

COLOMBIA 380.1 IS978+ T.1 1993

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA  
OFICINA EN COLOMBIA

TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES  
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

TOMO

1/2

SANTAFE DE BOGOTA, D.C. Julio-Agosto 1993





**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA  
OFICINA EN COLOMBIA**

**TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES  
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**

Santafé de Bogotá, D.C. Julio-Agosto 1993



## CONTENIDO

### PRESENTACION

#### Tema A :

1. Principios básicos. Los indicadores de apoyo a la agricultura y las negociaciones comerciales.
2. Instrumentos de política comercial liberalización comercial.

#### Tema B :

Compromisos multilaterales GATT Códigos de conducta comercial. Ronda de Uruguay,

#### TEMA C :

Negociaciones comerciales bilaterales y plurilaterales tipo de acuerdos.

-Elementos constitutivos de los Acuerdos.

-Estrategia de negociación y organización interna.

#### TEMA D :

Experiencias en Negociaciones Comerciales Plurilaterales. El Sector Agropecuario en el NAFTA.

This One



TP04-KQR-9NTU

Digitized by Google

IIICA  
# 2.678  
7993  
V. 1

**TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES PARA EL  
SECTOR AGROPECUARIO**

IICA-SAC <sup>1/</sup>

**PROGRAMA**

**Principios Básicos.** MARTES JUL.13 4-7 PM

1. Instrumentos de Política Comercial.  
*Antonio Urdinola - CEPAL.*

2. Liberalización Comercial.  
*Antonio Urdinola - CEPAL.*

**Negociaciones Comerciales Bilaterales y Plurilaterales.** JUEVES JUL.22 4-7 PM

1. Tipos de Acuerdos.  
*Carlos Federico Espinal - IICA.*

2. Elementos constitutivos de los Acuerdos.

a) Concesiones arancelarias y no arancelarias.  
*Sara Parejo - Min-Agricultura.*

b) Normas de Origen.  
*Sara Parejo - Min-Agricultura.*

c) Salvaguardias.  
*Carlos Federico Espinal - IICA.*

d) Normas técnicas, fito y zoonosanitarias.  
*Jairo Hernando Arias - IICA.*

e) Competencia desleal. LUNES JUL.26 4-7 PM  
*Claudia Uribe, INCOMEX.*

f) Armonización de políticas.  
*Pilar Esguerra, Min-Com.Ext.*

g) Solución de controversias.  
*Olga Lozano, Min-Com.Ext.*

h) Protección a las obtenciones vegetales.  
*Rodolfo Alvarado - IICA.*

**Compromisos Multilaterales.** MARTES JUL.27 4-7 PM

1. GATT.  
*Alicia Pereira, UNCTAD.*

2. Códigos de Conducta Comercial.  
*Alicia Pereira, UNCTAD.*

3. Ronda de Uruguay.  
*Alicia Pereira, UNCTAD.*

---

<sup>1/</sup> Con el apoyo del Ministerio de Agricultura y la Representación de la CEPAL en Colombia.





**Negociaciones**

**JUEVES**

**JULIO 29 4-7 PM**

1. **Estrategia de Negociación y Organización Interna.**  
*Arnaldo Chibbaro, IICA.*
2. **Criterios para evaluación de resultados.**  
*Arnaldo Chibbaro, IICA.*

**Experiencias en Negociaciones Comerciales Plurilaterales:  
México y el sector agropecuario en el NAFTA.**

*Andrés Rosenzweig - SARH - México.*

**JUEVES**

**AGO. 5 4-7 PM**

**El Sector Agropecuario en las Negociaciones Comerciales  
de Colombia.**

*José Antonio Ocampo, Ministro Agricultura*  
*Juan J. Echavarría, Viceministro de Com.Ext.*

**MARTES**

**AGO.10 4-7 PM**



# TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

IICA-SAC <sup>1/</sup>

## I. PRESENTACION

La participación más activa del sector agropecuario en las negociaciones comerciales internacionales, ha sido uno de los hechos más relevantes en la práctica de los acuerdos comerciales entre países, en los últimos años. La marcha de algunos procesos de integración como la Comunidad Europea, el Pacto Andino, las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, han tenido al sector agropecuario como centro de las disputas y de las negociaciones más específicas, arduas y dilatadas.

Por otra parte, los cambios ocurridos en las condiciones de implementación de la apertura de los mercados agrícolas internos y en el acceso a los mercados externos están sucediendo con gran velocidad. Los procesos de integración y las negociaciones bilaterales y multilaterales en las que se encuentra involucrada Colombia, están ampliando las posibilidades de acceso a los mercados externos de algunos productos agropecuarios pero también están creando competencia a las producciones internas, no exenta de situaciones conflictivas producidas en algunos casos por negociaciones de los socios comerciales con terceros países que involucran preferencias discriminatorias.

Tanto el Gobierno Nacional como el Sector Privado Colombiano se enfrentan hoy, más que antes, a un amplio escenario de negociaciones bilaterales y multilaterales, que exige la disponibilidad de profesionales capacitados para preparar y conducir estas tratativas. El Grupo de los Tres, Chile, Centroamérica, los Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la ALADI, la plena vigencia del Arancel Externo Común en el Pacto Andino, las negociaciones internacionales sobre productos básicos, el acceso al

mercado de Estados Unidos a través de las negociaciones bilaterales y de la Iniciativa Andina, así como el acceso al mercado de la Comunidad Europea a través del Sistema Generalizado de Preferencias, son algunos frentes de negociación en los que se encuentran comprometidos los negociadores colombianos.

## II. PROPOSITO

Desarrollar la capacidad técnica nacional en el área de política comercial agropecuaria y en las áreas de preparación, conducción, evaluación de negociaciones comerciales internacionales y seguimiento y administración de acuerdos comerciales.

## III. METODOLOGIA

El taller tiene la modalidad de formación básica, donde se presentan y se discuten entre los participantes los conceptos y elementos que constituyen la teoría y la práctica de las negociaciones comerciales internacionales relacionadas con el sector agropecuario.

El taller está constituido por módulos de formación, cuya duración total es de aproximadamente 27 horas. La metodología comprende una exposición sobre el tema de cada módulo, realizada por un experto en el tema, seguida de un debate y discusión de los participantes.

Con anterioridad a las sesiones, se distribuirá material de lectura relacionado con los temas a tratar, conformado por análisis breves y sencillos sobre cada uno y de casos prácticos de negociación. Los módulos relacionados con la preparación de las negociaciones y las estrategias para llevarlas a cabo, incluirán actividades grupales para promover el análisis y la discusión sobre los temas, así como la identificación de alternativas.

---

<sup>1/</sup> Con el apoyo del Ministerio de Agricultura y la Representación de la CEPAL en Colombia.

#### IV. OBJETIVOS

- Profundizar y sistematizar conocimientos sobre políticas y negociaciones comerciales para el sector agropecuario.
- Fortalecer la capacidad de negociación del país.
- Identificar alternativas con respecto a negociaciones en marcha.
- Contribuir a identificar futuras acciones para el fortalecimiento de la capacidad técnica del país en estas materias.

#### V. TEMAS

##### Tema A: Principios Básicos

El taller se iniciará con un repaso de los elementos principales de carácter teórico y conceptual con los que debe contar un negociador internacional, tales como:

1. Instrumentos de Política Comercial
 

Análisis de los distintos instrumentos de protección comercial como aranceles y restricciones no arancelarias. Costos de la protección. Protección nominal y efectiva. Ayudas internas. Proteccionismo en los países desarrollados: principales instrumentos y sectores afectados. Caso de productos agrícolas y tropicales.
2. Liberalización Comercial
 

Liberalización unilateral, bilateral y multilateral. Liberalización y proteccionismo, argumentos en favor y en contra.

##### Tema B: Compromisos Multilaterales

1. GATT
 

Objetivos, principales normas, funcionamiento del GATT.
2. Códigos de Conducta Comercial
 

Anti-dumping, subvenciones y derechos compensatorios, valoración aduanera, compras estatales, normas y licencias de importación.
3. Ronda Uruguay
 

Objetivos, proceso de negociación y situación actual.

##### Tema C: Negociaciones Comerciales Bilaterales y Plurilaterales

Este módulo tiene por objeto brindar a los participantes un esquema ordenado de las actividades que implica una negociación comercial, junto con elementos de metodología para llevarlas a cabo. Los principales temas a tratarse son:

1. Acuerdos comerciales
 

Tipos de acuerdos. Características. Efectos de desviación y creación de comercio. Elementos constitutivos de los acuerdos, tales como:

  - a) Concesiones arancelarias y no arancelarias. Definición de ámbito de productos y modalidad de apertura preferencial. Lista de solicitudes al país de contraparte y definición de las concesiones que en cambio pueden otorgarse. Identificación de la oferta exportable y de sus condiciones de acceso y de mercado en el exterior y la concertación con los exportadores y otras partes involucradas. Identificación de producciones internas "sensibles" y oferta de concesiones.

- b) Normas de origen
- c) Salvaguardias
- d) Competencia desleal
- e) Reglamentos técnicos y normas fito y zoonosanitarias
- f) Armonización de políticas
- g) Solución de controversias.

## 2. Estrategia de negociación y organización interna

En esta parte se tratarán aspectos tales como:

- a) Análisis de las condiciones externas, lo cual incluye el estudio de la posición negociadora del país o países de contraparte y los resultados de negociaciones similares llevadas a cabo recientemente.
- b) Tácticas de negociación, que se basarían en la literatura amplia existente sobre el particular que enfatiza la identificación de coincidencias de intereses como medio para llegar a acuerdos.
- c) Participación, funciones y coordinación de las distintas instituciones públicas y privadas.

## 3. Criterios para evaluación de resultados.

Este acápite comprenderá, entre otras, las metodologías basadas en generación de flujos comerciales y en la comparación de sacrificios fiscales. También se tratarían otros indicadores posibles, como la generación de flujos de inversión.

**Tema D: Experiencias en Negociaciones Comerciales Plurilaterales: México y el Sector Agropecuario en el NAFTA.**

## **Tema E: Negociaciones Comerciales de Colombia**

En esta parte se reseñarán las principales negociaciones comerciales que adelanta Colombia y su relación con otras negociaciones y acuerdos comerciales. Se tratarán los siguientes aspectos:

### 1. Marco Externo

Multilateralismo y Regionalismo. Ronda Uruguay, Mercado Unico Europeo, Iniciativa de las Américas, Iniciativa Andina, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).

### 2. Negociaciones que enfrenta Colombia

Reseña de la situación actual y perspectivas.

### 3. Integración Andina y Negociaciones Comerciales con Terceros

Compatibilidad y opciones de negociación.

## V. FECHA Y LUGAR DE REALIZACION

El Taller se realizará entre el 15 de julio y el 10 de agosto de 1993 en siete sesiones de tres horas cada una de la manera que se señala en la agenda siguiente. La sede será las Oficinas del IICA en Colombia, localizada en la Ciudad Universitaria. Universidad Nacional carrera 30, calle 45 de Bogotá.

## VI. INSCRIPCIONES

Hasta el 10 de Julio de 1993 en la oficina del IICA en Colombia. Carrera 30, Calle 45 Ciudad Universitaria, Bogotá, con la señorita Edith Torres al teléfono 2697100.

## VII. AGENDA

- |    |  |        |   |
|----|--|--------|---|
| A. | Principios Básicos.<br>1. Instrumentos de Política Comercial.<br><br>2. Liberalización Comercial.  | JUEVES | JUL. <sup>13</sup> <del>15</del> 4-7 PM |
| C. | Negociaciones Comerciales Bilaterales y Plurilaterales.<br>1. Tipos de Acuerdos<br><br>2. Elementos constitutivos de los Acuerdos.<br><br>a) Concesiones arancelarias y no arancelarias.<br>b) Normas de Origen.<br>c) Salvaguardias.<br>d) Normas técnicas, fito y zoosanitarias. | JUEVES | JUL.22 4-7 PM                           |
| C. | Negociaciones Comerciales<br>2. Elementos constitutivos de los Acuerdos.<br><br>e) Competencia desleal<br>f) Armonización de políticas<br>g) Solución de controversias<br>h) Protección a las obtenciones vegetales.   | LUNES  | JUL.26 4-7 PM                           |
| B. | Compromisos Multilaterales.<br><br>1. GATT<br><br>2. Códigos de Conducta Comercial.<br><br>3. Ronda de Uruguay   | MARTES | JUL.27 4-7 PM                           |
| C. | Negociaciones<br><br>2. Estrategia de Negociación y Organización Interna.<br><br>3. Criterios para evaluación de resultados.   | JUEVES | JULIO 29 4-7 PM                         |
| D. | Experiencias en Negociaciones Comerciales Plurilaterales: México y el sector agropecuario en el NAFTA.   | JUEVES | AGO. 5 4-7 PM                           |
| E. | El Sector Agropecuario en las Negociaciones Comerciales de Colombia.   | MARTES | AGO.10 4-7 PM                           |

**VII. PARTICIPANTES**

Son invitados a participar en este taller funcionarios de los Ministerios de Comercio Exterior, Agricultura, Relaciones Exteriores, Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, IDEMA, Incomex, Banco de la República, funcionarios de la SAC y sus gremios afiliados y de organizaciones campesinas.

**VIII. CONFERENCISTAS**

La introducción de cada uno de los temas del taller la harán prestigiosos expertos nacionales e internacionales especialistas en las materias relacionadas.







A3/CO-1928  
5 de Agosto de 1993

Ver distribución lista anexa:

La Junta del Acuerdo de Cartagena, con el apoyo de la Comunidad Europea, de los Ministerios de Agricultura, de entidades de planeación y de otras instituciones públicas y privadas de los países del área andina, ha concluido un conjunto de trabajos para establecer un sistema de "Indicadores de Apoyo al Sector Agropecuario" (IASA) en el Grupo Andino.

Dado que este tipo de instrumentos están siendo utilizados en las negociaciones sobre ayuda a la agricultura y competencia comercial y apoyando la iniciativa de establecer los indicadores IASA en Colombia, como conclusión del taller que sobre **Negociaciones Comerciales Internacionales para el Sector Agropecuario** ha venido desarrollando el IICA, tenemos el gusto de invitarlo a una sesión de presentación que se realizará el día 12 de Agosto en nuestras oficinas de la Ciudad Universitaria, calle 45 con carrera 30 en Santafé de Bogotá a partir de las 8:30 AM. Ver programa adjunto.

Con un atento saludo en espera de contar con su valiosa participación.

Edgardo R. Moscardi  
Representante del IICA en Colombia





JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA-JUNAC  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA

Negociaciones Comerciales Internacionales  
para el Sector Agropecuario

Indicadores de Apoyo al Sector Agropecuario

Fecha y hora: 12 de Agosto de 1993 de 8:30 AM a 6:30 PM.

Lugar: Oficina del IICA, Ciudad Universitaria Carrera 30,  
Calle 45 Santafé de Bogotá, D.C.

Objetivos de la Sesión

1. Presentar los indicadores (IASA) correspondientes a Colombia y a los otros países andinos, e ilustrar su aplicación al examen de las políticas económicas que afectan la agricultura.
2. Demostrar la utilidad de los indicadores de cara a la formulación de propuestas de armonización de políticas agropecuarias en el Grupo Andino.
3. Evaluar la potencialidad de los IASA como instrumento de apoyo en las negociaciones entre los países andinos y otras regiones del mundo.

Temario de la Sesión

Instalación

A cargo del Dr. Edgardo R. Moscardi, Representante del IICA en Colombia; y el delegado de la JUNAC

- A. Metodología del cálculo de los indicadores de apoyo a la agricultura IASA.  
José María García y Vicente Barceló  
Consultores de la Comunidad Europea, profesores de la Universidad Politécnica de Valencia.
- B. Presentación y explicación de los resultados de cada país.  
A cargo del grupo de trabajo nacional que colaboró en las estimaciones del IASA. (Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Agricultura).
- C. Análisis comparativo de los indicadores de los países del Grupo Andino y conclusiones relativas a la integración andina.



- D. Análisis comparativo de los indicadores de los países del Grupo Andino y conclusiones relativas a la integración andina.  
Yesid Castro Forero  
Junta del Acuerdo de Cartagena, Departamento Agropecuario.
  
- E. Análisis comparativo de indicadores de apoyo a la agricultura en la subregión y el resto del mundo (EEUU, CE y otros).  
José María García, Vicente Barceló y Yesid Castro.
  
- F. Los indicadores de apoyo en las negociaciones comerciales. Conclusiones del taller de Negociaciones Comerciales Internacionales para el Sector Agropecuario.  
-Carlos Federico Espinal  
Consultor Comercio e Integración IICA-Colombia  
  
-Lizardo de Las Casas  
Jefe Proyecto Hemisferico Instrumentos de Política Económica para la Modernización de la Agricultura, IICA-Colombia



LISTA DE INVITADOS  
Sesión Indicadores de Apoyo al Sector Agropecuario (IASA)

Santafé de Bogotá, 12 de Agosto de 1993

1. Juan Acuña  
Asesor, Subdirección de Integración y Organismos Multilaterales  
Min. Comercio Exterior  
Calle 28 No. 13A-15 Piso 6o.  
Tel. 2869111 Ext. 311  
Fax 2849537
2. Luis Eduardo Alvarado  
Economista  
SAC  
Tel. 2780745
3. Martha Consuelo Carreño  
Asistente de Investigación Estudios Agroeconómicos  
SAC  
Carrera 7a No. 24-89 Piso 14 Torres Colpatria  
Tel. 2810814  
Fax: 2844572
4. Javier Díaz Molina  
Vicepresidente  
ANALDEX  
Carrera 10 No.27-27 Inter. 137, Of. 902 Edif. Bachue  
Tel. 3420788  
Fax: 2846911
5. Sara Pareja  
Subdirectora  
Subdirección Mercadeo Comercio Externo  
Ministerio de Agricultura  
Tel. 2822090
6. Julian Ignacio Gutiérrez E.  
Asistente Técnico Presidencia FEDEGAN  
Calle 37 No. 14-31  
Tel. 2322774  
Fax:
7. Carlos Enrique León Barrios  
Presidente  
ANDRI-SEA  
Carrera 13 No.27-00 Of. 810  
Tel. 2860309  
Fax: 2846799
8. Patricia Medina B.  
Investigador  
Estudios Económicos  
SAC  
Carrera 7a No. 24-89, Piso 44 Torre Colpatria  
Tels. 3418013, 2821989  
Fax: 2844572
9. Hugo de Jesús Muñoz Berrío  
Director  
Depto. Estudios Agroeconómicos  
SAC  
Carrera 7a. No. 24-89, Piso 44  
Tel. 2810814  
Fax: 2844572
10. Gabriel Martínez  
Secretario  
Secretaria General  
SAC  
Carrera 7a. No. 24-89, Piso 44  
Tel. 2813313  
Fax 2844572





11. Martha Elena Escandón García  
Profesional Especializado  
División de Exportaciones  
Ministerio de Agricultura  
Av. Jiménez No.7-65, Piso 4o.  
Tel. 2865705  
Fax:
12. Alvaro F. Uribe Calad  
Investigador  
Estudios Agroeconómicos  
SAC  
Carrera 7a. No.24-89, Piso 44  
Tel. 2821989  
Fax
13. Inés Elvira Escallón Gartner  
Asistente General  
→ FEDEPALMA  
Carrera 9 No. 71-42, Piso 5o.  
Tel. 3105588  
Fax: 2175347
14. Carlos G. Sánchez V.  
Director  
Investigaciones Económicas  
FENALCE  
Carrera 14 No. 97-62  
Tel. 2181755  
Fax: 2189463
15. Luis Felipe Quintero Suárez  
Jefe División de Integrac.  
Vicepresidencia Com. Exterior  
Carrera 13 No. 26-45 Piso 6o.  
Tel. 2810600, 3419689  
Fax: 2813188
16. María del Socorro Herrera D.  
Profesional Universitario  
Direc. Gral. Comercializac.  
Ministerio de Agricultura  
Tel. 2922090  
Fax: 2845755
17. María Cecilia Pineda  
Jefe División Importaciones  
Ministerio de Agricultura  
Avda. Jiménez No. 7-65  
Tel. 3346068  
Fax: 2845755
18. María Eugenia Lozano de Manjarres  
Profesional Especializado  
Direc. General Comercialización  
Ministerio de Agricultura  
Avda. Jiménez No. 7-65  
Tel. 3346068  
Fax: 2845755
19. Pilar Esguerra  
Asesora Ministro  
Ministerio Comercio Exterior
20. Olga Lucía Lozano  
Asesora Consejo Directivo  
Ministerio Comercio Exterior
21. Fernando Parga Carriozosa  
Presidente  
MOLIARROZ  
Carrera 9 No. 99-02 Of. 812  
Tel. 6181199
22. Gerardo Antonio Espinosa Sebá  
Gerente  
INDUARROZ  
Calle 19 No. 4-74 Of. 1701  
Tel. 2837809



23. Olga Lucía Díaz Martínez  
Medico Veterinario  
ICA  
Avda. Eldorado No. 42-42  
Of. 2447805\_06 Ext. 114  
Tel. 6703975
24. Emeramo López Parra  
Secretario General  
Fedepapa  
Avenida 13 No. 108-84  
Tel. 2149625  
Fax: 2152600
25. Rafael Vásquez Ordoñez  
Profesor  
Universidad Nacional  
Carrera 27 No. 45A-75  
Apto.103  
Tel. 2631702
26. Alvaro Contreras  
Director  
FENALCE  
Carrera 14 No. 97-62  
Tel. 2181755  
Fax: 2189463
27. Fabio Polanía  
Subgerente  
Subgerencia Técnica, FENALCE  
Carrera 14 No. 97-62  
Tel. 2181755
28. Alejandro Vélez  
Investigador  
Secretaría General SAC  
Torre Colpatria Piso 44  
Tel. casa 2216815
29. Juanita Villaveces *gran (v) l*  
Asesor Económico *sumen*  
-> ANALAC  
Tel. 2135105
30. Alberto Vargas Bahamón  
Consultor, IICA
31. Amanda Granados Urrea  
Directora  
Asuntos Internacionales  
ANALDEX  
Carrera 10 No. 27-27 Edif. Bachue  
Of. 902 Tel. 3420788  
Fax: 2846911
32. Héctor M. Arévalo Villamil  
Jefe Depto. Técnico  
FEDEPAPA  
Avda. 13 No. 108-84  
Tel. 2142989
33. Manuel Omar Barrera N.  
Asesor Mercadeo  
FEDEPAPA  
Avda. 13 No. 108-84  
Tel. 2142989
34. Fernando Trujillo  
Presidente  
ASMOLTRIGO  
Calle 29 No. 6-58 Of. 103  
Tel. 2874387, 2874306
35. Absalón Machado, IICA
36. Hugo López, IICA
37. Ismael Peña, IICA
38. Roberto Forero, IICA
39. Hernán Chaverra, IICA
40. Manuel Ocampo, IICA
41. Rafael Posada, IICA
42. Lizardo de las Casas, IICA
43. Rodolfo Alvarado, IICA



LISTA DE INVITADOS

1. Dr. Rafael Hernández  
Gerente General  
Fedearroz  
Calle 72 No. 13-23  
Tel. 2100911  
Santafé de Bogotá, D.C.
2. Dr. Antonio Abello Roca  
Gerente General  
Federalgodón  
Carrera 8 No. 15-73  
Tel. 2343221  
Santafé de Bogotá, D.C.
3. *O. Almeyda* ✓  
Dr. Francisco Dávila Ricciardi  
Presidente Ejecutivo  
Conferación Colombiana de  
Algodón, Conalgodón  
Carrera 18 No. 79-86 Piso 2  
Tel. 6161895, 6161842  
Santafé de Bogotá, D.C.
4. *Carrión* ✓  
Dr. Miguel Uribe  
Gerente General  
Federación Nacional de  
Cacaoteros, Fedecacao  
Carrera 7 No. 30-39  
Tel. 2887188  
Santafé de Bogotá, D.C.
5. Dr. Adriano Quintana Silva ✓  
Gerente General  
Fenalce  
Carrera 14 No. 97-62  
Tel. 2181755  
Santafé de Bogotá, D.C.
6. Dr. Jens Mesa Dishington ✓  
Director Ejecutivo  
Fedepalma  
Carrera 9a No. 71-42 Piso 5o.  
Tel. 3105588  
Santafé de Bogotá, D.C.
7. Dr. Gregorio Rudas  
Presidente Ejecutivo  
Federación Nacional de  
Avicultores de Colombia,  
Fenavi  
Carrera 33 No. 90-43  
Tel. 2229304  
Santafé de Bogotá, D.C.
8. *J. del Valle* ✓  
Dr. Augusto del Valle  
Presidente  
Fedepapa  
Avda. 13 (Autop.) No.108-84  
Tel. 2147788  
Santafé de Bogotá, D.C.
9. Dr. Jorge Visbal Martelo  
Presiente  
Fedegan  
Avda. Caracas No.36-65  
Tel. 2453041, 2454010  
Santafé de Bogotá, D.C.
10. Dra. María Cristina Uribe ✓  
Gerente General  
Analac  
Carrera 8A No. 122-36  
Tel. 2135105, 2143120  
Santafé de Bogotá, D.C.
11. Dr. Ricardo Villaveces Pardo  
Presiente  
Asocaña  
Kra. 7a No.24-890 Of.4203  
Tel. 2827449  
Santafé de Bogotá, D.C.
12. Dr. Alvaro Silva Carreño  
Gerente General  
IDEMA  
Santafé de Bogotá, D.C.



13. Dr. Juan Diego Vélez  
Vicepresidente  
División Económica  
Augura  
Fax (94) 2668203  
Medellín, Antioquia
14. Dr. Andrés Zuluaga Camacho  
Gerente General  
Asocolflores  
Carrera 9A No- 90-53  
Tel. 2579311  
Santafé de Bogotá, D.C.
15. Dr. Hernán Puyo Falla ✓  
Vicepresidente de Comercio  
Exterior  
Andi  
Carrera 13 No. 26-45 Piso 6  
Tel. 2810600  
Santafé de Bogotá, D.C.
16. Dr. Diego Moreno Jaramillo  
Presidente Ejecutivo  
Federación Nacional de  
Molineros de Trigo, Fedemol  
Carrera 13 No. 20-01 Of. 402  
Tel. 2872932, 2874012  
Santafé de Bogotá, D.C.
17. Dr. Hernán Cifuentes Sguerra  
Presiente Ejecutivo  
Asociación Nacional de  
Laboratorios de Productos  
Veterinarios, Aprevet  
Avda. Eldorado 84-15 Of. 240  
Tel. 2951708  
Santafé de Bogotá, D.C.
18. Dr. Carlos Alberto Estefan  
Upegui  
Gerente General  
Bolsa Nacional Agropecuaria  
Calle 31 No. 6-41 Piso 14  
Tel. 2855182  
Santafé de Bogotá, D.C.
19. Dr. Miguel Urrutia  
Gerente General  
Banco de la República  
Carrera 7a No. 14-78  
Tel. Com. 3421111  
Santafé de Bogotá, D.C.
20. Dr. Carlos Gustavo Cano  
Director Ejecutivo  
Corporación Colombia  
Santafé de Bogotá, D.C.
21. Dr. Alirio Garcia  
Presidente  
Asociación Nacional de  
Usuarios Capesinos, ANUC  
Calle 30A No. 622 Of. 704  
Tel. 2879531  
Santafé de Bogotá, D.C.
22. Carlos E. León  
Presidente  
Sociedad de Empresarios  
del Sector Agropecuario  
Carrera 14 No. 41-34  
Santafé de Bogotá
23. Dr. Armando Montenegro  
Trujillo  
Jefe  
Departamento Nacional de  
Planeación, DNP  
Santafé de Bogotá, D.C.
24. Dr. Juan Manuel Ramírez  
Gerente General  
Instituto Colombiano  
Agropecuario, ICA  
Santafé de Bogotá, D.C.
25. Dr. Rudolf Hommes Rodríguez  
Ministro  
Ministerio de Hacienda y  
Crédito Público

Ramírez  
NO 1





## ASISTENCIA TALLER

### 60. Sesión

Tema: Estratégica de Negociación

Julio 29 de 1993

1. Olga Lucía Martínez, ICA
2. , U. Nacional
3. Julián Gutiérrez, FEDEGAN
4. Manuel O. Barrera, FEDEPAPA
5. Héctor Arévalo, FEDEPAPA
6. Inés Elvira Escallón, FEDEPALMA
7. Rafael Vásquez, Universidad Nacional
8. Juanita Villaveces, ANALAC
9. María Cristina Uribe, ANALAC
10. Patricia Medina, SAC
11. Alvaro Uribe, SAC
12. Gabriel Martínez, SAC
13. Luis E. Alvarado, SAC
14. Luis F. Quintero, ANDI
15. Rodolfo Alvarado, IICA
16. Roberto Forero, IICA
17. Hugo López, IICA
18. Alberto Vargas, IICA



**50. Sesión**

Tema: GATT

Julio 28, 1993

1. Juan Acuña, Mincomercio Exterior
2. Gustavo Rodríguez, Corporación Colombia
3. Carlos León, ANDRI
4. María Cecilia Pineda, Minagricultura
5. Martha Escandón, Minagricultura
6. María E. Lozano, Minagricultura
7. María del Socorro Herrera, Minagricultura
8. María Cristina Uribe, ANALAC
9. Manuel O. Barrera, FEDEPAPA
10. Héctor Arévalo, FEDEPAPA
11. Julián Gutiérrez, FEDEGAN
12. Martha Carreño, SAC
13. Alvaro Uribe, SAC
14. Alejandro Vélez, SAC
15. Hugo Muñoz, SAC
16. Luis Eduardo Alvarado, SAC
17. Patricia Medina, SAC
18. Rafael Vásquez, Universidad Nacional
19. Olga Lucía Martínez, ICA
20. Roberto Forero, IICA
21. Absalón Machado, IICA
22. Alberto Vargas, IICA
23. Hugo López, IICA
24. Rodolfo Alvarado, IICA



#### 40. Sesión

Tema: GATT

Julio 27

1. Juan Acuña, Mincomercio Exterior
2. Martha Olga Gallón, Mincomercio Exterior
3. Gustavo Rodríguez, Corporación Colombia
4. Rafael Vásquez, Universidad Nacional
5. Juanita Villaveces, ANALAC
6. María Cristina Uribe, ANALAC
7. Manuel O. Barrera, FEDEPAPA
8. Héctor Arévalo, FEDEPAPA
9. Luis E. Alvarado, SAC
10. Gabriel Martínez, SAC
11. Alvaro Uribe, SAC
12. Martha Carreño, SAC
13. Alejandro Vélez, SAC
14. Hugo Muñoz, SAC
15. Patricia Medina, SAC
16. Olga Lucía Martínez, SAC
17. SAC
18. Alberto Vargas, IICA



### 3a. Sesión

Tema: Negociaciones Comerciales

Julio 26, 1993

1. Alejandro Vélez, SAC
2. Hugo Muñoz, SAC
3. Alvaro Uribe, SAC
4. Martha Carreño, SAC
5. Patricia Medina, SAC
6. Luis E. Alvarado, SAC
7. Julián Gutiérrez, FEDEGAN
8. Inés Elvira Escallón, FEDEPALMA
9. Juanita Villaveces, ANALAC
10. Carlos E. León, ANDRI-SEA
11. Rafael Vásquez, Universidad Nacional
12. Héctor Arévalo, FEDEPAPA
13. Manuel O. Barrera, FEDEPAPA
14. Javier Díaz, ANALDEX
15. Amanda Granados, ANALDEX
16. Fabio Polanía, FENALCE
17. Alvaro Contreras, FENALCE
18. Olga Lucía Martínez, ICA
19. Alberto Vargas, IICA





**2a. Sesión**

**Tema: Negociaciones Comerciales**

**Julio 22, 1993**

1. Alejandro Vélez, SAC
2. Hugo Muñoz, SAC
3. Alvaro Uribe, SAC
4. Martha Carreño, SAC
5. Patricia Medina, SAC
6. Luis E. Alvarado, SAC
7. Julián Gutiérrez, FEDEGAN
8. Javier Díaz, ANALDEX
9. Amando Granados, ANALDEX
10. Juanita Villaveces, ANALAC
11. Fabio Polanía, FENALCE
12. Alvaro Contreras, FENALCE
13. Carlos E. León, ANDRI-SEA
14. María del Socorro Herrera, Minagricultura
15. Martha E. Escandón, Minagricultura
16. María Eugenia Lozano, Minagricultura
17. Manuel Omar Barrera, FEDEPAPA
18. Héctor Arévalo, FEDEPAPA
19. Emerano López, FEDEPAPA
20. Olga Lucía Martínez, ICA
21. Rafael Vásquez, Universidad Nacional



**10. Sesión**

Tema: Principios Básicos

Julio 15, 1993

1. Luis F. Quintero, ANDI
2. Hugo Muñoz, SAC
3. Alvaro Uribe, SAC
4. Martha Carreño, SAC
5. Patricia Medina, SAC
6. Alejandro Vélez, SAC
7. Luis E. Alvarado, SAC
8. Gabriel Martínez, SAC
9. Javier Díaz, ANALDEX
10. Amanda Granados, ANALDEX
11. Carlos Sánchez, FENALCE
12. Gustavo Rodríguez, Corporación Colombia
13. Juan Acuña, Asesor Mincomercio Exterior
14. Carlos E. León, ANDRI-SEA
15. María del Socorro Herrera, Minagricultura
16. María Cecilia Pineda, Minagricultura
17. Martha Elena Escandón, Minagricultura
18. Sara Pareja, Minagricultura
19. María Eugenia Lozano, Minagricultura
20. Inés Elvira Escallón, FEDEPALMA
21. Julián Ignacio Gutiérrez, FEDEGAN



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA  
JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA-JUNAC

Negociaciones Comerciales Internacionales  
para el Sector Agropecuario

Fecha y hora: 12 de Agosto de 1993

Lugar: Oficina del IICA, Ciudad Universitaria Carrera 30, Calle 45  
Santafé de Bogotá, D.C.

Participantes:

1. Carlos Sánchez  
SAC  
Carrera 7 No.24-89 Piso 44  
Tel.

2. Julián Gutiérrez  
Fedegan  
Calle 37 No. 14-31

3. Martha Elena Escandón G.  
División de Exportaciones  
Ministerio de Agricultura  
Avda.Jiménez No.7-65 P. 4o.

4. Guillermo Alfredo Paredes T.  
Oficina Regional de Seguimiento  
y Evaluación  
Regional 1, ICA

5. Olga Lucía Díaz martínez  
División de Sanidad Animal  
ICA-CEISA  
Avenida El Dorado No. 42-42

6. Moisés Francisco Brochero  
Asesor Gerencia General  
ICA  
Calle 37 No. 8-43 Piso 5o.

7. Héctor Manuel Arévalo  
Fedepapa  
Avenida 13 No. 108-84  
Tel. 2142989 ó 2149625

8. Carlos E. León  
Presidente  
ANDRI-SEA  
Carrera 13 No.27-00 Of. 810  
Tel. 2860309  
Fax: 2846799

9. Edgar Caicedo G.  
Departamento Nacional de Planeación, DNP  
Calle 26 No. 13-19 Piso 7o.  
Tel. 3340394

10. Pedro Lucas Torres B.  
Fedepalma  
Carrera 9 No. 71-42 Piso 5o.  
Tel. 3105588

11. Rafael Vásquez  
Profesor  
Facultad de Economía  
Universidad Nacional de Colombia  
Ciudad Universitaria

12. Alvaro F. Uribe Calad  
Investigador  
Estudios Agroeconómicos  
SAC  
Carrera 7a. No.24-89, Piso 44  
Tel. 2821989



13. Patricia Medina B.  
Investigador  
Estudios Económicos  
SAC  
Carrera 7a No. 24-89, Piso 44  
Torre Colpatria  
Tels. 3418013, 2821989  
Fax: 2844572
14. Alberto José Uribe  
Administrador  
Banco de la República  
Calle 16 No. 6-24 Piso 6o.  
Tel. 2438893
15. Carlos F. Espinal  
Espec. Comercio e Integración  
IICA  
Apartado Postal 14592  
Carrera 30, Calle 45 Ciudad  
Universitaria  
Tel. 2697100  
Fax: 2696039
16. Alberto Vargas Bahamón  
Consultor IICA
17. Hugo López Ramírez  
Consultor Comercialización  
IICA
18. Roberto Forero Báez  
Esp. Análisis y Planific.  
Política Agraria
19. Absalón Machado C.  
Espec. en Desarrollo Rural
20. Rodolfo Alvarado  
Consultor IICA
21. Martha Olga Gallón  
Ministerio de Comercio Exterior
22. Yesid Castro Forero  
Funcionario  
Junta del Acuerdo de Cartagena  
JUNAC
23. Ana María Cárdenas Pino  
JUNAC
24. José María García  
Consultor Comunidad Europea y  
la JUNAC





A3/CO-1616  
Julio 7 de 1993

Doctor  
José A. Ocampo  
Ministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
Ciudad

Señor Ministro:

La Representación del IICA en Colombia en coordinación con la SAC llevarán a cabo entre el 13 de julio y el 10 de agosto próximos, un taller sobre Negociaciones Comerciales Internacionales para el Sector Agropecuario, cuyos detalles y contenido temático le rogamos se sirva encontrar en el documento anexo.

Esta actividad hace parte de la cooperación técnica que el IICA ofrece al país en materia de comercio exterior e integración y busca como propósito contribuir al desarrollo de la capacidad técnica nacional, tanto del sector público como privado en el área de política comercial agropecuaria y en las áreas de preparación, coordinación y evaluación de negociaciones comerciales internacionales.

Le agradeceríamos su participación en la instalación de ese evento, el martes 13 de julio a las 4 P.M. en el Auditorio del IICA en la Ciudad Universitaria, así como su participación en un panel de conferencistas que desarrollarían el tema de: El Sector Agropecuario en las Negociaciones Comerciales de Colombia, el jueves 10 de agosto a las 4 P.M.

Confiamos en que esa invitación sea de su mayor interés y que podamos contar con su valiosa asistencia y colaboración.

Del Señor Ministro muy atentamente,

Edgardo R. Moscardi  
Representante del IICA en Colombia





006907

República de Colombia  
Ministerio de Agricultura

3.

Santa Fé de Bogotá, D.C., 12 JUL. 1993

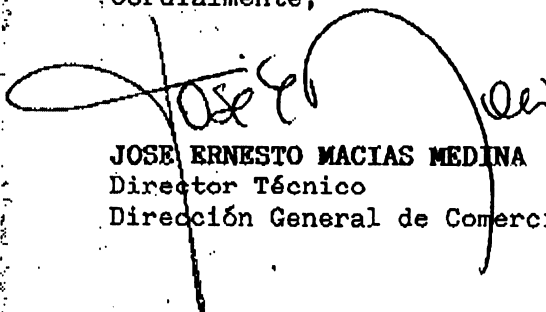
Doctor  
CARLOS FEDERICO ESPINAL  
Consultor  
IICA  
Ciudad

Apreciado doctor Espinal:

Atentamente me permito relacionar la lista de los funcionarios que asistiremos al taller nacional de negociaciones comerciales e internacionales para el sector agropecuario:

✓ Sara del Pilar Pareja Rodríguez, Subdirectora de Mercadeo Externo  
✓ María Cecilia Pineda Z., Jefe de la División de Importaciones  
✓ María Eugenia Lozano, División de Importaciones  
✓ María del Socorro Herrera D., División Acuerdos Internacionales  
✓ Martha Escandón de Muñoz, División Exportaciones  
✓ José Ernesto Macías Medina, Director Técnico de la Dirección General de Comercialización.

Cordialmente,

  
JOSE ERNESTO MACIAS MEDINA  
Director Técnico  
Dirección General de Comercialización





A3/CO-1617  
Julio 7 de 1993

Doctora  
Pilar Esguerra  
Asesora  
Consejo Directivo de Comercio Exterior  
Ministerio de Comercio Exterior  
Ciudad

Apreciada doctora Esguerra:

La Representación del IICA en Colombia en coordinación con la SAC llevarán a cabo entre el 13 de julio y el 10 de agosto próximos, un taller sobre Negociaciones Comerciales Internacionales para el Sector Agropecuario, cuyos detalles y contenido temático le ruego se sirva encontrar en el documento anexo.

Esta actividad hace parte de la cooperación técnica que el IICA ofrece al país en materia de comercio exterior e integración y busca como propósito contribuir al desarrollo de la capacidad técnica nacional, tanto del sector público como privado en el área de política comercial agropecuaria y en las áreas de preparación, coordinación y evaluación de negociaciones comerciales internacionales.

Le agradecería su colaboración para una conferencia sobre el tema de Armonización de Políticas y el Libre Comercio, el lunes 26 de julio de 1993, a las 4 P.M. en el Auditorio de nuestra sede.

Confío que podamos contar con su valiosa asistencia y colaboración.

Atentamente,

Edgardo R. Moscardi  
Representante IICA en Colombia

Anexo: Lo indic.



A3/CO-1701  
12 de Julio, 1993

Doctor  
Juan José Echavarría  
Viceministro de Comercio Exterior  
Ministerio de Comercio Exterior  
Ciudad

Señor Viceministro:

*Oficina*  
La Representación del IICA en Colombia en coordinación con la SAC llevarán a cabo entre el 13 de julio y el 10 de agosto próximos, un taller sobre Negociaciones Comerciales Internacionales para el Sector Agropecuario, cuyos detalles y contenido temático le rogamos se sirva encontrar en el documento anexo.

Esta actividad hace parte de la cooperación técnica que el IICA ofrece al país en materia de comercio exterior e integración y busca como propósito contribuir al desarrollo de la capacidad técnica nacional, tanto del sector público como privado en el área de política comercial agropecuaria y en las áreas de preparación, coordinación y evaluación de negociaciones comerciales internacionales.

Le agradeceríamos su participación en el Panel al cual también estamos invitando al Señor Ministro de Agricultura doctor José Antonio Ocampo sobre el tema: el Sector Agropecuario en las Negociaciones Comerciales de Colombia el jueves 10 de agosto a las 4 P.M.

Confiamos en que esa invitación sea de su mayor interés y que podamos contar con su valiosa asistencia y colaboración.

Del Señor Viceministro muy atentamente,

Edgardo R. Moscardi  
Representante del IICA en Colombia





A3/CO-1643  
Julio 7 de 1993

Doctor  
Jairo Hernando Arias  
Subgerente de Protección  
Instituto Colombiano Agropecuario  
Ciudad

Apreciado doctor Arias:

La Representación del IICA en Colombia en coordinación con la SAC llevarán a cabo entre el 13 de julio y el 10 de agosto próximos, un taller sobre Negociaciones Comerciales Internacionales para el Sector Agropecuario, cuyos detalles y contenido temático le ruego se sirva encontrar en el documento anexo.

Esta actividad hace parte de la cooperación técnica que el IICA ofrece al país en materia de comercio exterior e integración y busca como propósito contribuir al desarrollo de la capacidad técnica nacional, tanto del sector público como privado en el área de política comercial agropecuaria y en las áreas de preparación, coordinación y evaluación de negociaciones comerciales internacionales.

Le agradecería su colaboración para una conferencia sobre el tema de normas fito y zoonitarias el jueves 22 de julio a las 4 P.M. en el Auditorio de nuestra sede.

Confío que podamos contar con su valiosa asistencia y colaboración.

Atentamente,

Edgardo R. Moscardi  
Representante del IICA en Colombia

Anexo: Lo indic.





A3/CO-1493  
23 de Junio, 1993

Tengo el agrado de invitarlo a participar en el Taller Nacional sobre Negociaciones Comerciales Internacionales para el Sector Agropecuario, organizado por la Representación del IICA en Colombia y la Sociedad de Agricultores de Colombia, con la colaboración del Ministerio de Agricultura y el Representante de la CEPAL, a realizarse durante los meses de Julio y Agosto próximos y cuyos detalles y contenido temático se encuentran en el documento anexo.

Esta actividad hace parte de la cooperación técnica que el IICA ofrece al país en materia de Comercio Exterior e Integración y busca como propósito contribuir al desarrollo de la capacidad técnica nacional, tanto del sector público como privado en el área de política comercial agropecuaria y en las áreas de preparación, conducción, evaluación de negociaciones comerciales internacionales y seguimiento, y administración de acuerdos comerciales.

Le agradecería de antemano la confirmación de su asistencia a la señorita Edith Torres en el teléfono 2697100 de Santafé de Bogotá.

Confío en que esta invitación sea de su mayor interés y que podamos contar con su participación.

Cordial saludo,

Edgardo R. Moscardi Carrara  
Representante IICA, Colombia

Cesar de Hart Vengoechea  
Presidente de la SAC



# IICA



OFICINA EN COLOMBIA

TALLER NACIONAL: SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

Santafé de Bogotá, 13 julio al 10 agosto, 1993

Apellido	AREVALO VILLANIS	Nombre	HECTOR MANUEL
----------	------------------	--------	---------------

Función principal en el taller	<input type="checkbox"/> Expositor <input type="checkbox"/> Observador <input type="checkbox"/> Moderador <input type="checkbox"/> Relator <input type="checkbox"/> Organizador <input checked="" type="checkbox"/> Participante	Profesión	ING. AGRÓNOMO
--------------------------------	---	-----------	---------------

--	--

Organismo	FEDERACION COLOMBIANA DE PRODUCTORES DE PAPA
-----------	--

Departamento/ unidad	TECNICO
----------------------	---------

Cargo	JEFE DEPARTAMENTO TECNICO
-------	---------------------------

Dirección	AVENIDA 13 No 108 - 84
-----------	------------------------

Teléfono	of: 2142989	Telex		Fax	
	casa: 2149625				



19/07/93

# IICA



OFICINA EN COLOMBIA

TALLER NACIONAL: SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

Santafé de Bogotá, 13 julio al 10 agosto, 1993

Apellido Paba Garcia

Nombre Luis Felipe Paba

Función principal en el taller  
 Expositor  
 Observador  
 Moderador  
 Relator  
 Organizador  
 Participante

Profesión Zootechnista.

[Empty box]

Organismo Victor R. Pabay & Co.

Departamento/ unidad

Cargo Asistente de Gerencia.

Dirección Cra 4º # 68-36.  
Calle 33-7-27 of 202

Teléfono of: 2 32 84 73  
casa: 2 35 62 49

Telex

Fax





# IICA



TALLER INTERNACIONAL SOBRE LA  
MODERNIZACION DE LA ORGANIZACION CAMPESINA

24 y 25 de junio de 1993

OFICINA EN COLOMBIA

Apellido **RODRIGUEZ VELA**

Nombre **EISA**

Función principal en el taller

- Expositor
- Observador
- Moderador
- Relator
- Organizador
- Participante

Profesión **ECONOMISTA**

Grado

- 
- 
- 
- 

Organismo **BOLSA NACIONAL AEROPECUARIA S.A.**

Departamento/ unidad **INFORMACION**

Cargo **JEFE**

Dirección **calle 31 # 6-41 Piso 14**

Teléfono of: **2852062**  
casa: **2843276**

ó **2880477**

Telex

Fax **2**



## PRESENTACION

La participación mas activa del sector agropecuario en las negociaciones comerciales internacionales, ha sido unos de los hechos más relevantes en la práctica de los acuerdos comerciales entre países, en los últimos años. La marcha de algunos procesos de integración como la Comunidad Europea, el Pacto Andino, las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, han tenido al sector agropecuario como centro de las disputas y de las negociaciones mas específicas, arduas y dilatadas.

Por otra parte, los cambios en las situaciones de apertura de los mercados agrícolas internos y condiciones de acceso a los mercados externos están sucediendo con gran velocidad. El proceso de integración y las negociaciones bilaterales y multilaterales en las que se encuentran involucrados los países andinos, están ampliando las posibilidades de acceso a los mercados externos de algunos productos agropecuarios pero también están creando competencia a las producciones internas, no exenta de situaciones conflictivas producidas en algunos casos por negociaciones con terceros países que involucran preferencias discriminatorias.

Tanto los Gobiernos como el Sector Privado de los Países Andinos se enfrentan a un amplio escenario de negociaciones bilaterales y multilaterales, que exige la disponibilidad de profesionales capacitados para preparar y conducir estas tratativas. El Grupo de los Tres, Chile, Centroamérica, los Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la ALADI, la plena vigencia del Arancel Externo Común en el Pacto Andino, las negociaciones internacionales sobre productos básicos, el acceso al mercado de Estados Unidos a través de las negociaciones bilaterales y de la Iniciativa Andina, así como el acceso al mercado de la Comunidad Europea a través del sistema Generalizado de Preferencias, son algunas de las negociaciones a las que se encuentran enfrentados los equipos negociadores de estos países.

Con el propósito de desarrollar la capacidad técnica nacional en el área de política comercial agropecuaria y en las áreas de preparación, conducción, evaluación de negociaciones comerciales internacionales, seguimiento y administración de acuerdos comerciales, el IICA con la colaboración de la Sociedad de Agricultores de Colombia, realizó en Santafé de Bogotá entre el 10 de julio y el 12 de agosto de 1993, un Taller Nacional sobre Negociaciones Comerciales Internacionales para el Sector Agropecuario con la participación de técnicos y dirigentes de los Ministerios de Agricultura y Comercio Exterior, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, INCOMEX, ICA, Asociación Nacional de Exportadores, SAC, FENALCE, FEDEPAPA, FEDEPALMA, ANALAC, FEDEGAN, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Jorge Tadeo Lozano.



El taller contó con conferencistas de los Ministerios de Agricultura y Comercio Exterior de Colombia, el INCOMEX, el IICA, el Instituto Colombiano Agropecuario, la Junta del Acuerdo de Cartagena, la Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos de México y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

El presente documento reúne los materiales de lectura entregados a los participantes con el fin de profundizar sobre cada uno de los temas tratados en el evento.

Esta compilación se hace con un fin estrictamente didáctico.

Carlos Federico Espinal  
Coordinador del Taller



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA

TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES  
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

MATERIAL DE LECTURA

TEMA A

PRINCIPIOS BASICOS

LOS INDICADORES DE APOYO A LA AGRICULTURA Y LAS  
NEGOCIACIONES COMERCIALES

Santafé de Bogotá, D.C. Julio-Agosto 1993





REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION  
UNIDAD DE DESARROLLO AGRARIO

CALCULO DEL GRADO DE APOYO  
AL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO  
A TRAVES DEL EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR - ESP

Santafé de Bogotá, mayo de 1993

## I N D I C E

INTRODUCCION	1
I. DEFINICION	1
II. RESULTADOS GLOBALES Y POR PRODUCTO	3
III. DESAGREGACION DEL ESP POR COMPONENTES	5
A. Transferencias Directas al Productor	5
B. Apoyos Indirectos a través del Gasto Público	7
C. Ajuste Macroeconómico	7
IV. COMPARACIONES INTERNACIONALES	8
V. CONCLUSION	12
BIBLIOGRAFIA	14

**CALCULO DEL GRADO DE APOYO  
AL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO  
A TRAVES DEL EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR - ESP  
1986 A 1992**

**INTRODUCCION**

Este informe presenta los resultados del cálculo del Equivalente de Subsidio al Productor -ESP- entre 1986 y 1992 para nueve productos incluidos en el Sistema de Franja de Precios: arroz, maíz, sorgo, trigo, cebada, soya, palma, azúcar y leche.

En el período analizado se identificó un ESP en porcentaje del precio interno para el agregado de los nueve productos de 21.4%, explicado principalmente por las grandes transferencias que fueron destinadas a la producción de leche.

La magnitud de los ESP calculados de los diferentes productos se explica fundamentalmente por el apoyo interno al precio al productor, el cual contribuye en promedio un 87.7% del valor del índice. Los desembolsos presupuestarios del sector público que no implican transferencias directas a los productores explican en promedio un 9.0%, mientras que los subsidios a los fertilizantes y los subsidios crediticios no han influido de manera significativa en el grado de apoyo al productor agropecuario.

**I. DEFINICION**

El ESP es un indicador que permite calcular el grado o el valor total monetario de apoyo (o desestímulo) a la producción agropecuaria. En otras palabras, es un indicador de las transferencias de los consumidores (vía precios) y de los contribuyentes (vía gasto público) a los productores agropecuarios, resultado de la aplicación de un conjunto de políticas agropecuarias.

El ESP Total se define como:

$$ESP = Q * (Pd - Pr) + D - L + B - AG$$

donde,

Q = volumen de producción

Pd = precio interno al productor, o precio doméstico en dólares

- (Pd=Pi/tc)<sup>1</sup>
- Pr = precio de referencia, o precio internacional del producto internado en el mercado doméstico, en dólares
- D = pagos directos a los productores, lo que incluye subsidios a la producción, a los factores primarios, y otros pagos de estabilización o de compensación por catástrofes naturales<sup>2</sup>
- L = impuestos sobre la producción que reducen el ingreso recibido por los productores
- B = todos los otros apoyos financiados a través del presupuesto nacional, o desembolsos presupuestarios, que indirectamente benefician a los productores. Incluye subsidios a los medios de producción, crédito agrario, investigación y extensión, educación e infraestructura rural. Incluye también las concesiones fiscales a los productores<sup>3</sup>
- AG = ajuste por alimentos balanceados (solo para los productos pecuarios), que es la valoración monetaria de los costos adicionales de alimentación del ganado que se producen como consecuencia de las medidas de apoyo a los precios de mercado de los productos agrícolas que se utilizan como alimentos balanceados<sup>4</sup>.

En los cálculos del ESP efectuados por la OECD<sup>5</sup>, se incluyen cinco categorías de medidas de política agrícola, a saber:

- i. Las que simultáneamente afectan los precios a productores y consumidores (Sustentación de Precios de Mercado),
- ii. Las que transfieren recursos directamente de los contribuyentes a los productores, sin aumentar los precios a los consumidores (Pagos Directos),
- iii. Las que reducen los costos de los factores sin hacer distinción entre los subsidios al capital y aquellos a otros factores, tales como el subsidio al crédito y a los insumos (Reducción en Costo de los Factores),
- iv. Las que en el largo plazo reducen los costos pero no son recibidas directamente por los productores, tales como el gasto público en investigación y extensión (Servicios Generales),

---

<sup>1</sup> Se emplea la tasa de cambio a la cual se efectúan las transacciones comerciales de importación y exportación.

<sup>2</sup> Los componentes D y L no se incluyen en el caso colombiano.

<sup>3</sup> No se incluyen concesiones fiscales en el caso colombiano.

<sup>4</sup> Se elimina este componente para la leche en Colombia al tratarse de una producción básicamente extensiva.

<sup>5</sup> Carmel Cahill and Wilfrid Legg. Estimation of Agricultural Assistance Using Producer and Consumer Subsidy Equivalents (PSEs/CSEs): Theory and Practice. OECD Economic Studies. Paris, Winter 1989-1990.

v. Otros apoyos indirectos, tales como los subsidios regionales y las concesiones tributarias.

El ESP ha sido ampliamente utilizado para estimar las fuentes de apoyo al sector agropecuario, pues permite capturar en un sólo indicador, todas las transferencias a los productores generadas por las políticas agrícolas.

Así mismo, permite hacer comparaciones internacionales del grado de apoyo o desestímulo en el sector agropecuario con una metodología común, por lo cual ha sido propuesto como indicador base para negociaciones comerciales y armonización de políticas agropecuarias.

Igualmente, el ESP contiene de manera consistente la información necesaria para examinar y hacer seguimientos anuales a las políticas agropecuarias que afecten la producción agrícola, el consumo y el comercio de países individuales.

## II. RESULTADOS GLOBALES Y POR PRODUCTO

De los nueve productos agropecuarios estudiados, sólo el azúcar es un producto de exportación, aunque su mercado más importante es el doméstico. El arroz se ha mantenido en los límites de la autosuficiencia, exportándose e importándose alternativamente durante la última década<sup>6</sup>. Los demás productos han sido normalmente considerados como importables.<sup>7</sup>

El resultado del ESP Total agregado para los nueve productos estudiados (Cuadro No. 1), muestra una progresiva caída entre los años 1986 y 1989, al pasar la protección de US\$760.3 millones a US\$442.5 millones, desmejorándose en un 41.8%<sup>8</sup> <sup>9</sup>. En los tres últimos años se han incrementado ostensiblemente las transferencias hacia este conjunto de productos, ubicándose el ESP Total en US\$1.254.9 millones en 1992.

Entre 1986 y 1992 el ESP como porcentaje del valor de la producción

---

<sup>6</sup> El cálculo del ESP para el arroz se hizo como producto importable y como exportable.

<sup>7</sup> El precio internacional del maíz se ajusta por un factor de calidad de 25% para homologarlo al maíz blanco de consumo interno, que no es transable a nivel internacional.

<sup>8</sup> El resultado mencionado incluye gasto público por producto.

<sup>9</sup> Los resultados obtenidos difieren de los de otros estudios sobre el ESP en Colombia no solo por diferencias metodológicas sino también de fuentes de información y tratamiento de la misma. Entre ellos están: Barceló Vila, Luis Vicente y García Alvarez-Coque, José María. Equivalente del Subsidio al Productor en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Resultados preliminares. Notas metodológicas. JUNAC, JUN/TALL.ESP.PA/1/dt2. Lima, 9 de septiembre de 1992 y Roberts, Donna y Trapido, Paul. Government Intervention in Latin America Agriculture, 1982-87. USDA. Washington, september 1991.

en términos del precio interno para los nueve productos estudiados fue de 21.4% en promedio. Entre 1986 y 1990 este porcentaje descendió de 36.9% a 7.0%, para luego aumentar a 23.8% en 1992.<sup>10</sup>

En el comportamiento agregado tienen una alta incidencia la situación del azúcar y la leche. El azúcar manifiesta un impuesto al productor entre 1989 y 1991 en beneficio de los consumidores. Por el contrario en el caso de la leche se presenta una intensificación del apoyo al productor desde 1990.

Merced a los resultados un tanto atípicos de la leche y el azúcar, se calculó un subtotal excluyendo estos dos productos. El resultado obtenido muestra una tendencia decreciente del ESP Total al descender paulatinamente entre 1986 y 1991 de US\$296.8 millones a US\$57.3 millones, para luego ascender en 1992 a US\$82.7 millones.

Para este subgrupo de productos, el ESP en porcentaje del precio interno estuvo entre 1986 y 1992 en 17.9% en promedio, pasando de 34.0% a 6.7%, respectivamente. (Cuadro No.2 y Gráficas del ESP en Porcentaje).

Para el conjunto de los siete productos se registró un efecto neto de apoyo al productor durante el período estudiado explicado fundamentalmente por las transferencias procedentes de los consumidores. No obstante, se presenta un efecto impositivo al productor, en beneficio de los consumidores, en el caso del maíz desde 1989 y de la palma africana en 1992.

En 1992 el apoyo total se incrementó para arroz, maíz y sorgo, por efecto de la caída en los precios internacionales. A su vez, el ESP Total cayó sustancialmente para palma, soya, cebada y trigo. Este descenso en la protección de estos productos obedece principalmente a la caída experimentada por el precio interno, en términos reales. Para el caso del trigo la menor protección se deriva de un mayor aumento proporcional del precio de referencia en relación con el precio interno.

Así, en 1992 el nivel más bajo del ESP en porcentaje del precio interno se registró en palma africana -9.2% y los mayores niveles se presentaron para leche 53.2%, cebada 23.8%, azúcar 20.9%, trigo 18.0%, soya 16.7% y arroz 16.3%.

Durante el período 1986-1992 se registró un apoyo neto al productor para el conjunto de los nueve productos, explicado fundamentalmente por el apoyo al precio interno, responsable del 87.7% del ESP total. Las transferencias realizadas a través del gasto público en funcionamiento e inversión pública e infraestructura explican un

---

<sup>10</sup> Expresión comúnmente utilizada en los cálculos internacionales, como en los países de la OECD y México, al referirse a las transferencias como porcentaje del ingreso recibido por los productores, la cual se empleará para hacer comparaciones con dichos países.

9.0 del ESP. Por su parte, el componente de subsidio al crédito explica en 3.9% el ESP y el subsidio a los fertilizantes tiene un efecto negativo sobre el valor total de -0.6%.

### III. DESAGREGACION DEL ESP POR COMPONENTES

#### A. Transferencias Directas al Productor

**Apoyo al Precio Interno o Protección Nominal:** El principal apoyo al sector se ha dado a través del componente de apoyo al precio interno, que pasó de US\$674.0 millones en 1986 a US\$331.2 millones en 1989, para luego ascender a US\$1.174.4 millones en 1992. El apoyo al precio interno explica el 87.7% del ESP Total en el período estudiado, determinando notablemente su evolución. (Cuadro No.1 y Gráficas de Apoyo al Precio Interno).

El apoyo al precio interno no es otra cosa que el arancel implícito o la protección nominal, calculada en términos unitarios como la diferencia entre el precio interno y el precio internacional de referencia. En términos porcentuales es la relación entre esta diferencia de precios, dividido el precio de referencia.

En los primeros años del período estudiado se aprecia una mayor diferencia entre los precios domésticos y los precios de referencia, resultado de las políticas de comercio exterior, como las licencias y cuotas de importación. Además de lo anterior, el manejo de los precios internos, en los que se incluyen los precios de sustentación y el control de precios, implicaron una mayor protección nominal a la producción interna, en promedio 52.3% en 1986 y 45.6% en 1987. (Cuadro No.3).

En 1988 y 1989, se presenta un deterioro en este componente, 25.3% y 11.4% respectivamente, debido al incremento en los precios internos. Para la mayoría de los productos, resultó inferior el reajuste en los precios internos que el incremento en los precios internacionales. De allí la reducción en el grado de apoyo a través de este componente, con el consecuente inicio de la desprotección de los cultivos, con excepción de cebada y soya.

Este fenómeno se pronunció aún más en 1990 para arroz, maíz y sorgo, al caer en mayor proporción el precio interno con relación a la disminución presentada por los precios internacionales. La situación de precios internos deprimidos, estuvo relacionada con niveles altos de abastecimiento registrados para estos productos.

En 1991, en pleno desarrollo de la apertura económica, se redujeron aranceles, se liberaron importaciones, se eliminaron los precios de sustentación y los controles de precios. Además se creó, a mediados del año, el sistema de franjas de precios para las importaciones de los nueve productos estudiados. En este año persistió el efecto impositivo para el maíz, al mantenerse la

relación desfavorable entre precio interno y precio internacional.

A su vez, disminuyó la protección nominal para palma y soya, como consecuencia de una mayor caída en el precio interno. Se mantuvo para trigo y cebada, productos para los cuales se acordaron contratos de absorción de cosechas por parte de la industria. Para la leche la protección aumentó sustancialmente, mientras que para el sorgo se aumentó levemente.

En 1992 se registraron incrementos en la protección nominal para leche 108.4%, cebada 25.4%, azúcar 21.4%, sorgo 16.9%, trigo y arroz 14.8% y soya 12.5%. Aunque permanece la desprotección al maíz, también aumenta su nivel al situarse en -4.0%. A su vez, cae para palma a -13.0%, manifestándose por primera vez la desprotección del cultivo.

El aumento en el arancel implícito ocurrido en 1992 para arroz, maíz, soya, sorgo y azúcar, se debe principalmente a la caída en los precios internacionales, mientras crecen los precios internos en dólares, en virtud de una menor tasa de devaluación en relación con un mayor aumento relativo de los precios internos en pesos.

Es importante resaltar la diferencia existente entre la tasa de protección nominal encontrada y el arancel nominal promedio vigente durante 1992, el cual incluye el básico más el variable en el mecanismo de franja de preciso. Este arancel nominal resulta superior a la protección nominal para la mayoría de los productos, siendo similares para azúcar y trigo e inferiores para cebada y leche.

La situación descrita puede estar evidenciando problemas que conducen a un menor precio interno que el precio que debería existir teóricamente si las señales para el mercado interno fueran los precios piso y techo de la franja, y los precios oficiales de referencia semanales. Entre los posibles factores que están conduciendo a esta situación eventualmente se encuentran problemas en la estructura y los mecanismos comerciales, como también distorsiones de precios inducidas por las diferentes políticas sectoriales y comerciales en los países del Grupo Andino, con los cuales operó la zona de libre comercio.

En efecto, vale la pena señalar entre ellos la estructura monopólica u oligopólica de la agroindustria, la falta de poder de negociación de los productores, las facilidades financieras de las importaciones en relación a las condiciones financieras de almacenamiento y compra de las cosechas internas, las importaciones sin arancel de países del Grupo Andino con los cuales no se han armonizado aún las políticas y las diferencias arancelarias entre dichos países, entre otras.

**Subsidio en Crédito:** El subsidio crediticio tuvo una importancia relativa al comienzo del período, al sumar US\$43.6 millones en 1986



y US\$38.4 millones en 1989, pero luego caer progresivamente a US\$5.5 millones en 1992. El subsidio crediticio representó en promedio al 3.9% del ESP Total en el período. Se evidenció el paulatino deterioro del subsidio a través de las tasas de interés a partir de la creación de FINAGRO en 1990, al fijarse tasas de interés en niveles muy similares a las del mercado. El subsidio crediticio por producto benefició especialmente al arroz al percibir el 47.6% del total destinado al conjunto de los nueve productos. Le siguen en orden de importancia sorgo 16.6%, maíz 13.5%, leche 9.5% y soya 8.0%. (Cuadro No.1).

**Impuesto a los fertilizantes:** Al no existir una política explícita de subsidio de fertilizantes, con excepción del subsidio al fertilizante cafetero otorgado por la Federación de Cafeteros, y al existir un gravamen a la importación de los fertilizantes, se consideró que hay un impuesto a los mismos, el cual se obtiene aplicando el arancel nominal al valor de los fertilizantes consumidos anualmente por cada producto agrícola.

El impuesto a los fertilizantes ha sido más o menos estable, con un leve descenso en 1991 por la reducción arancelaria y la caída en la producción agrícola, representando en promedio -0.6% del ESP Total. De hecho la principal reforma arancelaria en los insumos ocurre hacia 1986, y posteriormente en 1991 cuando se liberan las importaciones y se reducen los aranceles. (Cuadro No.1).

#### **B. Apoyos Indirectos a través del Gasto Público**

El apoyo a través del gasto público, o apoyos indirectos por inversión y servicios generales, muestra un aumento entre 1986 y 1989, de US\$46.5 millones a US\$78.3 millones, respectivamente.<sup>11</sup> En 1990 y 1991 desciende, para aumentar en 1992 a US\$79.3 millones. El primer período refleja el esfuerzo realizado por incrementar la inversión pública sectorial a través de créditos externos, con el fin de compensar los efectos perjudiciales que sobre el sector agropecuario había originado la política macroeconómica de principios de la década. (Cuadro No.1).

#### **C. Ajuste macroeconómico**

**Distorsión por Tasa de Cambio:** Se calculó un ESP incluyendo la distorsión por tasa de cambio, la cual contribuyó a elevar paulatinamente el apoyo al sector entre 1986 y 1990, para disminuir en 1992, sin que por ello se hubiese perdido la protección por esta vía. La distorsión por tasa de cambio en los años mencionados ascendió a US\$64.9 millones, US\$452.1 millones y US\$250.4 millones,

---

<sup>11</sup> De su cálculo se excluyen los recursos transferidos a FINAGRO y Caja Agraria puesto que su efecto se capta por medio del subsidio al crédito, las transferencias a IDEMA para compra de cosechas que se capta a través del apoyo al precio interno, y las transferencias para programas de medio ambiente y pesca, puesto que no son pertinentes. Tampoco se incluye el servicio de la deuda.

respectivamente.<sup>12</sup> (Cuadros No.1).

A partir del decreto 444 de 1967 se impuso en Colombia un estricto control de cambios a través del Banco de la República. Hasta 1985 la sobrevaluación del peso colombiano implicó un impuesto a los sectores transables de la economía, con lo cual se desprotegió al sector agropecuario. En 1985, una de las principales medidas del ajuste económico fue la devaluación nominal de 50%, que corrigió el desajuste del tipo de cambio real. Así, la tasa de cambios de equilibrio se alcanzó entre 1985 y 1986.

Desde entonces la depreciación continua del tipo de cambio real hasta 1990 favoreció a los cultivos transables. Las medidas de liberación cambiaria y control monetario tomadas en 1991, con repercusión en un menor ritmo de devaluación nominal, han conducido a la apreciación de la tasa de cambio real y a una menor protección de los cultivos transables por esta vía.

#### IV. COMPARACIONES INTERNACIONALES

Para poder evaluar el grado de apoyo otorgado por Colombia a los productores agropecuarios, se realizó una comparación de los valores porcentuales del ESP calculados en diferentes países.

De esta manera, los resultados en Colombia contrastan notoriamente con los registrados en los países industrializados, miembros de la OECD.<sup>13</sup> En efecto, entre 1987 y 1991, para los nueve productos estudiados en el país, el nivel del ESP en porcentaje del precio de interno fue 17.8% en promedio, muy inferior al porcentaje que se alcanzó en los países miembros de la OECD de 44.8% para el promedio de las doce categorías de productos agropecuarios contemplados. (Cuadros No.4).

Los productos que recibieron un mayor apoyo en los países de la OECD entre 1987 y 1991 fueron arroz 84.2%, leche 64.6%, carne de ovino 63.8%, azúcar 59.2%, trigo 48.4%, carne bovina 44.4%, granos 42.2% y semillas oleaginosas 30.2%.

Las diferencias entre el apoyo otorgado a cada producto en los países desarrollados y en Colombia son bien marcadas. Mientras en la OECD el arroz registró entre 1987 y 1991 un ESP de 84.2%, en Colombia fue 18.3%. Los países que en mayor medida apoyan este

---

<sup>12</sup> Se evalúa como la disparidad entre la tasa de cambio registrada en el mercado y la tasa de cambio nominal de equilibrio. Se parte de la relación entre la tasa de cambio nominal de equilibrio y la tasa de cambio nominal en 1983, dato disponible en Jorge García. Con base en la devaluación anual, la tasa de inflación interna y la externa, se determina el índice para los años siguientes, el cual se aplica al precio de referencia por el volumen de producción.

<sup>13</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development. Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1992. Paris, 1992.

cultivo son Japón 88.4%, la Comunidad Europea 66.8% y Estados Unidos 41.8%.

Por su parte la leche registró un ESP de 64.6% en la Comunidad y de 40.0% en Colombia. La leche es apoyada principalmente en Japón 86.6%, Suiza 81.8%, Noruega 79.4%, Canadá 77.0%, Finlandia 75.6%, Suecia 70.0%, la Comunidad 63.6%, Austria 59.2% y los Estados Unidos 59.0%.

La azúcar es otro de los productos que es fuertemente apoyado en los países desarrollados con un ESP de 59.2% entre 1987 y 1991, mientras en Colombia registró un impuesto al productor de -9.0%. Los países que más apoyan al azúcar son Suiza 82.4%, Finlandia 74.2%, Japón 71.0%, la Comunidad 62.8%, Estados Unidos 54.2% y Suecia 52.6%.

En el caso del trigo el ESP en la OECD sumó 48.3% y en Colombia 18.3%. Este producto es apoyado principalmente en Japón 99.4%, Suiza 82.6%, Noruega 79.0%, Finlandia 78.6%, Austria 64.8%, Suecia 53.2%, la Comunidad 48.4% y Estados Unidos 44.6%. A los granos se les otorgó un apoyo medido a través del ESP de 42.2% en los países de la OECD, mientras en Colombia el apoyo por producto fue 15.7% para sorgo, 1.5% para maíz y 25.1% para cebada. Por país el mayor apoyo lo otorgan Japón 97.6%, Suiza 85.8%, Finlandia 85.2%, Noruega 83.6%, Suecia 53.4%, la Comunidad 50.8% y Austria 44.4%.

Por último, en el caso de las oleaginosas los países desarrollados concedieron un apoyo de 30.2% en promedio durante 1987 y 1991, cuando en Colombia la soya se protegió en 20.6% y la palma en 33.0%. Sin embargo, en este último caso el ESP en 1991 fue 17.7% en Colombia frente a un ESP de 30.0% en promedio para oleaginosas en la OECD. Entre los países que realizan unas mayores transferencias hacia las oleaginosas están Suiza 96.4%, Finlandia 85.6%, la Comunidad 66.2%, Japón 65.8% y Suecia 56.4%.

Por otra parte, al hacer una comparación entre el ESP en porcentaje del precio interno entre Colombia y México para algunos productos se encuentran diferencias sustanciales. Entre 1986 y 1989 el ESP en porcentaje del valor de la producción en México fue en promedio 29.3% para trigo, 58.2% para maíz, 54.6% para sorgo, 50.3% para soya y -3.3% para leche. Por su parte en Colombia durante el mismo período fue 17.9% para trigo, 12.1% para maíz, 20.5% para sorgo, 21.5% para soya y 37.9% para leche. A diferencia de Colombia donde el apoyo al productor se explica fundamentalmente por el componente de apoyo al precio interno, en México resulta tan importante este componente como el subsidio a los insumos, tales como crédito, seguro de cosechas, fertilizantes, semillas, e irrigación.

En los países desarrollados el apoyo a los productores agropecuarios se otorga de muy diversas formas. En los Estados Unidos la legislación básica de la política gubernamental agrícola para el período 1991 a 1995 es la Ley Agrícola de 1990. El

principal instrumento de política aplicado al campo agrícola es el Pago de Deficiencia, que opera en conjunción con el Programa de Reducción de Area -PRA. El mantenimiento de un precio mínimo opera a través de prestamos no reembolsables concedidos por la Commodity Credit Corporation -CCC, relativos a los programas por cultivo. La tasa de interés de los prestamos también ayuda a definir la tasa del Pago de Deficiencia que es la diferencia entre el mayor del precio del mercado o la tasa de préstamo, y el "target price" o precio de garantía.

Para soya, arroz y algodón se determinan tasas de interés preferenciales para créditos de mercadeo. El azúcar y la leche son apoyados a través de precios administrados los cuales se sustentan por medio de cuotas y aranceles a la importación. La CCC también está listo a adquirir las existencias de productos lácteos para sustentar el precio de la leche. La Ley de Importación de Carne, conjuntamente con el acuerdo de restricción voluntaria sobre las exportaciones a los Estados Unidos, han sido la principal fuente de protección para la industria de la carne.

El Programa de Promoción de Exportaciones (EEP) incluye una autoridad discrecional para otorgar subsidios a la exportación. El programa ha variado significativamente con respecto al nivel del subsidio ofrecido, los productos y los países objetivo, y la cantidad de exportaciones de cualquier producto que recibe subsidios. El instrumento empleado en el sector de frutas y vegetales, incluye tanto las ordenes de mercadeo como el establecimiento de estándares de calidad. El Programa de Reserva de Area para la Conservación del Medio Ambiente es la principal medida ambiental. Las medidas de política financiadas con presupuesto federal son de menor importancia en los Estados Unidos.

En la Comunidad Económica Europea el apoyo a la agricultura se manifiesta principalmente a través de la sustentación de precios proporcionada a través de impuestos variables a la importación y subsidios a la exportación. Este apoyo está limitado por cuotas de producción o mediante la aplicación de un sistema de Cantidades Máximas Garantizadas -CMG, con base en el cual el precio de sustentación o los pagos directos disminuyen cuando la producción excede la CMG.

La sustentación de precios está complementada con medidas tendientes a fomentar cierto tipo de productos, promover el uso de ciertos tipos de productos bien sea a nivel agrícola o agroindustrial, estimular el retiro de tierra agrícola, la extensión y diversificación de la producción, y el retiro de productores y trabajadores rurales. Estos programas, como también los relacionados con infraestructura, investigación, extensión agrícola, son financiados por medio de un presupuesto comunitario y con el presupuesto de cada estado miembro. Así mismo los estados miembros financian las compensaciones por desastres naturales, programas de reducción de costos de ciertos insumos,

particularmente subvenciones al capital, tasas de interés subsidiadas, y exenciones tributarias sobre combustibles para la agricultura.

En el Japón el apoyo es suministrado a través de precios administrados mantenidos por medio de cuotas y aranceles a las importaciones. El sistema de apoyo es para casi todos los productos. Los Pagos de Deficiencia apoyan la producción de claveles, leche procesada y soya para la alimentación humana, pero no para la animal. Se implementan controles de oferta mediante un esquema de diversificación de tierra en arroz hacia otros cultivos, el Programa de Establecimiento de Granjas con Campos de Arroz, y por medio de cuotas en las entregas de leche. No hay impuestos a los insumos o productos agrícolas.

El gobierno opera los regímenes de importación y de sustentación de precios para productos lácteos y azúcar, y el esquema de estabilización de precios para carne de res y cerdo. Los gobiernos departamentales y locales, con una pequeña ayuda del gobierno central, suministran la infraestructura para el servicio de extensión a los productores. Los gobiernos locales también son responsables de ayudar en el crecimiento de la productividad.

#### IV. CONCLUSION

Entre 1986 y 1992 se presenta una disminución del apoyo al sector agropecuario, medido a través del Equivalente del Subsidio al Productor. Entre 1986 y 1991 para nueve productos estudiados el ESP Total pasó de US\$760.3 millones a US\$442.5 millones en 1989, y aumentó a US\$1.254.9 millones en 1992. Para siete productos descendió de US\$296.8 millones en 1986 a US\$57.3 millones en 1991 y luego ascendió a US\$82.7 millones en 1992.

El ESP en porcentaje del valor de la producción a precios internos para nueve productos fue en promedio 21.4%, y para siete productos 17.9%. En 1992 alcanzó en promedio 23.8% para nueve productos y 6.7% para siete productos.

El apoyo al sector agropecuario se explica fundamentalmente por el apoyo al precio interno, o protección nominal, medido como la diferencia entre el precio interno y el precio internacional de referencia, el cual explica el ESP Total en 87.7%.

Entre 1986 y mediados de 1991 se aplicó una política comercial sustentada en cuotas y licencias de importación, altos aranceles y sobretasas a la importación, en conjunción con una política de comercio interno de intervención estatal a través de precios de sustentación y control de precios. Durante este período se evidenció un alto apoyo al precio interno de los productos analizados y un mayor nivel del ESP.

A partir de 1991 esta política comercial es sustituida por la libertad de importaciones, la reducción arancelaria, la libertad de precios internos, el establecimiento de franjas de precios para las importaciones y precios mínimos de garantía. Desde entonces disminuyó el apoyo al precio interno para la mayoría de los productos, como también el nivel del ESP.

En 1992, cuando opera plenamente la nueva política de apertura comercial, la tasa de protección nominal que aumenta para algunos productos, resulta inferior al arancel nominal vigente a través de las franjas de precios, lo cual está señalando eventuales problemas en la estructura y los mecanismos comerciales. De igual forma señala las distorsiones de precios existentes en los países del Grupo Andino con los cuales opera la zona de libre comercio.

Los componentes de subsidio al crédito y a los insumos sólo representaron el 3.3% del ESP Total. El componente de subsidio al crédito disminuyó paulatinamente en el período estudiado, con la desaparición progresiva de la tasa de interés preferencial al sector. El componente de subsidio a los fertilizantes ha implicado un impuesto a los productores, permaneciendo estable entre 1986 y 1991, punto a partir de cual disminuye levemente en virtud de la reducción arancelaria resultante de la apertura económica y la caída en la producción.

El apoyo a través del gasto público representó el 9.0% del ESP Total, aumentado entre 1986 y 1989 y descendiendo en los dos años siguientes, para luego recuperarse en 1992.

Por último, las distorsiones macroeconómica generadas por la tasa de cambio, provocaron una disminución en la protección, merced a la continua apreciación de la tasa de cambio real desde 1991.

## B I B L I O G R A F I A

BARCELO VILA, LUIS VICENTE Y GARCIA ALVAREZ-COQUE, JOSE MARIA. Los indicadores del grado de apoyo, el GATT y la política agropecuaria común andina. JUNAC, JUN/dt355. Lima, 9 de julio de 1992. Documento de trabajo.

BARCELO VILA, LUIS VICENTE Y GARCIA ALVAREZ-COQUE, JOSE MARIA. Equivalente del Subsidio al Productor en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Resultados preliminares. Notas metodológicas. JUNAC, JUN/TALL.ESP.PA/1/dt2. Lima, 9 de septiembre de 1992.

CAHILL, CARMEN AND LEGG, WILFRID. Estimation of agricultural assistance using producer and consumer subsidy equivalents: Theory and practice. Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Economic studies No.13. París, winter 1989-1990.

GALLON AGUDELO, MARTA OLGA. El empleo de fertilizantes químicos en Colombia y su incidencia en el costo de producción agrícola. R.N.A. No.884. Bogotá, septiembre de 1988.

GARCIA ALVAREZ-COQUE, JOSE MARIA. Propuesta metodológica para la estimación del Equivalente de Subsidio al Productor para el seguimiento, análisis y armonización de políticas agropecuarias en el Grupo Andino. Quito, diciembre de 1992.

GARCIA GARCIA, JORGE y MONTES LLAMAS, GABRIEL. Trade, exchange rate, and agricultural pricing policies in Colombia. World Bank. Washington, 1989. Pag.267, tabla A2.2.

IATRC. An Analysis of a United States-Canada-Mexico Free Trade Agreement. University of Minnesota. November 1991.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Agricultural policies, markets and trade. Monitoring and outlook 1992. París. 1992.

PERFETTI, JUAN JOSE y BARAJAS, ADOLFO. Análisis y seguimiento de políticas económicas para el desarrollo y la integración agropecuaria y agroindustrial -Colombia. Fedesarrollo. Bogotá, mayo de 1990.

RAMIREZ V., JORGE. El sector agropecuario dentro de la apertura económica. R.N.A. No.894. Bogotá, marzo de 1991.

ROBERTS, DONNA Y TRAPIDO, PAUL. Government intervention in latin american agriculture, 1982-87. USDA. Washington, september 1991.

SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA. Coyuntura agropecuaria 1986-1992. Revista Nacional de Agricultores. Bogotá. Varios números.



CUADRO 1  
EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR POR PRODUCTO EN COLOMBIA  
ESP Total (Millones de US\$)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>ARROZ</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	140.2	105.2	117.5	36.2	-1.3	8.5	43.9
Subsidio fertilizantes	-1.2	-1.3	-1.4	-1.9	-1.8	-1.4	-1.3
Subsidio crediticio	20.8	17.7	20.1	19.7	9.0	5.0	2.8
<b>TOTAL</b>	<b>159.8</b>	<b>121.6</b>	<b>136.2</b>	<b>54.0</b>	<b>6.0</b>	<b>12.1</b>	<b>45.4</b>
Gasto Público	7.7	10.5	10.6	13.6	11.3	8.4	10.3
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>167.5</b>	<b>132.1</b>	<b>146.7</b>	<b>67.5</b>	<b>17.2</b>	<b>20.5</b>	<b>55.7</b>
Distorsión por tasa de cambio	11.2	25.3	34.5	62.9	73.3	61.1	32.8
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>185.7</b>	<b>166.9</b>	<b>193.0</b>	<b>135.9</b>	<b>90.3</b>	<b>83.2</b>	<b>93.3</b>
<b>MAIZ</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	14.5	36.0	-2.4	-7.1	-45.5	-34.0	-8.3
Subsidio fertilizantes	-0.4	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.4	-0.4
Subsidio crediticio	5.1	5.4	6.2	4.8	3.1	1.5	0.9
<b>TOTAL</b>	<b>19.2</b>	<b>41.0</b>	<b>3.4</b>	<b>-2.7</b>	<b>-42.9</b>	<b>-33.0</b>	<b>-7.7</b>
Gasto Público	5.2	6.8	7.6	9.4	9.0	8.6	8.8
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>24.4</b>	<b>47.8</b>	<b>11.0</b>	<b>6.7</b>	<b>-33.9</b>	<b>-24.4</b>	<b>1.0</b>
Distorsión por tasa de cambio	7.4	14.1	20.0	35.7	50.6	51.0	23.1
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>31.8</b>	<b>61.9</b>	<b>31.0</b>	<b>42.4</b>	<b>16.7</b>	<b>26.6</b>	<b>24.1</b>
<b>SORGO</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	9.3	38.6	9.2	5.7	2.0	6.0	20.4
Subsidio fertilizantes	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3
Subsidio crediticio	7.2	8.1	6.4	5.7	3.3	1.6	0.7
<b>TOTAL</b>	<b>16.3</b>	<b>46.4</b>	<b>15.3</b>	<b>11.1</b>	<b>5.0</b>	<b>7.3</b>	<b>20.8</b>
Gasto Público	3.1	4.4	4.6	4.9	4.5	3.9	4.9
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>19.4</b>	<b>50.7</b>	<b>19.9</b>	<b>16.0</b>	<b>9.6</b>	<b>11.3</b>	<b>25.7</b>
Distorsión por tasa de cambio	4.6	9.2	12.2	19.0	25.9	23.8	13.3
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>24.5</b>	<b>63.4</b>	<b>33.1</b>	<b>35.9</b>	<b>35.9</b>	<b>36.2</b>	<b>41.2</b>
<b>TRIGO</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	4.8	3.0	0.5	0.3	5.2	4.4	2.3
Subsidio fertilizantes	-0.1	-0.0	-0.0	-0.1	-0.1	-0.0	-0.0
Subsidio crediticio	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>5.0</b>	<b>3.1</b>	<b>0.7</b>	<b>0.4</b>	<b>5.3</b>	<b>4.4</b>	<b>2.3</b>
Gasto Público	0.8	0.8	0.7	1.0	1.1	0.9	0.9
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>5.8</b>	<b>3.9</b>	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>	<b>6.4</b>	<b>5.3</b>	<b>3.1</b>
Distorsión por tasa de cambio	0.7	1.2	1.3	2.9	3.9	3.2	1.7
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>6.7</b>	<b>5.4</b>	<b>2.8</b>	<b>4.3</b>	<b>11.3</b>	<b>9.4</b>	<b>5.1</b>
<b>CEBADA</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	5.7	3.8	3.2	4.1	6.6	6.6	2.6
Subsidio fertilizantes	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1
Subsidio crediticio	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>5.8</b>	<b>3.9</b>	<b>3.3</b>	<b>4.1</b>	<b>6.5</b>	<b>6.5</b>	<b>2.5</b>
Gasto Público	0.6	0.9	1.0	0.9	0.9	0.8	0.6
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>6.3</b>	<b>4.8</b>	<b>4.2</b>	<b>5.0</b>	<b>7.4</b>	<b>7.3</b>	<b>3.1</b>
Distorsión por tasa de cambio	0.6	1.4	1.8	2.5	3.7	3.6	1.1
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>7.2</b>	<b>6.5</b>	<b>6.3</b>	<b>8.1</b>	<b>12.3</b>	<b>12.1</b>	<b>4.5</b>
<b>SOYA</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	9.1	5.3	4.1	8.8	15.7	9.7	3.6
Subsidio fertilizantes	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.1
Subsidio crediticio	3.7	2.5	3.1	3.0	2.1	0.6	0.2
<b>TOTAL</b>	<b>12.5</b>	<b>7.6</b>	<b>7.0</b>	<b>12.3</b>	<b>17.5</b>	<b>10.0</b>	<b>3.7</b>
Gasto Público	2.4	2.2	2.1	3.4	3.7	2.8	1.7
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>14.9</b>	<b>9.8</b>	<b>9.0</b>	<b>15.7</b>	<b>21.2</b>	<b>12.8</b>	<b>5.4</b>
Distorsión por tasa de cambio	2.5	3.6	4.7	9.7	14.2	11.2	3.1
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>17.8</b>	<b>13.8</b>	<b>14.1</b>	<b>26.7</b>	<b>38.4</b>	<b>25.8</b>	<b>8.9</b>
<b>PALMA AFRICANA</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	54.8	43.8	39.7	32.8	60.8	19.3	-18.3
Subsidio fertilizantes	-1.0	-1.0	-1.2	-1.6	-1.7	-1.7	-1.7
Subsidio crediticio	1.7	1.2	0.9	0.7	0.3	0.2	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>55.5</b>	<b>44.0</b>	<b>39.4</b>	<b>31.9</b>	<b>59.5</b>	<b>17.9</b>	<b>-20.0</b>
Gasto Público	3.1	4.0	5.6	6.9	6.4	6.7	8.6
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>58.7</b>	<b>48.0</b>	<b>45.0</b>	<b>38.7</b>	<b>65.9</b>	<b>24.5</b>	<b>-11.3</b>
Distorsión por tasa de cambio	2.3	5.8	10.7	14.8	17.7	22.6	15.5
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>63.7</b>	<b>57.7</b>	<b>59.7</b>	<b>58.5</b>	<b>95.2</b>	<b>50.8</b>	<b>2.2</b>
<b>SUBTOTAL SIETE PRODUCTOS</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	236.3	235.7	171.8	80.8	43.7	20.5	46.1
Subsidio fertilizantes	-3.3	-3.4	-3.8	-4.9	-4.8	-4.3	-3.9
Subsidio crediticio	38.9	35.4	37.2	34.9	18.1	9.1	4.7
<b>TOTAL</b>	<b>274.0</b>	<b>267.6</b>	<b>205.2</b>	<b>110.9</b>	<b>56.9</b>	<b>25.3</b>	<b>46.9</b>
Gasto Público	22.8	29.5	32.1	40.1	36.9	32.0	35.8
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>296.8</b>	<b>297.1</b>	<b>237.3</b>	<b>151.0</b>	<b>93.7</b>	<b>57.3</b>	<b>82.7</b>
Distorsión por tasa de cambio	29.3	60.6	85.2	147.5	189.3	176.5	90.6
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>337.4</b>	<b>375.6</b>	<b>340.0</b>	<b>311.8</b>	<b>300.0</b>	<b>244.1</b>	<b>179.3</b>
<b>AZÚCAR</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	113.0	117.7	16.8	-161.4	-191.8	-43.7	109.0
Subsidio fertilizantes	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4	-0.4
Subsidio crediticio	0.9	0.7	0.1	0.2	0.2	0.1	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>113.4</b>	<b>117.9</b>	<b>16.5</b>	<b>-161.7</b>	<b>-192.0</b>	<b>-44.0</b>	<b>109.3</b>
Gasto Público	10.7	13.7	14.1	16.8	14.7	14.3	20.6
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>124.0</b>	<b>131.6</b>	<b>30.6</b>	<b>-144.9</b>	<b>-177.3</b>	<b>-29.7</b>	<b>130.0</b>
Distorsión por tasa de cambio	11.1	22.1	34.0	81.6	110.9	90.8	56.4
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>146.8</b>	<b>164.2</b>	<b>66.3</b>	<b>-87.5</b>	<b>-102.8</b>	<b>52.0</b>	<b>190.4</b>
<b>LECHE</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	322.7	336.8	356.9	411.7	552.4	710.2	1018.5
Subsidio crediticio	3.8	4.2	4.5	3.3	1.5	0.9	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>326.5</b>	<b>341.1</b>	<b>361.5</b>	<b>415.0</b>	<b>553.8</b>	<b>711.1</b>	<b>1019.3</b>
Gasto Público	13.0	16.2	18.2	21.4	19.0	18.1	22.9
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>339.5</b>	<b>357.3</b>	<b>379.7</b>	<b>436.4</b>	<b>572.8</b>	<b>729.2</b>	<b>1042.2</b>
Distorsión por tasa de cambio	24.5	49.1	69.8	134.6	151.9	155.7	103.4
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>380.1</b>	<b>436.7</b>	<b>485.2</b>	<b>632.0</b>	<b>829.6</b>	<b>1029.3</b>	<b>1257.6</b>
<b>TOTAL NUEVE PRODUCTOS</b>							
Apoyo al precio de mercado interno	674.0	690.2	545.6	331.2	404.3	695.0	1174.4
Subsidio fertilizantes	-3.8	-3.9	-4.3	-5.4	-5.3	-4.8	-4.3
Subsidio crediticio	43.6	40.3	41.8	38.4	19.7	10.1	5.5
<b>TOTAL</b>	<b>713.9</b>	<b>726.6</b>	<b>583.2</b>	<b>364.2</b>	<b>418.7</b>	<b>700.3</b>	<b>1175.6</b>
Gasto Público	46.5	59.3	64.4	78.3	70.6	64.4	79.3
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>760.3</b>	<b>785.9</b>	<b>647.6</b>	<b>442.5</b>	<b>489.3</b>	<b>764.7</b>	<b>1254.9</b>
Distorsión por tasa de cambio	64.9	131.8	169.0	363.7	452.1	423.0	250.4
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>850.2</b>	<b>976.5</b>	<b>891.5</b>	<b>857.0</b>	<b>1026.8</b>	<b>1326.2</b>	<b>1635.3</b>

**CUADRO 2  
EQUIVALENTE DE SÚBSIDIO AL PRODUCTOR POR PRODUCTO EN COLOMBIA  
En % del precio interno**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Prom 86-92
<b>ARROZ</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	38.5	27.2	25.4	7.9	-0.3	2.6	12.9	16.3
Subsidio fertilizantes	-0.3	-0.3	-0.3	-0.4	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4
Subsidio crédito	5.7	4.6	4.3	4.3	2.3	1.5	0.8	3.4
<b>TOTAL</b>	<b>43.8</b>	<b>31.5</b>	<b>29.4</b>	<b>11.8</b>	<b>1.6</b>	<b>3.7</b>	<b>13.3</b>	<b>19.3</b>
Gasto Público	2.1	2.7	2.3	3.0	2.9	2.5	3.0	2.7
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>46.0</b>	<b>34.2</b>	<b>31.7</b>	<b>14.8</b>	<b>4.5</b>	<b>6.2</b>	<b>16.3</b>	<b>22.0</b>
Distorsión por tasa de cambio	3.1	6.5	7.5	13.8	19.1	16.5	9.6	11.2
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>51.0</b>	<b>43.2</b>	<b>41.7</b>	<b>29.8</b>	<b>23.5</b>	<b>25.2</b>	<b>27.3</b>	<b>34.5</b>
<b>MAÍZ</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	8.9	18.7	-1.2	-3.1	-20.6	-14.3	-4.1	-2.2
Subsidio fertilizantes	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Subsidio crédito	3.1	2.8	3.1	2.1	1.4	0.6	0.5	2.0
<b>TOTAL</b>	<b>11.6</b>	<b>21.3</b>	<b>1.7</b>	<b>-1.2</b>	<b>-19.4</b>	<b>-13.8</b>	<b>-3.8</b>	<b>-0.5</b>
Gasto Público	3.2	3.5	3.8	4.1	4.1	3.6	4.4	3.8
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>15.1</b>	<b>24.8</b>	<b>5.6</b>	<b>2.9</b>	<b>-15.4</b>	<b>-10.2</b>	<b>0.5</b>	<b>3.3</b>
Distorsión por tasa de cambio	4.6	7.3	10.1	15.5	22.9	21.7	11.5	13.4
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>19.7</b>	<b>32.1</b>	<b>15.7</b>	<b>18.4</b>	<b>7.5</b>	<b>11.5</b>	<b>12.0</b>	<b>16.7</b>
<b>SORGO</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	9.1	27.3	7.0	4.3	1.5	4.6	14.5	9.8
Subsidio fertilizantes	-0.3	-0.2	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Subsidio crédito	7.1	5.7	4.9	4.3	2.4	1.2	0.5	3.7
<b>TOTAL</b>	<b>16.0</b>	<b>32.8</b>	<b>11.6</b>	<b>8.4</b>	<b>3.6</b>	<b>5.6</b>	<b>14.7</b>	<b>13.3</b>
Gasto Público	3.0	3.1	3.5	3.7	3.3	3.0	3.5	3.3
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>19.0</b>	<b>35.9</b>	<b>15.1</b>	<b>12.1</b>	<b>6.9</b>	<b>8.6</b>	<b>18.2</b>	<b>16.6</b>
Distorsión por tasa de cambio	4.5	6.5	9.3	14.3	18.7	18.1	9.4	11.5
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>24.0</b>	<b>44.9</b>	<b>25.1</b>	<b>27.1</b>	<b>25.9</b>	<b>27.6</b>	<b>29.2</b>	<b>29.1</b>
<b>TRIGO</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	25.1	18.2	3.8	1.4	20.3	20.7	12.9	14.6
Subsidio fertilizantes	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3
Subsidio crédito	1.1	1.2	1.6	1.0	0.5	0.3	0.3	0.9
<b>TOTAL</b>	<b>25.9</b>	<b>19.2</b>	<b>5.1</b>	<b>2.0</b>	<b>20.6</b>	<b>20.8</b>	<b>12.9</b>	<b>15.2</b>
Gasto Público	3.9	5.1	5.3	5.2	4.3	4.2	5.0	4.7
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>29.8</b>	<b>24.3</b>	<b>10.4</b>	<b>7.2</b>	<b>24.8</b>	<b>25.0</b>	<b>18.0</b>	<b>19.9</b>
Distorsión por tasa de cambio	3.7	7.4	9.6	14.8	15.1	15.1	9.6	10.8
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>34.6</b>	<b>33.3</b>	<b>20.4</b>	<b>22.2</b>	<b>43.8</b>	<b>44.0</b>	<b>29.0</b>	<b>32.5</b>
<b>CEBADA</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	32.3	20.1	15.2	19.8	25.4	25.9	20.3	22.7
Subsidio fertilizantes	-0.9	-1.0	-1.1	-1.1	-0.8	-0.7	-0.9	-0.9
Subsidio crédito	1.4	1.5	1.3	0.6	0.4	0.2	0.1	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>32.8</b>	<b>20.5</b>	<b>15.3</b>	<b>19.4</b>	<b>25.0</b>	<b>25.3</b>	<b>19.5</b>	<b>22.5</b>
Gasto Público	3.2	4.5	4.5	4.3	3.4	3.2	4.3	3.9
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>36.0</b>	<b>25.0</b>	<b>19.8</b>	<b>23.7</b>	<b>28.4</b>	<b>28.5</b>	<b>23.8</b>	<b>26.5</b>
Distorsión por tasa de cambio	3.4	7.2	8.5	12.0	14.2	14.1	8.8	9.7
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>41.0</b>	<b>34.0</b>	<b>29.8</b>	<b>36.7</b>	<b>47.4</b>	<b>47.5</b>	<b>34.8</b>	<b>39.0</b>
<b>SOYA</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	15.2	11.8	8.0	12.0	17.4	14.1	11.1	12.8
Subsidio fertilizantes	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4
Subsidio crédito	6.2	5.6	6.1	5.1	2.3	0.9	0.7	3.8
<b>TOTAL</b>	<b>21.0</b>	<b>16.9</b>	<b>13.8</b>	<b>16.7</b>	<b>19.3</b>	<b>14.6</b>	<b>11.4</b>	<b>16.3</b>
Gasto Público	4.0	4.8	4.0	4.7	4.1	4.1	5.3	4.4
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>25.0</b>	<b>21.8</b>	<b>17.8</b>	<b>21.3</b>	<b>23.4</b>	<b>18.7</b>	<b>16.7</b>	<b>20.7</b>
Distorsión por tasa de cambio	4.2	7.9	9.2	13.2	15.7	16.3	9.8	10.9
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>30.0</b>	<b>30.8</b>	<b>27.8</b>	<b>36.3</b>	<b>42.4</b>	<b>37.7</b>	<b>27.7</b>	<b>33.3</b>
<b>PALMA AFRICANA</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	54.2	40.5	27.0	24.9	39.5	14.0	-14.9	26.4
Subsidio fertilizantes	-1.0	-0.9	-0.8	-1.2	-1.1	-1.2	-1.4	-1.1
Subsidio crédito	1.7	1.1	0.6	0.5	0.2	0.2	0.0	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>54.9</b>	<b>40.8</b>	<b>26.8</b>	<b>24.2</b>	<b>38.6</b>	<b>12.9</b>	<b>-16.3</b>	<b>26.0</b>
Gasto Público	3.1	3.7	3.8	5.2	4.1	4.8	7.0	4.5
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>58.0</b>	<b>44.4</b>	<b>30.6</b>	<b>29.4</b>	<b>42.7</b>	<b>17.7</b>	<b>-9.2</b>	<b>30.5</b>
Distorsión por tasa de cambio	2.3	5.4	7.3	11.3	11.5	16.3	12.6	9.5
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>63.0</b>	<b>53.4</b>	<b>40.6</b>	<b>44.4</b>	<b>61.7</b>	<b>36.7</b>	<b>1.8</b>	<b>43.1</b>
<b>SUBTOTAL SIETE PRODUCTOS</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	26.9	25.5	14.9	8.3	4.8	2.8	2.2	12.2
Subsidio fertilizantes	-0.4	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.5	-0.6	-0.5
Subsidio crédito	4.5	3.8	3.4	3.0	1.6	0.8	0.5	2.5
<b>TOTAL</b>	<b>31.1</b>	<b>28.9</b>	<b>17.9</b>	<b>10.8</b>	<b>6.0</b>	<b>3.1</b>	<b>2.2</b>	<b>14.3</b>
Gasto Público	2.9	3.4	3.3	3.9	3.6	3.5	4.6	3.6
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>34.0</b>	<b>32.2</b>	<b>21.3</b>	<b>14.6</b>	<b>9.6</b>	<b>6.7</b>	<b>6.7</b>	<b>17.9</b>
Distorsión por tasa de cambio	3.7	6.7	8.5	13.8	18.1	18.5	10.8	11.4
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>36.9</b>	<b>40.8</b>	<b>31.3</b>	<b>29.9</b>	<b>29.6</b>	<b>26.4</b>	<b>17.8</b>	<b>30.7</b>
<b>AZÚCAR</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	33.8	32.4	4.7	-42.2	-48.9	-10.1	17.6	-1.8
Subsidio fertilizantes	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Subsidio crédito	0.3	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>33.9</b>	<b>32.5</b>	<b>4.6</b>	<b>-42.3</b>	<b>-49.0</b>	<b>-10.1</b>	<b>17.6</b>	<b>-1.8</b>
Gasto Público	3.2	3.8	4.0	4.4	3.8	3.3	3.3	3.7
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>37.1</b>	<b>36.2</b>	<b>8.6</b>	<b>-37.9</b>	<b>-45.2</b>	<b>-6.8</b>	<b>20.9</b>	<b>1.8</b>
Distorsión por tasa de cambio	3.3	6.1	9.5	21.3	28.3	20.9	9.1	14.1
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>42.1</b>	<b>45.2</b>	<b>18.6</b>	<b>-22.9</b>	<b>-26.2</b>	<b>12.2</b>	<b>31.9</b>	<b>14.4</b>
<b>LECHE</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	39.7	38.2	33.8	31.5	40.9	46.7	52.0	40.4
Subsidio crédito	0.5	0.5	0.4	0.3	0.1	0.1	0.0	0.3
<b>TOTAL</b>	<b>40.2</b>	<b>38.6</b>	<b>34.3</b>	<b>31.7</b>	<b>41.0</b>	<b>46.8</b>	<b>52.0</b>	<b>40.7</b>
Gasto Público	1.6	1.8	1.7	1.6	1.4	1.2	1.2	1.5
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>41.8</b>	<b>40.5</b>	<b>36.0</b>	<b>33.3</b>	<b>42.4</b>	<b>48.0</b>	<b>53.2</b>	<b>42.2</b>
Distorsión por tasa de cambio	3.0	5.6	6.6	10.3	11.2	10.1	5.3	7.4
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>46.8</b>	<b>49.5</b>	<b>46.0</b>	<b>48.3</b>	<b>61.4</b>	<b>67.0</b>	<b>64.2</b>	<b>54.7</b>
<b>TOTAL NUEVE PRODUCTOS</b>								
Apoyo al precio de mercado interno	32.1	30.5	18.0	3.8	3.3	12.3	20.6	17.2
Subsidio fertilizantes	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3
Subsidio crédito	2.4	2.0	1.8	1.6	0.9	0.4	0.2	1.4
<b>TOTAL</b>	<b>34.3</b>	<b>32.4</b>	<b>19.6</b>	<b>5.2</b>	<b>3.9</b>	<b>12.5</b>	<b>20.6</b>	<b>18.3</b>
Gasto Público	2.6	3.0	3.0	3.4	3.1	2.8	3.3	3.0
<b>TOTAL (con Gasto Público)</b>	<b>36.9</b>	<b>35.4</b>	<b>22.6</b>	<b>8.6</b>	<b>7.0</b>	<b>15.3</b>	<b>23.8</b>	<b>21.4</b>
Distorsión por tasa de cambio	3.4	6.3	8.2	14.4	18.4	16.6	8.8	10.9
<b>TOTAL (con I.P. y T.C)</b>	<b>41.8</b>	<b>44.2</b>	<b>32.8</b>	<b>23.6</b>	<b>26.5</b>	<b>34.7</b>	<b>34.9</b>	<b>34.0</b>

**CUADRO 3**  
**PROTECCION NOMINAL**  
**1986-1992**

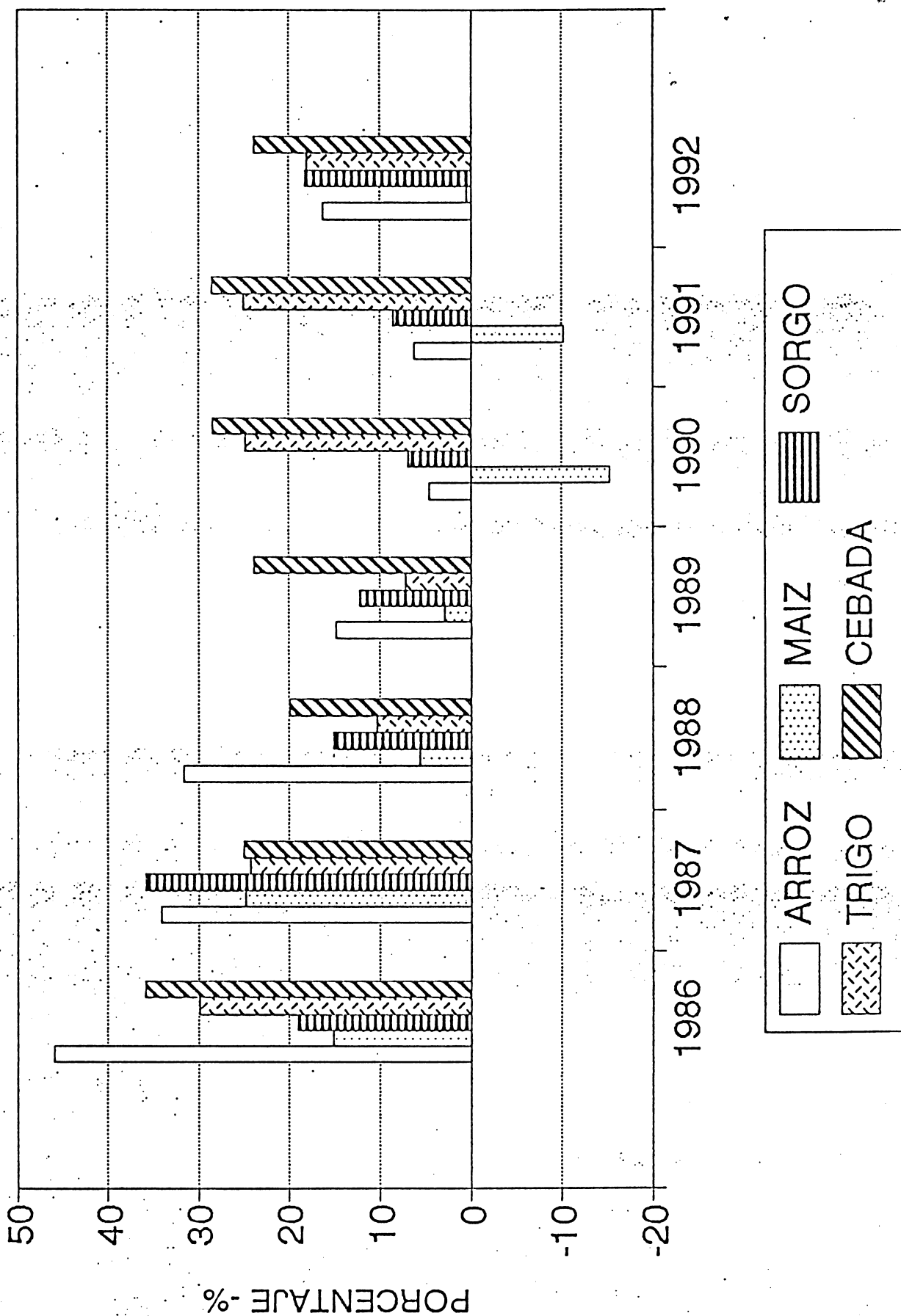
Producto	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	86-92	Arancel Nominal Prom. 92
Arroz	62.6	37.4	34.1	8.6	-0.3	2.6	14.8	22.8	23.5
Maíz	9.8	23.0	-1.2	-3.0	-17.1	-12.5	-4.0	-0.7	19.5
Sorgo	10.1	37.6	7.5	4.5	1.5	4.8	16.9	11.8	19.4
Trigo	33.5	22.3	4.0	1.4	25.5	26.1	14.8	18.2	15.5
Cebada	47.8	25.1	17.9	24.7	34.1	34.9	25.4	30.0	15.9
Soya	18.0	13.3	8.7	13.6	21.0	16.5	12.5	14.8	24.8
Palma	118.2	68.2	37.0	33.1	65.2	16.2	-13.0	46.4	28.5
<b>Subtotal</b>	<b>45.1</b>	<b>35.7</b>	<b>19.7</b>	<b>10.2</b>	<b>10.9</b>	<b>4.4</b>	<b>3.8</b>	<b>18.5</b>	<b>22.9</b>
Azúcar	51.1	48.0	4.9	-29.7	-32.9	-9.1	21.4	7.7	22.5
Leche	66.0	61.7	51.1	45.9	69.1	87.7	108.4	70.0	23.9
<b>Promedio</b>	<b>52.3</b>	<b>45.6</b>	<b>25.3</b>	<b>11.4</b>	<b>17.4</b>	<b>24.8</b>	<b>38.5</b>	<b>30.8</b>	<b>23.1</b>

**CUADRO 4**  
**EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR -%**  
**OECD - MEXICO - COLOMBIA**

	79-86 Prom.	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	87-91 Prom.	86-89 Prom.	86-92 Prom.
<b>Arroz</b>											
OECD	74		90	85	82	82	82		84.2		
México											
Colombia		46.0	34.2	31.7	14.8	4.5	6.2	16.3	18.3		22.0
<b>Trigo</b>											
OECD	31		62	47	30	47	56		48.4		
México		28.3	27.2	33.2	28.5					29.3	
Colombia		29.8	24.3	10.4	7.2	24.8	25.0	18.0	18.3	17.9	19.9
<b>Leche</b>											
OECD	60		67	59	58	71	68		64.6		
México		-1.3	-2.5	-3.3	-6.2					-3.3	
Colombia		41.8	40.5	36.0	33.3	42.4	48.0	53.2	40.0	37.9	42.2
<b>Grano</b>											
OECD	28		56	43	33	38	41		42.2		
México											
Sorgo		69.2	54.1	51.4	43.5					54.6	
Maíz		59.8	71.3	55.1	46.7					58.2	
Colombia											
Sorgo		19.0	35.9	15.1	12.1	6.9	8.6	18.2	15.7	20.5	16.6
Maíz		15.1	24.8	5.6	2.9	-15.4	-10.2	0.5	1.5	12.1	3.3
Cebada		36.0	25.0	19.8	23.7	28.4	28.5	23.8	25.1	26.1	26.5
<b>Semillas Oleaginosas</b>											
OECD	16		34	27	27	33	30		30.2		
México											
Soya		48.9	62.8	35.6	53.9					50.3	
Colombia											
Soya		25.0	21.8	17.8	21.3	23.4	18.7	16.7	20.6	21.5	20.7
Palma		58.0	44.4	30.6	29.4	42.7	17.7	-9.2	33.0	40.6	30.5
<b>Azúcar</b>											
OECD	48		72	62	46	53	63		59.2		
México											
Colombia		37.1	36.2	8.6	-37.9	-45.2	-6.8	20.9	-9.0		1.8
<b>TOTAL</b>											
OECD	37		49	45	40	45	45		44.8		
Agricultura (7)	36		62	51	42	49	52		51.2		
Ganadería (5)	37		42	42	39	43	42		41.6		
México											
Agricultura (7)		24.3	28.4	22.1							
Ganadería (5)		-10.4	-0.8	26.6							
Colombia		36.9	35.4	22.6	8.6	7.0	15.3	23.8	17.8		21.4

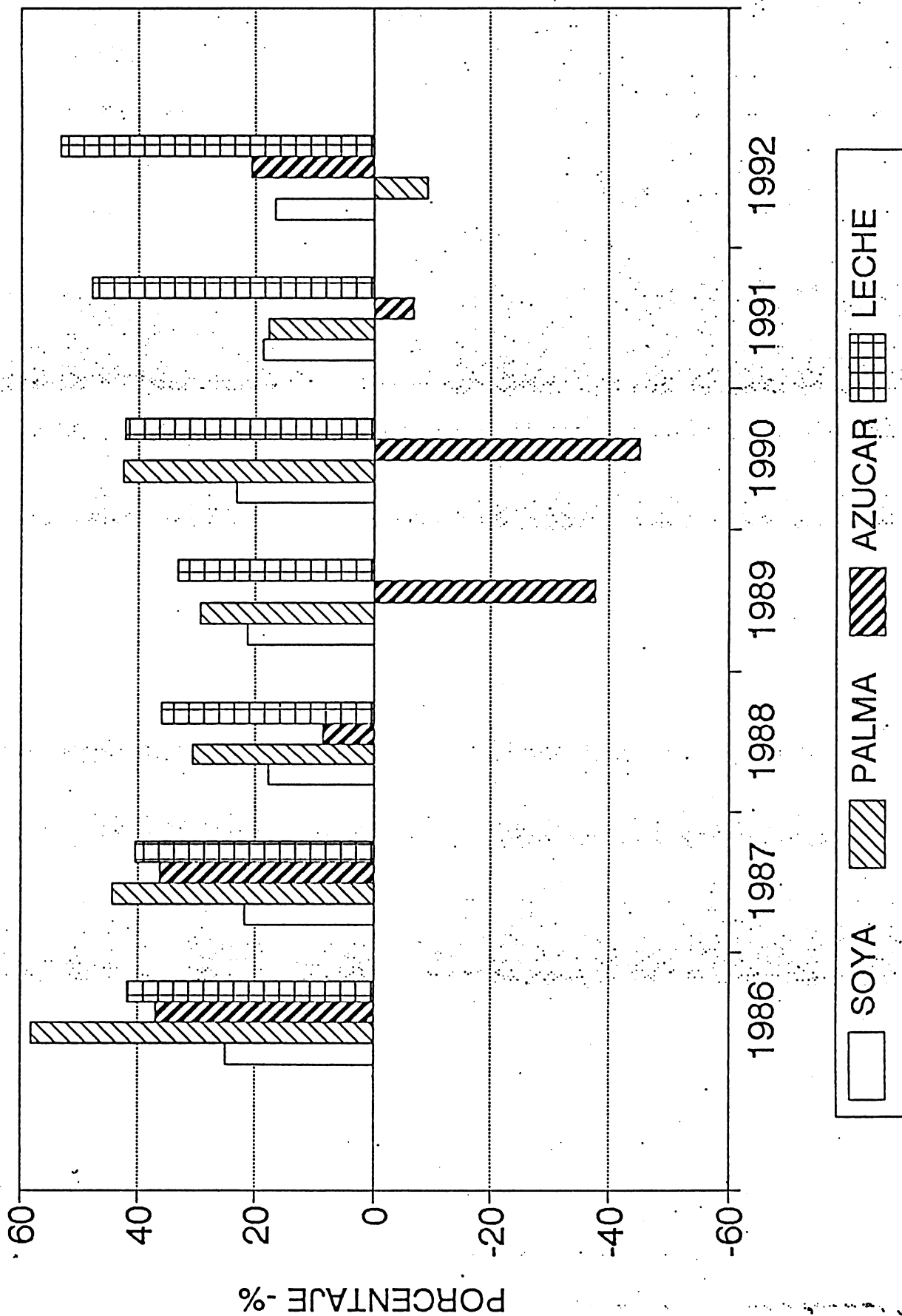
Fuente: OECD, Monitoring and Outlook, 1992.  
México, ISTRC, 1991.

# EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCION

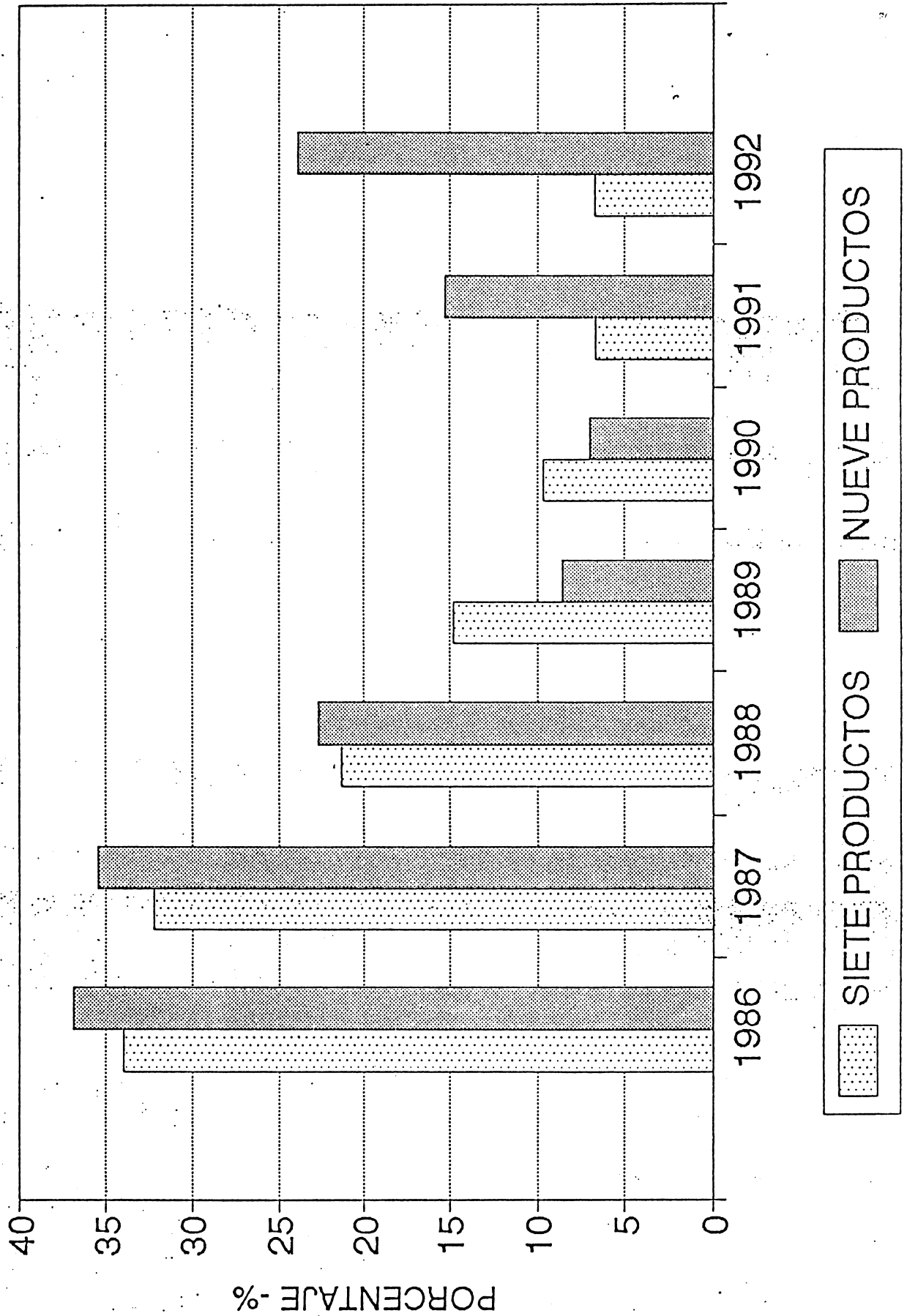


# EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR

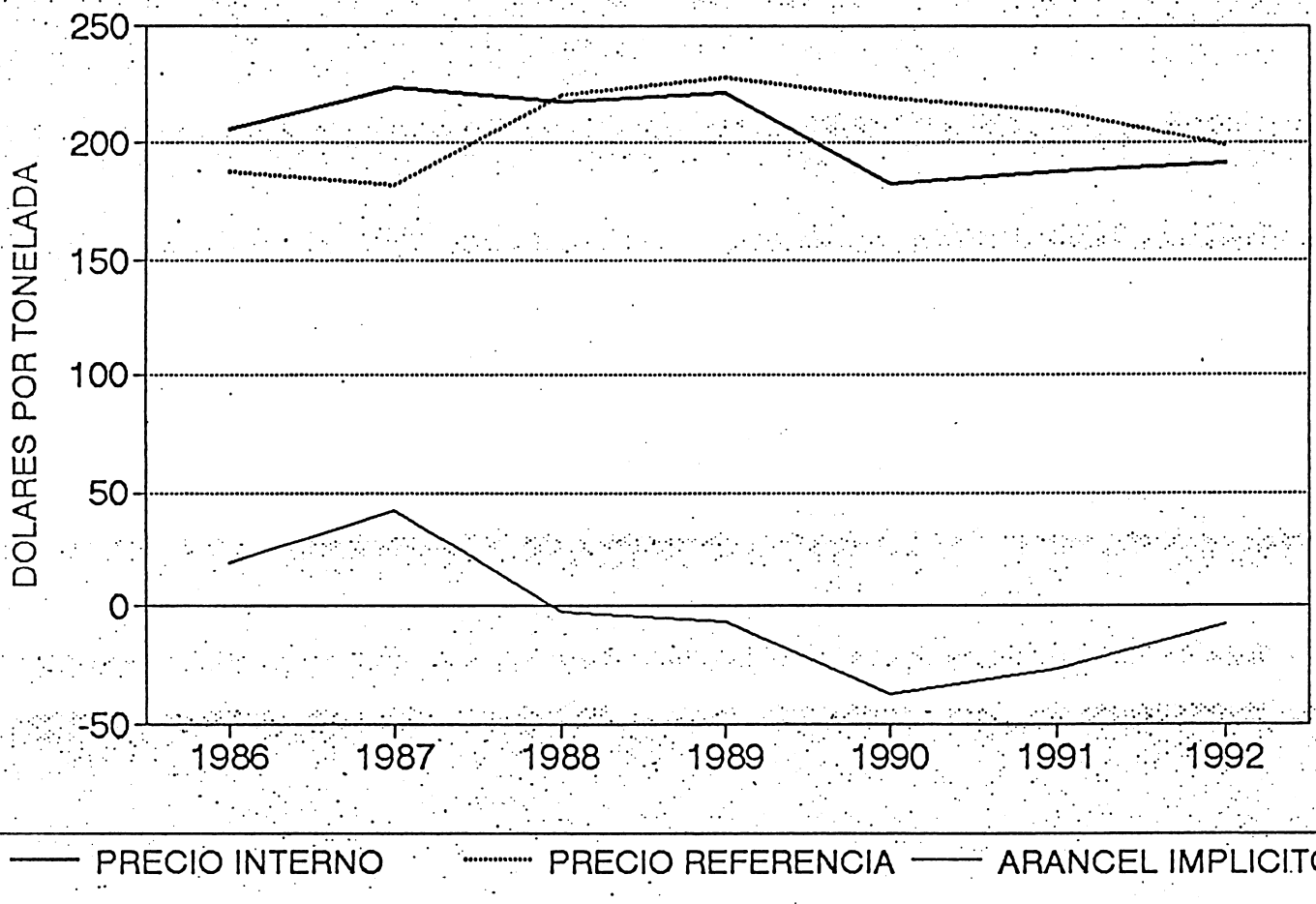
## PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCION



# EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCION



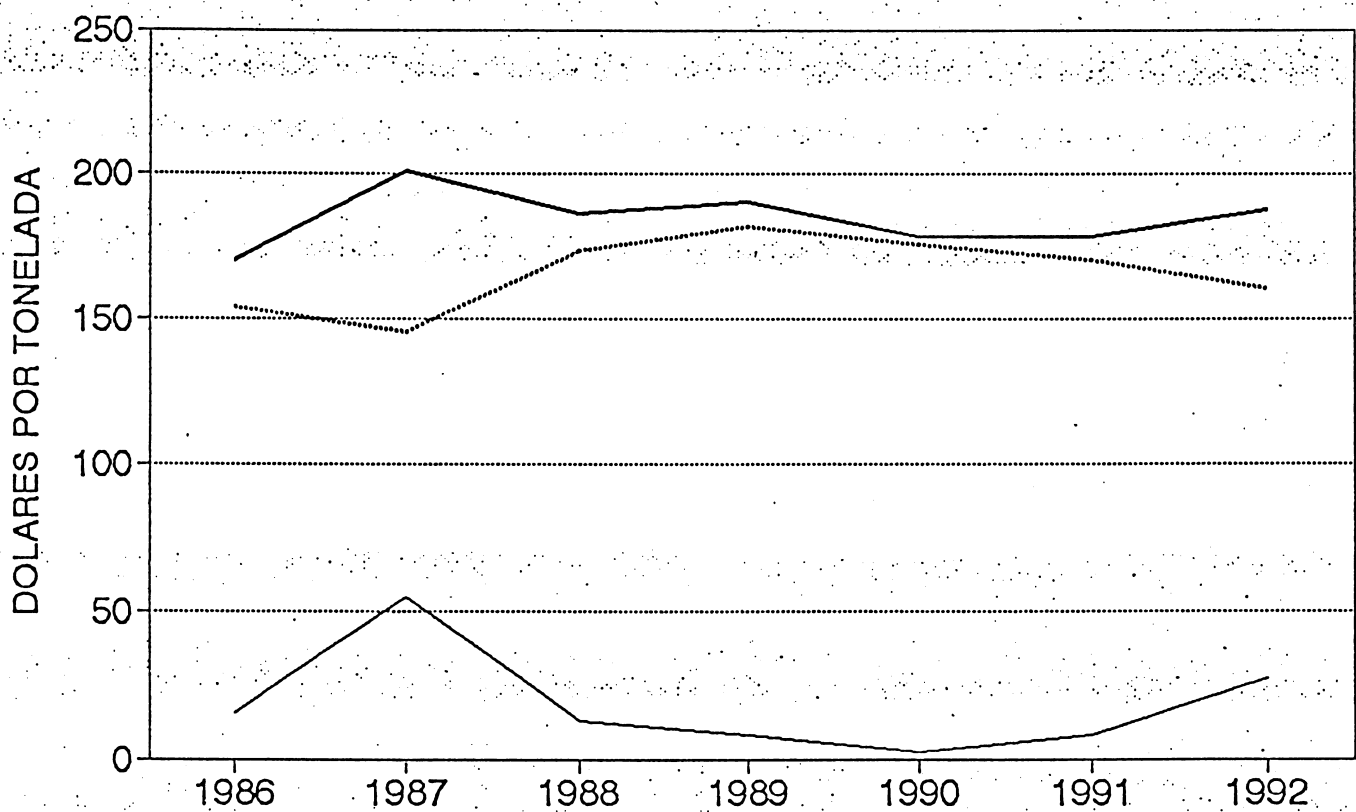
# APOYO PRECIO INTERNO MAIZ 1986-1992





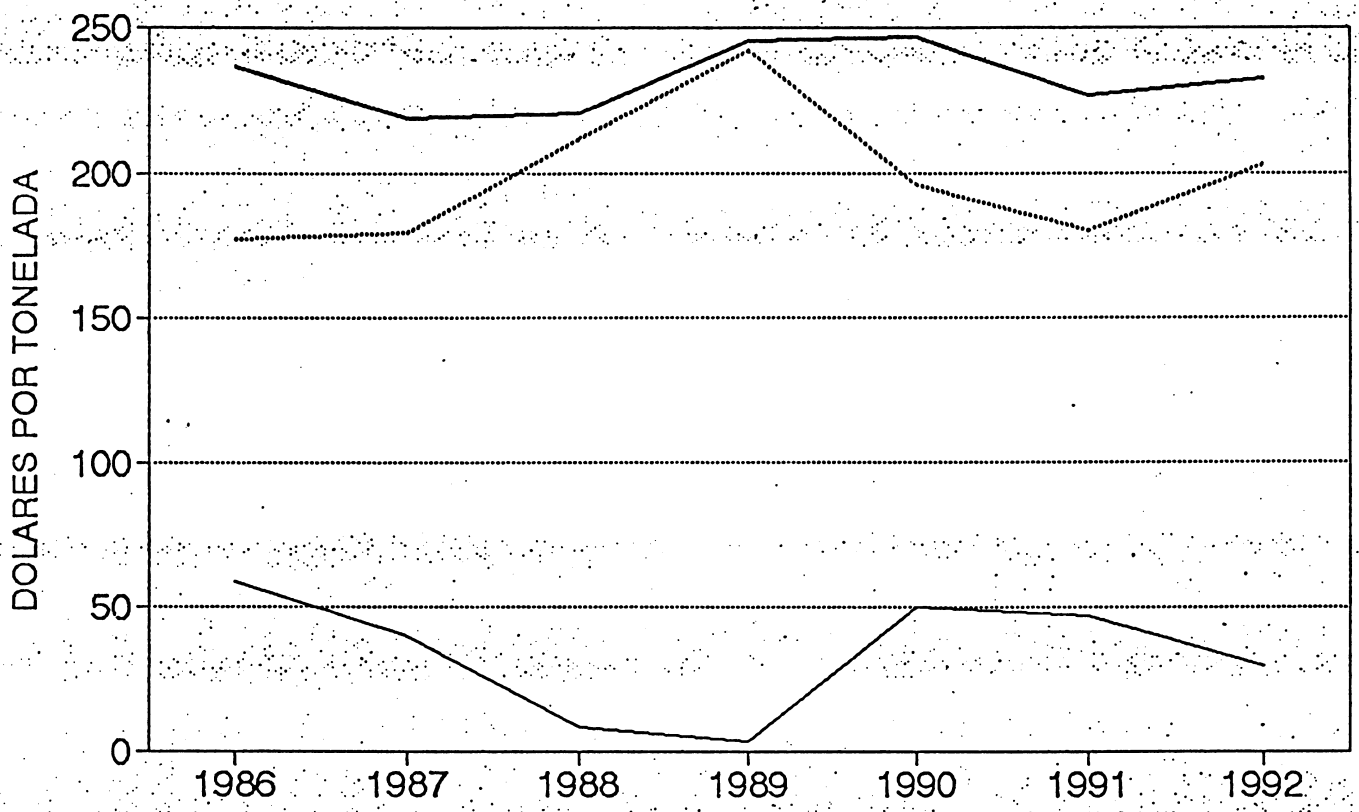
# APOYO PRECIO INTERNO

## SORGO 1986-1992



— PRECIO INTERNO      ..... PRECIO REFERENCIA      — ARANCEL IMPLICITO

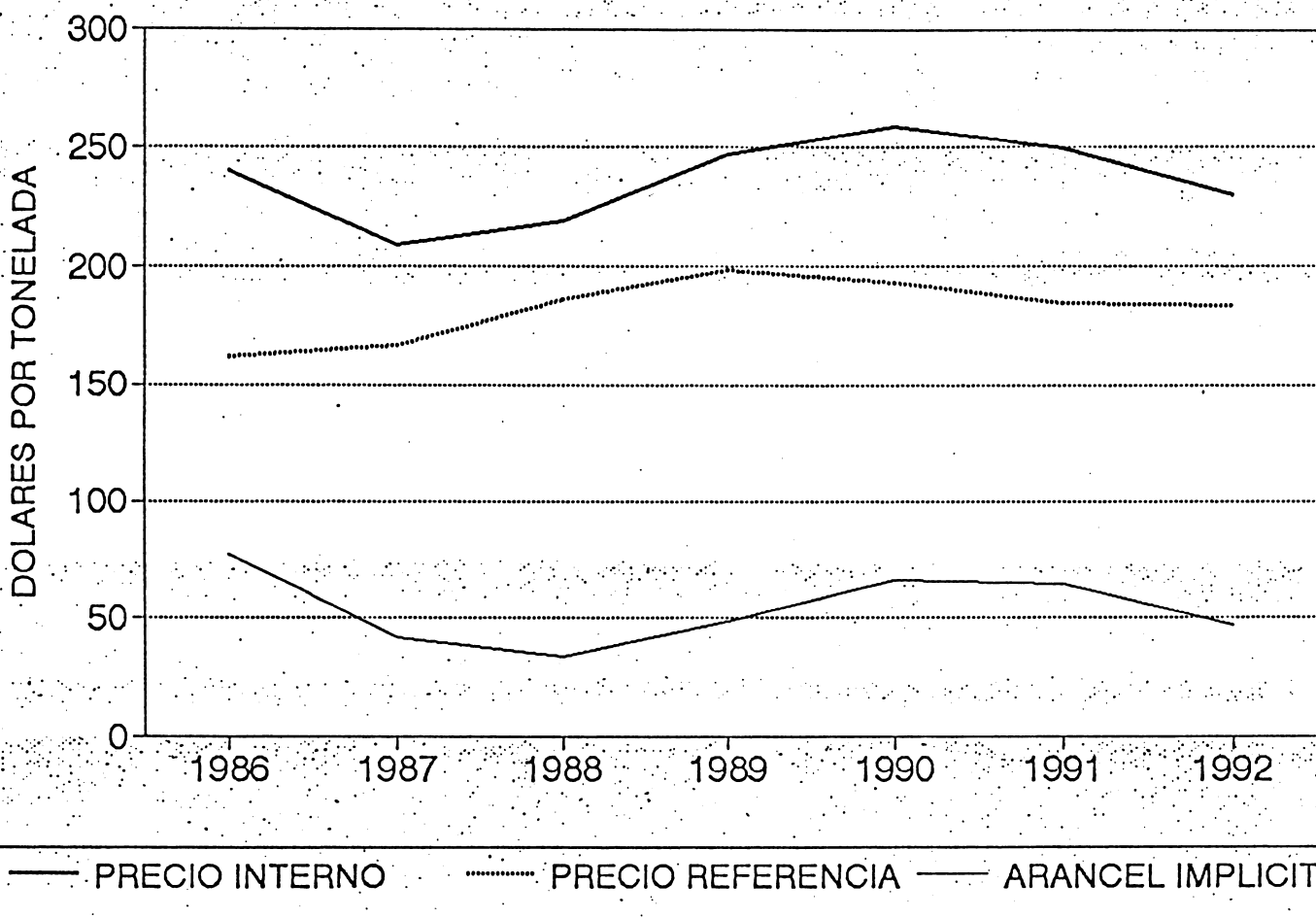
# APOYO AL PRECIO INTERNO TRIGO 1986-1992



— PRECIO INTERNO      ..... PRECIO REFERENCIA      — ARANCEL IMPLICITO

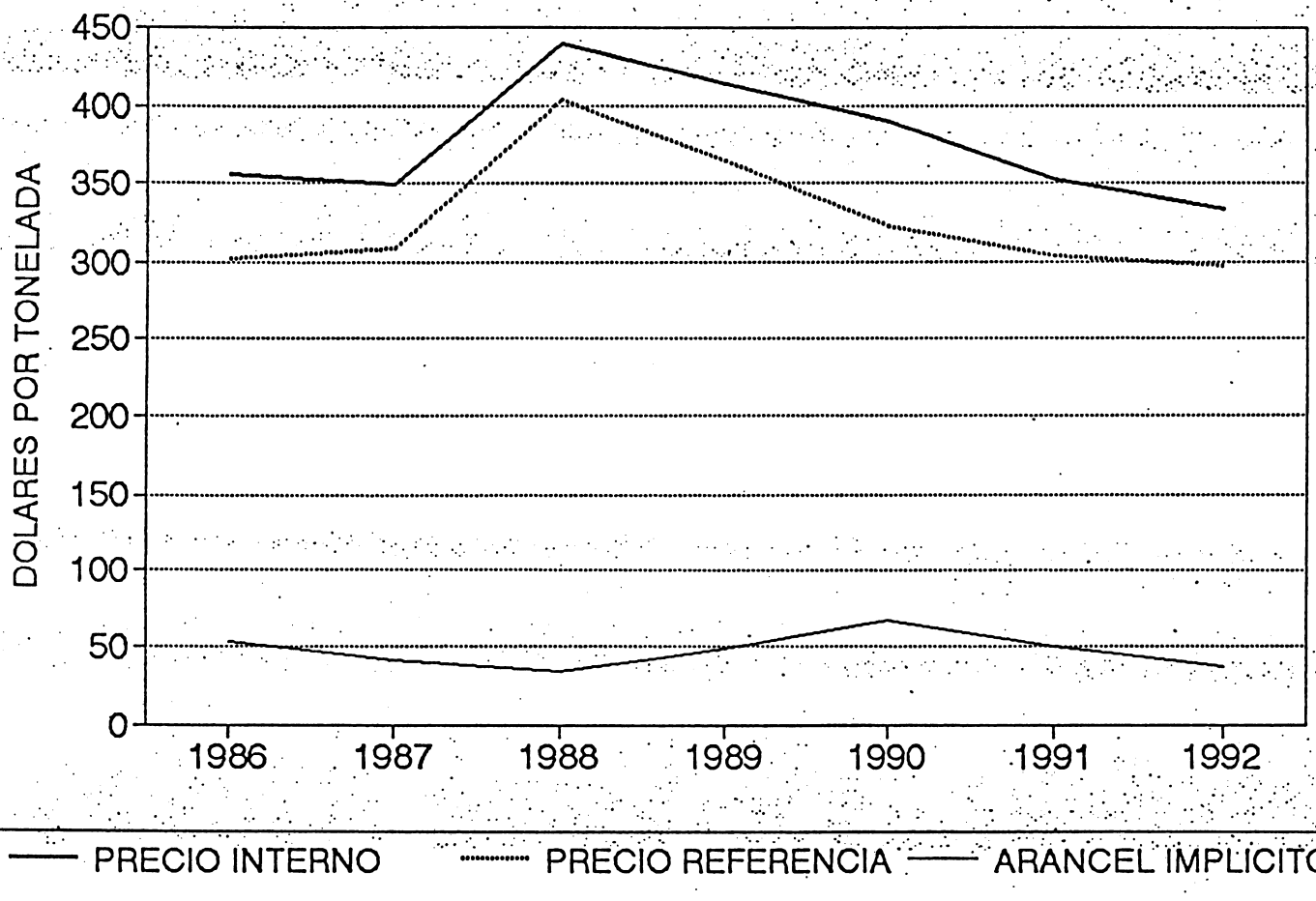
# APOYO AL PRECIO INTERNO

## CEBADA 1986-1992

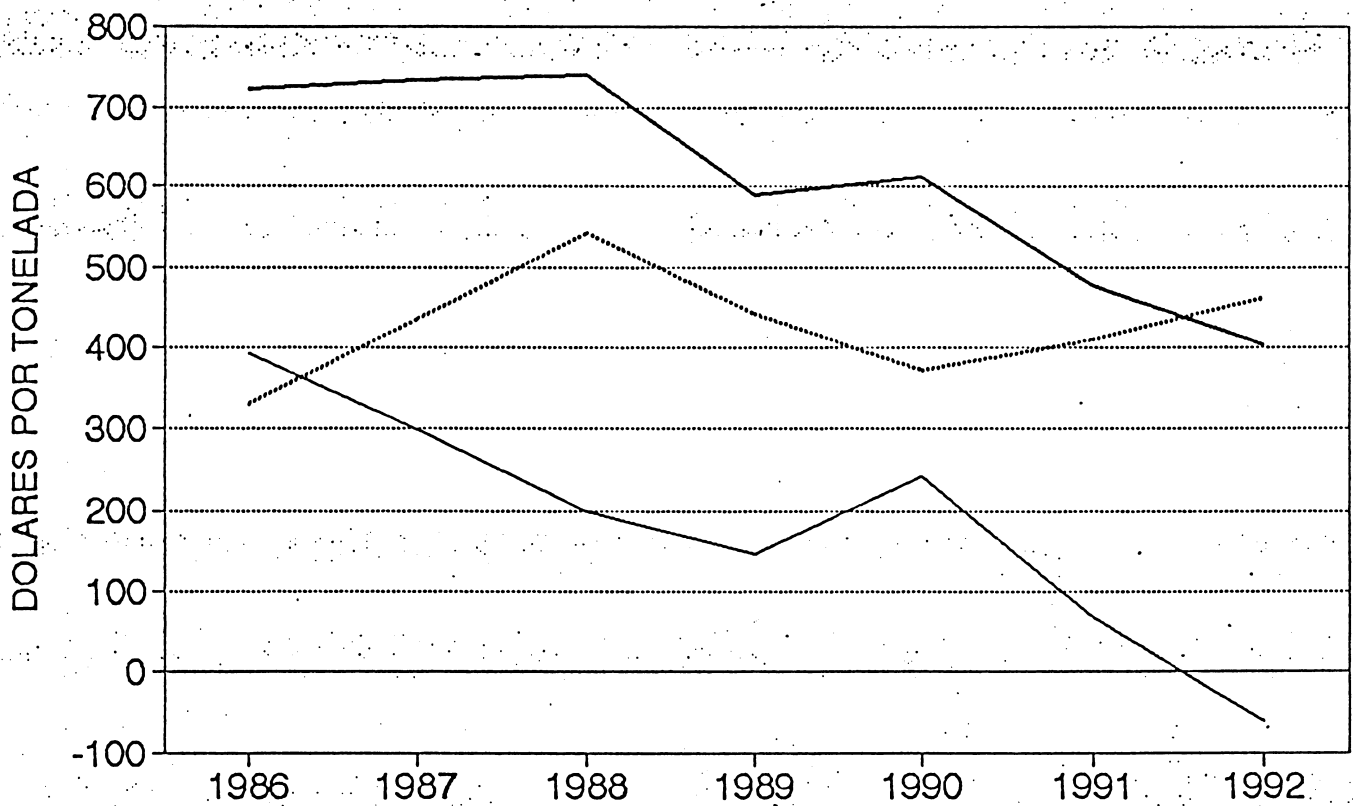


# APOYO AL PRECIO INTERNO

## SOYA 1986-1992



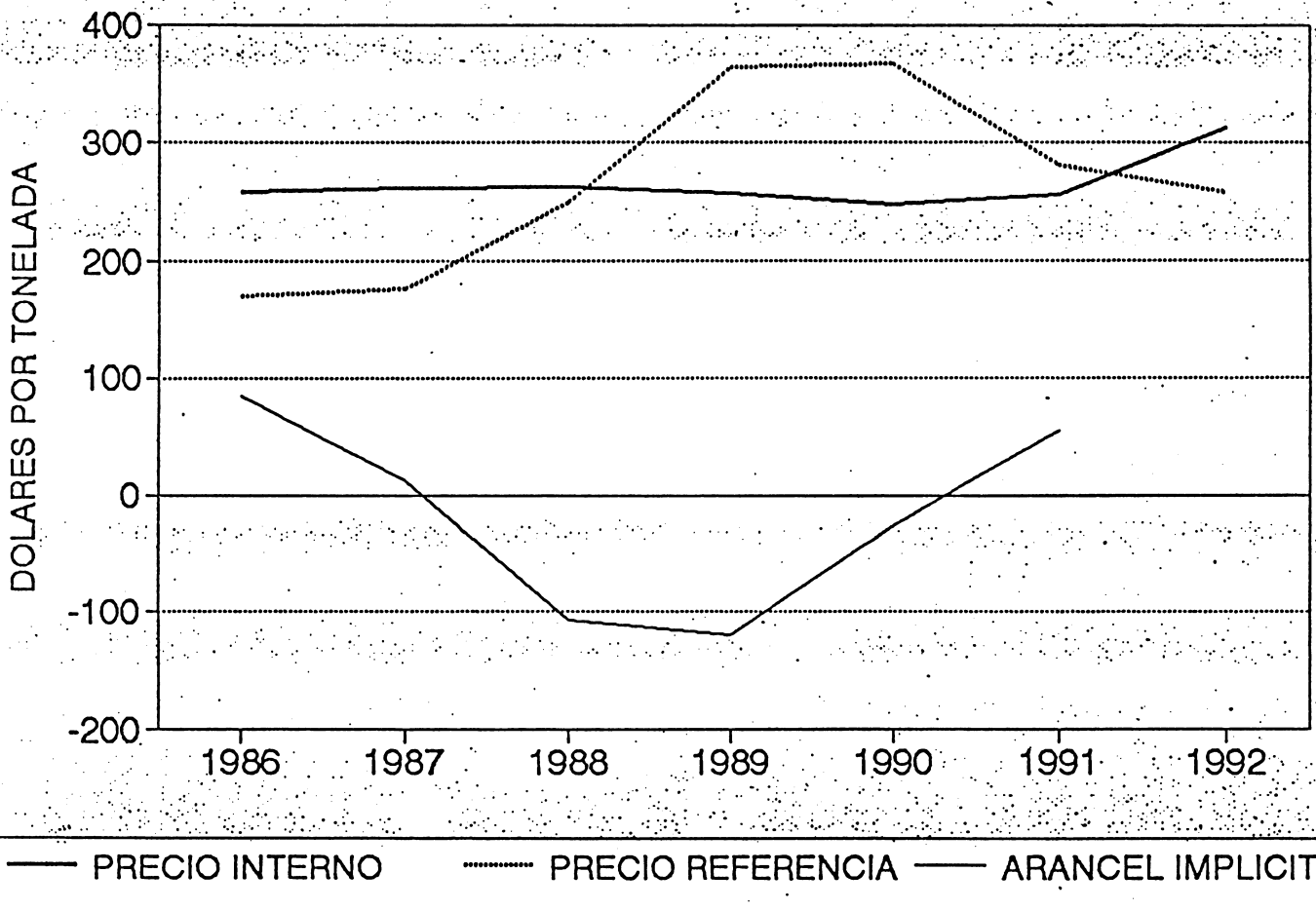
# APOYO AL PRECIO INTERNO PALMA 1986-1992



— PRECIO INTERNO      ..... PRECIO REFERENCIA      — ARANCEL IMPLICITO

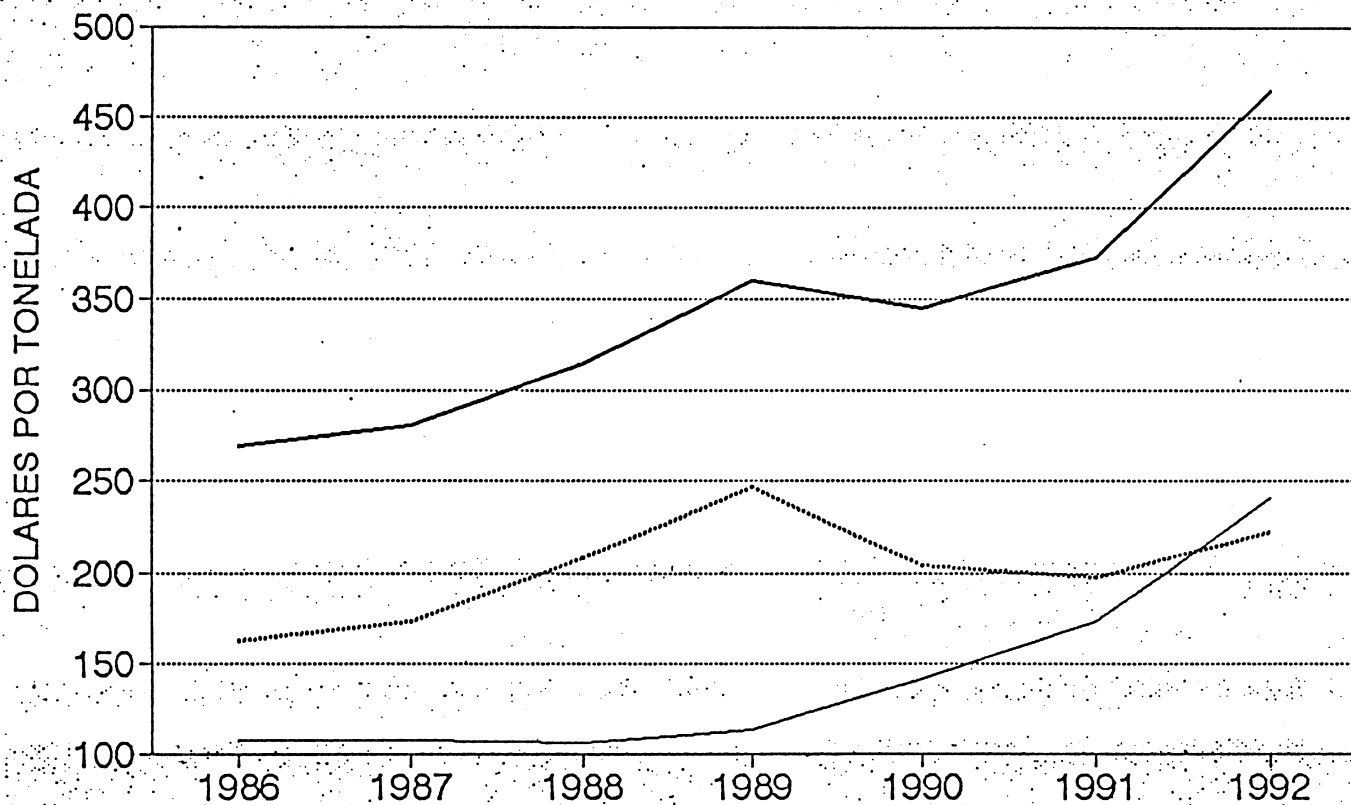
# APOYO AL PRECIO INTERNO

## AZUCAR 1986-1992



# APOYO AL PRECIO INTERNO

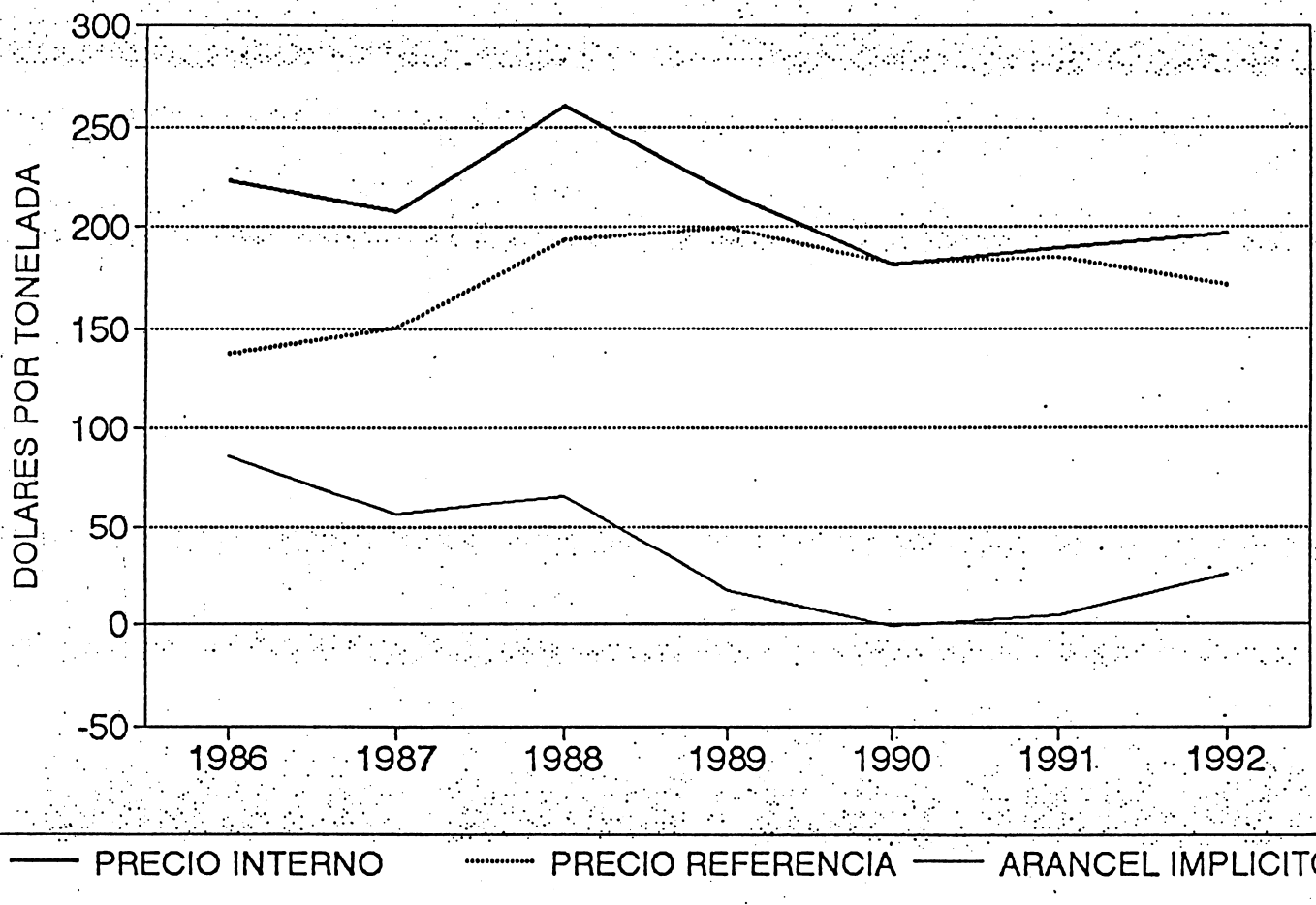
## LECHE 1986-1992



— PRECIO INTERNO      ..... PRECIO REFERENCIA      — ARANCEL IMPLICITO

# APOYO AL PRECIO INTERNO

## ARROZ 1986-1992





**TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES  
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**

**IICA**

**SAC**

**MATERIAL DE LECTURA**

**TEMA B**

**COMPROMISOS MULTILATERALES  
GATT  
CODIGOS DE CONDUCTA COMERCIAL  
RONDA DE URUGUAY**

**Santafé de Bogotá, D.C. 13 Julio, 10 Agosto 1993**



## CONTENIDO

1. Qué es el GATT?  
Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
2. Funcionamiento del sistema GATT  
William B. Kelly
3. Objetivos de la Ronda Uruguay  
Gardner Patterson y Eliza Patterson
4. La Negociación en la Ronda Uruguay  
Henry N. Nau.



## I. Antecedentes generales

La finalización de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo el establecimiento de un sistema económico internacional basado en el principio de la cooperación de carácter multilateral.

Tres instituciones surgen como la base de dicho sistema: El Fondo Monetario Internacional, que proveería un sistema de pagos estables, supliendo créditos para complementar la liquidez del oro y el dólar y supervisando que las variaciones en las tasas cambiarias se produjeran en forma ordenada, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) conocido como Banco Mundial, que inyectaría los créditos en condiciones más favorables que los ofrecidos en el mercado para proyectos de inversión y desarrollo a largo plazo; y la Organización Internacional de Comercio (ITO).

Esta tercera institución nunca se concretizó, su carta de principios, nunca fue ratificada, surgió entonces una alternativa de carácter provisional, un código voluntario multilateral que contenía los principios de reciprocidad y no discriminación. Se establece ante esa situación el GATT, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que perseguiría la liberalización del comercio mundial mediante la celebración de acuerdos encaminados a reducir aranceles en forma sustancial y abatir las demás barreras comerciales, este acuerdo fue impulsado en forma provisional por los Estados Unidos y apoyado por 22 países. Contaba en su inicio de tres partes, más el protocolo de adhesión provisional, no será hasta en el año de 1965 que se agregará la parte IV relativa al comercio y desarrollo.

## II. ¿Qué es el GATT?

1. Es un *tratado internacional* de carácter multilateral e intergubernamental de comercio; persigue liberar el comercio internacional de entorpecimientos y barreras, para darle una base estable.
2. Es también un *organismo internacional* que señala a sus miembros las pautas y los límites de sus acciones en las

relaciones de comercio internacional. Esto se concreta en los llamados Códigos de Conducta. (ej. Código de Subsidiarios y Derechos Compensatorios).

3. Es un *foro* donde los países pueden discutir sus problemas de negocios, así como la ampliación de sus relaciones comerciales. Se constituye además como un organismo conciliador en las disputas que se presentan sobre este particular entre sus asociados.

## III. ¿Cuáles son los objetivos del GATT?

1. Lograr la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales.
2. La eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.
3. Lograr la liberalización y expansión del comercio mundial en provecho de todos los países.

## IV. ¿Cuáles son sus principios básicos?

Las disposiciones del GATT se apoyan en ciertos principios básicos, que no pueden ser abandonados, salvo circunstancias muy calificadas. Ellos son:

1. *No discriminación o trato igualitario*

"Cada parte contratante otorgará el mismo tratamiento a todas las demás en sus relaciones comerciales", este principio se concretiza por medio de la cláusula de La Nación Más Favorecida, que significa la extensión de las preferencias arancelarias\* al resto de las partes contratantes."

- \* Excepciones a la cláusula de la Nación Más Favorecida.
- Los sistemas de preferencias congeladas en 1947, al suscribirse el Acuerdo General.
- Las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras.
- Las excepciones (Waiver) que son taxativamente aprobadas por los dos tercios de las partes contratantes.
- Las concesiones que se otorgan a los países en desarrollo.

# GATT

# GATT



MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

CENTRO PARA LA PROMOCION  
DE LAS EXPORTACIONES E  
INVERSIONES (CENPRO)

¿QUE ES EL GATT?

REALIZADO POR:

*Dr. Alvaro López Mora*

*Lic. Guillermo Aguilar Mata*

San José, Costa Rica  
1987

## 2. Reciprocidad

"La concesión que confiere un país a otro debe corresponder a la que le concede a un tercer país, se aclara que los países en vías de desarrollo las realizarán de acuerdo con sus posibilidades y objetivos de desarrollo."

## 3. La multilateralidad

"La esencia de este principio exige que los acuerdos que se logren, involucren a todas las partes contratantes."

## 4. La exención y la adopción de medidas de urgencia

"Existe la posibilidad de que países con problemas económicos o comerciales plenamente justificados, sean eximidos del cumplimiento de una obligación determinada impuesta por el Acuerdo General (GATT)."

## 5. Reducción sustancial de los derechos de aduana

No se propicia la eliminación del arancel aduanero, que es un mecanismo legítimo de política comercial, pero la tasa arancelaria debe sujetarse a una reducción significativa y gradual, mediante la paulatina liberalización arancelaria, lo que fundamenta las negociaciones que multilateralmente realizan las partes contratantes en el GATT.

## 6: Eliminación de restricciones cuantitativas

El párrafo 1º del artículo XI del Convenio General dicta que: "Ninguna Parte Contratante impondrá o mantendrá aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto destinado al territorio de otra Parte Contratante, ya sean aplicados mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o por medio de otras medidas".

No obstante este principio tan drástico tiene cuatro tipos de excepciones:

- a) Restricciones cuantitativas: Destinadas a la protección de la agricultura y el consumo de productos agrícolas. Como ejemplo están los casos de restric-

ción de las exportaciones por razones de abastecimiento interno, los casos de restricciones a la importación y a la exportación en virtud de la aplicación de normas de calidad, y los casos de restricción de la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, con fines de protección a la producción nacional.

- b) Está permitido el uso de cuotas a países que afrontan dificultades en la balanza de pagos.
- c) Disposiciones destinadas a favorecer el desarrollo económico.
- d) Los convenios regulatorios de mercados: Mediante los cuales los países exportadores limitan sus exportaciones que son distorsionadas por importaciones voluminosas.

7. El principio del "Convenio Justo" que previene la aplicación de prácticas comerciales desleales de gobiernos, exportadores e importadores, que dan ventajas de competitividad a productos de un país sobre los productos de otros. Las prácticas desleales de mayor importancia son las de subsidios de gobiernos y actos de dumping de las empresas comerciales. Otras son, las infracciones a los derechos de patentes y las restricciones a la exportación de productos primarios críticos.

8. Puede estimarse que la conciliación en las controversias que se suscitan entre las Partes Contratantes, es también un principio básico del GATT.

## V. ¿Cuáles son las grandes líneas del Acuerdo General?

El Acuerdo General contiene 38 artículos, que a continuación se exponen brevemente.

### Parte I

El artículo I contiene la cláusula fundamental que garantiza a todos los países miembros el trato de la nación más favorecida.

En el artículo II se prevén las reducciones arancelarias que, al ir enumeradas en las listas anexas al Acuerdo General, quedan consolidadas (es decir forman parte del propio Acuerdo).

## Parte II

El Acuerdo General se aplica "provisionalmente". Los miembros tienen que aplicar las normas de la Parte II "en toda la medida que sea compatible con la legislación" en el momento de adherirse al Acuerdo General.

En el artículo III se prohíben los impuestos interiores que discriminen contra las importaciones.

Los artículos IV (películas cinematográficas), V (libertad de tránsito), VI (derechos antidumping y derechos compensatorios), VII (aforo aduanero), VIII (derechos y formalidades), IX (marcas de origen) y X (disposiciones comerciales) son los "artículos técnicos" encaminados a prevenir o limitar la implantación de medidas que substituyan los derechos arancelarios.

Los artículos XI a XIV tratan de las restricciones cuantitativas: el artículo XI contiene la prohibición general de estas restricciones; el artículo XII especifica la manera en que pueden utilizarse por razones de balanza de pagos; el artículo XIII exige que se apliquen sin discriminación, y el artículo XIV especifica las excepciones a la regla del artículo anterior (véase también el artículo XVIII).

El artículo XV se refiere a la colaboración del GATT con el Fondo Monetario Internacional.

El artículo XVI tiende a la eliminación de las subvenciones a la exportación.

En el artículo XVII se exige que las empresas comerciales del Estado no incurran en discriminaciones en sus actividades de comercio exterior.

En el artículo XVIII se reconoce que los países en desarrollo deben tener necesidad de cierta flexibilidad arancelaria y se aplican algunas restricciones cuantitativas para conservar sus reservas de divisas.

En el artículo XIX se enumeran las medidas de urgencia que pueden adoptarse contra las importaciones que causen perjuicio a los productores nacionales.

En los artículos XX y XXI se especifican las excepciones al Acuerdo General, admitidas por razones generales o de seguridad, respectivamente (por ejemplo, las necesarias para proteger la salud pública).

El artículo XXII trata de las consultas y el XXIII de la solución de diferencias.

## Parte III

En el artículo XXIV se regulan las condiciones en que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio pueden constituir excepciones al principio de la nación más favorecida.

En el artículo XXV se prevé la acción colectiva de las partes contratantes; las exenciones se conceden en virtud de este artículo.

Los artículos XXVI a XXXV contienen disposiciones sobre la aplicación del Acuerdo General. Tratan de su aceptación y entrada en vigor (XXVI), del retiro de concesiones arancelarias a los que dejan de ser miembros (XXVII), de las negociaciones arancelarias y la modificación de las listas (XXVIII), de la relación entre el GATT y la Carta de La Habana, que no llegó a adoptarse (XXIX), de las enmiendas al Acuerdo General (XXX), del retiro (XXXI), de la definición de "partes contratantes" (países miembros) (XXXII), de la cesión al GATT (XXXIII), de los anexos al Acuerdo (XXXIV) y de la aplicación de las disposiciones del GATT entre determinadas partes contratantes (XXXV).

## Parte IV

Los artículos XXXVI, XXXVII y XXXVIII, agregados en 1965, se refieren a las necesidades especiales de los países en desarrollo. En el artículo XXXVI se fijan los principios y objetivos del GATT en lo relativo a satisfacer esas necesidades; en el artículo XXXVII se exponen los compromisos que con este fin contraen los países miembros y en el artículo XXXVIII se prevé la acción colectiva de éstos.

Los países industrializados declararon que no esperaban que en el marco de negociaciones comerciales los países en desarrollo aportaran contribuciones incompatibles con las necesidades de su crecimiento, de sus finanzas y de su comercio. Por su parte, estos últimos países reconocen que según se vayan robusteciendo sus economías esperan participar más plenamente en el marco de derechos y obligaciones del Acuerdo General.\*

\* Carta de principios del GATT.

\* Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, su estructura y Actividades, GATT, Ginebra, 1984.



**VI. ¿Cual es la estructura orgánica del GATT y su funcionamiento?**

1. El órgano superior del GATT es la Asamblea de las Partes Contratantes. Las decisiones se toman por consenso pero en casos calificados se recurre a votación (un miembro, un voto) por ejemplo cuando hay que tomar decisiones sobre exenciones se debe contar con una mayoría de dos tercios de las Partes Contratantes.\*
2. El Consejo de Representantes es el siguiente órgano jerárquico, está facultado para ocuparse de asuntos urgentes en trámite entre los períodos de sesiones de las Partes Contratantes, generalmente se reúne unas 9 veces al año.
3. Existe también la Secretaría del GATT con un Director General que cumple labores de coordinación, administración y apoyo técnico al trabajo de las Partes Contratantes.
4. Por último están los Comités; encargados de examinar la situación de los países que aplican restricciones a los textiles, las concesiones arancelarias, las prácticas antidumping, valoración en aduanas y las cuestiones presupuestarias, administrativas y financieras, entre otras. Cabe destacar que además se establecen grupos de trabajo para tratar otros asuntos como por ejemplo: la adhesión de Costa Rica al GATT.

**VII. ¿Cual es el mecanismo del GATT para la liberalización del comercio?**

El mecanismo para lograr la liberalización del comercio a través de la reducción significativa de los aranceles aduaneros y del abastecimiento de las barreras no arancelarias, es la convocatoria a las Partes Contratantes a rondas de negociaciones comerciales, dichas rondas se realizan de acuerdo con los siguientes principios:

- \* Colombia y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT, Incomex, Colombia, junio 1982.

En el caso de la Ronda Tokio, lo importante fue la elaboración de una serie de acuerdos que se convirtieron en verdaderos códigos de disciplina que vinieron a ampliar y mejorar la letra del Acuerdo General y contribuyeron a hacer más diáfanas las relaciones comerciales internacionales, estos son:

1. "Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII", también conocido como "Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias". Su objetivo principal es que las subvenciones no afecten los intereses de ningún signatario ni entorpezcan el comercio en forma injustificable.
2. *Código Antidumping*  
Establece normas que prohíben esta práctica desleal de comercio, define cuándo se pueden aplicar los derechos antidumping, y establece que no puede haber simple presunción de esta práctica, en el caso de los países en desarrollo, porque estos por las características de sus economías hacen que los precios de exportación puedan ser menores que sus precios de mercado interno.
3. *Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio*  
Su objetivo básico es asegurar que las normas y sistemas de certificación no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio.
4. *Acuerdo sobre compras al sector público*  
Este instrumento tiene por objeto desarrollar una mayor competencia internacional en el mercado de las compras del sector público. Estipula formas de licitación y adjudicación en el afán de lograr una mayor transparencia, evitar la discriminación y brindar igualdad de oportunidades a los licitantes.
5. *Código de valoración en aduana*  
Este es un sistema que prohíbe la utilización de valores aduaneros arbitrarios o ficticios, brinda normas de valoración que garantizan uniformidad y certeza en dicho campo.

6. *Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación*  
Tiene por objetivo la simplificación de los procedimientos y prácticas en la emisión y trámite de las licencias de importación.

#### VIII. ¿Cuál es la relación del GATT con los países en desarrollo?

1. Aparte de reconocer el GATT, la responsabilidad que le compete en facilitar el crecimiento económico de los países en desarrollo a través de la liberalización del comercio, también les ha permitido aplicar con flexibilidad algunas de las reglas así como la inclusión desde 1965 de la Parte IV en el Acuerdo General, a partir de la cual (más información Parte V, página 8) se contemplan los objetivos económicos de los países en desarrollo para la aplicación del Acuerdo General.
2. Existe en la estructura orgánica del GATT un Comité de Comercio y Desarrollo, cuya misión es, la de dar seguimiento a todas las actividades en el GATT procurando que se conceda atención prioritaria a los problemas de interés para los países en desarrollo.
3. La "Cláusula de Habilitación" es una norma del GATT que perfecciona y amplía el trato especial para los países en desarrollo y que ha institucionalizado en el GATT los sistemas preferenciales como el S.G.P., y legitima la existencia de nuestro Mercado Común Centroamericano.
4. Es de particular interés el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios y antidumping al cual se pueden adherir las Partes Contratantes y obtener así la prueba del daño (mecanismo que da protección a nuestras exportaciones, de vital importancia para su comercio internacional, vista la ola proteccionista actual).
5. El GATT a través de su División de Cooperación Técnica de la Secretaría brinda asistencia a los países en desarrollo.
6. El GATT ha impulsado negociaciones comerciales entre países en desarrollo.

7. Conjuntamente con UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), el GATT patrocina el Centro de Comercio Internacional, que brinda asistencia técnica a países en desarrollo para la formulación de planes, promoción de exportaciones y la formación de personal en dicho campo.

8. GATT Focus.

La Secretaría del GATT publica un boletín de información, titulado GATT Focus (seis números por año), en el se da cuenta regularmente de la manera en que los países miembros abordan los problemas comerciales en el marco del GATT, y se publican artículos sobre aspectos concretos del GATT e informaciones sobre la evolución del comercio internacional.

GATT Focus se facilita regular y gratuitamente, previa petición a la Secretaría del GATT, Centro William Rappard, 154 Rue de Lausanne, 1211 Ginebra 21, Suiza. Se publica en versiones española, francesa e inglesa.

**IX. ¿Qué espera Costa Rica de su ingreso al GATT?**

1. Por decisión del Consejo de Gobierno del tres de julio de mil novecientos ochenta y cinco se decidió "solicitar formalmente por intermedio del Embajador de Costa Rica, ante los organismos internacionales con sede en Ginebra, Suiza, Lic. Elías Soley S., proceder con los trámites de adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT).
2. *La adhesión tiene como objetivo:*
  - a) Cumplir el compromiso que adquirimos al ingresar a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.
  - b) Obtener la prueba de daño que se constituiría en un mecanismo de defensa para nuestras exportaciones no tradicionales ante la proliferación de derechos compensatorios.
  - c) Participar en el principal foro comercial en el cual se definen y se definirán las formas que rigen el comercio internacional.

- d) Recibir los beneficios de las instancias que hay en el GATT, para dirimir conflictos con nuestros socios comerciales.

- e) Beneficiarse de la información y la asistencia técnica que se brinda en los entes especializados del GATT.
- f) Aprovechar la existencia de intereses comunes con países en desarrollo, en este organismo multilateral, a fin de que nuestras negociaciones sean más exitosas con el apoyo de países amigos.

**ANEXO I**

**I. Países partes en el Acuerdo General y mesa de las partes contratantes (Junio de 1986)**

**Partes Contratantes del Acuerdo General (92)**

Alemania (Rep. Fed.)	Japón
Argentina	Kenya
Australia	Kuwait
Austria	Luxemburgo
Bangladesh	Madagascar
Barbados	Malasia
Bélgica	Malawi
Belize	Maldivas
Benin	Malta
Birmania	Mauricio
Brasil	Mauritania
Burkina Faso	México
Burundi	Nicaragua
Camerún	Niger
Canadá	Nigeria
Colombia	Noruega
Congo	Nueva Zelandia
Corea (Rep.)	Países Bajos
Costa de Marfil	Pakistán
Cuba	Perú
Chad	Polonia
Checoslovaquia	Portugal
Chile	Reino Unido
Chipre	República
Dinamarca	Centroafricana
Egipto	República
España	Dominicana



## Funcionamiento del sistema del GATT

*William B. Kelly*

Uno de los objetivos principales del GATT, cuando fue negociado en 1947, fue el de establecer el orden en las relaciones de comercio y, por tal medio, evitar las prácticas de "empobrecer al vecino" imperantes en los años treinta. Las condiciones económicas y políticas del mundo inmediatamente después de la guerra eran favorables a la cooperación internacional y esa cooperación fue una de las razones del éxito inicial del GATT. El espíritu de cooperación entre los aliados durante el tiempo de la guerra les ayudó a responder a los desafíos de la reconstrucción comercial y económica. Hoy día, sin embargo, los problemas del comercio han aumentado y son mucho más complejos. Además, el espíritu de cooperación se ha visto abrumado por la lucha competitiva por las exportaciones en un mundo en el que muchos mercados están en proceso de contracción, más bien que de expansión.

El GATT funcionó bien además en sus primeros días debido a la posición económica dominante de los Estados Unidos y a la disposición de este país a tolerar, por razones de balanza de pagos, las restricciones discriminatorias en contra del comercio. Pero tal posición económica dominante de los Estados Unidos durante esa época de "escasez de dólares" terminó con la recuperación económica de posguerra en Europa y el Japón, la creación y expansión de la Comunidad Económica Europea y, en tiempos más recientes, el surgimiento de los países recientemente industrializados como participantes de gran importancia en el comercio mundial. La tolerancia de los Estados Unidos hacia las restricciones comerciales en otros países ha desaparecido y los déficit del comercio estadounidense han crecido más y más. No existe en la actualidad ninguna entidad comercial que desempeñe el papel dominante.

El GATT funcionó bien, por otra parte, debido a que la buena voluntad entre los negociadores originales continuó cuando muchos de ellos pasaron a ser los funcionarios nacionales y de la Secretaría del GATT encargados de la ejecución del Acuerdo General. Los negociadores tenían un móvil común para hacer que funcionara bien. Hoy en día los funcionarios del comercio internacional no poseen esa experiencia común y no tienen ese mismo interés en el buen éxito de la empresa. Y en algunas administraciones nacionales ha llegado a ser popular una actitud neutral, incluso a veces hostil, hacia todas las

organizaciones internacionales.

Los países que actualmente son partes contratantes del GATT son un grupo totalmente diferente de los de 1948, y ello ha afectado a su funcionamiento. En sus orígenes el GATT era predominantemente un producto de los países desarrollados. Si bien entre los 23 miembros originales había algunos países en desarrollo, ellos tuvieron una función de menor importancia en sus operaciones. Incluso en las Rondas Kennedy y de Tokio los países en desarrollo fueron poco visibles. En consecuencia, la participación activa en el GATT de un número pequeño y de mentalidad esencialmente análoga de países desarrollados facilitó en gran medida el funcionamiento sin trabas del sistema. Hoy día, sin embargo, el GATT cuenta con 95 partes contratantes de sistemas económicos y políticos muy diferentes. Por lo demás, dos tercios de las partes contratantes son países en desarrollo que ya no son inactivos. La reciente falta de cooperación y buena voluntad no es, sin embargo, sólo un problema de relación Norte-Sur. La mayoría de las diferencias sobre cuestiones de fondo que se tratan en el GATT conciernen a países desarrollados, y particularmente a los Estados Unidos y a los miembros de la CEE. Raros han sido los casos presentados contra países en desarrollo. Estos mismos, sin embargo, han presentado con éxito varias reclamaciones en contra de países desarrollados. En 1980, por ejemplo, Chile ganó un caso relacionado con restricciones impuestas por la CEE a la importación de manzanas. Hong Kong salió triunfante en 1983, en un caso relacionado con cuotas impuestas por Francia para la importación de relojes y otros productos.

Aunque ha habido ocasiones en que algunas partes contratantes han tenido consideraciones políticas como base para medidas comerciales, el GATT no se ha convertido en una organización de bloques políticos en competencia. El GATT funciona eficazmente tan sólo cuando los países persiguen sus intereses económicos nacionales prescindiendo de los alineamientos que pudieran observar en otras organizaciones. En 1980, por ejemplo, el Brasil presentó una reclamación acerca del trato arancelario dado por España al café sin tostar, en el que se hacía diferencia entre las especies Arabica y Robusta cultivadas en el Brasil y los cafés suaves de Colombia. El Brasil ganó el caso, y España modificó su

arancel de manera que el café colombiano no siguiera recibiendo una preferencia arancelaria. En 1982 se unieron al Brasil otros ocho países en desarrollo, además de Australia, en un caso en contra del tratamiento dado al azúcar por la CEE. Sin embargo, otros países en desarrollo exportadores de azúcar no apoyaron esa reclamación porque gozaban de trato preferencial en los mercados de la CEE. Si bien en ocasiones el GATT ha sido considerado como una especie de "club para ricos", su historia en relación con el arreglo de diferencias corrobora la tesis de que los beneficiarios principales del sistema del GATT son los países pequeños y medianos, tanto desarrollados como en desarrollo. El GATT constituye un foro multilateral en el que pueden ventilarse las quejas y en donde esos países se encuentran en una posición de negociación mucho más fuerte que si sus reclamaciones sólo se examinaran en un contexto bilateral. Las grandes entidades de comercio como los Estados Unidos y la CEE podrían prescindir del sistema de normas del sistema multilateral del GATT, si bien sufrirían consecuencias económicas. Pero algunos de los países más pequeños quedarían económicamente arrasados. Debido a este interés vital, cada vez más reconocido en el sistema de comercio internacional, algunos de los países en desarrollo desempeñan hoy día una función de gran importancia en las actividades del GATT. Para elevar al máximo sus beneficios, algunas naciones en desarrollo, y en especial las recientemente industrializadas, parecen estar preparadas a hacer concesiones comerciales y a participar en otras formas en la Ronda Uruguay. Esa participación deberá mejorar la forma como funciona el sistema.

En suma, el GATT funciona hoy día en un ambiente económico y político mucho más difícil, y con una clientela mucho mayor, más diversificada. A pesar de tensiones y defectos, sin embargo, el sistema permanece intacto, y la Ronda Uruguay ofrece una oportunidad para hacer frente a los problemas crecientes y para actualizar y ampliar el sistema a fin de incluir nuevas esferas de acción. De todos modos, para que tenga éxito, es necesario el regreso a un constructivo espíritu de cooperación.

### Realizaciones y problemas del GATT

#### Aranceles

El 1 de enero de 1987 entró en vigor, sin bombo ni aspavientos, la última de las reducciones arancelarias negociadas en la Ronda de Tokio. Con estas reducciones culminó un programa de 40 años de reducciones arancelarias negociadas que, al menos en promedio, han reducido los derechos aduaneros en los países desarrollados a niveles muy bajos. Así, por ejemplo, el promedio de derechos pagados en los Estados Unidos sobre productos industriales (que era de más del 50% en el decenio de 1930), es ahora de menos del 5%. Estas reducciones de los derechos de aduana han ayudado a los países en desarrollo a elevar a casi el doble su participación en las exportaciones mundiales de productos manufacturados desde mediados del decenio de 1970. Sin embargo, los aranceles de los países en desarrollo continúan en niveles muy altos.

#### Acuerdos preferenciales de comercio

Uno de los principios básicos del GATT es la no discriminación, o trato de nación más favorecida (NMF). En virtud de este principio, todo país debe cobrar los mismos derechos de importación sobre el mismo producto, no importa cuál sea el país de origen. Se exceptúan las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio que comprenden "sustancialmente todo" el comercio entre los países involucrados. Esto se consideró originalmente como una excepción necesaria a fin de tomar en cuenta los acuerdos ya existentes. Posteriormente, sin embargo, ha sido utilizada extensamente por la Comunidad Económica Europea (CEE) y por la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI). Muchos de los acuerdos preferenciales de comercio establecidos por estas entidades son de dudosa legalidad o son evidentemente ilegales. Por lo demás, si bien el GATT otorgó una exención al Sistema Generalizado de Preferencias para los Países en Desarrollo en 1971, ella constituye una enorme desviación del principio de la NMF.

Aproximadamente la mitad del comercio mundial se hace mediante acuerdos preferenciales. A fin de evitar una mayor erosión del principio de la NMF, en su informe de 1985 el grupo de "sabios" del GATT recomendó que se diera mayor precisión y rigor a las reglas que permiten la formación de uniones aduaneras y de zonas de libre comercio. El informe ponía además en tela de juicio el valor del trato especial dado a los países en desarrollo y favorecía la mayor integración de estos países en el sistema de comercio (GATT 1985, págs. 47 y 50).

#### Restricciones cuantitativas

Las restricciones cuantitativas con finalidades de balanza de pagos, de uso general en Europa en los periodos anterior y posterior a la guerra, han quedado eliminadas desde hace muchos años. Sin embargo, los países en desarrollo continúan manteniendo ese tipo de restricciones.

#### Códigos de la Ronda de Tokio

Los códigos no arancelarios de la Ronda de Tokio, relacionados con el aforo aduanero, las normas técnicas, las medidas antidumping y las licencias de importación, se basan en precedentes y están funcionando bien. Se han experimentado dificultades en relación con el código sobre compras del sector público, el acuerdo sobre aeronaves civiles y los códigos sobre productos lácteos y carne de bovino, pero en general han tenido éxito dentro de los parámetros de sus objetivos y disposiciones. (En el capítulo 9 se analizan los códigos de la Ronda de Tokio.)

El código que no ha funcionado bien —y por tanto el que ha sido objeto de la mayor atención del público— es el relacionado con las subvenciones. Este acuerdo ha sido sometido a duras pruebas en diferencias entre los Estados Unidos y la CEE relativas a productos de pasta, harina de trigo y otros productos de la agricultura. Tales diferencias son de gran importancia porque se refieren a cuestiones fundamentales que trascienden con mucho a la importancia del comercio en esos artículos. Por lo demás, en ellas se reflejan opiniones diferentes acerca del propio GATT.

Algunos países, y en particular los Estados Unidos, tienden a ver en el GATT un sistema jurídico para la solución de diferencias mediante la obtención de fallos legales. Otros países, como los de la CEE, tienen un enfoque mucho más pragmático en el que se hace mucho mayor hincapié en las negociaciones para la solución de diferencias.

#### *Medidas fuera del GATT*

Un problema más grave no reside en las diferencias sometidas al GATT, sino en las que se examinan fuera de él, y más particularmente por fuera del marco de las reglas del GATT. Nunca se pensó que todas las diferencias comerciales fueran traídas a los mecanismos del GATT o ante los comités encargados de los códigos para su resolución. El GATT no es un tribunal para el mundo. Aunque lo fuera, no tiene policía para la ejecución de sus decisiones. Las diferencias sólo deben someterse al GATT como último recurso, cuando los países no hayan podido resolverlas en forma bilateral.

No importa que las diferencias sean o no sometidas al GATT, deben resolverse en el marco de las reglas del GATT. Las limitaciones voluntarias de las exportaciones (LVE) y otras medidas de la "zona gris" que con frecuencia se han utilizado no están sancionadas por el Acuerdo General. En otras palabras, la resolución de las diferencias comerciales debe realizarse dentro de los parámetros de las reglas negociadas y ratificadas por los gobiernos involucrados. De lo contrario, el comercio mundial estará mal gobernado o, por así decirlo, estará desgobernado por acuerdos ad hoc basados en las necesidades políticas del momento. En el mundo no había reglas de comercio en el decenio de 1930, y los resultados de ello eran desastrosos para todos los interesados.

La utilización generalizada de medidas de zona gris es uno de los principales acontecimientos que han socavado el funcionamiento del sistema del GATT. Es por eso que una negociación satisfactoria sobre las salvaguardias es un elemento esencial para restablecer el funcionamiento eficiente del sistema. (En el capítulo 19 se analizan las salvaguardias.)

#### *Solución de diferencias*

Si el GATT ha de funcionar de manera más eficaz, es necesario lograr un mejoramiento de su mecanismo para la solución de diferencias. Gran parte de la atención que se ha concedido a esta materia se ha centrado en los procedimientos. Pero en la medula del problema se encuentran las diferentes interpretaciones que las partes contratantes dan a las disposiciones del Acuerdo General y de los códigos. A veces el texto de esas disposiciones carece de claridad y precisión. Algo de la ambigüedad de su redacción es resultado natural del proceso de negociación y de la necesidad política de obtener la ratificación en los congresos, parlamentos, dietas y otros órganos legislativos nacionales. Ello es especialmente cierto cuando los textos se relacionan con materias de gran importancia tanto política como económica. En la agricultura, por ejemplo, ha habido una amplia variedad de opiniones acerca de lo que constituye una "proporción equitativa" del comercio mundial, de lo que es un "pe-

riodo representativo anterior" y de qué son los "factores especiales" —todos ellos conceptos fundamentales en las diferencias relativas a las subvenciones agrícolas. (En el capítulo 21 se estudia el tema de la agricultura.)

Ningún mecanismo de solución de diferencias puede funcionar a menos que haya una comprensión clara y un acuerdo acerca de las reglas que han de respetarse. En un estudio reciente sobre el arreglo de diferencias en el GATT se llegó a la conclusión de que "lo que realmente se necesitaba eran unas negociaciones rigurosas y vigorosas para el mejoramiento de las disposiciones sustantivas del GATT" (Estados Unidos 1985, pág. xiii). Los procedimientos no son el problema central en la solución de diferencias, pero sí son importantes. Cuando se presenta ante las partes contratantes una reclamación en la que se sostiene que ha habido una infracción de disposiciones del GATT, la primera medida es alentar la realización de un arreglo bilateral. Si esto falla, la práctica consiste en establecer un grupo especial de tres, o a veces cinco personas, que examinen la cuestión y lleguen a conclusiones y recomendaciones. Tales personas, muy a menudo miembros de delegaciones nacionales en Ginebra, deben actuar a título personal y no deben reflejar las opiniones de sus gobiernos. La costumbre de obtener el acuerdo de las partes en la diferencia acerca de la composición de los grupos ha conducido a prolongadas demoras para su constitución, demoras que con frecuencia sobrepasan los límites de tiempo establecidos en los procedimientos del GATT y en los códigos. Una propuesta a fin de remediar esta deficiencia consistiría en establecer "una pequeña lista... de expertos no gubernamentales, especializados en temas del GATT" que participarían en los grupos (GATT 1985, págs. 53 y 54).

Una parte muy importante de las prácticas para el arreglo de diferencias es que el GATT no se involucra en casos relativos a la infracción de reglas a menos que una parte contratante tome la iniciativa de presentar una reclamación. A menudo no se presentan reclamaciones por razones políticas o porque la parte perjudicada confía en lograr mejores resultados mediante un acuerdo de limitación voluntaria de las exportaciones u otra medida de zona gris. Y si bien terceros países pueden entablar una acción dentro del GATT, esto ha ocurrido rara vez.

La Secretaría del GATT no tiene autoridad para dar la alarma e iniciar casos en relación con infracciones percibidas de las reglas del GATT. La Secretaría publica actualmente (cada seis meses) datos sobre acciones de comercio por partes contratantes que pueden constituir o no violaciones de sus obligaciones. Tales informes se examinan en reuniones especiales del Consejo del GATT. Mediante tales informes y exámenes en el Consejo, la Secretaría está desempeñando una función mayor hoy día que anteriormente para señalar a la atención posibles infracciones, pero aun así la Secretaría carece de autoridad alguna para iniciar acciones.

#### **La Ronda Uruguay**

Los objetivos de las negociaciones en la Ronda Uruguay en cuanto al funcionamiento del GATT son de alcanzar entendimientos y disposiciones destinados a:

- 1) Potenciar la vigilancia en el GATT para permitir un control regular de las políticas y prácticas comerciales de las partes contratantes y de su efecto en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio.
- 2) Mejorar la eficacia general y el proceso de adopción de decisiones del GATT como institución, a través, entre otros medios, de la participación de los Ministros.
- 3) Acrecentar la contribución del GATT al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial fortaleciendo su relación con otras organizaciones internacionales competentes en cuestiones monetarias y financieras. (GATT 1985.)

Para el primer objetivo, relacionado con la vigilancia y el control de las acciones comerciales de los países, son pertinentes los compromisos sobre el statu quo y el desmantelamiento de la Declaración de Punta del Este. En virtud del statu quo, los participantes en las negociaciones han acordado no adoptar "medidas de restricción o de distorsión del comercio" que sean incompatibles con el GATT o con sus instrumentos. También han acordado ejercitar la moderación al aplicar medidas de comercio permitidas por el GATT, tales como los derechos antidumping y compensatorios. Los participantes se comprometen además a no implantar medidas comerciales que mejoren las posiciones negociadoras nacionales. En relación con el desmantelamiento, los participantes se han comprometido a suprimir gradualmente todas las medidas comerciales que no sean compatibles con el GATT.

Se ha establecido además un órgano de vigilancia para asegurar el cumplimiento de los acuerdos sobre el statu quo y el desmantelamiento. El órgano de vigilancia, abierto a todos los participantes, examinará cualesquiera actuaciones o medidas que un participante notifique como contrarias a los compromisos sobre el statu quo. Dicho órgano observará también el cumplimiento de los compromisos sobre desmantelamiento. Se presentarán informes sobre el statu quo y el desmantelamiento al Comité de Negociaciones Comerciales, que tendrá a su cargo la realización de las negociaciones.

En los primeros meses de la Ronda Uruguay, Australia propuso que todas las partes contratantes prepararan informes anuales sobre los efectos protectores de sus políticas, que serían examinados en un período especial de sesiones del Consejo del GATT. Los países más grandes, tanto desarrollados como en desarrollo, serían sometidos periódicamente a un examen más detallado por un grupo más pequeño de partes contratantes.

En el centro del segundo objetivo —de mejorar el proceso de adopción de decisiones— está la práctica del consenso en el GATT. Si bien en el Acuerdo General se especifica que se efectúen votaciones sobre algunas cuestiones, la mayoría de las decisiones se realizan por consenso. El consenso no requiere la unanimidad, pero ninguna de las partes contratantes puede objetarlo, incluidas las partes involucradas en una diferencia sobre comercio. En años recientes ha habido casos en que países, sobre los que un grupo para la solución de diferencias ha determinado que habían incurrido en alguna infracción de compromisos dentro del GATT, han disentido de las conclusiones del grupo y al hacerlo han

bloqueado toda actuación del GATT. En la reunión ministerial de 1982 hubo un intento de eliminar a las partes en una diferencia del requisito de consenso —es decir, que sería un consenso menos dos. Sobre esto no pudo llegarse a un acuerdo y, en el lenguaje de la decisión, los ministros "reafirmaron que el consenso seguirá siendo el método tradicional de resolver las diferencias". En forma más bien débil, el texto agregaba que "se evitará hacer obstrucción del proceso de solución de diferencias" (GATT 1982, pág. 8).

A diferencia de lo que ocurre en muchas otras organizaciones, las reuniones ministeriales del GATT han sido escasas, y se han celebrado irregularmente a intervalos de algunos años, por ejemplo, en 1973, 1982 y 1986. Se ha previsto una mayor participación de los ministros en la Ronda Uruguay, por intermedio del Comité de Negociaciones Comerciales, presidido por Enrique Iglesias, Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay. Dados el espíritu positivo y los resultados de la reunión ministerial de 1986 en Punta del Este, sería útil la celebración más frecuente de reuniones ministeriales. Recientemente Australia presentó una propuesta en este sentido.

Respecto del tercer objetivo, el GATT ha tenido desde su iniciación una relación contractual con el Fondo Monetario Internacional en virtud de la cual el FMI determina si las restricciones cuantitativas se justifican con fines de balanza de pagos. Funcionarios del FMI participan en consultas del GATT sobre la balanza de pagos y existe estrecha coordinación en tales materias entre las dos organizaciones. El FMI ha publicado también un informe sobre los efectos de los tipos de cambio flexibles en el comercio internacional, que fue solicitado por las partes contratantes en la reunión ministerial de 1982. Funcionarios del GATT, del FMI y del Banco Mundial han participado en seminarios y sesiones de capacitación patrocinados por las respectivas organizaciones, y se han realizado contactos profesionales en forma oficiosa. Se ha instado a una cooperación más estrecha entre el GATT, el FMI y el Banco Mundial, y se ha sugerido que la Secretaría del GATT participe en la preparación de programas de estabilización del FMI y en el examen de los préstamos para fines de ajuste estructural del Banco Mundial.

A fin de perseguir los objetivos antes mencionados en la Ronda Uruguay, se ha establecido un grupo de negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT. Su trabajo está relacionado, sin embargo, con otros varios de entre los 14 grupos de negociaciones sobre el comercio de mercancías, incluidos los de salvaguardias, agricultura, solución de diferencias, los artículos del GATT, los acuerdos y arreglos de las negociaciones comerciales multilaterales (NCM), y las subvenciones y medidas compensatorias. Como queda indicado, el sistema del GATT no funciona todo lo bien que pudiera debido a problemas en estos y otros sentidos. Todas estas materias están interrelacionadas.

Pero la cuestión central en la Ronda Uruguay es la de si el sistema multilateral de comercio del GATT va a conservarse. Esta conservación es en verdad la finalidad de la Ronda Uruguay. Y si el sistema ha de conservarse, deberá funcionar



mejor que en la actualidad. Los objetivos ministeriales de acrecentar la vigilancia, involucrar a los ministros, mejorar el proceso decisorio y fortalecer las relaciones con otras organizaciones son todos meritorios. Pero no serán suficientes. Es preciso encarar las cuestiones principales que se analizan en este manual y realizar con éxito negociaciones sobre ellas. Esto exigirá el regreso a un espíritu de cooperación basado en la común percepción de que un sistema de comercio estable es condición previa para el crecimiento económico y la prosperidad. El GATT es ese sistema, que sirve a los intereses de todos los países, en desarrollo, recientemente industrializados y desarrollados.

#### Referencias

- Estados Unidos. Comisión de Comercio Internacional. 1985. *Review of the Effectiveness of Trade Dispute Settlement under the GATT and the Tokio Round Agreements*. Washington, D.C.
- GATT Secretaría. 1982. *Declaración Ministerial, adoptada el 29 de noviembre de 1982*. L/5424 (29 de noviembre). Ginebra.
- . 1985. *Políticas comerciales para un futuro mejor: Propuestas de acción*. Ginebra.
- . 1986. *Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay*. MIN. DEC. 20 (septiembre). Ginebra.



## Objetivos de la Ronda Uruguay

*Gardner Patterson y Eliza Patterson*

La nueva ronda, quizá la más importante desde que el sistema del GATT se negoció durante e inmediatamente después de la segunda guerra mundial, podría ser la reunión económica internacional más compleja que se haya celebrado nunca. Además, tendrá lugar en una atmósfera menos propicia que cualquiera de las siete que la han precedido. Esta ronda es importante porque el sistema —que, según las conclusiones de casi todos los observadores atentos, ha servido bien al mundo a lo largo de tres decenios— está “moribundo” y “desorganizado”, y “sufre serias y continuas erosiones”<sup>1</sup>.

En los círculos oficiales y empresariales se sustenta ampliamente la opinión de que el GATT en gran medida es poco pertinente para el mundo de hoy y que, en los casos en que sí lo es, sus normas se tienen más en cuenta para infringirlas que para respetarlas. En realidad, el sistema funciona mucho mejor de lo que esto sugiere. Pero no puede negarse que no se observan muchas de las normas vigentes, que a menudo se soslaya el sistema y que éste no abarca a grandes y crecientes sectores del comercio internacional. Por otra parte, las percepciones de la debilidad del sistema, aunque sean exageradas, pueden tener enormes consecuencias. A menudo significan que los gobiernos y los comerciantes no se sienten seriamente obligados a respetar sus normas. A menos que la nueva ronda pueda hacer cambiar esta situación, casi seguramente se acelerarán las recientes tendencias hacia el proteccionismo, la discriminación, las negociaciones bilaterales, los acuerdos regionales y los “acuerdos de comercialización ordenada” del tipo de los carteles. El mundo ya tuvo alguna experiencia con esta clase de sistema en los años treinta.

Al mismo tiempo que la tarea que debe cumplirse en la nueva ronda es importante, los problemas que confrontan los negociadores son impresionantes. No sólo es compleja la índole del temario de Punta del Este (estas cuestiones se examinan con cierto detalle en otros capítulos de este manual), sino que además el entorno general difícilmente podría ser menos propicio. Las cuentas internacionales de muchos de los participantes experimentan graves desequilibrios desde hace tiempo. Las tendencias proteccionistas están fuertemente arraigadas en muchos países. El desempleo es elevado en algunos de los principales países y endémico en otros. Varios países están agobiados por las deudas internacionales más cuantiosas de su historia. En

todo el mundo se acumulan las consecuencias de un largo historial de falta de ajuste a la competencia externa y de resistencia al cambio. Hay además un gran exceso de capacidad en industrias básicas como la siderurgia, los textiles y los automóviles. Todos estos hechos crean dificultades sin precedente para la nueva ronda y obstaculizan las negociaciones.

Pero son precisamente estos hechos (y otros conexos) los que han impulsado a iniciar la nueva ronda, del mismo modo que el caos de los años treinta impulsó a negociar el Acuerdo General en primer término. Estos hechos implican también que la nueva ronda tiene que abordar algunos aspectos fundamentales del sistema comercial y que el éxito dista de estar asegurado. Como ha dicho uno de los negociadores: “Se trata de una materia difícil, de cuestiones fundamentales y de cambios en las políticas de desarrollo y estructurales”<sup>2</sup>.

### Fortalecimiento y ampliación del sistema del GATT

Las numerosas declaraciones oficiales formuladas en Punta del Este y el mandato o “declaración” final reflejaron el consenso de que la meta fundamental de las negociaciones es fortalecer y ampliar el sistema del GATT. Más específicamente, la meta primordial es lograr una mayor liberalización y expansión del comercio mundial; reforzar y mejorar las normas por las que se rigen las transacciones comerciales internacionales, e incrementar la capacidad del sistema para adaptarse a los cambios en el entorno económico internacional, todo ello para propiciar el uso más pleno y más eficiente de los recursos del mundo. Sucintamente, la meta es crear un sistema de comercio multilateral liberal, duradero y no discriminatorio.

Implícitos —o subsumidos— en la meta convenida hay numerosos objetivos complementarios. Algunos están en pugna con prácticas actuales profundamente arraigadas, y los participantes a menudo tienen finalidades y expectativas divergentes acerca de ellos. Casi todos los capítulos de la Parte III del presente manual se centran en una de las tareas específicas de la nueva ronda. En este capítulo se hace especial hincapié en aquellas esferas en que la falta de acuerdo respecto a los objetivos pertinentes probablemente daría por resultado el fracaso completo de las negociaciones. Estos objetivos son los siguientes: 1) restringir el uso

de medidas proteccionistas no arancelarias; 2) garantizar que los países en desarrollo, al mismo tiempo que reciben un trato especial, participen en las negociaciones, y que los más adelantados de ellos cumplan muchas más de sus obligaciones en el GATT que en el pasado; 3) ampliar y extender la cobertura del GATT, particularmente a fin de incluir los servicios y la producción agropecuaria, y 4) restablecer el respeto al sistema del GATT.

#### Restricción del uso de medidas proteccionistas no arancelarias

Las medidas y políticas más corrosivas del sistema del GATT —tal como fue concebido originalmente y como funcionó más o menos hasta hace aproximadamente un decenio— han sido las relacionadas con la posibilidad de negociar bilateralmente la aplicación de restricciones cuantitativas para proteger a los productores nacionales amenazados por las importaciones<sup>3</sup>. Dichas medidas han adoptado la forma de acuerdos de comercialización ordenada, limitaciones voluntarias de las exportaciones, cuotas de importación impuestas unilateralmente, etc. Las primeras dos se denominan ahora comúnmente "medidas de la zona gris", porque algunas personas consideran que no son ni legales ni ilegales en el marco del GATT.

Esas "medidas de la zona gris" —que abarcan una amplia gama de productos, desde acero y automóviles hasta semiconductores y utensilios de cocina— han menoscabado considerablemente la piedra angular del GATT, el principio del trato de nación más favorecida (NMF) o de la no discriminación. Constituyen asimismo una burla de la cláusula liberatoria del GATT (Artículo XIX) y de otros de sus artículos fundamentales (XI y XIII) que limitan severamente el uso de restricciones cuantitativas con fines de protección. Más aún, favorecen los acuerdos del tipo de los carteles, obstaculizan notablemente la actuación de las fuerzas del mercado y desalientan el ajuste a los cambios de las condiciones competitivas. En suma, están en pugna con los principios fundamentales del GATT. Por lo tanto, la búsqueda de medios de desarticular las más objetables y obtener un firme compromiso de limitar o abolir completamente su uso debe considerarse una tarea de las negociaciones que es esencial para la consecución de su meta general.

Esa tarea no será fácil. Las "medidas de la zona gris" son armas muy valoradas y admiradas en los arsenales de restricciones al comercio de los gigantes comerciales y a menudo responden también a poderosas necesidades políticas y económicas internas. (También son valoradas por algunos de los países exportadores, sobre todo por los que han perdido parte de su anterior ventaja competitiva.) Su efecto protector es razonablemente rápido y seguro. Disfrutan del respaldo de importantes intereses creados tanto en las burocracias como en las industrias. Prohibir su uso a menudo entrañará ajustes penosos, aun cuando los ajustes consistan sólo en eliminar los obstáculos a la actuación de las fuerzas del mercado.

Estas medidas son atrayentes también porque las normas y procedimientos de salvaguardia del GATT se relacionan con los problemas de determinados productos y no de industrias enteras, y en los últimos años los gobiernos a

menudo han sentido la necesidad de proteger a toda una industria. Se han encontrado con que la solución de comercio liberal para los problemas de toda una industria es excesivamente difícil cuando, como sucede a menudo, hay exceso de capacidad a nivel mundial, y cuando dicha solución exige reducir la producción en varios países, a menudo del mundo en desarrollo.

Lo que más contribuiría al logro de los objetivos de la nueva ronda sería un nuevo y firme compromiso de respetar los (actuales) Artículos XI y XIII del GATT y, salvo lo dispuesto en ellos, de reemplazar las restricciones cuantitativas (en todas sus formas) con aranceles no discriminatorios. Empero, por las diversas razones señaladas, este resultado tal vez no sea asequible. Si es inevitable un cierto uso de restricciones cuantitativas, la tarea de los negociadores es encontrar los medios de hacer que ese uso sea más sensible a las fuerzas del mercado y más compatible con un régimen comercial liberal. Su tarea consiste en determinar a través de las negociaciones los casos específicos en que podrían usarse restricciones cuantitativas, a diferencia de medidas arancelarias, con fines de protección. Para evitar la discriminación, las nuevas normas deberían estipular que las cuotas sean de alcance global. A tal efecto, debería crearse un sistema de vigilancia internacional y convenirse en la adopción de normas firmes para la limitación del período de vigencia de las medidas restrictivas y la vinculación de su uso con la adopción de medidas de ajuste destinadas a eliminar su necesidad. Como paso importante para convertir cualquier cuota autorizada en aranceles, se debería tratar de convenir en normas y procedimientos para la subasta de cuotas.

Nada de esto será fácil.

#### Incremento de la función de los países en desarrollo en el GATT

Un objetivo crucial que está subsumido en la meta general es que los países en desarrollo participen eficazmente en las negociaciones y, aunque debe respetarse el principio del trato diferenciado y más favorable recogido en el GATT, al igual que las decisiones de las partes contratantes, ha llegado el momento de que algunos países en desarrollo hagan una contribución mayor y asuman más obligaciones en el marco del GATT<sup>4</sup>. Es decir, algunos de ellos deberían "graduarse". Existe un consenso general acerca de esta propuesta, pero es probable que su puesta en práctica entrañe serios conflictos.

Una razón importante de la limitada participación de los países en desarrollo en las negociaciones anteriores ha sido la dificultad de concertar acuerdos a medida que el número de los participantes va aumentando. Por lo tanto, los grandes países industriales a menudo no han podido resistir la tentación de negociar entre sí, de llegar a un acuerdo y dejar que los otros lo acepten o no lo acepten. Inevitablemente, esto genera resentimiento y resulta decepcionante, porque revela que los participantes principales no están dispuestos a atender las demandas de los países más pequeños, o que éstos no están dispuestos a pagar el precio pedido. Este resultado, inherente a toda negociación comercial, explica por qué ninguno de los participantes nunca queda completamente satisfecho. Los países grandes a

menudo pueden atender algunas de las necesidades más apremiantes de los países en desarrollo si se concierta un arreglo al respecto antes de que ellos alcancen sus acuerdos. Después, se resisten enérgicamente a hacer cualquier cambio a fin de no alterar el delicado equilibrio alcanzado.

Lo sucedido en las rondas anteriores indica que el cumplimiento de tres condiciones permite reducir significativamente las dificultades de lograr una mayor participación de los países en desarrollo. La primera es que los principales países realicen sus negociaciones en Ginebra y no en Bruselas, Washington o Tokio. La segunda es permitir que la Secretaría del GATT desempeñe una función activa y confidencial de intermediaria, transmitiendo información sobre las posiciones de unos y otros. La tercera es que las naciones más pequeñas, cuando tengan importantes intereses comerciales específicos en común, se unan y designen a un solo portavoz, que las convierta en "importante" participante en los debates. Más aún, a fin de aumentar su eficacia, los países más pequeños tienen que definir las cuestiones de importancia para ellos y concentrarse en esas cuestiones. La razón de esto es que muchos de esos países carecen de personal y experiencia suficientes para abarcar todas las cuestiones.

Si se desea que los países en desarrollo participen plenamente en la nueva ronda, es preciso que se atiendan sus principales objetivos. Entre ellos son fundamentales la reducción de los aranceles establecidos para muchos de sus artículos de exportación, particularmente los productos elaborados<sup>5</sup>. Esta reducción no será fácil porque los aranceles que se mantienen en los países desarrollados realmente otorgan una protección muy deseada. Pero si esta vez no se aborda enérgicamente el problema de la progresividad arancelaria, se pondrá en peligro el éxito de la nueva ronda.

La controversia en torno a la graduación puede tener un efecto devastador si se permite que adopte la forma de un debate entre países en desarrollo y países desarrollados, entre países pobres y países ricos, entre el sur y el norte. Esta clase de debate fomenta y estimula las tácticas demagógicas y antagónicas más bien que una negociación seria. Las posibilidades de evitar esta confrontación tal vez hayan mejorado gracias a la mayor atención prestada en los últimos años a las amplias diferencias de crecimiento económico existentes entre los países en desarrollo y a las divisiones surgidas entre ellos durante la labor preparatoria para la reunión ministerial en el Uruguay.

En el GATT, ser un país en desarrollo es una cuestión de autoselección. Nunca se ha tratado de fijar condiciones o normas rigurosas para determinar el derecho de un miembro a reclamar las exenciones de las obligaciones del GATT o el trato especial y diferenciado establecido en sus diversos artículos a que pueden acogerse los países en desarrollo. El examen preliminar efectuado en la Ronda de Tokio indica que tratar de hacerlo en estas negociaciones generaría un acre debate.

No obstante, debería ser posible hacer que algunos países se graduaran en ciertas áreas mediante la negociación de compromisos específicos con ellos. Entre los países en desarrollo hay varios que, aunque todavía son más pobres que las naciones industriales, han modificado tanto su economía que actualmente son importantes competidores mundiales en una amplia gama de manufacturas y

productos avanzados. Estos países de reciente industrialización serán sometidos a fuertes presiones (por aquellos que sienten los efectos de su competencia) para que faciliten el acceso a sus mercados.

Las negociaciones serán especialmente ásperas si los países industriales —como se insinuó al concluir la Ronda de Tokio— piden a los países de reciente industrialización que reduzcan en forma unilateral sus aranceles. Estos países habían sido exonerados de la obligación de hacer esas reducciones porque eran menos desarrollados, aunque la regla de NMF les permitía beneficiarse de todas las reducciones arancelarias negociadas entre los países industriales. Es posible que en ese momento los beneficios fueran pequeños o nulos, pero se han vuelto más importantes a medida que estos países se han ido industrializando.

Para lograr una mayor participación de los países de reciente industrialización en cualquier nuevo código o acuerdo, los países industriales recurrirán a alguna forma de trato condicional de NMF. Es decir, podrían negar los beneficios a un país de reciente industrialización si éste no se compromete a cumplir todas o algunas de las obligaciones o acuerdos. Mediante un mecanismo de esta índole, los negociadores de los países industriales podrían promover la graduación.

#### Ampliación y extensión de la cobertura

Los dos sectores en los que los conflictos entre los participantes son más graves son los servicios y la agricultura<sup>6</sup>. Hasta ahora no se ha tratado ninguno de ellos en forma adecuada en el marco del GATT. La meta aceptada de la nueva ronda abarca al comercio en general. En las rondas anteriores se abordaron casi exclusivamente los problemas del comercio de mercancías, y en particular de las mercancías no agropecuarias.

La producción y el comercio de servicios, tanto a nivel nacional como internacional, han crecido con rapidez en los últimos años, y prometen seguir aumentando. Ese crecimiento ha estado acompañado de restricciones cada vez mayores al comercio exterior de servicios. Esta situación llevó a varios países industriales, encabezados por los Estados Unidos, a insistir en que en las nuevas negociaciones se trate de establecer normas, derechos y obligaciones orientadas a la liberalización del comercio de servicios.

Varios países en desarrollo, con el Brasil y la India a la cabeza, se opusieron enérgicamente a ello durante los meses y años de labor preparatoria de la nueva ronda. Su oposición reflejaba cuatro preocupaciones principales. Una era el temor a que en las negociaciones se fijaran normas y obligaciones que obstaculizaran el crecimiento de sus industrias de servicios incipientes o en gestación. La segunda era la perspectiva de que las naciones más adelantadas trataran de obtener concesiones y amenazaran con tomar represalias en el comercio de mercancías a fin de imponer su voluntad con respecto al comercio de servicios. La tercera era la creencia de que la inclusión de los servicios en las negociaciones haría desviar la atención de los esfuerzos por liberalizar el comercio de mercancías, en el que ellos tenían importantes intereses. La cuarta era la considerable incertidumbre acerca de dónde radican específica-

mente sus intereses a largo plazo en este campo. Estas y otras dudas no se disiparon durante la etapa preparatoria, pero los países industriales fueron inflexibles en su insistencia en que se incluyera el comercio de servicios. Como solución de compromiso, en la Declaración de Punta del Este se establece una separación entre los acuerdos de negociar sobre las mercancías y sobre los servicios. Las negociaciones sobre los servicios se realizarán separadamente de las correspondientes al comercio de mercancías, pero el propósito será "establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios". Más aún, en estas negociaciones se aplicarán los procedimientos y prácticas del GATT, y tanto el grupo que negocie sobre las mercancías como el que negocie sobre los servicios estarán bajo la jurisdicción del Comité de Negociaciones Comerciales y serán asistidos por la Secretaría del GATT. La separación tal vez sea más de forma que de fondo, pero refleja las profundas divisiones existentes entre los negociadores. Aunque tal vez no sea posible acordar compensaciones recíprocas explícitas entre las mercancías y los servicios, es casi seguro que los resultados que se obtengan en una de esas esferas se tendrán en cuenta en la otra.

Al mismo tiempo en que hay grandes diferencias en lo que respecta a incluir el comercio de servicios en la nueva ronda, también las hay, aun entre los que han insistido en su inclusión, con respecto a la cobertura y el contenido deseables de las normas. Por lo tanto, hay un gran riesgo de que no se llegue a un acuerdo. El fracaso en esta esfera tendría graves consecuencias. La alternativa casi cierta sería una red de normas discriminatorias negociadas bilateral o regionalmente. Dada la importancia cada vez mayor que reviste el comercio de servicios y su creciente interrelación con el comercio de mercancías, esas normas discriminatorias podrían provocar el colapso del sistema del GATT.

Las metas declaradas del GATT y la meta general de la Ronda Uruguay no hacen distinción alguna entre los productos agropecuarios y los no agropecuarios. Sin embargo, en las rondas anteriores y en la aplicación de las normas del GATT se ha hecho una marcada distinción entre ambos grupos de productos. El comercio de productos agropecuarios se ha considerado en gran medida como una categoría independiente y ha sido excluido de muchas de las normas generales. Como se examina en detalle en el Capítulo 5, las restricciones a la importación están generalizadas, las subvenciones abundan, las ineficiencias son grandes, los costos para los gobiernos y los consumidores son ingentes y las causas de todo ello están profundamente arraigadas en fenómenos nacionales, políticos, sociales y económicos. El representante comercial de los Estados Unidos, Sr. Clayton Yeutter, reflejó el sentir de muchos al decir que esta ronda tiene que "poner fin al caos que caracteriza actualmente al mercado internacional" de productos agropecuarios (Yeutter, 1986). Poner fin a este caos será una tarea tan difícil como es esencial.

Tras largas y arduas negociaciones, los ministros reunidos en Punta del Este convinieron en que "las negociaciones tendrán por finalidad lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas

del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz". Sin embargo, una decisión importante en materia de procedimiento podría repercutir negativamente en la probabilidad de someter el comercio de productos agropecuarios a las mismas normas que rigen para las manufacturas (o a otras semejantes). El establecimiento de "un grupo de negociación que tenga la responsabilidad primordial de todos los aspectos de la agricultura" puede significar que las negociaciones sobre los productos agropecuarios se considerarán una vez más en forma diferente de las otras negociaciones, y que serán realizadas principalmente por portavoces de los ministros de agricultura y no por los responsables de la política comercial general de la nación. Si esto sucede, habrá una fuerte presión en favor de soluciones basadas en el principio de "vivir y dejar vivir", es decir, en favor de acuerdos de comercialización ordenada y no de un sistema comercial abierto.

Los conflictos de intereses entre los miembros del GATT con respecto al trato de la agricultura son profundos. Algunos países importadores de alimentos a menudo acogen con beneplácito las subvenciones que benefician a las importaciones de ciertos artículos, pero la situación cambia a medida que la producción agropecuaria de muchos países aumenta y se diversifica. Los productores eficientes —como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y, en el caso de algunos productos, Estados Unidos— consideran que tiene máxima prioridad eliminar o reducir pronunciadamente cualquier subvención que favorezca a las exportaciones. La Comunidad Europea —en cuya Política Agrícola Común las subvenciones son cruciales y esenciales— atribuye gran importancia a las subvenciones, pero aboga por el establecimiento de algún tipo de distribución del mercado a fin de limitar los costos. Los Estados Unidos tradicionalmente se han opuesto en forma vigorosa a tal solución. Esta no es la clase de cuestión sobre la cual se llega a un fácil acuerdo. Las diferencias de punto de vista con respecto a lo que se debería hacer quedaron encubiertas en la Declaración de Punta del Este. Muchos observadores creen que esas diferencias probablemente impedirán modificar las prácticas actuales. Otros creen que hay dos razones para confiar en que se lograrán progresos. En primer lugar, los costos reconocidos de las políticas y prácticas actuales se han vuelto tan grandes en los países industriales que hay más presiones que en las rondas anteriores para modificar las políticas internas. En segundo lugar, el creciente número e importancia de las diferencias entre los gobiernos durante los últimos años los está impulsando también a llegar a algún acuerdo. Sin embargo, en razón de las dificultades existentes, es posible que los objetivos más viables sean los siguientes: 1) una cierta liberalización de las actuales restricciones a la importación, y 2) un compromiso nuevo y exigible de modificar algunos aspectos de los programas agropecuarios nacionales —en especial las subvenciones— que afectan negativamente a los mercados existentes para otros países. Concretar este limitado objetivo en el terreno operacional no sería hazaña pequeña.

Debido a los hechos ocurridos en el pasado y al cinismo acumulado acerca de las posibilidades de restablecer el libre juego de las fuerzas del mercado para el comercio de productos agropecuarios, la falta de un progreso significativo en la esfera de la agricultura no tendría un efecto tan

devastador en toda la ronda como el que tendría el hecho de no hacer extensiva la aplicación de las normas del GATT al comercio de servicios.

### Cómo restablecer el respeto al sistema del GATT

Aunque la Declaración de Punta del Este no prestó mucha atención a este aspecto; para que las negociaciones tengan éxito será necesario restablecer el respeto al sistema del GATT en la mente del público en general y en los círculos políticos. No es probable que los acuerdos que se alcancen sobre cuestiones comerciales concretas se traduzcan en la acción requerida a menos que exista la percepción de que el sistema es pertinente y está en consonancia con las realidades actuales. Esta percepción dependerá mucho de la medida en que se cumplan la meta general y los objetivos específicos. La clave a este respecto es el mejoramiento del mecanismo para la solución de diferencias.

La observancia de las nuevas normas aumentaría notablemente con el establecimiento de un mecanismo para asegurar su aplicación que se considerara equitativo y eficaz. Además, el respeto al sistema se fortalecería si se reexaminaran todos los artículos del Acuerdo General, y no solamente aquéllos cuyo examen esté implícito en algún tópico del programa de negociaciones. Con tal examen completo, algunas disposiciones se enmendarían, otras se abolirían y otras quedarían intactas. El resultado sería que volvería a considerarse el sistema del GATT como un mecanismo actualizado y digno de ser respetado y cumplido. Por lo tanto, es muy satisfactorio ver que, perdida entre las disposiciones de la Declaración de Punta del Este, se encuentra la siguiente: "Los participantes examinarán los artículos, disposiciones y disciplinas existentes del Acuerdo General que soliciten las partes contratantes interesadas y, según proceda, entablarán negociaciones." En casi todos los capítulos restantes de este manual se examina algún medio de mejorar el funcionamiento del sistema del GATT. Empero, el presente capítulo parece ser el más apropiado para poner de relieve la necesidad de que los negociadores consideren cuidadosamente si la norma incondicional de NMF se debe mantener en su forma actual o si se debe modificar, al menos en lo que respecta a todas las nuevas medidas no arancelarias. Esta norma establece que cada parte contratante del GATT concederá —inmediata e incondicionalmente y sin compensación alguna— cualquier privilegio o favor comercial que conceda a los productos originarios de cualquier parte contratante a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes. La finalidad de la norma de NMF —estipulada en el Artículo I del GATT y considerada comúnmente como su piedra angular— es prohibir la discriminación entre los países. Casi todos los observadores creen que esta norma ha contribuido mucho al bienestar político y económico del mundo. Sin embargo, como se ha señalado, su eficacia ha sido seriamente afectada en los últimos años por la difusión de los acuerdos de comercialización ordenada de una u otra índole, por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y por algunas de las uniones aduaneras y zonas de libre comercio.

La revisión de la norma de NMF es necesaria por dos razones. Los numerosos casos de incumplimiento de esta

norma han llevado a muchos a creer que el GATT ya no es pertinente. Más aún, a causa de esta norma es difícil hacer frente a los casos de los países que adoptan actitudes dilatorias o que dejan que los demás actúen para después beneficiarse sin esfuerzo de su parte, fenómenos que amenazan con cobrar importancia en la Ronda Uruguay. Un país que adopta una actitud dilatoria es un país tan grande que sin su participación no se puede alcanzar ningún acuerdo, porque los demás no están dispuestos a otorgarle los beneficios del GATT, a través de la norma de NMF, si no hace una aportación. Un país que trata de beneficiarse de las medidas adoptadas por otros generalmente es un país pequeño que no hace ninguna contribución pero que, a través de la norma de NMF, disfruta de cualesquiera concesiones que los demás negocian. A menudo se puede tolerar la existencia de un solo país que actúa en esta forma, pero cuando se trata de varios, hay una gran renuencia a concertar acuerdos.

El problema parece ser tan grave que, a menos que la norma incondicional de NMF se modifique, no se logrará nada o, lo que es más probable, los países con intereses semejantes concertarán sus acuerdos fuera del marco del GATT (y soslayarán eficazmente la norma de NMF). Al mismo tiempo, la simple abolición de esta norma probablemente llevaría a la fragmentación del sistema comercial mundial y, como lo indica la experiencia, generaría acerbos controversias políticas. Por lo tanto, la solución parece radicar en la adopción de una norma participatoria de NMF, en virtud de la cual los beneficios de todos los nuevos compromisos, excepto las reducciones arancelarias, se concederían únicamente a quienes se adhirieran a lo acordado.

Para asegurar que los aspectos multilaterales fundamentales del sistema se conserven y amplíen, será imprescindible que se cumplan dos condiciones. En primer lugar, cualquier nuevo acuerdo o disposición no debe entrar en vigor hasta que lo hayan firmado los países a los que corresponda una gran parte de la actividad de que se trate. En segundo lugar, todo nuevo acuerdo debe estar abierto a todos los miembros del GATT, y los derechos y obligaciones de los que se adhirieran después de la negociación original serían iguales a los de los miembros fundadores (no estarían condicionados a la celebración de una nueva negociación). Por supuesto, llegar a un acuerdo sobre los aspectos específicos de esa norma no sería fácil. Algunos países usan tácticas dilatorias a fin de fortalecer su posición de negociación. A otros les gusta beneficiarse de las medidas que toman los demás. Y otros temen que cualquier desviación formal de la norma incondicional de NMF generará discriminaciones de toda índole. No obstante, la modificación de esta norma parece ser necesaria para lograr los objetivos principales de la nueva ronda.

### Objetivos inapropiados

Dos problemas mundiales son las enormes y pesadas deudas externas de muchos países en desarrollo y los importantes y persistentes desequilibrios en cuenta corriente de muchas naciones, especialmente el Japón y los Estados Unidos. Sin embargo, sería poco realista y por ende perjudicial para la nueva ronda que en las negociaciones tuviera

que dedicarse mucho tiempo a tratar de resolver uno u otro de estos problemas. Las soluciones, aunque se precisan urgentemente, tienen que provenir de otras esferas. La razón es que estos problemas no tienen su origen ni en las políticas ni en las restricciones comerciales. El problema de los actuales desequilibrios en cuenta corriente es resultado de una compleja combinación de fenómenos relacionados entre sí. En los Estados Unidos, el ingente déficit presupuestario nacional ha contribuido desde hace muchos años, a través de las elevadas tasas de interés, a la sobrevaloración del dólar. Al mismo tiempo, una tasa de consumo interno relativamente alta (en comparación con la producción nacional) se ha combinado con las preferencias de los consumidores por muchos artículos importados. Más aún, ha habido una fuerte renuencia a hacer los cambios estructurales en la producción exigidos por las variaciones de la ventaja comparativa. Por último, la productividad ha crecido a un ritmo relativamente lento, lo que ha perjudicado la competitividad internacional del país. Estos fenómenos, y no las políticas comerciales, son la causa del problema. La solución probablemente radique en reducir los déficit presupuestarios, rebajar el consumo en relación con el ahorro y hacer mayores esfuerzos por elevar la productividad.

En el Japón, las causas principales de los importantes y persistentes superávit frente a muchos países, no sólo los Estados Unidos, han sido la subvaloración del yen, las tasas extraordinariamente altas de ahorro y las preferencias culturales por los productos nacionales, así como un idioma y una estructura comercial interna que plantean dificultades a los productores extranjeros. Estos factores van acompañados de una tasa de crecimiento (y por lo tanto de importaciones) que a juicio de muchos está restringida por la política gubernamental. La medida más obvia que puede adoptar el Japón para resolver este problema es fomentar tasas de crecimiento más altas, especialmente de crecimiento impulsado por la demanda interna.

Esto no quiere decir que las negociaciones no sean pertinentes para la solución de estos problemas. El éxito de la nueva ronda de negociaciones haría aumentar el acceso de los países en desarrollo agobiados por la deuda a los mercados externos y, por ende, los ingresos que necesitan para atender el servicio de su deuda. Empero, también incrementaría sus importaciones, razón por la cual no cabe esperar que el aumento neto de las exportaciones que pudiera derivarse del éxito de las negociaciones contribuya más que en grado muy pequeño a la solución del problema de la deuda. Del mismo modo, toda reducción arancelaria, todo fortalecimiento de las normas para asegurar un "campo de juego parejo" y toda extensión de las normas internacionales a fin de abarcar los servicios pueden llevar a la expansión de las exportaciones de los Estados Unidos. Sin embargo, también llevarían al aumento de sus importaciones, con lo cual el efecto neto en su déficit en cuenta corriente posiblemente sería reducido. Por supuesto, el efecto beneficioso del éxito de la nueva ronda de negociaciones en el bienestar económico del Japón, los Estados Unidos y los países en desarrollo agobiados por la deuda sería considerable.

Hay asimismo importantes vínculos entre las esferas comercial, monetaria y de desarrollo. Con demasiada fre-

cuencia, la acción y las políticas en estas esferas se han separado rigurosamente, tanto a nivel nacional como internacional. A menudo se han aplicado políticas antagónicas en vez de complementarias. Es motivo de satisfacción, por lo tanto, que los ministros reunidos en Punta del Este hayan convenido en que uno de los objetivos de la nueva ronda sería "fomentar una acción convergente de cooperación a nivel nacional e internacional para fortalecer la interrelación entre las políticas comerciales y otras políticas económicas que afecten al crecimiento y al desarrollo". Los obstáculos que se oponen al logro de este objetivo parecen ser en gran medida de índole burocrática, es decir, no parecen tener su origen en la política oficial, sino más bien en el nivel administrativo de los ministerios, organismos e instituciones. Por lo tanto, ese objetivo probablemente sea uno de los más difíciles de alcanzar.

### Conclusión

Los objetivos primordiales de esta ronda de negociaciones son tan complejos e intrincados —y probablemente serán tan controvertidos— como las cuestiones sustantivas del programa de negociaciones que se examinan en otros capítulos de este manual. En vista también de las limitaciones existentes para las negociaciones, es evidente que lo más que se puede esperar es alcanzar progresos hacia el logro de los objetivos declarados y no su plena consecución. Aspirar a la plena consecución de esos objetivos —o insistir en ello como condición para llegar a un acuerdo— significa condenar las negociaciones al fracaso desde el primer momento. Sin embargo, si no se alcanza un progreso significativo hacia el logro de los objetivos que hemos examinado la comunidad internacional encarará problemas aún más grandes.

### Notas

1. Cinco estudios excelentes sobre numerosos aspectos de la nueva ronda —escritos para el público interesado— que se han utilizado en este capítulo son los de Leutwiler y otros (GATT, 1985), Hufbauer y Schott (1985), Aho y Aronson (1985), Viravan y otros (1986) y Camps y Diehold (1985).

2. Charles Blum, Representante Comercial Auxiliar de los Estados Unidos, citado en *The Washington Post*, 26 de diciembre de 1986, página D7.

3. Para el análisis fundamental de esta cuestión, véase Tumlir (1982). La cuestión es examinada también en un estudio de Viravan y otros (1986). El análisis más cuidadoso y completo de los problemas y posibilidades de instituir un sistema de subasta de cuotas como paso hacia la transformación en aranceles de las restricciones cuantitativas se encontrará en el estudio de Elliott y otros (1987).

4. Para un examen autorizado de la función de los países en desarrollo en la Ronda de Tokio, así como de los otros aspectos importantes de esa ronda, véase (GATT, 1979). Además, véanse los trabajos de Srinivasan (1982), Preeg (1985) y Golt (1978).

5. Uno de los mejores tratados sobre esta materia a menudo olvidada es el de Grubel y Johnson (1970).

6. Para estudios excelentes sobre varios sectores de servicios (telecomunicaciones, servicios profesionales, banca, seguros, industria naviera, aviación y construcción) escritos con la Ronda Uruguay en mente, véase la próxima serie de monografías del American Enterprise Institute (1987). Para un análisis autorizado de los aspectos de política de las negociaciones sobre la agricultura, véase: Banco Mundial (1986), Hathaway (1987) y Johnson (1985).



## Referencias

- Aho, C.M., y J.D. Aronson. 1985. *Trade Talks: America Better Listen!*. Nueva York: Council on Foreign Relations.
- American Enterprise Institute. 1987. *Trade in Services*. Washington, D.C.: Balinger, para el American Enterprise Institute.
- Banco Mundial. 1986. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Camps, Miriam, y William Diebold. 1985. *The New Multilateralism: Can The World Trading System Survive?* Nueva York: Council on Foreign Relations.
- Elliott, K.A., Jeffrey J. Schott, y Wendy E. Takacs. 1987. *Auction Quotas and U.S. Trade Policy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Golt, Sidney. 1978. *Developing Countries in the GATT System*. Londres: Trade Policy Research Center.
- Grubel, H.G., y H.G. Johnson, compiladores. 1971. *Effective Tariff Protection*. Ginebra: GATT y Graduate Institute of International Studies.
- Hathaway, Dale. 1987. *Agriculture and the GATT: Issues in a New Trade Round*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Hufbauer, G.C., y J.J. Schott. 1985. *Trading for Growth*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Johnson, D.G., y otros. 1985. *Agriculture Policy and Trade: Adjusting Domestic Programs in an International Framework*. Informe a la Comisión Tripartita 29. Nueva York: New York University Press.
- Preeg, E.H., compilador. 1985. *Hard Bargaining Ahead: U.S. Trade Policy and Developing Countries*. New Brunswick, N.J.: Transactions Books, para el Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Secretaría del GATT. 1979. *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio*. Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Políticas comerciales para un futuro mejor. Propuestas de acción*. Ginebra.
- Srinivasan, T.N. 1982. "Why Developing Countries Should Participate in the GATT System". *The World Economy* 5:85-104.
- Tumlrir, Jan. 1982. "International Economic Order: Can the Trend Be Reversed?". *The World Economy* 5 (marzo):29-41.
- Viravan, Amnuay, y otros. 1986. *Trade Route to Sustained Economic Growth*. Londres: Macmillan, para las Naciones Unidas.
- Yeutter, Clayton. 1986. Testimonio del Representante Comercial de los Estados Unidos ante el Comité de Finanzas, Subcomité de Comercio Internacional, del Senado de los Estados Unidos. 14 de mayo.



## La negociación en la Ronda Uruguay

*Henry R. Nau*

Son dos los aspectos más destacados de la Ronda Uruguay. En primer lugar, el programa es más amplio y complejo que los de rondas anteriores. Comprende los temas tradicionales relativos a los aranceles sobre productos industriales y a los aspectos insituacionales; las cuestiones más recientes relacionadas con las medidas no arancelarias, inclusive los compromisos en materia de *statu quo* y desmantelamiento de las actuales restricciones cuantitativas, y otras cuestiones que en gran parte son nuevas, como la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. En segundo lugar, los participantes son más numerosos e incluyen a muchos países en desarrollo. A diferencia de lo sucedido en anteriores rondas, los países en desarrollo desempeñaron un papel esencial en la preparación de la nueva ronda actuando por conducto de varios grupos, algunos de los cuales trascendían de la tradicional división norte-sur (como el grupo de los 48 y el grupo Cairns sobre agricultura).

La mayor amplitud del programa y el número más grande de participantes activos alteran las características de negociación de esta ronda, que comienza sin ninguna cuestión u objetivo de primordial importancia y sin las fórmulas generales de reducción de aranceles de las dos rondas anteriores. La Declaración Ministerial de Punta del Este establece un plazo de cuatro años para las negociaciones, pero no fija objetivos fundamentales en el plano político (como una reducción de los aranceles del 50%) ni un orden o secuencia para tratar las numerosas cuestiones planteadas. La posición de los miembros del GATT va desde la línea dura de los países en desarrollo que desean la aplicación inmediata de compromisos en materia de *statu quo* y desmantelamiento, hasta la actitud de los Estados Unidos, que propugnan un trato prioritario (o de vía rápida) para la agricultura y un progreso paralelo en lo que respecta a las restricciones existentes y a las nuevas cuestiones, como los servicios. Sólo fue posible llegar a un acuerdo en Punta del Este porque se incluyeron las cuestiones que interesan a todas las partes. Pero si en una etapa temprana no se logra algún tipo de acuerdo sobre objetivos concretos y la secuencia para abordar cuestiones planteadas, existe el peligro de que las negociaciones se estanquen y se produzca un nuevo alineamiento de las coaliciones, probablemente en función de la estéril divi-

sión norte-sur característica de rondas anteriores.

Por consiguiente, la prueba crítica para la Ronda Uruguay estriba en hallar una forma políticamente viable de cumplir el amplio programa establecido y alentar la participación activa y sostenida de los países desarrollados y los países en desarrollo. Los obstáculos son numerosos. Entre los que se analizan en otras secciones de este manual, cabe citar los métodos de negociación utilizados en las anteriores rondas de negociaciones comerciales celebradas en el marco del GATT.

### Enfoques adoptados en las rondas anteriores

Todos los distintos enfoques de negociación —producto por producto, sector por sector, obstáculo por obstáculo, general y de un marco jurídico— se han utilizado en anteriores rondas comerciales. Pueden derivarse algunas lecciones de esta experiencia, especialmente con respecto al trato de las cuestiones de interés para los países en desarrollo.

Las primeras rondas comerciales utilizaron el enfoque producto por producto de la liberalización del comercio, que consiste en negociar acuerdos bilaterales sobre distintos productos y luego tratar de combinar y equilibrar dichos acuerdos entre varios países en un contexto multilateral. Este enfoque es eficaz para abordar las cuestiones en extremo difíciles. Con él se consiguió una reducción de los aranceles del 8%-10% en la Ronda Dillon, y se preparó el terreno para la Ronda Kennedy y la Ronda de Tokio subsiguientes. Pero el proceso es lento y engorroso. Como señaló un atento observador de las negociaciones comerciales, la Ronda Dillon "tendió a producir un mínimo común denominador de logros" (Preeg, 1970, página 42).

En la Ronda Kennedy se introdujo una nueva técnica de negociación, el enfoque general de la reducción de aranceles para las manufacturas. Al principio de la Ronda los participantes convinieron en una fórmula global de reducción de aranceles del 50%. Cada país ofreció reducciones lineales del 50% y luego negoció las excepciones. Este enfoque impartió un notable dinamismo a las primeras etapas de las negociaciones, facilitando un gran avance inicial y permitiendo centrar la atención en los retrocesos de menor importancia. La Ronda Kennedy también empleó el enfoque sector por sector de las negociaciones,

ya que la agricultura y ciertos productos básicos quedaron exentos del enfoque general inicial.

Para la Ronda de Tokio continuó utilizándose el enfoque general de la reducción de los aranceles, sustituyéndose las reducciones puramente lineales con una combinación de reducciones arancelarias lineales y armonizadas. Pero en ella se introdujo además un enfoque de obstáculo por obstáculo y condicional (en vez del principio de NMF) para abordar las medidas no arancelarias (los códigos). La Ronda de Tokio también trajo a primer plano un nivel de negociaciones relativamente nuevo, que abarca amplias cuestiones institucionales y relativas a un marco jurídico, como el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo (la cláusula de habilitación).

El enfoque general es el que evidentemente ha tenido más éxito. Entraña el establecimiento de objetivos globales de primordial importancia política en una etapa temprana de la negociación, y al mismo tiempo brinda gran flexibilidad para ocuparse de los distintos productos, sectores, obstáculos, o cuestiones institucionales y relativas a un marco jurídico en las etapas subsiguientes. Por el contrario, los enfoques producto por producto y sector por sector, considerados aisladamente, tienen pocas posibilidades de generar un grado suficiente de interés político y de dinamismo para impulsar las negociaciones desde una fase temprana. Análogamente, el enfoque obstáculo por obstáculo por sí solo es demasiado restrictivo o demasiado general. Por ejemplo, las políticas de compras del sector público representan un factor clave únicamente en unos pocos países, mientras que las políticas de subvenciones a menudo tienen un alcance tan grande que es difícil encuadrarlas en una definición efectiva y delimitarlas. El enfoque relativo a un marco jurídico se presta con demasiada facilidad a una confrontación norte-sur al viejo estilo. Todos estos enfoques pueden desempeñar un papel en la Ronda Uruguay, pero serán más eficaces en un contexto de objetivos generales más amplios, determinados al principio de las negociaciones. Cabe preguntarse si esta técnica de fijar objetivos de primordial importancia política —que se utilizó de manera tan eficaz en rondas anteriores— puede adaptarse al programa más amplio y complejo de la nueva ronda.

#### Objetivos y secuencia del examen de los temas en la nueva ronda

Las rondas anteriores se beneficiaron de la prioridad absoluta dada a las reducciones arancelarias, ocupando las demás cuestiones un segundo plano. En la nueva ronda, son muchas las cuestiones que compiten por la prioridad. Cualquier acuerdo que se concierte en una etapa temprana con el fin de galvanizar el impulso político, por lo tanto, deberá establecer objetivos de primordial importancia, así como una secuencia para el examen de los temas y para las negociaciones. La Ronda de Tokio, tras su apertura en septiembre de 1973, languideció durante cuatro años hasta julio de 1977, fecha en que el acuerdo entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea fijó no sólo una fórmula de reducción arancelaria sino también cuatro etapas en que tendrían lugar las negociaciones subsiguientes (Glick, 1984, página 13). Las

negociaciones arancelarias recibieron la más alta prioridad, y los temas relativos a la agricultura y a las medidas no arancelarias se abordaron en las fases posteriores. Una vez que se tomaron estas decisiones de naturaleza global, las negociaciones avanzaron rápidamente hasta llegar a la adopción de un "marco de entendimiento", en julio de 1978, en que se esbozaron los elementos básicos de los acuerdos finales de Tokio. Dicho "marco de entendimiento" fue suscrito por varias de las principales partes negociadoras, incluidos el Japón, Noruega, Suecia, Dinamarca, el Canadá, Australia, Nueva Zelandia, los Estados Unidos y la Comunidad Europea.

La Ronda Uruguay no debe esperar cuatro años para llegar a un amplio acuerdo sobre objetivos de primordial importancia política y sobre la secuencia en que han de examinarse los temas, acuerdo que se necesita en cualquier caso para garantizar su éxito final. Considerando las elecciones que tendrán lugar en 1988 en Francia y los Estados Unidos, así como las imprevisibles perspectivas económicas mundiales, la nueva ronda posiblemente tenga sus mejores oportunidades de avanzar en 1987. Por consiguiente, se necesita llegar a un acuerdo en una etapa temprana, al nivel político más alto, sobre amplios objetivos de negociación y la secuencia de los numerosos temas del programa.

Los ministros de comercio tal vez no tengan por sí solos la autoridad suficiente para llegar a un acuerdo de esa índole. Las negociaciones iniciales celebradas en diciembre de 1986 y enero de 1987 reflejan un comienzo lento, de miras más bien estrechas. Se han establecido 14 grupos de negociación en el seno del Comité de Negociaciones Comerciales, pero no parecen compartir prioridades bien definidas. Los ministros de hacienda tal vez tengan que contribuir a establecer dichas prioridades. Ante todo, es preciso que participen en las negociaciones los funcionarios de más alta categoría de los principales países en desarrollo. A través del orden de negociación de los temas tendría que establecerse en cada etapa un equilibrio más o menos aproximado entre los intereses de los principales participantes: los Estados Unidos, la CEE, el Canadá, el Japón, los países recientemente industrializados, los países en desarrollo de ingresos medianos y los países en desarrollo más pobres. La secuencia podría hacer que el progreso se incline en favor de los países en desarrollo, pero tendrá que generar un interés suficiente en el plano de la política interna de todos los participantes si se pretende superar el escepticismo generalizado que existe respecto del actual sistema de comercio.

La Secretaría del Commonwealth ha presentado una propuesta para establecer la secuencia del programa de la Ronda Uruguay (Cuadro 11.1). Su primera fase incluye temas cuyo debate, a su juicio, está relativamente adelantado o respecto de los que existe una posición común bastante firme. Se trata de hacer recuperar la confianza en el sistema del GATT, abordando en primer lugar las cuestiones más fáciles, y minimizando al mismo tiempo la necesidad de que los distintos países participantes tengan que hacer dolorosos sacrificios. Según la Secretaría del Commonwealth, la selección de los temas se inclina adecuadamente (como debe ser) en favor de los intereses de los países en desarrollo.

**Cuadro 11.1**  
**Propuesta de la Secretaría del Commonwealth**

<i>Fase I, finaliza en junio de 1988</i>	<i>Fase II, finaliza en junio de 1989</i>	<i>Fase III, finaliza en diciembre de 1990</i>
Salvaguardias Solución de diferencias Vigilancia/transparencia Productos tropicales Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales Trato de los países menos adelantados	Desmantelamiento Negociaciones arancelarias Códigos Agricultura Fortalecimiento de los artículos del GATT	Servicios Propiedad intelectual Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio

Fuente: Secretaría del Commonwealth (1986).

La propuesta del Commonwealth ofrece mucho material para la reflexión. Incorpora precisamente la clase de ideas innovadoras que hacen falta para hallar medidas equivalentes a los objetivos de reducción arancelaria general usados en rondas anteriores. Las fases no se consideran como compartimientos estancos. Durante la fase I se empezaría a trabajar sobre algunas cuestiones de la fase III. Pero se reconoce y se acepta que al principio se prestaría atención prioritaria a ciertos temas, en un intento de restablecer la confianza en el sistema y facilitar las negociaciones más difíciles y costosas que habrán de realizarse en fases ulteriores.

Es preciso considerar otras opciones en relación con la secuencia. Cabe la posibilidad de que los progresos iniciales que se consigan en el marco de la propuesta del Commonwealth en lo que se refiere a cuestiones relativamente más fáciles no sean suficientes para imprimir impulso a las negociaciones sobre las cuestiones más difíciles, especialmente en el clima de escepticismo respecto del GATT que impera ahora tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo. Si las autoridades de alto nivel han de concertar amplios acuerdos al principio de las negociaciones, ¿por qué no fijar por objetivo el logro de soluciones de compromiso más ambiciosas que puedan sacar al comercio de su letargo actual? Las sugerencias del Commonwealth pueden hacer también que la fase inicial se incline demasiado en favor de los intereses de los países en desarrollo, reavivando paradójicamente de ese modo la división norte-sur. En la primera fase de la propuesta del Commonwealth, hay pocos temas que tengan un interés significativo para los Estados Unidos, y todavía menos para la CEE. Los Estados Unidos y la CEE no están muy dispuestos a aceptar más disciplina (salvaguardias, solución de diferencias y vigilancia) sin ninguna perspectiva de progreso en lo que respecta a la graduación (participación recíproca de los países en desarrollo más adelantados en las negociaciones arancelarias y los códigos) y a temas nuevos como el comercio de servicios. Tal vez deberían ampliarse los objetivos de la primera fase, incluyendo en ella al menos una cuestión difícil y tratando de resolverla en menos tiempo, para fines de 1987 o, a

más tardar, principios de 1988, antes de las elecciones en los Estados Unidos.

Una segunda propuesta relativa a la secuencia prevé únicamente dos fases, en el entendimiento de que se precisaría incluir una importante iniciativa política de alto nivel en la primera para abordar en ella por lo menos una cuestión difícil del programa de la nueva ronda (Cuadro 11.2).

En esta propuesta, la cuestión "difícil" es la agricultura. La labor preparatoria más concienzuda sobre este tema se ha llevado a cabo en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y en el Comité del Comercio Agropecuario del GATT. La opiniones en el ámbito político de los Estados Unidos, la CEE y (más recientemente) el Japón tal vez estén evolucionando en favor de una solución de compromiso sobre este tema, a medida que el costo para los presupuestos y los consumidores se hace cada vez más insoportable. Se ha conseguido centrar la atención política de alto nivel en la agricultura, cuestión que encierra importantes beneficios potenciales para los países en desarrollo. Esta cuestión trasciende claramente de la tradicional división norte-sur, y respecto de ella pueden aprovecharse las coaliciones de negociación más flexibles que se han manifestado en los preparativos y decisiones en Punta del Este.

El Canadá y los Estados Unidos son partidarios de un trato de vía rápida para la agricultura. Dicha medida generaría un grado suficiente de interés político en el Congreso de los Estados Unidos respecto de la nueva ronda y posiblemente facilitaría su aceptación de las medidas más duras que habrían de adoptarse en la segunda fase, como el desmantelamiento del régimen de cuotas sobre ciertos productos controvertidos. Sin embargo, la CEE considera que no le reportará ninguna ventaja especial tratar las cuestiones agrícolas en una fase temprana. El logro de una solución de compromiso probablemente exija cierta reducción de las ambiciones estadounidenses en el sector agropecuario.

En vez del libre comercio de productos agropecuarios, los Estados Unidos tal vez podrían considerar objetivos y resultados globales menos espectaculares pero, no obstan-

Cuadro 11.2  
Propuesta alternativa

<i>Fase I, finaliza en enero de 1988</i>	<i>Fase II, finaliza en diciembre de 1990</i>
Agricultura Vigilancia/transparencia Productos tropicales Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales Trato de los países menos adelantados	Desmantelamiento Negociaciones arancelarias Servicios Propiedad intelectual Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio Fortalecimiento del GATT— salvaguardias, solución de diferencias y otras cuestiones

Fuente: El autor.

te, importantes. Existen tres amplias posibilidades al respecto. Una consiste en controlar los costos (lo que equivale a controlar las subvenciones a los excedentes de producción y a la exportación) y en aceptar en general la aplicación de políticas proteccionistas en la agricultura. La segunda consiste en adoptar el principio de la liberalización de la agricultura, aunque con objetivos iniciales modestos de una reducción del 10% al 30% de las medidas de protección en el sector. La tercera consiste en tratar de lograr una liberalización rápida y completa del comercio. El primer objetivo es inaceptable para los Estados Unidos, y el tercero lo es para la CEE. El segundo ofrece la posibilidad de llegar a una transacción. Después de todo, el desmantelamiento del proteccionismo industrial no se alcanzó en una ronda comercial, sino que se fue gestando durante un período aproximado de 30 años, con reducciones del orden del 10% en la Ronda Dillon, del 35% en la Ronda Kennedy y también del 35% en la Ronda de Tokio. En el caso de la agricultura, la reducción general de la protección podría derivarse del concepto de equivalentes de subvenciones a la producción. Este enfoque de las subvenciones directas e indirectas a la agricultura ha obtenido amplia aceptación en la OCDE y el Comité del Comercio Agropecuario del GATT. Para la Ronda Uruguay podría fijarse el objetivo de reducir en un 10% a 30% estos equivalentes de subvenciones a la producción, en el entendimiento de que en rondas futuras podrían efectuarse nuevas reducciones.

Las negociaciones sobre una cláusula de salvaguardias posiblemente tendrían que aplazarse hasta la segunda fase, a fin de atenuar los costos de la CEE en la primera fase. Además, los Estados Unidos podrían convenir en cooperar selectivamente con la CEE para lograr una mayor apertura de los mercados industriales japoneses. La CEE se reserva el derecho a ejercer salvaguardias selectivas contra productos industriales, principalmente procedentes del Japón, pero podría estar de acuerdo en abandonar esta medida en la segunda fase si se alcanzan progresos concretos en la apertura de los mercados de importación japoneses. Los Estados Unidos se han resistido siempre a la idea de asociarse con otros países en

contra del Japón, pero en una ronda multilateral tal vez consideren esta opción como una táctica de negociación más aceptable. En la segunda fase, podría compensarse parcialmente al Japón mediante el desmantelamiento de algunas de las medidas restrictivas contra las exportaciones japonesas.

Los países en desarrollo tienen posibilidades de obtener ventajas considerables en lo que respecta a la agricultura, pero cabe preguntarse si ello será suficiente para lograr su participación entusiasta en la primera fase de la nueva ronda. La inclusión en esa primera fase de un sólido conjunto de temas de interés para los países menos adelantados —los productos tropicales, los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, y el fortalecimiento del trato especial y diferenciado— influiría positivamente en este sentido. También ayudaría que los países industrializados dieran un gran paso político en la cuestión de la vigilancia. Los países industriales podrían reafirmar su compromiso de no discriminación en el contexto del acuerdo sobre el statu quo. La Declaración de Punta del Este prohíbe cualquier medida comercial futura incompatible con el GATT. La definición original de esas medidas como las no basadas en los principios del GATT se eliminó en las negociaciones finales, lo que suscita ciertas dudas sobre el compromiso de conceder el trato de nación más favorecida en las actividades comerciales futuras. Posteriormente, los Estados Unidos intensificaron las dudas acerca de este compromiso al aplicar varias medidas comerciales discriminatorias, como las restricciones a la importación de máquinas-herramientas por consideraciones de seguridad nacional.

Esta falta de claridad sobre el trato de nación más favorecida tiene efectos corrosivos. Es preciso eliminar esos efectos en lo que respecta a las actividades comerciales futuras, aceptando de momento las medidas discriminatorias existentes sujetas a desmantelamiento, que serían examinadas en una segunda fase. Los Estados Unidos podrían renunciar a la adopción de futuras medidas discriminatorias, dejando que se completaran los casos relativos a salvaguardias, derechos compensatorios y medidas antidumping (mediante la imposición de aranceles o dere-

chos), en vez de soslayarlos mediante la negociación de limitaciones voluntarias de las exportaciones. También podrían convenir en tomar medidas para hacer frente a las prácticas competitivas desleales en terceros mercados por conducto del GATT (como lo ha hecho en el caso del arroz contra el Japón). Ese tipo de compromiso explícito en la primera fase contribuiría mucho a reforzar la confianza de los países en desarrollo en las perspectivas de desmantelamiento en la segunda fase. Al poner en primer plano a la agricultura en la fase inicial se evita el peligro de un estancamiento de las negociaciones sobre cuestiones antiguas o nuevas. La agricultura viene siendo objeto de debate desde hace mucho tiempo, pero fue excluida inicialmente de los procedimientos del GATT (a insistencia de los Estados Unidos). Si se pudiera abordar con éxito en la nueva ronda, la segunda fase podría entrañar un paralelismo implícito entre los temas antiguos y los nuevos. A medida que los países desarrollados adoptasen medidas más difíciles en materia de desmantelamiento (incluidos los textiles) y negociaciones arancelarias (progresividad arancelaria), los países en desarrollo comenzarían a negociar recíprocamente mediante concesiones y consolidaciones arancelarias. También podrían adoptar posiciones menos rígidas en materia de servicios, propiedad intelectual y medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio; insistiendo, no obstante, en recibir un trato más favorable en estos nuevos sectores del que pueden esperar retener en el sector de las manufacturas. Las negociaciones iniciales sobre el comercio de servicios se podrían centrar en un acuerdo relativo al marco jurídico en el que se podrían especificar ciertos principios generales, incluida la cuestión del reconocimiento de los intereses de los países en desarrollo. En las negociaciones posteriores se examinarían entonces los distintos sectores de servicios (seguros, construcción, etc.).

#### Mecanismos de apoyo para la nueva ronda

La programación de las negociaciones en fases —de conformidad con lo señalado en el Cuadro 11.1, el Cuadro 11.2 o en algún otro plan— parece ser esencial para suscitar interés, generar impulso y ganar tiempo para poner en marcha otros sistemas de apoyo necesarios para la nueva ronda. Los países en desarrollo llegan a esta ronda comercial agobiados por graves tensiones financieras. Para lograr su participación entusiasta en ella, se necesitarán mecanismos de apoyo que incluyan asistencia técnica y respaldo financiero. Cabe imaginar tres posibilidades:

En primer lugar, debe darse a la Secretaría del GATT la autoridad necesaria para desempeñar un papel más enérgico y eficaz en la recopilación de información y la realización de análisis para los participantes en la nueva ronda. A menudo se prohíbe al GATT transmitir información que no le ha sido notificada oficialmente. Estas limitaciones deben eliminarse.

En segundo lugar, el Fondo Monetario Internacional (FMI) alienta la adopción de medidas unilaterales para reducir las barreras comerciales en los países en desarrollo, como también lo hace el Banco Mundial mediante sus préstamos para ajuste estructural. Esa actitud se basa en

el sólido principio económico de que los beneficios de la liberalización del comercio no dependen necesariamente de concesiones recíprocas. Sin embargo, políticamente la toma de medidas unilaterales resulta difícil. Los grupos que compiten con la importación se resisten a aceptar dichas medidas, mientras que los que están interesados en la exportación brindan escaso apoyo porque no vislumbran la apertura de mercados extranjeros. Por lo tanto, las reducciones unilaterales de los aranceles en los países en desarrollo podrían complementarse con negociaciones en la Ronda Uruguay para consolidar estas reducciones a cambio de concesiones recíprocas de los países industriales (véase el Capítulo 8, "La liberalización unilateral y las Negociaciones Comerciales Multilaterales"). En tercer lugar, si los países en desarrollo participan en las conversaciones del GATT y negocian reducciones recíprocas y consolidaciones de aranceles, los bancos multilaterales de desarrollo podrían considerar la posibilidad de proporcionar más apoyo financiero directo a estos países (es decir, además del sistema actual de préstamos para ajuste estructural). Este apoyo podría darse en forma de préstamos que suministren financiación temporal a los países en desarrollo que posteriormente incurran en déficit comerciales respecto de productos para los que han negociado concesiones recíprocas (un volumen de importaciones mayor que de exportaciones de los productos negociados en relación con un nivel dado existente antes de la liberalización). De este modo, los países en desarrollo se verían protegidos contra ulteriores riesgos de balanza de pagos, que vendrían a sumarse a la ya agobiante carga de la deuda, en caso de que sus importaciones de productos negociados aumentaran temporalmente con mayor rapidez que sus exportaciones de esos productos.

La programación de las negociaciones en fases permitiría ganar tiempo para poner en funcionamiento los mecanismos de apoyo, ya que la negociación de las concesiones recíprocas sobre las manufacturas entre los países desarrollados y los países en desarrollo no comenzaría hasta la segunda fase.

#### Conclusiones

La nueva ronda necesita lograr un rápido progreso inicial para galvanizar el interés e impulso políticos en una economía mundial plagada de escepticismo acerca de los sistemas comercial y financiero internacionales, y para ayudar a agilizar la consideración de los temas de esta ronda que son mucho más numerosos y complejos que en rondas anteriores. Para ello sin duda se requerirá una participación que no se limite a los ministros de comercio. Deberán participar también los ministros de hacienda y los jefes de Estado y de gobierno. Las autoridades del GATT, el FMI y el Banco Mundial también tienen importantes responsabilidades a este respecto.

El rápido progreso inicial presupone la fijación de objetivos de primordial importancia política y de una secuencia para el examen de los distintos temas del programa. Ya no es posible limitarse a una simple fórmula de reducción arancelaria, que sirvió para infundir dinamismo a rondas anteriores. Pero podría hallarse un equivalente de dicha fórmula en la programación en diversas fases del

examen de los distintos temas. Por ejemplo, en la primera fase se podría conceder una alta prioridad a la agricultura, aunque aceptando objetivos más modestos respecto de los posibles resultados (una reducción del 10% al 30% de los equivalentes de subvenciones a la producción). Junto con acuerdos importantes sobre los productos tropicales, los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales y el trato de los países menos adelantados, la primera fase ofrecería importantes beneficios a los países en desarrollo. Además, en ella la adopción de modestas medidas para reafirmar la no discriminación en los futuros acuerdos comerciales podría reforzar la confianza y permitir la adopción de medidas de mayor alcance en la segunda fase, como el desmantelamiento de anteriores acuerdos discriminatorios y la celebración de negociaciones recíprocas, tanto arancelarias como no arancelarias. A su vez, esta confianza podría facilitar ulteriores soluciones de compromiso acerca de una nueva cláusula de

salvaguardia, permitiendo la celebración de negociaciones relativas al marco jurídico y, a continuación, de negociaciones por sectores en esferas nuevas, como los servicios.

#### Referencias

- Glick, Leslie Alan. 1984. *Multilateral Trade Negotiations: World Trade After the Tokyo Round*. Totowa, New Jersey: Rowman y Allanheld.
- Nau, Henry R. 1985. "The NICs in a New Trade Round." In Ernest H. Preeg, comp., *Hard Bargaining Ahead: U.S. Trade Policy and Developing Countries*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books.
- Preeg, Ernest H. 1970. *Traders and Diplomats*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Secretaría del Commonwealth. 1986. *The Uruguay Round Multilateral Trade Negotiations: Commonwealth Interests and Opportunities*. Londres.



INDICADORES DE APOYO A LA AGRICULTURA  
EN EL GRUPO ANDINO

(Borrador para discusión)

Luis Vicente Barceló Vila  
y  
José María García Álvarez-Coque  
Consultores JUNAC/CE

Lima, 20 de julio de 1993



## 1. INTRODUCCION

### 1.1 Las formas y el grado de apoyo a la agricultura en los países del GRAN

La *forma* y el *grado* de apoyo al sector agropecuario constituye un tema de la más candente actualidad a nivel mundial. También para los países del Grupo Andino (en adelante GRAN).

Tres son, al menos, las razones por las que este tema resulta de gran importancia en el GRAN. Primera, por los compromisos internacionales que los países andinos están negociando con los organismos financieros internacionales, o en el marco multilateral del GATT. En la actual VIII Ronda de Negociaciones, iniciada en Punta del Este en 1986, con una duración prevista inicialmente de cuatro años, a punto de terminar en fracaso en diciembre de 1990, prorrogada luego por dos años más bajo la Administración Bush, y por el momento todavía en curso, la liberalización de los intercambios de productos agropecuarios constituye uno de los asuntos fundamentales. Tras un largo período de reflexiones se entiende que el avance en materia de liberalización de intercambios en este sector no puede desvincularse de la reducción de los apoyos que los gobiernos conceden al mismo.

Segunda, porque tras una larga etapa histórica de "capitalismo de estado" en los países del GRAN; con la consiguiente multiplicidad de mecanismos de intervención característicos de un "orden económico dirigista"; con un modelo de crecimiento estratégico caracterizado por la "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI); con una deuda externa acumulada por todos los países, que por sus magnitud y manejo, ha constituido uno de los temas de mayor relevancia durante toda la década de los 80, habiendo limitado notablemente la autonomía política y económica de los países endeudados; todos los países han ido cambiando ese orden económico por otro de carácter neoliberal, a través de un proceso denominado de "ajuste estructural". En este nuevo modelo los rasgos fundamentales son: a) ortodoxia monetaria, cambiaria y financiera; b) apertura y liberalización de precios y mercados, internos y externos; c) desregulación, y d) privatización. En muchos estudios se ofrecen pruebas de que el "modelo dirigista" anterior estaba caracterizado por un marcado "sesgo antiagrario" que supuestamente se corregiría tras el "ajuste estructural". Semejantes conclusiones, de algún modo, contribuirían a "legitimar" el proceso de "ajuste estructural", así como a buscar adhesiones políticas en los países, todavía con muchos intereses agraristas, en favor del nuevo orden emergente tras el ajuste. En este estado de cosas, no cabe duda de que al GRAN le interesa conocer la verdad de ese supuesto "sesgo antiagrario" del modelo anterior, en el caso concreto de sus países. Resulta evidente, pues, la gran importancia que para los países del GRAN reviste el conocimiento de la *forma* y el *grado* de apoyo al sector agropecuario en todo el período de transición desde el orden dirigista hacia el orden emergente.

Tercera, porque el proceso de integración subregional andina, iniciado en 1969, con períodos sucesivos de auge y declive en la década de los 70 y primera mitad de los 80, entre países que han dirimido y siguen dirimiendo conflictos de territorialidad, comenzó a verse estimulado tras la creación de MERCOSUR a mediados de los años 80. Dos temas han sido fundamentales en esta última etapa de intento de creación de una unión aduanera: a) la liberación de obstáculos al comercio intrasubregional (área de libre comercio); y b) la unificación arancelaria o arancel externo común (en adelante AEC). En



medio de este ambiente de integración, los Presidentes de los cinco países se reunieron en La Paz, Bolivia, en 1990. Uno de los múltiples acuerdos consistió en la definición de los objetivos de la Política Agropecuaria Común Andina (en adelante PACA).

Resulta evidente, pues, la necesidad de definir criterios que permitan la identificación de distorsiones al comercio intrarregional. Las distorsiones pueden provenir, bien de una divergencia en los incentivos a la producción en cada país, bien de una falta de armonización de la protección frente a terceros países. A este respecto, resulta evidente la necesidad de conocer la *forma* y el *grado* de apoyo al sector agropecuario en cada uno de los países del GRAN, a nivel de producto, que permita realizar un monitoreo de la armonización de las condiciones de competencia, así como del modo en que éstas se ven afectadas por los cambios en las políticas sectoriales, comerciales y macroeconómicas. ¿Es cierto que la apertura inherente al "ajuste estructural" ha armonizado los precios percibidos por los productores y los apoyos al sector? ¿Cuál ha sido el efecto de las "franjas de precios" y/o "precios piso" sobre los precios al productor?

Todo el conjunto de interrogantes que han sido planteados en los párrafos anteriores intentarán ser contestados en los párrafos que siguen. Para ello, el estudio realizado por el Departamento Agropecuario "Utilización del ESP en el Seguimiento, Análisis y Armonización de Políticas Agropecuarias" (en adelante IASA) ha resultado de singular importancia.

## 1.2 La medida del grado de apoyo al sector agropecuario en el GRAN

Desde junio de 1992, el Departamento Agropecuario de la Junta del Acuerdo de Cartagena, con la colaboración de la Comunidad Europea, está coordinando la puesta en marcha de un sistema de indicadores de apoyo al sector agropecuario en los distintos países del Grupo Andino (en adelante, GRAN). El objetivo fundamental de dicho sistema es el seguimiento del proceso de armonización de los incentivos a la producción agraria entre los cinco países que participan en un proceso de integración comercial.

Los países del Grupo Andino, en los últimos años, se han visto sujetos a importantes cambios en sus políticas comerciales, dando lugar a una rápida desaparición de los controles cuantitativos a las importaciones y a su sustitución por medidas de carácter fundamentalmente arancelario, aunque con diferentes variantes en la forma de aranceles planos, aranceles variables o derechos antidumping. Las políticas cambian en el tiempo, y adoptan distintas manifestaciones según el enfoque de apoyo al sector agropecuario aplicado en cada país. Los cambios continuarán en el futuro, dado el proceso de negociaciones comerciales en que la subregión se ve inmersa, tanto en el ámbito multilateral (Ronda Uruguay) como regional, dentro del Grupo Andino o con otros países de América Latina.

En este proceso de cambio resulta indispensable disponer de una herramienta de análisis que nos permita obtener información sobre dos tipos de cuestiones:

- a) ¿Cuáles han sido los efectos sobre el sector agropecuario provocados por las reformas? Sin entrar en juzgar el papel que debe jugar la agricultura en el



desarrollo económico de un país, sí cabe preguntarse el grado en que el sector agropecuario recibe mayor o menor protección que antes de la reforma. También es fundamental conocer la importancia relativa de las distintas formas de apoyo a la agricultura, puesto que el efecto de las mismas puede variar en cuanto a su impacto sobre el comercio internacional, los incentivos a la producción o el gasto público.

- b) ¿Cuál es la posición de la política agropecuaria de un país con respecto a la de países vecinos y a la de otros socios comerciales con los que eventualmente se negocian acuerdos de mútua liberación de los intercambios? A efectos de comparación internacional -también sin prejuzgar el grado de protección deseable para la agricultura de cada país- las negociaciones comerciales internacionales pueden ser racionalizadas si conocemos previamente en qué país la producción se incentiva más o menos y cuáles son los medios de hacerlo. Las estrategias de apoyo a la agricultura pueden variar enormemente desde aquellos países que basan su protección en medidas de intervención en los precios y el comercio, hasta aquellos que confían en estrategias de apoyo menos distorsionadoras de los intercambios.

En este contexto, una medición del grado de apoyo a la agricultura de los países andinos permite una valoración transparente de los efectos de las políticas económicas que afectan al sector. Al construir indicadores diversos que reflejen la magnitud de los subsidios, implícitos o explícitos, a los productores, es posible evaluar la eficacia de las reformas iniciadas dentro cada país, así como la extensión de las concesiones a realizar en productos específicos en el marco de unas negociaciones comerciales. Si, adicionalmente, dichos indicadores son estimados anualmente, será factible realizar un seguimiento de los efectos de cada reforma en cada país así como del grado de aproximación de los niveles de apoyo o subsidio a productos específicos entre los distintos países que negocian acuerdos de integración o liberación comercial.

Es el propósito del presente documento demostrar la utilidad de un sistema de indicadores que arroje luz sobre las cuestiones antes planteadas. Dicha utilidad ha sido comprendida por importantes instituciones internacionales que han iniciado sus propios sistemas de seguimiento de las reformas acometidas en las políticas de precios y mercados de algunos grupos de países. Así, la OCDE presenta anualmente sus estimaciones de Equivalente de Subsidio al Productor (ESP), con las que puede valorarse si los países industrializados están avanzando o no en el objetivo de liberalizar progresivamente su comercio agropecuario. El último informe revela que, en general, no ha sido así. La magnitud de los subsidios a la agricultura en el conjunto de la OCDE, medida en términos de ESP, alcanzó la cifra de 179 mil millones de dólares en 1992, superior al monto registrado en 1991 y 1990. Se pone así de manifiesto que, a pesar de las reiteradas declaraciones políticas en contra del proteccionismo, éste no se ha visto reducido. De este modo, en la Comunidad Europea, los subsidios alcanzan el 47% de los ingresos de los productores, mientras que en los Estados Unidos el porcentaje es del 28%.

El ESP es una medida monetaria de las transferencias a los productores, directas o indirectas, tangibles o intangibles, que son resultado de las políticas económicas con impacto en la agricultura. Es, pues, una medida del grado de protección a los agricultores





que recoge el efecto combinado sobre los incentivos a la producción de una multiplicidad de políticas. Dada la complejidad de las políticas agropecuarias en los distintos países, el ESP presenta la indudable cualidad de facilitar las comparaciones internacionales. Así, si el paquete de instrumentos de intervención pública en la agricultura difiere, de país a país, el ESP evalúa las políticas por sus efectos sobre los ingresos de los productores, algunos de ellos de carácter intangible por cuanto no comportan desembolsos presupuestarios. El ESP permite, por ejemplo, comparar el grado de protección de un país A que utiliza cuotas de importación y subsidios a los fertilizantes como herramientas de apoyo, con el de un país B cuyos instrumentos fueran los aranceles y las tasas de crédito preferencial.

Otra ventaja del ESP es que permite descomponer las ayudas a la agricultura, según tipos, de modo que es posible conocer qué país vincula la protección con medidas de intervención en el sistema de precios y mercados, y qué país confía más en "otras ayudas" como el apoyo indirecto vía inversión pública en infraestructura, extensión e investigación agrarias y ventajas fiscales entre otras. De este modo, el ESP permite caracterizar las **formas** de apoyo, además de medir el **grado**. Países como Nueva Zelandia y Australia suelen ser bien calificados por hacer descansar su apoyo en esas "otras ayudas". No es el caso de la Comunidad Europea, cuya Política Agrícola Común ha implicado una protección que ha sido basada, al menos hasta el año pasado, en un 90% en medidas de apoyo al precio interno.

La aplicabilidad del ESP a la medición del grado de protección de la agricultura andina ha sido discutida en diversos documentos de la JUNAC. De las discusiones realizadas en dos Talleres subregionales sobre la utilización del ESP en el análisis y seguimiento del proceso de armonización de políticas agropecuarias en el área andina (Lima, septiembre de 1992; Quito, diciembre de 1992), a los que acudieron participantes procedentes de diversas instituciones de los cinco países de la subregión, se concluyó la oportunidad de definir un sistema de indicadores para el seguimiento de las políticas agropecuarias andinas, con vistas a facilitar la formulación de propuestas de armonización de políticas en el Grupo Andino. A este respecto cabe mencionar como una experiencia interesante, el sistema de Seguimiento de las Intervenciones de Precios Agrícolas, recientemente creado en el Banco Mundial, y que incluye a seis países de América Latina, aunque sólo a uno del Grupo Andino (Colombia). De ahí la necesidad de configurar un sistema propio, planteado como un instrumento cuyas bases metodológicas fueran acordadas entre los cinco países andinos. Dada la discrecionalidad detectada en los cálculos prácticos para estimar medidas de grado de apoyo como el ESP o el coeficiente de protección nominal, por citar dos de las más conocidas, nuestra intención desde el inicio del proyecto fue la de aproximarnos a una metodología común y transparente que imprimiese utilidad al sistema.

Desde el principio, el proyecto persiguió llegar a una medida del grado de apoyo a la agricultura que presentase una función doble: a) posibilitar el seguimiento de la armonización subregional de políticas con impacto en los incentivos a la producción a corto plazo, es decir, las más distorsionantes desde el punto de vista comercial; b) resultar conceptualmente comparable con el ESP, al objeto de facilitar las comparaciones internacionales entre el grado de protección de la agricultura en la subregión con la de otros países o áreas comerciales. Por consiguiente, se definió una medida del grado de protección denominada IASA (Indicador de Apoyo al Sector Agropecuario), la cual recoge los siguientes elementos, correspondientes a diversas medidas de política sectorial:



- **Apoyo al precio de mercado interno.** Valoración monetaria de las transferencias hacia o desde la agricultura resultantes de la aparición de un diferencial entre el precio doméstico observado y el que prevalecería en ausencia de intervenciones en el comercio exterior. Es una medida del efecto de toda política que aisle los mercados internos de las condiciones de libre competencia internacional (aranceles, precios mínimos de importación, licencias previas, entre otras medidas).
- **Subsidios a insumos a corto plazo.** Diversas intervenciones en los mercados de insumos agrícolas como los créditos de sostenimiento y los fertilizantes han sido causa de disparidad entre los precios pagados por los agricultores y los costes de oportunidad de los insumos en ausencia de intervención.

Ambos componentes sumados constituyen el IASA, que refleja el efecto combinado de las diversas intervenciones, protectoras o desprotectoras, sobre los ingresos de los agricultores. En realidad, el IASA, tal como se ha definido, es un subcomponente del concepto más amplio de ESP. El IASA se concentra en los efectos de las intervenciones que afectan los incentivos a la producción a corto plazo, es decir, las que distorsionan en mayor grado los intercambios comerciales. El ESP recoge, además, otro tipo de transferencias cuya vinculación con los incentivos a la producción no es tan directa. Así pues, el IASA es más coherente con el concepto de "caja ámbar", empleado en la Ronda Uruguay, que incluye las medidas comerciales sujetas a compromisos de reducción. Es coherente además, con uno de los objetivos del Acta de La Paz.

El sistema IASA, por tanto, cubre un vacío, porque permite el seguimiento de las políticas agropecuarias. Nuestro objetivo es mostrar en el presente documento los resultados del ejercicio para el período 1986-1992, el cual recoge una etapa de significativas reformas económicas en la mayoría de los países de la subregión. Como la construcción de los indicadores requiere una comprensión de los cambios cualitativos adoptados en las políticas económicas, el presente documento se inicia con la descripción y análisis de las principales reformas, y de su entorno político-institucional. Seguidamente, pasamos a ofrecer un resumen general de los resultados del IASA para los distintos países. La evolución de los indicadores nos permitirá entender su potencialidad para medir los efectos sobre el sector agropecuario derivados de los cambios profundos implicados en las reformas económicas iniciadas, así como de los efectos previsiblemente esperados de los procesos de liberación comercial multilateral y subregional. A continuación se efectúa un análisis detallado de un producto, el arroz, para mostrar la utilización de los indicadores en la identificación de distorsiones a nivel de producto y lo necesario de un análisis complementario que defina las condiciones institucionales y estructurales de cada mercado específico. Finalmente, el epígrafe final recoge las principales implicaciones del estudio, de cara al planteamiento futuro del desarrollo y prioridades de la Política Agropecuaria Común Andina.



## 2. FORMAS DE APOYO. DEL "LABERINTO PREAJUSTE" A LA "ELIMINACION POST-AJUSTE"

Ya indicamos en el epígrafe 1, que uno de los objetivos del estudio IASA, era intentar comprender la evolución de la forma y el grado de apoyo al sector agropecuario durante la transición del "orden económico dirigista" hacia el "orden emergente"(neoliberal?), es decir, durante el "ajuste estructural". Para ello, el período analizado ha sido 1986-1992. Pues bien ¿cuál ha sido la situación de cada país del GRAN, en términos de "ajuste estructural", en el citado período?. Vamos, pues, a responder primero a esta cuestión en el apartado siguiente. Después, estaremos en condiciones de entender las formas de apoyo al sector agropecuario en cada uno de ellos.

### 2.1. Cronograma del ajuste estructural en los países del Grupo Andino

En algunos países el "ajuste estructural" comenzó antes incluso de 1986 (caso de Bolivia), en tanto que en otros se retrasó hasta 1990 (caso del Perú). En algunos países ha sido muy rápido y duro (caso del Fujishock en el Perú), en tanto que en otros está resultando mas lento (caso de Colombia y Bolivia). En algunos países las fases del "ajuste estructural" están bien periodificadas 1) estabilización macroeconómica e implantación de la ortodoxia monetaria, financiera y cambiaria; 2) apertura y liberalización de los mercados externo e interno; 3) desregulación; y 4) privatizaciones. Tal es el caso de Bolivia, que comenzó en 1985 las dos primeras fases, y ha continuado durante los años siguientes la tercera fase, estando todavía comprometida en la cuarta fase. Fase que resulta la clave-insignia de la oferta electoral de algunas formaciones políticas (MNR).

En el Perú, todas las fases comenzaron simultáneamente en 1990, si bien la de apertura y liberalización ha retrocedido desde sus planteamientos iniciales. En El Ecuador había comenzado con el gobierno de León Febres en 1987 y 1988, pero hubo retroceso con el gobierno del doctor Borja. Durante la última etapa de gobierno del doctor Borja comenzó la fase primera y segunda. Con el gobierno del arquitecto Sixto Durán, parece que van a continuar decididamente las dos etapas siguientes de desregulación y privatizaciones. En Colombia, la primera había comenzado durante 1986. Durante los años siguientes se avanzó poco en las otras tres fases. En realidad Colombia no tenía un sector público tan hipertrófico como Bolivia (minería), Venezuela (petróleo), Ecuador (petróleo) o incluso Perú (muchos sectores). Colombia continuó resistiéndose a la apertura y a la desregulación durante el gobierno de Barco. Con César Gaviria (1991) han continuado las fases segunda (apertura) y tercera (desregulación).

En Venezuela, la fase primera se fue demorando durante toda la década de los 80, siempre a la espera de un alza en los precios del petróleo. Finalmente, en 1989, el gobierno de Carlos Andrés Pérez, comenzó con energía las dos primeras fases de "ajuste estructural". También la tercera dio comienzo dos años después. E incluso la cuarta ha comenzado en sectores como el agropecuario, tal como veremos en el próximo epígrafe.

La conclusión hasta aquí es que el "ciclo político" de los países del GRAN introduce asincronías en el proceso de "ajuste estructural". Pero dichas asincronías no están impidiendo que ya se esté actualmente en un estado avanzado de descomposición del "orden económico dirigista". En todos ellos la gran dependencia externa de todos los países respecto de Estados Unidos y de otras instituciones (Banco Mundial, FMI, etc.)



reducen su autonomía notablemente. Esta reducción de autonomía incorpora algunos aspectos negativos para el proceso de integración andina general, especialmente en materia agropecuaria, pero garantiza, sin embargo, que el nuevo orden económico emergente tras el "ajuste estructural" no es probable que vuelva a ser el "orden dirigista" en ninguno de los países. Ello tiene singulares repercusiones en la política agropecuaria de cada uno de los países. Reduce la así llamada incertidumbre institucional, elemento inhibitor del desarrollo latinoamericano, que opera en un nivel profundo, y cuyos efectos se traducen en reducir las transacciones interpersonales e inter-temporales (procesos de ahorro e inversión).

## 2.2. Formas de apoyo al sector agropecuario

El apoyo o la desprotección al sector agropecuario se efectúa a través de múltiples mecanismos y políticas. Dichas políticas suelen clasificarse en dos a) macroeconómicas; y b) sectoriales. Es de destacar que muy frecuentemente muchos de los efectos de tales políticas eran indeseados por los "policy makers". Aquí radica la principal fuente de controversia en materia de políticas en una adecuada valoración de todos los efectos de las mismas. Pero volvamos a las formas de apoyo o de desprotección.

### 2.2.1. Tipo de cambio

En Colombia, el período considerado (1986-1992) comienza con la implantación de la primera fase del ajuste estructural. A comienzos de los 80, la inflación, el déficit fiscal y la caída de las reservas de divisas habían provocado una situación de desequilibrios macroeconómicos insostenibles. En aquella primera mitad de los años 80, la inflación provocaba una reducción de competitividad en las exportaciones al tiempo que estimulaba las importaciones.

El déficit comercial dejó de ser compensado por las inversiones exteriores que se contrajeron a partir del desencadenamiento de la crisis de la deuda externa latinoamericana de comienzos de los 80 (México en 1982). Así, la inflación provocaba, tarde o temprano, la necesidad de devaluar.

Pero esta devaluación se producía con retraso. En esos "gaps" temporales existía una sobrevaluación del tipo de cambio real. Esta sobrevaluación incorporaba estímulos a la importación de productos agropecuarios (para un sistema protector comercial dado), que se importaban más baratos de lo que lo hubieran hecho en ausencia de sobrevaluación. Este efecto era pues desprotector para el sector agropecuario. Desde entonces (1986) ha existido una política de tipo de cambio que ha provocado una tendencia a la subvaluación, con relación a la que hubiera tenido lugar si la divisa se hubiera dejado flotar libremente.

Los dólares del narcotráfico hubieran tendido a apreciar la divisa (peso colombiano) con el consiguiente efecto negativo para el sector agropecuario colombiano. Tan solo en los últimos años del período analizado se detecta un cambio en la tendencia de la política de manejo del tipo de cambio.





En Bolivia, de acuerdo con las propias estimaciones del estudio IASA, desde que en 1986 (con Paz Estenssoro) se llevó a cabo la fuerte devaluación que dio comienzo al período de ortodoxia financiera, monetaria y cambiaria, primera fase del ajuste estructural, en los primeros años (1987 y 1988) todavía hubo un cierto "atraso cambiario" y una tendencia hacia la sobrevaluación del mismo (retroceso en la devaluación) que tuvo efectos negativos sobre el sector agropecuario, si bien de magnitud reducida. Desde 1989, el manejo de la política de tipo de cambio, al igual que en Colombia, ha tendido a contrarrestar enérgicamente la tendencia hacia el atraso cambiario o sobrevaluación, con el consiguiente efecto positivo sobre el sector agropecuario.

En el Perú, el Ecuador y Venezuela, durante la mayor parte del período, la política de tipo de cambio tuvo una variante específica propia de todo "orden económico dirigista". Dicha variante fue la existencia de tipos de cambio múltiples. Para las importaciones de productos agropecuarios, los tipos de cambio estaban subsidiados (sobrevaluados con relación al de mercado). En el Perú se denominaba "dólar MUC" y existió, bajo el gobierno de Alan García, hasta 1990 (inclusive). En Venezuela eran los tipos de cambio múltiples del sistema denominado RECAD, implantado en 1983 con el gobierno de Herrera Campins y mantenido durante el gobierno de Lusinchi, hasta que es eliminado en 1989 con Carlos Andrés Pérez, durante el actual su segundo mandato presidencial.

En Venezuela, la brecha entre el tipo de cambio preferencial (sobrevaluado) y el tipo de cambio libre o de mercado se fue haciendo mayor hasta que fue eliminado en dicho año.

En el Ecuador, existía especialmente una política de tipo de cambio preferente para las importaciones de productos estratégicos. Durante el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) que sucedía al gobierno de Héctor Hurtado, se planteó el establecimiento de una política cambiaria realista (ortodoxa) que buscaba el incremento de las exportaciones, la racionalización de las importaciones y la mejora de la reserva monetaria nacional. El sistema de minidevaluaciones diarias, existente desde 1983, fue eliminado y se fijó un tipo de cambio "oficial" y uno de "mercado". El tipo oficial se mantuvo exclusivamente para las transacciones de petróleo y derivados, el servicio de la deuda externa y las importaciones de artículos de primera necesidad alimentos, medicinas e insumos para la agricultura.

En el período de fines de 1985 y principios de 1986, tuvieron que realizarse nuevos ajustes cambiarios al evidenciarse el deterioro del precio del petróleo en el mercado internacional. Así pues, si bien resultaba claro que la crisis de la economía ecuatoriana desde 1986 estaba ligada al deterioro de los precios del petróleo, se diagnosticó que había también factores más profundos vinculados al patrón de desarrollo predominante en América Latina desde los años 50 el "orden económico dirigista" en la terminología empleada en este estudio. Con este diagnóstico, en agosto de 1986, se adoptaron un conjunto de medidas,



fundamentalmente en el campo cambiario, que marcarían una etapa de liberalización de las economías mucho mas profunda, en donde el mercado pasaba a desempeñar un rol de mayor importancia.

Pero en 1988, al terminar el gobierno de León Febres y ceder el relevo al gobierno de Rodrigo Borja, de nuevo se planteó una nueva estrategia, rescatando el papel regulador del estado en las actividades económicas. De nuevo el tipo de cambio pasó a estar controlado y sobrevaluado para las importaciones de productos agropecuarios.

El impacto pues de la política de tipo de cambio en los cinco países del GRAN ha sido doblemente desigual. Primero, desigual entre países, con tendencia protectora o de apoyo en Colombia y Bolivia, en la segunda parte del periodo considerado y con tendencia desprotectora, que priorizaba a las necesidades de la población urbana consumidora en detrimento de los productores, en el Perú, Venezuela y El Ecuador. Segundo, desigual en el tiempo, dentro del periodo considerado. En el Perú finaliza en 1990, en Venezuela en 1989 y en El Ecuador tan solo existe un paréntesis entre finales de 1986 y parte de 1988, con un solo año (1987) de "neutralidad cambiaria" en cuanto a sus efectos sobre el sector agropecuario. En 1993, con el gobierno de Sixto Durán, se recupera la ortodoxia cambiaria.

Así pues, si bien en los últimos años (1991-1992 en el Perú; 1989-1992 en Venezuela) ha desaparecido el efecto negativo de la política cambiaria sobre el sector agropecuario, de acuerdo con los cálculos del IASA, existe una cierta sobrevaluación cambiaria en ambos países ("atraso cambiario") que es negativa para el sector agropecuario.

### 2.2.2. Protección comercial exterior

La protección comercial para la industria nacional puede adoptar múltiples modalidades. La más aceptada por el pensamiento económico ortodoxo es el arancel. Pero existen muchas mas comercio de estado, contingentes, obstáculos sanitarios y fitosanitarios, exacciones para-arancelarias, etc. En el periodo analizado encontramos casi todo el repertorio en la mayoría de los países del GRAN, especialmente en cuatro de ellos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

En el Perú la protección exterior hasta 1990 estuvo determinada por restricciones de tipo cuantitativo a través de la acción de ENCI y ECASA. En El Ecuador, a través de la ENAC y AFABA (para el maíz). En Colombia a través del IDEMA hasta 1990. En Venezuela, desde 1986 hasta 1989, no existía comercio de estado pero sí un conjunto de medidas restrictivas. Básicamente eran dos. Primera, la llamada Nota 1 (prohibición de importación); y segunda, la llamada Nota 2 importación reservada al Ejecutivo Nacional, quien delegaba en empresas). Es lo que podría denominarse "comercio de estado privatizado". Tan solo en Bolivia, ya en 1986, con Paz Estenssoro, junto a la primera fase del



"ajuste estructural" consistente en la implantación de la ortodoxia financiera, monetaria y cambiaria, había comenzado ya la fase de liberalización y "apertura", con el consiguiente cambio de la forma de protección exterior, desde las medidas "no arancelarias" hacia las exclusivamente "arancelarias".

Coexistiendo con estas medidas de protección exterior no arancelarias, existían también aranceles, que se modifican en casi todos los países durante el período considerado. Pero en presencia de una protección comercial exterior no arancelaria, el conocimiento del arancel no basta para evaluar el grado de protección. Junto con todos estos toscos mecanismos de apoyo al sector agropecuario, existían en casi todos los países subsidios a la importación. En El Ecuador tales subsidios se canalizaban a través de EMPROVIT. Igualmente en Colombia, cuando se quiso fomentar la producción nacional (año 1988) existieron subsidios a la exportación (CERT). Como puede verse, son muchas las medidas contradictorias.

A finales del período analizado (1986-1992) comienzan a producirse cambios en los países del GRAN. En Colombia, en octubre de 1990, el nuevo gobierno entrante aprobó los lineamientos de un plan de apertura económica que contemplaría la sustitución gradual de controles cuantitativos a las importaciones por la adopción de mecanismos de protección exterior de naturaleza fundamentalmente arancelaria. Junto a los aranceles ad-valorem se estableció un mecanismo denominado de franjas de precios. El mecanismo, ampliamente conocido en el Grupo Andino, está basado en un sistema de aranceles variables cuyo objetivo es el de estabilizar el mercado interno, aislándolo de las fluctuaciones extremas del mercado mundial y de los subsidios que a nivel internacional se otorgan a productos como el trigo, el maíz y el sorgo.

En el Perú, la segunda fase de apertura y liberalización del "ajuste estructural" tuvo lugar en el mismo año 1991, con el establecimiento de un arancel "ad-valorem" reducido y uniformizado. Junto al arancel, y para productos básicos, se estableció el sistema de "franjas de precios". En la práctica, pronto se abandonó la idea de una verdadera banda de precios, con niveles de techo y piso, quedando el precio piso como una media móvil que ejerce las veces de precio mínimo de importación. La diferencia de este precio con la cotización internacional, se compensa a través de la aplicación de derechos específicos variables, con un efecto protector, en circunstancias de hundimiento de precios internacionales. Las características del sistema fueron modificadas varias veces en estos dos años (1991 y 1992), variando de producto a producto, y con un procedimiento de cálculo no explícito en normas oficiales.

En Venezuela, la reforma comercial agrícola comienza en 1990, un año después de la llegada del gobierno de Carlos Andrés Pérez, y un año después de la reforma comercial general. Se distinguen dos fases. En la primera fase se procedió a modificar la estructura arancelaria a través del aporte tarifario reduciendo el nivel máximo a un 50% y no se suprimió el sistema de restricciones cuantitativas hasta que no se estableciera un mecanismo de estabilización de precios institucionales. En la segunda fase, se ha buscado instrumentar políticas



de reforma comercial a los rubros sensibles. También en esta segunda fase se modificó la estructura arancelaria (reduciendo los aranceles) y se han implantado mecanismos de estabilización de precios (precios "piso").

Durante el año 1992 y lo que va de 1993, Colombia y Venezuela han creado un área de libre comercio y han unificado la estructura arancelaria. Tan sólo se mantienen diferencias en el "sistema de franjas de precios". El mecanismo colombiano, al ajustar las series de las cotizaciones internacionales por la tasa de inflación resulta más protector que el venezolano. El Ecuador acaba de decidir implantar igualmente las franjas de precios, y se inclina por el procedimiento colombiano.

El Perú continúa con un sistema no explicitado en normas oficiales. Tan solo en Bolivia, con el más bajo arancel del GRAN (10%) no existen sistemas de franjas de precios y no está claro que vayan a implantarse.

Resulta pues evidente que con los mecanismos de protección exterior vigentes hasta la "apertura", iniciada ya en todos los países, resultaba imposible conocer el grado de protección comercial exterior existente en cada país. Incluso desde que ha comenzado la "apertura", la existencia de sistemas de franjas de precios, no generalizadas a todos los países (no vigentes en Bolivia y en fase de implantación en El Ecuador); y la desigualdad en su funcionamiento (techo y piso en Colombia, piso tan solo en el Perú y Venezuela; mecanismo de cálculo diferenciado, conocido o desconocido) introducen igualmente una dificultad notable en conocer el grado de protección exterior real en cada país a cada producto.

### 2.2.3 Protección comercial interior

Junto a la política de protección comercial exterior ha existido en la mayoría de países una política de protección comercial interior en casi todo el período.

En Colombia, el IDEMA establecía precios de sustentación, que desempeñaron un papel importante con el objetivo de asegurar un crecimiento sostenido y estable del sector. Dichos precios se establecerían inicialmente sobre la base de los "costos de producción". En 1988, con el Plan de Oferta Selectiva, que contemplaba la concentración de esfuerzos técnicos y financieros en el fomento de ocho (8) productos (tres (3) de los cuales han sido objeto de estudio en el IASA maíz, arroz y leche) para mejorar su abastecimiento interno, los precios de sustentación fueron elevados notablemente. En 1990, cuando comenzó la liberalización exterior con el nuevo gobierno de César Gaviria, los precios de sustentación fueron sustituidos por precios mínimos de garantía, cuya función no fuera retribuir los costos de producción sino representar una red de seguridad para los ingresos agrícolas, en coyunturas claramente excedentarias y como comprador de última instancia.

En el Perú, las empresas estatales ENCI y ECASA tuvieron una activa participación en la comercialización interior. En El Ecuador la sustentación de





precios se ha realizado a través de la ENAC. En Venezuela a través de la CMA, que asumía las pérdidas derivadas del establecimiento de un precio de garantía, y también la CASA, que ha comprado excedentes y cuyas operaciones han constituido un acicate para elevar el precio pagado a los productores por la agroindustria (molineros de maíz, piladores de arroz).

Desde que ha comenzado la liberalización comercial exterior, también se ha iniciado un proceso de liberalización comercial interior en todos los países del GRAN. En Venezuela se han privatizado los silos (arrendándolos a la agroindustria) y el MAC ha intentado sustituir su función estabilizadora a través de grupos estatales, por un sistema de "contratos universales" entre la agroindustria y los productores, acompañado por "contratos individuales" tipificados. En Bolivia, los productores comerciales asociados en gremios y radicados en Santa Cruz, mantienen un sistema análogo de estabilización. Pero en algunos productos (arroz y azúcar) han establecido mecanismos de estabilización de tipo privado, constituidos y gestionados por los gremios y financiados (en el caso del arroz) por los recursos del PL-480.

En El Ecuador, se pretende que la ENAC actúe a semejanza de esos programas bolivianos pero con recursos de carácter público. Se asemeja por lo tanto a la CCC norteamericana, con precompra y depósito en garantía prendaria, y libertad de venta al mejor postor en un momento posterior. En Colombia, el IDEMA continúa adquiriendo la producción de zonas de rehabilitación. En el Perú, un sistema de estabilización interna, para sustituir el mecanismo oficial-público de protección comercial interior, apenas se encuentra en fase de diseño.

#### 2.2.4 Subsidio a los insumos

En cuanto a la política de subsidio a los insumos destacan, por su importancia, dos de ellos fertilizantes y combustible. Tan solo dos países parecen haber llevado una política de subsidio al combustible (Venezuela y El Ecuador), hecho relacionado sin duda con el carácter de grandes productores y exportadores de petróleo. Otros insumos, como los agroquímicos (fito y zosanitario), no representan un componente importante de costo en la producción y no han sido objeto de análisis en el IASA. Este último se ha centrado en los fertilizantes, para los cuales la información obtenida en cada país, resulta relativamente satisfactoria.

En Colombia, no cabe señalar una política activa de subsidio al uso específico de fertilizantes en la producción de los productos considerados en el estudio IASA. El régimen de importaciones de los fertilizantes ha sido el comercio liberado para los principales fertilizantes simples (urea, cloruro potásico y fosfato diamónico) y sujeto a licencia previa para los compuestos.

Desde 1986, la importación de fertilizantes en Colombia se somete a bajos niveles de arancel básico (hasta 1990 había un arancel del 10% para los compuestos y de 0.1% para los simples). Complementariamente, se aplicaba una sobretasa del 5%



ad-valorem. Con la apertura económica en 1991, los niveles arancelarios básicos fueron reducidos todavía más y el comercio fue liberado también para los compuestos. Así pues, no cabe hablar de una política de subsidio activo a los fertilizantes y sí, mas bien, de impuesto de tipo arancelario. Además, existen dos fabricantes de compuestos que forman un duopolio (Monómeros y Abocol). Probablemente habrán practicado una política maximizadora de beneficios en términos de cártel que habrá provocado que el precio pagado por el productor sea muy elevado.

Análoga situación a la colombiana la encontramos en El Ecuador para todo el período analizado. El arancel no existía desde 1986 hasta 1990. En 1991 hubo un arancel del 5%. Los costos de internamiento son tan elevados (con utilidades de cerca del 25%, y otro tanto de gastos de comercialización) que también en este país, al igual que en Colombia, cabe conjeturar que un grupo de empresas (Bayer, Ecuaquímica,.) en forma oligopólica, han obtenido beneficios extraordinarios haciendo pagar al agricultor un precio superior al de oportunidad (o sombra) en ausencia de la distorsión oligopólica. La empresa estatal ecuatoriana FERTISA fue incapaz de luchar de forma efectiva contra el mencionado cártel.

En Venezuela la situación es la opuesta a la de Colombia y El Ecuador. Ha existido producción nacional por parte de la empresa estatal PEQUIVEN. Entre 1984 y 1989, el subsidio a los fertilizantes llegó a alcanzar el 90% de los costos de producción. El estado concedía el subsidio a PALMAVEN. A juicio de técnicos consultores de PALMAVEN, esta política determinó un empleo abusivo de fertilizantes. En 1989, con el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez, comenzó a suprimirse la política de subsidios a los fertilizantes. En 1990 el subsidio se redujo al 50% y en 1991 al 40%. En la Gaceta del 13 de septiembre de 1991, se publicó una Resolución que contemplaba una eliminación gradual en cinco etapas.

La primera, a concluir en febrero de 1991, debería de mantener un subsidio del 30%, la segunda, hasta agosto de 1992, un subsidio del 25%. La tercera, hasta el 28 de febrero de 1993, del 20%. La cuarta, hasta agosto de 1993, del 15% y la última, desde septiembre de 1993, del 0%. Al parecer ese ritmo de eliminación se ha ralentizado o detenido, a consecuencia de las resistencias que ha provocado en los gremios de productores.

El caso del Perú, sin producción propia, también se sitúa en una política activa de subsidio a los fertilizantes. Dichos subsidios tuvieron dos vertientes, la primera en forma de subsidio cambiario, y la segunda, mediante la utilización por ENCI de recursos del FRASA para compensar la diferencia entre el costo del fertilizante y el precio real de venta al agricultor, que llegó a estar significativamente subsidiado.

En cuanto a Bolivia, en este país tres son las peculiaridades primera, existen importantes donaciones de Holanda y Japón que representan el grueso de la importación total; segunda, prácticamente no se emplean en casi ninguno de los productos objeto de estudio en el IASA (al parecer casi todo se concentra en la papa); tercera, a pesar de tratarse de donaciones intergubernamentales, rige la



denominada ley del "contravalor" (monetización parcial) la cual significa que el precio de venta al agricultor tiene que aproximarse, en términos de dólares, al monto de la donación expresado en dólares. El estado ha utilizado para la comercialización los servicios del ACAP.

### 2.2.5 Subsidio al crédito

Durante el período analizado (1986-1992) también el subsidio al crédito ha sido suprimido en casi todos los países del GRAN. Veamos uno por uno.

En Colombia, la banca de fomento, representada tradicionalmente por la Caja de Crédito Agrario y el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) ha aplicado tradicionalmente una política tendente a reorientar recursos financieros hacia el sector agropecuario y, en particular, a los pequeños productores, a través de crédito subsidiado a tasas preferenciales. A finales de 1985 se sustituyó el FFAP por el Fondo para el Financiamiento del Desarrollo del Sector Agropecuario (FINAGRO), que heredaría la cartera del FFAP pero que pasó a estar vinculado al Ministerio de Agricultura, con el objetivo de adecuar el manejo del crédito agropecuario a los requerimientos sectoriales. No obstante, no ha podido evitarse que las tasas de interés preferenciales han tendido a aproximarse a las tasas de mercado. Todo ello en un contexto en el que, al parecer, se pretende la pervivencia de FINAGRO al objeto de captar un volumen de recursos adecuado para el sector agropecuario, sin que pueda evitarse la supresión de las tasas de interés preferenciales con carácter general.

En el Perú, el subsidio crediticio ha tenido dos componentes. Primera, atribuible a la diferencia entre la tasa de interés preferencial del Banco Agrario y su costo de oportunidad (tasa de interés de mercado) determinado por los tipos aplicados por la banca comercial.

La segunda componente consiste en la protección indiscriminada a todos los sectores económicos prestatarios resultante de la existencia de tasas de interés reales negativas, por ser la tasa de inflación superior a la tasa de interés de mercado. Esta situación tan solo se ha dado, además de en el Perú, en algunos años del gobierno de Rodrigo Borja en El Ecuador y en algunos años de Lusinchi y de Carlos Andrés Pérez en Venezuela. Pero tan solo en el Perú ha llegado a constituir una distorsión macroeconómica de mucha significación, que ha constituido un componente de apoyo al sector agropecuario, como sector prestatario productor. Esta distorsión no implicaría un sobredimensionamiento de este sector respecto de otros sectores prestatarios, sino del sector respecto de los sectores no prestatarios (por ser autofinanciables) y respecto de la dimensión del propio sector y de otros sectores en el futuro, necesariamente hipotecados por el elevado gasto corriente de períodos pasados.

Con el gobierno de Fujimori de 1990, se suprimieron las líneas de interés preferencial y el acceso del Banco Agrario al crédito del Banco Central. El nuevo entorno económico de desaceleración de la inflación y elevación de los tipos de



interés desembocó en una importante caída de la actividad prestamista del Banco Agrario en 1991 que condujo finalmente a su cese de operaciones en los primeros meses de 1992.

Tanto en El Ecuador como en Venezuela también han existido los subsidios al crédito agropecuario por la existencia de montos asignados a un tipo preferencial. En El Ecuador ha sido directamente el Banco de Fomento el encargado de llevar a cabo esa política crediticia. En Venezuela ha existido BANDAGRO e ICAP. BANDAGRO ha sido disuelto durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, y el ICAP apenas proporciona crédito en un monto significativo a los beneficiarios de la reforma agraria.

Pero en Venezuela, también la Banca Comercial ha canalizado crédito del sector a través de una línea especial de redescuento que suponía un tipo de interés equivalente al 84% del tipo de interés de mercado. En Bolivia, el país que más pronto y más lejos llegó en el "ajuste estructural" no puede decirse que existe subsidio crediticio significativo. El sistema financiero y la captación de recursos ha experimentado cambios. El último de dichos cambios ha sido la liquidación del Banco Agrícola de Bolivia (BAB). Durante el periodo analizado (1986-1992) el BAB había reducido sustancialmente sus actividades con anterioridad a dicho cierre. Además, es necesario puntualizar que el BAB, en los años de mayor dinamismo, difícilmente logró atender a más del 6% del total de productores del país. La medida ha afectado más en términos de accesibilidad a los recursos que en términos de apoyo financiero al sector que ha sido prácticamente nulo en todo el periodo. Con posterioridad a la liquidación del BAB, en 1989 el gobierno de Paz Zamora dispuso la iniciación de actividades del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), con la finalidad de apoyar los esfuerzos de los pobladores rurales en materia de infraestructura. Pero este tipo de crédito, caso de desarrollarse en un futuro, no puede decirse que sea un apoyo al sector agropecuario de los que provocan una distorsión a corto plazo en la producción y el comercio.

#### 2.2.6 Apoyos indirectos

A efectos de la medida del grado de apoyo, tal como se discute en los próximos apartados, esta forma de apoyo se refiere a aquellos desembolsos presupuestarios del sector público que no implican transferencias directas a los productores. Los gastos de funcionamiento de la administración pública relacionada con el sector agropecuario, y la inversión pública en infraestructura, son los dos capítulos principales de apoyos indirectos.

La diferenciación del apoyo indirecto considerado en este apartado, respecto de todas las demás formas de apoyo consideradas en los apartados anteriores resulta muy conveniente, en el contexto del presente estudio, ya que su efecto distorsionador sobre los intercambios no es tan evidente como el apoyo al precio derivado de la "protección comercial exterior" y de la "protección comercial interior", así como los subsidios a los insumos corrientes (fertilizantes) o al crédito de campaña.





Tanto es así, que, estos desembolsos indirectos han sido incluidos en la "caja verde" del capítulo agrícola de la Ronda Uruguay, y por tanto, no están sujetos a compromisos de reducción de la ayuda al sector agropecuario.

Pero estos apoyos indirectos, aún cuando no están sujetos a compromisos de reducción, son indicativos de cuál es la estrategia de desarrollo seguida por cada gobierno. No es lo mismo gastar mucho en investigación e infraestructura (regadío y caminos viales), que en servicios generales de una administración interventora de precios y de mercados, de productos y de insumos, cuyos efectos favorables sobre la agricultura son al menos cuestionables, y desde luego característicos de ese "orden económico dirigista" al que se ha venido aludiendo.

De hecho, el enorme gasto público en servicios generales, vinculado al intervencionismo, materializado en sueldos y salarios y en gastos de funcionamiento, es el tipo de gasto público que ha sido el blanco de la crítica del pensamiento liberal en las últimas dos décadas. Con ese paradigma liberal, en los países del GRAN ha comenzado un desmantelamiento sistemático de una buena parte del hipertrófico sector público existente (los casos del Perú y Venezuela resultan paradigmáticos en relación con los Ministerios de Agricultura).

Pero eso no significa que todo tipo de gasto público deba de ser considerado tan nocivo como el anterior. De hecho las estrategias encaminadas a mejorar la infraestructura se consideran, en los últimos años, vitales para el crecimiento de la productividad de las economías. Los destinados a la Investigación y Desarrollo ya eran considerados igualmente de gran eficiencia para promover el crecimiento económico.

Sirvan estas consideraciones para justificar la importancia de este tipo de apoyo, así como para que sea muy tenido en cuenta en el momento de establecer una Política Agrícola Común Andina, que sea muy sensible a las diferencias en las "condiciones estructurales", a las que aludiremos mas extensamente en el apartado 5.



3.1 Un proceso de cálculo intenso y participativo

De acuerdo con lo expuesto en los dos epígrafes anteriores, resulta evidente que en el contexto de "ajuste estructural" en el que se han hallado inmersos los países del GRAN, con cronogramas diferenciables y con *formas* de apoyo al sector agropecuario *múltiples, diversas* de país a país, *cambiantes* a lo largo del tiempo, y de efectos *antagónicos* en muchos casos, resultaba muy necesario un estudio destinado a conocer el *grado* de apoyo neto al sector agropecuario, o al menos para un conjunto representativo de productos. Se trata además de abordar la cuestión no menos importante de ilustrar la utilización de los Indicadores de Apoyo al Sector Agropecuario en la identificación de obstáculos al proceso de integración regional andina.

Para afrontar el problema anterior, existen un gran número de indicadores del grado de apoyo. Con el propósito de desarrollar un instrumento de apoyo a las negociaciones tendientes a la armonización de políticas agrícolas en el Grupo Andino, la Junta del Acuerdo de Cartagena, con la colaboración de la Comunidad Económica Europea (Convenio CEE/ALA/88-6) inició, en junio de 1992, un ejercicio de Cálculo del Equivalente de Subsidio al Productor (ESP) en los Países Miembros.

Un primer ejercicio fue realizado durante los meses de junio a septiembre de 1992 y presentados al Primer Taller sobre Utilización del Equivalente del Subsidio al Productor (ESP) en el Seguimiento, Análisis y Armonización de Políticas Agropecuarias, celebrado en Lima los días 9 y 10 de septiembre de 1992.

Participaron en la reunión representantes del sector público y privado de los cinco Países Miembros, del IICA, de la Junta del Acuerdo de Cartagena, y los consultores de la Comunidad Económica Europea, autores de los documentos de trabajo presentados al Taller, con el apoyo, en su realización y cálculo, de la JUNAC.

En la presentación de los antecedentes y objetivos del Taller, los representantes de la Junta destacaron que los recientes avances en el proceso de integración andina, y en particular la consolidación de la Unión Aduanera entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, llevaba al primer plano de preocupación de los Países Miembros los temas relacionados con la armonización de políticas y la creación de condiciones equitativas de competencia en el mercado ampliado.

Tras las sesiones de trabajo, ampliamente participativas, entre los consultores de la Comunidad Económica Europea, los funcionarios de la JUNAC y los asistentes, representantes de Ministerios de Agricultura, IICA y destacados consultores privados, se convino en que el instrumento podía ser de gran utilidad. En el Segundo Taller sobre Utilización del Equivalente de Subsidio al Productor, en el Seguimiento, Análisis y Armonización de Políticas Agropecuarias, celebrado en Quito, los días 2-4 de diciembre de 1991, la denominación adoptada fue IASA (Indicadores de Apoyo del Sector Agropecuario). En mayo de 1993, los grupos de trabajo nacionales presentaron unos informes sobre resultados nacionales de IASA, los cuales sirvieron de base para la elaboración del presente informe subregional.



### 3.2 Qué es el IASA?

Hemos visto que la gran diversidad de *formas* de apoyo han presentado a menudo un carácter *antagónico* y *cambiante*. Para resolver ese problema, el IASA establece un sistema de indicadores del *grado* de apoyo que miden, en términos monetarios, las transferencias, implícitas o explícitas, hacia los productores que son un resultado de las intervenciones estatales con impacto en la agricultura.

La metodología del IASA se detalla en el documento de la JUNAC JUN/TALL.ESP.PA del 18 de enero de 1993, que recoge las conclusiones del mencionado Taller de Quito. Por lo que aquí concierne, vamos a sintetizar brevemente algunos de los conceptos básicos utilizados en su cálculo.

El Indicador de Apoyo de cada producto recoge las transferencias a los productores asociadas con medidas con un impacto directo en los incentivos a la producción a corto plazo. Hemos prescindido, por el momento de una imputación por producto de aquellos desembolsos presupuestarios que se desvinculan de la producción o cuya vinculación sólo se manifiesta a largo plazo. Tal es el caso del gasto público en extensión e investigación, o en obras de infraestructura. La razón de esta diferenciación entre tipos de políticas radica, además de en las dificultades para obtener información completa sobre gasto público en la agricultura e identificar procedimientos convincentes de imputación por producto, en la conveniencia de concentrar nuestra medición en las políticas que más distorsionan los intercambios en cumplimiento de los objetivos marcados en el Acta de La Paz. Así, el IASA incorpora, por el momento, información sobre las medidas de protección en frontera, intervenciones directas sobre los precios agrícolas y subsidios a insumos, en particular fertilizantes y crédito a corto plazo.

La selección de políticas incluidas en el cálculo del IASA no significa que no reconozcamos que su desarrollo está inacabado. Es más, pensamos que deben incorporarse a su cálculo el efecto de las políticas relacionadas con otros insumos, como la irrigación o la energía, o con otras ventajas, como las derivadas de la fiscalidad. Adicionalmente, debe proseguirse en la estimación de esas "otras transferencias" o apoyos indirectos no vinculados a la producción a corto plazo, que si bien no son tan distorsionantes como las intervenciones directas a los precios y a los insumos, si revelan qué estrategia sigue cada gobierno en su apoyo a la agricultura.

Así pues, dos son los componentes principales de nuestro IASA:

- **Apoyo al precio de mercado interno (API).** Refleja las transferencias implícitas a la producción derivadas de un diferencial entre el precio realmente percibido por los productores domésticos y el precio que percibirían en ausencia de distorsiones, al cual denominamos *precio de referencia*.
- **Subsidios a insumos.** Recogen las transferencias a los productores resultantes de un diferencial entre el precio realmente pagado por los productores y el que pagarían en ausencia de intervenciones en los mercados de insumo. Por el momento, el IASA recoge el efecto de los subsidios al crédito de corto plazo y a los fertilizantes.



El cálculo de ambos tipos de componentes conlleva dificultades de orden diverso, como se desprende del documento metodológico citado de la JUNAC. Los precios de referencia o de "mercado libre" de los productos se basan en las cotizaciones internacionales de mercados "representativos", convenientemente ajustados para hacerlos comparables con los precios internos. Los ajustes necesitan de múltiples datos o coeficientes, de fletes, gastos de comercialización, factores técnicos de conversión o de calidad. Se trata, pues de un sistema de información cuyo montaje ha sido fruto de un intenso esfuerzo de los grupos de trabajo nacionales, dentro de un esquema metodológico acordado en los Talleres subregionales.

El IASA se estima como la suma de los dos componentes mencionados. Representa, a nuestro juicio, un buen indicador de los incentivos a la producción a corto plazo en el GRAN, ya que otras medidas políticas frecuentes en los países industrializados, como los pagos directos a los productores, no son comunes en los países andinos. La proporción de los distintos componentes del IASA en el total es ilustrativa de las *formas* de apoyo, y no sólo de su *grado*.

El IASA y sus componentes pueden ser expresados en dólares totales (IASA total), dólares por toneladas (IASA específico) y en términos de porcentaje de los precios de referencia (IASA porcentual). A su vez, el sistema IASA posibilita una primera comparación con otros indicadores de apoyo a la agricultura, definidos para otros países como el ESP o el Coeficiente de Protección Nominal. Así, nuestro API de los países andinos equivale al ESP de otros países deducidas las "otras transferencias" con impacto indirecto en la producción, como subsidios a insumos y gasto público en investigación, extensión e irrigación. El desarrollo posterior del presente proyecto permitirá completar la estimación de esas "otras transferencias" para los países del GRAN y así posibilitar la comparación internacional también en términos de ESP. Por otro lado, si nuestro API lo expresamos en términos de porcentaje de los precios internos, entonces obtenemos el Coeficiente de Protección Nominal, que es uno de los indicadores más populares en los estudios comparativos de comercio internacional.

### 3.3 Evolución global del IASA en el grupo Andino

El cálculo del IASA ha sido aplicado a una lista de productos agrarios que pueden considerarse "sensibles" en su exposición a los mercados internacionales y en los que suelen concentrarse los sistemas de franjas de precios empleados para estabilizar los costos de importación en determinados países de la subregión. Tales productos son trigo, arroz, maíz, sorgo, azúcar, leche y soya. Como grupo, su contribución relativa al producto bruto agropecuario se sitúa entre el 20 y el 30% en todos los países de la subregión. No es tanto su representatividad en el conjunto de la producción agropecuaria lo que justifica el estudio de estos productos, sino su papel clave en la seguridad alimentaria de la subregión y su elevado grado de transabilidad, que implica una mayor sensibilidad de estos mercados a las distorsiones en el comercio internacional. Son, en general, productos importados por la región, aunque algunos de ellos, como la soya y el azúcar, constituyen productos de exportación para algunos países del área. En conjunto, el grupo de productos analizado, teniendo en cuenta a las materias primas básicas y a sus derivados, representa más del 50% de las importaciones agropecuarias de la subregión.





Precisamente, el argumento de la seguridad alimentaria puede ser definitivo a la hora de diseñar una estructura de incentivos que resulte adecuada para los productores locales de productos sustitutivos de las importaciones. Como se ha destacado en capítulos anteriores, las intervenciones de precios y mercados en la mayoría de los países andinos se han debatido entre la provisión de alimentos básicos a bajo precio, por un lado, y la generación de incentivos mínimos suficientes para el desarrollo de la producción local, por el otro. Esta dialéctica ha derivado en una menor o mayor penalización hacia la producción doméstica de productos sustitutivos de las importaciones, en función de que primara uno u otro de los objetivos confrontados. A este respecto, el IASA permite valorar la magnitud del sesgo antiagrario en los países andinos durante la década de los ochenta, y aclarar si las reformas económicas iniciadas recientemente han supuesto o no un factor de corrección del mismo.

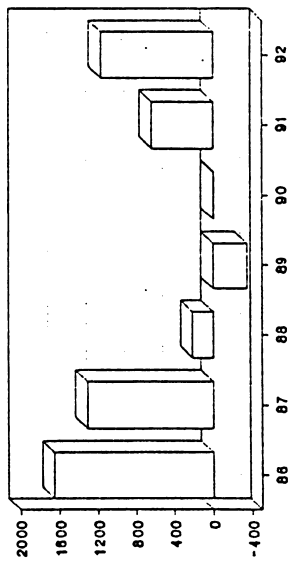
Para el grupo de productos analizados, su nivel de apoyo, en términos de IASA total para el conjunto del GRAN, descendió bruscamente durante la segunda mitad de los ochenta (Gráfico 3.1) desde más de 1600 millones de dólares en 1986 hasta cifras negativas en 1989. Durante dicho período, únicamente en Bolivia se habían acometido planes de ajuste estructural, que sólo fueron emprendidos por el resto de países en años recientes. En 1991 y 1992, con los procesos de apertura ya iniciados en la mayoría de los países de la subregión, el apoyo total recibido por la muestra de productos registra una recuperación, superando de nuevo los 1000 millones de dólares en 1992, aunque todavía por debajo de los niveles alcanzados a inicios del período estudiado. Esta evolución en "J al revés" de las transferencias totales a las agriculturas andinas presenta indudables matices por país y producto, a los que más adelante aludiremos. Por otro lado, según nuestros resultados, no parece incontrovertible que las intervenciones directas propias del modelo económico "dirigista" de los ochenta penalizaran al sector agropecuario, dadas las elevadas transferencias percibidas por el mismo en 1986 y 1987. Las razones que explican el hundimiento de la protección entre 1988 y 1990, en la mayoría de los países del área, deben ser identificadas. Como también merece ser explicada la recomposición de los niveles de IASA total, ocurrida en la etapa posterior de apertura exterior y reforma económica.

Para calibrar la verdadera magnitud de las transferencias totales al grupo de productos estudiado, conviene expresarlas como porcentaje del valor bruto de la producción total, que hemos valorado a precios de referencia. El gráfico 3.2 ofrece dicha valoración para el conjunto del GRAN y los cinco países andinos, mostrando que, el apoyo total alcanzaba, en 1992, un 25 por cien del valor de la producción valorada a precios de referencia (IASA porcentual). El que este porcentaje sea lo suficientemente elevado, siempre es discutible, aunque esta cuestión la podremos valorar mejor cuando abordemos la comparación de nuestros resultados con la magnitud de los indicadores calculados para otros países del mundo.

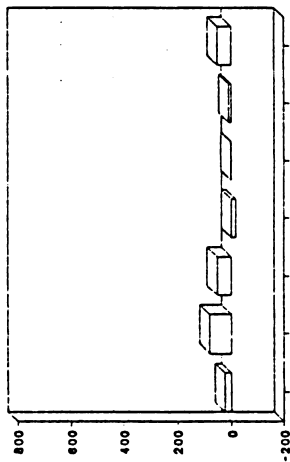
Lo que sí puede afirmarse es que el resultado neto del período, para el grupo de productos analizados, muestra una apreciable reducción de la protección, sobre todo comparada con los IASAs porcentuales de 1986 y 1987 (53 y 38%, respectivamente).



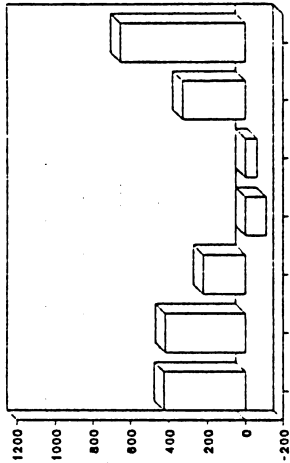
**Graf.3.1 Evolución del IASA Total**  
(Millones de Dólares)



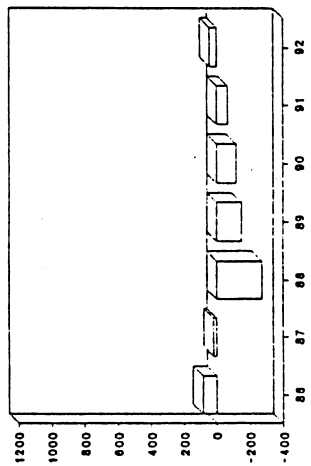
**GRAN**  
FUENTE: Elaboración propia en base a resultados IASA.



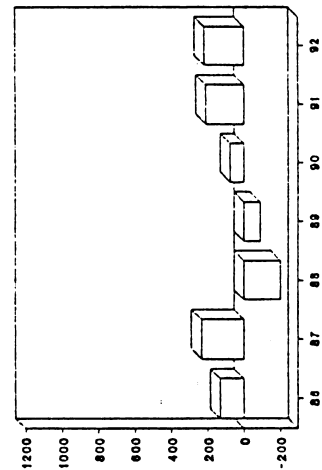
**Bolivia**



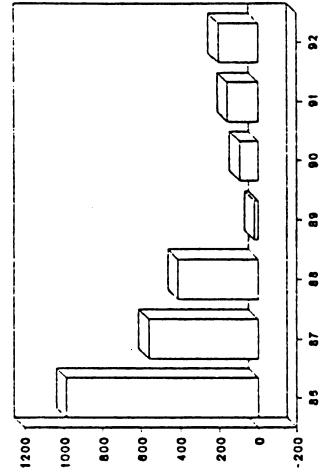
**Colombia**



**Ecuador**

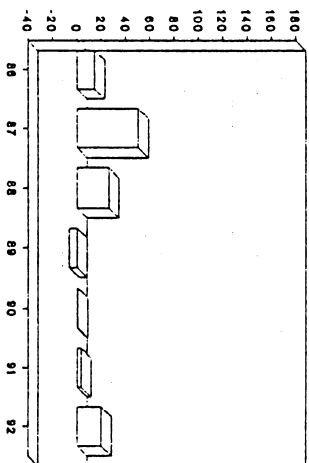


**Peru**

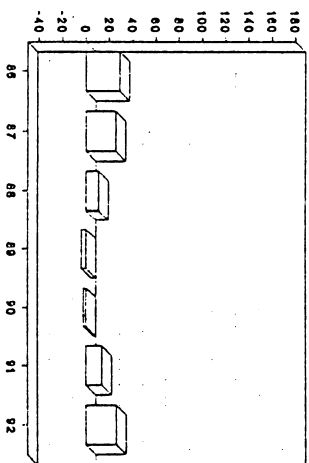


**Venezuela**



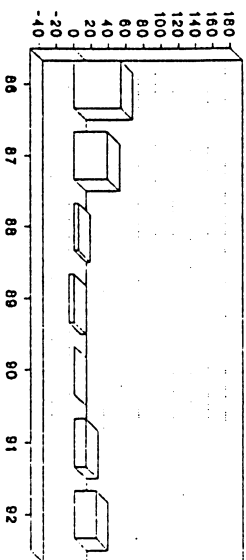


Bolivia



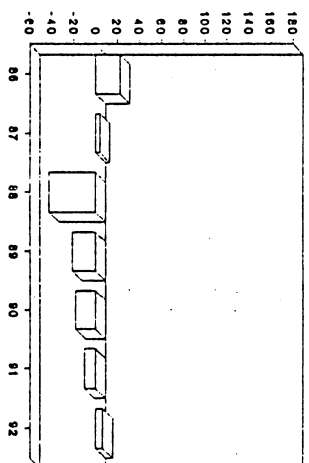
Colombia

**Graf. 3.2 Evolución del IASA  
Como Porcentaje del Valor de la  
Producción a Precios de Referencia**

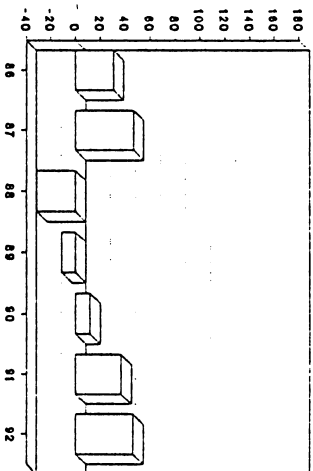


GRAN

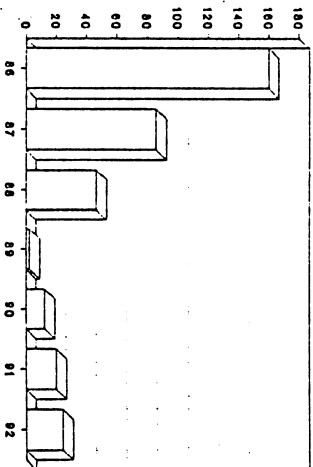
FUENTE: Elaboración propia en base del IASA.



Ecuador



Peru



Venezuela



Dentro del apoyo total destaca la importancia que tenía el otorgado en Venezuela, en 1986, con casi un 60% del IASA total del GRAN, seguido por Colombia, que participaba en un 25%. En 1992, la contribución de Venezuela ya se había reducido al 18%, a un nivel similar a Perú, mientras que era Colombia quien mostraba la mayor participación, con un 55% del apoyo total en el GRAN. En cuanto al Ecuador y Bolivia, sus participaciones en el apoyo total del GRAN no superaban el 4%, cada uno, en 1992.

### 3.4 Evolución por países

El modelo de evolución en "J al revés", decreciente primero, creciente después, detectado en el conjunto del GRAN durante el período estudiado, es seguido por todos los países de la subregión. No obstante, la evolución del apoyo total es algo más estable en Bolivia y Colombia que en el resto de países, los cuales demuestran fuertes fluctuaciones a lo largo del período (gráficos 3.1 y 3.2). Particularmente es en el Ecuador en donde se registra un mayor "sesgo antiagrario", con transferencias negativas entre 1988 y 1991. Las oscilaciones son fuertes en el Perú, que pasa de cifras muy positivas a muy negativas entre 1986/87 y 1988/89, y en Venezuela, en donde los niveles de apoyo se redujeron apreciablemente, desde los casi 1000 millones de dólares en 1986 hasta 20 millones de dólares en 1989. A pesar del repunte del apoyo total constatado en 1991 y 1992, el promedio de estos dos últimos años no es superior al promedio de 1986 y 1987 en ninguno de los cinco países. Mientras, al principio del período, Venezuela presentaba unos grados de protección muy elevados (IASA porcentual de casi un 160%), al final del mismo las diferencias entre Venezuela y Colombia no eran sustanciales (un 25% cada una), hecho destacable si se tiene en cuenta lo avanzado del proceso de integración entre ambos países. En 1992, era el Perú el país con un nivel de IASA superior (46%) mientras que el Ecuador permanecía como el país menos proteccionista del área andina.

Como se ha señalado anteriormente, la evolución en "J al revés" de los grados de apoyo, más acusada en el Perú, el Ecuador y Venezuela, debe ser explicada convenientemente, para evaluar mejor el mecanismo a través del cual el sector agropecuario fue subvaluado a finales de la década pasada. A este respecto cabe formular las siguientes preguntas:

- Primero, ¿fueron los subsidios a insumos a la agricultura un medio eficaz de compensar el impacto negativo de otras políticas?
- Segundo, ¿cuál fué la responsabilidad de las intervenciones directas sobre los tipos de cambio aplicados a las importaciones de alimentos?
- Tercero, ¿fué la reducción de los niveles de apoyo el resultado de una relativa estabilidad de los precios domésticos en un contexto alcista de los precios internacionales de finales de los ochenta?
- Cuarto y último, ¿ha sido la adopción de nuevos mecanismos de regulación del comercio exterior, como los aranceles variables, una medida proteccionista?

*Los subsidios al crédito y a los fertilizantes han contribuido muy parcialmente a los cambios en apoyo total a la agricultura andina. No obstante, en una Unión Aduanera, pueden representar una distorsión remanente en el comercio intraregional.*





El gráfico 3.3 es revelador de la escasa incidencia de los subsidios a insumos básicos como el crédito a corto plazo y los fertilizantes, en la evolución del IASA del conjunto de productos. Sólo en Venezuela y el Perú, su incidencia ha sido significativa en algún momento del período estudiado. En Venezuela, los subsidios a insumos, que llegaron a representar en 1986 casi el 20% del valor de la producción (valorada a precios de referencia), han sido progresivamente reducidos, rayando el 5% en 1992. Los subsidios a los insumos en Venezuela nunca han representado, ni de lejos, la mayor porción del IASA total (gráfico 3.3).

En el Perú, a pesar de los elevados costes financieros incurridos por la política de subsidios a insumos entre 1986 y 1989, éstos tampoco representaron una porción significativa del apoyo total y ni siquiera pudieron compensar apreciablemente las transferencias negativas contra la agricultura implicadas en las políticas aplicadas en 1988 y 1989.

Las consideraciones anteriores permiten matizar la quizá excesiva importancia que se ha concedido a los subsidios a los insumos en ciertas evaluaciones sobre distorsiones en los incentivos a la producción en la subregión, en el pasado. Así, las variaciones del IASA total, a lo largo del período, quedan ampliamente explicadas por variaciones en la componente de apoyo al precio interno, como lo ilustra el gráfico 3.4. La vía principal en que se verificaban las distorsiones a la competencia leal, en los años pasados, era la de las medidas de comercio interno y externo que suponen un aislamiento de los mercados domésticos de las condiciones internacionales.

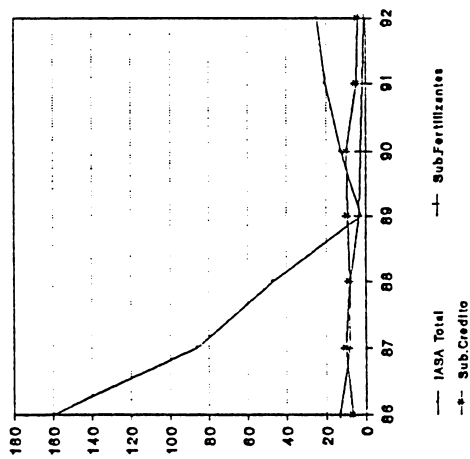
Sin embargo, lo anterior no significa que no debamos prestar atención a los subsidios a insumos como causa de distorsión en el futuro. Si la Unión Aduanera comporta el desmantelamiento de las distorsiones aduaneras en el comercio intrarregional, ello quiere decir que permanecerán los subsidios a insumos, por reducidos que éstos sean, como factor de distorsión de los incentivos, y por tanto como instrumento a armonizar en la agenda futura de la Política Agropecuaria Común Andina.

*Los subsidios cambiarios contribuyeron significativa pero no exclusivamente a la caída de los niveles de apoyo al precio interno en la década pasada.*

Este hecho puede constatarse en el gráfico 3.5, siendo especialmente evidente en el caso del Perú. Durante la década pasada, las empresas ENCI y ECASA monopolizaron la importación de productos agrarios, a tipos de cambio subsidiados, lo que, según nuestros resultados pudo suponer pérdidas acumuladas para los productores de nuestra muestra de productos (transferencias hacia los consumidores) de más de 1200 millones de dólares, entre 1986 y 1990. La descomposición del apoyo al precio interno entre arancel implícito y diferencial cambiario (gráfico 3.5) indica que el primero se mantuvo a niveles superiores al 20% del valor de la producción a precios de referencia. El arancel implícito, recoge el apoyo al precio interno, pero una vez descontado el efecto negativo del diferencial cambiario. A este respecto, el Fondo de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA) pudo sostener una cierta diferencia entre los precios promocionales al productor y los precios estabilizados a nivel de los consumidores, aunque ello resultase gravoso para el presupuesto, lo cual no dejó de desencadenar una reducción del arancel implícito entre 1987 y 1988. Ahora bien, si algo ayuda a explicar la recomposición de los niveles de apoyo a la agricultura peruana en los últimos años es el desmantelamiento de los diferenciales cambiarios en 1990.



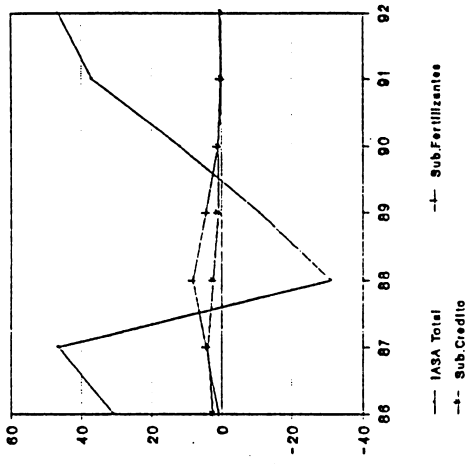
### Venezuela



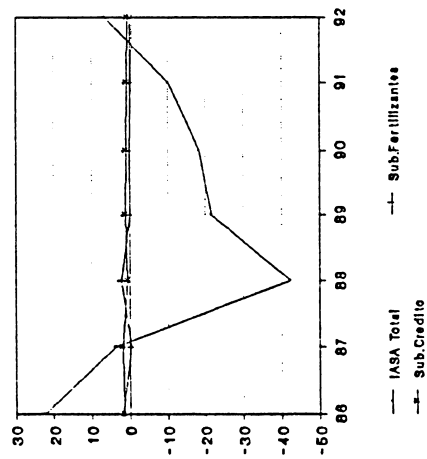
Graf.3.3 Evolución de los Subsidios a Insumos Respecto del IASA Total

En Porcentaje del Valor de la Producción a Precios de Referencia

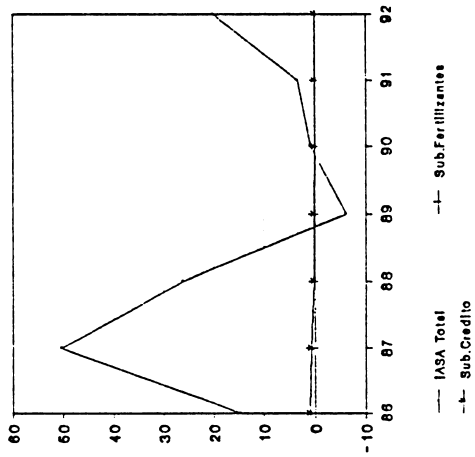
### Perú



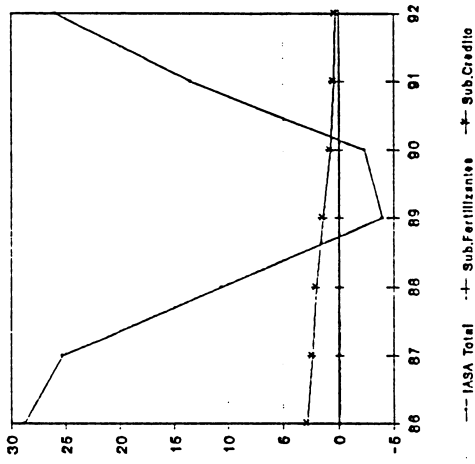
### Ecuador



### Bolivia



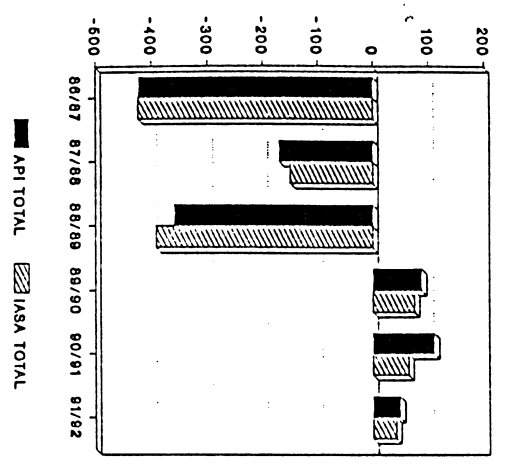
### Colombia



FUENTE: Elaboración propia en base a resultados del IASA.



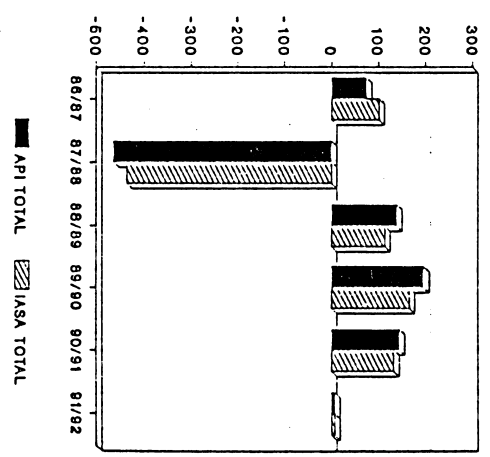
### Venezuela



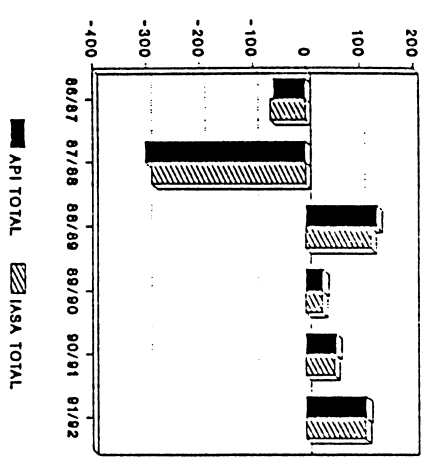
Graf.3.4 Contribución del API a la Variación del IASA Total

Variación Absoluta

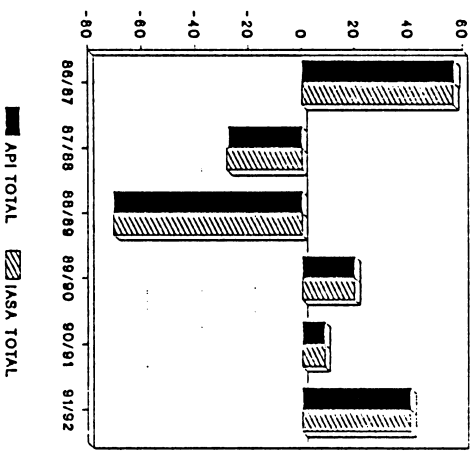
### Peru



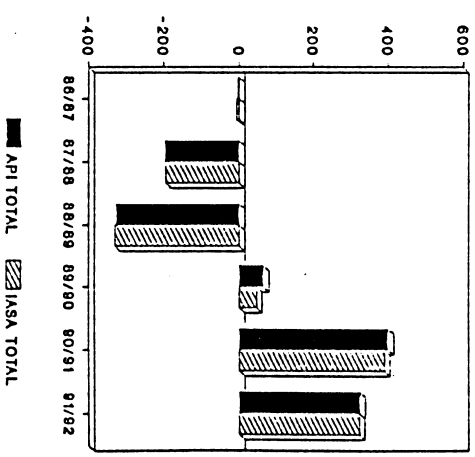
### Ecuador



### Bolivia



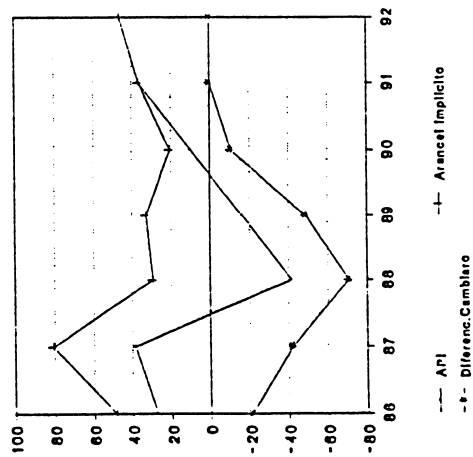
### Colombia



FUENTE: Elaboración propia en base a resultados del IASA.



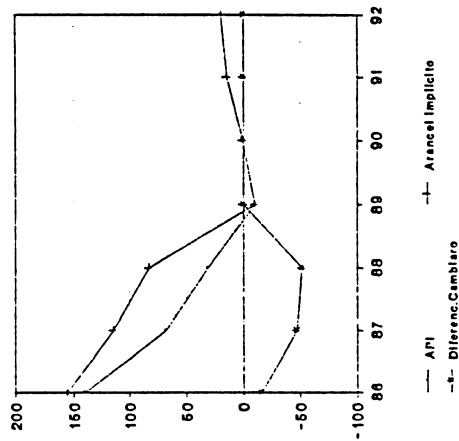
### Perú



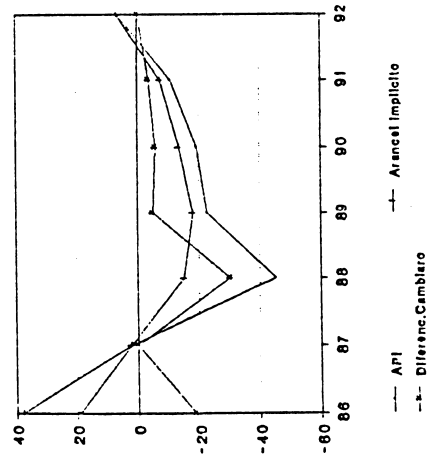
Graf.3.5 Evolución del API y sus Componentes

En Porcentaje del Valor de la Producción a Precios de Referencia

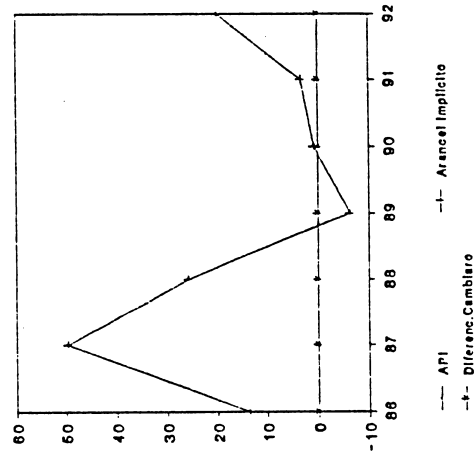
### Venezuela



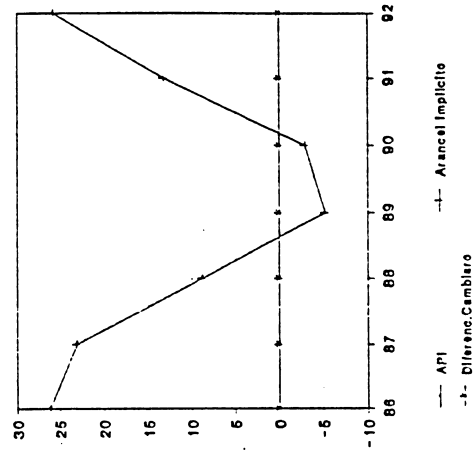
### Ecuador



### Bolivia



### Colombia



FUENTE: Elaboración propia en base a resultados del IASA.





En el Ecuador, las oscilaciones del apoyo al precio interno también emulan los cambios en los diferenciales cambiarios. Estos llegaron a representar una transferencia negativa, de la agricultura hacia el resto de la economía equivalente al 30% del valor de la producción en 1988 (gráfico 3.5). Sin embargo, las caídas en el arancel implícito entre 1986 y 1989 reflejan que la subvaluación de la agricultura se manifestó también a través de las intervenciones directas de precios, además del efecto de los subsidios cambiarios. Lo mismo puede afirmarse de Venezuela donde, a pesar de las políticas de contingentes de importación y el establecimiento de precios al productor por el Ministerio de Agricultura y Cría, el arancel implícito cayó drásticamente desde un nivel superior al 150% en 1986, a -10% en 1989.

*Los grados de apoyo han sido muy variables, reflejando el aislamiento del mercado doméstico del mercado internacional.*

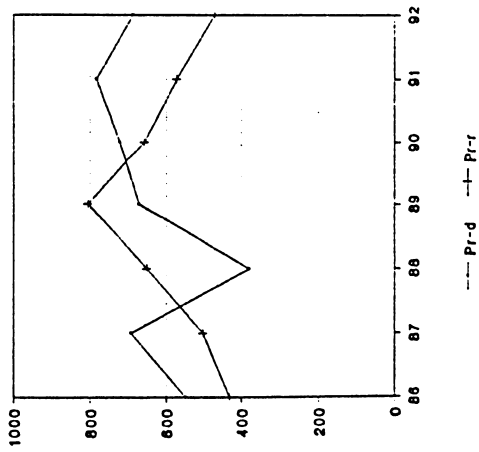
El gráfico 3.6 representa la evolución de los valores totales de la producción de nuestra muestra de productos, valorados a precios domésticos y a precios de referencia, respectivamente. La diferencia entre ambas curvas captura la magnitud del apoyo al precio interno. Como hemos visto, el apoyo al precio interno captura la mayor parte de las variaciones anuales del IASA en la mayoría de los países andinos. A su vez, el apoyo al precio interno presenta una acusada inestabilidad, mostrando así la escasa vinculación de los mercados domésticos con los precios internacionales. En este sentido, un aumento o disminución de los precios domésticos no es signo de una mayor o menor protección al sector, como a veces se presume. Es la referencia a la evolución de los precios internacionales la que permite calibrar con fidelidad el grado de apoyo a los precios de mercado interno.

Así, el hundimiento de los niveles de apoyo al precio interno en el Perú, Venezuela y el Ecuador en 1987 y 1988 se explica por una caída de los precios internos, que refleja un aislamiento extremo del mercado doméstico, toda vez que los precios de referencia crecen considerablemente en dichos años para la mayoría de los productos estudiados (gráfico 3.6). En dichos países los sistemas de comercialización, fuertemente intervenidos, del orden económico anterior, fueron incapaces de asegurar la estabilidad de los precios internos, mostrando éstos frecuentemente unas oscilaciones contradictorias con la de los precios internacionales.

La caída de los niveles de apoyo en Bolivia y Colombia en dichos años no debe atribuirse a una caída de los precios domésticos sino a una cierta estabilidad de éstos con respecto a los internacionales. Ello puede explicarse por el relativo aislamiento geográfico de Bolivia y por el efecto de las políticas comerciales en Colombia. En este último país, se suele atribuir al denominado Plan de Oferta Selectiva una voluntad proteccionista, plasmada en la elevación de los precios de sustentación. Sin embargo, dicho Plan sólo consiguió trasladar en parte el alza de los precios internacionales, que no se transmitió enteramente en el mercado interno, lo que dió lugar paradójicamente a niveles de apoyo negativos en 1989 y 1990 (gráfico 3.6).



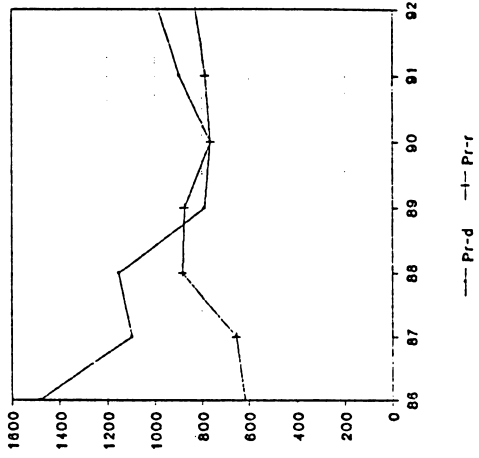
### Perú



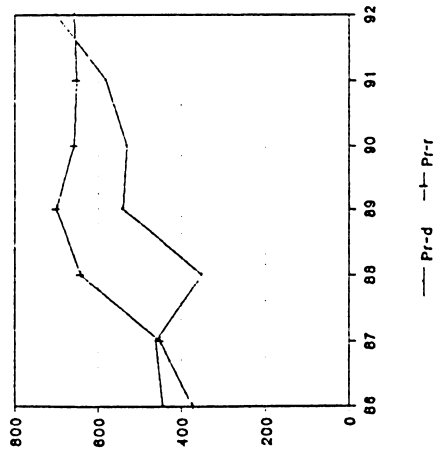
Graf.3.6 Evolución del Valor de la Producción a Precios Domésticos y a Precios de Referencia

(En Millones de dólares)

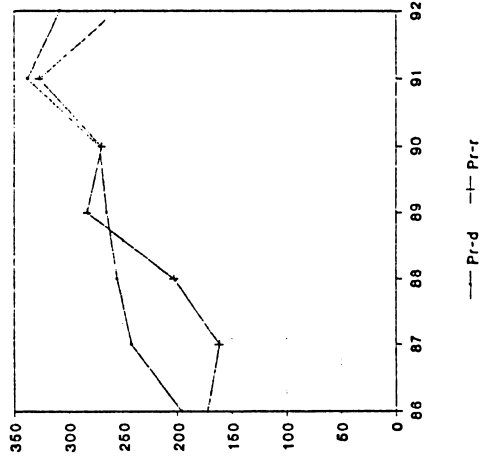
### Venezuela



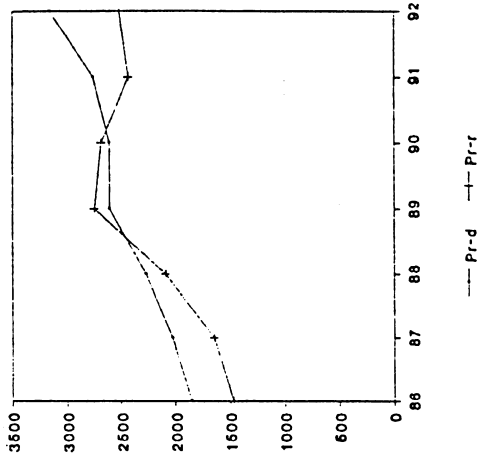
### Ecuador



### Bolivia



### Colombia



FUENTE: Elaboración propia en base a resultados del IASA.



De los resultados anteriores se deduce que la apertura exterior no habría comportado una depresión de los precios internos y habría sido en general beneficiosa para los productores de nuestra muestra de productos si hubiera sido adelantada algunos años. Los mecanismos de franjas quizá hubieran estabilizado los precios internos, reduciendo en algo los grados de apoyo en dichos años, pero ésto sí hubiera respondido al objetivo inicialmente pretendido, es decir, la estabilidad de precios de acuerdo con el Acta de La Paz y no a una fuerte desprotección como ocurrió en la mayoría de los países del GRAN.

***Los años de apertura exterior registran un aumento de los niveles del apoyo al precio de mercado interno.***

En 1991, las restricciones cuantitativas a la importación ya habían sido suprimidas en la mayoría de los países de la subregión. La evolución depresiva de los precios internacionales de productos agropecuarios básicos estimuló a algunos Gobiernos de la subregión a diseñar diversos mecanismos de sobretasas variables y fijas que, sustituyendo a los controles cuantitativos de las importaciones, impidiesen que las variaciones de precios internacionales se transmitiesen a los precios internos. Se trata, pues, de un modelo de apertura exterior que, si bien expone a los productores a la competencia internacional, incorpora un colchón estabilizador. ¿Favoreció o perjudicó la apertura exterior a los productores domésticos?

El gráfico 3.6 indica que el valor de la producción a precios domésticos del grupo de productos analizado en los tres países que aplicaban derechos variables o sobretasas (Perú, Colombia y Venezuela) se mantuvo por encima del que habría adquirido a precios de mercado internacional. Se trata, por tanto, de un incremento del apoyo por la vía de una mayor protección de los productos importables. Por consiguiente, ***el componente Apoyo al Precio Interno del IASA permite valorar la eficacia de las medidas adoptadas por su repercusión sobre los precios al productor.*** Así, las transferencias por este concepto representaron en 1992 una sobrevaloración de nuestra muestra de productos del 20% en Venezuela, del 25% en Colombia y del 45% en el Perú. En este último de país, la sobrevaloración se verificó incluso aunque los precios internos sufrieran una caída con respecto a 1991 (gráfico 3.6), ya que dicha caída hubiera sido todavía más intensa en ausencia de protección.

Por tanto, el sistema de aranceles variables y sobretasas, siendo prácticamente el único mecanismo subsistente de protección en dichos países, fue el principal responsable del aumento del apoyo registrado en los dos últimos años, aunque sin llegar a suministrar los elevados grados de apoyo de los años 1986 y 1987. Dado que los precios pisos se encuentran asociados a las tendencias de los precios a mediano plazo, es de esperar que el mecanismo de franjas no comporte tanta inestabilidad en los niveles de IASA como la verificada entre 1988 y 1990.



CUADRO 3.1 NIVELES DE APOYO POR PAISES  
IASA EN PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCION A PRECIOS  
DE REFERENCIA

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Bolivia</b>							
Arroz	60.8	17.3	3.5	-14.4	-12.7	2.8	26.9
Maíz	-2.7	46.2	11.4	-27.9	-25.0	-2.5	10.3
Sorgo	-9.6	-17.1	-20.0	-45.0	-43.7	-31.0	-28.9
Soya	-11.0	5.1	7.3	5.0	-1.0	4.8	1.8
Trigo	5.4	8.3	4.3	-2.5	6.1	7.6	-4.0
Azúcar	36.8	130.5	111.5	23.4	32.5	9.6	49.0
Leche	16.8	55.0	16.5	-17.7	-10.5	1.3	9.4
Grupo de productos	14.5	50.3	26.1	-6.2	0.8	3.3	19.9
<b>Colombia</b>							
Arroz	63.0	36.4	32.8	7.5	-3.3	-4.5	5.2
Maíz	13.0	26.2	1.7	-1.1	-16.1	-12.1	-3.7
Sorgo	17.6	45.1	12.5	8.8	3.7	5.8	14.9
Soya	24.8	19.2	15.0	19.0	23.4	16.8	8.2
Trigo	34.6	23.4	5.3	2.1	25.8	25.7	18.2
Azúcar	-3.3	-4.6	-27.1	-48.2	-50.5	-33.2	-11.1
Leche	40.0	34.7	24.6	17.2	37.0	59.1	62.8
Grupo de productos	28.8	25.3	10.6	-4.0	-2.3	13.5	26.0
<b>Ecuador</b>							
Arroz	57.0	3.3	-43.4	9.6	-20.3	-21.1	0.5
Maíz	4.4	23.5	6.1	2.6	1.7	-10.4	8.3
Sorgo	-8.2	1.0	-11.4	-19.7	-23.3	-28.7	-18.0
Soya	70.8	20.0	-42.5	-5.6	21.5	4.7	-17.7
Trigo	55.4	21.6	10.6	57.7	60.9	26.0	-0.5
Azúcar	-9.2	-24.0	-66.6	-58.9	-49.4	-33.6	-18.0
Leche	21.6	11.0	-40.5	-28.4	-8.8	5.0	24.9
Grupo de productos	22.3	3.8	-42.4	-21.6	-18.3	-10.3	6.5
<b>Perú</b>							
Arroz	118.3	123.3	-11.7	28.3	8.5	53.3	72.7
Maíz	77.1	111.3	-10.8	27.3	28.0	47.6	76.0
Sorgo	89.5	109.3	88.0	33.7	38.2	21.1	27.7
Trigo	81.5	34.0	-26.4	28.6	73.4	58.2	51.6
Azúcar	-38.8	-30.3	-60.0	-43.5	-24.9	18.4	39.4
Leche	37.5	37.5	-26.8	-19.3	77.2	44.8	24.9
Grupo de productos	30.6	46.6	-31.2	-11.0	11.8	36.8	46.5
<b>Venezuela</b>							
Arroz	152.7	88.5	78.9	32.7	31.6	8.1	-0.4
Maíz	168.6	104.2	77.3	31.7	38.5	39.6	31.7
Sorgo	181.6	114.8	59.2	42.5	58.7	32.9	26.6
Soya							
Trigo							
Azúcar	41.5	18.8	-18.9	-21.9	-24.7	-23.9	-7.1
Leche	211.9	102.1	53.7	-9.0	12.2	41.1	48.1
Grupo de productos	159.8	85.9	46.8	2.3	12.5	20.3	24.2

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del sistema IASA





Cuadro 3.2

## CONVERGENCIA EN LOS NIVELES DE APOYO ENTRE PAISES, POR PRODUCTO

IASA en % del precio de referencia

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Arroz							
Bolivia	60.8	17.3	3.5	-14.4	-12.7	2.8	26.9
Colombia	63.0	36.4	32.8	7.5	-3.3	-4.5	5.2
Ecuador	57.0	3.3	-43.4	9.6	-20.3	-21.1	0.5
Perú	118.3	123.3	-11.7	28.3	8.5	53.3	72.7
Venezuela	152.7	88.5	78.9	32.7	31.6	8.1	-0.4
Maíz							
Bolivia	-2.7	46.2	11.4	-27.9	-25.0	-2.5	10.3
Colombia	13.0	26.2	1.7	-1.1	-16.1	-12.1	-3.7
Ecuador	4.4	23.5	6.1	2.6	1.7	-10.4	8.3
Perú	77.1	111.3	-10.8	27.3	28.0	47.6	76.0
Venezuela	168.6	104.2	77.3	31.7	38.5	39.6	31.7
Sorgo							
Bolivia	-9.6	-17.1	-20.0	-45.0	-43.7	-31.0	-28.9
Colombia	17.6	45.1	12.5	8.8	3.7	5.8	14.9
Ecuador	-8.2	1.0	-11.4	-19.7	-23.3	-28.7	-18.0
Perú	89.5	109.3	88.0	33.7	38.2	21.1	27.7
Venezuela	181.6	114.8	59.2	42.5	58.7	32.9	26.6
Soya							
Bolivia	-11.0	5.1	7.3	5.0	-1.0	4.8	1.8
Colombia	24.8	19.2	15.0	19.0	23.4	16.8	8.2
Ecuador	70.8	20.0	-42.5	-5.6	21.5	4.7	-17.7
Perú							
Venezuela							
Trigo							
Bolivia	5.4	8.3	4.3	-2.5	6.1	7.6	-4.0
Colombia	34.6	23.4	5.3	2.1	25.8	25.7	18.2
Ecuador	55.4	21.6	10.6	57.7	60.9	26.0	-0.5
Perú	81.5	34.0	-26.4	28.6	73.4	58.2	51.6
Venezuela							
Azúcar							
Bolivia	36.8	130.5	111.5	23.4	32.5	9.6	49.0
Colombia	-3.3	-4.6	-27.1	-48.2	-50.5	-33.2	-11.1
Ecuador	-9.2	-24.0	-66.6	-58.9	-49.4	-33.6	-18.0
Perú	-38.8	-30.3	-60.0	-43.5	-24.9	18.4	39.4
Venezuela	41.5	18.8	-18.9	-21.9	-24.7	-23.9	-7.1
Leche							
Bolivia	16.8	55.0	16.5	-17.7	-10.5	1.3	9.4
Colombia	40.0	34.7	24.6	17.2	37.0	59.1	62.8
Ecuador	21.6	11.0	-40.5	-28.4	-8.8	5.0	24.9
Perú	37.5	37.5	-26.8	-19.3	77.2	44.8	24.9
Venezuela	211.9	102.1	53.7	-9.0	12.2	41.1	48.1

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del sistema IASA



### 3.5 Patrón de protección por producto y país

Del grupo de productos considerados, todos ellos experimentan el mencionado ciclo de desprotección en "J al revés", con una recuperación en los dos últimos años. El resultado del ciclo es de una reducción de la protección para la mayoría de los productos (Gráficos 3.7 a 3.13). En trigo y leche se observa un repunte apreciable de la protección en los dos últimos años (gráficos 3.7 y 3.8), siendo éstos los dos únicos productos que presentaban, para el conjunto del GRAN, un IASA porcentual superior al 25%, como promedio de 1991 y 1992. La leche destaca, con mucha diferencia, en su contribución al IASA total, representando más del 80% del mismo en 1992, siendo el producto más protegido de la muestra en el Ecuador, Colombia y Venezuela. El patrón de protección para el conjunto de la subregión responde en general al modelo convencional de mayor protección hacia los productos en los que se carece de ventaja comparativa y son considerados como alimentos básicos. En 1992, sólo el azúcar y la soya, productos exportables para algunos países de la subregión, presentaban niveles de apoyo negativos.

Sin embargo, el patrón de protección es muy variable de país a país. Puede constatarse (cuadros 3.1 y 3.2) la notable dispersión de los niveles de IASA porcentual entre productos en cada país, y entre países para cada producto. Dicha dispersión es una muestra de las ventajas e inconvenientes que pueden surgir en cada país como consecuencia de una liberación comercial, tanto del comercio con terceros países, como con los propios países andinos. Dejando para más adelante las relaciones del GRAN con países terceros, son conocidos los avances realizados en la formación del mercado ampliado andino. Así, desde el último trimestre de 1992, la Zona de Libre Comercio del Grupo Andino se ha ido consolidando para el Ecuador, Colombia, Venezuela y Bolivia, mientras que el Perú ha suspendido temporalmente las preferencias otorgadas dentro del Pacto Andino. Así pues, los resultados de los indicadores de apoyo a la agricultura de 1992 nos permiten identificar los principales sectores sensibles de cara a la integración comercial. Ello nos remite a una pregunta fundamental cual es la de qué entendemos por sector "sensible". Una posible respuesta es la del producto que no es capaz de competir en condiciones expuestas a la libre competencia exterior. La calificación de un producto como sensible depende de sus ventajas comparativas y competitivas, dependientes en buen grado de las condiciones estructurales del país. Este es un aspecto *clave* que trataremos más adelante en el presente documento. Pero otro elemento no menos importante es el grado de protección que disfrutaba el producto en la situación previa a la liberación comercial, sobre todo cuando el instrumento principalmente utilizado era la protección exterior. Cuanto más protegido está un sector, más riesgo existe de ser dañado por la apertura del mercado.

Las diferencias entre grados de protección entre países para cada producto específico permiten identificar problemas, derivados de la reasignación de recursos que precisamente implica la libre competencia. Así, por ejemplo, excepto en leche, el Perú presentaba grados de protección notablemente superiores a los del Ecuador en todos los productos. Una liberación comercial podría haber supuesto problemas para los productores peruanos en ausencia de una armonización de la protección en frontera entre los dos países. El sistema IASA debería poder identificar en 1993 hasta qué grado se ha dado dicha armonización, sobre todo después de la incorporación del sistema de franjas de precios en el Ecuador, en enero de 1993. En Colombia y Venezuela, los niveles de Apoyo al Precio Interno en 1992 ya eran bastante similares en productos como el sorgo,



azúcar y leche. El maíz aparecería como un producto sensible para Venezuela, mientras que el arroz lo sería para Colombia, dadas las diferencias de protección entre ambos países.

En el caso del arroz, los niveles de apoyo al precio interno en 1992 eran reducidos en los dos países aunque superiores en Colombia (4%) que en Venezuela (-7%). No es ilógico esperar que, una vez iniciada la liberación comercial entre ambos países, se originase un flujo comercial de Venezuela a Colombia, como así ocurrió en realidad. El crecimiento de las exportaciones de arroz venezolano a Colombia dió lugar a una demanda de FEDEARROZ (asociación de arroceros colombianos) ante la Junta del Acuerdo de Cartagena, basada en la existencia de subsidios al arroz venezolano. Los resultados de nuestro proyecto revelan un subsidio porcentual (porcentaje del precio de referencia) del 7% al arroz venezolano por la vía del crédito y fertilizantes. Qué parte del flujo comercial se debió a las diferencias de protección en frontera y qué parte se atribuye a los subsidios a insumos es una cuestión difícil de dirimir en un análisis superficial y que no pretendemos resolver en el presente estudio. Pero lo que sí revela nuestro análisis es la necesidad de armonizar los incentivos a la producción.

La disparidad entre los grados de protección en frontera frente a terceros países provoca beneficios inesperados para la producción del país con menor protección en frontera. Si se produce entonces un aumento de las exportaciones de este país, resulta difícil clarificar el grado en que los flujos comerciales se ven distorsionados debido a la falta de armonización de la protección en frontera o a la existencia de subsidios en dicho país. Si la protección exterior de ambos países se armonizase, entonces las diferencias de IASA porcentual se atribuirían principalmente a otros subsidios. Claramente, a igualdad de protección en frontera, la equiparación de los incentivos a la producción -la competencia leal- obligaría a armonizar también los subsidios a insumos.

Eventualmente, la consolidación del mercado ampliado debe conducir a una equiparación de los niveles de apoyo al precio de mercado interno entre los países andinos. No obstante, dicha equiparación sólo se verificará en la práctica si desaparecen las barreras técnicas y estructurales subsistentes. Como se argumentará más adelante, las barreras estructurales (deficientes infraestructuras, elevados costes de comercialización) siguen siendo importantes y pueden reducir significativamente las oportunidades reales para aumento del comercio intraregional.

### 3.6 El GRAN y países terceros

#### 3.6.1 Del compromiso de "Blair House" a un acuerdo en la Ronda Uruguay

No es el propósito del presente estudio el de tratar todos los temas relacionados con la participación de los países del GRAN en la Ronda Uruguay del GATT. Tan sólo mostrar el grado de apoyo de los productos considerados en el estudio, al objeto de valorarlo en el contexto de la mencionada negociación, así como de otras negociaciones posibles en el ámbito de América Latina.



Como es sabido, la conferencia ministerial de Bruselas, en diciembre de 1990, no consiguió el objetivo de alcanzar un compromiso final sobre el método para reducir la protección. En primavera de 1991, la continuidad de las negociaciones parecía depender de la posibilidad de que el Congreso de los Estados Unidos concediese al Presidente una extensión de su mandato de negociación o "fast-track". Conseguida esta prórroga por dos años más, las conversaciones fueron reiniciadas. En diciembre de 1991, el Director General del GATT, Arthur Dunkel, difundió un proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay que aspiraba a sentar las bases de un compromiso definitivo.

En mayo de 1992, la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea (PAC) fue reformada en los sectores fundamentales de la agricultura continental como cereales, oleaginosas y ganadería, lo que permitió que las dos principales potencias agrícolas en conflicto, los Estados Unidos y la CEE, llegasen a un preacuerdo en noviembre de 1992 compatible con los principios del documento Dunkel. Superados dos de los obstáculos más importantes como eran las elecciones francesas y la renovación del "fast-track" del Congreso norteamericano, el cual ha sido solicitado de nuevo hasta finales del presente año, el camino hacia un compromiso en agricultura parece allanarse definitivamente.

El denominado "compromiso de Blair House", en Washington, alcanzado el 19 de noviembre de 1992, implica una aproximación de la Comisión de la Comunidad Europea con los principios del documento Dunkel. La reforma de la PAC ya supuso un cierto avance que incorpora los dos requisitos indispensables para que una política agraria doméstica resulte consistente con el Acuerdo Dunkel. El primero, la reducción sustancial de los precios administrados, lo cual es coherente con la filosofía del desarme arancelario y de las primas de exportación. El segundo, la conversión de la ayuda al productor, en una transferencia financiada con cargo al presupuesto público y en buena parte "desconectada" a la producción, o por lo menos, no estimuladora de la misma.

La compatibilidad de las ayudas directas de la CE con la "caja verde" del GATT ha sido defendida por la Comisión por el hecho de que son función de los rendimientos históricos de los cultivos pero no de los corrientes, aparte que los productores deben retirar un porcentaje de su superficie del cultivo como requisito para percibir la ayuda. En el preacuerdo de Washington, los Estados Unidos accedieron a excluir las ayudas directas previstas por la PAC en la definición de la Medida Global de la Ayuda. Dicha exclusión abarcaría también a las oleaginosas, a condición de que la Comunidad limite la producción beneficiaria de ayuda específica, mediante la creación de una superficie base separada del resto de los cultivos herbáceos, sujetos a retirada de tierras, según se establece en la nueva PAC.

En cuanto a otros aspectos del preacuerdo, la Comisión aceptó plenamente, en primer lugar, el principio de la arancelización y la reducción posterior del promedio simple de los aranceles en un 36%. Segundo, la reducción de los subsidios a la exportación en un 36%, en términos de valor, aunque el volumen de exportaciones subsidiadas se reduce en un 21% y no en un 24% como dispone el





proyecto Dunkel. Tercero, la reducción en un 20 por ciento de la ayuda interna, medida en términos de Medida Global de la Ayuda. Estas son las principales concesiones de la Comunidad Europea en la negociación, máxime cuando los compromisos deberán cumplirse para el conjunto de productos agrarios, y no sólo los más conflictivos como los cereales, las carnes y los lácteos.

Como principales logros de la Comunidad, cabe resaltar los siguientes. Primero, la Medida Global de la Ayuda interna se calcula por el método propuesto por la Comunidad, como suma total de apoyo interno global, es decir, agregando todos los productos específicos y sin incluir las ayudas directas previstas en la reforma de la PAC. Este hecho confiere a la Comunidad una enorme flexibilidad a la hora de decidir en qué producto reduce el apoyo interno. Segundo, el cálculo de los equivalentes arancelarios (precios domésticos menos precios de referencia internacional) se basa en los precios de intervención del período base aumentados en un 10%, como reivindicaba la Comunidad. La comparación, al final del período de 6 años, entre los precios a la importación después de arancel, aún bajo las hipótesis más pesimistas, muestra que para la mayoría de los productos se mantiene una clara preferencia comunitaria. Tercero, se acuerda una cláusula de *reequilibrio de la protección* de los cereales y sus sustitutos, al acordar con los EEUU un texto que establece que si las importaciones de productos sustitutos ponen en peligro la puesta en marcha de la reforma de la PAC, las partes iniciarán consultas para encontrar una solución mutuamente aceptable.

Si el proyecto de Acuerdo Dunkel se situaba ya muy lejos de los postulados iniciales de los países librecambistas, una aceptación de los términos del preacuerdo legitimaría a la PAC en el contexto del GATT mediante la inclusión en el texto final de una "cláusula de paz" con valor jurídico que eximiría a la PAC de tácticas de hostigamiento externo. Quedarían, por tanto, legitimados los subsidios a la exportación sin poder estar sujetos a la aplicación de derechos compensatorios por parte de los importadores, mientras cumplan con los porcentajes de reducción.

Por otro lado, la reforma de la PAC supone no necesariamente una reducción del grado de apoyo de la agricultura de la Comunidad Europea, sino un cambio en la filosofía de protección. Así, la reducción de precios administrados es compensada por ayudas directas. Con ello, el presupuesto público pasa a financiar el apoyo a los agricultores, que antes era costado por los consumidores. Aunque se argumenta, por parte de las instancias europeas, que las ayudas directas, que empezarán a concederse en la próxima campaña, están desconectadas de los incentivos a producir, es evidente que van a suavizar sustancialmente los costes del ajuste que, en ausencia de dichas ayudas, tendrían que soportar los agricultores. Son, en este sentido, un freno al ajuste estructural de la agricultura europea.

Un acuerdo en la Ronda Uruguay consistente con el compromiso de Blair House, de ser aceptado finalmente por las partes contratantes en un acuerdo multilateral, implicaría la obligación para los países del GRAN de reducir el promedio simple de aranceles de un 36%, con reducciones mínimas del 15% por cada línea



arancelaria. El problema para las agriculturas andinas es el de tener que comprometerse a una reducción arancelaria sin disponer de la capacidad financiera para iniciar programas compensatorios como el previsto en la Comunidad Europea. Conviene, por tanto, conocer la situación de los países del GRAN en este contexto, para analizar el alcance de los posibles acuerdos de reducción de la protección.

### 3.6.2 El grado de apoyo a la agricultura en el GRAN y en los países de la OCDE

Nuestros resultados del cálculo del IASA permiten la comparación internacional de los niveles de protección en frontera, los cuales se presume tendrán que verse reducidos en el futuro. La comparación internacional es factible porque existen estimaciones para otros países en términos de Equivalente de Subsidio al Productor, Coeficientes de Protección Nominal y otros indicadores. El problema es el de encontrar, entre estos indicadores, una magnitud comparable con nuestro IASA.

Los indicadores de apoyo de los países industrializados suelen venir expresados en términos de ESP y este indicador presenta el problema de incluir las "otras transferencias" a los productores, que serían incluidas en la "caja verde" del GATT (apoyos indirectos desvinculados de la producción a corto plazo, como gastos en extensión, investigación e infraestructura). Por ello, para los países de la OCDE hemos deducido del ESP las "otras transferencias", no sujetas a compromisos de reducción, de modo que obtengamos una magnitud comparable con el "apoyo al precio interno" de nuestro IASA. El ESP así ajustado lo hemos expresado en porcentaje del valor de la producción a precios domésticos, con lo que se llega a los resultados ilustrados en el gráfico 3.14 y Cuadro 3.3. En ellos se comparan los niveles de apoyo en los países del GRAN con los registrados en los países de la OCDE, recogiendo las ayudas con un impacto más directo sobre los precios a la producción: en los países de la OCDE, se trata de las medidas en frontera, los pagos compensatorios a los productores y los impuestos a la producción. En el GRAN, sólo incluimos el apoyo al precio interno, puesto que las otras dos medidas son prácticamente inexistentes en nuestro grupo de productos. Aunque los cálculos de la OCDE incluyen también las carnes, además de los lácteos y los granos, la comparación permite ilustrar las diferencias de protección entre los países industrializados y el GRAN.



## EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR (deducidas "otras transferencias")

En porcentaje

Por país	1990	1991
Australia	6	5
Austria	51	53
Canada	33	34
CEE	47	48
Finlandia	81	79
Japón	61	61
Nueva Zelandia	2	1
Noruega	82	82
Suecia	67	62
Suiza	76	77
Estados Unidos	22	23
OCDE	41	41
Perú	9	27
Bolivia	1	3
Ecuador	-24	-12
Colombia	-3	12
Venezuela	0	12
GRAN	-3	11

Por producto y país (%)

	OCDE		Perú		Ecuador		Bolivia		Colombia		Venezuela		GRAN	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Arroz	82	82	2	34	-30	-29	-15	3	-5	-6	2	1	-7	1
Maíz	38	41	19	32	-2	-11	-33	-3	-21	-14	12	20	-4	5
Sorgo	38	41	15	17	-33	-41	-78	-45	1	4	24	19	7	9
Soya	33	30			16	2	-1	5	17	14			13	8
Trigo	47	56	39	37	37	23	4	6	20	20			27	25
Azúcar	53	63	-34	15	-98	-50	25	9	-102	-50	-41	-35	-61	-25
Leche	71	68	44	31	-10	5	-12	1	27	37	8	28	21	31

Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de la OCDE y los resultados del sistema IASA



Como puede comprobarse, los niveles de apoyo promedios en los países andinos se situaban, en 1991 en general muy por debajo de los calculados para los países de la OCDE. El Grupo Andino, en promedio, presentaba en 1991 un apoyo porcentual del 11%, y su país miembro más proteccionista en agricultura, el Perú, con un 27%, sólo mostraba una protección superior a la de Nueva Zelandia, Australia y los Estados Unidos. El resto de los países del GRAN incluso presentaban una protección menor que los Estados Unidos.

Por consiguiente, puede concluirse que los países del GRAN no podían ser considerados como especialmente proteccionistas en 1991, al menos en comparación con las principales potencias agrícolas (el ESP porcentual de la Comunidad Europea raya el 50% de los ingresos de sus productores).

Ahora bien, nuestros resultados comparativos se refieren al año 1991, cuando los sistemas de aranceles flexibles recién se estaban poniendo en marcha en algunos de los países de la subregión andina. Hemos visto que estos sistemas han permitido una mayor protección en 1992 con respecto a 1991 en Venezuela, Colombia y el Perú. Más claramente, en el momento actual, la protección a la agricultura de la mayoría de los países andinos está basada casi exclusivamente en este tipo de mecanismos de protección en frontera, precisamente cuando en la Ronda Uruguay se está hablando de rebajas arancelarias.

Los sistemas de aranceles variables han sido cuestionados repetidas veces por los Estados Unidos, aunque sus quejas se concentraban en el mecanismo de la Comunidad Europea de precio umbral-*prélèvements*, altamente proteccionista. Un compromiso de arancelización -conversión de medidas en frontera en aranceles- que cuestionase los sistemas de derechos variables actualmente aplicados por algunos países del GRAN, unido a una reducción del 36% del promedio simple de aranceles, expondría a la agricultura andina a unas duras condiciones de competencia, si se tiene en cuenta que pocas son las alternativas de apoyo al sector agropecuario disponibles puesto que la mayoría de éstas pueden suponer elevados desembolsos presupuestarios (apoyo a la infraestructura rural, por ejemplo). Por otro lado, los pagos compensatorios, tan comunes en los países anglosajones, sólo se verían reducidos en un 20% como parte de la Ayuda Interna sujeta a reducción, de acuerdo con el proyecto Dunkel. Si se llegase en el GATT a un acuerdo compatible con el mencionado preacuerdo de Washington, la Comunidad Europea no se vería obligada a limitar sus ayudas directas a los productores y, de hecho, algunos países como Francia han reclamado un aumento de estas ayudas como condición para aceptar un compromiso en el GATT.

Por consiguiente, el esfuerzo requerido a los agricultores de Estados Unidos y la Comunidad Europea sería menor que el de los países andinos, que sólo disponen de la protección en frontera como prácticamente el único mecanismo de apoyo a los ingresos (ya hemos visto que los subsidios a insumos sólo tienen una importancia parcial).





Como relativo consuelo queda la posibilidad de quedar exento del compromiso de reducción, cuando el grado de apoyo es inferior al 10% del valor de la producción, tal como sostiene el documento Dunkel para los países en desarrollo. Se puede apreciar que, según los resultados de 1991 (cuadro 3.4 y gráficos 3.15 a 3.21), Bolivia estaría exenta en todos los productos y el Ecuador también, excepto la leche, pero esto se refiere a un período anterior a la aplicación de bandas de precios para productos como el arroz, el maíz y el azúcar. Colombia estaría exento de cuatro (arroz, maíz, sorgo y azúcar); Venezuela de dos (arroz y azúcar); y, finalmente, el Perú, de ninguno. No obstante, el grupo de productos exentos depende del período de referencia elegido para el cálculo. Si dicho período se refiriese al trienio 1986-1988, el número de productos aumentaría en la mayoría de los países, puesto que el grado de apoyo en los países de la subregión era más elevado en 1986 y 1987.

El riesgo de tener que prescindir de un instrumento de apoyo casi único en el GRAN como es la protección en frontera, conduce a la difícil cuestión de qué mecanismos alternativos de estabilización de ingresos agrarios podrían ensayarse. Este es un tema al que nos referiremos más adelante cuando tratemos las cuestiones que debería abordar la Política Agropecuaria Común Andina.

### 3.6.3 El GRAN y otros países de América Latina

El patrón tradicional de intervención de los países en desarrollo ha sido el de proteger a los importables y gravar a los exportables. El Cuadro 3.4, obtenido de un reciente trabajo de Alberto Valdés<sup>1</sup> muestra el contraste existente entre los países que gravan su agricultura (Argentina, y Brasil en 1992), y los países que protegen el sector.

Para comparar nuestros resultados con los de una muestra de seis países latinoamericanos, recogidos en el mencionado estudio, tomaremos el coeficiente de protección nominal (CPN), el cual recoge el efecto equivalente de las medidas de protección en frontera, cualquiera que sean. Dicho coeficiente no es más que el diferencial de precios interno y de referencia, expresado como porcentaje del precio doméstico, es decir, nuestro API expresado como porcentaje de los precios internos. En la muestra del estudio del Banco Mundial se incluye un país andino, Colombia. Los resultados para este país conducen en general a las mismas conclusiones que los nuestros. Así, leche y trigo, aparecen como los más protegidos en ambos estudios, aunque en el nuestro el trigo manifiesta un CPN muy inferior al calculado por el Banco Mundial. El resto de los productos presentan en los dos estudios una protección moderadamente baja o negativa en Colombia.

---

<sup>1</sup> "Implementing agricultural trade reform: its monitoring and emerging issues related to tariffication in Latin America" Processed. Comunicación presentada al simposium sobre: "GATT and Trade Liberalization in Agriculture", University of Commerce, Otaru, Hokkaido, Japan, December 18-19, 1992.



CUADRO 3.4  
COEFICIENTES DE PROTECCION NOMINAL DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

Según el sistema de monitoreo de las intervenciones en los precios agrícolas:  
(Banco Mundial)

	Argentina			Brasil			Chile			Colombia			Costa Rica			República Dominicana		
	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992
Arroz	-30.3	-6.6	-2.1	8.4	30	-1.2	-21	-16.5	-10.6	-1	-7.3	5.1	-0.6	17.6	77.2	-11.9	45.1	
Maíz	-27.6	-8.6	-2.5	81.3	74.2	-47.1				-5.7	-14.6	-13.7	26	41.2	40.2	26.3	42.6	
Sorgo	-37.2	-12.4	-8.6	-6.2	3.9	-8.9				10.7	6.1	11.7						
Soya	-26	-6.3	-1.9	-33.1	-17.9	-17.9	-4	15.2	25.9	26.5	21.8	16.1						
Trigo				-37.2	-32.7	-31.6	14.6	12.2	38	52.8	75.8	41.7	34	41				
Azúcar							26.6	27.9	38.8	7.6	18.6	34.2						
Leche																		

Según el sistema IASA:

	Perú			Bolivia			Ecuador			Colombia			Venezuela			GRAN		
	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992	1989-90	1991	1992
Arroz	7.1	34.3	41.7	-15.9	2.7	21.2	-11.9	-29.1	0.1	-1.1	-5.9	4.0	-2.9	1.3	-7.8	-1.7	1.2	11.1
Maíz	17.5	32.2	43.1	-36.2	-2.5	9.3	-1.4	-10.6	9.4	-11.8	-14.3	-4.2	6.9	20.4	15.0	-2.3	4.5	11.1
Sorgo	13.7	17.4	21.3	-79.7	-45.0	-40.6	-30.0	-40.8	-18.0	2.9	4.5	12.6	20.4	18.6	12.7	6.9	9.4	11.5
Soya				1.8	4.6	1.8	2.9	1.9	-24.2	14.7	14.0	7.3				9.2	8.1	-4.1
Trigo	28.5	37.0	34.1	0.6	6.2	-5.4	36.5	23.5	3.9	10.8	20.4	15.2				19.4	24.6	15.3
Azúcar	-58.9	15.4	28.1	21.7	8.8	32.9	-120.7	-50.4	-21.9	-97.4	-49.6	-12.5	-37.5	-35.1	-9.2	-66.1	-25.0	-2.2
Leche	9.7	30.9	19.9	-16.8	1.3	8.6	-25.0	4.6	19.8	20.7	37.1	38.6	-2.6	27.6	32.3	11.0	30.8	33.6
Total	-5.4	26.7	31.5	-3.0	3.2	16.6	-26.8	-12.1	6.1	-4.3	11.7	20.5	-5.5	12.3	16.1	-7.0	10.9	19.1



Los resultados del Banco Mundial coinciden con los nuestros en señalar una recuperación de la protección en los últimos años para la mayoría de los países. Sin embargo, dicha recuperación no es general en todos los productos, y de hecho se observan reducciones del CPN en varios casos, especialmente en Brasil. Como destaca el trabajo citado, las fluctuaciones en los CPN de estos países han sido agudas, de valores negativos a positivos, o viceversa. Este hecho es revelador de la propensión por el aislamiento en los distintos países de las condiciones de los mercados internacionales. Dicho aislamiento ha tenido diversas manifestaciones, como ha sido la subvaluación populista de los precios agrícolas, que constatamos en el capítulo anterior, o la estabilidad de precios, que es un objetivo difícilmente cuestionable. La arancelización, sin más, aunque implicase una estabilidad de los CPN en el tiempo, no resuelve el problema de la inestabilidad de los ingresos agrarios. ¿Cuál son las alternativas? En el próximos capítulos trataremos esta cuestión.

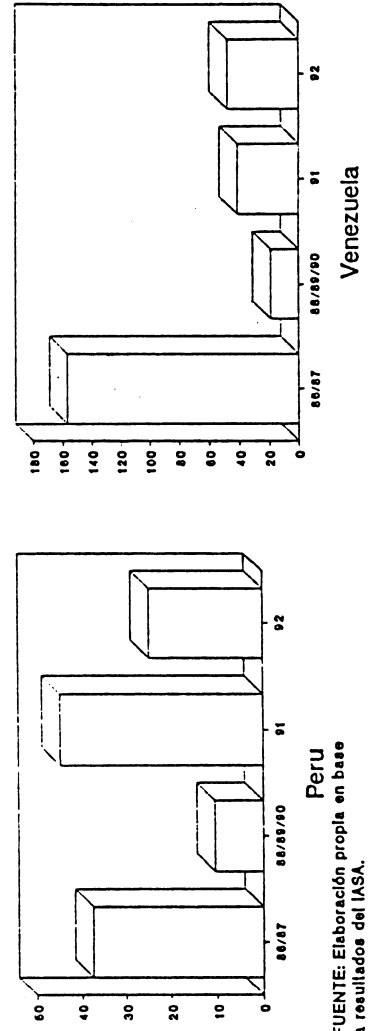
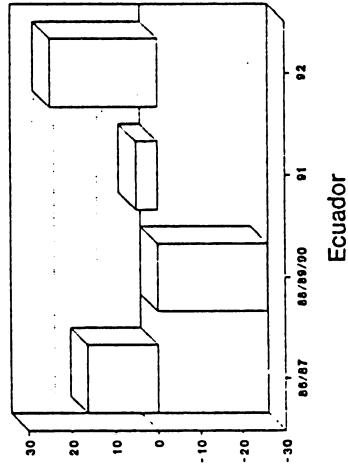
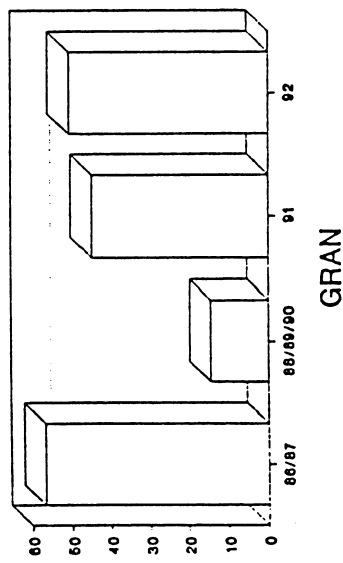
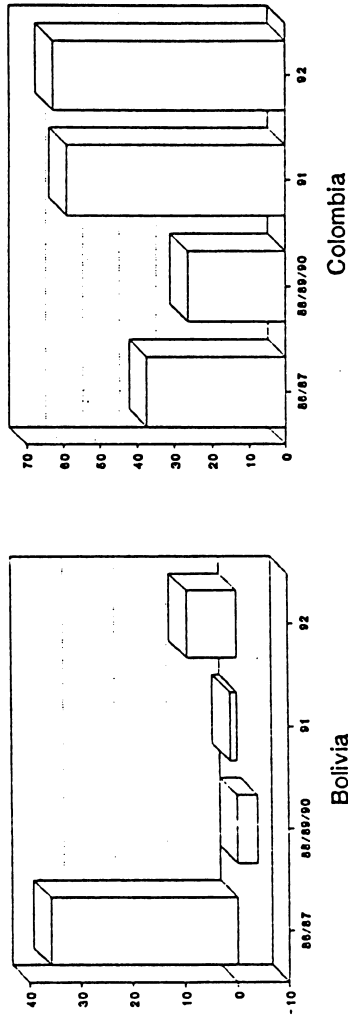
### 3.7 Protección comercial y tasas de cambio real

El CPN sólo aporta una imagen parcial del efecto de las políticas económicas en la agricultura, toda vez que se concentra en las medidas en frontera. La corrección del sesgo antiagrario en los países en desarrollo se está verificando en buena parte por la vía de la protección efectiva, es decir, por la reducción del proteccionismo industrial que encarecía los costes de producción y, en especial, empeoraba la tasa de cambio real de los bienes transables frente a los no transables. El ajuste estructural en los países de América Latina se justificaba en buen grado porque iba a corregir la distorsión sobre la tasa de cambio real. Los productos agropecuarios, como transables que son, iban a ser entonces mejor tratados relativamente. Si bien los procesos de ajuste económico provocaron un drástico realineamiento de las tasas de cambio real en algunos países, en favor de los sectores transables, la situación ha empeorado en los últimos años en países como Argentina, Chile, Colombia y el Perú, como resultado de las fuertes entradas de capital extranjero ocurridas en los últimos años.

El denominado "atraso cambiario", es decir, la sobrevaloración de las tasas de cambio real; provoca demandas de creciente proteccionismo por parte de los sectores perjudicados. En el caso de una Unión Aduanera, como la que pretenden formar los países del GRAN, resulta necesario tener en cuenta la dispar evolución de la tasa de cambio real en los distintos países participantes. Una salida, no deseable, a esta situación podría ser la de mantener mayores grados de protección comercial en los países con "atraso cambiario". Pero esto podría implicar observar las diferencias en el manejo de las políticas macroeconómicas como génesis de distorsiones en la "competencia leal". Con ello, cualquier realidad "ex post" que restara competitividad a las exportaciones de un país, podría abrir la "caja de Pandora" de las restricciones o concesiones comerciales. Esta solución supondría, además de un freno al proceso de integración comercial, un acicate para la no adopción de medidas macroeconómicas correctoras del desajuste.

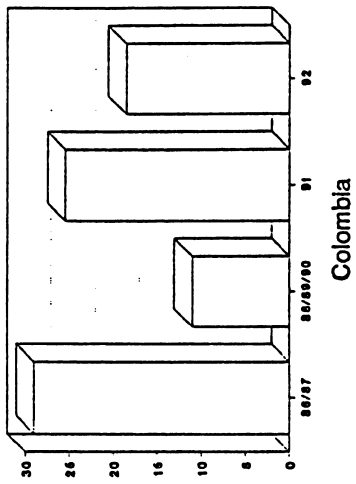
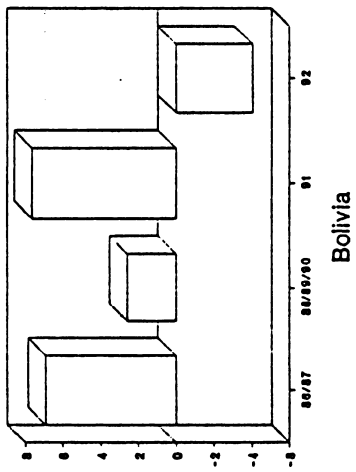
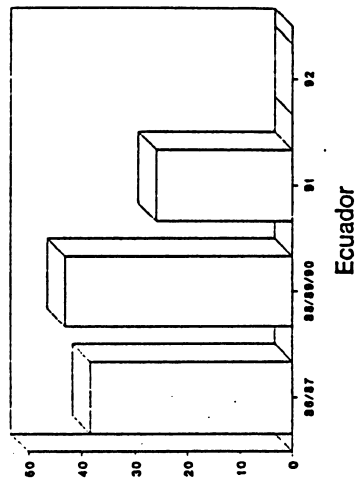
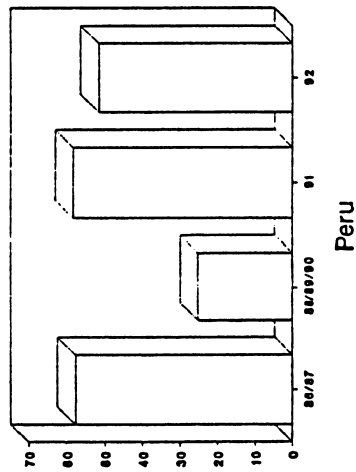
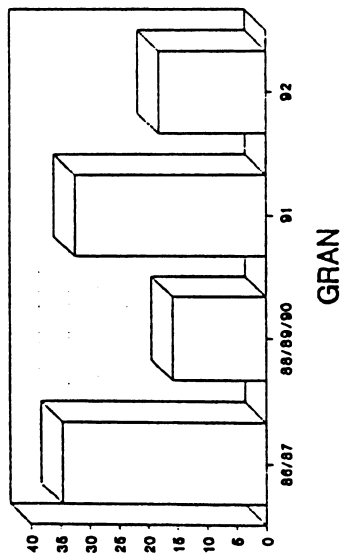


Graf.3.7 IASA en Porcentaje del Valor de Producción a Precios de Referencia  
LECHE

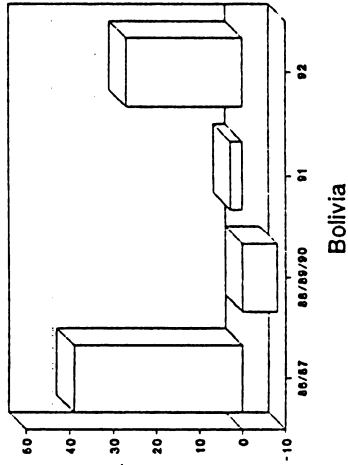
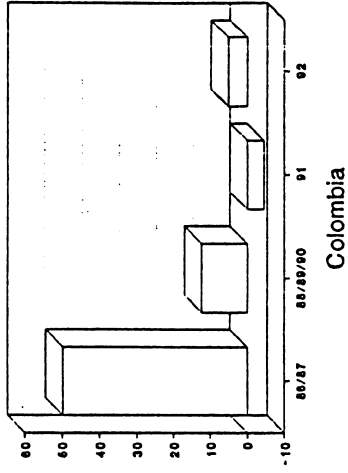


FUENTE: Elaboración propia en base a resultados del IASA.

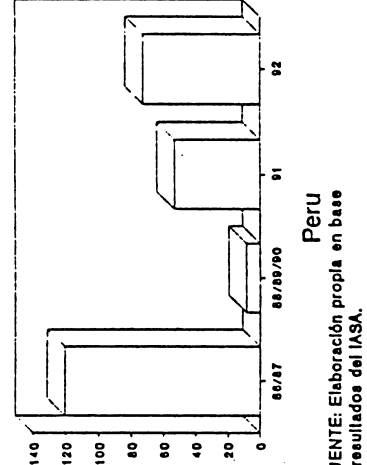
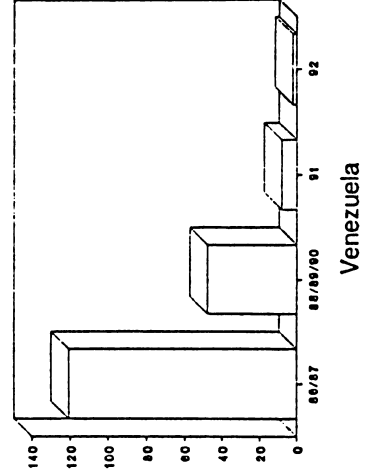
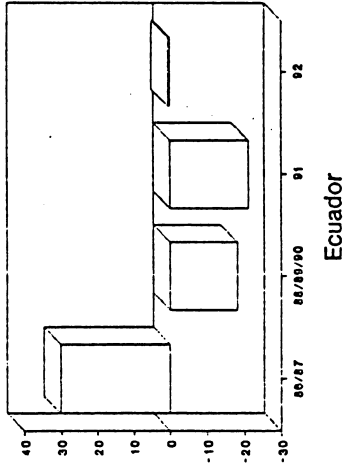
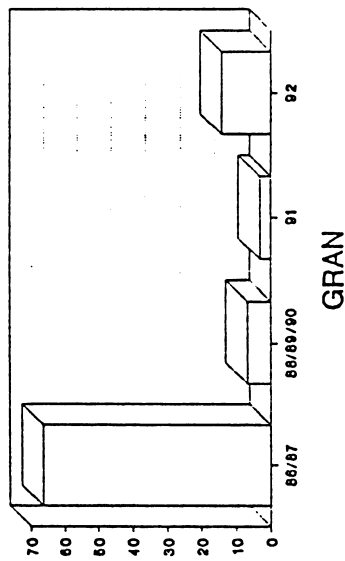
Graf.3.8 IASA en Porcentaje del Valor la Producción a Precios de Referencia TRIGO





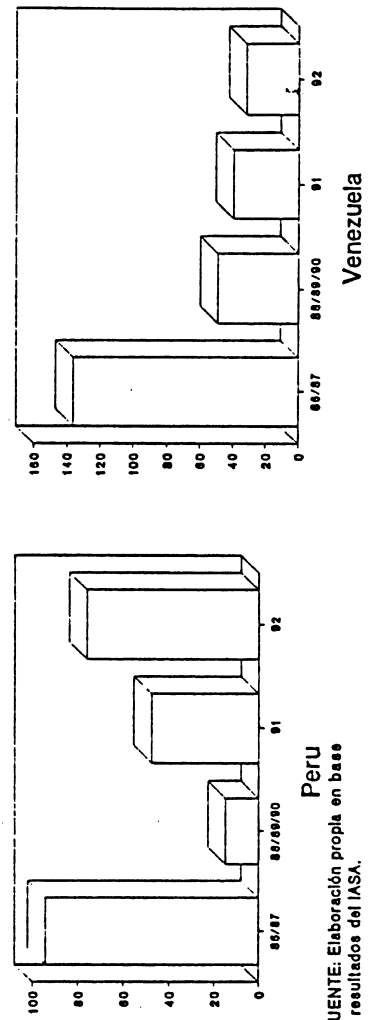
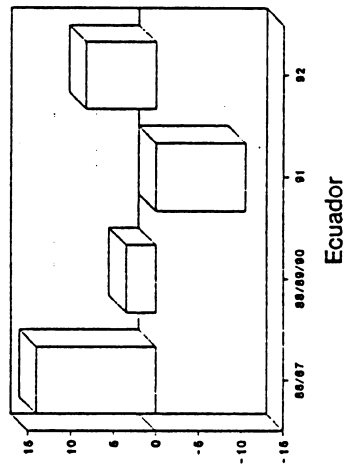
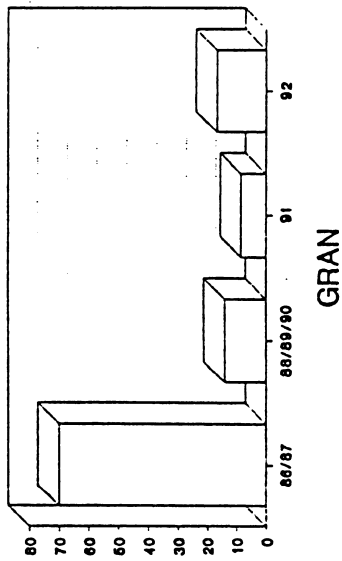
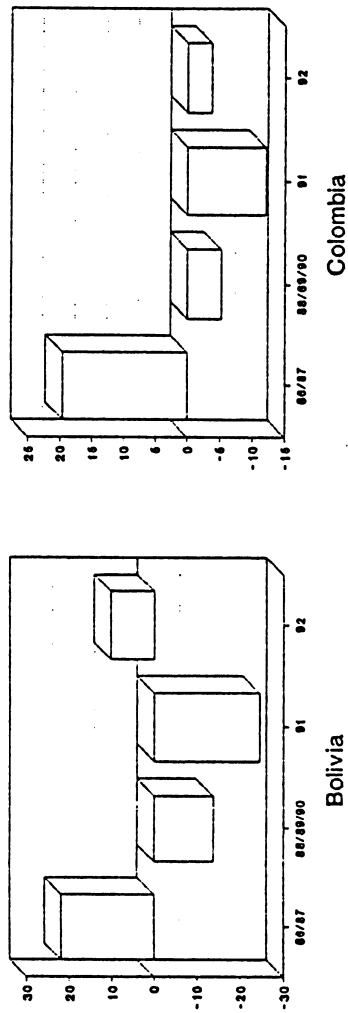


Graf. 3.9 IASA en Porcentaje del Valor de Producción a Precios de Referencia ARROZ



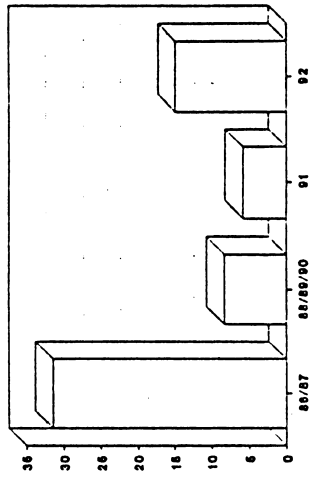
FUENTE: Elaboración propia en base a resultados del IASA.

Graf.3.10 IASA en Porcentaje del Valor de Producción a Precios de Referencia MAIZ

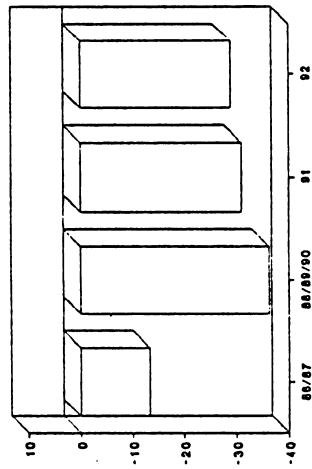


FUENTE: Elaboración propia en base a resultados del IASA.

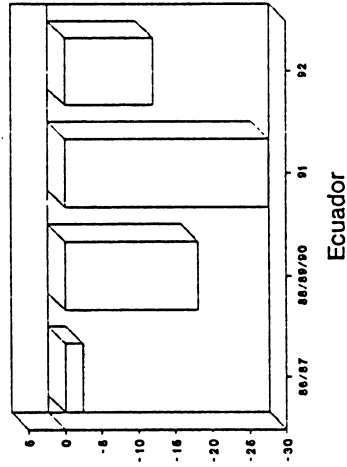
Graf.3.11 IASA en Porcentaje del Valor de Producción a Precios de Referencia SORGO



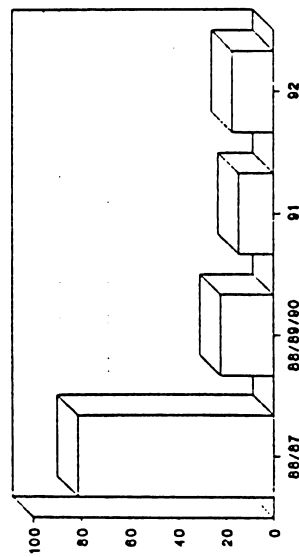
Colombia



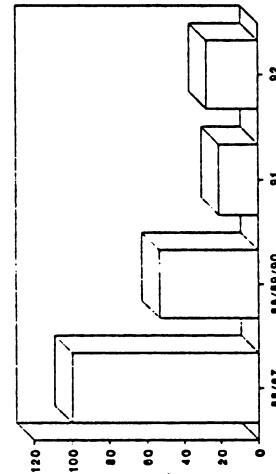
Bolivia



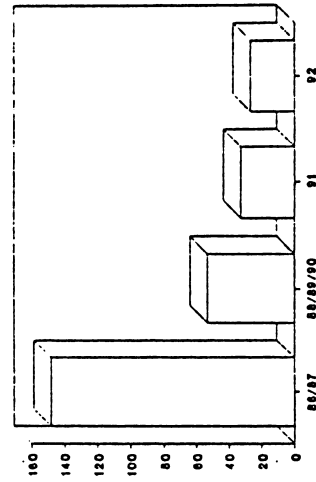
Ecuador



GRAN



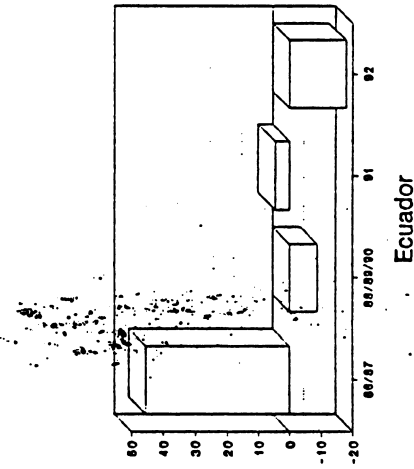
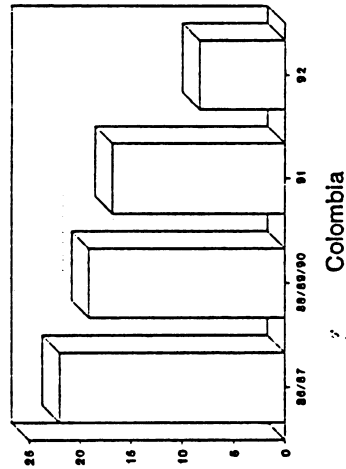
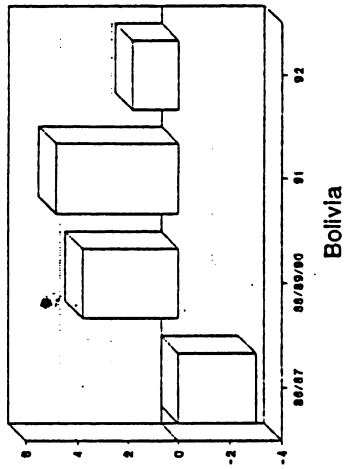
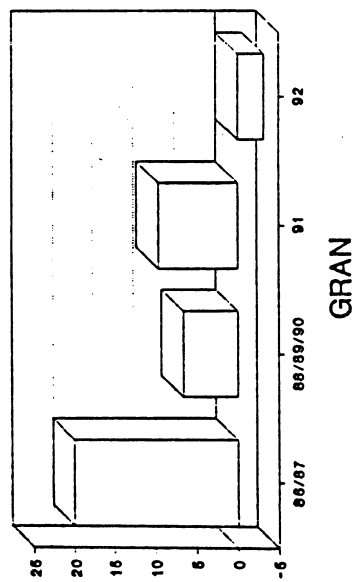
Peru



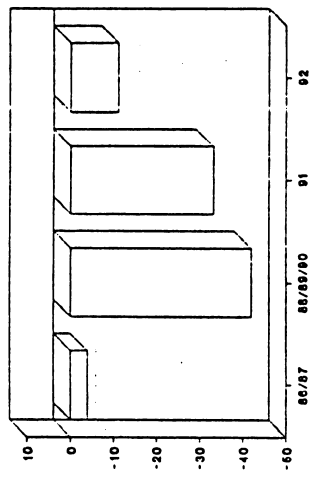
Venezuela

FUENTE: Elaboración en base a resultados del IASA.

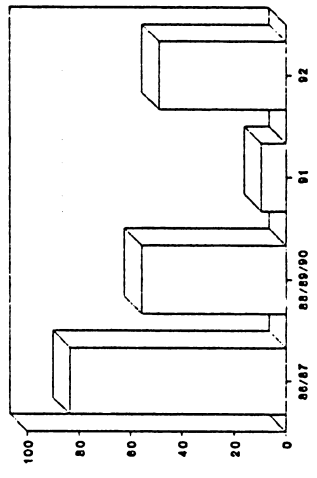
Graf.3.12 IASA en Porcentaje del Valor de Producción a Precios de Referencia SOYA



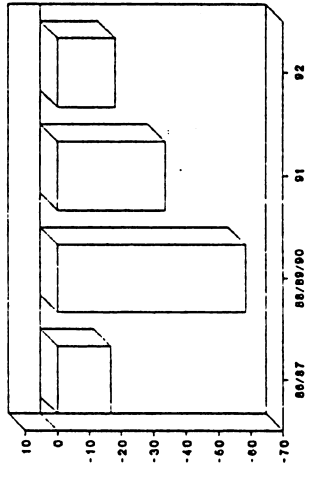
FUENTE: Elaboración propia en base a resultados del IASA.



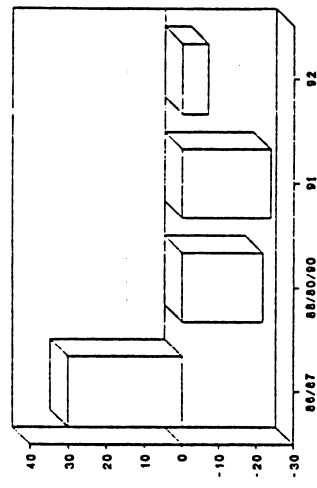
Colombia



Bolivia

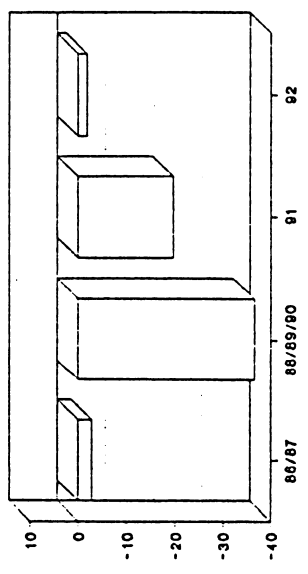


Ecuador

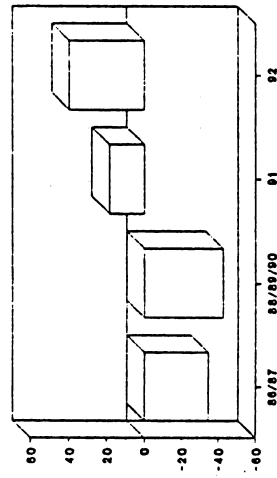


Venezuela

Graf.3.13 IASA en Porcentaje del Valor de Producción a Precios de Referencia AZUCAR



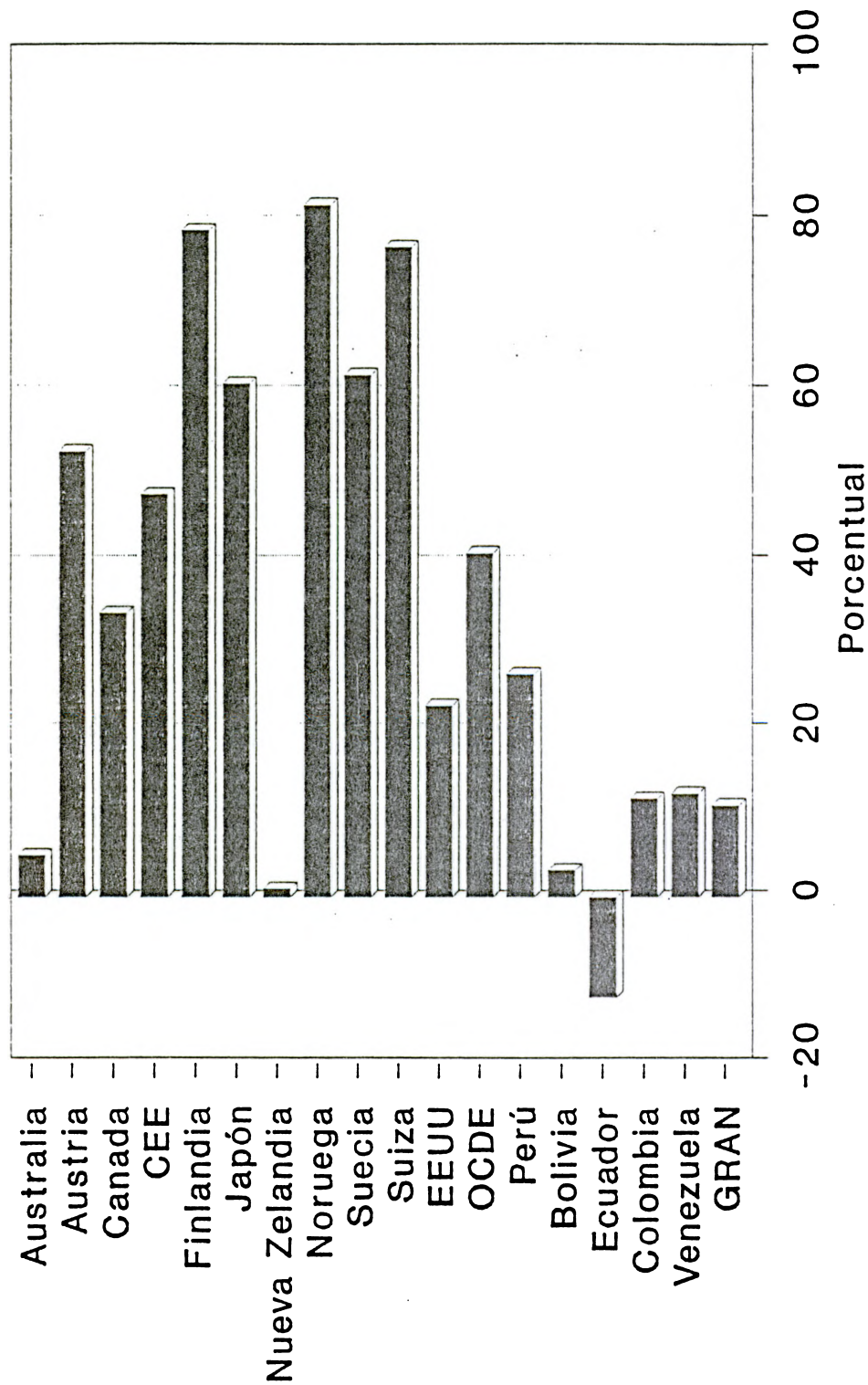
GRAN



Peru

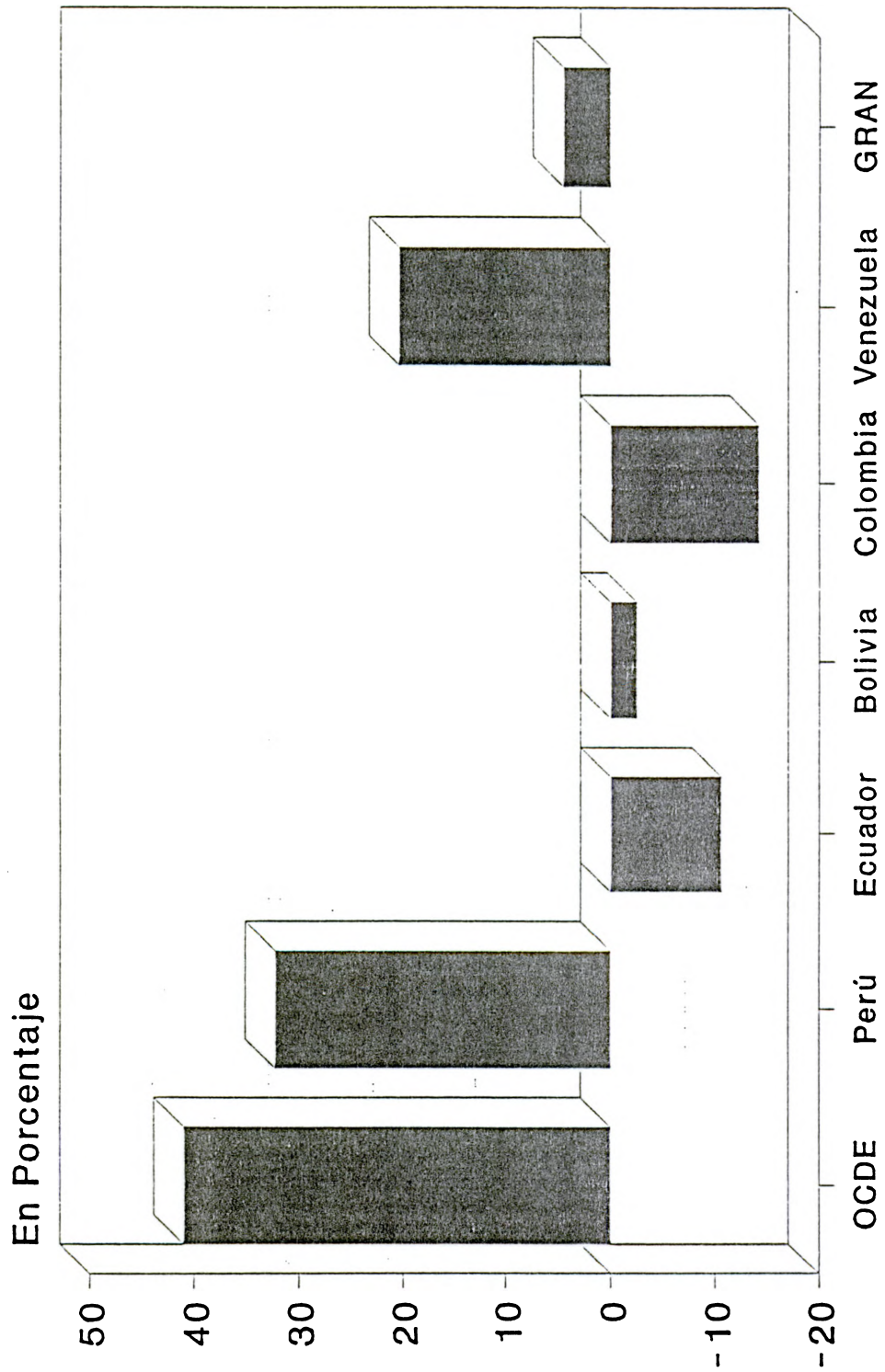
FUENTE: Elaboración propia en base a resultados del IASA.

Graf. 3.14 Equivalente de Subsidio al Productor Deducidas "Otras Transferencias": 1991



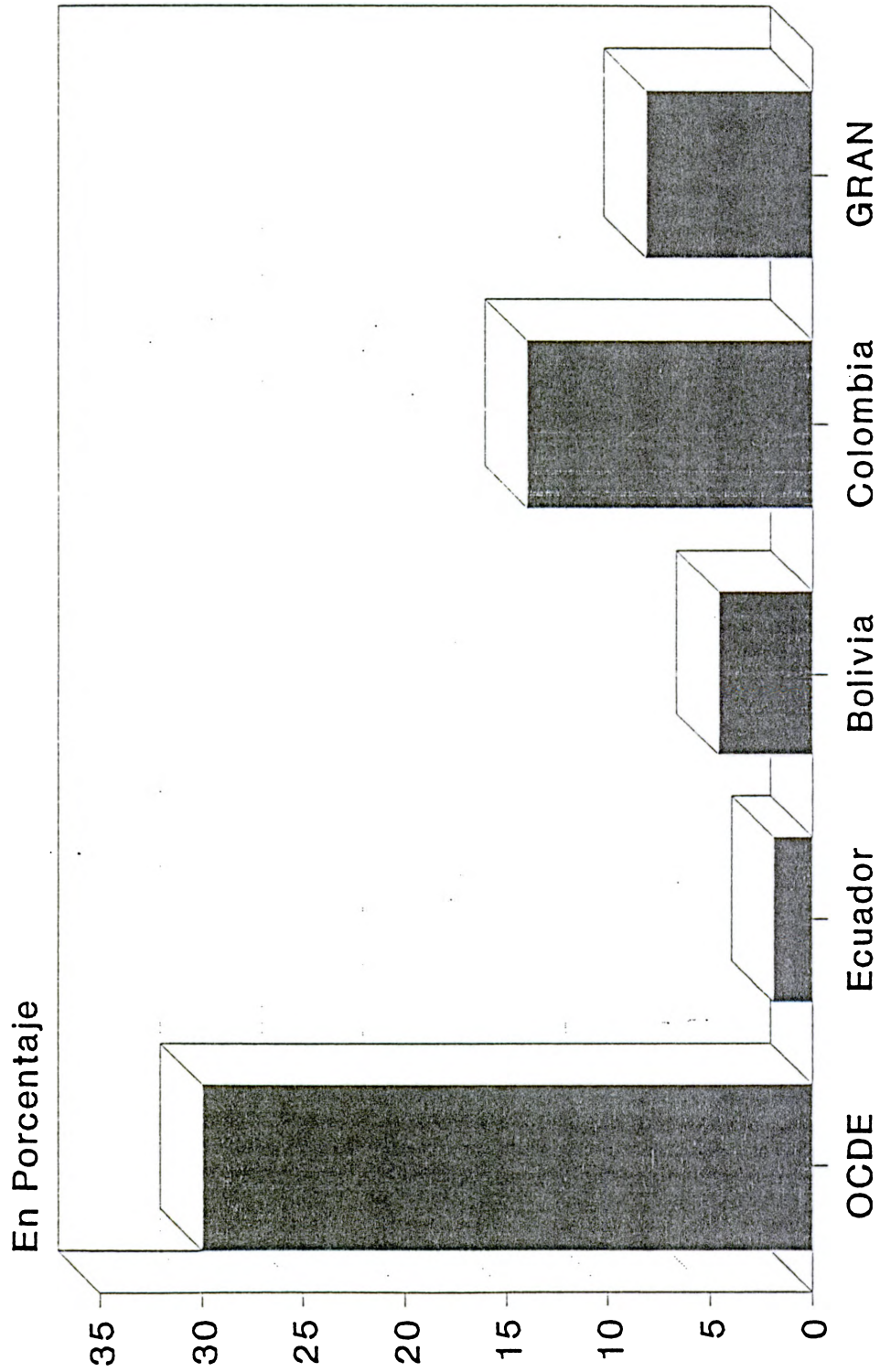
FUENTE: OCDE y resultados del IASA

Graf.3.16 Equivalente de Subsidio al Productor Deducidas "Otras Transferencias", 1991: Maiz



FUENTE: OCDE y resultados del IASA

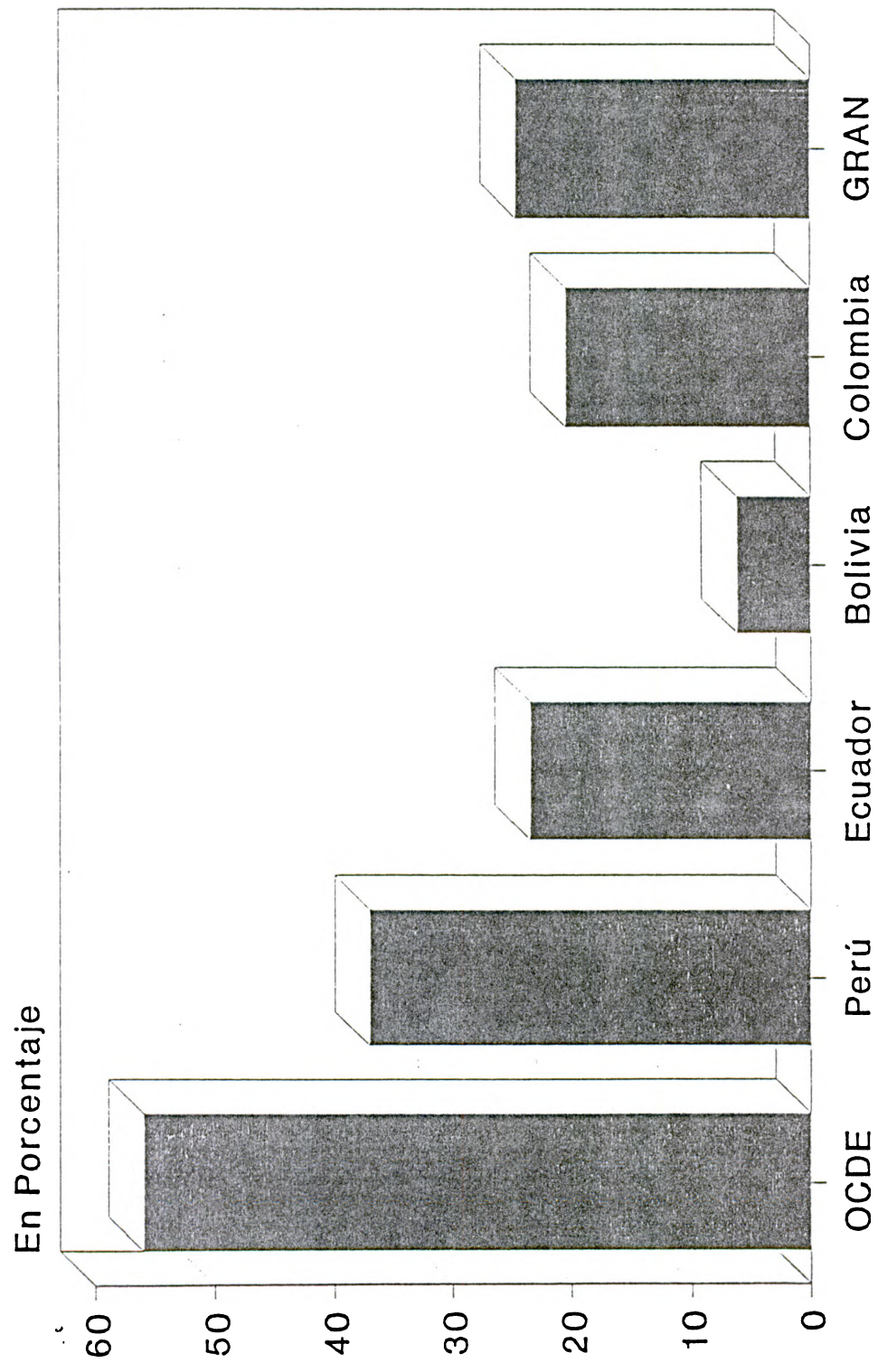
Graf.3.18 Equivalente de Subsidio al Productor Deducidas "Otras Transferencias", 1991: Soya



FUENTE: OCDE y resultados del IASA

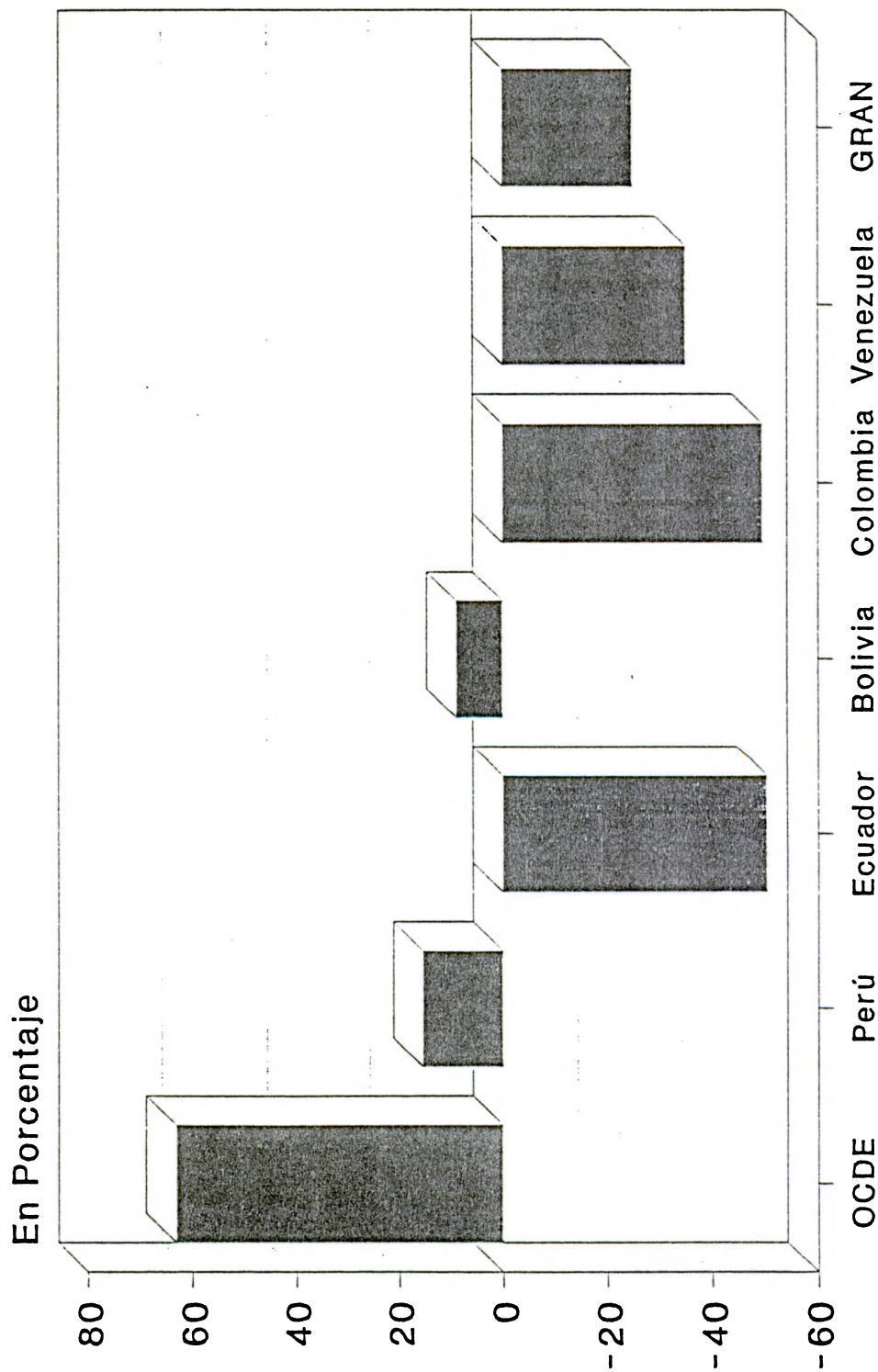


Graf.3.19 Equivalente de Subsidio al Productor Deducidas "Otras Transferencias", 1991: Trigo



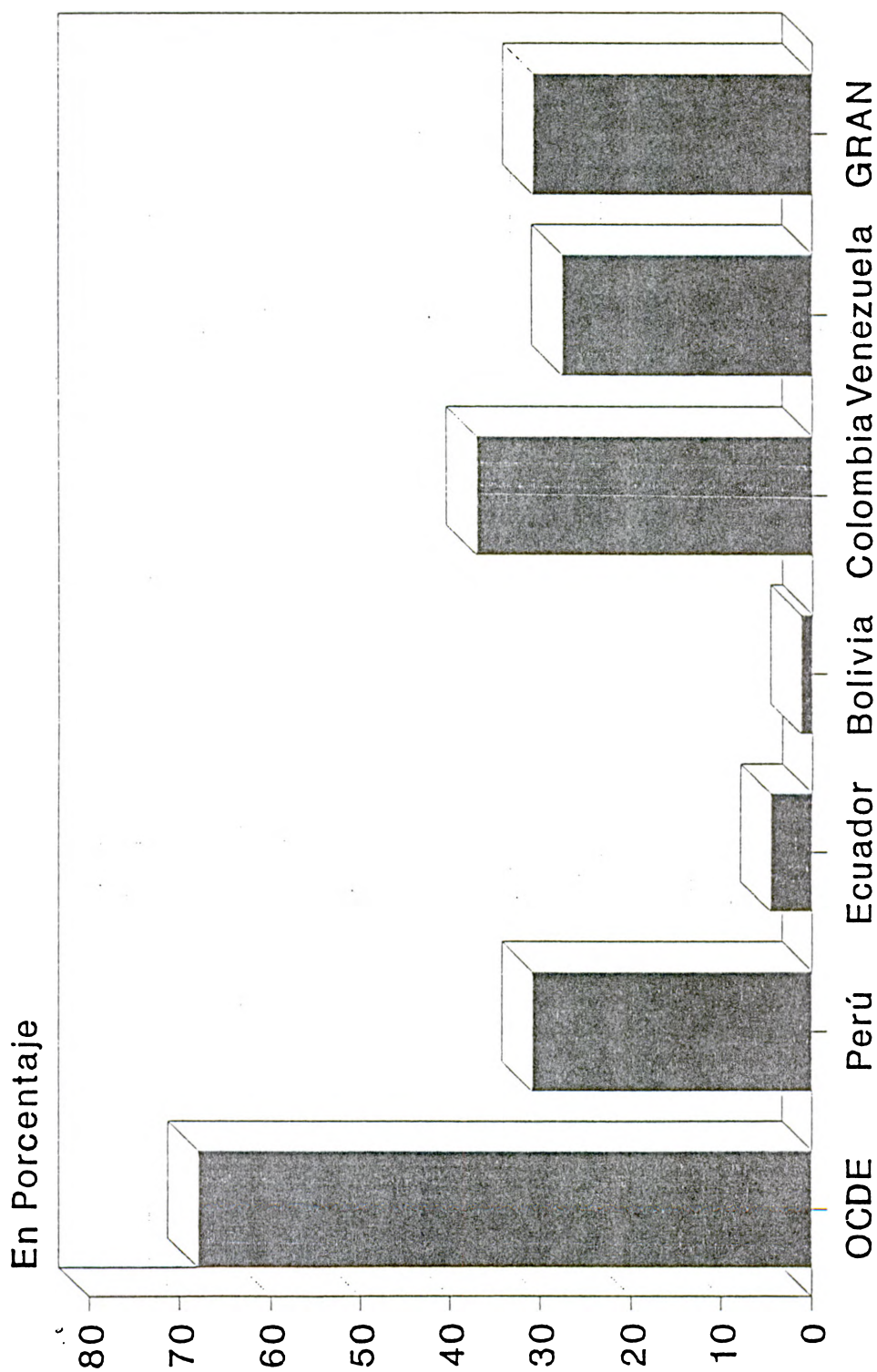
FUENTE: OCDE y resultados del IASA

Graf.3.20 Equivalente de Subsidio al Productor Deducidas "Otras Transferencias", 1991: Azúcar



FUENTE: OCDE y resultados del IASA

Graf.3.21 Equivalente de Subsidio al Productor Deducidas "Otras Transferencias", 1991: Leche



FUENTE: OCDE y resultados del IASA

#### 4. ANALISIS DETALLADO POR PRODUCTO

##### 4.1 Arroz

Familiarizados ya con la estructura del IASA en el capítulo anterior, vamos a realizar en este capítulo un análisis pormenorizado de cada producto focalizado en la comparación entre países. Este análisis mostrará la utilidad del IASA como instrumento de la PACA para la detección y valoración de las distorsiones a la producción y el comercio (objetivo del Acta de La Paz).

##### 4.1.1 Las diferencias de apoyo total entre países (IASA)

El valor del IASA de cada país puede observarse en la siguiente tabla:

PORCENTAJES DEL PRECIO DE REFERENCIA (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Venezuela	152.7	88.9	79.27	32.7	31.7	8.1	-0.6
Colombia	63.0	36.4	32.8	7.5	-3.3	-4.5	5.2
Ecuador	57.0	3.3	-43.4	9.6	-20.3	-21.1	0.5
Perú	118.3	123.3	-11.7	28.3	8.5	53.3	72.7
Bolivia	77.5	29.4	14.1	-5.6	-3.7	13.8	27.4

Son múltiples las conclusiones que permite obtener este cuadro comparativo.

##### 1. Evolución

Se distinguen tres (3) modelos en la evolución del apoyo. Primero, el modelo "J al revés" de Perú y Bolivia, con un mínimo negativo en Perú en el año 1988 y en Bolivia en 1989. Segundo, el modelo de reducción ininterrumpida o modelo "noroeste-sureste" correspondiente a Venezuela y Colombia, con la excepción del repunte colombiano del año 1992. Tercero, el modelo "submarino W", como en el caso de Ecuador, donde se aprecian dos valles (1988 y 1991).

##### 2. ¿Quién es el más proteccionista?

Si en 1986 era Venezuela el país más proteccionista, en 1992 lo es el Perú. En este último año Venezuela es el menos proteccionista, con un apoyo prácticamente nulo (ligeramente negativo).

##### 3. Protección y comercio intrasubregional

Tomemos el conjunto de países en "parejas de fronterizos". Primero, Venezuela y Colombia han aproximado enormemente sus grados de apoyo desde 1986 hasta 1992. La caída de Venezuela ha sido mayor que la de Colombia. Los niveles de apoyo de ambos países en los dos últimos años son muy reducidos. Las cifras de 1992 inducirían a pensar que el arroz

venezolano disfruta de un nivel de apoyo todavía inferior al colombiano. Segundo, también se ha aproximado la protección entre Colombia y Ecuador, debido, principalmente, a la reducción del apoyo colombiano. Tercero, entre Ecuador y el Perú, el modelo en "J al revés" peruano ha determinado un diferencial de apoyo similar en 1992, que el que existía en 1986, siendo el año 1989 el de mayor similitud en los grados de apoyo. Cuarto, entre el Perú y Bolivia, ambos con el modelo en "J al revés", el diferencial actual de los dos últimos años resulta tan elevado como el que había a comienzos del período, siendo el año 1990 aquel en que la distancia entre las dos "curvas" fue la más pequeña. Estas cifras pueden interpretarse, por ahora, de forma no inequívoca. ¿Significan que los más proteccionistas exportarán a los menos proteccionistas a causa de su mayor apoyo?, o tal vez ¿significan que los más proteccionistas se protegen más para evitar las importaciones por ser menos competitivos, en cuyo caso tenderán a importar de los menos proteccionistas?. Ambas cosas son posibles y no faltan ejemplos muy conocidos en el comercio internacional. Así Japón, siendo importador neto es uno de los países más proteccionistas de la OCDE. Por el contrario, la fuerte protección de la Comunidad Europea le ha permitido convertirse en la segunda potencia exportadora mundial. Está claro, pues, que la respuesta a las preguntas anteriores todavía no resulta inequívoca. Faltan más elementos en el análisis que iremos poco a poco presentando.

#### 4.1.2 Las diferencias de Arancel Implícito entre Países

Recuérdese que hemos denominado Arancel Implícito a las diferencias entre el precio interno y el precio internacional, una vez descontado ya el efecto del "diferencial cambiario" (dólar MUC en el Perú, RECADI en Venezuela y tipo preferente en el Ecuador). El precio internacional no es, pues, en moneda de cada país, el precio real de importación, sino el que hubiera sido sin la existencia del subsidio cambiario. Pues bien, el arancel implícito en los cinco (5) países del Pacto Andino es el que se observa en la tabla siguiente:

PORCENTAJES DEL PRECIO DE REFERENCIA (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Venezuela	125.9	84.8	87.6	-7.5	2.4	1.3	-7.2
Colombia	54.7	30.8	27.6	3.4	-5.1	-5.6	4.2
Ecuador	67.1	-0.3	-17.4	11.4	-17.2	-18.9	0.3
Perú	129.1	147.2	34.9	50.0	4.0	52.3	71.4
Bolivia	74.0	28.4	13.7	-5.8	-3.8	13.8	27.4

Nuevamente aquí, múltiples son las conclusiones que pueden obtenerse de este cuadro comparativo:

## 1. Evolución

También en el caso de este componente del IASA se pone de manifiesto la existencia de esos tres modelos de evolución temporal: a) el modelo "J al revés" (Perú y Bolivia); b) el modelo "noroeste- sureste"(Venezuela y Colombia); y, c) el modelo "submarino" (Ecuador). No podía ser de otro modo en vista de la gran importancia que tiene este componente dentro del IASA total.

## 2. La protección comercial exterior e interior

La diferencia entre el precio interno y el precio internacional (simulado) se debe a un conjunto de acciones que operan tanto en frontera como en el interior del país.

Los aranceles han sido uno de los elementos fundamentales de la protección exterior. El otro elemento ha sido el comercio de estado y/o restricciones cuantitativas. La protección interior se ha basado en algún sistema de sustentación de precios internos. Pero no siempre han actuado de manera sincrónica la protección exterior y la protección interior. De hecho, si el establecimiento de precios de sustentación internos intentaba incrementar los precios al productor, también los aranceles ayudaban a ello, pero el comercio de estado junto con las fijaciones de precios máximos al consumo por parte de los Ministerios de Economía, trataban de impedir las subidas de precios al consumidor. ¿Cuál era el resultado de todo ese conjunto de acciones de sentido contrapuesto sobre el precio percibido por el productor?. En otras palabras, en la batalla entre los Ministerios de Agricultura y de Economía, quién era el vencedor en cada país?, ¿de qué dependía quién fuese el ganador, de la fuerza relativa de los Ministros de turno o de otras variables más estructurales, políticas o económicas?.

Como es sabido, en los años 1991 y 1992 (ya sin subsidios cambiarios a la importación, excepto en Ecuador) se impuso un sistema de precios "piso" (Venezuela y el Perú) a la importación en los países, tras la liberalización del comercio exterior, y "franjas" (en el caso de Colombia). Dicho sistema sí ha revelado efectividad, puesto que: en Colombia, consigue elevar el apoyo al precio interno en casi 10 puntos desde 1991 a 1992; en Venezuela, no cuenta en este producto ya que el país no dispone de precio techo y en 1992 comenzó a ser exportador (a Colombia) en lugar de importador; y finalmente, en el Perú, tan evidente se muestra su notable efecto protector como sospechoso se ha estado mostrando el mecanismo por su concepción y procedimiento de aplicación.

## 3. Apoyo al Precio Interno (API) y comercio intrasubregional

Decíamos antes, al analizar el valor agregado del IASA, que todavía faltaban elementos para responder a las cuestiones planteadas acerca de la relación entre grado de protección y comercio. Ahora ya podemos hacerlo. Un país con API más reducido que otro revela que sus precios internos son más reducidos

y, en presencia de una liberación comercial, como la iniciada en 1992, tendrá tendencia a exportar al país con mayor API (y mayores precios internos). Por eso ha tenido lugar ese flujo de comercio desde Venezuela hacia Colombia, y por eso existe también entre Bolivia y el Perú aún cuando entre ellos el comercio no esté liberado). También el diferencial de API entre el Ecuador y Colombia muestra unos valores que sugieren que este último va a importar del primero.

En ausencia de otras distorsiones a la producción y el comercio, las cifras obtenidas muestran un API colombiano más elevado que el venezolano y ecuatoriano. Ese elemento, por sí mismo, induciría un flujo importador procedente de Venezuela y del Ecuador, ya que los precios internos serían más elevados en Colombia. Consecuentemente, siendo el sistema de franjas, junto con los aranceles, los únicos elementos actuales en frontera responsables del apoyo al precio interno, ambos deberían ser completamente armonizados. La falta de armonización estaría contribuyendo a intensificar ese flujo exportador desde Venezuela hacia Colombia.

Los sistemas de determinación del precio "piso" son desiguales en los tres países analizados (ver documento de la JUNAC JUN/RTS.AFP/IV/Informe). Los procedimientos igualmente dependen de diferentes "arreglos institucionales" que implican una desigual transparencia (a veces es el Ministerio de Economía o a veces el de Agricultura quien realiza el cálculo y lo remite al otro). Finalmente, al elemento "condiciones estructurales diferenciales" vamos a concederle importancia en el presente análisis. Se le otorga importancia en el conjunto del documento, y también en el caso específico del arroz, en vista del conflicto colombo-venezolano.

#### 4. El Subsidio Venezolano a la Exportación

En 1991 y gran parte de 1992, había en Venezuela un subsidio a la exportación del 10%. Dicho subsidio podía tener algún sentido para conseguir exportar excedentes con precios internos superiores a los internacionales.

Pero esa situación dejó de darse en Venezuela en 1992 y por consiguiente, al margen de posibles protestas colombianas, no tenía sentido continuar con el subsidio. De hecho se suprimió hacia finales de año. No parece que se haya trasladado hacia los productores en vista de que, a pesar de las exportaciones desde Venezuela hacia Colombia, este flujo de salida no consiguió elevar el nivel de precio interno hasta igualarse ni con el internacional ni con el colombiano. ¿ Por qué no tuvo lugar esa traslación ? La respuesta, descartando los posibles errores de estimación, deben buscarse en las "condiciones estructurales". Parece probable que imperfecciones en el mercado impidieron esa traslación del 10% desde los exportadores (agroindustria) a los productores. En efecto, el grupo POLAR controla el 30% del mercado del arroz, de acuerdo con los datos del MAC; y de acuerdo con los datos del Informe Powel, entre cinco controlan el 70% del mercado. Es este un grupo que ha crecido mucho. Un crecimiento inducido por la política de promoción de la marca PRIMOR (más adelante, en este documento volveremos sobre la importancia de esta acción de promoción del Grupo

POLAR). Según el citado Informe, esa estructura tan oligopsonica podría dinamizarse en un futuro próximo en el sector arrocero, lo que no es tan probable en otros sectores (maíz, sorgo). La caída del precio interno, tan acusada en el arroz venezolano, obedece a la supresión de un sistema de sustentación de precios, que ha colocado a los productos a merced de una agroindustria más concentrada y con mucho poder de mercado. Los intentos del MAC, de regulación contractual, están resultando insuficientes.

## 5. Las condiciones estructurales del arroz venezolano

La reducción del arancel implícito se ha visto acompañada, en Venezuela, de una reducción en los precios internos superior a la reducción de los precios internacionales. Ello no ha impedido, sin embargo, un aumento significativo de la producción, que se ha duplicado a lo largo del período estudiado, con un crecimiento ininterrumpido. ¿Cómo explicarse ese aumento de la producción coexistiendo con una reducción de precios?

Tan sólo caben dos posibles explicaciones. Primero, la existencia de "otros apoyos" capaces de contrarrestar la caída en los precios; y segundo, una reducción de costos inducida por un proceso de modernización y cambios estructurales. La primera posibilidad será explorada más adelante, al ir presentando a los otros componentes.

En cuanto a la segunda, parece que, en efecto, la producción venezolana se concentra en los departamentos de Guarico (Municipio de Calabozo) y Portuguesa. El tamaño de las explotaciones se ha incrementado situándose actualmente, muchas de ellas, en más de cien hectáreas. Han tenido lugar mejoras de riego, inducidas, bien es cierto, por subsidios del Estado. En otros lugares, de donde procede, según los venezolanos, el arroz que se exporta a Colombia, el agua para riego es de pozo y al parecer las bombas hidráulicas empleadas también han sido subsidiadas en el pasado. Emplean maquinaria sofisticada con rayos láser para la nivelación del suelo y cosechadoras potentes, que también, al parecer, fueron subsidiadas en el pasado por el Gobierno Venezolano, según FEDEARROZ (Federación Gremial de Arroceros Colombianos).

Junto a esta modernización de las estructuras productivas (en tecnología y en dimensión económica) que sin duda reduce costos de producción, la organización económica y coordinación vertical con la agroindustria resulta, a su vez, un elemento de competitividad: por las garantías bancarias, por la reducción de incertidumbres derivadas de la inestabilidad de precios y de la colocación de cosecha, e incluso por la promoción del producto (recuérdese la antes mencionada marca PRIMOR del Grupo POLAR que ha inducido un aumento del consumo). Una cosa es que esa coordinación vertical no haya propiciado una traslación a nivel productor, en el subsidio a la exportación del 10% y otra cosa diferente es que sí resulta, a juicio de especialistas en temas de competitividad y de los propios operadores comerciales y productores, un factor que suele conllevar ganancias generales de competitividad del sector agroalimentario de un país. De hecho, actualmente, en países como España se está intentando desarrollar dicha organización económica y coordinación



vertical, a semejanza de la que existe en los países de la Comunidad Europea con sectores agroalimentarios más competitivos (Francia, Holanda, Reino Unido, Alemania). Más adelante volveremos sobre esta importante cuestión.

La diferencia de condiciones estructurales entre Colombia y Venezuela, no acaba con las "condiciones de producción", y las "condiciones de comercialización", sino que también se extiende a las "infraestructuras", tema este que está adquiriendo una enorme importancia a nivel mundial. Se relaciona con la liberalización multilateral del comercio en el GATT, cuando se destaca, como recientemente ha ocurrido, que la ventaja competitiva de la producción se interrelaciona con los servicios, privados y también públicos, los cuales no están contemplados en el GATT y en los que actualmente se trabaja en la actual Ronda Uruguay.

#### **6. La caída del apoyo al precio interno en Colombia y la eficiencia de las franjas**

Algunos destacados especialistas colombianos (Perfetti, 1992) han destacado la protección que se dispensó al sector agrario durante el gobierno de Barco (1986-1990). No es eso lo que revelan nuestras cifras.

Tan sólo en 1992 se observa un repunte en el grado de protección, con relación a los precios internacionales. Al parecer el sistema de franjas colombiano ha tenido eficacia estabilizadora. Ante una caída del precio internacional a nivel chacra de 13 dólares por tonelada entre 1991 y 1992, el aumento de API (equivalente a un aumento del precio interno en ausencia de cambios en las "condiciones estructurales" colombianas) fue de 18 dólares por tonelada.

#### **7. El Submarino Ecuatoriano**

Hemos denominado Modelo "Submarino" al caso ecuatoriano, puesto que se sumerge durante cuatro de los siete años del período en el mar de los niveles de aranceles implícitos negativos. Más adelante analizaremos el efecto comprensiblemente desprotector de un "diferencial cambiario" con tipos de cambio subsidiadores de las importaciones de alimentos. Pero ¿cómo comprender que las medidas en frontera condujeron, por sí mismas, a un arancel implícito negativo, con precios internos inferiores a los internacionales? La eventual existencia de subsidios a la importación (diferentes al subsidio cambiario) nos proporcionaría una explicación satisfactoria.

Pero ese no es el caso del arroz en el Ecuador ¿cómo se comprende pues el "submarino" ecuatoriano de los aranceles implícitos? Nuevamente son condiciones estructurales, ligadas a condiciones institucionales las que nos proporcionan una explicación satisfactoria, ya que, en 1987, no hubo subsidio cambiario a la importación y, por lo tanto, el arancel implícito sí revela la diferencia real entre el precio de importación y el precio interno.

## 8. Condiciones estructurales e institucionales en el Ecuador

En el Ecuador, la producción de arroz se sitúa en la región de Guayas, cerca de las cuencas hidrográficas de los ríos Babahoyos y Daule, lo cual incorpora un elevado costo de transporte desde la chacra al almacén.

El sistema de comercialización resulta muy deficiente, con multitud de intermediarios e insuficiencia de silos. Hay momentos en el año de abundancia y momentos de escasez.

Durante la abundancia los precios caían a nivel de productor incapaces de ser adecuadamente sustentados por ENAC. En periodos de escasez, los precios tendían a subir, pero el Frente Económico, al establecer niveles máximos de venta al mayorista y minorista, desencadenaba un mercado negro especulativo. Las importaciones temporales o "de choque" eran la solución en ausencia de una adecuada red de silos y stocks del Estado (condiciones estructurales). En su defecto, las importaciones "no oportunas" han provocado márgenes abusivos, y acaparamiento en manos de almacenistas que no han repercutido las alzas de precios en beneficio del productor (condiciones institucionales).

Este conjunto de "condiciones estructurales" (transporte, infraestructuras, comercialización) y de "condiciones institucionales" (importaciones "no oportunas" del Estado) han situado el precio interno por debajo del internacional, dando lugar al arancel implícito negativo (modelo "submarino"). Pero además de las importaciones "no oportunas", también el comercio de estado de ENAC le llevó a comprar caro (importación) y vender barato, con lo cual incurrió en "pérdidas" que han sido fuertemente criticadas en el Ecuador y han presionado, en el mandato de Sixto Durán, a una privatización de la empresa pública ENAC (cambio en las condiciones institucionales).

## 9. La "J al revés" Peruana

En el caso del Perú, donde la actuación de los diferenciales cambiarios ha acentuado la tendencia a la "J al revés" que muestra la evolución del IASA, ya señalada anteriormente, se observa igualmente una evolución en "J al revés" para los aranceles implícitos que no han sido nunca negativos, lo cual revela que el juego de aranceles y restricciones cuantitativas han provocado un efecto protector en frontera, que tendría a mantener los precios internos por encima de los internacionales.

¿Podría considerarse que esa forma en "J al revés" fue consecuencia de la evolución de los precios internacionales frente a unos precios internos estabilizados? La respuesta no parece ser afirmativa, puesto que, aunque los precios internacionales sí tuvieron una evolución inversa a la "J al revés", los precios internos no siempre siguieron la pauta de aquéllos ni tampoco se mantuvieron estables.

Sabemos que en el Perú hubo un año (1988) en el que, como más adelante se verá, el subsidio cambiario fue tan elevado que llegó a neutralizar toda la protección en frontera (arancel implícito).

Se partió en 1986 de un elevado nivel de protección comercial exterior (arancel implícito), después no cesó de reducirse hasta 1990, año en que llegó a un nivel máximo. Desde este año no dejó de decrecer hasta 1990. En los dos últimos (1991,1992) ha vuelto a aumentar notablemente. Había pues una situación muy proteccionista al comienzo del período con una protección comercial elevadísima, a la que se enfrentó Alan García con políticas dirigidas a abaratar los alimentos, tanto con subsidios cambiarios a la importación (como luego se verá) como con actuaciones dirigidas a reducir la protección comercial exterior e interior.

Durante 1986 y 1987, las importaciones representaban alrededor de la cuarta parte del consumo interno (27% y 21%). En 1988 el volumen importado fue mínimo (2% del consumo interno).

En 1989 comienzan de nuevo a aumentar debido a esa liberalización que revela el arancel implícito. Pero no dejan de aumentar en 1991 y 1992, cuando la protección exterior vuelve a niveles altos, tal como revela el arancel implícito, merced al sistema de precios "piso" y sobretasas. Se puede entender, desde esta perspectiva, que Alan García forzó varios instrumentos simultáneos, como el elevado subsidio cambiario a la importación, en vista de que la reducción de la protección en frontera no acababa de lograr un incremento de las importaciones, que llegan a ser mínimos en 1988. La pugna entre los Ministerios de Economía y Agricultura era fuerte entonces, como lo es ahora. El primero para alimentar con bajo costo a la población y el segundo para proteger a los productores.

Cuando menor es la protección menores son las importaciones. Esta relación no se entiende si se lee en un sentido pero sí en sentido contrario.

No es que cuanto menor protección menores son las importaciones, sino que a menores importaciones, deseando el Gobierno aumentarlas, tuvo que reducir la protección. En 1988 recurriendo incluso al subsidio cambiario en una proporción muy elevada (como veremos luego).

¿Cómo se instrumentaban los objetivos contrarios de los Ministerios de Agricultura y de Economía? Veamos. El Ministerio de Agricultura ponía al arroz cáscara bajo el régimen de precios controlados, y se determinaban mediante acuerdo entre productores y el Estado. A partir de 1989, el precio a la producción pasó a ser libre, pero el Estado continuó fijando un precio referencial para el arroz cáscara en selva. Por su parte el Ministerio de Economía recurría a la fijación de precios máximos al consumidor (como el Frente Económico del Ecuador). Este precio se formaba sobre la base del precio al productor, al que se le añadían los costos del pilado y los márgenes de comercialización de mayoristas y minoristas. Al arroz proveniente de la selva se le añadían los costos de transporte.

## 10. La polémica de las sobretasas en el Perú

Las sobretasas vigentes en el Perú desde Mayo de 1991 han estado sometidas a un intenso debate. El resultado, hasta ahora, no ha conducido a su eliminación, sino que, por el contrario, acaba de ser aprobado en la primera semana de Julio de 1993 un proyecto de ley de "Estabilización de precios de los productos agropecuarios" por el pleno del Congreso Constituyente Democrático (CCD). En teoría es un sistema (las franjas, no las sobretasas) que reduce la inestabilidad de precios y provee estabilidad (aunque no de ingresos). Aumenta el bienestar por el efecto estabilizador. Dicho aumento de bienestar depende críticamente del grado de variabilidad y de la aversión al riesgo de los agentes. Además, la estabilidad estimula la adopción de progreso técnico y, con éste, surgen efectos dinámicos, no fáciles de medir, que aumentan la productividad a largo plazo. En la práctica, el aumento de bienestar es reducido en casi todos los productos, según se desprende de un estudio de GRADE. Tan sólo en azúcar resultan significativos las ganancias de estabilización porque es un producto de elevada inestabilidad. Frente a esas reducidas ganancias de bienestar, los inconvenientes son: a) Puede resultar en práctica un sistema protector, tanto por su manejo arbitrario como por su propia concepción al arrastrar en el tiempo efectos aleatorios del pasado y b) resulta poco transparente y ha sido manipulado en beneficio de los importadores sin haber repercutido el precio en beneficio de los productores. Por ello, algunos proponían su sustitución por una sobretasa fija del 10%. Nuestros resultados del IASA sugieren que, en efecto, la protección lograda es elevada (52.3% en 1991 y 71.4% en 1992) y superior, en un ejercicio de simulación al efecto protector de la sobretasa del 10%. Los precios internacionales cayeron (a nivel chacra) desde 148.4 hasta 138.1 (en dólares por tonelada), en tanto que la protección exterior (API) aumentó desde 77.6 hasta 98.6. La caída de 10 dólares fue compensada con un aumento en la protección de 21 dólares. Para lo bueno o para lo malo, su efecto sí es protector (no sólo estabilizador). Ello obedece al mecanismo de cálculo, que no usa un precio de referencia del mismo mercado de referencia que el que se emplea para el precio piso, sino el más bajo de entre tres mercados de referencia. El Perú deberá de armonizar su sistema de franjas con los restantes países del GRAN. Para entonces se reducirá esa protección y, tal como luego se verá, ello se traducirá en un previsible aumento de las importaciones debido a sus negativas condiciones estructurales. Además, el gremio de arroceros siempre ha sido muy influyente en el Perú en épocas pasadas provocando una cadena de efectos nocivos: a) mal aprovechamiento de agua; b) menos empleo de mano de obra; c) sustitución por cultivos con mucha mayor ventaja comparativa como el sorgo; y d) salinización de suelos.

## 11. La "J al revés" Boliviana

Según se aprecia en la tabla, también en Bolivia se aprecia la "J al revés" del ciclo general del Grupo Andino. Una "J al revés" que va muy por debajo de la "J al revés" peruana. Incluso se hace negativo el arancel implícito de dos años (1989 y 1990). ¿A qué se debe?

Resulta difícil de entender esta "J al revés" de Bolivia puesto que la protección en frontera, desde 1985, tan sólo asciende al 10% de arancel, además de un impuesto de valor añadido del 13%. En cuanto a la protección interior, antes de 1985 el precio interno lo fijaba el MACA. Desde 1985, con el Decreto Supremo 21060, el precio se rige por el mercado y desapareció todo sistema público de estabilización o sostenimiento del precio.

La interpretación de la "J al revés" boliviana es la siguiente. Desde 1986 en adelante los precios internos comienzan a reducirse y los internacionales a aumentar, hasta 1989. Salvo el anómalo resultado de 1986, los valores del arancel implícito de 1987 y 1988 están en consonancia con el orden de magnitud del arancel (10%) y del IVA (13%). En 1989, los precios internos caen por debajo incluso de los internacionales. Una desprotección preocupante en este país, donde la producción se concentra en Santa Cruz, las explotaciones son medianas y pequeñas y los productores son, en gran medida, inmigrantes que proceden del Altiplano. Por esa razón, esa desprotección de algunos años tendría un gran impacto social.

Así es como surge un proceso de estabilización denominado PROCAR que es el que consigue elevar los precios internos desde 1990 hasta 1992, aumentando el arancel implícito desde ese año. ¿En qué consiste ese sistema?

## 12. El sistema de estabilización boliviano

Es un sistema privado de estabilización. Merced al sistema, cuando el precio supere los 35 dólares por fanega (176 kilogramos) comienza el contrabando, según han señalado a los consultores el Presidente de CAO de Santa Cruz. Dicho contrabando procede de Brasil y Argentina. Este límite superior equivale de facto al "precio techo" de la "franja" del Ecuador o de Colombia, sólo que es un sistema de estabilización privado. Cuando el precio se reduce mucho, se efectúan compras y cuando aumente se efectúan ventas. El volumen de comercialización de PROCAR dispone tan sólo del 15% del total y se financia con recursos del Programa PL-480.

Así pues, en 1992 Bolivia disponía de un precio interno apoyado por un sistema que además de estabilizar suele "fidelizar" a la producción nacional. Y eso con donaciones, aunque no con ayudas del Estado. Está claro pues que en el momento de la liberación del comercio intra-andino con Bolivia, resulta fundamental el control y coordinación de un sistema como el boliviano debido a las distorsiones que produce en contradicción con los objetivos del Acta de La Paz de 1990. Dicha distorsión ha sido detectada por medio del sistema IASA al mostrar Bolivia un apoyo al precio interno (API) superior al arancel y

bastante elevado en los últimos años.

#### 4.1.3 Los Diferenciales Cambiarios

En la tabla siguiente se ofrecen dichos valores:

**PORCENTAJE DEL PRECIO DE REFERENCIA (%)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Venezuela	-15.7	-47.2	-51.9	0	0	0	0
Colombia	0	0	0	0	0	0	0
Ecuador	-18.8	0	-30.4	-4.9	-5.8	-7.6	-0.2
Perú	21.2	-41.3	-67.6	-36.7	-1.5	0	0
Bolivia	0	0	0	0	0	0	0

Resulta bien visible que tan sólo tres países han tenido este tipo de políticas en el período considerado. Tanto en Venezuela como en Perú llegaron a ser muy elevados (1988). Se abandonaron antes en Venezuela (1989) que en Perú (1990) debido al ciclo político. En Ecuador, salvo una parte del período final del Mandato de León Febres (1987) han existido en todos los años del período estudiado. Durante el primer año de Rodrigo Borja fueron también elevados. No dedicamos más espacio a su análisis puesto que ya han desaparecido.

#### 4.1.4 Subsidio Fertilizantes

Véase el resumen en la tabla siguiente:

**PORCENTAJE DEL PRECIO DE REFERENCIA (%)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Venezuela	19.9	11.3	10.6	5.3	3.9	1.5	1.3
Colombia	-0.5	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.3
Ecuador	3.8	-0.8	3.4	0.0	0.1	-0.6	-0.8
Perú	2.3	9.7	16.1	11.9	3.1	1.0	1.2
Bolivia	0	0	0	0	0	0	0

Las conclusiones son las siguientes:

A) Relación

1. En Bolivia no han existido, ya que las donaciones, que son importantes, han sido parcialmente monetizadas, tal como ya se explicó anteriormente. La parte no monetizada sí es distorsionadora, pero va, en su mayor parte, a la papa. Además el arroz apenas se fertiliza.
2. En Venezuela han sido importantes, pero no han dejado de reducirse. En 1991 y 1992, aunque representaban el 30% y 15% del costo de producción, tan sólo representaban el 1.5% y el 1.3% del precio de referencia.
3. En Colombia han sido negativos debido al oligopolio existente.
4. En Ecuador prácticamente insignificantes, al igual que en Colombia, y debido a la estructura oligopólica del sector.
5. En Perú, con las actuaciones de ENCI, ya descritas antes, llegaron a ser también muy importantes, pero desde 1990 son prácticamente inexistentes.

B) Conclusión

El efecto de tales subsidios puede tener un impacto protector significativo (Venezuela hasta 1990, y Perú desde 1987 hasta 1989). Dicho impacto, que en aquellos años, no era el principal debido a las muchas otras distorsiones existentes, sí que sería en la actualidad, en un área de libre comercio, incompatible con los objetivos del Acta de La Paz. Consecuentemente, allí donde se detecten deben eliminarse. Tal es el caso de Venezuela. Esos 2.4 dólares por tonelada no es poco en el comercio de los cereales donde los céntimos cuentan.

#### 4.1.5 Subsidio al Crédito

Véase la tabla adjunta:

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Venezuela	22.6	39.6	32.7	34.8	25.4	5.2	5.5
Colombia	8.8	6.0	5.5	4.5	2.2	1.5	1.5
Ecuador	4.9	4.4	1.3	3.1	2.6	2.0	1.2
Perú	8.0	7.7	4.8	3.1	2.9	0.0	0.0
Bolivia	3.4	1.0	0.5	0.2	0.1	0	0

Las conclusiones son:

A) Relación

1. Han existido en casi todos los países en mayor o menor medida.
2. En general los valores han sido bajos con relación a otros componentes.
3. En Perú y Bolivia son inexistentes desde 1990, lo cual plantea graves problemas de financiación en el sector, especialmente en Perú.
4. Fueron muy importantes en Venezuela hasta 1989. En 1991 y 1992 se han reducido aunque siguen siendo las mayores de todo el Grupo Andino. En Colombia no eran muy elevados, pero desde 1990 se han reducido a niveles muy bajos.

B) Conclusiones

En 1992 existían en Venezuela mayores subsidios al crédito que en ningún otro país. Aquí la distorsión ha sido cuantificada en 10.6 dólares por tonelada, en tanto que en Colombia asciende a 2.3 . Por consiguiente, la distorsión diferencial es de 8.3 dólares por tonelada.

#### 4.1.6 Condiciones estructurales

En el cuadro adjunto puede apreciarse la gran importancia que tienen las diferencias en las condiciones estructurales de cada país. Cada país dispone de una protección estructural debido a los gastos de trasladar el producto importado desde su puerto marítimo de salida hasta el mercado de consumo local. Y también una desprotección estructural debida a los gastos derivados de llevar el producto nacional desde la chacra hasta el mercado de consumo local.

El país más protegido es Bolivia (165.7) y después Colombia (128.7). Las cifras entre paréntesis se expresan en dólares por tonelada. Pero Bolivia es también el país más desprotegido (139.7) seguido del Perú (122.6). El menos desprotegido es el Ecuador (57.6) y Venezuela (59.2). La diferencia entre ambas cifras indica la protección neta estructural. Una protección que es negativa para los productores en el Perú (-51.5). Los productores ecuatorianos se encuentran protegidos (49.3), y más levemente, los colombianos (27.5), bolivianos (26.0) y venezolanos (16.3). Además de lo anterior, el producto no es homogéneo y por ello se recoge un cuadro-matriz de "condiciones estructurales diferenciales" (CED). La propia definición de API, en nuestro modelo, permite establecer la ecuación:

$$\Delta \text{API} = \Delta P_D + \text{CED}$$



El incremento ( $\Delta$ ) se supone que es entre cada dos países.  $P_D$  son los precios internos. Así pues, con un mismo API, situación que tenderá a darse en un área de libre comercio, el precio en chacra será menor cuanto mayores (más desfavorables) sean las "Condiciones Estructurales Diferenciales". Con relación a Colombia (por ejemplo), el Perú, seguido de Bolivia, son los países peor situados. Muy bajo tendría que ser el precio percibido en chacra en estos países para poder vencer sus barreras estructurales con Colombia. Venezuela en cambio se encuentra en situación muy ventajosa. Por eso habrá una gran probabilidad de comercio arrocero desde este país hacia Colombia, si no se producen cambios en las condiciones estructurales colombianas. Con relación al Perú, los bolivianos se encuentran en una situación ventajosa (-35.1). Por eso existe un comercio de exportación desde Bolivia hacia el Perú. Según se aprecia en el cuadro 4.1.D, Ecuador y Venezuela tienen reducidos gastos de comercialización e industrialización (43.7 y 53.2). Nuevamente expresamos las cifras en dólares por tonelada. En Bolivia, el Perú y Colombia (99.7, 87.6 y 86.7) son elevados. No nos sorprenden los reducidos gastos de Venezuela de quien sabemos que dispone de una agroindustria concentrada (GRUPO POLAR) que integra la fabricación de cerveza y a la que se puede destinar los partidos de arroz en lugar de utilizar los "gritiz" de maíz. En el caso de Bolivia, con ese sistema de estabilización (coordinación vertical) que se llama PROCAR, esos gastos que son elevados, lo serían más si se computaran los subsidios recibidos de los recursos del PL-480.

Luego eso revela que la eficiencia comercializadora boliviana es reducida y está artificialmente sobrestimada gracias a donaciones (contrario al Acta de La Paz). Las cifras del Ecuador sorprenden por ser bajas; pero las del Perú y Colombia no sorprenden con sus elevados valores.

#### 4.1.7 Balance Global

En este balance se pretende ofrecer una imagen de la situación del grado de apoyo en cada país, y completar el análisis con la consideración de las distorsiones por tipo de cambio y tasa de interés.

**EN DOLARES PORCENTAJE (%)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>VENEZUELA</b>							
IASA	112.7	88.9	79.2	32.7	31.7	8.1	-0.6
DTC	-61.0	-23.2	-37.5	3.8	-2.6	-9.5	-20.6
DTI	-0.1	0.6	0.7	1.1	0.2	0.0	0.2
<b>TOTAL</b>	<b>91.6</b>	<b>66.3</b>	<b>79.8</b>	<b>37.6</b>	<b>29.3</b>	<b>-1.4</b>	<b>-21.0</b>
<b>COLOMBIA</b>							
IASA	63.0	36.4	32.8	7.5	-3.3	-4.5	5.2
DTC	5.0	9.0	10.0	15.0	19.0	19.0	11.0
DTI	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>68.0</b>	<b>45.4</b>	<b>42.8</b>	<b>22.5</b>	<b>15.7</b>	<b>14.5</b>	<b>16.2</b>
<b>ECUADOR</b>							
IASA	57.0	3.3	-43.3	9.8	-20.3	-21.1	0.5
DTC	14.4	14.2	-24.3	-3.4	-5.8	0.3	4.0
DTI	-2.1	-1.6	1.0	3.8	-0.4	-0.7	-1.6
<b>TOTAL</b>	<b>69.3</b>	<b>15.9</b>	<b>-66.6</b>	<b>10.2</b>	<b>-26.5</b>	<b>-21.5</b>	<b>2.9</b>
<b>PERU</b>							
IASA	118.3	123.3	-11.7	28.3	8.5	53.3	72.7
DTC	60.3	58.1	73.1	31.1	3.6	-41.9	-50.2
DTI	29.1	60.3	130.1	46.6	30.2	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>207.7</b>	<b>241.7</b>	<b>191.5</b>	<b>106.0</b>	<b>42.3</b>	<b>11.4</b>	<b>22.5</b>
<b>BOLIVIA</b>							
IASA	77.5	29.4	14.1	-5.6	-3.7	13.8	27.6
DTC	0	-3.5	-0.7	3.2	8.8	6.3	0
DTI	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>77.5</b>	<b>25.9</b>	<b>13.4</b>	<b>-2.4</b>	<b>5.1</b>	<b>20.1</b>	<b>27.6</b>

El cuadro anterior no vamos a analizarlo en forma evolutiva (el lector puede hacerlo sin mayor problema). Situándose en 1992, el ranking de más a menos proteccionista cambia si, junto a las distorsiones incorporadas al IASA (apoyos) se añaden las distorsiones provocadas por las políticas macroeconómicas (tipo de cambio para este año). Las principales conclusiones son:

1. El país con menor apoyo es Venezuela. Es competitivo en arroz por las condiciones estructurales anteriormente analizadas pero su potencial de competitividad se ve actualmente mermado por un cierto "atraso cambiario".
2. El país más apoyado pasa a ser Bolivia, debido a que en el Perú se daba un fuerte atraso cambiario en ese año.

3. Colombia incrementa notablemente su grado de protección debido a una presumible subvaluación cambiaria, cuyo monto supera incluso a la protección que le confiere el sistema de franjas, aunque desde 1991 se empieza a registrar una caída del tipo de cambio real.

Se comprende pues el reciente discurso del actual Ministro Ocampo cuando promete a los agricultores un plan de reactivación y advierte al Ministro de Economía de las consecuencias del manejo del tipo de cambio.

Estas consideraciones relativas al tipo de cambio no deben conducir, sin embargo, a justificar la existencia de distorsiones al comercio. Tanto las distorsiones al comercio provocadas por las políticas macroeconómicas (desfavorables para Venezuela y el Perú y favorables para Colombia) como las condiciones estructurales diferenciales (favorables a Venezuela y desfavorables para Colombia y, sobre todo, el Perú) no pueden ser esgrimidas para justificar las distorsiones a la producción y al comercio (Bhagwati, 1991). Ello supondría abrir una "caja de Pandora" que todo lo justifique. Por lo tanto, en presencia de estos efectos desfavorables sobre la competitividad (políticas macroeconómicas y condiciones estructurales), tan solo cabe aprender a manejar las políticas macroeconómicas y realizar esfuerzos voluntaristas para corregir las negativas condiciones estructurales. En el caso del Perú, ya ha sido señalado anteriormente que cuando se incorpore al área de libre comercio del GRAN, se reducirá la producción, probablemente en beneficio del sorgo. Una reasignación de recursos que tendría varias consecuencias positivas sobre la óptima utilización del agua, el trabajo, la tierra e incluso el medio ambiente.

CUADRO 4.1

ARROZ  
(US \$ / TM)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
A	PRECIO INTERNO							
	BOLIVIA	207.2	166.6	189.4	161.2	150.5	189.4	220.2
	COLOMBIA	223.3	207.2	280.5	216.8	181.6	185.5	192.1
	ECUADOR	173.8	137.8	106.8	203.0	136.8	151.9	174.3
	PERU	201.0	223.0	100.0	174.0	141.0	228.0	236.7
	VENEZUELA	292.1	212.0	280.8	199.0	197.6	209.8	177.6
	MAXIMO-MINIMO	118.3	85.2	180.8	55.6	58.8	74.1	62.4
B	APOYO AL PRECIO INTERNO							
	BOLIVIA	75.8	23.4	5.7	-27.6	-22.1	5.8	47.0
	COLOMBIA	79.0	48.8	56.4	7.1	-9.8	-11.0	7.7
	ECUADOR	56.6	-0.5	-97.9	12.4	-41.5	-44.1	0.2
	PERU	104.3	114.7	-48.6	20.4	3.5	77.8	96.6
	VENEZUELA	153.1	58.0	73.8	-18.0	4.6	2.8	-13.8
	MAXIMO-MINIMO	96.5	115.1	171.7	8.1	46.1	121.7	98.4
C	IASA							
	BOLIVIA	79.9	24.7	6.5	(27.3)	(21.9)	5.8	47.0
	COLOMBIA	90.9	57.6	66.9	15.7	(6.4)	(8.9)	9.5
	ECUADOR	66.8	4.5	(88.9)	18.2	(36.6)	(41.4)	0.9
	PERU	114.4	133.6	(17.4)	43.5	11.7	79.1	100.3
	VENEZUELA	212.2	136.5	163.3	70.5	61.0	16.7	4.5
	MAXIMO-MINIMO	145.5	129.0	252.2	97.8	97.6	120.5	99.4

1992

	ELEMENTOS ESTRUCTURALES	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
D	FLETE EXTERIOR (1)	65.0	36.0	35.4	35.0	20.0
	SEGURO (2)	11.4	2.0	2.2	2.8	1.4
	OPERACIONES DE INTERNAMIENTO (3)	56.7	71.2	59.2	25.4	48.1
	TRANSPORTE INTERNO A ALMACEN NACIONAL (4)	32.7	19.5	4.0	8.0	6.0
	PROTECCION ESTRUCTURAL (5)=(1)+(2)+(3)+(4)	165.7	128.7	100.8	71.2	75.5
	TRANSPORTE ZONA PRODUCTORA A CENTRO MAYORISTA (6)	40.0	14.5	13.9	35.0	6.0
	GASTOS DE COMERCIALIZACION E INDUSTRIALIZACION (7)	99.7	86.7	43.7	87.6	53.2
	DESPROTECCION ESTRUCTURAL (8)=(6)+(7)	139.7	101.2	57.6	122.6	59.2
	PROTECCION NETA ESTRUCTURAL (9)=(5)-(8)	26.0	27.5	43.2	(51.5)	16.3
	PROTECCION INTERIOR NETA ESTRUCTURAL (10)=(9)-(1)-(2)	(50.4)	(10.5)	5.6	(89.3)	(5.1)

DIFERENCIAL DE PROTECCION NETA ESTRUCTURAL (1992)

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	
E	BOLIVIA	0.0	(1.5)	(17.1)	77.5	9.7
	COLOMBIA	1.5	0.0	(15.7)	78.9	11.2
	ECUADOR	17.1	15.7	0.0	94.6	26.9
	PERU	(77.5)	(78.9)	(94.6)	0.0	(67.8)
	VENEZUELA	(9.7)	(11.2)	(26.9)	67.8	0.0

CONDICIONES ESTRUCTURALES DIFERENCIALES (1992)

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	
F	BOLIVIA	0.0	11.1	0.9	(35.1)	18.2
	COLOMBIA	(11.1)	0.0	(10.2)	(46.2)	7.1
	ECUADOR	(0.9)	10.2	0.0	(36.0)	17.3
	PERU	35.1	46.2	36.0	0.0	53.3
	VENEZUELA	(18.2)	(7.1)	(17.3)	(53.3)	0.0

## 5. LA POLITICA AGROPECUARIA COMUN ANDINA

### 5.1 Introducción

En los momentos actuales existe, en los países del Grupo Andino, una cierta inquietud favorable al proceso de integración, iniciado en 1969, languidecido después, durante más de tres lustros, y revitalizado desde 1987.

Esta revitalización del proceso de integración no es ajena al ambiente general de creación de bloques regionales que se está dando a nivel mundial. Algunos piensan que se trata de un precedente de la muerte del GATT, que ha regido el sistema mundial de comercio, desde 1947, con una base multilateral. Las entonces veintitres partes contratantes son en la actualidad ciento ocho, muestra de una evolución de crecimiento ininterrumpido. Una evidencia que refuta, de acuerdo con distinguidos especialistas, esa anunciada muerte, como no sea para asistir a su entierro.

La Ronda Uruguay debe de resolver muchos problemas de ese sistema mundial del comercio: las inclinaciones de Estados Unidos hacia un unilateralismo agresivo; el así llamado "comercio administrado" que invita a negociar "cantidades" en lugar de cumplir con "reglas"; la inclusión de la agricultura y los servicios dentro del GATT, eliminando por lo tanto las excepciones de que disfrutaban los productos agropecuarios; la regulación de los procesos regionales de integración, modificando la redacción que proporciona el Artículo XXIV para adaptarla a la realidad de los procesos, impidiendo que las nuevas uniones aduaneras establezcan un arancel externo común superior al preexistente, máxime si se tiene en cuenta que la filosofía inspiradora de dicho artículo está refutada por la teoría económica del comercio; los derechos de propiedad intelectual (TRIPs) que enfrentan a los países productores de alta tecnología (verbigracia "softwares") con otros que la copian sin incurrir en los costes de su generación; y las políticas que afectan a la inversión relacionadas con el comercio (TRIMs), de tanta importancia para todos aquellos países que pugnan por la captación de inversiones extranjeras como estrategia de su desarrollo. Algunos de dichos elementos resultan de gran importancia para la agricultura. En efecto, el sistema de exacciones variables que implican un precio mínimo de importación, resulta equivalente, conocidas las condiciones de oferta y demanda, a una predeterminación por parte de los países o grupos regionales, de las cantidades que se desean importar. Se trataría de un "managed trade" encubierto contra el que, en la actual Ronda Uruguay, el Secretariado hace grandes esfuerzos por combatir, tanto en las prácticas de autolimitación de exportaciones en productos fundamentales del sector industrial (automóviles, electrónica) como en las actualmente "legales" medidas para-arancelarias del sector agrario. En este último caso, se lucha en dos frentes para conseguir: bien eliminar las excepciones de los Artículos XI y otros, o bien lograr un compromiso (Acuerdo Dunkel) de arancelización, que transforme en "equivalentes arancelarios consolidados" todo ese conjunto de restricciones al comercio no arancelarias, sometiéndolas además a un compromiso de reducción del 36%.

En el caso de los "prelevements" de la Comunidad Europea la asunción de ese compromiso ya existe desde el Compromiso de Washington de noviembre de 1992 (Blair House). En el caso de los derechos específicos variables (o ad valorem) conectados con "sistemas de franjas" o con precios "piso", en proceso de generalización en América Latina, tal compromiso no existe, por parte de los países latinoamericanos. No es del

todo seguro, sin embargo, la compatibilidad con el GATT de este mecanismo de estabilización estricta y/o de protección, según casos y según autores. A nosotros nos parece que sí resultaría compatible con tal que la suma de aranceles fijos y variables fuera siempre inferior al "equivalente arancelario" consolidado en el GATT a lo largo del período temporal basado en el citado compromiso.

Es en este doble contexto, de generalización de los procesos de integración, por una parte, y de previsible resultados de la Ronda Uruguay, por otra, donde debe situarse un intento de definición de la Política Agrícola Común Andina (en adelante PACA).

Esa generalización de los procesos de integración está provocando incertidumbres adicionales en América Latina. La legitimidad teórica de los procesos de integración con liberalización parcial (en porcentaje del volumen de comercio y en el grado de otorgamiento de preferencias intrarregionales), ha conducido a que muchas sean las combinaciones posibles para los países de América Latina. Si MERCOSUR ya era un proyecto ambicioso desde 1986, tras el comienzo de las negociaciones del NAFTA, muchos son los intentos estratégicos presentes y posibles, de los cuales el G-3 (Colombia, Venezuela y México) constituye una realidad muy importante y, sobre todo, muy relevante para el Grupo Andino, en permanente riesgo de descomposición y/o de recomposición, pero a su vez la realidad más avanzada. Por su parte, la Comunidad Europea, que ya dispone de un grupo de doce países que avanza con el propósito de lograr un ente supranacional en el ámbito comercial, económico y político, igualmente se encuentra en un proceso de riesgo de recomposición, si acaso no de descomposición. Las geometrías variables constituyen tal vez el instrumento del que se vale el sistema mundial de comercio para preservar el multilateralismo en presencia de procesos de integración regional que pudieran amenazarlo. Ese proceso de carácter político no se ve refutado por la más solvente ortodoxia de la teoría económica del comercio.

## 5.2 OBJETIVOS DE LA PACA

Para una definición de instrumentos de realización de la PACA, contamos con el Acta de La Paz en ella, los Presidentes de los cinco países "convienen en impulsar la política agropecuaria común del Grupo Andino, a través de medidas de estabilización de precios de productos agropecuarios, y de la eliminación progresiva de factores que originen distorsiones en los mismos. En este orden coordinarán políticas comunes encaminadas a evitar que las donaciones de alimentos introduzcan distorsiones en el sector". Estabilización de precios y eliminación de distorsiones son pues los dos objetivos básicos de la PACA.

La valoración que puede hacerse de esos dos objetivos fundamentales de la PACA depende de la norma con la que se contraste. Si la norma es el GATT y la teoría del comercio, cabe decir lo siguiente. Primero, la eliminación de todas las distorsiones no es una necesidad impuesta por el artículo XXIV ni tampoco una exigencia de la teoría de las uniones aduaneras. Más bien al contrario, según la aportación de Meade no refutada (Bhagwati, 1991). Según este último criterio, incluso la liberación total inmediata es menos conveniente que la liberación gradual. Ello no obsta para que sea un objetivo razonable de los países del GRAN en sus circunstancias específicas condicionadas como lo han sido por el Banco Mundial para llevar a cabo sus radicales "ajustes estructurales".

Segundo, la estabilización de precios es un objetivo razonable. La teoría económica predice ganancias de bienestar general a causa de la estabilidad. Pero la cuantía de esas ganancias depende del grado de variabilidad de precios, de la aversión al riesgo y de la elasticidad de la respuesta al precio de oferta y demanda. Probablemente, las ganancias estáticas de la estabilización sean suficientemente elevadas en el GRAN para aconsejar dicho objetivo. Existen otras ganancias dinámicas, vinculadas con la relación entre estabilidad y progreso técnico más difíciles de cuantificar y probablemente más elevadas.

Lo que no dice el Acta de La Paz es cual debe ser el instrumento para llevar a cabo la estabilización. Las "frangas" de controvertida compatibilidad con un previsible acuerdo de la Ronda Uruguay basada en el documento Dunkel sobre arancelización, también podrían tropezar con el obstáculo de un eventual cambio del actual artículo XI. En cualquier caso, el artículo XXIV cuya filosofía exige liberaciones intrarregionales intensas, no justificadas por la teoría del comercio, aunque sí por el principio de no discriminación, resulta flexible en cambio con el procedimiento de fijación del arancel externo común de una unión aduanera. Si se llegase a modificar dicho artículo según los criterios de la teoría del comercio, entonces el sistema de "frangas" no podría conducir a la consolidación de un "equivalente arancelario" superior al menor de los preexistentes en los países de la nueva "unión aduanera" (Bhagwati, 1991).

Si la norma para llevar a cabo una valoración de los objetivos establecidos en el Acta de La Paz fuese la "seguridad alimentaria", objetivo siempre respetado por la teoría del comercio por ser no económico y políticamente legítimo, entonces una estabilización de efectos protectores, como la que es combatida por el Banco Mundial, podría ser muy conveniente. Si las frangas no se aceptaran habría que buscar otro mecanismo o instrumento. ¿ Pero cuáles deben ser los instrumentos para alcanzar los objetivos de la PACA ?

### 5.3 EL IASA Y LA PACA

Ante ese reto se encuentra el sistema de indicadores IASA, confeccionado en el seno de la Junta del Acuerdo de Cartagena. La gran aceptación y la potencia explicativa de semejante sistema podrían arrojar luz en esa complicada situación internacional, intrarregional e intrasubregional en la que se hallan los países del GRAN. ¿Cuál ha sido y es la Política Agropecuaria Andina? Esta es la primera pregunta que cabe formular tanto para una eventual definición normativa de la PACA, como para armonizar las preguntas con las respuestas que pueden responderse con el Sistema IASA. Conviene recordar aquí algunas de las conclusiones que hemos venido extrayendo en el presente documento.

Al parecer los países del GRAN han llevado a cabo un sistema de apoyos a la agricultura caracterizado por: a) gran complejidad en la forma; b) variabilidad en el grado; c) variabilidad en la importancia relativa de las formas (componentes del IASA); d) variabilidad en los productos. Una variabilidad que parece sugerir causas múltiples, de tipo económicas unas, políticas otras, e institucionales otras. El análisis del IASA para el conjunto de productos considerados en el estudio sugiere el siguiente conjunto de conclusiones:

1. La evolución del grado de apoyo global del GRAN ha experimentado un ciclo en "J al revés". Se protegía mucho antes del "ajuste estructural" y se protege de nuevo después de comenzar a construir un nuevo orden económico emergente tras el ajuste, si bien menos que en la situación de partida.
2. Esa reducción generalizada del grado de protección, hasta llegar al valle de la "J al revés", ocurre, con forma desigual, en todos los países en presencia de varios factores a los que cabe en principio suponer capacidad explicativa. Primero, el populismo del régimen político imperante (aspecto político). Segundo, el resultado de la pelea entre Ministerios con desiguales y contrapuestos intereses que llevaron al prevalecimiento de los intereses de los industriales, en coalición con los Ministerios de Economía empeñados en abaratar el consumo de alimentos de las clases urbanas (aspecto institucional). Ese resultado del conflicto institucional se relaciona con el aspecto político señalado en el punto anterior. Tercero, un empobrecimiento provocado por los servicios de la deuda externa, que intensificó el "problema de alimentos", en cuyo caso, la agricultura debe de jugar su papel de suministrador de excedentes de recursos para el desarrollo (alimentos, mano de obra y financiación).
3. El análisis del grado de apoyo por productos muestra lo siguiente: a) un grado de apoyo muy elevado en leche y trigo; b) un grado de apoyo muy reducido en azúcar y soya; y c) un grado de apoyo intermedio en arroz, maíz y sorgo. Ello sugiere algún tipo de relación entre el grado de apoyo y las ventajas comparativas de la Subregión Andina.
4. El análisis de las formas de protección, a través del IASA, pone de manifiesto el gran peso que tiene la protección en frontera, (el denominado API) en el apoyo total (IASA) en prácticamente todos los productos y países, así como en los valores agregados. Por su parte, esa protección en frontera es el resultado de las políticas comerciales (aranceles, restricciones cuantitativas, comercio de estado), de las políticas de tipo de cambio (subsidio cambiario a las importaciones) y de políticas internas (públicas o privadas de intervención y sustentación de precios de los productos). Esa situación, que existe a lo largo de todo el período todavía se simplifica (e intensifica) más al final del mismo, puesto que, en 1992, ya han desaparecido prácticamente los subsidios a los insumos y al crédito. Tan sólo queda algo de subsidio a fertilizantes y al crédito en Venezuela. Además, la protección en frontera actual se basa tan sólo en un sistema de aranceles y en un sistema de "franjas" y precio "piso".
5. Tras el "ajuste estructural" algunos países recuperan rápidamente grados de protección elevados, (el Perú), en tanto que otros lo mantienen muy bajos (en Venezuela). Otros se sitúan en una posición intermedia (Colombia y Bolivia). El caso del Ecuador es un tanto aparte, puesto que comienza el "ajuste estructural" muy al final del período considerado, con el mandato de Sixto Durán. En cualquier caso, es el país con más bajo grado de protección en el período considerado. Estos resultados sugieren que los países con menor protección actual son los que poseen mayores ventajas competitivas (con la excepción del Ecuador) cuya estrategia post-ajuste está todavía por ver. Esta conclusión se deduce del análisis pormenorizado de las "condiciones estructurales" de la producción, de la comercialización y de las infraestructuras en cada uno de los productos. Los cuadros 4.1A a 4.1.F recogen una síntesis de los parámetros pertenecientes al Sistema IASA, utilizados para el cálculo



de los grados de apoyo y que se relacionan con esas "condiciones estructurales". Como puede apreciarse, las cifras varían para cada producto. Ello es así porque, en cada producto, resulta diferente la posición relativa del punto de entrada de los productos foráneos y de las explotaciones agrarias (zonas productoras) respecto de la población consumidora donde se ubican los centros mayoristas. Igualmente resultan diferentes para cada producto, las condiciones estructurales relativas a la comercialización e industrialización en cada país. Este aspecto se ha ilustrado ampliamente a lo largo de este informe. Vamos a ofrecer unas indicaciones para la interpretación de los Cuadros 4.1A a 4.1.F. En el bloque superior puede apreciarse, para cada país, en cada año, la serie de precios internos, la serie de apoyos al precio interno (API) y la serie de indicadores de apoyo al sector agropecuario (IASA). En cada serie se señala el precio mínimo (en recuadro oscuro) y el precio máximo (en recuadro claro). La última fila de cada serie indica la diferencia entre el valor máximo y el valor mínimo.

En el bloque siguiente, titulado "elementos estructurales" se relacionan, para el año 1992, el conjunto de estimativos obtenidos en cada país que permiten pasar del precio FOB al precio en chacra. Ahí se aprecian para cada país y cada producto considerado, la protección estructural (determinada por la eficacia de los puertos y por la distancia e infraestructuras de los mismos a los centros de consumo) así como la desprotección estructural (determinada por factores físicos, de distancia de la producción a los lugares de consumo y de condiciones de la red de carreteras y de la red de caminos rurales; y por factores de estructuras de comercialización e industrialización). También se incluye la protección neta estructural como diferencia de ambas. La matriz titulada "diferencial de protección neta estructural" no hace sino cruzar, para cada par de países, las diferencias en la protección neta estructural obtenida, para cada país, en el bloque anterior.

Pero como consecuencia de la existencia de coeficientes de conversión debido a diferencias de calidad, no es posible deducir que el diferencial de API sea igual al diferencial de precios internos más el diferencial de protección neta estructural. El último bloque se ha obtenido de la siguiente manera. En el año 1992, el diferencial de API ( $\Delta API$ ) entre dos países, se debe al diferencial de precios internos ( $\Delta P_D$ ) más "algo más". Ese "algo más" aunque no coincide con el diferencial de protección neta estructural, sí que obedece a elementos estructurales, es decir, a las así llamadas condiciones estructurales diferenciales (CED).

Es decir :

$$\Delta API = \Delta P_D + CED$$

Como en el año 1992 conocemos  $\Delta API$  y  $\Delta P_D$ , el término CED se obtendrá:

$$CED = \Delta API - \Delta P_D$$

En el Cuadro 4.1, las condiciones estructurales diferenciales en 1992 del Perú con respecto al Ecuador en arroz, por ejemplo, se obtendrían a partir de  $\Delta API_{(P,E)} = 98.6 - (0.2) = 98.4$  y

$$\Delta P_D = 236.70 - 174 = 62.70 ,$$

lo que da un CED equivalente a

$$\Delta \text{ API(P,E)} - \Delta P_D = 35.7$$

a favor del Ecuador y en contra del Perú.

Según la ecuación planteada, las diferencias de precios entre países penalizarían a aquéllos con peor situación estructural. Así, la diferencia de precios podría ser expresada como:

$$\Delta P_D = \Delta \text{ API} - \text{CED} .$$

En el caso mencionado del Perú y el Ecuador, si armonizase la protección entre ambos países, la diferencia de precios pasaría a ser de -35.7 , es decir, 35.7 dólares por tonelada inferior en el Perú que en el Ecuador. Como antes de la armonización el precio era superior en el Perú, se deduce que la armonización de APIs (liberación comercial) implicaría un perjuicio para los productores peruanos.

Esta es una conclusión importante, puesto que revela que la actitud de los países en relación con el apoyo al sector agropecuario se relaciona con las ventajas competitivas de cada país. Cuanto mayores son estas últimas menor es el grado de protección que están dispuestos a mantener (caso de Venezuela) y, al contrario, cuanto menores sean las ventajas competitivas, mayor es el grado de apoyo demandado (el Perú).

#### 5.4 Limitaciones para la PACA

A tenor del conjunto de fuerzas que operan a nivel internacional, así como en el interior de sus economías, no es probable que los países del Grupo Andino vayan a poder incrementar notablemente su grado de protección, ni tampoco a poder manipular la forma de protección. Esta última habrá de basarse en aranceles y "franjas" o "precios piso". La armonización del grado de protección tropieza con varias dificultades.

1. Las tendencias actuales a nivel mundial, regional y subregional dificultan la adopción de estrategias de constitución de perfectas "uniones aduaneras" o "mercados comunes" con fidelidad entre sus miembros y con una perfecta armonización de sus políticas comerciales exteriores (arancelarias y preferenciales).
2. Los países han manifestado, y manifiestan, una preferencia revelada hacia el establecimiento de grados de apoyo en función de sus ventajas comparativas y sus ventajas competitivas. Estas últimas dependen de un conjunto numeroso de "condiciones estructurales" que afectan a las infraestructuras (puertos, carreteras, caminos rurales), estructura agroindustrial (grado de concentración y poder de mercado de los industriales), estructura productiva (dimensión y grado de modernización de las explotaciones), estructura factorial (dotación relativa de tierra y trabajo, o también presión demográfica), estructuras de organización comercial (tipo de intermediarios, grado de coordinación vertical, desarrollo de modernos sistemas de distribución a nivel minorista) y estructuras de organización de los productores (nivel

de cohesión de los gremios, su implantación y sus estrategias más o menos innovadoras).

3. Este tipo de consideraciones de orden estructural, señaladas en el párrafo anterior, también están actuando como una fuerza, a nivel mundial, para socavar la legitimidad de la liberalización multilateral de los intercambios de productos en el seno del GATT. Por eso se pretende incorporar en él a los servicios (puertos, transporte por carretera, aéreo y ferrocarril, operadores logísticos, sistemas de aduanas, financiación, seguros, etc.). O al menos reducir legitimidad al sistema mundial del comercio encarnado en el GATT.
4. Este tipo de consideraciones podrían invocarse en el seno del Grupo Andino para inducir una armonización de políticas consistente en no retroceder, sino avanzar, en el campo de la armonización de la protección en frontera (aranceles y franjas) al tiempo que se recomiendan políticas tendentes a armonizar las ventajas competitivas, aunque se comprende que eso es casi equivalente a pedir una nivelación de los grados de desarrollo económico y social.
5. En vista de que la formación de uniones aduaneras o mercados comunes no es, ni va a ser, la única forma de establecer preferencias comerciales en el futuro y en vista de las preferencias reveladas de los países del Grupo Andino para establecer grados de apoyo relacionados con su ventaja comparativa y competitiva, pensamos que una muy armonizada PACA no es muy factible entre los cinco países del Grupo Andino. La teoría de la integración sugiere, desde el trabajo de Viner de 1950, la posibilidad de ganancias de bienestar de la integración regional. Pero eso no implica que sean seguras dichas ganancias. De hecho, suponen la existencia de reasignaciones de recursos intrarregionales y entre la región y el resto del mundo. Esas reasignaciones dependen del estímulo ocasionado por los precios relativos de los productos entre países y entre la región y el resto del mundo. Pero si esos cambios en los precios relativos no acaban de ser inductores de la reasignación a causa de las múltiples barreras estructurales, los beneficios de la integración se reducen o eventualmente se anulan. Incluso pueden ser teóricamente negativos.

## 5.5 MECANISMOS ALTERNATIVOS

1. En este contexto, la PACA debe de luchar en tres frentes fundamentales. Primero, armonización de aranceles y franjas. Segundo, eliminación de distorsiones al comercio. Y tercero, armonización de condiciones estructurales.
2. En este último ámbito de armonización de las condiciones estructurales sería muy provechoso el trabajo que podría realizar la Junta (Departamento Agropecuario) en un tema hasta ahora poco trabajado. Tal es el análisis y armonización de las organizaciones nacionales de coordinación horizontal y vertical en la producción, transformación y comercialización. Así lo está haciendo la Comunidad Europea en los últimos años por entender que algunas de las prácticas de dichas organizaciones atentan al principio de defensa de la competencia (Artículos 85 al 90 del Tratado de Roma).

3. Por su parte, el IASA debería de avanzar en el análisis de los apoyos indirectos o desvinculados de la producción (investigación, extensión, regadíos, caminos rurales, redes de silos) así como completar el cuadro de apoyos conectados con la producción a corto plazo y distorsionadores del comercio (agua, carburantes, impuestos) con el fin de detectar distorsiones y cuantificar su magnitud.
4. Finalmente, los países del Grupo Andino deben de realizar un gran esfuerzo en infraestructuras. Esa no es una excusa para no recomendar procesos de liberalización, sino para que se materialicen sus ganancias potenciales.
5. La posición de los autores de este informe, comprensivos con la razón moral que asiste a los agricultores en demanda de apoyos, conscientes de la conveniencia de preservar el sistema mundial de comercio encamado en el GATT, y atentos a la llamada de los "estructuralistas" que refutan la legitimidad de la liberalización mundial del comercio basado en las ventajas comparativas al resaltar la multitud de elementos (macroeconómicos y estructurales) que condicionan las ventajas competitivas, nos inclinamos por aceptar la liberalización gradual (tal como se deriva del documento Dunkel) a cambio de un voluntarismo máximo en la modificación del conjunto de condiciones estructurales que influyen en la competitividad así como en la coordinación de la políticas macroeconómicas.

## 5.6 COORDINACION VERTICAL, ESTABILIZACION Y DISTORSIONES

Si el sistema de franjas (con efectos estabilizadores) resultara desautorizado por el GATT o, incluso siendo compatible, debiera ser abandonado por las presiones del Banco Mundial en todos o la mayor parte de los productos, en un contexto económico en que los subsidios desconectados de la producción resultan financieramente no asumibles por los países del GRAN, y siendo los subsidios vinculados a la modernización y mejora de las condiciones estructurales eficaces pero con efectos a muy largo plazo, tan sólo les queda a los países una única alternativa: la coordinación vertical entre productores, industria y comercio.

Los primeros acuerdos de coordinación vertical surgen en Europa (Francia, Holanda, Reino Unido, Alemania) en los años treinta como consecuencia de la crisis en algunos mercados. Se enmarcaban en el auge del corporativismo, propio de los órdenes económicos dirigistas de aquellos años. Tras la derrota de Alemania, en la II Guerra Mundial, en los países donde el capitalismo de estado había producido aquellos abominables hechos históricos (Alemania), las corporaciones cayeron en desuso, y con ellas las fórmulas de coordinación vertical. Pero en los países donde el corporativismo no tuvo aquellas manifestaciones (Francia, Holanda y Reino Unido) tras la II Guerra Mundial, el desarrollo de las fórmulas interprofesionales (o cooperativas) de coordinación vertical, sí que fue notable. En Estados Unidos, el país con la más dura legislación en defensa de la competencia, dichas fórmulas existen desde la ley de comercialización de 1937. Los objetivos y actuaciones han sido diferentes según los países, sectores y circunstancias económicas del entorno. Pero siempre se han revelado como un factor de estabilización de mercados y de competitividad. También de una posición nacionalista en la defensa del sector agroalimentario.

Pero, si su existencia se revela funcional por una parte, sus efectos sobre la competencia han preocupado y preocupan tanto en los Estados Unidos como en la Comunidad Europea. En esta última, los artículos 85 al 90 del Tratado de Roma, establecen las disposiciones relativas a las reglas de la competencia comunitarias. El Reglamento 26 de 1962 define la aplicación de esas reglas a la producción y comercio de productos agrícolas, exceptuando de esa aplicación los acuerdos que formen parte de una organización nacional de mercado o sean necesarios para la realización de los objetivos del artículo 39 del Tratado. La aplicación de la reglas de la competencia a los acuerdos interprofesionales ha suscitado numerosos conflictos y ha ido recortando, en la práctica, su capacidad de intervención en los mercados.

La primera decisión de la Comisión de la Comunidad Europea relativa a un acuerdo interprofesional francés tuvo lugar en Julio de 1976 y concernía al BNIA (Buró Nacional Interprofesional del Armagnac). A ésta siguieron otras decisiones de la Comisión y sentencias del Tribunal de Luxemburgo, que coinciden en calificar a las organizaciones interprofesionales como asociaciones de empresas y acuñan el principio de que "cualquier intervención de un Estado miembro en los mecanismos de mercado, con excepción de los que la normativa comunitaria prevé expresamente, amenaza con entorpecer el funcionamiento de la organización común de mercados correspondiente". La financiación de los organismos interprofesionales mediante tasas parafiscales también plantea problemas con la legislación comunitaria. La Comisión asimila las tasas parafiscales a ayudas estatales, por lo que deben ser obligatoriamente comunicadas a la Comisión en el momento de su institución.

En su comunicación del 26 de Octubre de 1990, la Comisión asocia claramente el apoyo a las organizaciones interprofesionales a la reducción de las medidas de intervención comunitaria en los mercados. Tras valorar sus pros y contras en el marco de la reforma de la PAC, se inclina finalmente por un enfoque sectorial y pragmático en la creación de un marco comunitario para las organizaciones y acuerdos interprofesionales.

El ámbito de actuación de las interprofesiones, según la Comisión de la Comunidad Europea, sería la transparencia del mercado, la organización de relaciones verticales sectoriales, la promoción de los productos y la investigación. Aborda con mucha prudencia el tema de la "extensión de la norma" (se entiende extensión a los operadores que voluntariamente no pertenezcan a la interprofesión). En el Reino Unido el Milk Marketing Board (MMB) y Potato Marketing Board (PMB) son cooperativas de adscripción obligatoria, la primera integra verticalmente todo el proceso de transformación. En Holanda, los así llamados "produkshappen" son corporaciones verticales sectoriales de adscripción obligatoria. En estos últimos casos, a diferencia de Francia, el tema de la "extensión de la norma" no se presenta, pero actualmente (1993) deben de evolucionar hacia organizaciones de derecho privado y de carácter voluntario.

La normativa conocida hasta el momento establece un rígido control de la Comisión sobre las organizaciones interprofesionales creadas y pesados mecanismos para el reconocimiento de las interprofesiones. Define una lista de acuerdos y prácticas contrarios a la normativa comunitaria.

La aplicación de estos reglamentos comunitarios ha sido por el momento reducida en los Estados miembros de la Comunidad Europea, donde el actual debate sobre "subsidiariedad", principio descentralizador del Tratado de Maastricht contribuye a favorecer la aceptación de las organizaciones interprofesionales de coordinación vertical, como órganos privados de regulación y de gestión.

## 5.7 RECOMENDACIONES

En el GRAN, países como Venezuela y Bolivia han comenzado ya este tipo de instrumentos. En Bolivia, tras llegar a la convicción de que el camino de liberalización iniciado en 1985 resulta irreversible. En Venezuela, con una agroindustria más concentrada, la coordinación vertical ha comenzado a ser impulsada por el MAC. Las distorsiones que pueden provocar se constatan en nuestro sistema IASA donde, como puede apreciarse, el sistema de estabilización boliviano PROCAR parece haber contribuido a elevar el apoyo en los últimos años.

Así pues, la coordinación vertical va a ser un instrumento que se extenderá progresivamente por los países del GRAN. La materialización del objetivo de la PACA consistente en eliminar las distorsiones de mercado que semejante instrumento de estabilización puede producir y produce en los mercados, según se constata en la experiencia de otros países (vg. Comunidad Europea), aconsejan llegar a una Decisión de los Ministros del GRAN acerca de la necesidad de cooperación en el establecimiento de sistemas de coordinación vertical.

## 5.8 REFERENCIAS

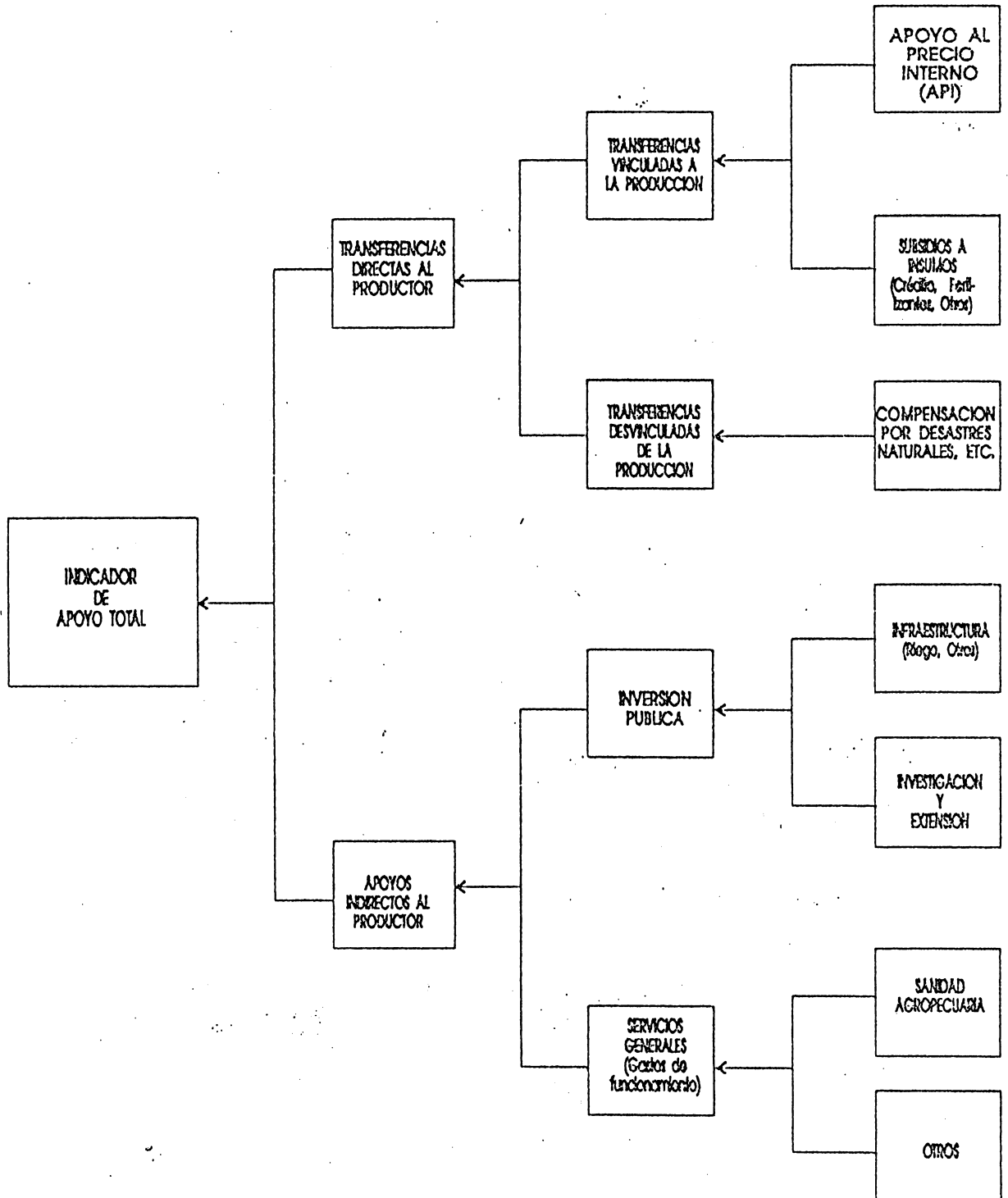
Bhagwati, J. (1991): *The World Trading System at Risk*. Harvester Wheatsheaf.

Perfetti, J.J. (1992): *Las paradojas en el desarrollo de la agricultura y las opciones de política*. Coyuntura Económica. FEDESARROLLO.

ANEXO 3  
INDICADORES DE APOYO AL  
SECTOR AGROPECUARIO  
PRESENTACION DIAGRAMATICA

# DIAGRAMA N° 1

## INDICADORES DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO

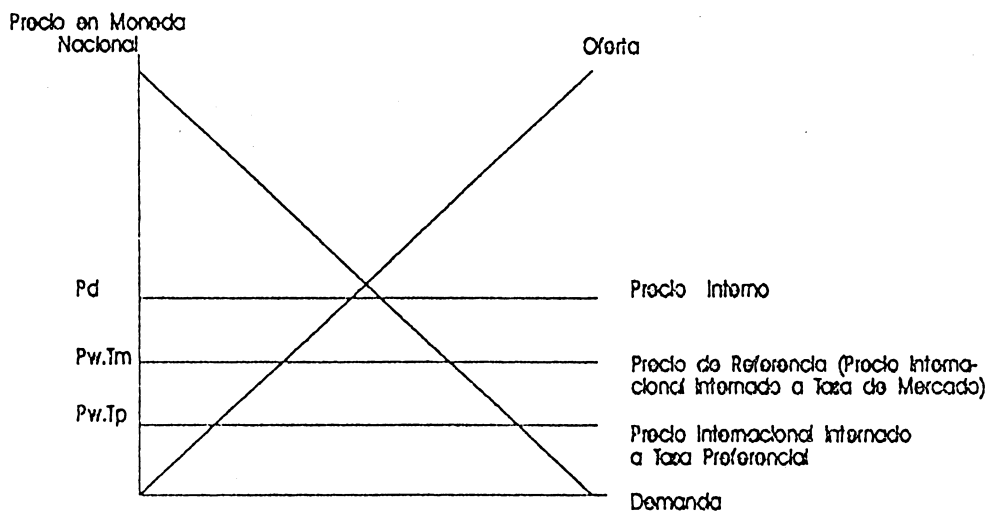




## DIAGRAMA N° 2

### APOYO AL PRECIO INTERNO

$$\boxed{\text{APOYO AL PRECIO INTERNO}} = \boxed{\text{PRECIO INTERNO AL PRODUCTOR (Precio Observado)}} - \boxed{\text{PRECIO INTERNO EN AUSENCIA DE INTERVENCION (Precio de Referencia)}}$$



$$\boxed{\text{APOYO AL PRECIO INTERNO}} = \boxed{P_d} - \boxed{P_w.Tm}$$

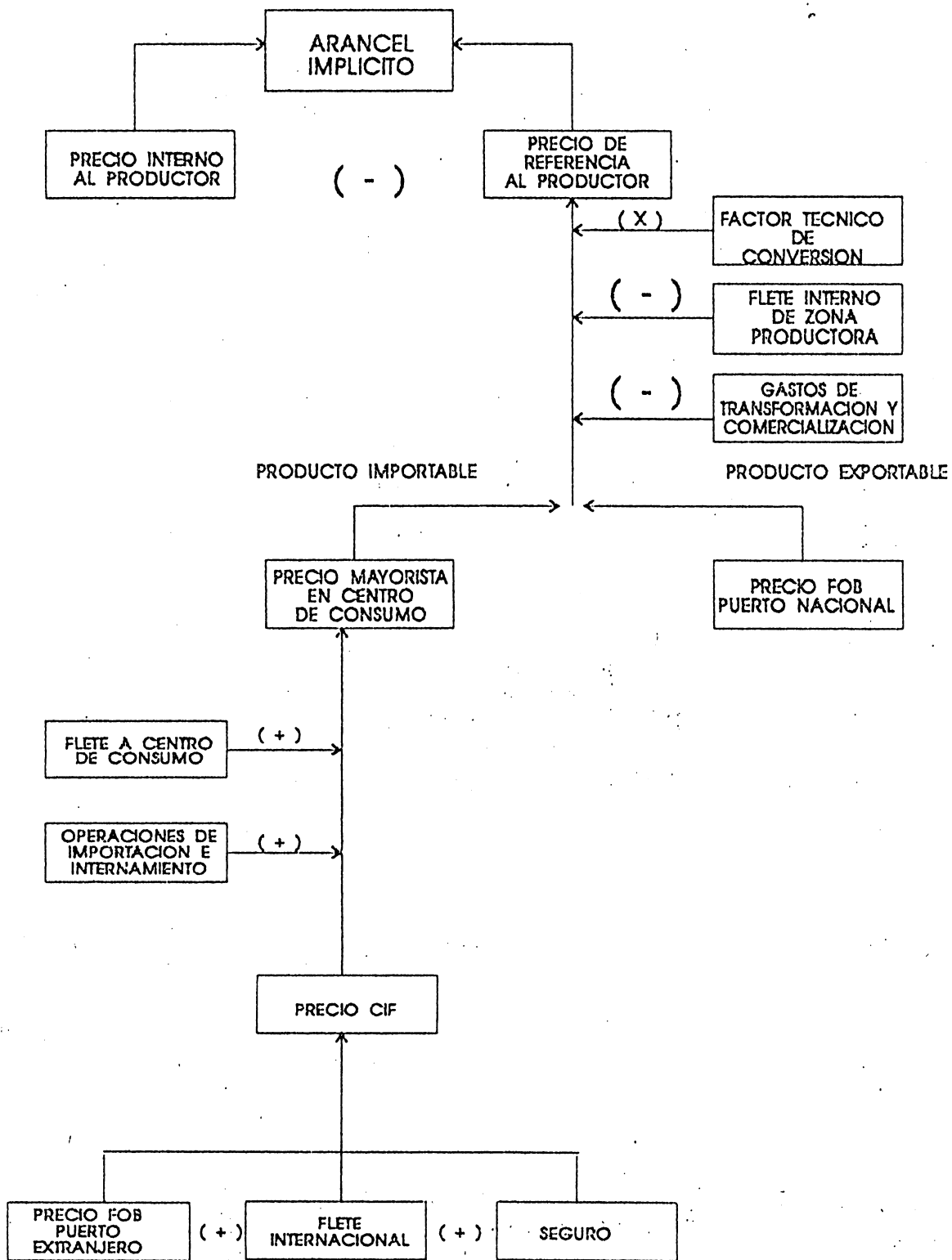
$$\boxed{\text{APOYO AL PRECIO INTERNO}} = \boxed{P_d - P_w.Tp} - \boxed{P_w.Tm - P_w.Tp}$$

↑  
ARANCEL IMPLICITO A TASA APLICADA A LAS IMPORTACIONES (A tasa preferencial)

↑  
DIFERENCIAL CAMBIARIO (Impuesto implícito por tasa preferencial)

# DIAGRAMA Nº 3

## APOYO AL PRECIO INTERNO: ARANCEL IMPLICITO



### DIAGRAMA Nº 4

## DIFERENCIAL CAMBIARIO O SUBSIDIO CAMBIARIO A LAS IMPORTACIONES DEL PRODUCTO

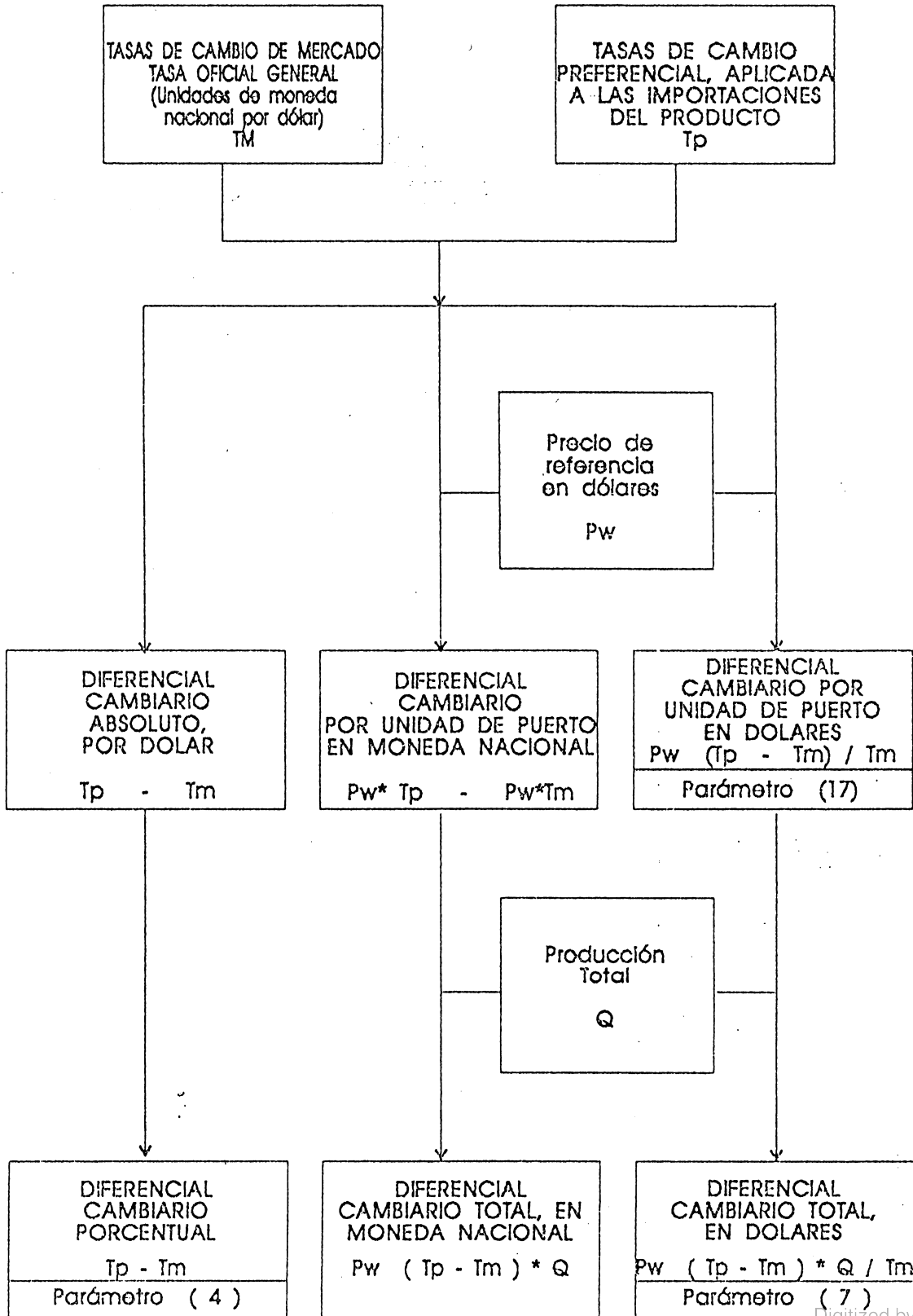
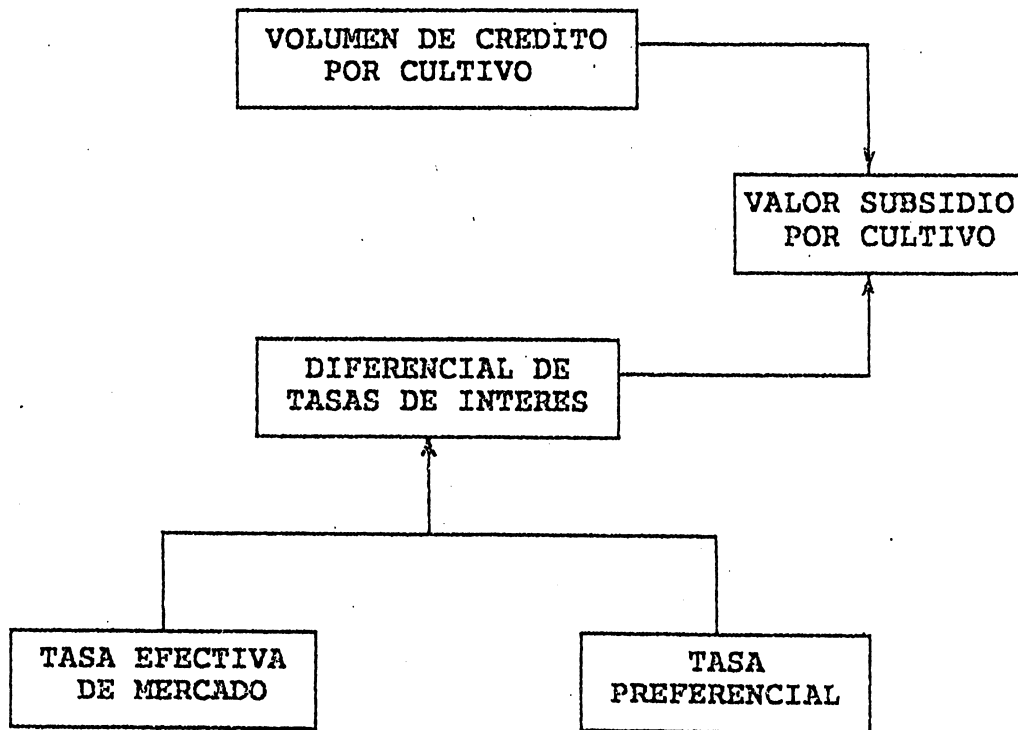


DIAGRAMA Nº 5

SUBSIDIO AL CREDITO  
A CORTO PLAZO  
(POR CADA PROGRAMA DE FINANCIACION)



## DIAGRAMA Nº 6

### SUBSIDIO A FERTILIZANTES

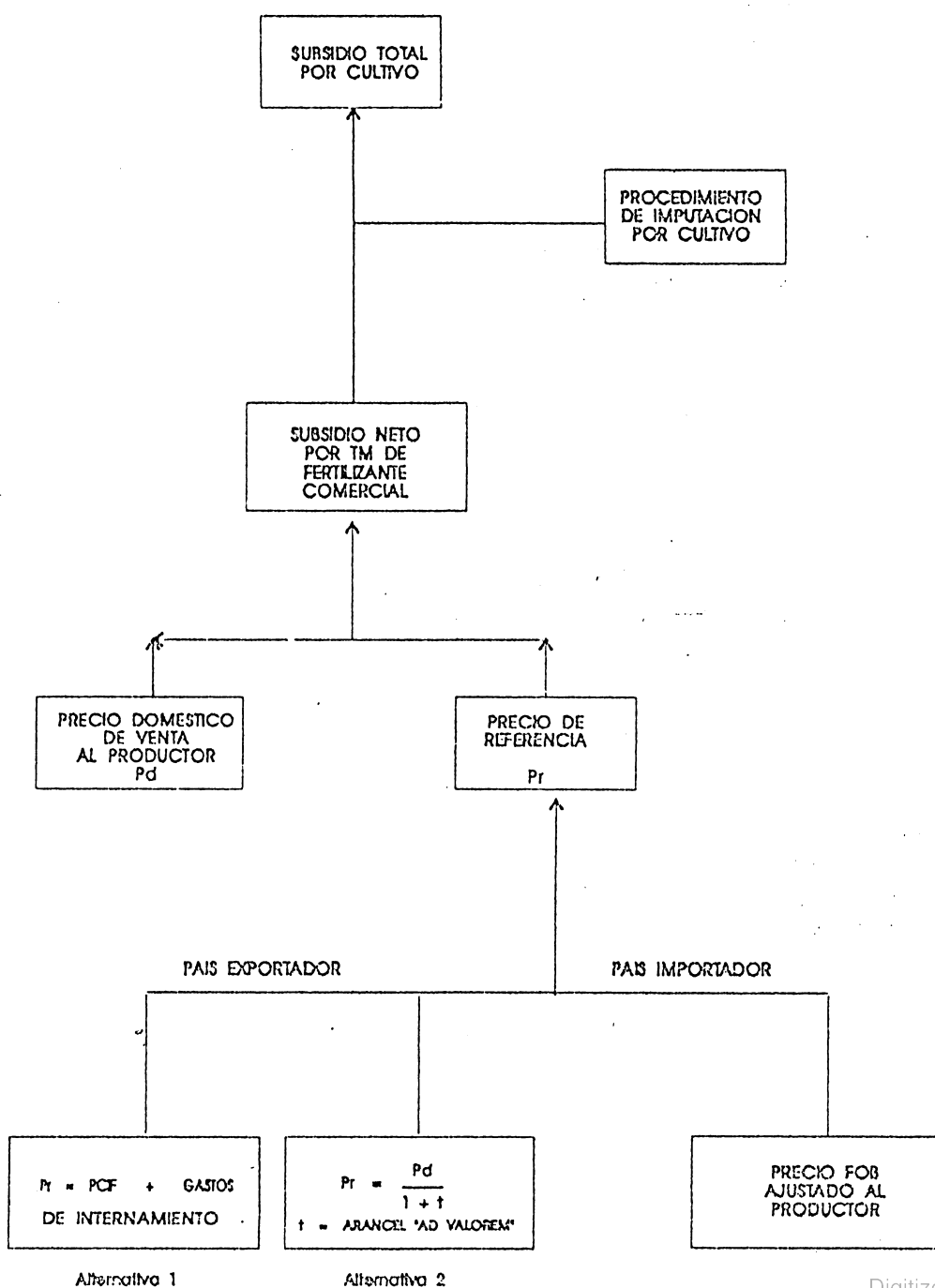
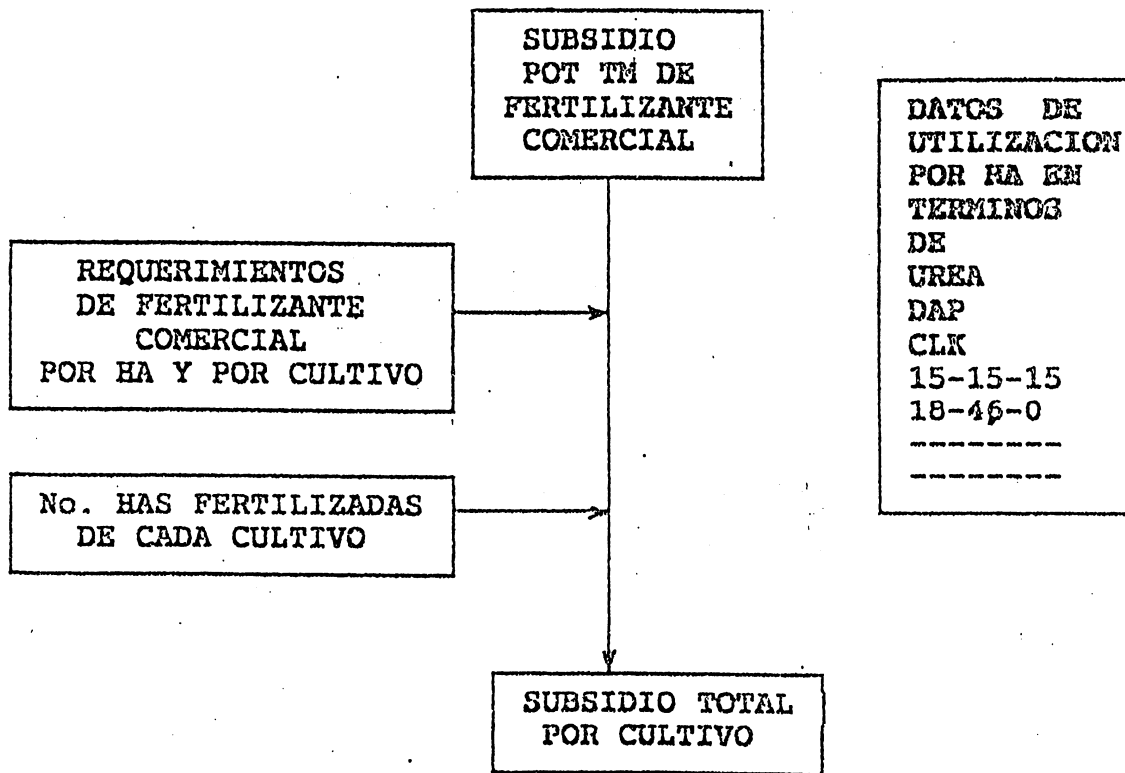


DIAGRAMA Nº 7

SUBSIDIO FERTILIZANTES  
(DATOS DE UTILIZACION EXPRESADOS EN TERMINOS  
DE FERTILIZANTES COMERCIALES)



# DIAGRAMA Nº 8

## SUBSIDIO A LOS FERTILIZANTES

(Datos de utilización expresados en términos de nutrientes)

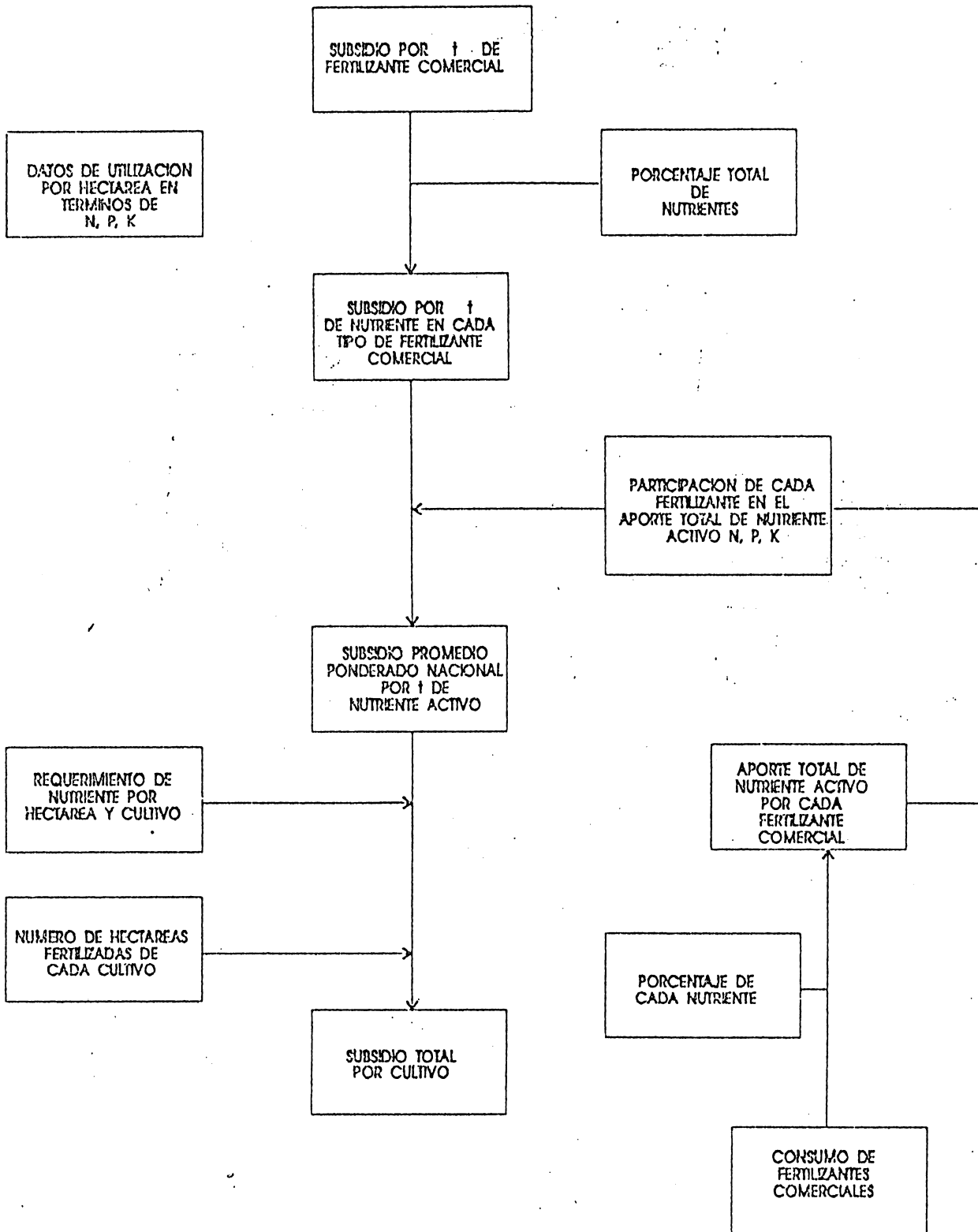
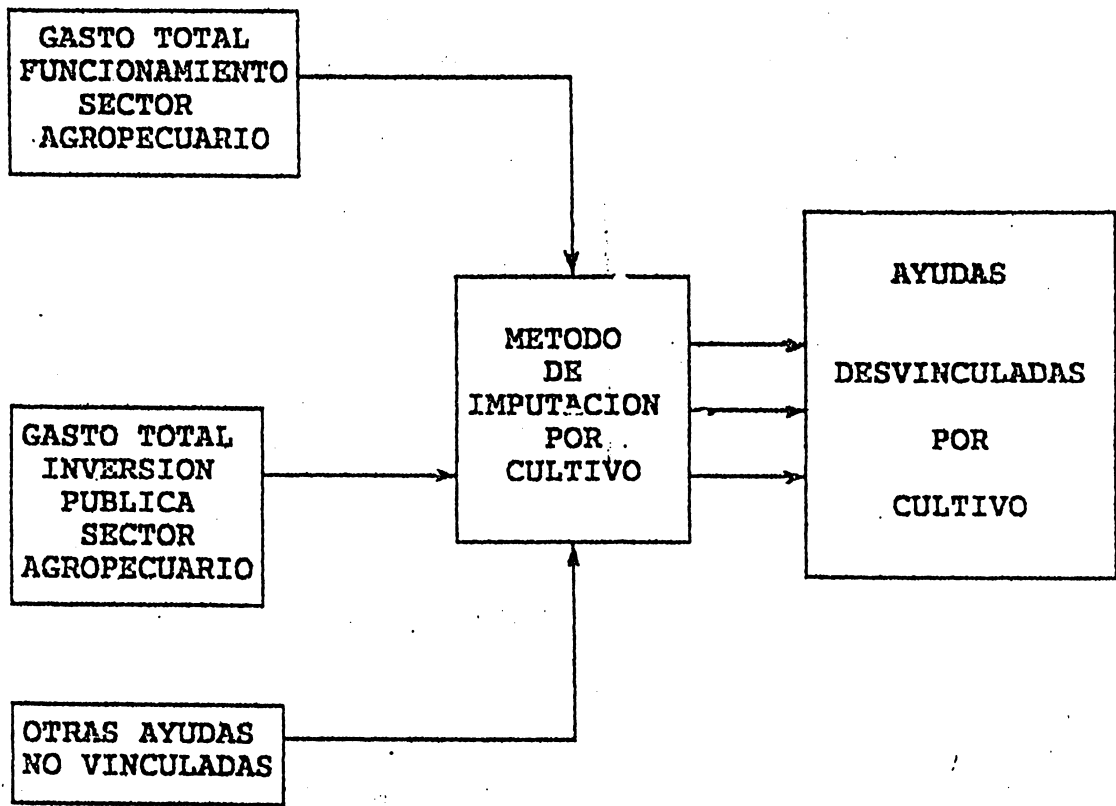


DIAGRAMA Nº 9

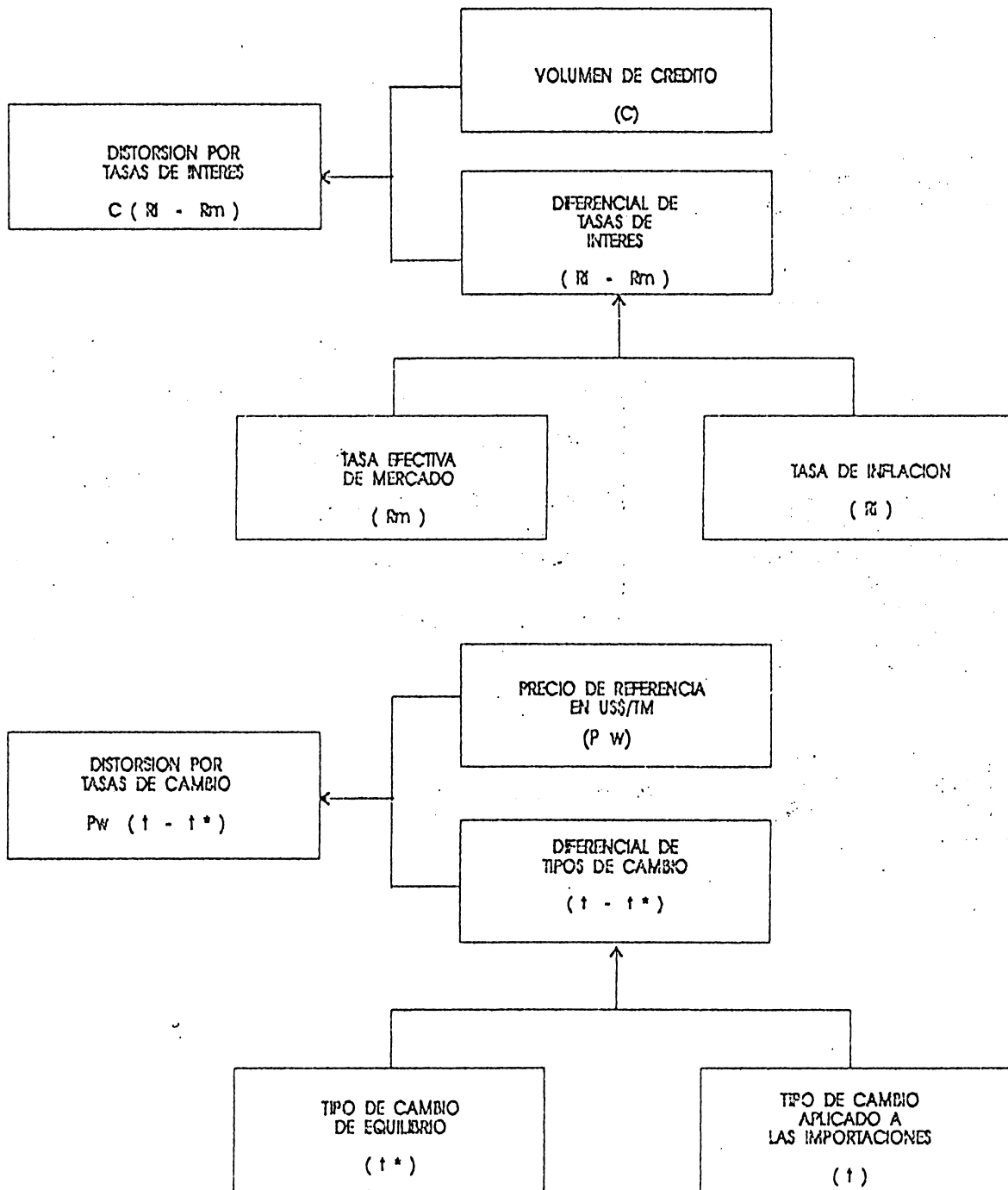
AYUDAS DESVINCULADAS DE LA PRODUCCION



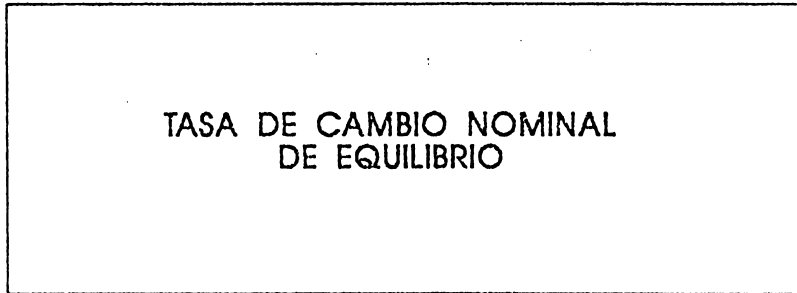


### DIAGRAMA Nº 10

### AJUSTES MACROECONOMICOS



## DIAGRAMA Nº 11



AQUELLA QUE DADOS . . . . . INDICE DE PRECIOS EXTERNO  
INDICE DE PRECIOS INTERNO

MANTIENE LA TASA DE CAMBIO REAL CONSTANTE E IGUAL A LA DE EQUILIBRIO

$$TCR = TCN \times \frac{IPE}{IPI}$$

IPE: INDICE DE PRECIOS EXTERNOS

IPI: INDICE DE PRECIOS INTERNOS

TCR: TASA DE CAMBIO REAL "DE EQUILIBRIO"

TCN: TASA DE CAMBIO NOMINAL DE EQUILIBRIO

$$TCN^* = \frac{TCR^*}{\frac{IPE}{IPI}}$$

Alternativamente, en lugar de tomarse la razón IPE / IPI, puede utilizarse, en la definición de TCR, la razón índice de precios de bienes transables / índice de precios de bienes no transables.

COMPONENTE DE APOYO AL PRECIO DE MERCADO INTERNO  
(RESULTADOS PRELIMINARES)

PRODUCTO: ARROZ	CONCEPTO	UNIDAD	PAIS: PERU							
			1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
(1)	PRECIO INTERNO (Pi) moneda extranjera a	US\$/t	201.00	223.00	100.00	174.00	141.00	226.00	236.73	
(2)	PRODUCCION (P)	1000 t	726.00	1169.00	1129.00	1092.00	966.00	814.00	827.00	
(3)	FACTOR DE CONVERSION TECNICO (Fc)		1.65	1.65	1.65	1.65	1.65	1.65	1.65	
	COTIZACION INTERNACIONAL									
(4)	Precio FOB Bangkok 5%	US\$/t	195.80	219.30	300.40	310.50	278.20	300.10	279.30	
(5)	Flete exterior Puertos del Golfo	US\$/t	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	
(6)	Seguro 1%	US\$/t	1.96	2.19	3.00	3.11	2.78	3.00	2.79	
(7)	Precio CIF (4)+(5)+(6)	US\$/t	232.76	256.49	338.40	348.61	315.98	338.10	317.09	
	PRECIO DE PRODUCTO IMPORTADO EN ALMACEN NACIONAL									
(8)	Operaciones de importacion (8%)	US \$/	18.62	20.52	27.07	27.89	25.28	27.05	25.37	
(9)	Transporte interno a almacen nacional	US \$/	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	
(10)	Precio Almacen Pw (7)+(8)+(9)	US \$/	259.38	285.01	373.48	384.49	349.26	373.15	350.46	
	PRECIO DE REFERENCIA (Pr)									
(11)	Gastos de comercializacion e industrializacion	US \$/	64.84	71.25	93.37	96.12	87.32	93.29	87.62	
(12)	Transporte de zona productora a centro mayor	US \$/	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	
(13)	Precio de referencia [(10)-(11)-(12)]/(Fc)	US \$/	96.69	108.34	148.55	153.56	137.54	148.40	138.09	
	COMPONENTE DE APOYO AL PRECIO INTERNO POR UNIDAD DE PRODUCTO									
(14)	En moneda extranjera (1)-(13)	US \$/	104.31	114.66	-48.55	20.44	3.46	77.60	98.64	
	COMPONENTE DE APOYO AL PRECIO INTERNO TOTAL									
(15)	En moneda extranjera (14)+(12)	Mill.	76	134	-55	22	3	63	82	
a	Promedio anual de los precios mensuales percibidos por el productor en chacra convertidos a US\$ mediante									
	Fuente: Boletín Estadístico del Sector Agrario. Ministerio Agricultura									
b	Fuente: Boletín Estadístico del Sector Agrario. Ministerio Agricultura									
c	Factor de conversión producto transformado / producto bruto. Consignar sólo en el caso de que los precios en frontera o al por mayor correspondan a una forma transformada. Fuente:									
d	Fuente: JUNAC									
e	Calculado para 1991. Fuente: Ministerio de Agricultura									
f	Incluye descarga, desestiba, inspección sanitaria, comisión, gastos bancarios. Calculado para 1991									
	Fuente: Ministerio de Agricultura									



## INDICADORES DE APOYO A LA AGRICULTURA EN EL GRUPO ANDINO \*

Informe presentado a la Segunda Sesión 1993:  
Ciencias y Tecnologías de la Sociedad.  
7 de Julio de 1993

Dr. José María García Álvarez-Coque  
(Consultor CE-JUNAC)  
con la colaboración de la Srta. Ana Cárdenas  
(JUNAC)

---

\* Se agradecen los comentarios a este trabajo por parte del Dr. Yesid Castro del Departamento Agropecuario de la Junta del Acuerdo de Cartagena

# INDICADORES DE APOYO A LA AGRICULTURA EN EL GRUPO ANDINO

Informe presentado a la Segunda Sesión 1993:  
Ciencias y Tecnologías de la Sociedad.  
7 de Julio de 1993

## I. INTRODUCCION

Desde junio de 1992, el Departamento Agropecuario de la Junta del Acuerdo de Cartagena, con la colaboración de la Comunidad Europea, está coordinando la puesta en marcha de un sistema de indicadores de apoyo al sector agropecuario en los distintos países del Grupo Andino (en adelante, GRAN). El objetivo fundamental de dicho sistema es el seguimiento del proceso de armonización de los incentivos a la producción agraria entre los cinco países que participan en un proceso de integración comercial.

En los países del Grupo Andino, como en otras regiones en desarrollo, el modelo de crecimiento económico vigente durante buena parte de la década de los ochenta se caracterizó por la industrialización por sustitución de importaciones. Estudios comparativos recientes<sup>1</sup> han permitido comprobar que las políticas de industrialización de numerosos países en desarrollo comportaron un apreciable "sesgo antiagrario", en el sentido de que el sector agrario se veía perjudicado por el efecto de: a) las intervenciones directas sobre los precios agrícolas que perseguían la provisión de alimentos baratos para la población urbana; y b) el impacto indirecto de las políticas macroeconómicas que, vía distorsiones sobre la tasa de cambio real, gravaban la competitividad de los sectores transables y, en particular, de la agricultura.

En los países andinos se está verificando, en los últimos años, un cambio de modelo económico, dentro del proceso conocido como "ajuste estructural" que ha conllevado la sustitución del orden económico dirigista por un sistema menos intervenido, en el que se pretende devolver al mercado un papel más relevante como mecanismo asignador de recursos. Este proceso coincide en el tiempo con una mayor intensidad en las negociaciones tendentes a liberalizar el comercio internacional agropecuario, bien en un ámbito intraregional (experiencias de integración en el continente americano), bien en un ámbito multilateral, en el marco de la Ronda Uruguay.

En este contexto, una medición del grado de apoyo a la agricultura de los países andinos permitiría responder a múltiples cuestiones, entre las que aquí destacamos tres: primero, si el cambio de modelo de desarrollo registrado en los países andinos ha provocado la corrección del mencionado sesgo antiagrario. Segundo, si la evolución de las políticas económicas con impacto en la agricultura ha conducido a una equiparación de las condiciones de competencia en los mercados agropecuarios de la subregión. Tercero y último, si la agricultura en la subregión se encuentra más o menos protegida que la de otras regiones del mundo.

Esta comunicación ofrece una breve síntesis del estado actual del proyecto, para lo cual presentamos, en primer lugar, las principales definiciones conceptuales y la metodología de estimación de los indicadores de apoyo a la agricultura. Seguidamente, realizamos un avance preliminar de algunos resultados obtenidos, junto con un examen de las cuestiones antes planteadas. Finalmente, concluimos con una indicación de los próximos pasos a acometer en el presente proyecto, con una discusión acerca de las posibles utilidades del sistema en el marco de las actuales negociaciones subregionales sobre armonización de políticas agropecuarias y eliminación de las distorsiones comerciales intraregionales.

---

1

Véase, Krueger, A.; Shiff, M. y Valdés, A.: "La Economía Política de las intervenciones de precios en América Latina". Banco Mundial. Washington, D.C., 1990.

El enfoque utilizado en la medición del grado de apoyo y de protección a la agricultura está basado en el concepto de Equivalente de Subsidio al Productor (ESP), popularizado por la OCDE. El ESP es una medida monetaria de las transferencias a los productores, directas o indirectas, tangibles o intangibles, que son resultado de las políticas económicas con impacto en la agricultura. Es, pues, una medida del grado de protección a los agricultores que recoge el efecto combinado sobre los incentivos a la producción de una multiplicidad de políticas. Dada la complejidad de las políticas agropecuarias en los distintos países, el ESP presenta la indudable cualidad de facilitar las comparaciones internacionales. Así, si el paquete de instrumentos de intervención pública en la agricultura difiere, de país a país, el ESP evalúa las políticas por sus efectos sobre los ingresos de los productores, algunos de ellos de carácter intangible por cuanto no comportan desembolsos presupuestarios. El ESP permite, por ejemplo, comparar el grado de protección de un país A que utiliza cuotas de importación y subsidios a los fertilizantes como herramientas de apoyo, con el de un país B cuyos instrumentos fueran los aranceles y las tasas de crédito preferencial.

La aplicabilidad del ESP a la medición del grado de protección de la agricultura andina ha sido discutida en diversos documentos de la JUNAC<sup>2</sup>. De las discusiones realizadas en dos Talleres subregionales sobre la utilización del ESP en el análisis y seguimiento del proceso de armonización de políticas agropecuarias en el área andina (Lima, septiembre de 1992; Quito, diciembre de 1992), a los que acudieron participantes procedentes de diversas instituciones de los cinco países de la subregión, se concluyó definir una medida del grado de apoyo a la agricultura que presentase una función doble: a) posibilitar el seguimiento de la armonización subregional de políticas con impacto en los incentivos a la producción a corto plazo, es decir, las más distorsionantes desde el punto de vista comercial; b) resultar conceptualmente comparable con el ESP, al objeto de facilitar las comparaciones internacionales entre el grado de protección de la agricultura en la subregión con el vigente en otros países o áreas comerciales. Por consiguiente, se definió una medida del grado de protección denominada IASA (Indicador de Apoyo al Sector Agropecuario), la cual recoge los siguientes elementos, correspondientes a diversas medidas de política sectorial:

- Apoyo al precio de mercado interno. Valoración monetaria de las transferencias hacia o desde la agricultura resultantes en un diferencial entre el precio doméstico efectivo recibido por los productores, y el que prevalecería en ausencia de intervenciones. Es una medida del efecto de toda política que aisle los mercados internos de las condiciones de libre competencia internacional (aranceles, precios mínimos de importación, licencias previas, y transferencias directas a los productores, entre otras medidas).
- Subsidios a insumos a corto plazo. Diversas intervenciones en los mercados de insumos agrícolas como los créditos de sostenimiento y los fertilizantes han sido causa de disparidad entre los precios pagados por los agricultores y los costes de oportunidad de los insumos en ausencia de intervención.

Ambos componentes sumados constituyen el IASA, que refleja el efecto combinado de las diversas intervenciones, protectoras o desprotectoras, sobre los ingresos de los agricultores. En realidad, el IASA, tal como se ha definido, es un subcomponente del concepto más amplio de ESP. El IASA se concentra en los efectos de las intervenciones que afectan los incentivos a la producción a corto plazo, es decir, las que distorsionan en mayor grado los intercambios comerciales. El ESP recoge, además, otro tipo de transferencias cuya vinculación con los incentivos a la producción no es tan directa. Así pues, el IASA es más coherente con el concepto de "caja ámbar", empleado en la Ronda Uruguay, que incluye las medidas comerciales sujetas a compromisos de reducción.

---

<sup>2</sup> Ver los documentos JUN/TALL.ESP.PA/ I y II, del 10 de setiembre de 1992 y 18 de enero de 1993, respectivamente.

El sistema de indicadores de apoyo establecido incluye un módulo que calcula las transferencias hacia o desde el sector agrario como consecuencia de las políticas cambiarias. Las intervenciones directas sobre las tasas de cambio oficiales han sido comunes en muchos países en desarrollo, y los casos de Perú, Ecuador y Venezuela, países en los que se han aplicado tasas preferenciales a las importaciones agropecuarias, son un reciente ejemplo. Los subsidios cambiarios a las importaciones han representado una forma de exacción implícita a la agricultura, por sus efectos depresivos sobre los precios domésticos. El impacto de las intervenciones directas en las tasas de cambio es capturado en nuestro sistema como un subcomponente (de signo negativo) del apoyo al precio interno.

Complementariamente, las políticas macroeconómicas y el proteccionismo industrial tienen indudables efectos sobre la tasa de cambio real, conllevando un impuesto o subsidio implícito sobre los sectores transables de la economía, en la medida en que las tasas de cambio estén apreciadas o depreciadas con respecto a sus niveles de equilibrio. Aunque los conceptos de "tasa de cambio de equilibrio" y de "atraso" o "adelanto" cambiario son ampliamente polémicos, nuestro proyecto contempla una estimación tentativa de los efectos de las distorsiones macroeconómicas sobre la tasa de cambio real. Dicha distorsión no es específica de la agricultura, y por ello no se incluye en el IASA, pero se consideró oportuna su medición, toda vez que sus efectos sobre la competitividad de la agricultura en los países en desarrollo pueden resultar incluso más apreciables que los derivados de las intervenciones directas sobre los precios agrícolas<sup>3</sup>.

Si el ESP o el IASA muestran o no realmente lo que pretenden medir (el grado de apoyo y de protección a la agricultura), ha sido objeto de un debate cuyos pormenores nos ahorramos aquí por limitaciones de espacio. Es menos discutible que, desde un punto de vista pragmático, ambos indicadores representan una herramienta sencilla de interpretar, y en consecuencia, fácilmente aceptable como instrumento de análisis por las partes implicadas en una negociación. En nuestro caso, el cálculo del IASA ha sido aplicado a una lista de productos agrarios que pueden considerarse "sensibles" en su exposición a los mercados internacionales y en los que suelen concentrarse los sistemas de franjas de precios empleados para estabilizar los costes de importación en determinados países de la subregión. Tales productos son trigo, arroz, maíz, sorgo, azúcar y leche. Esta lista se ha ampliado en los diversos países con otros productos con peso significativo en el comercio, como es el caso, por ejemplo, de la soya en Ecuador, Bolivia y Colombia.

El IASA se ha planteado no como un ejercicio "académico", sino como un instrumento útil, y en gran medida, consensuado entre grupos de trabajo de los cinco países andinos. La idea es alcanzar una metodología común y transparente, que permite las comparaciones internacionales y la utilización de los indicadores como instrumento de análisis del proceso de integración subregional. Por ello, después de dos Talleres subregionales, los grupos de trabajo nacionales han podido ofrecer en fechas recientes unos resultados preliminares, referidos al período 1986-1992.

### III LO QUE EL IASA PERMITE ESTUDIAR

Aunque resulta prematuro presentar resultados definitivos, sí podemos avanzar una primeras conclusiones, que al menos ilustran algunas de las cuestiones que nuestro proyecto puede ayudar a responder en el futuro. Así, volviendo a las preguntas planteadas en la introducción, veamos lo que puede apuntarse a partir de los resultados preliminares.

¿Ha sido la apertura económica en los países de la subregión un factor de corrección del denominado sesgo antiagrario? Si tomamos una muestra de cuatro productos representativos (arroz, azúcar, sorgo y leche), su nivel de apoyo total en el GRAN descendió bruscamente durante la segunda mitad de los ochenta, desde aproximadamente 1300 millones de dólares en 1986 hasta cifras negativas en 1989. Durante dicho período, únicamente en Bolivia se habían acometido planes de ajuste estructural, que sólo fueron emprendidos por el resto de países en años recientes. En 1991 y 1992, con los procesos de apertura ya iniciados en la mayoría de los países de la subregión, el apoyo total a esta muestra de productos crece considerablemente, con matices entre productos, superando los 500 millones de dólares en 1991 y 1992.



El caso de Perú es paradigmático, como lo revela el informe del grupo de trabajo peruano en nuestro proyecto, redactado por Ramirez y Anduaga<sup>4</sup>. Si se consideran globalmente los seis productos objeto de estudio (arroz, azúcar, leche, maíz, sorgo y trigo), su apoyo global descendió desde más de 200 millones de dólares en 1987 a una cifra negativa que superaba los 100 millones de dólares, pero esta vez como una transferencia de la agricultura al resto de la economía. Estos resultados corroboran estudios anteriores<sup>5</sup> que señalan los efectos perniciosos de las políticas intervencionistas comerciales y cambiarias sobre el sector agropecuario peruano y a pesar de los subsidios concedidos por la vía del crédito. Lo curioso es que, con el cambio de modelo de protección hacia uno menos intervencionista, los niveles de apoyo global se recomponen hasta superar de nuevo la cifra de 200 millones de dólares en 1991 y 1992. Entiéndase que esta vez no se trata de transferencias al sector a través de desembolsos presupuestarios sino por la vía "intangible" de la protección exterior.

Puede avanzarse, además, que nuestros resultados apoyan la hipótesis de que el sistema de protección exterior peruano, basado en una combinación de aranceles ad valorem y sobretasas, pudo haber contribuido significativamente a la elevación del grado de apoyo al precio al productor. Si los precios agrícolas reales tendieron a disminuir en los últimos años, la caída podría haber sido mucho más pronunciada en ausencia del sistema aplicado. Con este planteamiento no defendemos que el apoyo al precio interno deba ser un objetivo "per se" y ni siquiera negamos que puedan haber otros sistemas de apoyo alternativos, quizá más transparentes que el aplicado en Perú. Tan sólo se señala que el sistema sí pudo sostener los precios agrarios en un período de inestabilidad internacional y que la búsqueda de un sistema alternativo es una cuestión que merece ser ponderada con cautela. No obstante, mientras la protección comercial ha posibilitado el mencionado sostenimiento de los precios agrarios valorados en dólares, las distorsiones macroeconómicas sobre la tasa de cambio real han actuado como freno debido al acusado atraso cambiario registrado en los dos últimos años.

En cuanto a si la evolución de las políticas en el GRAN ha desembocado en una convergencia de los niveles de apoyo a la agricultura, puede reconocerse que sí la ha habido en cuanto al modo de apoyo, aunque no tanto en cuanto al grado. Así, la importancia de los subsidios a los insumos ha decaído por la crisis de tesorería de los distintos gobiernos, así como por una aproximación progresiva del crédito agropecuario a las condiciones de mercado. Lamentablemente, los grados de apoyo por unidad de producto siguen siendo muy dispares entre los países del GRAN. Así, si tomamos el ejemplo del trigo, un importable clave para la subregión, en 1992 el IASA por tonelada en Perú alcanzaba casi los 85 dólares, en Colombia bajaba a casi 40 dólares mientras que, en Ecuador y en Bolivia, era próximo a cero, e incluso negativo. Tales disparidades revelan la necesidad de armonizar los niveles de protección entre los países, si se quiere evitar una competencia desleal entre los mismos y una distorsión de los intercambios intraregionales. Por otro lado, queda abierta la cuestión de cuál sería el nivel de apoyo común deseable para los países del GRAN, en la fase de consolidación de una Unión Aduanera.

A pesar de la corrección del sesgo antiagrario constatada en la subregión en los dos últimos años, los niveles de apoyo suministrados a la agricultura en la mayoría de los países andinos, se encuentran todavía lejanos de los aplicados en las áreas industrializadas proteccionistas como los Estados Unidos o la Comunidad Europea. En la mayoría de los productos considerados, los países de la OCDE<sup>6</sup> aislan sus mercados domésticos de la competencia internacional situando sus precios internos a casi el doble de los niveles internacionales y, en un producto como el arroz, tan importante en la subregión andina, a casi el cuádruple. Como botón de muestra, siendo Perú el país que manifiesta un mayor grado de apoyo al arroz en la subregión, el precio interno de dicho producto sólo supera en un 70% el precio internacional. La comparación de los niveles de apoyo entre los países del GRAN y el mundo industrializado resulta crucial en el marco actual de negociaciones comerciales en el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio).

---

4 Ramirez, W. y Anduaga, J.: "Cálculo del indicador de apoyo al sector agropecuario peruano 1986-1992". Ministerio de Agricultura - Centro Peruano de Estudios Sociales. Junio 1993.

5 Escobal, J.: "Política de Precios y Subsidios Agrícolas: Impactos Macroeconómico y Sectorial. Perú 1985-1989".

6 Ver "Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook. 1992. OCDE. Paris. 1992.

#### IV COMENTARIO FINAL

Mientras que el proceso de integración regional en el ámbito agropecuario debe contemplar sin duda la armonización de políticas específicas, como las medidas de protección exterior (arancel externo común, franjas de precios), el IASA se presenta como un instrumento de análisis, con utilidades diversas. Primero, la medición del efecto protector global derivado de la combinación de distintas políticas específicas adoptadas por cada país. Segundo, la caracterización del modo en que cada país apoya a su agricultura. Tercero, el seguimiento de la armonización de los incentivos a la agricultura entre los distintos miembros del GRAN. Cuarto, la evaluación del grado de eficacia de medidas cuyo objetivo teórico sea el de apoyar al sector. Quinto, la investigación de los efectos comerciales previsibles como consecuencia de la culminación de la Unión Aduanera. Sexto y último, el suministro de información capital para reforzar la posición negociadora de la subregión en un contexto internacional.

En los próximos meses, el proyecto profundizará en dos vías principalmente: Primero, la utilización de los indicadores de apoyo en la identificación de propuestas para armonizar las políticas agropecuarias en el Grupo Andino y para definir posiciones de negociación frente a terceros mercados. Segundo, la extensión de la metodología del IASA en el sentido de incorporar el efecto sobre los ingresos agrícolas derivado de diversas políticas cuyo impacto se presume apreciable, como es el caso de los apoyos indirectos (inversión pública), las ventajas tributarias y las políticas de irrigación y energética.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA

TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES  
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

MATERIAL DE LECTURA

TEMA A

PRINCIPIOS BASICOS  
INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL  
LIBERALIZACION COMERCIAL

Santafé de Bogotá, D.C. Julio-Agosto 1993



## CONTENIDO

1. Listado de subtemas a tratar en el Tema A
2. Fórmulas de cálculo de coeficientes de protección
3. Glosario términos de Comercio Internacional.  
Banco Mundial
4. Lista de definiciones operacionales de las medidas de control de comercio.  
UNCTAD
5. Costos económicos de las restricciones comerciales.  
Jadish Bhagawari
6. La progresividad de las barreras comerciales.  
Alexamder Yeats
7. Las barreras no arancelarias al comercio.  
Andrzej Olechowski
8. Agricultura (Protección y disciplinas multilaterales).  
Delbert Fitchett
9. Productos tropicales  
Vicent Cable
10. Medidas de asistencia a la industria que no se aplican en frontera.  
Patricia Messerlin
11. Resumen de medidas e instrumentos de protección a la producción y exportación de productos agropecuarios aplicados por países desarrollados.
12. Los agricultores que viven del Estado.  
IICA
13. Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la CEE.  
CEPAL
14. Avances elevados en los grandes mercados desventaja para los países en desarrollo.  
Esperanza Duran, Serafino Marchese,  
René Vossenaar.  
Rev. Comercio Exterior. Vol. 4 Núm.6

15. Medida cuantitativa de la ayuda: el ESP.  
GATT
16. Por qué la liberalización del comercio es una medida acertada?  
Martín Wolf
17. Por qué hay resistencia a la liberalización?  
Richard Cooper
18. Liberalización multilateral.  
Robert E. Baldwin
19. Reciprocidad  
L. Alan Winters
20. La liberalización unilateral y las negociaciones comerciales multilaterales.  
J. Michael Finger y Paula Holmes



1. Listado de temas a tratar en el tema A sobre principios básicos (instrumentos de política comercial-liberalización comercial).

## I. INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL

### A. ARANCELES

1. AD-VALOREM
2. ESPECIFICOS

### B. MEDIDAS DE TIPO ARANCELARIO

1. CONTINGENTES ARANCELARIOS
2. ARANCELES ESTACIONALES
3. IMPUESTOS INTERNOS DISCRIMINATORIOS
4. SOBRETASAS CAMBIARIAS/CAMBIO MULTIPLES
5. DEPOSITOS PREVIOS

### C. RESTRICCIONES CUANTITATIVAS A LAS IMPORTACIONES

1. CUOTAS
2. PROHIBICIONES
3. AUTORIZACIONES DISCRECIONALES DE IMPORTACION
4. AUTORIZACIONES CONDICIONALES DE IMPORTACION

### D. LIMITACIONES VOLUNTARIAS DE EXPORTACIONES

### E. CONTROLES DE PRECIOS

1. DERECHOS VARIABLES
2. PRECIOS MINIMOS
3. LIMITACIONES VOLUNTARIAS DE PRECIOS DE EXPORTACION

### F. MEDIDAS DE CONTROL

1. INVESTIGACIONES Y VIGILANCIA DE PRECIOS Y VOLUMENES
2. DERECHOS ANTI-DUMPING Y DERECHOS COMPENSATORIOS.

## II. COSTOS DE LA PROTECCION

- A. TRANSFERENCIAS: CONSUMIDORES/PRODUCTORES/GOBIERNO
- B. INEFICIENCIA: PRODUCCION Y CONSUMO
- C. GENERACION DE MONOPOLIOS

## III. MEDICION DE LA PROTECCION

- A. PROTECCION MONIMAL
- B. PROTECCION EFECTIVA
- C. SUBSIDIO EQUIVALENTE AL PRODUCTOR



IV. AYUDAS INTERNAS: MEDIDAS DE PROTECCION QUE NO SE APLICAN EN LA FRONTERA

- A. SUBVENCIONES DIRECTAS A PRODUCTORES NACIONALES RELACIONADAS A LA PRODUCCION, INVERSION, EMPLEO
- B. DESGRAVACIONES Y EXENCIONES TRIBUTARIAS
- C. SUBVENCIONES A LAS TASAS DE INTERES
- D. SUBVENCIONES A LOS PRECIOS
- E. COMPRAS PREFERENCIALES DEL SECTOR PUBLICO
- F. NORMAS TECNICAS.

V. PROTECCIONISMO EN PAISES DESARROLLADOS

- A. ARANCELES
  - 1. PROGRESIVIDAD
  - 2. EFECTO RESTRICTIVO SEGUN GRADO DE ELABORACION
- B. BARRERAS NO ARANCELARIAS
- C. AGRICULTURA

## COEFICIENTE DE PROTECCION

### 1. PROTECCION NOMINAL:

$$\begin{array}{l} \text{COEFICIENTE} \\ \text{PROTECCION} \\ \text{NOMINAL} \end{array} = \frac{\text{PRECIO INTERNO} \\ \text{MAYORISTA}}{\text{PRECIO IMPORT.} \\ \text{NIVEL MAYORISTA} \\ \text{(SIN ARANCEL)}}$$

### 2. PROTECCION EFECTIVA:

$$\begin{array}{l} \text{COEFICIENTE} \\ \text{PROTECCION} \\ \text{EFECTIVA} \end{array} = \frac{\text{VALOR AGREGADO} \\ \text{A PRECIOS INTERNOS}}{\text{VALOR AGREGADO} \\ \text{A PRECIOS IMPORT.}}$$

### 3. SUBSIDIO EQUIVALENTE AL PRODUCTOR

$$\begin{array}{l} \text{SUBSIDIO} \\ \text{EQUIVALENTE} \\ \text{PRODUCTOR} \end{array} = \frac{\text{PRECIO INTERNO} + \text{SUBSIDIOS} + \text{IMPUESTOS}}{\text{PRECIO IMPORT.} \\ \text{NIVEL FINCA}} \\ \text{(SIN ARANCEL)}$$



# Anexo 1

## Glosario

En este glosario se presentan algunas de las principales expresiones especializadas que se emplean en la esfera del comercio internacional. No se han incluido aquellas cuyo significado no varía con respecto al que tienen habitualmente.

Dados el enfoque de este manual y las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay recientemente iniciadas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), muchas de las definiciones se ajustan a las prácticas corrientes del GATT. En los casos en que corresponde, en las definiciones se hace referencia también a algunos de los instrumentos pertinentes del GATT:

- Art. II: Artículo II del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
- IBDD, 26S/141: Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, Vigésimo sexto Suplemento, página 141.

**ACUERDO DE COMERCIALIZACION ORDENADA**  
Véase **LIMITACION VOLUNTARIA DE LAS EXPORTACIONES.**

**ACUERDO DE LIMITACION VOLUNTARIA** Véase **LIMITACION VOLUNTARIA DE LAS EXPORTACIONES.**

**ACUERDOS DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES (NCM)** Los acuerdos (también conocidos como códigos) concertados en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio:

- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
- Acuerdo sobre Compras del Sector Público
- Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII ("Código de Subvenciones")
- Acuerdo de la Carne de Bovino
- Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos
- Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII ("Código de Valoración en Aduana")
- Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
- Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles
- Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI ("Código Antidumping"). (IBDD, 26S/9 y siguientes.)

**ACUERDO MULTIFIBRAS** "Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles." Acuerdo negociado en 1973 como excepción temporal de las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y renovado a ciertos intervalos posteriormente. Reglamenta el comercio de algunos productos textiles entre sus signatarios a través de acuerdos de limitación negociados bilateralmente y sujetos a condiciones definidas.

**ACUERDOS RELATIVOS AL MARCO JURIDICO** Los cuatro "acuerdos relativos al marco jurídico" para el comercio internacional que emanaron de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio: 1) Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (la "cláusula de habilitación"); 2) Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos; 3) Medidas de salvaguardia adoptadas por motivos de desarrollo, y 4) Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia. (IBDD, 26S/221 y siguientes.)

**AFORO ADUANERO** Determinación, con arreglo a criterios claramente definidos, del aforo de las mercancías a los efectos de aplicar derechos de aduana sobre su importación. (Art. VII; Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; IBDD, 26S/128 y 166.)

**AJUSTE ESTRUCTURAL** Proceso de reajustar la estructura de producción y empleo de una economía nacional para hacer frente a los cambios en las condiciones económicas o comerciales. (IBDD, 31S/156.)

**AJUSTE FISCAL EN FRONTERA** Medidas fiscales encaminadas a compensar, total o parcialmente, el trato diferente que se da ya sea a las importaciones en relación con productos nacionales similares o a las exportaciones en relación con productos similares vendidos en el mercado interno. Por ejemplo, los reintegros de impuestos indirectos internos sobre los bienes destinados a la exportación, o los cargos sobre las importaciones similares a los impuestos establecidos sobre productos internos similares. Véase también **REINTEGRO**. (Art. III; Informe del Grupo de trabajo

sobre ajustes fiscales en frontera, IBDD, 18S/106.)

**ANULACION** La denegación de los beneficios derivados de las obligaciones contractuales. (Art. XXIII; IBDD, 26S/229.)

**ARANCEL** Véase DERECHO DE ADUANA.

**BARRERA NO ARANCELARIA** Véase OBSTACULO NO ARANCELARIO.

**CLAUSULA DE ANTERIORIDAD** En el PROTOCOLO DE APLICACION PROVISIONAL, la cláusula que exige de las obligaciones del GATT a ciertas prácticas comerciales de determinadas partes contratantes, en los casos en que dichas prácticas se regían por legislación nacional vinculante promulgada con anterioridad a la adhesión al GATT. Diversos protocolos posteriores de adhesión al GATT contienen cláusulas similares.

**CLAUSULA DE EXTINCION** En un instrumento jurídico, la cláusula en que se establece la duración de su validez.

**CLAUSULA DE HABILITACION** Decisión sobre "Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo". Esta decisión, que constituye uno de los ACUERDOS RELATIVOS AL MARCO JURIDICO, permite a las partes contratantes del GATT, no obstante las disposiciones antidiscriminatorias contenidas en el Artículo I del Acuerdo General, "conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes". Véase también SISTEMA GENERALIZADO DE REFERENCIAS.

**CLAUSULA LIBERATORIA** Una cláusula de urgencia en un texto jurídico que permite la derogación temporal de sus disposiciones. La cláusula liberatoria del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio está plasmada en su Artículo XIX, que permite, sobre una base temporal, la suspensión, modificación o retiro de una obligación o concesión relacionada con un producto específico, en los casos en que un aumento imprevisto de las importaciones de dicho producto o de otro similar cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales. Véase también MEDIDA DE SALVAGUARDIA. (Art. XIX.)

**CODIGO** Véase ACUERDOS DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES (NCM).

**COMERCIO DE COMPENSACION** Modalidad de trueque en virtud de la cual el exportador se compromete a compensar el valor de sus exportaciones, total o parcialmente, mediante la realización de importaciones del país al que hace las exportaciones. Véase también REQUISITO DE COMPENSACION.

**COMERCIO DE ESTADO** Actividad comercial de un organismo o empresa del Estado o de una empresa a la que el Estado ha otorgado privilegios especiales respecto del comercio internacional. El comercio de Estado no entraña necesariamente la existencia de un monopolio ni de restricciones comerciales cuantitativas. (Art. XVII.)

**COMERCIO ESTATAL** Véase COMERCIO DE ESTADO.

**COMPENSACION** Medidas adoptadas después del retiro de una concesión (arancelaria o de otro tipo) a fin de compensar esa medida. (Art. XXVIII.)

**COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO** Las operaciones de compra, arrendamiento financiero (*leasing*), alquiler o compra a plazos realizadas por entidades u organismos públicos. (Acuerdo sobre Compras del Sector Público, IBDD, 26S/37.)

**CONCESION** Véase CONCESION ARANCELARIA.

**CONCESION ARANCELARIA** En el marco del GATT, el compromiso asumido por una parte contratante de imponer a un producto específico un derecho de aduana que no sea superior al establecido en su lista de CONCESIONES ARANCELARIAS. Dicha lista figura como anexo del PROTOCOLO DE ADHESION de dicha parte contratante al GATT. (Arts. II, XXVIII y XXVIII bis.)

**CONSOLIDACION** Véase CONCESION ARANCELARIA.

**CONTENIDO, NACIONAL o LOCAL** En el marco del REGLAMENTO RELATIVO A MARCAS DE ORIGEN, la proporción de un artículo que se ha producido en el nivel nacional o local, o el valor agregado en uno u otro nivel por la producción de dicho artículo.

**CONTINGENTE** Medida orientada directamente a limitar el comercio (de importación o de exportación) de un producto determinado, que especifica ya sea la cantidad máxima o el valor máximo de las importaciones o exportaciones.

- Global: especifica el volumen o el valor total de las importaciones (o exportaciones) de un producto dado, sin tomar en cuenta el país o países de origen (o de destino).
- Bilateral: se aplica a las importaciones de un país específico (o a las exportaciones a dicho país).
- Por países: no sólo especifica el volumen o valor total de las importaciones (o exportaciones) de un producto dado, sino que también establece la distribución de ese comercio entre los diversos países de origen (o de destino). (Arts. XI, XIII, XIV.)

**CONTINGENTE ARANCELARIO** El volumen específico de importaciones de un producto en un período dado, que determina la aplicación de tasas arancelarias diferentes, utilizándose la tasa más baja hasta que se alcanza dicho volumen y la más alta posteriormente. (Art. XIII.)

**CONTINGENTE BILATERAL** Véase CONTINGENTE.

**CONTINGENTE GLOBAL** Véase CONTINGENTE.

**CONTROL DE CAMBIOS** Control por un gobierno o banco central de las tenencias, ventas y compras de divisas.

**CUOTA** Véase CONTINGENTE.

**DEGRESIVIDAD** Característica incorporada en una medida que asegura la atenuación de su estricta aplicación con el transcurso del tiempo.

**DERECHO** Véase DERECHO DE ADUANA.

**DERECHO AD VALOREM** Los derechos ad valorem (aranceles, cargos, etc.) se basan en el valor del producto gravable y se expresan como un porcentaje: por ejemplo, derechos del 20% sobre el valor de los automóviles.

**DERECHO ANTIDUMPING** Derechos que se cobran sobre las importaciones para compensar el efecto del DUMPING. (Artículo VI; Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/188.)

**DERECHO ARANCELARIO ADUANERO AUXILIAR** DERECHO DE ADUANA adicional que se cobra sobre un producto, por encima de la tasa consolidada (CONCESION ARANCELARIA).

**DERECHO COMPENSATORIO** Derechos que se imponen sobre los bienes importados con objeto de compensar el efecto de una PRIMA o SUBVENCION otorgadas respecto de la fabricación, producción o exportación de dichos bienes. (Art. VI; Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/62.)

**DERECHO DE ADUANA** Cargos impuestos sobre las importaciones que se consignan en el arancel de aduanas del país importador. Los derechos de aduana pueden ser ESPECIFICOS o AD VALOREM, o pueden ser mixtos (un derecho ad valorem con un mínimo específico). (Art. II.)

**DERECHO DE AUTOR** Véase PROPIEDAD INTELECTUAL.

**DERECHO DE NEGOCIACION INICIAL** El derecho que tiene una parte contratante con la cual se negoció una concesión inicialmente, por ejemplo, en relación con su modificación.

**DERECHO ESPECIAL DE GIRO** Servicio de pagos internacionales administrado por el Fondo Monetario Internacional. Se utiliza también como una unidad de cuenta internacional, definida en función de las cinco monedas nacionales más importantes que intervienen en el comercio internacional.

**DERECHO ESPECIFICO** Los derechos (aranceles, cargos, etc.) expresados en función de una cantidad fija por unidad del producto imponible; por ejemplo, un derecho de US\$1.000 sobre cada vehículo importado o un derecho de US\$50 sobre cada tonelada de trigo importada.

**DERECHO VARIABLE** Cargo variable sobre las importaciones en virtud del cual el precio de importación de un producto se pone al mismo nivel o se eleva por encima de un precio interno decretado con objeto de proteger a la producción nacional de la competencia de las importaciones. Respecto del precio interno decretado, este derecho varía en forma inversa al precio mundial.

**DESMANTELAMIENTO** En el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, el término desmantelamiento se refiere a la eliminación gradual, y sin concesiones, de las medidas incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General o los instrumentos negociados en el marco del GATT o bajo sus auspicios, ya sea mediante su abolición total o su modificación para que

se ajusten a las disposiciones del GATT. (Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay, GATT/1396.)

**DUMPING** Una forma de discriminación en materia de precios en virtud de la cual se permite, según se expresa en el GATT, "la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal"; en otras palabras, se permite que "su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador". El margen de dumping es la diferencia entre los dos precios. (Art. VI; Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/188.)

**ESPECIFICIDAD** Característica de las medidas que se aplican específicamente a una empresa o industria o a un grupo de empresas o industrias.

**ETIQUETADO** Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

**EXENCION** Autorización para la no observancia de una obligación contraída que tiene validez legal.

**EXENCION PERSISTENTE** Exención concedida en virtud del GATT en 1955 cuando desaparecieron las dificultades de balanza de pagos que habían justificado la aplicación, por las principales naciones industriales, de restricciones a la importación de acuerdo con las disposiciones del Artículo XII del Acuerdo General. A fin de permitir que la industria nacional se ajustase a la eliminación de esas restricciones, esta exención permitía el mantenimiento, durante un período de transición y en ciertas condiciones, de limitaciones cuantitativas aplicadas a productos que habían gozado de la protección de las restricciones durante varios años. (IBDD, 3S/39.)

**FORMALIDADES CONSULARES** Las formalidades que deben cumplirse en relación con las importaciones y que entrañan la intervención de un cónsul, por ejemplo, para la legalización de documentos. Pueden cobrarse derechos consulares por estos servicios. (Art. VIII.)

**GRADUACION** Concepto en virtud del cual se vinculan los derechos y obligaciones de un país en desarrollo con su nivel de desarrollo.

**IMPORTACION CONDICIONAL** Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

**LIMITACION VOLUNTARIA DE LAS EXPORTACIONES** Acuerdos officiosos entre un exportador y un importador, en virtud de los cuales el primero conviene en limitar las exportaciones de un producto específico a fin de evitar trastornos en la industria del país importador y la posible imposición por éste de limitaciones obligatorias. Estos acuerdos pueden concertarse a nivel de la industria o del gobierno. En este último caso, a veces se denominan "acuerdos de comercialización ordenada".

**MARCA DE FABRICA Y DE COMERCIO** Véase PROPIEDAD INTELECTUAL.

**MARCA DE ORIGEN** Véase OBSTACULO TECNICO

AL COMERCIO.

**MARGEN DE DUMPING** Véase DUMPING.

**MEDIDA "DE LA ZONA GRIS"** Medidas que no están claramente en consonancia con las obligaciones contractuales correspondientes; por ejemplo, las LIMITACIONES VOLUNTARIAS DE LAS EXPORTACIONES en el caso del GATT.

**MEDIDA DE SALVAGUARDIA** Medida de urgencia adoptada con objeto de proteger (salvaguardar) a: 1) los productores nacionales de un producto dado en caso de un aumento imprevisto de las importaciones (Art. XIX; IBDD, 26S/227, 29S/12 y 30S/234) (véase también CLAUSULA LIBERATORIA), 2) la posición financiera externa y de balanza de pagos de un país (Arts. XII, XVIII:B), 3) una industria incipiente establecida en un país menos desarrollado con la finalidad de promover su desarrollo económico (Art. XVIII:C; IBDD, 26S/227.)

**MEDIDA DE URGENCIA** Véase MEDIDA DE SALVAGUARDIA.

**MEDIDA NO ARANCELARIA** Toda medida gubernamental con consecuencias posibles en el valor, volumen o dirección del comercio. Véase también OBSTACULO NO ARANCELARIO.

**MENOSCABO** Anulación o debilitamiento de las ventajas derivadas de las obligaciones contractuales. (Art. XXIII; IBDD, 26S/229.)

**NCCANomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera.** Una clasificación internacional de los productos para fines aduaneros. Véase también SISTEMA ARMONIZADO.

**NORMA** Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

**NORMA DE COMERCIALIZACION** Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

**NORMA RELATIVA AL ABASTECEDOR PRINCIPAL** En las negociaciones bilaterales, la norma con arreglo a la cual una concesión respecto de las importaciones de un producto específico ha de negociarse sólo con el país que es efectiva o potencialmente el abastecedor principal de ese producto. En el marco del GATT y de acuerdo con el PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA, esa concesión se haría extensiva entonces a todas las demás partes contratantes.

**OBSTACULO NO ARANCELARIO** Toda medida gubernamental con consecuencias efectivas en el valor, volumen o dirección del comercio. Véase también MEDIDA NO ARANCELARIA

**OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO** Obtáculo al comercio que se deriva de la aplicación de reglamentos técnicos y normas, como requisitos en materia de pruebas, etiquetado, envase y embalaje, marcado, certificación y marcas de origen; reglamentos de protección de la salud y la seguridad, y reglamentos sanitarios y fitosanitarios. (Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, IBDD, 26S/9.)

**PARTE CONTRATANTE** En el marco del GATT, un país que se ha adherido al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Cuando esta expresión se escribe "parte(s) contratante(s)", se refiere a los países considerados individualmente; cuando aparece como "Partes Contratantes", se refiere a todas las partes contratantes actuando en forma conjunta.

**PARTE IV** La Parte IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que se relaciona con el "Comercio y Desarrollo". Esta parte se añadió posteriormente al Acuerdo General, y entró en vigor en junio de 1966. (Arts. XXXVI-XXXVIII.)

**PATENTE** Véase PROPIEDAD INTELECTUAL

**POLITICA FISCAL** Política oficial que rige las actividades de obtención de ingresos fiscales (impuestos, derechos, cargos, etc.) y de gasto de tales ingresos.

**POLITICA MONETARIA** La política oficial por que se rige el sistema monetario (oferta monetaria y tasas de interés).

**PRACTICA COMERCIAL RESTRICTIVA** Métodos que emplean las empresas comerciales para limitar el acceso a los mercados y restringir la competencia (como la creación de un cartel). (IBDD, 9S/29 y 182.)

**PRECIO BASICO DE IMPORTACION** Véase SISTEMA DE PRECIOS MINIMOS.

**PRECIO DE INTERVENCION** Véase SISTEMA DE PRECIOS MINIMOS.

**PRECIO DE REFERENCIA** Véase SISTEMA DE PRECIOS MINIMOS.

**PREFERENCIA** Trato preferencial. En el marco del GATT, este término entraña una derogación, en el sentido de permitir un trato más favorable, del PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA incorporado en el Artículo I del Acuerdo General; por ejemplo, el SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS.

**PRIMA** Asistencia financiera proporcionada a los productores, fabricantes, exportadores, etc. Véase también SUBVENCION.

**PRIMA DE COMPLEMENTO** Pagos monetarios directos realizados por el gobierno a los productores para compensar la diferencia entre el precio de mercado de un producto y un precio garantizado más alto para el mismo, por ejemplo, cuando son bajos los precios internacionales de un producto básico.

**PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA** El principio plasmado en el Artículo I del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en virtud del cual todo privilegio o concesión otorgado por una parte contratante del GATT a un producto originario de otra parte contratante será otorgado incondicionalmente a todo producto similar originario de todas las demás partes contratantes. (Art. I.)

**PROCEDIMIENTO DE PETICIONES Y OFERTAS** Pro-

cedimiento de negociación basado en la presentación, por cada una de las partes, de una lista de las concesiones pedidas de las otras partes, seguida de una lista de oferta de las concesiones que podrían otorgarse si se atendiera la petición presentada. En el marco del GATT, las negociaciones por lo general se realizan sobre una base bilateral, y se da alcance universal a sus resultados mediante la aplicación del PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA. La concertación de un conjunto global y definitivo de concesiones sólo tiene lugar en la etapa final de este proceso, cuando cada parte pasa balance de sus pérdidas y ganancias.

**PROGRESIVIDAD** Aumento del grado de protección (arancelaria o no arancelaria) de acuerdo con el nivel de elaboración de un producto; por ejemplo, el cobro de derechos más altos sobre el hierro forjado que sobre el mineral de hierro.

**PROHIBICION CONDICIONAL** La prohibición de realizar importaciones (o exportaciones) salvo en condiciones concretas; por ejemplo, la prohibición de efectuar importaciones salvo para un uso específico.

**PROPIEDAD INTELECTUAL** Materiales como diseños industriales, invenciones o materiales literarios o artísticos. A veces la propiedad intelectual se define en función de los instrumentos utilizados para su protección, como patentes, marcas de fábrica, marcas comerciales y derechos de autor. (Art. XX d.)

**PROTOCOLO DE ACCESION** Véase PROTOCOLO DE ADHESION.

**PROTOCOLO DE ADHESION** Documento jurídico en que constan las condiciones en que un país se adhiere a un acuerdo u organización internacional, así como las obligaciones correspondientes. Véase también PROTOCOLO DE APLICACION PROVISIONAL.

**PROTOCOLO DE APLICACION PROVISIONAL.** Documento jurídico en que constan las condiciones en que, en 1947 las partes contratantes originales del GATT se comprometieron a aplicar el Acuerdo General, así como las obligaciones correspondientes. Se decidió proceder a la aplicación provisional debido a que la plena adhesión inmediata hubiera exigido la modificación de leyes comerciales nacionales entonces vigentes, proceso que habría tomado mucho tiempo y que habría resultado costoso en el plano político. Véase también CLAUSULA DE ANTERIORIDAD. (IBDD, Vol. IV, p. 85.)

**REAJUSTE ESTRUCTURAL** Véase AJUSTE ESTRUCTURAL.

**RECIPROCIDAD** Intercambio mutuo de concesiones comerciales.

**REGIMEN DE LICENCIAS** (de importación o exportación) Procedimiento en virtud del cual la entidad gubernamental pertinente o un organismo por ella designado han de dar su aprobación como condición previa para efectuar una importación o una exportación.

- Régimen de licencias automáticas: procedimiento en virtud del cual no se establecen requisitos para la aprobación de las solicitudes; por ejemplo, las licencias

para mantener registros estadísticos.

- Régimen de licencias no automáticas: procedimiento en virtud del cual se establecen requisitos para la aprobación de las solicitudes. Este procedimiento puede utilizarse como una restricción en sí mismo o como un medio de administrar un CONTINGENTE. La aprobación de la licencia puede estar sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones; por ejemplo, el requisito de efectuar una exportación; el empleo del producto importado para una finalidad específica; la adquisición de una cantidad determinada del producto similar de producción nacional, o la disponibilidad en el mercado interno del producto similar de producción nacional.
- Régimen de licencias discrecionales: procedimiento para la concesión de licencias no automáticas (véase *supra*).
- Régimen liberal de licencias: expresión empleada por ciertas autoridades para designar a un régimen de licencias no automáticas que no es muy restrictivo.

(Art. XI; Art. XIII; Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, IBDD, 26S/169.)

**REGIMEN DE LICENCIAS AUTOMATICAS** Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

**REGIMEN DE LICENCIAS DISCRECIONALES** Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

**REGIMEN DE LICENCIAS NO AUTOMATICAS** Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

**REGIMEN LIBERAL DE LICENCIAS** Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

**REGLAMENTACION SOBRE CONTENIDO NACIONAL** Abarca dos clases de reglamentos: 1) el reglamento que especifica la proporción de contenido de producción nacional de los productos que se venden en el mercado interno, y 2) el reglamento que especifica, para toda importación de un producto dado, la cantidad de un artículo similar de producción nacional que debe adquirir el importador.

**REGLAMENTACION SOBRE ELEMENTOS DE APORTACION NACIONAL** Véase REGLAMENTACION SOBRE CONTENIDO NACIONAL.

**REGLAMENTO FITOSANITARIO** Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

**REGLAMENTO RELATIVO A MARCAS DE ORIGEN** Reglamento que define los criterios para determinar el país de origen de un producto, por ejemplo, para fines de imposición de derechos de aduana. Según el criterio que se aplique, podría considerarse que un producto es originario de un país dado si su contenido de producción nacional o de valor agregado en el país es igual o superior a una proporción especificada a ese efecto, o si ha sido sometido a una transformación sustancial en el proceso de elaboración o fabricación en el país. (IBDD, 2S/53.)

**REGLAMENTOS SANITARIO Y DE SEGURIDAD** Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

**REGLAMENTO TECNICO** Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.



**REINTEGRO** Una modalidad de AJUSTE FISCAL EN FRONTERA en virtud de la cual los derechos o impuestos cobrados sobre los bienes importados se reintegran, total o parcialmente, cuando los bienes en cuestión se reexportan.

**RELACION DE INTERCAMBIO** La relación entre los precios de exportación y los precios de importación.

**REQUISITO DE COMPENSACION** Requisito establecido por las autoridades del país importador de que los que le exporten productos deberán compensar sus exportaciones, por ejemplo, adquiriendo productos del país importador o realizando inversiones en él. Véase también COMERCIO DE COMPENSACION.

**REQUISITOS EN MATERIA DE ENVASE Y EMBALAJE** Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

**RESTRICCION CUANTITATIVA** Medida orientada directamente a limitar la cantidad de un producto que se importa (o que se exporta). Las restricciones cuantitativas comprenden los contingentes, el régimen de licencias no automáticas, la reglamentación sobre elementos de aportación nacional, las limitaciones voluntarias de las exportaciones y las prohibiciones o embargos. (Arts. XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXI.)

**RESTRICCION RESIDUAL A LA IMPORTACION** Restricciones a la importación impuestas para resolver dificultades de balanza de pagos durante el período inmediatamente siguiente a la segunda guerra mundial que, dado que esas dificultades se resolvieron a mediados de los años cincuenta, ya no son justificables con arreglo a las disposiciones del Artículo XII del GATT. (IBDD, 9S/18.)

**SELECTIVIDAD** Aplicación de un reglamento, norma o medida comercial en forma selectiva sólo a algunas partes contratantes, y no sobre una base universal a todas las partes contratantes (por ejemplo, conforme al PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA).

**SISTEMA ARMONIZADO** "Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías." Nomenclatura preparada por el Consejo de Cooperación Aduanera para los aranceles de aduanas y las estadísticas del comercio internacional. Su fecha de entrada en vigor, para los países que la hayan adoptado en sustitución de su nomenclatura vigente (nacional o NCCA), es el 1 de enero de 1988. (IBDD, 30S/17.)

**SISTEMA DE PRECIOS MAXIMOS** (para las importaciones) Precios decretados por las autoridades del país importador; si las importaciones superan estos precios, no pueden entrar en el mercado nacional.

**SISTEMA DE PRECIOS MINIMOS** (para las importaciones) Precios mínimos decretados para las importaciones por las autoridades del país importador. Cuando los precios efectivos de las importaciones son inferiores a estos precios mínimos, se activa la aplicación de medidas de protección, como la imposición de derechos de aduana adicionales o de una restricción cuantitativa. En los diferentes países se usan términos distintos para designar estos precios, como precios básicos de importación, precios mínimos de importación, precios de referencia y precios de intervención.

**SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS** Acuerdo internacional negociado bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en virtud del cual los países desarrollados conceden preferencias arancelarias temporales y no recíprocas a las importaciones de los países en desarrollo. Cada país importador establece su propio sistema, entre otras cosas los productos comprendidos y el volumen de importaciones afectado. En 1971 el GATT concedió una exención de diez años del cumplimiento de las disposiciones del Artículo I del Acuerdo General a fin de permitir la puesta en práctica del sistema. Esa exención no se renovó en vista de la decisión adoptada en 1979 sobre "Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo". Véanse CLAUSULA DE HABILITACION Y ACUERDOS RELATIVOS AL MARCO JURIDICO. (IBDD, 18S/26.)

**SISTEMA MUNDIAL DE PREFERENCIAS COMERCIALES ENTRE PAISES EN DESARROLLO** Acuerdo que se está negociando bajo los auspicios de la UNCTAD, orientado a la concesión por los países en desarrollo de preferencias comerciales al intercambio con otros países en desarrollo.

**STATU QUO** En el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, un compromiso de: 1) no adoptar medidas de restricción o de distorsión del comercio que sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General o de los instrumentos negociados en el marco del GATT o bajo sus auspicios; 2) no adoptar, en el ejercicio legítimo de los derechos que le reconoce el GATT, medidas de restricción o de distorsión del comercio que vayan más allá de lo necesario para remediar situaciones concretas con arreglo a lo previsto en el Acuerdo General y en los instrumentos mencionados en el anterior apartado 1), y 3) no adoptar medidas comerciales de manera tal que mejore su posición negociadora. (Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay, GATT/1396.)

**SUBVENCION** Asistencia facilitada por los gobiernos para la producción, manufactura o exportación de bienes específicos, ya sea mediante un pago directo, en forma de donaciones o préstamos (véase también PRIMA), o a través de medidas con un efecto semejante, como garantías, servicios operacionales o de apoyo, incentivos fiscales o inversiones. (Arts. VI y XVI; Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/62.)

**TASA DE PROTECCION EFECTIVA** Un indicador de la protección que brinda una restricción a la importación, calculada como porcentaje del valor agregado del producto en cuestión. Por ejemplo, cuando se fabrica papel con pulpa de madera y hay un valor agregado por la elaboración, la tasa de protección efectiva del papel es el derecho aplicado al mismo, expresado como porcentaje del valor agregado solamente.

**TRANSPARENCIA** Claridad, apertura y amplitud (término utilizado en relación con determinados reglamentos comerciales).

**TRATO DIFERENCIADO Y MAS FAVORABLE** Véase CLAUSULA DE HABILITACION.

**TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO** Véase CLAUSULA DE HABILITACION.

**TRATO NACIONAL** (de las importaciones) El trato de las importaciones en lo que respecta a los cargos, reglamentos o requisitos internos en la misma forma que los productos similares de producción nacional. (Art. III.)

**UNION ADUANERA** Tal como se define en el GATT, un grupo de países que constituyen un solo territorio aduanero, en el cual: 1) se han eliminado los derechos de aduana y demás barreras comerciales con respecto a prácticamente todos los intercambios comerciales entre los países que integran la unión, al menos en lo que concierne a los productos originarios de dichos países, y 2) cada uno de los miembros de la unión aplica a su comercio con los países que no estén comprendidos en ella sustancialmente las mismas medidas, como un arancel externo común. Véase también ZONA DE LIBRE COMERCIO. (Art. XXIV.)

**VALOR DE TRANSACCION** El precio realmente pagado o pagadero por un producto. (Art. VII; Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/128 y 166.)

**VALOR NORMAL** El valor normal de un producto es el precio al cual un producto similar entra en el mercado en el curso ordinario de las actividades comerciales. Se utiliza para determinar la existencia de DUMPING y su alcance. (Art. VI.)

**VALORACION EN ADUANA** Ver AFORO ADUANERO.

**ZONA DE LIBRE COMERCIO** De acuerdo con la definición del GATT, un grupo de países entre los que se eliminan las barreras arancelarias y de otra índole respecto de prácticamente todo el intercambio comercial de los productos originarios de los países miembros de la zona de libre comercio. Véase también UNION ADUANERA. (Art. XXIV.)



## Anexo II

### LISTA DE DEFINICIONES OPERACIONALES DE LAS MEDIDAS DE CONTROL DEL COMERCIO<sup>10/</sup>

En este anexo se presenta una lista de definiciones operacionales de las medidas de control del comercio incluidas en la Base de Datos de la UNCTAD. En la actualidad, las medidas de control del comercio están clasificadas en más de 100 códigos diferentes. Las medidas se clasifican en grandes grupos según su carácter. Dentro de esos grandes grupos, las medidas son subdivididas, siempre que es posible, según sus objetivos. Para analizar la información de la Base de Datos, es posible elegir y reagrupar cualquier subconjunto de medidas según los objetivos concretos de cada análisis.

#### 1. MEDIDAS ARANCELARIAS

Las medidas arancelarias tienen el fin de acrecentar los ingresos fiscales o proteger a la industria nacional de la competencia extranjera.

#### 2. MEDIDAS PARARANCELARIAS

La UNCTAD designa medidas pararancelarias a las medidas que aumentan el costo de las importaciones de un modo similar al de las medidas arancelarias. Se distinguen cuatro grupos: sobretasa y recargo de aduana, gravámenes adicionales, impuestos internos sobre los productos importados y aforo aduanero utilizando el precio decretado.

##### Sobretasa y recargo de aduana

La sobretasa o recargo de aduana que se aplica en general a todos los productos es en la mayoría de los casos un elemento especial de la política económica utilizado con el mismo fin que las medidas arancelarias.

##### Gravámenes adicionales

Estos gravámenes incluyen distintos impuestos y tasas aplicados a los productos importados además de los derechos aduaneros. Los impuestos especiales que se aplican a productos determinados están dirigidos a productos no esenciales muy atractivos como las bebidas, el tabaco, las golosinas, etc. Entre los gravámenes adicionales están también el impuesto de timbre, el gravamen de licencia, el gravamen consular por validación de factura, y los impuestos sobre servicios como el impuesto de estadística y el impuesto sobre los servicios de transporte. Los impuestos sobre servicios, concebidos inicialmente como un medio para el desarrollo y el mantenimiento de los servicios relativos al comercio, se convierten algunas veces en un instrumento de carácter puramente fiscal. Hay que observar que en el artículo VIII del GATT se dice que los derechos y cargas distintos de los derechos aduaneros y los impuestos internos "se limitarán al costo aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o la exportación".

##### Impuestos internos sobre los productos importados

En el artículo III del GATT se permite la aplicación de impuestos internos sobre las importaciones pero esos impuestos no deberían aplicarse para proteger a la producción nacional. Esto significa que los impuestos sobre los productos importados no deben ser superiores a los aplicados a los productos nacionales. No obstante, en la práctica se suelen aplicar impuestos más elevados a las importaciones, sea utilizando un

<sup>10/</sup> UNCTAD, La Base de Datos de la UNCTAD sobre Medidas de Control del Comercio, op. cit., Anexo II.

impuesto diferente o aplicando el Impuesto interno al valor en aduana, que incluye también gravámenes adicionales que no pagan los productores nacionales. En muchos casos, la diferencia se debe a la falta de comparabilidad (no existen productos locales, se aplica a los productores nacionales un Impuesto interno fijo en relación con su cifra de negocios estimada, etc.). Los Impuestos Internos pueden aplicarse en el puesto aduanero en la frontera o bien en el momento de la primera reventa dentro del país. La terminología que se utiliza es muy variada: impuesto sobre las ventas, impuesto sobre el valor añadido, impuesto sobre el volumen de negocios, Impuesto sobre el consumo e Impuesto sobre la producción. En unos pocos países, los Impuestos Internos asumen la forma de derechos de consumo que se aplican en general a todos los productos. En principio, en cada país se aplica sólo uno de esos Impuestos; no obstante, algunos países aplican una combinación de dos de ellos, por ejemplo, el impuesto sobre las ventas y el Impuesto sobre la producción.

#### **Aforo aduanero utilizando el precio decretado**

En algunos países, se aplican a determinados productos derechos y otros gravámenes sobre la base del valor fijo de los productos (denominado "valor mercantil"). A menudo se presenta a esta práctica como un modo de facilitar la labor de los funcionarios aduaneros y se la puede utilizar para aumentar (o en ocasiones reducir) artificialmente el nivel de los gravámenes. El valor fijo de facto transforma un derecho ad valorem en un derecho específico.

### **3. MEDIDAS DE CONTROL DE LA CANTIDAD**

Medidas encaminadas a restringir la cantidad de las importaciones de un producto determinado, procedente de todos los orígenes o de determinados orígenes, sea mediante la concesión restrictiva de licencias y el establecimiento de un contingente predeterminado o mediante prohibiciones.

#### **Concesión no automática de licencias**

La práctica de exigir como condición previa para la importación una licencia de importación que no se concede automáticamente. La licencia puede concederse discrecionalmente o bien depender de criterios específicos.

##### **Licencia sin condiciones específicas**

Licencia que depende del juicio de la autoridad emisora, denominada también a veces licencia discrecional.

##### **Licencia para determinados compradores**

Licencia emitida en relación con determinados productos sólo para ciertas categorías de importadores, como los fabricantes, las industrias de servicios, los departamentos del gobierno, etc. El objetivo es limitar las Importaciones restringiendo el consumo directo y suministrar al mismo tiempo a la industria elaboradora local los insumos necesarios.

##### **Licencia para un uso determinado**

Licencia limitada a operaciones que crean un beneficio previsto en sectores importantes de la economía, como la producción para la exportación, los proyectos de inversión, etc.

##### **Licencia vinculada a la producción local**

Vinculación obligatoria de las importaciones a la producción para los mercados locales.

##### **Compra de productos locales**

Licencia concedida con la condición de que se adquiriera una parte de los productos locales que son similares a los importados.

**Exigencia de un contenido local**

Licencia que se concede con la condición de que un producto determinado incluirá un porcentaje específico de insumos locales.

**Licencia vinculada al uso de divisas no oficiales**

Puede concederse la licencia si no se requieren divisas oficiales. Este caso incluye las importaciones en el marco de contratos de trueque y comercio de compensación, las importaciones en el marco de proyectos de asistencia técnica y las financiadas por otras fuentes de divisas, así como las que paga el importador con su propia reserva de divisas.

**Autorización especial para importar**

Además o en lugar de la licencia emitida por el principal órgano competente (en general el Ministerio de Comercio) de conformidad con los criterios mencionados precedentemente, se requiere una autorización especial para importar, emitida por una autoridad especializada que está coordinando un sector de la economía nacional (Ministerio de Industria, Ministerio de Agricultura, etc.).

**Autorización previa por razones no comerciales**

Autorización requerida como condición para importar productos sometidos a reglamentaciones en materia de salud y seguridad, normas técnicas y disposiciones de tratados internacionales sobre la protección del medio ambiente y las especies silvestres. Puede aplicarse de una manera discriminatoria en relación con determinadas importaciones. A ese respecto, en el preámbulo del Acuerdo del GATT sobre obstáculos técnicos al comercio (1979) se dice que esas medidas no deben aplicarse "en forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalearan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional".

**Contingentes**

Restricción de las importaciones de determinados productos mediante el establecimiento de una cantidad o valor máximo para los productos cuya importación se autoriza.

**Contingente global**

Contingente de importación de productos determinados de todos los orígenes, que puede ser no asignado, es decir, establecido como una cantidad total, o en relación con determinados países exportadores. El contingente no asignado puede ser otorgado a los importadores a medida que lo solicitan o distribuirse anticipadamente entre los distintos importadores (generalmente en proporción a sus importaciones precedentes).

**Contingente bilateral**

Contingente de las importaciones reservado a un país determinado.

**Contingente de temporada**

Contingente de importación para una época determinada del año, que se establece en general en relación con determinados productos agrícolas.

**Contingente vinculado a los resultados de las exportaciones**

Contingente de importación definido como porcentaje del valor de los productos exportados.

**Contingente vinculado a la compra de productos locales**

Contingente definido como porcentaje del valor de productos adquiridos localmente similares a los artículos importados.

**Prohibiciones**

Prohibición incondicional de Importar. La denominada "prohibición con excepciones" está incluida en la categoría de la concesión de licencias correspondiente al carácter de la excepción.

**Prohibición total**

Prohibición sin reservas. Puede aplicarse esta medida para destinar las divisas escasas sólo a las importaciones de productos esenciales, o para proteger completamente a la industria nacional de la competencia extranjera.

**Suspensión de la concesión de licencias**

Una forma de prohibición total, que se aplica generalmente debido a problemas de balanza de pagos que se espera serán superados a corto plazo.

**Prohibición de temporada**

Prohibición de las importaciones en una época determinada del año, que se aplica generalmente a determinados productos agrícolas.

**Prohibición temporal**

Prohibición por un tiempo limitado.

**Diversificación de importaciones**

Prohibición de las importaciones de determinados productos procedentes de países respecto de los cuales el país importador tiene un déficit comercial importante.

**Prohibición por razones no comerciales**

Prohibición dirigida a determinados productos o países por razones técnicas, políticas o morales.

**Protección por razones de salud y de seguridad**

Prohibición de importar productos que no satisfacen los requisitos nacionales sanitarios, tecnológicos y en materia de salud y seguridad y que constituyen un peligro potencial para la salud y la seguridad humanas y para la vida y la salud de animales o plantas. En este caso, a los productos importados se les debe otorgar un trato no menos favorable que a los productos de origen nacional (Acuerdo del GATT sobre obstáculos técnicos al comercio, art. 2).

**Protección del medio ambiente**

Prohibición de importar productos que constituyen una amenaza potencial contra el medio ambiente. Las disposiciones del GATT son las mismas que se aplican a la protección de la salud y la seguridad.

**Protección de la fauna y la flora silvestres**

Prohibición de importar especies de la fauna y la flora silvestres amenazadas de extinción. Esas especies están enumeradas en los apéndices I a III de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973 (conocida también como CITES o Convención de Washington).

**Fiscalización del uso indebido de drogas**

Prohibición de los estupefacientes, definidos por convenios internacionales y reglamentaciones nacionales de las importaciones.

**Prohibición sobre la base del origen**

Prohibición de importar de un país o grupo de países, aplicada por razones políticas.

**Censura**

Prohibición de Introducir impresos y otros productos con inscripciones, dibujos, mapas, etc., por razones políticas o morales.

**Acuerdos sobre limitación de las exportaciones**

En virtud de un acuerdo de limitación de las exportaciones entre un importador y un exportador, este último conviene en limitar las exportaciones para evitar la imposición de limitaciones obligatorias por el país importador. El acuerdo puede concluirse entre gobiernos o entre industrias. Se conocen a esos acuerdos como acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones, acuerdos de ordenación del mercado, etc. Generalmente se concluyen respecto de mercancías tales como el hierro y el acero, las máquinas herramientas, los automóviles y el equipo para el transporte por carretera, la electrónica, el calzado, los textiles y las prendas de vestir, así como los productos agrícolas y los alimentos. Además de esos acuerdos bilaterales se ha concluido también el Acuerdo Multifibras de carácter multilateral (AMF), cuya denominación oficial es "Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles", que fue negociado como excepción temporal al GATT para regular el comercio de los productos textiles. Desde su adopción en 1973 ha sido sometido a diversas revisiones. El AMF establece el marco y las normas para negociar acuerdos bilaterales de limitación del comercio de determinados productos textiles. Un acuerdo AMF sobre contingentes establece un contingente de exportación al nivel anterior al acuerdo, en algunos casos con un porcentaje de aumento automático del contingente. Los contingentes pueden ser administrados por el país importador o por el país exportador. En virtud de un acuerdo AMF sobre consultas, los contingentes no son establecidos en el momento de la firma pero el acuerdo incluye disposiciones para celebrar consultas con miras a introducir limitaciones en determinadas circunstancias. Un acuerdo AMF de cooperación administrativa incluye disposiciones sobre la cooperación administrativa para evitar perturbaciones del comercio bilateral.

**Limitaciones impuestas a determinadas empresas**

Estas limitaciones pueden sustituir a las limitaciones cuantitativas de carácter general o aplicarse al mismo tiempo que ellas. Incluyen limitaciones como la aprobación selectiva de los importadores, limitaciones a nivel de las empresas derivadas del programa nacional de importaciones, contingentes asignados a determinadas empresas y establecidos según el valor o la cantidad, etc.

**4. CONCESION AUTOMATICA DE LICENCIAS**

Medidas de carácter formal únicamente que no suponen una limitación.

**Concesión automática de licencias**

Aprobación otorgada libremente de la solicitud de importación. A veces se la denomina licencia abierta, general o liberal.

**Vigilancia de las importaciones**

Vigilancia de las tendencias de las importaciones de productos determinados. Puede establecerse con el fin de indicar preocupación por un aumento de las importaciones y persuadir a los países con los que se comercia de que reduzcan el crecimiento de sus exportaciones. A veces es una medida precursora de la limitación de las importaciones. La vigilancia de las importaciones puede efectuarse mediante el análisis de las estadísticas sobre las importaciones o adoptando medidas de vigilancia de las importaciones en virtud de las cuales los productos sometidos a vigilancia requerirían un permiso de importación.

**5. MEDIDAS MONETARIAS Y FINANCIERAS**

Medidas que regulan el acceso a las divisas y el costo de las mismas en relación con las importaciones y que definen las condiciones de pago. Pueden hacer aumentar el costo de las importaciones de un modo similar al de las medidas arancelarias o pararancelarias.



**Exigencias de pago por adelantado.**

Pago por adelantado del costo de las importaciones y/o los impuestos correspondientes, exigido en el momento en que se solicita o se emite la licencia de importación.

**Depósito previo a la importación**

Obligación de depositar una parte del valor de la importación cierto tiempo antes de efectuar la importación, sin que la suma depositada produzca intereses.

**Exigencia de un margen de efectivo**

Obligación de depositar la suma total correspondiente al valor de la transacción, o una parte determinada de ella, en un banco comercial, antes de abrir la carta de crédito; puede requerirse el pago en divisas.

**Pago por adelantado de los derechos de aduana**

Pago por adelantado de la totalidad o una parte de los derechos de aduana, sin que la suma pagada produzca intereses.

**Tipo de cambio múltiples**

Tipos de cambio variables para las importaciones, según la categoría del producto. En general se reserva el tipo oficial para productos esenciales mientras que otros productos deben pagarse según los tipos comerciales o adquiriendo divisas en subastas.

**Asignación restrictiva de divisas**

Asignación restrictiva de divisas para controlar las importaciones, efectuada generalmente por el banco central en forma de permisos, visas, autorizaciones, etc. En ocasiones asume la forma de una prohibición de la asignación de divisas.

**Impuesto sobre las operaciones en divisas**

Impuesto que aplica el banco central en el momento de la adquisición de divisas para importaciones.

**Reglamentaciones sobre las condiciones de pago de las importaciones**

Reglamentaciones especiales relativas a las condiciones de pago de las importaciones y la obtención y utilización de créditos (extranjeros o nacionales) para financiar las importaciones.

**Demoras en las transferencias**

Demoras mínimas permitidas entre la fecha de entrega de los productos y la de la liquidación final de la operación de importación (en general 90, 180 o 360 días para los bienes de consumo y los insumos industriales, y de dos a cinco años para los bienes de capital). Se producen colas cuando no pueden cumplirse los plazos prescritos debido a la escasez de divisas y las operaciones se liquidan sucesivamente después de un período de espera más largo.

**Exigencia de rescate**

Obligación de convertir una parte de las divisas obtenidas en moneda nacional, como condición para utilizar la parte restante para pagar las importaciones.

**6. MEDIDAS DE CONTROL DE LOS PRECIOS**

Medidas encaminadas a aumentar los precios de los artículos importados para aproximarlos a los precios de los productos nacionales.

**Fijación de precios mínimos**

Precio mínimo decretado para los artículos importados. Si los precios efectivos de las importaciones son inferiores al precio mínimo pueden adoptarse medidas en la forma de derechos compensatorios o

investigaciones de precios. Las autoridades competentes utilizan diversos términos para describir los diferentes sistemas de fijación de precios mínimos, como precios mínimos de importación, precios de referencia, precios básicos de importación y precios de intervención.

#### **Vigilancia de precios**

Vigilancia de los precios de las importaciones, por ejemplo, para determinar prontamente si los productos importados de bajo precio, aunque no estén subvencionados ni sean objeto de dumping, pueden perjudicar a la industria nacional.

#### **Gravámenes variables**

Derechos aplicados a las importaciones de determinados productos con el fin de aumentar su precio hasta alcanzar un precio interno establecido. Los derechos pueden variar según la diferencia entre el precio en el mercado internacional y el precio interno y se los puede suspender cuando el precio internacional es igual o superior al precio interno. Se emplean distintos términos, como gravámenes variables, componentes variables, elementos compensatorios, derechos de importación flexibles, etc.

#### **Medidas antidumping**

Las medidas antidumping son: i) investigaciones para determinar si se ofrecen los artículos importados a precios presuntamente inferiores a su justo valor debido a políticas de precios dobles, ii) derechos para compensar los efectos correspondientes de estas prácticas, y iii) compromisos respecto de los precios contraídos por un exportador para neutralizar los efectos del dumping.

##### **Investigaciones antidumping**

Investigaciones para determinar si los artículos importados se ofrecen a un precio inferior a su justo valor debido a la política de precios dobles que aplican las empresas extranjeras. Las investigaciones antidumping pueden crear barreras al comercio debido a las demoras y los costos que suponen las investigaciones, la incertidumbre que introducen en las transacciones comerciales o las trabas derivadas de los procedimientos de denuncia e investigación.

##### **Derechos antidumping**

Derechos aplicados a determinados productos procedentes de un asociado comercial específico para compensar el daño que causan a las industrias nacionales los precios injustificadamente bajos de productos importados similares debido al dumping. Los derechos pueden aplicarse a una empresa determinada.

##### **Compromisos respecto de los precios**

Compromisos contraídos por un exportador y aceptados por las autoridades del país importador de adoptar medidas para neutralizar los efectos del dumping con el fin de suspender las actuaciones antidumping.

#### **Medidas compensatorias**

Las medidas compensatorias son: i) investigaciones para determinar si los artículos importados se ofrecen a precios injustificadamente bajos debido a una subvención de gobiernos extranjeros, ii) derechos para compensar los efectos correspondientes de esas prácticas, y iii) compromisos respecto de los precios contraídos por un exportador para neutralizar los efectos de las mismas.

##### **Investigaciones compensatorias**

Investigaciones para determinar si los artículos importados se ofrecen a precios injustificadamente bajos debido a una subvención de gobiernos extranjeros y si la industria nacional resulta perjudicada debido a la disminución de sus ventas porque los precios de las importaciones subvencionadas son injustificadamente bajos. En caso afirmativo, el organismo que se encarga de la investigación debe determinar también el margen de subvención.

**Derechos compensatorios**

Derechos aplicados a determinados productos para compensar el efecto de una subvención otorgada directa o indirectamente a la manufactura, la producción o la exportación de esos productos.

**Compromisos respecto de los precios compensatorios**

Compromisos contraídos por un exportador y aceptados por las autoridades del país importador de adoptar medidas para neutralizar los efectos de las subvenciones sobre los precios con el fin de suspender las actuaciones en materia de derechos compensatorios.

**Limitación voluntaria del precio de las exportaciones**

Acuerdo en virtud del cual el exportador conviene en que el precio de sus productos no sea inferior a determinado nivel.

**7. MEDIDAS MONOPOLISTICAS**

Medidas oficiales que crean una situación de monopolio, otorgando derechos exclusivos a un agente económico o a un determinado grupo de agentes.

**Conducto único para las importaciones**

Todas las importaciones, o las importaciones de determinados productos, deben efectuarse por intermedio de una o varias organizaciones estatales. En ocasiones, se otorgan también a empresas privadas derechos de importación exclusivos.

**Servicios nacionales obligatorios**

Derechos exclusivos otorgados por el gobierno a empresas nacionales de seguros y de transporte marítimo en relación con la totalidad o una parte determinada de las importaciones.

**8. OTRAS MEDIDAS**

Reglamentaciones y exigencias diversas que no pertenecen a ninguna de las otras categorías de medidas.

**Procedimientos especiales de entrada**

Procedimientos administrativos especiales aplicados a las importaciones como condición para su entrada en el mercado interno.

**Inspección previa a la expedición**

Control obligatorio de la calidad, la cantidad y el precio de los productos antes de su expedición en el país exportador, efectuado por una empresa especializada contratada por las autoridades del país importador.

**Exigencia de la expedición directa**

Las importaciones deben ser expedidas directamente desde el país de origen.

**Trámites aduaneros adicionales**

Trámites que no tienen una clara relación con la administración de ninguna medida aplicada por el país importador de que se trate, como la obligación de presentar documentos en un idioma particular, la exigencia de utilizar puntos de entrada determinados, etc. A ese respecto, cabe mencionar que en el artículo VIII del GATT se reconoce la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de los documentos exigidos para la importación y la exportación.

**Normas y reglamentos técnicos**

Exigencias que deben satisfacer los productos destinados a la venta en el mercado interno, que se aplican en principio del mismo modo a los productos importados y a los nacionales. No obstante, su aplicación puede ser discriminatoria respecto de las importaciones. Estas medidas incluyen los reglamentos para la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y la fauna y la flora silvestres así como las normas técnicas encaminadas a reglamentar diversos problemas tecnológicos. En el artículo 2 del Acuerdo del GATT sobre obstáculos técnicos al comercio (1979) se recomendó que "Cuando ... existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, las Partes utilizarán esas normas internacionales ... como base de los reglamentos técnicos o las normas ...".

**Requisitos relativos a las marcas, las etiquetas y los embalajes**

Medidas que reglamentan la clase, la forma y el tamaño de los embalajes y definen la información que deben contener (país de origen, peso, composición de los productos, aditivos alimentarios utilizados en el caso de los alimentos, marcas especiales para indicar las sustancias peligrosas, etc.). La mayoría de esos requisitos son los mismos que se aplican a los productos nacionales.



## Costos económicos de las restricciones comerciales

*Jagdish Bhagwati*

Un país puede imponer restricciones comerciales en sus fronteras, pero las medidas que tome en el ámbito interno también pueden afectar al comercio. En realidad, muchas diferencias relacionadas con el intercambio reflejan preocupación respecto de los efectos de dichas medidas sobre la equidad de la competencia en el comercio internacional. Lo propio ocurre con los códigos del GATT relativos a temas como las compras del sector público y las subvenciones. En este trabajo se centra la atención en las medidas en frontera, definidas en forma bastante amplia<sup>1</sup>.

Los instrumentos en frontera para restringir el comercio se relacionan con dos aspectos: los precios y las cantidades. Los primeros consisten típicamente en aranceles, y los segundos, en cuotas o contingentes. Hay instrumentos híbridos que consisten en una combinación de aranceles y cuotas: se aplican aranceles hasta cierto nivel de importaciones, y cuando se supera este nivel, se emplean restricciones cuantitativas. Estos instrumentos se usan no sólo para los bienes, sino también para los servicios. Pero las medidas de control no aplicadas en frontera son más potentes en el caso de los servicios que requieren la proximidad física de los proveedores y los usuarios y, por ende, la movilidad transnacional de los primeros. El país importador puede imponer restricciones en frontera, tales como aranceles de importación, o puede hacer que uno o más de los países exportadores impongan limitaciones voluntarias de las exportaciones. Aunque las restricciones en frontera afectan típicamente a las importaciones, también afectan a las exportaciones.

El establecimiento de derechos de exportación para recaudar ingresos fiscales y de limitaciones cuantitativas de las exportaciones para retener en el país artículos "esenciales" cuya oferta es escasa no es nada fuera de lo común. Y en años recientes los aumentos voluntarios de las importaciones han surgido como una nueva forma de proteccionismo respecto de las exportaciones (Bhagwati, 1987). En virtud de tales aumentos voluntarios de las importaciones se induce, mediante incentivos o sanciones, al país con que se mantienen relaciones comerciales a que importe cantidades específicas de un país exportador determinado.

### Aranceles

El libre comercio acarrea beneficios económicos. Por su

parte, la protección entraña costos. ¿Cuáles son estos costos? La teoría de la política comercial, según ha evolucionado en el periodo de la posguerra, revela que los costos de la protección tienen varios componentes: pérdidas de peso muerto, pérdidas por ineficiencia, y otras pérdidas conexas<sup>2</sup>.

Primero, la protección impone lo que los economistas llaman, en su jerga, una "pérdida de peso muerto": la pérdida que proviene de la distorsión de las decisiones sobre producción y consumo en comparación con las decisiones que adoptarían los agentes económicos en un contexto de precios internacionales. Estos precios internacionales se toman en cuenta sencillamente porque son los precios a los cuales un país puede intercambiar bienes y servicios. Ese intercambio refleja los costos de oportunidad de la adquisición de bienes y servicios—los costos que un país eficiente debe permitir que el régimen comercial traduzca en precios internos, los cuales orientan las decisiones en materia de producción y consumo internos. Un régimen de protección impide ese proceso.

Por lo tanto, el costo de la protección se desglosa ordinariamente en el "costo de consumo" y el "costo de producción". Para los consumidores, los bienes de consumo protegidos son demasiado costosos, y para los productores su venta es demasiado lucrativa.

¿Hay excepciones a este argumento? La respuesta es sutilmente afirmativa. Los economistas hacen una excepción cuando las restricciones comerciales mejoran la relación de intercambio del país. Así, si una restricción de la oferta de yute puede mejorar los precios de este producto en el mercado internacional, sería ventajoso para el país restringir sus exportaciones adecuadamente por debajo del nivel de libre comercio. Este es, según los economistas, el argumento del "poder monopolístico en el comercio" en favor de la imposición de aranceles. Este argumento presupone la existencia de un genuino poder monopolístico en el ámbito comercial. Sin embargo, repetidas veces esos aranceles han atraído nuevos proveedores al mercado internacional, poniendo de relieve la sagacidad de los que aconsejan que se proceda con cautela respecto del establecimiento de aranceles. Además, la imposición de aranceles abre la posibilidad de que se tomen represalias, particularmente en las actuales circunstancias. ¿Qué puede decirse de los casos en que el



mercado no transmite las señales apropiadas? La teoría moderna nuevamente señala que si estos casos ocurren en la esfera interna, la protección es una medida correctiva inadecuada. Puede haber razones para creer que los mercados de bienes son imperfectos debido a que una industria que compite con las importaciones crea mayores factores externos positivos que el sector rural de exportación. De ser así, un país debe usar una subvención a la producción para reorientar recursos hacia la industria de tamaño insuficiente que resultaría del libre comercio. Si se usaran aranceles para promover este resultado, se distorsionarían también las decisiones sobre consumo, ocasionando una injustificada "pérdida de consumo". Así, los teóricos del comercio internacional no arguyen en contra de la intervención, sino en favor de una intervención apropiada que ayude a suplir las deficiencias de los mecanismos del mercado. En resumen, si la distorsión o falla del mercado es interna, un país no debe usar una medida de política comercial para corregirla (Bhagwati, 1971). Este argumento es igualmente válido en lo que concierne a la protección de las industrias incipientes cuando el supuesto problema de mercado es interno y por lo tanto se requiere una medida correctiva interna y no la imposición inapropiada de aranceles (que en el mejor de los casos sería una medida correctiva subóptima y, en el peor, tendría efectos perjudiciales).

Segundo, es probable que en la práctica los cálculos de las pérdidas de peso muerto subestimen el costo de la protección<sup>3</sup>. No toman en cuenta el hecho de que el libre comercio puede destruir un monopolio interno en tanto que la protección puede mantenerlo. Cuando esto sucede, el costo de la protección debe incluir: 1) las pérdidas derivadas de la ineficiencia que reflejan el comportamiento restrictivo de la producción y maximizador de las utilidades del monopolista, y 2) cualesquiera pérdidas adicionales que puedan derivarse del síndrome de "apatía" que puede sufrir un monopolista que goza de protección, lo cual hace aumentar los costos<sup>4</sup>.

Tercero, la investigación reciente en el campo de la teoría del comercio internacional se ha centrado en varios costos conexos de la protección. Cuando en las sociedades pluralistas las industrias ejercen presiones en favor de la protección y la consiguen, esa protección genera ingresos arancelarios o, si se usan cuotas de importación, primas relacionadas con las restricciones cuantitativas. Entonces pueden surgir grupos de presión para tratar de obtener y de hecho conseguir estos ingresos o primas relacionadas con las licencias. Para los economistas, esas son actividades "directamente improductivas y con fines de lucro", que entraña el retiro de recursos de usos productivos y al mismo tiempo la generación de ingresos para los que intervienen en ellas<sup>5</sup>. Si bien las pérdidas de peso muerto estimadas son relativamente modestas, de un nivel de 2%-3% del PNB, los costos estimados de las actividades directamente improductivas y con fines de lucro relacionadas con la protección son más cuantiosos<sup>6</sup>.

#### Restricciones cuantitativas

Cuando en lugar de aranceles se imponen restricciones cuantitativas a la importación, es válido el análisis prece-

dente en términos generales, con algunas diferencias. Una diferencia fundamental es que los aranceles generan ingresos para el gobierno, en tanto que las cuotas generan primas para los que obtienen las licencias de importación. Esta redistribución de los ingresos en virtud de las cuotas es desventajosa si el gobierno necesita los recursos y los gastaría en forma beneficiosa, y es favorable si el gobierno los necesita menos que los que obtienen las licencias. Por esta razón, entre otras, los economistas han recomendado a veces el uso de subastas de importaciones (o de divisas), idea que ha ganado terreno últimamente en el Congreso de los Estados Unidos.

Las cuotas no son en realidad equivalentes a los aranceles por muchas otras razones<sup>7</sup>. Por ejemplo, diferentes entidades gubernamentales imponen con frecuencia restricciones cuantitativas y aranceles, lo que indica la existencia de diferentes grados de flexibilidad y duración. Las restricciones cuantitativas parecen proporcionar a las industrias protegidas una mayor seguridad de protección contra los cambios imprevisibles de la competitividad en el exterior que los aranceles, los que permiten las importaciones aunque a precios más altos. En los países en desarrollo, los aranceles y cuotas a menudo se usan simultáneamente en el mismo sector.

Las restricciones cuantitativas (en comparación con los aranceles) pueden conducir también a una "elevación de la calidad". Cuando una industria produce artículos de calidad diferente (automóviles grandes y pequeños, o zapatos de lujo y ordinarios), una cuota de importación para la industria crea un incentivo diferencialmente favorable a la importación de los artículos de calidad más alta. Este fenómeno se ha observado y analizado en el marco de las restricciones cuantitativas impuestas a los exportadores a través de limitaciones voluntarias de las exportaciones de zapatos, automóviles y otros productos (Feenstra, 1984, 1985, 1986; Aw y Roberts, 1986; Boorstein, 1986).

#### Limitaciones voluntarias de las exportaciones

Las limitaciones voluntarias de las exportaciones difieren de las restricciones cuantitativas de las importaciones establecidas por el país importador en que las primeras son impuestas por el país exportador. Pero esto no significa que las limitaciones voluntarias de las exportaciones no sean una consecuencia del proteccionismo del país importador. Casi siempre lo son.

Una diferencia clave es que cuando la restricción comercial cuantitativa crea primas en razón de la escasez, o rentas, éstas son percibidas por el país exportador en virtud de las limitaciones voluntarias de las exportaciones. Muchos analistas creen que esta transferencia de rentas es la razón clave por la cual el país exportador prefiere las limitaciones voluntarias de las exportaciones a las restricciones de las importaciones por el país importador. Las primeras tienen incorporada su propia compensación.

Cuando las limitaciones voluntarias de las exportaciones adoptan su forma acostumbrada de cuotas, esa compensación ordinariamente es percibida por la industria exportadora a la que se exige que restrinja sus exportaciones. Estas cuotas se asignan a diferentes productores, a



menudo a través de un cartel, creado a veces simplemente para distribuir dichas restricciones entre sus miembros. En tales casos, puede considerarse que las limitaciones cuantitativas voluntarias de las exportaciones alientan la formación de estructuras monopolísticas de mercado, que a largo plazo perjudican el comercio lucrativo <sup>8</sup>/. Por lo tanto, se ha sugerido (Bhagwati, 1987) que las restricciones de los países exportadores consistan más bien en instrumentos de precios. A través de estos instrumentos de precios se transferirían las rentas al gobierno exportador, en vez de a la industria, y se impediría la formación de carteles. Un reciente ejemplo casual de una política de esta índole es el derecho del 15% sobre las exportaciones canadienses de madera a los Estados Unidos, establecido a instancias de este país, que refleja la constante agitación de los grupos de presión en su industria maderera.

Sin embargo, la concentración de la atención en las transferencias de rentas eclipsa la fuerte posibilidad de que —en el caso de industrias no diferenciadas y con costos de inversión relativamente bajos, como las de calzado y textiles— el sistema político pueda haber funcionado de una manera totalmente distinta, alentando el uso de limitaciones voluntarias de las exportaciones en vez de aranceles de importación. En tales actividades, surge la posibilidad de que las limitaciones voluntarias de las exportaciones sean apreciablemente menos eficaces para restringir las importaciones de los países exportadores a los que van dirigidas (Bhagwati, 1987, página 5). Así, el atractivo de las limitaciones voluntarias de las exportaciones para los países exportadores se origina en la "protección permeable" que les brinda, la que les permite continuar exportando a niveles más cercanos a los de un régimen de libre comercio que los aranceles de importación. Estas limitaciones son atractivas para el poder ejecutivo de los países importadores cuando éstos desean un comercio más libre, pero deben dar indicaciones significativas de que responden a enérgicos llamamientos en favor de medidas de alivio en lo que respecta a las importaciones.

El modelo de protección permeable evidentemente no se aplica cuando el poder ejecutivo también se ha vuelto proteccionista, eliminando así el incentivo para mantener un acceso más fácil al mercado, intensificando las medidas de control de la evasión y evitación a través de terceros y haciendo extensivos a éstos las limitaciones voluntarias de las exportaciones. No cabe duda de que esta situación se ha dado a través del tiempo en el caso de los textiles y, en cierta medida, en el del acero.

Es preciso que se analicen algunas interesantes cuestiones en este sentido. ¿Hacia cuáles exportadores se orienta la imposición de limitaciones voluntarias de las exportaciones? Puesto que estas limitaciones son intrínsecamente discriminatorias entre diferentes exportadores, ¿qué secuencia se establece para este fin? ¿Resultan afectados en primer lugar los proveedores eficientes, o los que son vulnerables en el plano político pero no necesariamente los más eficientes? Si los que son políticamente vulnerables son también los exportadores más eficientes, su aceptación de las limitaciones voluntarias de las exportaciones es un fenómeno político que puede representarles costos (en forma de la obtención de menores utilidades

comerciales), que muy bien pueden superar cualquier posible transferencia de rentas que reciban<sup>9</sup>. Se esperarían entonces que se opusieran al régimen de limitaciones voluntarias de las exportaciones que ha proliferado y que se inclinase hacia el retorno al concepto original de GATT de aranceles de importación no discriminatorios. En su vez, estos análisis de los efectos de las limitaciones voluntarias de las exportaciones influyen directamente en la manera cómo debe revisarse el Artículo XIX de la Ronda Uruguay. ¿Debe modificarse el Artículo XIX de forma de permitir la discriminación, o sea, de legalizar el actual régimen de limitaciones voluntarias de las exportaciones, pero colocándolo bajo la égida del GATT? ¿Se limitaría esta medida simplemente a conferir legitimidad a esas restricciones, sin proporcionar ningún beneficio real en términos de vigilancia, o ayudaría a regular, moderar y perfeccionar su uso? ¿Hay alguna otra "forma" del Artículo XIX que pudiera desalentar la carrera hacia las limitaciones voluntarias de las exportaciones, puesto que varios países pueden considerar que esas limitaciones constituyen una alternativa deseable al uso no discriminatorio de aranceles de importación si estiman que el modelo de transferencia de rentas o el modelo de protección permeable se aplica a su caso?<sup>10</sup>

#### Aumentos voluntarios de las importaciones

La política comercial está continuamente expuesta a la aplicación de mecanismos proteccionistas innovadores. En un brote de proteccionismo respecto de las exportaciones, las limitaciones voluntarias de las exportaciones que afectan a las importaciones, han encontrado ahora su contrapartida en aumentos voluntarios de las importaciones, que afectan a las exportaciones. La razón fundamental de este fenómeno es el sentimiento creciente en favor de la plena reciprocidad —de la negociación en pie de igualdad— combinado con el criterio político cada vez más difundido en los Estados Unidos de que el Japón cerró deslealmente el acceso a su mercado<sup>11</sup>. Desafortunadamente, esta agresiva búsqueda de acceso al mercado japonés no está exenta de peligros. Aunque la apertura de mercados extranjeros es preferible al cierre del mercado propio en respuesta a presiones proteccionistas, probable que los grupos de presión en favor de las exportaciones usen este enfoque para incrementar sus exportaciones al Japón mediante aumentos voluntarios de las importaciones en vez de solicitar que el Japón proceda a la liberalización sobre una base no discriminatoria. (En virtud de tal liberalización, los Estados Unidos podrían en realidad perder exportaciones.) La eficacia de los grupos de presión para obtener este resultado adverso se incrementa por la tendencia de varios congresistas de los Estados Unidos a juzgar el grado de apertura del mercado del Japón (y de otros países) en función de su respectiva balanza comercial bilateral y, de hecho, en referencia a las exportaciones de los Estados Unidos.

La existencia de los aumentos voluntarios de las importaciones es demasiado manifiesta. Según se tiene noticia en el caso de los semiconductores los Estados Unidos deseaban incluir en su acuerdo con el Japón una disposición en virtud de la cual los productores estadounidenses

abastecerían el 20% del mercado japonés en una fecha establecida como meta. Aunque según se ha informado el acuerdo oficial no contiene tal disposición, ésta se mantuvo sobre el tapete como un medio de medir el cumplimiento por el Japón de su compromiso de abrir su mercado. En efecto, cuando en abril de 1987 los Estados Unidos instituyeron aranceles sobre exportaciones japonesas por valor de US\$300 millones como medida de represalia por el incumplimiento del acuerdo por el Japón, como motivo principal de esa dura medida comercial se adujo el volumen insuficiente de las ventas de los Estados Unidos en el mercado japonés. Asimismo, el objetivo de la presión estadounidense en favor de que se abriera el mercado japonés de carne de vacuno fue el aumento por el Japón de sus cuotas para las importaciones de este producto de los Estados Unidos, y no la liberalización del régimen de importaciones japonés, pues la consecuencia más probable de ello habría sido que Australia habría superado la competitividad tanto del Japón como de los Estados Unidos.

### Conclusión

Es más fácil imaginar que medir o comparar los costos económicos de los instrumentos en frontera para restringir el comercio. La transparencia generalmente mayor de los aranceles que de las restricciones cuantitativas como las cuotas, está bien documentada, como también lo están sus costos. Menos documentados están los costos de las limitaciones voluntarias de las exportaciones y de los aumentos voluntarios de las importaciones, aunque las obras citadas en las notas del texto comienzan a poner de manifiesto la magnitud de los efectos de estas medidas.

Las limitaciones voluntarias de las exportaciones parecen permitir al país que las impone evitar sus costos y disfrutar de sus beneficios, y de ahí su atractivo. Pero los estudios recientes demuestran que esta evitación es ilusoria, puesto que los costos paulatinamente vuelven a sentirse en el país en formas que no son del todo obvias. Los aumentos voluntarios de las importaciones parecen permitir asimismo al país que las impone evitar los costos, disfrutando al propio tiempo de los beneficios. Pero también en ese caso esa evitación puede ser ilusoria, especialmente cuando terceros países llegan a obtener una gran proporción del mercado ampliado.

Cada una de estas formas de protección acarrea costos tanto para el mundo en general como para el país que las utiliza. Los países soportan estos costos porque los gobiernos responden a la presión de los poderosos grupos de intereses que perciben beneficios desproporcionados, y dejan que los costos los sufraguen los grupos más débiles que son disímiles, están desorientados y carecen de voz.

### Notas

1. No se tratan aquí asuntos como el uso de derechos compensatorios y medidas antidumping con objeto de hostigar a competidores extranjeros prósperos para que se conviertan en instrumentos de facto de protección comercial. Véase un interesante análisis de esta cuestión en Finger y Nogués (1987).

2. Estos componentes se examinan aquí en relación con los aranceles de importación. En secciones posteriores se analizan otros instrumentos de control del comercio, tales como las restricciones

cuantitativas a la importación y las limitaciones voluntarias de las exportaciones.

3. Muchas de estas estimaciones recientes se han recogido y examinado en OCDE (1985) y Hufbauer, Berliner y Elliott (1986).

4. Los economistas, siguiendo a Leibenstein (1966), llaman a este último el efecto de "ineficiencia X". Por desgracia, su medición razonable ha resultado difícil.

5. Véase Bhagwati (1982). Las actividades directamente improductivas y con fines de lucro comprenden las de captación de rentas (Krueger, 1974). Este último concepto es más restringido y se relaciona con el cabildeo dirigido a obtener restricciones cuantitativas y licencias que acarrear primas en razón de la escasez, que los economistas llaman "rentas". Véase también Banco Mundial 1987, Capítulo 4 y Recuadro 4.7).

6. Krueger (1974) los ha estimado en 7,3% para la India y 15% para Turquía en 1969.

7. Hay una enorme cantidad de estudios teóricos acerca de la falta de equivalencia entre los aranceles y las cuotas. Véase una síntesis y análisis al respecto en Bhagwati y Srinivasan (1983, Capítulo 30).

8. Véase Hamilton (1986) y Bark y de Melo (1987) acerca de los métodos y consecuencias económicas de la distribución de las limitaciones voluntarias de las exportaciones en los países exportadores.

9. Esta cuestión ha sido explorada, como parte de un examen del tema de la transferencia de rentas en un marco de equilibrio general, por Dinopoulos y Kreinin (1986), quienes extienden a un modelo necesario de tres países el análisis de dos países hecho anteriormente por Brecher y Bhagwati (1985).

10. Hindley (1987) ha planteado cuestiones de este tipo.

11. La cuestión de si el Japón está en realidad asimétricamente cerrado y aplica una protección inescrutable es un asunto controvertido, y ni muchos economistas competentes de los círculos académicos ni muchas pruebas econométricas proporcionan apoyo alguno a las percepciones políticas en este sentido.

### Referencias

- Aw Bee Yan y Mark J. Roberts. 1986. "Measuring Quality Change in Quota-Constrained Import Markets: The Case of U.S. Footwear." *Journal of International Economics* 21:45-60.
- Bark, Taeho, y Jaime de Melo. 1987. *Export Mix Adjustment to the Imposition of VETs: Alternative License Allocation Schemes*. Documento para discusión del Banco Mundial DRD214. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1987. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bhagwati, Jagdish N. 1971. "The Generalized Theory of Distortions and Welfare." En J.N. Bhagwati, R.A. Mundell, R.W. Jones, y J. Vanek, compiladores, *Trade, Balance of Payments and Growth: Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kindleberger*. Amsterdam: North-Holland.
- . 1982. "Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities." *Journal of Political Economy* 90,5 (octubre):988-1002.
- Dinopoulos, E., y M. Kreinin. 1986. "Effects of the U.S.-Japan Auto VER on European Prices and on U.S. Welfare." East Lansing: Michigan State University. Mimeo-grafiado.
- . 1987. "VERs, Quid Pro Quo DFI, and VETs: Political-Economy: Theoretic Analyses." *International Economic Journal* 1,1(primavera): 1-14.
- , y Douglas Irwin. 1987. "The Return of the Reciprocitarians: U.S. Trade Policy Today." *The World Economy* 10,2 (junio):109-30.
- , y T.N. Srinivasan. 1983. *Lectures on International Trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Boorstein, Randi. 1986. "Quality Upgrading in the Steel Industry: The Case of the 1968-74 VRA." Nueva York: Columbia University. Mimeo-grafiado.
- Brecher, Richard, y Jagdish Bhagwati. 1985. "Voluntary Export Restrictions versus Import Restrictions: A Welfare-theoretic Comparison," en Henryk Kierzkowski, compilador, *Essays in Honor of W. Corden*. Oxford, Londres: Basil Blackwell.

Feenstra, Robert C. 1984. "Quality Change in U.S. Autos, 1980-81: Quality, Employment and Welfare Effects." Addendum. En Robert Baldwin y Anne O. Krueger, compiladores. *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*. Chicago: University of Chicago Press. Reimpreso en Jagdish Bhagwati, compilador, *International Trade: Selected Readings*. Segunda edición. Cambridge: MIT Press, de próxima aparición.

—. 1985. "Automobile Prices and Protection: The U.S.-Japan Trade Restraint." *Journal of Policy Modelling* 7 (segundo trimestre):49-68.

—. 1986. "Quality Change Under Trade Restraints: Theory and Evidence from Japanese Autos." University of California, Davis. Mimeografiado.

Finger, Michael, y Julio Nogués. 1987. "International Control of Subsidies and Countervailing Duties." *World Bank Economic Review* 1,4 (septiembre):701-25.

Hamilton, Carl. 1986. "ASEAN Systems for Allocation of Export Licenses under VERs." En C. Findlay y R. Garnaut, compiladores. *The Political Economy of Manufacturing Protection: Experiences of ASEAN and Australia*. Londres: Allen and Unwin.

Hindley, Brian. 1987. "GATT Safeguards and Voluntary Export Restraints: What are the Interests of the Developing Countries?" *World Bank Economic Review* 1,4 (septiembre):689-705.

Hufbauer, Gary, Diane Berliner, y Kimberly Elliot. 1986. *Trade Protection in the U.S.: 31 Case Studies*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64,3(junio): 291-303.

Leibenstein, Harvey. 1966. "Allocative Efficiency Versus X-Efficiency." *American Economic Review* 56 (junio): 392-415.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 1985. *Costs and Benefits of Protection*. París.

## La progresividad de las barreras comerciales

*Alexander Yeats*

En los modelos teóricos de desarrollo y en los planes concretos de industrialización se suele asignar una función fundamental a las medidas de política comercial. Además de su interés por mantener el crecimiento sostenido de las exportaciones y los consiguientes aumentos de los ingresos de divisas, los países en desarrollo insisten reiteradamente en la necesidad de reducir su dependencia de las exportaciones tradicionales de productos primarios. Entre los factores mencionados en sustento de este cambio propuesto en las exportaciones se cuentan: 1) el presunto deterioro de la relación de intercambio de los productos primarios; 2) la sustitución de muchos de estos productos por otros sintéticos (por ejemplo, metales por plásticos, fibras naturales por fibras artificiales y azúcar por edulcorantes químicos); 3) la inestabilidad de los precios de los productos primarios en los mercados internacionales, y 4) las mayores oportunidades de empleo que acompañan a la producción y exportación de manufacturas.

Un método que se sugiere para acrecentar la proporción de bienes manufacturados en el comercio de los países en desarrollo es aumentar la elaboración de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales que ahora se exportan en su estado primario. Sin embargo, con frecuencia se señala que a los esfuerzos por aumentar la elaboración interna se oponen la estructura arancelaria y otras formas de barreras comerciales en los principales mercados de importación. En particular, los productos básicos (no elaborados) que importan los países industriales están en general exentos de aranceles o gravados con aranceles bajos, en tanto que los aranceles aumentan o adquieren progresividad a medida que el producto es objeto de una mayor elaboración. Esta progresividad de los aranceles se ha interpretado como un sesgo en contra de las importaciones de bienes elaborados, debido a los derechos de importación más elevados que gravan a estos artículos<sup>1</sup>. La importancia que los países en desarrollo atribuyen a la progresividad de los aranceles se pone de manifiesto en los amplios debates sobre políticas que tienen lugar en los principales foros internacionales. Por ejemplo, los países en desarrollo lograron incorporar en la Declaración Ministerial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

(GATT) de 1982 un punto en el que las Partes Contratantes deciden "que se preste atención prontamente al problema de la progresividad de los aranceles aplicados a productos con un mayor grado de elaboración a fin de tomar medidas eficaces para la eliminación o la reducción de esa progresividad cuando sea un factor inhibitorio del comercio internacional, teniendo en cuenta las preocupaciones relativas a las exportaciones de los países en desarrollo". En la Declaración de Punta del Este se afirmó también lo siguiente: "Las negociaciones tendrán por finalidad lograr la más completa liberalización del comercio de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, incluso en forma elaborada y semielaborada. Las negociaciones estarán encaminadas a reducir o eliminar las medidas arancelarias y no arancelarias, incluida la progresividad de los aranceles." En los documentos de la UNCTAD (1979), de la Secretaría del Commonwealth (1982) y del Banco Mundial (1981 y 1987, página 155) se ha tratado también el tema de la progresividad de los aranceles como un problema importante para los países en desarrollo.

### Estructura de la protección

Un problema que es menester resolver antes de que pueda realizarse un análisis de las cuestiones relativas a la progresividad de los aranceles es el de la identificación de los productos básicos en los diferentes niveles de elaboración. Si bien existen reconocidas dificultades en materia de agregación y filtraciones, en anteriores estudios sobre este tema se ha usado con frecuencia el sistema de clasificación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), basado en el sistema de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA). Como existe correspondencia entre esa clasificación y la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), es posible establecer una correlación entre los datos sobre aranceles y los datos sobre el comercio en el caso de la mayoría de los países. En el sistema de clasificación de la UNCTAD se identifican las etapas de los productos básicos en su estado primario y elaborados, y en algunas cadenas de elaboración se desglosan también las partidas correspondientes a etapas



intermedias. Los productos básicos comprendidos en las cadenas de elaboración representan aproximadamente el 80% de las exportaciones de los países en desarrollo. En el Cuadro 15.1 se presenta una descripción abreviada de este sistema y en el Cuadro 15.2 se dan más detalles.

Para dar una idea de las cuestiones involucradas en materia de políticas, en el Cuadro 15.1 se muestran las etapas de elaboración de diversos productos básicos y se indican el valor y la participación de los mismos, en 1982, tanto en las exportaciones mundiales como en las de los países en desarrollo. Respecto de cada etapa de elaboración se han calculado los aranceles "aplicados" medios en 10 mercados de países desarrollados importantes, esto es, los promedios, ponderados por el comercio, de los aranceles de nación más favorecida, los aranceles del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o los aranceles de preferencias especiales realmente aplicados. Se indican también los aranceles medios de nación más favorecida correspondientes a 23 países en desarrollo importantes. Además, se muestra la proporción de renglones del arancel que en cada etapa de elaboración tropiezan con barreras no arancelarias persistentes, como cuotas, derechos variables de importación, prohibiciones o trámites restrictivos de licencias.

Del Cuadro 15.1 se desprenden tres puntos importantes. Primero, con sólo una o dos excepciones (el pescado en los países desarrollados o las frutas en los países en desarrollo), los aranceles posteriores a la Ronda de Tokio aumentan progresivamente tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Los de estos últimos aumentan en 10 o más puntos porcentuales en todas las cadenas de elaboración, salvo en cuatro de ellas; los de los países desarrollados aumentan por lo menos en cinco puntos en las cadenas de legumbres, frutas, tabaco, cuero y algodón. Segundo, las exportaciones de los países en desarrollo suelen concentrarse en gran medida en la etapa primaria (sin elaborar). Por ejemplo, más del 70% de sus exportaciones de carne, pescado, frutas y legumbres se efectúan en la etapa primaria y más del 90% de sus exportaciones de cacao y azúcar corresponden a esos productos sin elaborar<sup>2</sup>. Tercero, las relaciones de cobertura de las barreras no arancelarias muestran que proporciones relativamente elevadas de productos, tanto en la etapa primaria como elaborados, están con frecuencia sujetos a dichas barreras. Puesto que probablemente limitarán (o neutralizarán) los efectos de las rebajas arancelarias aplicadas a los productos que también están afectados por barreras no arancelarias, estas restricciones complicarán la liberalización en el caso de muchos de estos artículos. Aunque acaso haya que encarar el problema producto por producto, será menester llegar a algún acuerdo sobre las barreras no arancelarias para que la liberalización de los aranceles pueda tener el efecto que se desea. Un aspecto conexo es que la aplicación de medidas no arancelarias exhibe una clara tendencia a la progresividad en algunas cadenas, pero en otras la evolución no tiene un signo definido. Por ejemplo, las relaciones de cobertura de las barreras no arancelarias correspondientes a los países desarrollados aumentan por lo menos en 10 puntos porcentuales en el caso del tabaco, el cuero, el hierro y los fosfatos, con un incremento de 60 puntos

en la cadena del algodón. Sin embargo, esas relaciones aparentemente declinan tratándose de los productos alimentarios.

Los promedios de los aranceles de 10 países desarrollados muestran que la progresividad es una característica de todos los aranceles de estos países. (Cuadro 15.2). Casi el 85% de las cadenas de elaboración registra aumentos de los aranceles a medida que se pasa de las etapas primarias a las etapas de elaboración, y más del 96% de las cadenas muestra esa progresividad en el Japón, la Comunidad Europea (CE) y los Estados Unidos. Entre los productos respecto de los cuales se advierte una progresividad más pronunciada se cuentan el tabaco, el caucho, el cuero, el papel, el algodón, el yute y el hierro, pues los aranceles se elevan en consonancia con la elaboración en los 10 países desarrollados. En algunas cadenas —como la de la lana en Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda—, el margen medio entre los aranceles aplicables al producto en su estado primario y a los artículos elaborados es de alrededor de 25 puntos porcentuales. Las diferencias más grandes corresponden a las manufacturas del tabaco, en cuyo caso los aranceles se incrementan hasta en 200 puntos en Austria y en más de 60 puntos en el Japón y la CE.

En algunas cadenas de elaboración los aranceles no se acrecientan al pasar de los productos en estado primario a los artículos elaborados (los fosfatos en Austria y el papel en Suiza). Estas situaciones pueden reflejar la existencia de casos en los que la protección declina al aumentar el grado de elaboración o en los que una modalidad de protección es sustituida por otra. Respecto de esta segunda posibilidad, Balassa (1968, páginas 189-217) aduce que, en niveles más elevados de transformación, los productos básicos suelen requerir un grado considerable de avance tecnológico que no existe en los países en desarrollo. En otras palabras, cuando hay "protección tecnológica" disminuye la necesidad de protección arancelaria. Entre otras explicaciones cabe mencionar la sustitución de la protección arancelaria por la protección no arancelaria, la capacidad de las empresas nacionales para ejercer poderes monopólicos, con el resultado de que no se necesita la protección arancelaria, o la compensación de la disminución de los aranceles con unos costos de transporte más elevados  $\frac{3}{4}$ . Aunque esos factores no se han tratado anteriormente en las negociaciones comerciales multilaterales, su existencia (cuando está documentada por estudios analíticos apropiados) ciertamente guarda pertinencia con la naturaleza y la magnitud de las reducciones de las barreras comerciales que se procuran en la Ronda Uruguay.

En su mayor parte, los estudios sobre progresividad se han centrado en los efectos que los aranceles (y las barreras no arancelarias) de los países desarrollados tienen en el retardo de la elaboración de productos básicos en los países en desarrollo. Sin embargo, al tratar de los aranceles en el contexto de la Ronda Uruguay se debe también considerar otro aspecto. Las disposiciones incluidas en el arancel de algunos países desarrollados autorizan el reingreso libre de derechos de artículos de producción nacional que han sido elaborados en el extranjero. Por ejemplo, si el paño producido en los Estados Unidos

**Cuadro 15.1**  
**Barreras comerciales y estructura de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo**

Cadenas de elaboración	Exportaciones en 1982				Participación de los países en desarrollo	Relación de cobertura de las barreras			
	De los países en desarrollo		Mundiales			Aranceles medios		Países en desarrollo	
	Valor (miles de millones de dólares)	(%)	Valor (miles de millones de dólares)	(%)	Países desarrollados	Países en desarrollo	Países desarrollados	Países en desarrollo	
<b>Carne</b>									
Carne fresca y congelada	2.043,6	78,9	15.294,8	87,0	13,4	6,2	34,0	11,0	
Preparados de carne	547,2	21,1	2.290,0	23,0	23,9	8,4	41,3	3,0	
Total	2.590,8	100,0	17.584,8	100,0					
<b>Pescado</b>									
Pescado fresco y congelado	4.732,1	83,2	11.114,4	81,6	42,6	4,3	56,9	11,0	
Preparados de pescado	953,7	16,8	2.513,0	18,4	37,9	4,1	7,0	n.d.	
Total	5.685,5	100,0	13.638,3	100,0					
<b>Legumbres</b>									
Legumbres frescas	2.693,5	77,7	7.785,3	71,1	34,6	6,9	42,6	12,0	
Preparados de legumbres	774,5	22,3	3.168,2	28,9	24,4	13,2	16,4	5,0	
Total	3.468,0	100,0	10.953,5	100,0					
<b>Frutas</b>									
Frutas frescas	3.883,2	72,8	9.444,2	70,2	41,1	7,4	17,0	27,6	
Preparados de frutas	1.450,1	27,2	4.000,5	29,8	36,2	17,1	11,1	9,1	
Total	5.333,3	100,0	13.444,7	100,0					
<b>Aceites vegetales</b>									
Semillas oleaginosas	1.195,7	35,2	9.269,4	75,8	12,9	0,0	18,1	1,9	
Aceites vegetales	2.486,4	64,8	2.966,0	24,2	83,0	4,4	26,5	5,8	
Total	3.682,1	100,0	12.235,4	100,0					
<b>Tabaco</b>									
Sin elaborar	1.971,9	83,0	4.258,2	40,9	46,3	1,2	126,0	14,0	
Manufacturado	402,7	17,0	6.157,9	59,1	6,5	18,1	662,1	30,0	
Total	2.374,6	100,0	10.416,1	100,0					
<b>Azúcar</b>									
Azúcar y miel	7.703,3	98,3	11.168,2	93,1	69,0	1,0	23,5	51,0	
Preparados de azúcar	136,7	1,7	831,6	6,9	16,4	20,0	24,3	19,0	
<b>Cacao</b>									
En grano, polvo y pasta	2.492,5	96,3	3.247,5	67,1	76,0	1,0	11,6	0,0	
Chocolate y sus preparados	94,5	3,7	1.592,4	32,9	5,9	3,0	29,7	1,0	
Total	2.587,0	100,0	4.839,9	100,0					
<b>Caucho</b>									
Caucho en bruto	3.339,8	82,0	6.048,2	40,4	55,2	0,0	7,2	0,0	
Manufacturas de caucho	734,9	18,0	8.924,5	59,6	8,2	3,9	19,4	3,3	
Total	4.074,7	100,0	14.972,7	100,0					
<b>Cueros</b>									
Cueros y pieles	348,8	20,0	2.649,4	38,3	13,2	0,1	4,8	0,0	
Cuero	1.116,6	64,0	3.326,6	48,2	33,6	2,9	17,5	1,7	
Artículos de cuero	279,1	16,0	936,2	13,5	29,8	7,2	33,9	11,7	
Total	1.744,5	100,0	6.912,2	100,0					
<b>Madera</b>									
Madera en bruto	2.664,2	39,0	5.501,8	24,5	48,4	0,0	8,0	0,0	
Madera cortada en determinadas formas	1.718,3	25,1	9.234,5	41,0	18,6	0,2	13,1	0,2	

Cuadro 15.1

1982

Exportaciones de mercancías de los países en desarrollo

Exportaciones en 1982

Relación de cobertura de las barreras no arancelarias

Cadenas de elaboración	De los países en desarrollo		Mundiales		Participación de los países en desarrollo	Aranceles medios		Relación de cobertura de las barreras no arancelarias	
	Valor (miles de millones de dólares)	(%)	Valor (miles de millones de dólares)	(%)		Países desarrollados <sup>a</sup>	Países en desarrollo <sup>b</sup>	Países desarrollados	Países en desarrollo
Hojas de madera para enchapado y madera terciada	1.712,0	25,1	4.537,1	20,2	37,7	1,7	23,5	6,6	6,9
Manufacturas de madera	739,1	10,8	3.225,6	14,3	22,9	3,5	27,6	2,7	29,4
Total	6.833,6	100,0	22.499,0	100,0					
Algodón									
Algodón en rama	2.654,7	43,3	6.632,2	41,2	40,0	0,0	3,2	0,0	3,0
Hilados de algodón	1.378,0	22,5	3.031,6	18,8	45,4	3,0	29,7	2,2	5,0
Tejidos de algodón	2.100,9	34,2	6.430,3	40,0	32,7	5,8	32,1	62,1	8,0
Total	6.133,6	100,0	16.094,1	100,0					
Hierro									
Mineral de hierro	3.222,2	42,3	7.280,6	15,8	44,3	0,0	2,6	4,9	3,0
Arrabio	969,1	12,7	3.573,0	7,8	27,1	2,2	7,4	8,7	13,0
Lingotes y perfiles	786,0	10,3	5.800,8	12,6	13,5	2,2	12,1	8,7	55,0
Barras y chapas	2.633,4	34,7	29.440,8	63,8	8,9	3,4	19,9	18,7	31,0
Total	7.610,7	100,0	46.095,2	100,0					
Menas de otros metales <sup>d</sup>									
Menas no ferrosas	5.723,1	44,5	9.303,0	28,9	61,5	0,0	4,1	4,9	3,0
Metales labrados y en bruto	7.149,7	55,5	22.926,5	71,1	31,2	2,4	18,2	1,0	4,6
Total	12.872,8	100,0	32.229,5	100,0					
Fosfatos									
Fosfatos naturales	1.138,5	55,9	2.050,9	22,4	55,5	0,0	12,8	0,0	2,0
Abonos fosfatados	897,8	44,1	7.092,8	77,6	12,6	3,2	9,4	13,7	6,0
Total	2.036,3	100,0	9.143,7	100,0					
Petróleo									
Petróleo crudo	210.996,4	83,8	250.807,0	72,5	84,1	0,5	5,1	11,1	n.d.
Petróleo refinado	40.657,5	16,2	95.214,7	27,5	42,7	1,0	12,8	10,7	n.d.
Total	251.653,9	100,0	346.021,7	100,0					

a. Promedios, ponderados por el comercio, de las tasas arancelarias de nación más favorecida, del SGP o de preferencias especiales realmente aplicadas.

b. Tasas arancelarias de nación más favorecida correspondientes a Arabia Saudita, Argelia, Bangladesh, CARICOM, Corea (República de), Côte d'Ivoire, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Kenya, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Tanzania, Túnez, UDEAC y Yugoslavia.

c. Las estadísticas sobre barreras comerciales incluyen datos sobre medidas arancelarias y no arancelarias correspondientes a la pasta de papel y las manufacturas de papel.

d. Incluyen aluminio, cobre, estaño, cinc y plomo.

Fuentes: Los datos sobre comercio se han tomado de UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement 1985* (Naciones Unidas, Nueva York, 1985). Los datos sobre aranceles y medidas no arancelarias se han tomado de la base de datos de la UNCTAD sobre medidas comerciales.



1. El estudio

Cuadro 15.2

Análisis de la progresividad de los aranceles aplicados en determinados países desarrollados con posterioridad a la Ronda de Tokio

Cadenas de elaboración	Países									
	Australia	Austria	CE	Estados Unidos	Finlandia	Japón	Noruega	Nueva Zelanda	Suecia	Suiza
<b>Carne</b>										
Carne fresca y congelada	0,0	0,2	6,6	1,6	0,0	10,1	8,3	4,3	0,0	4,2
Preparados de carne	4,6	2,6	17,9	2,3	12,6	22,5	8,1	7,0	0,0	5,2
<b>Pescado</b>										
Pescado fresco y congelado	0,0	3,7	6,3	0,5	0,8	5,3	0,0	2,6	0,0	0,4
Preparados de pescado	0,9	7,2	12,4	1,1	1,2	10,7	1,6	1,2	0,1	1,4
<b>Legumbres</b>										
Legumbres frescas	3,4	2,1	6,7	7,6	14,0	9,0	3,4	0,1	5,1	4,9
Preparados de legumbres	9,8	13,3	15,1	11,0	14,6	17,5	6,6	5,7	6,2	11,4
<b>Frutas</b>										
Frutas frescas	0,2	3,1	7,7	1,1	10,7	21,5	1,0	0,0	0,6	7,4
Preparados de frutas	6,3	17,3	16,6	20,3	8,5	21,8	3,1	11,1	0,7	13,7
<b>Café</b>										
En grano, sin tostar o tostado	0,0	14,3	3,8	0,0	3,5	0,0	0,1	0,0	0,0	8,5
Extractos de café	0,5	3,5	13,8	0,0	0,0	17,4	0,2	31,1	0,0	6,0
<b>Aceites vegetales</b>										
Semillas oleaginosas	2,1	0,5	0,0	1,0	0,7	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
Aceites vegetales	3,1	1,1	6,1	0,7	9,3	6,2	4,5	0,0	1,0	8,2
<b>Azcar</b>										
Azcar sin refinar	0,1	0,0	0,0	0,6	0,0	3,3	3,6	0,0	0,0	42,3
Azcar refinada	16,4	0,0	0,0	9,9	16,9	82,5	2,7	0,7	1,1	34,1
<b>Chocolate</b>										
Cacao en grano	0,0	5,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cacao en polvo y manteca de cacao	0,0	5,6	9,0	0,1	0,0	2,9	0,0	7,6	0,3	0,3
Chocolate	9,3	0,6	0,1	0,1	0,1	24,3	0,1	27,1	0,2	14,3
<b>Tabaco</b>										
Tabaco sin elaborar	9,1	9,7	0,0	8,8	0,0	0,0	0,0	9,6	0,0	0,0
Productos del tabaco	16,6	211,3	61,8	9,1	2,1	82,1	5,1	31,6	1,9	17,6
<b>Caucho</b>										
Caucho natural	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Caucho sin vulcanizar	12,2	0,5	2,2	6,4	0,2	5,5	0,5	12,0	0,8	0,1
Productos del caucho	16,2	1,2	3,0	3,9	2,3	3,8	0,7	13,4	1,3	0,2
<b>Cuero</b>										
Cueros y pieles	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuero	9,1	0,9	2,4	3,7	2,8	8,5	0,2	17,3	0,2	0,1
Productos de cuero	20,0	2,0	5,5	9,2	4,1	12,4	3,1	28,3	2,9	1,0
<b>Madera</b>										
Madera en bruto	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Madera cortada en determinadas formas	1,5	1,1	0,1	0,1	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Manufacturas de madera	14,5	1,2	4,2	4,7	0,1	1,2	0,2	11,2	0,6	0,4
<b>Papel</b>										
Pasta de papel	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,5	0,0	0,8
Papel y cartón	5,7	1,8	2,3	0,3	0,2	5,7	0,0	5,3	0,2	0,3
Manufacturas de papel	11,6	5,1	6,0	3,8	0,6	3,6	0,1	25,3	0,3	0,3
<b>Lana</b>										
Sin cardar o peinar	0,0	0,0	0,0	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Cardada o peinada	0,0	0,0	2,4	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hilados de lana	3,4	0,0	1,4	12,9	0,0	3,9	0,1	19,7	0,0	0,0
Tejidos de lana	25,6	0,1	2,7	37,3	0,0	11,0	0,2	33,4	0,2	0,0
<b>Algodón</b>										
Sin cardar o peinar	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Cardado o peinado	30,3	0,2	0,2	5,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
Hilados de algodón	13,9	2,6	2,3	8,7	0,8	3,8	2,3	1,3	2,6	1,2

Cuadro 15.2

1981 (excepto)

Elaboración del autor a partir de los datos de la encuesta de la GAIT sobre aranceles en el mundo.

Cadenas de elaboración	Estados										
	Australia	Austria	CE	Estados Unidos	Finlandia	Japón	Noruega	Nueva Zelanda	Suecia	Suiza	
Tejidos de algodón	2,4	3,2	5,6	10,4	1,4	5,9	4,0	1,3	3,6	0,7	
Yute											
Yute en rama	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Hilados o cordeles de yute	8,9	0,8	2,0	1,3	0,7	5,5	0,0	0,0	0,0	1,4	
Tejidos de yute	0,0	2,9	4,8	0,0	0,1	5,4	0,0	0,0	1,2	0,4	
Bolsas de yute	1,9	10,9	4,7	1,0	1,7	5,5	0,3	1,4	1,0	0,5	
Sisal											
Fibras de sisal	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	
Cordeles	8,3	1,0	4,3	0,3	2,1	3,4	0,9	17,4	0,8	0,2	
Menas de metales											
Hierro											
Barras y lingotes de hierro	0,0	0,1	2,3	1,6	0,1	3,7	0,0	0,0	0,0	0,1	
Chapas y perfiles de hierro	7,4	0,6	2,2	5,3	0,1	2,3	0,2	6,5	0,5	0,1	
Cobre											
Cobre en bruto	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	
Cobre refinado	5,2	0,1	1,8	1,8	0,1	5,9	0,0	2,2	0,2	0,1	
Aluminio											
Aluminio en bruto	2,0	0,3	0,8	0,6	0,0	6,6	0,0	0,2	0,0	0,2	
Aluminio refinado	4,3	0,2	2,1	3,2	0,0	9,0	0,3	7,0	0,4	0,1	
Plomo											
Plomo en bruto	0,1	0,2	0,6	3,5	0,0	3,0	0,0	0,3	0,0	0,1	
Plomo refinado	0,4	0,0	5,8	1,6	0,0	6,8	0,0	6,4	0,0	0,0	
Cinc											
Cinc en bruto	4,1	0,1	0,9	1,7	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Cinc refinado	2,8	0,6	4,1	2,3	0,0	6,6	0,0	0,8	0,0	0,0	
Estaño											
Estaño en bruto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	
Estaño refinado	0,0	0,1	1,8	4,4	0,0	2,0	0,0	0,7	0,0	0,0	
Fosfato											
Fosfatos naturales	0,0	6,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	
Acido fosfórico	19,0	0,0	6,1	1,7	0,0	5,2	0,0	0,0	0,2	0,1	
Superfosfatos	0,0	1,3	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Petróleo											
Petróleo crudo	0,0	1,4	0,0	0,3	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	
Petróleo refinado	0,0	1,6	1,0	1,1	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	
Partidas de memorando											
Porcentaje de cadenas en las que hay progresividad	88,0	88,0	96,0	96,0	68,0	96,0	68,0	88,0	76,0	68,0	
Diferencia arancelaria media de la etapa primaria a la etapa elaborada	6,9	9,5	6,7	4,7	1,9	12,5	1,0	9,7	0,7	1,8	

Fuente: Cálculos efectuados a partir de datos producidos en el estudio del GAIT sobre aranceles.

Cuadro 15.3

Nivel y progresividad de los aranceles aplicados a los principales productos básicos elaborados en los países en desarrollo

Productos básicos elaborados <sup>a</sup>	Promedio ponderado del arancel	Porcentaje de países con un arancel inferior a <sup>b</sup>					
		5%	10%	25%	50%	100%	150%
<b>Productos alimentarios</b>							
Carne en conserva (013)	21,9	8,7	8,7	26,1	47,8	73,9	87,0
Pescado en conserva (032)	30,1	8,7	13,0	26,1	39,1	73,9	87,0
Frutas en conserva (053)	11,1	8,7	8,7	21,7	34,8	73,9	91,3
Legumbres en conserva (055)	26,9	8,7	13,0	21,7	60,9	95,7	100,0
Extractos de café (071,3)	13,5	13,0	17,4	21,7	39,1	78,2	87,0
<b>Artículos de confitería preparados con azúcar (062,0)</b>	26,8	4,3	4,3	21,7	34,8	60,9	82,6
Manteca y polvo de cacao (072)	27,4	21,7	26,1	30,4	69,6	82,6	91,3
Chocolate (073,0)	29,7	4,3	4,3	17,4	35,8	69,6	78,2
Aceite de mani (421,4)	13,9	30,4	30,4	52,2	82,6	100,0	—
Aceite de coco (422,3)	27,9	30,4	30,4	47,8	82,6	95,7	100,0
Aceite de almendra de palma (422,4)	23,7	26,1	26,1	52,2	82,6	100,0	—
<b>Metales</b>							
Arrabio (671,2)	7,4	30,4	65,2	91,3	100,0	—	—
Lingotes de hierro (672)	12,1	26,1	56,5	87,0	87,0	100,0	—
Barras y chapas de hierro (673/4)	19,9	17,4	30,4	78,2	87,0	100,0	—
Cobre en bruto (682,1)	33,7	43,4	52,2	87,0	95,7	95,7	100,0
Cobre labrado (682,2)	19,3	17,4	26,1	65,4	87,0	100,0	—
Aluminio en bruto (684,1)	11,3	39,1	56,5	87,0	100,0	—	—
Aluminio labrado (684,2)	21,2	8,7	13,0	65,2	87,0	100,0	—
Plomo en bruto (685,1)	13,1	34,8	47,8	78,2	91,3	100,0	—
Plomo labrado (685,2)	10,3	17,4	17,4	60,9	87,0	100,0	—
Cinc en bruto (686,1)	15,7	30,4	47,8	82,6	91,3	100,0	—
Cinc labrado (686,2)	11,0	17,4	21,8	69,6	87,0	100,0	—
Estaño en bruto (687,1)	18,7	30,4	39,1	82,6	91,3	100,0	—
Estaño labrado (687,2)	9,1	17,4	26,1	73,9	87,0	100,0	—
<b>Textiles</b>							
Hilados de lana (651,2)	21,9	8,7	17,4	43,5	78,2	95,7	100,0
Tejidos de lana (653,2)	26,4	4,3	8,7	17,4	43,5	73,9	95,7
Hilados de algodón (651)	29,7	8,7	17,4	47,8	78,2	100,0	—
Tejidos de algodón (652)	32,1	8,7	8,7	8,7	56,5	82,6	95,7
<b>Madera, cuero y caucho</b>							
Cuero (611)	17,5	8,7	13,0	52,2	82,6	95,7	95,7
Manufacturas de cuero (612)	33,9	8,7	8,7	16,0	65,2	91,3	100,0
Artículos de caucho (629)	19,4	8,7	8,7	52,2	87,0	95,7	100,0
Madera terciada y hojas de madera para enchapado (631)	8,8	8,7	8,7	26,1	73,9	91,3	91,3
Manufacturas de madera (632)	24,5	8,7	8,7	17,4	69,6	91,3	95,7
Papel y cartón (641)	27,9	8,7	13,0	39,1	78,3	95,7	100,0
Artículos de papel (642)	33,5	4,3	8,7	21,7	60,9	91,3	100,0
<b>Otros productos</b>							
Abonos fosfatados (561)	9,4	60,9	73,9	91,3	95,7	100,0	—
Gasóleos y fuel oils (332)	12,8	21,7	52,1	82,6	87,0	95,7	95,7

a. Los números entre paréntesis son los de la CUCI. En algunos casos la partida correspondiente a la etapa de elaboración puede estar definida en términos de uno o más de los productos de cuatro dígitos de la CUCI incluidos en el grupo de tres dígitos de la CUCI.

b. Las estadísticas de estas columnas corresponden a los 23 países o grupos de países en desarrollo siguientes: Arabia Saudita, Argelia, Bangladesh, CARICOM, Corea (República de), Côte d'Ivoire, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Kenya, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tanzania, Túnez, UDEAC y Yugoslavia.

c. Debido a que los aranceles que aplicaban a casi todos los productos básicos elaborados que se enumeran en el cuadro eran nulos, se excluye a Arabia Saudita y Singapur de los cálculos del nivel mínimo de la escala de derechos de importación correspondiente a cada producto elaborado.

d. Medido en términos del porcentaje de países en desarrollo que registraron un aumento de los aranceles nominales respecto de la etapa anterior al producto elaborado indicado.

Escala de los aranceles* (país/tasa arancelaria)		Porcentaje de países que aumentaron los aranceles*
Nivel mínimo	Nivel máximo	
Yugoslavia (15,0)	Marruecos (225,0)	73,9
Malasia (7,2)	Marruecos (225,0)	73,9
Yugoslavia (11,1)	Marruecos (254,1)	69,6
Malasia (5,9)	Bangladesh (109,0)	60,9
Malasia (0,0)	Marruecos (225,0)	43,4
UDEAC (15,0)	Marruecos (225,0)	91,3
Malasia (0,0)	Pakistán (150,0)	63,6
Yugoslavia (14,0)	Indonesia (263,0)	82,6
Egipto (0,0)	India (60,0)	40,9
Argelia (0,0)	Pakistán (120,0)	52,2
Argelia (0,0)	Pakistán (70,0)	47,8
CARICOM (0,0)	India (40,0)	52,2
Malasia (0,0)	India (66,5)	56,5
Malasia (0,0)	India (74,8)	73,9
Argelia (0,0)	India (100,0)	47,8
Argelia (0,5)	India (92,5)	69,6
Nigeria (0,0)	India (40,0)	30,4
Argelia (4,8)	Pakistán (76,9)	87,0
Malasia (0,0)	India (55,0)	39,1
Malasia (0,0)	Pakistán (80,0)	82,6
CARICOM (0,0)	India (50,0)	47,8
Malasia (0,0)	Pakistán (76,0)	69,6
Malasia (0,0)	Nigeria (66,7)	43,4
Malasia (0,0)	Pakistán (76,0)	78,3
Malasia (6,0)	Bangladesh (100,0)	69,6
Yugoslavia (19,7)	Bangladesh (300,0)	87,0
Sri Lanka (7,5)	Pakistán (85,0)	87,0
Yugoslavia (18,0)	Bangladesh (200,0)	82,6
Yugoslavia (7,3)	Bangladesh (150,0)	87,0
Yugoslavia (15,0)	Bangladesh (131,1)	78,3
Malasia (12,1)	Bangladesh (118,8)	82,6
Yugoslavia (10,3)	Pakistán (168,0)	82,6
Yugoslavia (10,6)	Bangladesh (150,0)	52,2
Malasia (5,8)	Bangladesh (106,8)	87,0
Tanzania (15,0)	Bangladesh (147,1)	82,6
Egipto (0,0)	Bangladesh (50,0)	30,4
UDEAC (0,0)	Arabia Saudita (157,0)	69,6

se exporta (por ejemplo) a México, donde se transforman en prendas de vestir para luego reexportarlas a los Estados Unidos, se aplicarán aranceles sólo al componente de valor agregado del producto elaborado. Los países en desarrollo han utilizado en forma eficaz estas disposiciones relativas a la elaboración extraterritorial; Finger (1975) estima que su efecto de creación de comercio ha sido por lo menos igual al del SGP. Las rebajas de los aranceles de nación más favorecida o incluso de los aranceles preferenciales pueden disminuir la ventaja competitiva de los países que se acogen a estas disposiciones en la medida en que las actividades de elaboración puedan trasladarse a otros sitios.

Aunque en los países desarrollados los aranceles posteriores a la Ronda de Tokio son por lo común progresivos a lo largo de la cadena de elaboración, existen también importantes cuestiones de políticas relacionadas con la estructura de los aranceles de los países en desarrollo. En particular, en iniciativas recientes de gobiernos del Tercer Mundo se ha destacado la necesidad de que los países en desarrollo amplíen el intercambio comercial entre sí y, en particular, de que eliminen las barreras al comercio de productos básicos elaborados. Si hubiera una progresividad general de los aranceles de los países en desarrollo, dichos aranceles podrían constituir un obstáculo importante a la elaboración de productos básicos y al comercio Sur-Sur de estos productos.

#### Efecto sobre el comercio

A efectos prácticos, de cara a las negociaciones comerciales, es importante distinguir entre dos aspectos que suelen confundirse: por un lado, la progresividad de los aranceles, que se refiere al aumento de los aranceles nominales con el mayor nivel de elaboración, y, por el otro, la influencia de los aranceles en la estructura del comercio. Para tener debidamente en cuenta este último aspecto, es menester examinar las condiciones cambiantes de la demanda en diferentes niveles de elaboración. Puesto que los estudios empíricos demuestran que las elasticidades de la demanda de importaciones habitualmente aumentan en consonancia con el nivel de elaboración, los aranceles nominales constantes tendrán unos efectos restrictivos del comercio relativamente mayores en los productos manufacturados que en los productos primarios.

Esta cuestión puede aclararse con un ejemplo. Como se indica en el Cuadro 15.4, la cadena de elaboración del cuero se compone de tres etapas bien definidas (cueros y pieles, cuero y manufacturas de cuero); por otra parte, los cálculos de las elasticidades de la demanda de importaciones van de 0,6 para los cueros a más de 2,0 para las manufacturas de cuero en los países desarrollados. Con fines ilustrativos, se supone que el país importador aplica un arancel nominal constante de 10% e importa por valor de \$20 millones en cada etapa de elaboración. Como se puede observar, no hay progresividad arancelaria y, sin embargo, el arancel nominal constante tiene un mayor efecto de retardo en las manufacturas de cuero debido a la demanda más "sensible" de estos productos (véase la columna de la derecha). En particular, la rebaja del arancel aplicable a los cueros al 5% haría aumentar las impor-

taciones en \$558.000, o sea, en menos de 3%. Una rebaja similar aplicable a las manufacturas de cuero acrecentaría las importaciones en más de tres veces esa cifra. Por lo tanto, al evaluar la influencia de los aranceles u otras barreras comerciales se deben tener en cuenta las condiciones subyacentes de la demanda a fin de poder sacar conclusiones válidas acerca de su influencia sobre la estructura del comercio. Dicho de otro modo, puede haber un sesgo en contra del comercio de productos elaborados aun cuando no se aumenten los aranceles.

Existe una considerable variación en la progresividad arancelaria correspondiente a distintos grupos de productos básicos (Cuadro 15.3). Por ejemplo, el 85% o más de los aranceles de los países en desarrollo aumenta en el caso de los tejidos de lana, los hilados de algodón, el cuero y los productos de papel. En el otro extremo, menos de la mitad aumenta los aranceles correspondientes a aceites vegetales, café y aluminio, plomo, cinc y estaño en bruto. Sin embargo, incluso con estas excepciones, la progresividad de los aranceles es por lo común considerablemente más elevada en los países en desarrollo que en los desarrollados. La diferencia media entre los aranceles de los países en desarrollo al pasar de las etapas primarias a las de elaboración es de alrededor de nueve puntos porcentuales, en comparación con unos cinco puntos en los países desarrollados. Esto no significa por fuerza que el sesgo en contra del comercio de productos básicos elaborados sea necesariamente mayor en los países en desarrollo, ya que en el caso de la mayoría de los productos las elasticidades de la demanda de importaciones son menores en estos últimos que en los países desarrollados.

A fin de determinar la razón por la cual no aumentan los aranceles de algunos países en desarrollo se ensayaron varias asociaciones estadísticas. Primero, más del 40% de los países cuyos aranceles no se elevaron carecen de una capacidad productiva importante del producto básico sin elaborar. Aunque esta falta de capacidad de producción de las materias primas no impide necesariamente el establecimiento de una industria elaboradora, las pruebas indican que los países en desarrollo con frecuencia prefieren no aumentar los aranceles en esa situación. Segundo, cuando existía la base nacional de producción de materias

primas y los aranceles no habían aumentado, se habían aplicado barreras no arancelarias a más de la mitad de los productos. Estos resultados sugieren que los aranceles pueden ser sustituidos por la protección no arancelaria en el caso de algunos productos básicos elaborados<sup>1</sup>. Sin embargo, no puede determinarse que aumente la protección total derivada de los aranceles y las barreras no arancelarias porque no se dispone de equivalentes ad valorem en relación con estas últimas.

También se debe tomar nota de las grandes diferencias en los aranceles correspondientes a algunos productos básicos. Por ejemplo, los derechos de importación aplicados a la carne preparada van de 15% en Yugoslavia a 225% en Marruecos, y las diferencias son aún más amplias en el caso de los preparados de pescado y de frutas, los extractos de café y el chocolate. Aunque la escala arancelaria es más pequeña, también se advierten diferencias de 100 puntos porcentuales en los productos de metales elaborados. Tales disparidades en partidas comunes podrían complicar en gran medida la negociación de una liberalización arancelaria en los foros multilaterales si reflejan con precisión diferencias subyacentes en los costos de producción. Dicho de otro modo, si las diferencias de eficiencia son tan grandes como las discrepancias arancelarias que se reflejan en el Cuadro 15.3, una auténtica liberalización del comercio indudablemente restaría competitividad a las industrias elaboradoras de algunos países en desarrollo en sus propios mercados internos.

Protección efectiva de los productos básicos elaborados

El concepto de protección efectiva ofrece indicaciones útiles sobre los efectos de la estructura de los aranceles en las cadenas de elaboración, pues cuantifica la influencia de la protección sobre el valor agregado en un proceso de producción. Cuanto mayor es la tasa de protección efectiva dimanada de los aranceles y otras restricciones del comercio, tanto más deben los exportadores extranjeros reducir los rendimientos del trabajo y el capital internos para penetrar en el mercado protegido. De este modo, el concepto de protección efectiva ilumina el verdadero

Cuadro 15.4  
Ejemplo de la interrelación entre las elasticidades de la demanda de importaciones y la estructura de los aranceles y el comercio

Etapa de elaboración	Arancel nominal (porcentaje)	Valor de las importaciones (millones de dólares)	Elasticidad de la demanda de importaciones	Variación proyectada de las importaciones en caso de una rebaja arancelaria de 50% (miles de dólares)
Cueros y pieles	10	20	-0,62	558
Cuero	10	20	-1,28	1.152
Manufacturas de cuero	10	20	-2,11	1.889

Nota: Estas proyecciones se basan en el empleo de un modelo de comercio de equilibrio parcial en el que la variación estimada de las importaciones se deriva de una función multiplicadora que involucra el nivel inicial de importaciones, la elasticidad de la demanda de importaciones y la variación en el precio de la mercancía descargada debida a la rebaja arancelaria. Este procedimiento, o una de sus variantes, se ha usado ampliamente para evaluar los efectos restrictivos de las barreras al comercio. Para un análisis del mismo, véase el trabajo de Stern (1978).

Cuadro 15.5

## Aproximaciones de la tasa de protección efectiva correspondiente a algunos productos básicos elaborados

Productos básicos elaborados	Australia	Austria	CE	Estados Unidos	Finlandia	Japón	Noruega	Nueva Zelandia	Suecia	Suiza	Todos los países desarrollados
Productos de carne preparados	18,4	9,4	51,7	4,4	50,4	59,6	7,6	15,2	0,0	8,3	15,0
Mariscos en conserva	3,0	15,4	26,5	2,5	2,1	23,2	5,3	-2,1	0,3	3,7	3,7
Frutas en conserva	22,8	55,5	40,8	72,5	2,7	21,6	8,8	41,0	1,0	30,7	43,4
Legumbres elaboradas	27,0	43,5	37,9	20,2	16,2	40,2	15,2	21,0	5,2	29,0	30,6
Extractos de café	2,2	-32,9	45,5	0,0	*	76,6	0,4	136,8	0,0	-2,4	42,6
Chocolate	44,6	-12,8	*	0,1	4,8	82,6	0,5	78,6	-0,1	51,5	-3,3
Manufacturas de madera	30,4	1,3	9,2	10,3	0,2	1,3	0,4	24,6	1,3	0,8	7,4
Papel y cartón	13,7	2,3	5,5	0,7	0,5	13,7	0,0	2,2	0,5	-0,4	4,3
Productos de papel	19,7	9,7	12,6	8,7	1,1	0,7	0,2	53,1	0,4	0,3	7,6
Manufacturas de caucho	22,7	2,4	4,5	-0,4	6,0	1,1	1,0	16,1	2,2	0,4	5,0
Hilados de algodón	-27,8	8,8	7,6	18,3	2,1	13,7	8,3	4,7	6,8	4,3	9,0
Hilados de lana	12,2	0,0	1,1	18,1	0,0	14,0	0,4	70,9	0,0	0,0	7,8
Hilados de yute	32,0	2,9	7,2	4,7	2,5	19,8	0,0	0,0	0,0	5,0	8,7
Fibras de algodón	-19,9	4,1	11,8	13,5	2,5	10,0	7,2	1,3	5,4	-0,4	11,0
Tejidos de lana	69,1	0,3	5,1	85,8	0,0	25,3	0,4	60,1	0,6	0,0	34,0
Tejidos de yute	*	7,0	10,0	*	-1,0	5,3	0,0	0,0	3,5	-1,6	0,3
Cuero	22,8	2,3	6,0	8,1	7,0	21,2	0,5	43,2	0,5	0,2	7,0
Manufacturas de cuero	36,0	3,6	9,9	17,5	6,1	18,6	7,4	45,3	7,0	2,4	13,7
Aceites vegetales	10,5	5,5	50,6	-1,5	71,6	49,6	37,4	0,0	8,3	67,2	36,1
Manufacturas de tabaco	23,2	401,5	117,4	9,4	4,0	156,0	9,7	50,6	3,6	33,4	47,0

\* No se indica la tasa arancelaria efectiva porque no se pudo calcular la relación entre el insumo y el arancel sobre el producto final.

efecto que algunos aranceles aparentemente bajos tienen en la elaboración y el comercio. En estudios empíricos anteriores se ha demostrado que algunos aranceles nominales bajos que parecen carecer de importancia pueden encubrir tasas elevadas de protección efectiva. Debieran hacerse esfuerzos por identificar situaciones de esta índole de modo que puedan adoptarse medidas correctivas en la Ronda Uruguay.

Para ilustrar el problema que se planteará en las negociaciones, cabe señalar que los aranceles efectivos posteriores a la Ronda de Tokio llegan a más de ocho veces la tasa de protección nominal correspondiente a productos de tan bajo valor agregado como los aceites vegetales (Cuadro 15.5). Asimismo, son frecuentes aranceles efectivos de 30% o más, con tasas de protección efectiva superiores al 100% para el tabaco elaborado en el Japón y la CE y para los extractos de café en Nueva Zelandia. En un estudio conexo realizado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (1975) se ofrecen también numerosos ejemplos de casos en los que unos aranceles nominales bajos encubren tasas elevadas de protección efectiva.

#### Cuestiones de políticas y la Ronda Uruguay

Cuando se evalúen las propuestas de liberalización se deberán examinar varias cuestiones de barreras comerciales progresivas relacionadas con ellas. Primero, es importante distinguir entre la progresividad de las barreras comerciales y el sesgo en contra del comercio de productos básicos elaborados que se deriva de los aranceles y de

otras restricciones. Debido a las condiciones cambiantes de la demanda a lo largo de cadenas específicas de elaboración, puede haber un sesgo comercial en contra de los productos básicos elaborados sin que haya progresividad, y puede incluso existir ese sesgo cuando los aranceles declinan (Yeats, 1984). Por lo tanto, los negociadores de la Ronda Uruguay deberán adoptar un marco más complejo que el utilizado anteriormente para analizar los efectos de los cambios propuestos en las barreras comerciales, si se desea asegurar que las negociaciones comerciales multilaterales tengan el máximo efecto posible en la reducción de los obstáculos al comercio. Limitarse a calcular los aranceles nominales o efectivos en las diferentes etapas de elaboración, como se ha hecho en anteriores análisis de la progresividad arancelaria, puede transmitir una información engañosa en cuanto a la importancia relativa de las barreras comerciales existentes. El enfoque óptimo sería utilizar modelos de proyecciones del comercio que produzcan aproximaciones de los efectos y la importancia reales de los aranceles antes y después de la Ronda Uruguay.

Asimismo, se deberá prestar atención a la estructura final de las rebajas arancelarias de la Ronda Uruguay, porque estos derechos determinarán las tasas de protección efectiva. Por ejemplo, si las rebajas arancelarias porcentuales son menores para los productos básicos elaborados que para los insumos primarios, ello daría lugar a un aumento de la tasa de protección efectiva de aquellos. Este resultado sería, por supuesto, contrario a los intereses de los países exportadores de productos primarios, que están tratando de crear unas condiciones

externas que realcen los incentivos para la elaboración interna de esos productos. Unas tasas efectivas más elevadas, en los mercados de exportación aminorarían esos incentivos, pues obligarían a reducir la rentabilidad relativa de las empresas nacionales que tratan de tener acceso a los mercados protegidos. Es imprescindible resolver el problema de los productos afectados conjuntamente por aranceles y barreras no arancelarias, pues cabe presumir que éstas restringirían los efectos de las rebajas arancelarias dimanadas de la Ronda Uruguay. El hecho de que la cobertura de productos de las barreras no arancelarias con frecuencia es elevada tanto para los productos básicos en su estado primario como para los artículos elaborados complica el problema de la liberalización del comercio en estas partidas.

Al encarar el problema de la progresividad de los aranceles en la Ronda Uruguay también será importante adoptar la orientación política apropiada. La circunstancia de que dicha progresividad arancelaria a menudo es mucho mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados indica que la tradicional postura Sur-Norte respecto de esta cuestión no resulta válida. Así pues, las negociaciones de la Ronda Uruguay deberían adoptar un enfoque más universal y procurar cambios arancelarios correctivos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. También se debería tratar de obtener concesiones conexas de los países socialistas de Europa Oriental, especialmente de los que son miembros del GATT; sus estructuras de importación están mucho más sesgadas en contra de los productos básicos elaborados que las de los países desarrollados con economía de mercado.

#### Notas

1. Por ejemplo, Balassa afirma que los aumentos de los derechos nominales y efectivos desde las etapas inferiores a las superiores de la transformación indican la existencia de discriminación en contra de los productos de exportación elaborados de los países en desarrollo. Johnson (1965) ha adoptado una posición similar respecto de la influencia de los aranceles progresivos. Entre los estudios representativos que documentan la existencia de la progresividad de los aranceles en los países desarrollados se cuentan los de la UNCTAD (1968 y 1980) y Yeats (1979). Obsérvese que ese sesgo del comercio en contra de los productos básicos elaborados puede existir incluso cuando no se aumentan los aranceles. Para un examen más detallado de esta cuestión, véase el trabajo de Yeats (1984).

2. Aunque el análisis en el presente trabajo se centra principalmente en las economías de mercado, las cuestiones conexas tienen consecuencias importantes para los países socialistas.

3. Puesto que la elaboración a menudo reduce el factor de volumen o está de un producto básico y eleva su valor unitario, en algunos estudios se supone que los costos de flete ad valorem debieran declinar con la elaboración y neutralizar la progresividad de los aranceles. Sin embargo, en varios análisis de las tarifas de fletas internacionales se ha demostrado que estos cargos también tienden a aumentar a lo largo de las cadenas de elaboración y que la magnitud de su aumento fue con frecuencia superior a la correspondiente a los aranceles anteriores de la Ronda de Tokio. Entre los factores a los cuales se atribuye esta evolución de los fletes se cuentan la práctica de fijación de precios de las conferencias navieras de "cobrar lo que el cliente esté dispuesto a pagar", la mayor fragilidad y manipulación más difícil de algunos productos básicos elaborados o la necesidad de usar instalaciones especiales para el transporte de

algunos productos elaborados (alimentarios) a fin de evitar su deterioro. Para una información empírica al respecto, véase el trabajo de Yeats (1977).

4. En cuanto a los productos básicos que figuran en el Cuadro 15.3, existen diferencias importantes en el grado de progresividad de los aranceles en distintos países. Por ejemplo, Marruecos, Túnez, la República de Corea, Yugoslavia y la Comunidad del Caribe registraron reducciones arancelarias al pasar de una partida no elaborada a una partida elaborada solamente en menos del 5% de las etapas, en tanto que Nigeria, Kenya y Tanzania mostraron reducciones en más del 20% de esos casos. Para más detalles, véase el trabajo de Laird y Yeats (1987).

#### Referencias

- Balassa, Bela. "The Structure of Protection in Industrial Countries and its Effects on the Exports of Processed Goods from Developing Countries," en *The Kennedy Round: Estimated Effects on Tariff Barriers*, Ginebra, UNCTAD, 1968, págs. 189-217. Informe del Banco Mundial No. EC-152
- Banco Mundial. 1982 y 1987. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Finger, J. M. "Tariff Provisions for Offshore Assembly and the Export Earnings of Developing Countries," *Economic Journal*, vol. 85 (junio de 1975), págs. 365-371.
- Grubel, Herbert G. 1971. "Effective Tariff Protection: A Non-Specialist Introduction to the Theory, Policy Implications and Controversies." En Herbert G. Grubel y Harry G. Johnson, comps., *Effective Tariff Protection*. Ginebra: Secretaría del GATT.
- Johnson Harry. 1965. "The Theory of Tariff Structure with Special Reference to World Trade and Development." En H. Johnson y P. Kenen, comps., *Trade and Development*. Ginebra: Librairie Droz.
- Laird, Samuel y Alexander Yeats. 1987. "Empirical Evidence Concerning the Magnitude and Effects of Developing Country Tariff Escalation", *The Developing Economies* (de próxima aparición).
- Roemer, Michael. 1977. "Resource Based Industrialization in Developing Countries: A Survey of the Literature." Discussion Paper 21. Cambridge: Harvard. Institute for International Development.
- Secretaría del Commonwealth. 1982. *Protectionism: Threat to International Order*. Londres.
- Stern, Robert. 1976. "Evaluating Alternative Formulae for Reducing Industrial Tariffs." *Journal of World Trade Law*. 10(enero-febrero):50-64.
- UNCTAD. 1968. *Estimación de los efectos de las negociaciones Kennedy sobre las barreras arancelarias* (TD/6/Rev. 1). Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1979. *La transformación de los productos básicos antes de su exportación: sectores en que pueden adoptarse nuevas medidas de cooperación internacional*. TD/229/Supp2. Manila.
- . 1980. *Influencia del proteccionismo en el comercio de productos básicos primarios y elaborados*. TD/B/C.1/207/Add.2 Ginebra.
- United States International Trade Commission. 1975. *Protection in Major Trading Countries*. Washington, D.C.
- Yeats, Alexander. 1977. "Do International Transport Costs Increase with Fabrication? Some Empirical Evidence." *Oxford Economic Papers* 29,3 (noviembre): 458-71
- . 1979. *Trade Barriers Facing Developing Countries: Commercial Policy Measures and Shipping*. Londres: Macmillan.
- . 1981. "The Influence of Trade and Commercial Barriers on the Industrial Processing of Natural Resources." *World Development* 9,5:485-94.
- . 1984. "On the Analysis of Tariff Escalation: Is There a Methodological Bias Against the Interest of Developing Countries?" *Journal of Development Economics* 15(primavera):77-88.

## Las barreras no arancelarias al comercio

Andrzej Olechowski

Las barreras no arancelarias al comercio regulan alrededor del 18% de las importaciones de los países desarrollados y una proporción mucho mayor de las importaciones de los países en desarrollo. Estas barreras, que continúan proliferando, constituyen por sí solas el obstáculo más importante al crecimiento del comercio internacional, y en particular al de los países en desarrollo.

### ¿Qué son las barreras no arancelarias?

Como su nombre indica, las barreras no arancelarias son más fáciles de definir por lo que no son que por lo que son. En otras palabras, se entiende por barreras no arancelarias todas las barreras al comercio que no son aranceles. Con una definición de esta índole, ninguna lista de barreras no arancelarias puede ser completa.

En el presente trabajo se consideran barreras no arancelarias todos los reglamentos públicos y prácticas gubernamentales que introducen un trato desigual para los bienes nacionales y extranjeros de producción idéntica o similar. Conforme a esta definición, en un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1985) se enumeran 22 categorías amplias de barreras no arancelarias. La lista elaborada por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es más "oficial" y de mayor pertinencia para las negociaciones comerciales. Por ejemplo, en el documento titulado *Informe (1984) del Grupo de las Restricciones Cuantitativas y Otras Medidas no Arancelarias*, la Secretaría del GATT menciona más de 40 categorías de barreras no arancelarias. Muchas son medidas utilizadas en la frontera para restringir la entrada de mercancías extranjeras. Se las puede clasificar en cinco grupos: restricciones cuantitativas de las importaciones, limitaciones voluntarias de las exportaciones, controles de precios, medidas de tipo arancelario y medidas de control (véase el trabajo de Nogués y colaboradores, 1986).

Las restricciones cuantitativas de las importaciones son medidas para evitar éstas o limitar su volumen, y pueden consistir en:

- **Cuotas.** Se establecen topes a la importación de un producto por un plazo determinado; las cuotas pueden

ser globales, por países o estacionales.

- **Prohibiciones.** Las prohibiciones pueden ser totales, o admitir excepciones a discreción de la autoridad competente o aplicarse sólo en ciertas condiciones.
- **Autorizaciones discrecionales de importación.** Otorgadas a discreción de las autoridades competentes, estas autorizaciones de importación se usan también para administrar las limitaciones cuantitativas.

- **Autorizaciones condicionales de importación.** Las autorizaciones de importación se condicionan a que los importadores contraigan obligaciones en esferas distintas de la importación, por ejemplo, que se comprometan a adquirir una cantidad equivalente de productos nacionales. También se las puede subordinar a condiciones específicas, como los resultados en materia de exportaciones o la ausencia de oferta nacional.

Las limitaciones voluntarias de las exportaciones son acuerdos entre un exportador y un importador respecto del volumen máximo de exportaciones que se efectuarán en un plazo determinado. Esos acuerdos suelen celebrarse bajo la amenaza de limitaciones unilaterales más severas. Entre las limitaciones voluntarias de las exportaciones se incluyen los acuerdos bilaterales sobre el comercio de textiles celebrados en el marco del Acuerdo Multifibras.

Los controles de precios son medidas destinadas a hacer observar los precios decretados, e incluyen:

- **Derechos variables.** Se establecen periódicamente derechos de importación para nivelar el precio c.i.f. de las importaciones con un precio decretado.
- **Precios mínimos.** El país importador fija un precio mínimo para las importaciones y cuando los precios de éstas son inferiores al precio mínimo decretado se activa la aplicación de un derecho adicional u otra restricción.
- **Limitaciones voluntarias de los precios de las exportaciones.** En virtud de estas limitaciones, el exportador se compromete a observar el precio mínimo fijado por el importador para las importaciones.

Las medidas de tipo arancelario son cargos fiscales que tienen por objeto elevar los precios de los productos importados. Pueden ser:



- *Contingentes arancelarios.* Se aplican dos tasas arancelarias, y la más elevada (de carácter punitivo) se activa cuando el volumen de mercancías importadas rebasa un nivel especificado.
- *Aranceles estacionales.* Se aplican diferentes tasas arancelarias al mismo producto (agrícola) según la época del año.

Las medidas de control son medidas administrativas que tienen por objeto controlar las importaciones de productos que se consideran vulnerables. Comprenden lo siguiente:

- *Investigaciones y vigilancia de precios y volúmenes.* Un gobierno puede investigar oficialmente alegatos de los productores nacionales de que un país exportador está siguiendo prácticas comerciales desleales. Puede también controlar oficialmente la evolución de las importaciones de productos vulnerables, con o sin el requisito de autorización previa de importación. Aunque obviamente se necesita una investigación para determinar los hechos, se ha comprobado que el proceso mismo de investigación tiene un efecto de protección independiente de las conclusiones a las que pueda llegarse (Finger, 1981; UNCTAD, 1984). La decisión de que un producto quede sujeto a vigilancia causa incertidumbre en cuanto a la continuidad del acceso al mercado, y alienta a los exportadores a elevar los precios o a limitar los volúmenes para evitar la imposición de una medida más restrictiva.
- *Derechos antidumping y derechos compensatorios.* En teoría, los derechos antidumping se aplican a un producto vendido en el país importador a un precio inferior al cotizado en el país exportador. Los derechos compensatorios se aplican para compensar las desgravaciones o subvenciones a la exportación, con el criterio de que tales medidas crean una situación que se aproxima más de cerca a los resultados que se obtienen en regímenes de libre comercio. Dickey (1979) ha comprobado, sin embargo, que esas medidas tienen un mayor efecto de desincentivo en las importaciones que las reglamentaciones comparables (principalmente antimonopolio) a que están sujetas las empresas nacionales, y que protegen a los productores nacionales. Se ha comprobado que los efectos económicos de los derechos antidumping y compensatorios son muy similares a los de las medidas de salvaguardia (Finger, Hall y Nelson, 1982).

#### ¿Cuál es el objeto de las barreras no arancelarias al comercio?

A pesar de las constantes advertencias de los economistas de que las restricciones causan perjuicio al desarrollo económico, los gobiernos intervienen en el proceso de importación para amparar los intereses económicos de ciertos grupos. Es frecuente que se dé mayor prioridad a una amplia gama de preocupaciones sociales o económicas específicas —que van desde la situación del empleo en industrias declinantes a la protección de grupos sociales desaventajados— que al interés económico nacional. Las medidas no arancelarias parecen ser un instrumento de preferencia para amparar esos intereses.

Las barreras no arancelarias no son nuevas en el comercio internacional. Las cuotas, las prohibiciones y los controles de precios se han venido empleando durante siglos. Incluso un procedimiento aparentemente novedoso, como las limitaciones voluntarias de las exportaciones fue usado por el Japón antes de la segunda guerra mundial. Tampoco resulta su alcance tremendamente espectacular visto desde una perspectiva histórica. En 1937, por ejemplo, el 58% de las importaciones de Francia, el 52% de Suiza, el 26% de los Países Bajos y el 24% de Bélgica estaban sujetas a cuotas y regímenes de otorgamiento de licencias (Sociedad de Naciones, 1940, página 189). Zinman (1953, página 34) afirma que apenas puede concebirse un grado más elevado de controles directos y discriminación que el que acompañó a la recuperación parcial del comercio en 1948.

La actual preferencia por las barreras no arancelarias por oposición a los aranceles, parece obedecer a dos razones. En primer lugar, desde la segunda guerra mundial los aranceles han sido el elemento central de un proceso internacional de liberalización del comercio. Las tasas arancelarias vigentes en los países industriales son bajas debido al notable progreso logrado en los últimos 40 años en lo referente a liberalizar los aranceles mediante negociaciones comerciales multilaterales. El arancel medio de los países industriales se redujo de alrededor del 40% a mediados del decenio de 1930 a entre 4% y 8% después de la Ronda de Tokio. Ese nivel es demasiado bajo para satisfacer las necesidades de los grupos de intereses especiales que solicitan amparo frente a las importaciones.

En segundo término, las decisiones en materia de aranceles están sujetas a un estricto control nacional e internacional y tienen gran visibilidad política. A causa de sus consecuencias fiscales, todo lo relacionado con los aranceles requiere a menudo debate y aprobación parlamentarios. Además, como en su mayor parte las tasas arancelarias están consolidadas con arreglo a las reglas del GATT su modificación requiere nuevas negociaciones con los proveedores extranjeros. En consecuencia, las tasas arancelarias no se prestan a una manipulación rápida y discreta.

#### ¿Están muy difundidas las barreras no arancelarias?

Muchos estudios recientes sobre el alcance y la naturaleza de las barreras no arancelarias se ocupan más que nada de su alcance, pero no de su carácter restrictivo (UNCTAD, 1984, 1985 y 1986; Nogués y colaboradores, 1986; Finger y Olechowski, 1986, y Laird y Finger, 1986). En esos estudios se cuantifica la proporción del comercio en la que las consideraciones gubernamentales, por oposición a las consideraciones comerciales ordinarias, influyen en las importaciones. Sin embargo, en ellos no se mide el grado de esa influencia; a los fines de esta cuantificación utilizan dos indicadores estadísticos (para más detalles, véase el trabajo de Nogués y colaboradores 1986, páginas 8-12):

- *La relación de cobertura de las importaciones.* La proporción del valor de las importaciones de un país sujetas a barreras no arancelarias dentro del valor

total de las importaciones de una determinada categoría de productos.

• *La relación de frecuencia.* En este caso el numerador es el número de categorías de importaciones sujetas a barreras no arancelarias, en una relación pormenorizada de productos por país (por ejemplo, naranjas de España), y el denominador es el número de esas categorías. En 1984, alrededor del 15% de las categorías de productos en las importaciones de los principales países desarrollados —categorías que representaban el 18% del valor de las importaciones— estaban sujetas a barreras no arancelarias al comercio, es decir, aproximadamente la misma proporción que la de las importaciones de los países desarrollados respecto de las cuales se habían convenido concesiones arancelarias en la Ronda de Tokio.

Los índices corresponden a tres industrias: vehículos, hierro y acero, y textiles y prendas de vestir. Junto con la agricultura, estos sectores son "responsables" de la mayor parte de la protección mediante barreras no arancelarias en los países desarrollados. Los productos agropecuarios representan el 24% del valor total de las importaciones afectadas por dichas barreras, correspondiendo a vehículos, textiles y prendas de vestir, y hierro y acero el 14%, el 11% y el 8%, respectivamente. Esta elevada concentración podría oponer un obstáculo importante a la eliminación de las barreras no arancelarias, pues ésta exigiría transferencias de ingresos muy cuantiosas y visibles en detrimento de unos pocos productores bien organizados. Quizás resulte difícil encontrar grupos económicos con poder suficiente para neutralizar las presiones proteccionistas de esos productores.

La pauta sectorial de las barreras no arancelarias de los países desarrollados indica una incidencia relativamente elevada en las importaciones procedentes de los países en desarrollo (Cuadro 16.1). Además, muchas barreras no arancelarias relativas a países específicos se aplican solamente a las importaciones procedentes de países en desarrollo. Este sesgo se refleja en el grado de aplicación de estas barreras por categorías de productos. El 21% de las categorías de importaciones procedentes de países en desarrollo está sujeto a barreras no arancelarias, en comparación con sólo el 11% en el caso de las importaciones que provienen de otros países desarrollados. En cuanto a los valores, el 19% del valor de las importaciones procedentes de países en desarrollo está afectado por barreras de este tipo, en comparación con el 17% de las importaciones provenientes de otros países desarrollados. Las cifras sugieren que las barreras no arancelarias frente a las importaciones procedentes de países en desarrollo son las que tienen un mayor efecto restrictivo.

Entre los diferentes tipos de barreras no arancelarias, las más comunes son las medidas de control y las restricciones cuantitativas de las importaciones. Puesto que estas medidas tienen que ver sobre todo con el volumen de importaciones, parece que las intervenciones cuantitativas superan a las intervenciones de precios en el uso de las barreras no arancelarias.

Asimismo, se observan algunas diferencias notables entre países. Japón recurre exclusivamente a las barreras no arancelarias tradicionales: cuotas, prohibiciones, con-

cesión de licencias, etc. Sin embargo, Estados Unidos es el país que más recurre a las limitaciones voluntarias de las exportaciones y a los derechos antidumping y compensatorios. Por su parte, los países europeos (en particular, Suiza y los de la CE) son los que más recurren a los controles administrativos. Otra diferencia interesante es que Japón y Estados Unidos utilizan casi exclusivamente derechos y restricciones del volumen, en tanto que la CE recurre más a diversos controles de precios. Por ejemplo, se aplican precios mínimos (o de referencia) y derechos variables al 29% aproximadamente de las importaciones agropecuarias de la CE y controles y compromisos de precios al 37% de las importaciones de hierro y acero.

Desproporcionadamente impuestas en detrimento de los países en desarrollo, las barreras no arancelarias son también aplicadas en medida desproporcionada por los países en desarrollo. Según Finger y Olechowski (1986, página 1), estos países sufren por ambos conceptos, y probablemente más por lo último que por lo primero.

Al examinar las categorías de importaciones sujetas a barreras no arancelarias aplicadas por los países en desarrollo, se observa una pauta similar a la de los aranceles empleados por los países desarrollados (Cuadros 16.2 y 16.3). Las barreras no arancelarias son elevadas para los productos alimentarios, relativamente bajas para los materiales y combustibles, y moderadamente elevadas para las manufacturas.

Otra forma de examinar el alcance de las barreras no arancelarias es agrupar en cuatro categorías los regímenes de importación de los países en desarrollo: 1) aquéllos en los que todas las transacciones de importación, o la mayoría de ellas, requieren autorización y 2) aquéllos en los que ese control se aplica a muchos productos, 3) únicamente a algunos productos y 4) a ningún producto. Esta clasificación permite una mejor aproximación del alcance de las barreras no arancelarias, pues muchas de las medidas son de aplicación general (y por lo tanto no están incluidas en las categorías de productos).

En alrededor de la mitad de los países en desarrollo, todas o casi todas las transacciones de importación requieren autorización previa. En una cuarta parte de estos países tal requisito se aplica únicamente a un número limitado de productos y sólo en un 5% de estos países no se aplica en absoluto. En cuanto a los aranceles, el control gubernamental parece guardar relación con el nivel de ingresos y desarrollo. Esta relación refleja el papel cambiante que desempeña el sector público en la economía, así como el uso de instrumentos de política comercial para superar dificultades de balanza de pagos. En muchos de estos países sólo se autorizan las importaciones cuando éstas complementan la producción nacional sin competir con ella.

#### Proliferación de las barreras no arancelarias

Los cuantiosos desequilibrios en cuenta corriente, en particular en los países desarrollados más grandes, intensifican grandemente las presiones internas a favor de la protección frente a las importaciones. Debido a que la mayor parte de los aranceles de los países desarrollados están consolidados con arreglo a las reglas del GATT, estas

Cuadro 16.1

Barreras no arancelarias aplicadas en 15 mercados desarrollados a las importaciones provenientes de países desarrollados y de países en desarrollo, 1984

Categorías de productos	Porcentaje abarcado por barreras no arancelarias			
	Valor de las importaciones procedentes de		Número de categorías correspondientes a	
	Países desarrollados	Países en desarrollo	Países desarrollados	Países en desarrollo
Todos los productos	17	19	11	21
Productos agropecuarios	44	33	42	35
Combustibles y menas	18	10	13	11
Productos industriales	14	21	7	18
Textiles	25	62	20	58
Acero	50	46	21	21
Calzado	2	4	14	14
Maquinaria eléctrica	10	7	5	8
Vehículos	30	3	6	10

Definiciones: Los 15 mercados desarrollados son: la CE (10), Estados Unidos, Finlandia, Japón, Noruega y Suiza. Países exportadores son los así definidos por el Banco Mundial (*Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984*), con la salvedad de que Grecia fue transferida de la categoría de países en desarrollo a la de países industriales.

Categorías de productos: todos los productos, NCCA 0101-9906; productos agropecuarios, 0101-2402; combustibles y menas, 2600-2799; productos industriales, 2500-2599 y 2800-9906; textiles y prendas de vestir, 5001-6302; hierro y acero, 7300-7399; calzado, 6401-6406; maquinaria eléctrica, 8501-8528; vehículos, 8707-8714.

Fuente: Finger y Olechowski (1986).

Cuadro 16.2

Barreras no arancelarias aplicadas en determinados países en desarrollo, por categorías de productos

Categorías de productos	Porcentaje de categorías del grupo de cuatro dígitos de la NCCA afectado en 1982 por:	
	Todo tipo de barreras no arancelarias	Restricciones cuantitativas y prohibiciones
Todos los productos	40	9
Productos alimentarios	53	16
Materiales agrícolas	34	8
Menas y metales	33	4
Combustibles	38	5
Manufacturas	37	9
Productos químicos	34	4
Maquinaria y equipo de transportes	36	5
Otras manufacturas	43	14

Definiciones: Los países en desarrollo son: Antigua, Arabia Saudita, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Brasil, Colombia, Congo, Corea (Rep. de) Costa Rica, Ecuador, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Ghana, Iraq, Kuwait, Libia, Malasia, Marruecos, México, Nicaragua, Nigeria, Omán, Pakistán, Qatar, República Arabe Siria, República Centroafricana, Rumania, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Tanzania, Trinidad y Tabago, Túnez, Yugoslavia, Zaire, Zimbabwe.

Categorías de productos: productos alimentarios, CUCI 0 + 1 + 22 + 4; materiales agrícolas, 2 - 22 - 27 - 28; menas y metales, 27 + 28 + 67 + 68; combustibles, 3; manufacturas, 5 + 6 + 7 + 8 - 67 - 68; productos químicos, 5; maquinaria y equipo de transportes, 7; otras manufacturas, 6 + 8 - 67 - 68.

Barreras no arancelarias: cuotas, prohibiciones, asignaciones cambiarias restrictivas, otros requisitos financieros, controles de precios, requisitos técnicos.

Fuente: Laird y Finger (1986).

**Cuadro 16.3**  
**Barreras no arancelarias aplicadas en determinados países en desarrollo,**  
**por categorías de países**

Porcentaje de países en los que los controles oficiales  
de las importaciones en 1984 se aplicaban a:

Categorías de países	Todos los productos o su mayoría	Un gran número de productos	Algunos productos	Ningún producto
De bajos ingresos	63	26	11	—
De ingresos medianos bajos	46	26	24	4
De ingresos medianos altos	37	21	37	5
Exportadores de petróleo de ingresos altos	20	—	40	40
Todos los países	48	24	23	5

Definiciones: Países en desarrollo son los 109 países incluidos en *Arreglos cambiarios y restricciones cambiarias*, FMI, Washington, D.C., 1986.

Categorías de países: Definiciones del Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984*.

Fuente: Finger y Olechowski (1986).

presiones —cuando se las atiende— han llevado a un mayor uso de las barreras no arancelarias.

¿En qué medida? Laird y Finger (1986) emplearon ponderaciones por el comercio constantes en 1981 para demostrar que la proporción de importaciones abarcadas por barreras no arancelarias persistentes (restricciones cuantitativas, limitaciones voluntarias de las exportaciones y medidas para alentar la aplicación de precios de importación decretados) había aumentado en unos 10 puntos porcentuales entre 1981 y 1985. En otras palabras, en 1985 las barreras no arancelarias afectaban a un 10% más de importaciones de los países desarrollados que cinco años antes. El aumento de la cobertura de las importaciones de productos distintos de los combustibles fue aún mayor: 19 puntos porcentuales para todas las barreras no arancelarias y 15 puntos porcentuales para las barreras no arancelarias persistentes.

Finger y Olechowski (1986) han comprobado un crecimiento menor, aunque igualmente significativo, de las barreras no arancelarias mediante el desglose en varios elementos de la variación en los índices corrientes (en lugar de constantes) de la cobertura de las importaciones en 1981 y 1984. Esa variación —una diferencia en la proporción del valor de las importaciones en dos momentos distintos— encubre la expansión de las barreras no arancelarias. También encubre el efecto que tienen estas barreras en la desaceleración del crecimiento de las importaciones y, por lo tanto, en la reducción de la proporción que representan en el total los productos a los que se imponen esas barreras. Este desglose reveló que las nuevas barreras no arancelarias habían agregado alrededor de 2,4 puntos porcentuales a la cobertura de las importaciones totales en 1981, más en el caso de las importaciones procedentes de países en desarrollo (2,6 puntos) que en el caso de las provenientes de otros países industriales (1,5 puntos). Las medidas eliminadas habían restado sólo 0,6 puntos porcentuales, de modo que había habido un aumento neto en la proporción de importaciones afectadas por barreras no arancelarias.

Un balance más detallado de la variación en la protec-

ción mediante barreras no arancelarias (en dólares de 1981) en los principales países desarrollados era como sigue:

\$136.000 millones arrastrados de 1981 a 1984,

MÁS \$14.000 millones debido a la expansión neta de la cobertura de las barreras no arancelarias,

MENOS \$12.000 millones debido a la contracción de las importaciones sujetas a barreras no arancelarias,

ES IGUAL a un crecimiento de las importaciones sujetas a barreras no arancelarias que es proporcionalmente menor al de otras importaciones. Si se hubieran mantenido las barreras no arancelarias, el índice de éstas habría aumentado en 1,8 puntos porcentuales. Como no se mantuvieron, el índice aumentó en sólo 0,3 puntos.

No se cuenta con resultados comparables respecto de la protección mediante barreras no arancelarias en los países en desarrollo. No obstante, basta abrir cualquier diario económico para observar que casi todos los días hay algún país en desarrollo que ha instituido controles no arancelarios sobre las importaciones, con frecuencia de gran magnitud. Son raras las aboliciones de esos controles, incluso a pesar de que los países en desarrollo son los únicos que todavía "practican" la liberalización unilateral de las importaciones, a menudo en el marco de programas de ajuste estructural apoyados por el Banco Mundial o el FMI.

#### La eliminación de las barreras no arancelarias

La reducción o eliminación de las barreras no arancelarias, objetivo que se cuenta entre los más importantes de la Ronda Uruguay, podría lograrse por tres medios: 1) el establecimiento del statu quo a todas las nuevas restricciones del comercio, 2) el desmantelamiento de todas las restricciones incompatibles con las disposiciones del GATT y 3) la reducción o abolición negociada de las restantes barreras no arancelarias. La liberalización de las barreras no arancelarias quizás sea la empresa más difícil de la nueva ronda de negociaciones. La economía política

de estas medidas es compleja y los desequilibrios en cuenta corriente de la economía mundial son de gran magnitud. Además, los métodos del GATT para eliminar los obstáculos al comercio pueden a veces resultar inapropiados.

Primero, existe el problema de la equivalencia de las diversas medidas. Si las reducciones se realizaran en un régimen de estricta reciprocidad, habría que formular algunos factores de conversión para reducir las cuotas y los precios mínimos. En consecuencia, habría que acordar complejos procedimientos de cálculo, lo que resulta improbable, pues en la vida real a los negociadores comprensiblemente les disgusta negociar con estimaciones teóricas.

Segundo, existe el problema de las barreras no arancelarias ilegales, esto es, las introducidas fuera de las normas del GATT. Si éstas no se desmantelan, ¿se las podría eliminar a cambio de barreras no arancelarias legales? ¿Constituiría ese trueque un mal precedente para las futuras relaciones y negociaciones comerciales?

Tercero, en algunos sectores de producción, como la agricultura, las barreras no arancelarias tienen objetivos especiales y su eliminación exigiría la coordinación internacional de las políticas nacionales. Cabe preguntarse si esa coordinación es viable. ¿Puede haber un intercambio de reducciones en diferentes sectores? En caso negativo, ¿cómo pueden todos los países participar en el intercambio de concesiones?

Ya se han formulado diversas propuestas técnicas para resolver estos problemas. Por ejemplo, el problema de la equivalencia puede resolverse mediante un acuerdo sobre plazos para eliminar gradualmente las restricciones y para estipular tasas de crecimiento de las participaciones en el mercado de las importaciones sujetas a esas restricciones. Análogamente, distintas barreras no arancelarias pueden convertirse en aranceles, y después reducirse en forma gradual. Las prohibiciones, los regímenes de obtención de licencias y las restricciones de precios pueden convertirse en cuotas globales de una cierta magnitud mínima y las cuotas se pueden ampliar progresivamente. También puede acordarse la eliminación de las barreras no arancelarias mediante el procedimiento tradicional de solicitud-oferta. Respecto de las barreras no arancelarias ilegales, se puede recurrir a las normas del GATT. Cuando no se puedan invocar estas normas, las barreras no arancelarias tendrán que ser eliminadas unilateralmente. Por otra parte, esas barreras no arancelarias (limitaciones voluntarias de las exportaciones) podrían también sustituirse por medidas compatibles con las disposiciones del GATT, o podrían efectuarse solicitudes de exención al amparo del Artículo XXV:5 del GATT. En el caso de las barreras no arancelarias aplicadas a los productos agropecuarios, podrían imponerse topes internacionales al volumen de producción agropecuaria que podría beneficiarse de sostén oficial. Y así sucesivamente.

En cuanto a las fórmulas de rebaja de los aranceles, es

enorme el número de soluciones posibles, todas las cuales tienen ventajas y desventajas, y ninguna de las cuales garantiza plena reciprocidad. Cada una de esas fórmulas exigiría que una parte hiciera concesiones mayores que otra; por ejemplo, la conversión de cuotas para países específicos en aranceles transferiría las rentas de las cuotas de los exportadores al gobierno del país importador. Carece de sentido que los economistas formulen propuestas de soluciones ideales, pues los negociadores rara vez conforman su gestión a criterios económicos ideales. No obstante, los economistas pueden aducir que cualesquiera fórmulas que reduzcan significativamente las barreras arancelarias llevarán al mundo hacia un comercio internacional más libre. Las ventajas que se deriven de cambio tendrán entidad suficiente para beneficiar a todos los sectores de la economía mundial. Así pues, debe existir menos preocupación respecto de la distribución igualitaria de esos beneficios.

#### Referencias

- Dickey, W.L. 1979. "The Pricing of Imports into the United States." *Journal of World Trade Law* 13 (mayo-junio):238-56.
- Finger, J. Michael. 1981. "The Industry-Country Incidence of 'More than Fair Value' Cases in U.S. Import Trade." *Quarterly Review of Economics and Business* 21,2 (verano):26-79.
- , H.K. Hall y D.R. Nelson. 1982. "The Political Economy of Administered Protection." *American Economic Review* 72,2:452-66.
- y Andrzej Olechowski. 1986. "Trade Barriers: Who Does What to Whom." Documento presentado en la conferencia sobre comercio libre en la economía mundial titulada "Toward an Open World Markets", Kiel, Alemania, 23-26 de junio.
- Johnson, Harry G. 1974. "Mercantilism: Past, Present, Future." Harry G. Johnson, comp., *The New Mercantilism*. Nueva York: St. Martin Press.
- Laird, Sam y J. Michael Finger. 1986. "Protection in Developed and Developing Countries." Documento presentado en la Conferencia sobre el papel y los intereses de los países en desarrollo en negociaciones comerciales multilaterales. Bangkok, Tailandia, de octubre-1 de noviembre.
- Nogués, Julio, Andrzej Olechowski y L. Alan Winters. 1986. "The Extent of Non-Tariff Barriers to Imports of Industrial Countries." *The World Bank Economic Review*, 1,1:181-99.
- Sociedad de Naciones. 1940. *World Economic Survey, 1938-1939*. Ginebra.
- UNCTAD. 1984. *Las investigaciones antidumping y las investigaciones compensatorias en la práctica*. TD/B/979. Ginebra.
- . 1985. *Los problemas del proteccionismo y el ajuste estructural. Parte I: las restricciones al comercio y el ajuste estructural*. TD/B/1039. Ginebra.
- . 1986. *Los problemas del proteccionismo y el ajuste estructural. Parte II: las restricciones al comercio y el ajuste estructural*. TD/B/1081. Ginebra.
- Zinman, Bernard. 1953. "Import Quotas in Western Europe: A Study of the Trade Liberalization Program, 1949-51." Chicago: Universidad de Chicago, European Regional Staff, Foreign Operations Administration.

## Agricultura

Delbert Fitchett

La intervención generalizada de los gobiernos en los mercados nacionales de productos agropecuarios es la causa fundamental de la actual situación de desorden de los mercados mundiales de esos productos. Es también la fuerza propulsora de las presiones en favor de la adopción de políticas agropecuarias cada vez más proteccionistas en los países desarrollados y en desarrollo. Nada de esto es nuevo. Pero ha habido algunos cambios notables en la economía mundial en los últimos 20 años, y estos cambios han tenido un impacto considerable en los mercados mundiales. En primer lugar, el comercio de productos agropecuarios ha aumentado considerablemente y se ha incrementado también la variedad de productos comerciados. En segundo lugar, han surgido nuevos países exportadores e importadores importantes en los mercados mundiales de productos agropecuarios. En tercer lugar, el paso de tipos de cambio fijos a tipos de cambio variables en los principales países participantes en este comercio ha tenido un efecto importante en los mercados de productos básicos y en los mercados financieros, tanto nacionales como extranjeros y, en consecuencia, en los productores del sector agropecuario.

En estas circunstancias, las políticas agropecuarias típicas de los países desarrollados y en desarrollo no parecen ser apropiadas para fomentar la adopción de decisiones eficientes desde un punto de vista económico por los productores, los comerciantes y los consumidores. Entre las anomalías de estas políticas, tal como las ha catalogado Miller (1986), están las siguientes:

- 1) En 1986 el costo presupuestario del programa agropecuario de los Estados Unidos ascendió a casi US\$700 por cada familia no agrícola; el de la Comunidad Económica Europea (CEE) a más de US\$900.
- 2) Los consumidores en el Japón pagan por los alimentos precios un 60% más altos de los que pagarían si los precios internos reflejaran la caída de los precios mundiales y la valorización del yen desde 1980.
- 3) En la CEE y en los Estados Unidos, el 25% de los agricultores con la mayor producción recibió el 75% del apoyo dado a la agricultura.
- 4) Las preferencias anuales de los consumidores (a través de precios más altos para los productos lácteos) y de los contribuyentes a los establecimientos lecheros de la CEE equivalen a US\$410 por vaca; en

los Estados Unidos equivalen a US\$835 por vaca.

- 5) Las existencias de cereales de los Estados Unidos equivalen aproximadamente a dos años del comercio mundial de ese producto; las existencias de carne vacuna de la CEE representan alrededor del 30% de un año del comercio mundial.

Además, los efectos de estas políticas nacionales suelen sentirse también en los mercados internacionales, en forma a menudo imprevista o involuntaria, y en la mayoría de los casos probablemente inevitable. En estas circunstancias, los gobiernos han tratado de aislar sus mercados internos de productos básicos de la inestabilidad y la incertidumbre que, a su juicio, imperan en los mercados internacionales de esos productos. Paradójicamente, estos esfuerzos con un estrecho enfoque defensivo parecen haber agravado la inestabilidad de los mercados (Banco Mundial, 1986a).

### Diversas políticas agropecuarias

Tanto los países en desarrollo como los países desarrollados con economía de mercado parecen perseguir seis objetivos con sus políticas agropecuarias:

- 1) Estabilizar y aumentar los ingresos en el sector agropecuario.
- 2) Proporcionar alimentos abundantes a precios estables.
- 3) Mejorar las balanzas de pago externas.
- 4) Apoyar el desarrollo de otros sectores de la economía.
- 5) Fomentar el progreso tecnológico en la esfera de la producción y la elaboración de productos básicos.
- 6) Contener los desembolsos fiscales necesarios para alcanzar los primeros cinco objetivos.

Como ocurre con la mayoría de los conjuntos de objetivos, los distintos componentes de esta lista pueden no ser compatibles entre sí, y con frecuencia ha sido necesario hacer concesiones respecto del logro de uno u otro de los objetivos. En muchos países en desarrollo, el objetivo de suministrar alimentos baratos, cuando se persigue a través de políticas que reducen los precios y los ingresos de los productores agropecuarios, ha llevado constantemente a la disminución de la producción, ha perjudicado las balanzas comerciales y ha retrasado el avance económico del país. Pese a sus costosos programas de apoyo económico, los

países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) están abrumados por múltiples problemas. Los ingresos de los agricultores parecen haber disminuido enormemente en los Estados Unidos en los últimos años. El costo de los programas de apoyo a la agricultura, tanto en la CEE como en los Estados Unidos, ha llegado a ser alarmantemente alto. Y los precios de los productos básicos, sobre todo en los mercados mundiales, se han mantenido en general a un nivel históricamente bajo.

Al mismo tiempo, el ritmo de crecimiento del volumen del comercio de productos agropecuarios se ha aminorado en los últimos cinco años, y las existencias de algunos productos básicos en manos de los gobiernos de la OCDE han aumentado mucho. Paradójicamente, la economía alimentaria mundial ha funcionado bastante bien en los últimos dos decenios. En un informe reciente del Banco Mundial titulado *La pobreza y el hambre* se sugería que el espectro del hambre había sido efectivamente eliminado: el principal problema que persiste es el escaso poder adquisitivo de la población muy pobre, que no puede reunir los recursos para exigir (eficazmente) una dieta adecuada (Banco Mundial, 1986b). Aunque es posible que se haya eliminado la yuxtaposición grotesca de exceso de alimentos y hambre, el aumento de la producción agropecuaria, la productividad y los ingresos seguirá constituyendo una importante oportunidad de impulsar el crecimiento económico y el alivio de la pobreza en los países en desarrollo.

#### Tipos de proteccionismo en la agricultura

La variedad y originalidad de las medidas que aplican los gobiernos de la OCDE para limitar el acceso de los productos agropecuarios importados a sus mercados internos han introducido una cuña cada vez mayor entre los precios en los mercados mundiales y los precios que reciben los productores nacionales. Las intervenciones en las corrientes comerciales de productos agropecuarios se dividen generalmente en medidas en frontera y medidas que no se aplican en la frontera. Una medida en frontera que se usa con frecuencia son los aranceles, que se aplican en múltiples formas distintas: cargos específicos y ad valorem; aforos aduaneros basados en precios mínimos ficticios o precios de referencia en lugar de en las facturas reales; derechos fijos (consolidados) o variables (con arreglo a un precio indicativo), etc. De manera similar, los incentivos a la exportación (medidas que no se aplican en la frontera) adoptan la forma de reintegros impositivos, certificados de primas de productos básicos para exportadores, eliminación de excedentes a través de la ayuda externa, pagos de restitución con arreglo a precios indicativos establecidos por ley o por medidas administrativas, etc. Por último, las organizaciones comerciales del Estado de los países desarrollados y en desarrollo pueden utilizarse como instrumentos para aplicar políticas proteccionistas.

Las barreras no arancelarias constituyen también un arma importante en el arsenal proteccionista contra el comercio de productos agropecuarios. Según un estudio (Nogués y otros, 1986), el 19% de las importaciones distintas de los combustibles de 16 países desarrollados estaban sujetas a barreras no arancelarias en 1983. El porcentaje

de las importaciones agropecuarias sujetas a barreras no arancelarias era del 36%, superado sólo por el 45% en el caso de los textiles. De las importaciones por los países desarrollados de productos agropecuarios provenientes de países en desarrollo, el 31% estaban sujetas a barreras no arancelarias. (Una proporción aún más alta de esas importaciones de los países desarrollados estaban sujetas a barreras no arancelarias. Esto parece ser en parte resultado de la complementariedad, y no de la competencia, de las importaciones agropecuarias de los países desarrollados, tales como las bebidas tropicales.) Las restricciones cuantitativas a la importación, cuya forma extrema es la prohibición total de las importaciones, son la forma más frecuente de barreras no arancelarias utilizadas para aislar los mercados internos de los precios mundiales. Esas restricciones permiten que los que tienen la buena fortuna de conseguir permisos de importación del producto en cuestión obtengan ingresos extraordinarios. Las barreras no arancelarias se erigen sobre todo contra el azúcar y los productos animales y lácteos (Cuadro 21.1).

En los países desarrollados estas medidas en frontera tienen por objeto desvincular las condiciones del mercado externo de las que rigen en los mercados internos, que se ven afectados por los diversos instrumentos que se usan para proteger los precios y los ingresos de los productores agropecuarios. Hay precios indicativos y primas de complemento conexas, programas de préstamos para la producción con valores garantizados, trato impositivo favorable de algunas actividades agropecuarias, subvenciones o exenciones impositivas sobre insumos como los combustibles, la energía, los fertilizantes y el agua para riego, etc. Estas medidas han llevado a asignar un volumen excesivo de recursos nacionales a la agricultura y a la acumulación de excedentes de producción progresivamente mayores. Los gobiernos aplican entonces los resultados de esas políticas nacionales a los mercados internacionales de productos básicos cuando tratan de deshacerse de esos superávits. El desorden reciente de los mercados internacionales de productos básicos refuerza así la necesidad de armonizar y racionalizar las políticas agrícolas nacionales en los países de la OCDE.

Los países en desarrollo no son menos ingeniosos en los instrumentos que han movilizado para intervenir en sus sistemas de comercio de productos agropecuarios. Los impuestos sobre el comercio en el sector constituyen generalmente una parte mucho más importante de su ingreso fiscal que en los países desarrollados. Al mismo tiempo, la participación de los productos agropecuarios en la canasta de consumo urbana típica es mucho mayor que en los países desarrollados, lo que a menudo intensifica la politización de las intervenciones en la fijación de precios para esos productos. En general, el mantenimiento de los precios y los ingresos de los productores ha tendido a ser menos importante que las consideraciones fiscales de los gobiernos o los intereses a corto plazo de los consumidores urbanos.

La manipulación de los tipos de cambio parece haber sido también mucho más significativa —o haber respondido en medida mucho mayor a las presiones tendientes a que se transfieran recursos fuera del sector agropecuario— en el caso de los países en desarrollo que en el de los países

**Cuadro 21.1**  
**Frecuencia de la aplicación de diversas barreras no arancelarias**  
**en países industriales, 1984 (porcentajes)**

Producto	Contingentes arancelarios y aranceles estacionales (1)	Restricciones cuantitativas (2)	Políticas de precio mínimo		
			Todas (3)	Derechos variables (4)	Total (5)
Carne y animales vivos	12,3	41,0	26,0	23,8	52,2
Productos lácteos	6,9	29,6	28,6	25,6	54,6
Frutas y hortalizas	15,7	18,8	4,9	0,8	33,1
Azúcar y dulces	0,0	21,7	58,0	58,0	70,0
Cereales	1,7	10,9	21,7	21,7	29,0
Otros alimentos	0,8	16,3	13,5	13,2	27,0
Té, café, cacao	0,4	4,0	2,5	2,5	6,6
Otras bebidas	18,5	22,9	18,4	0,6	42,3
Materias primas	0,0	7,5	0,3	0,3	7,8
Todos los productos agropecuarios	8,2	17,2	11,5	8,2	29,7
Manufacturas	2,2	6,7	0,6	0,0	9,4

*Nota:* Los datos representan el número de rubros de importación sujetos a barreras no arancelarias indicados como porcentaje del número total de rubros. Los mercados de países industriales considerados son los de Australia, Austria, la CEE, los Estados Unidos, Finlandia, el Japón, Noruega y Suiza.

a. Esta columna equivaldrá a menos que la suma de las columnas (1), (2) y (3) si algunas importaciones están sujetas a más de una barrera.

*Fuente:* Banco Mundial, 1986a.

desarrollados. Los tipos de cambio sobrevalorados y la protección desmesurada de la industria han influido fuertemente en la distribución del ingreso y la riqueza en la mayoría de los países en desarrollo. En general, la gama típica de políticas ha deprimido la asignación de recursos, la productividad, la rentabilidad y el aumento de los ingresos en los sectores agropecuarios de los países en desarrollo. En esta situación, es legítimo cuestionar la capacidad de muchos países en desarrollo para utilizar en su provecho las medidas de liberalización del comercio agropecuario de la OCDE. Los propios países en desarrollo deben corregir también las distorsiones de política interna que inhiben el desarrollo de sus sectores agropecuarios.

#### Estimaciones del costo de la protección de los productos agropecuarios

Los coeficientes de protección nominal de los productos básicos en los países industriales figuran en el Cuadro 21.2. Estos coeficientes constituyen sólo una indicación aproximada de la protección, porque son sensibles a la variabilidad de los precios de los productos, los tipos de cambio y la calidad. Se observa, por ejemplo, que los productores lácteos parecen estar muy protegidos en la mayoría de los países. Además, los agricultores japoneses y europeos tienden a estar más protegidos que los agricultores de países que dependen más de las exportaciones agropecuarias. Las diferencias notables en la protección sugieren que los precios internos relativos pueden variar considerablemente de un país a otro. Las estimaciones de los coeficientes de protección nominal para un grupo de países africanos demuestran la protección negativa (tributación de los productores) que se impone efectivamente a los agricultores (Cuadro 21.3). Los estudios sobre el equilibrio de los

mercados de productos básicos son mucho más ambiciosos, estimándose en ellos los posibles beneficios para los países desarrollados y en desarrollo de la liberalización conjunta o incluso separada de sus regímenes de comercio de productos agropecuarios (Cuadros 21.4 y 21.5). En estos cuadros se subestiman parcialmente los beneficios posibles, dadas las tendencias decrecientes de los precios mundiales de los productos básicos desde que se llevó a cabo gran parte del trabajo. En el caso de los productos básicos considerados, los principales beneficiarios de la liberalización del comercio serían los que procedieran a implantarla. Para los principales grupos participantes en el comercio, la obtención de concesiones sin la adopción simultánea de medidas de liberalización parece ser una estrategia contraproducente. Pero cuando se concentra más la atención en los distintos países en desarrollo, parece observarse en algunos casos un deterioro real de su situación, como ocurre, por ejemplo, con los importadores de cereales de ingresos muy bajos que enfrentarían precios más altos para sus compras de cereales en el extranjero (Zietz y Valdés, 1986).

Estas últimas conclusiones revelan el peligro que para los países en desarrollo supone el mantenerse al margen de las negociaciones sobre el comercio de productos agropecuarios y de considerar que interesan principalmente a los grupos de presión del sector agropecuario de los Estados Unidos y la CEE. Evidentemente, si esas negociaciones se limitan sólo a los intereses de estos dos bloques comerciales, es posible que los intereses de algunos países en desarrollo de importancia creciente resulten perjudicados. Y los grupos que defienden los intereses de los exportadores de productos agropecuarios de la OCDE podrían tratar de proteger más a sus productores nacionales y de obtener nuevos mercados de exportación. Los países en desarrollo



**Cuadro 21.2**  
**Coefficientes de protección nominal (CPN) para precios al productor y al consumidor**  
**de algunos productos básicos en países industriales, 1980-82**

País o región	Trigo		Cereales secundarios		Arroz		Carne vacuna y ovina	
	CPN Para el productor	CPN Para el consumidor	CPN Para el productor	CPN Para el consumidor	CPN Para el productor	CPN Para el consumidor	CPN Para el productor	CPN Para el consumidor
Australia	1,04	1,08	1,00	1,00	1,15	1,75	1,00	1,00
Canadá	1,15	1,12	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
CEE <sup>b</sup>	1,25	1,30	1,40	1,40	1,40	1,40	1,90	1,90
Otros países de Europa <sup>c</sup>	1,70	1,70	1,45	1,45	1,00	1,00	2,10	2,10
Japón	3,80	1,25	4,30	1,30	3,30	2,90	4,00	4,00
Nueva Zelanda	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Estados Unidos	1,15	1,00	1,00	1,00	1,30	1,00	1,00	1,00
Promedio ponderado	1,19	1,20	1,11	1,16	2,49	2,42	1,47	1,51

País o región	Carne de ganado porcino y aves de corral		Productos lácteos		Azúcar		Promedio ponderado	
	CPN Para el productor	CPN Para el consumidor	CPN Para el productor	CPN Para el consumidor	CPN Para el productor	CPN Para el consumidor	CPN Para el productor	CPN Para el consumidor
Australia	1,00	1,00	1,30	1,40	1,00	1,40	1,04	1,09
Canadá	1,10	1,10	1,95	1,95	1,30	1,30	1,17	1,16
CEE	1,25	1,25	1,75	1,80	1,50	1,70	1,54	1,56
Otros países de Europa <sup>c</sup>	1,35	1,35	2,40	2,40	1,80	1,80	1,84	1,81
Japón	1,50	1,50	2,90	2,90	3,00	2,60	2,44	2,08
Nueva Zelanda	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Estados Unidos	1,00	1,00	2,00	2,00	1,40	1,40	1,16	1,17
Promedio ponderado	1,17	1,17	1,88	1,93	1,49	1,68	1,40	1,43

a. Los promedios están ponderados por los valores de producción y consumo a precios en la frontera.

b. Con exclusión de España, Grecia y Portugal.

c. Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza.

Fuente: Banco Mundial, 1986a.

**Cuadro 21.3**  
**Índice de los coeficientes de protección nominal y real para los cereales**  
**y los cultivos de exportación en algunos países africanos, 1972-83**  
**(1969-71 = 100)**

País	Cereales				Cultivos de exportación			
	1972-83		1981-83		1972-83		1981-83	
	Índice nominal	Índice real	Índice nominal	Índice real	Índice nominal	Índice real	Índice nominal	Índice real
Camerún	129	90	140	108	83	61	95	75
Côte d'Ivoire	140	98	119	87	92	66	99	71
Etiopía	73	55	73	49	88	71	101	66
Kenya	115	94	115	98	101	83	98	84
Malawi	85	79	106	100	102	94	106	97
Malí	128	79	177	122	101	83	98	70
Niger	170	119	225	166	82	59	113	84
Nigeria	126	66	160	66	108	60	149	63
Senegal	109	79	104	89	83	60	75	64
Sierra Leona	104	95	184	143	101	93	92	68
Sudán	174	119	229	164	90	63	105	75
Tanzanía	127	88	188	95	86	62	103	52
Zambia	107	93	146	125	97	84	93	80
Toda el Africa Sur del Sáhara	122	89	151	109	93	71	102	73

Nota: El índice nominal mide el cambio en el coeficiente de protección nominal mediante precios en la frontera convertidos en moneda nacional a los tipos de cambio oficiales. El índice real mide el cambio en el coeficiente de protección nominal mediante precios en la frontera convertidos en moneda local a los tipos de cambio reales. No se dispone de datos para Ghana.

Fuente: Banco Mundial, 1986a.

**Cuadro 21.4**  
**Precio internacional y efectos comerciales de la liberalización de algunos mercados**  
**de productos básicos, 1985**

País o grupo de países en que ha habido liberalización	Cereales			Carne vacuna y ovina	Carne de ganado porcino y de aves de corral	Productos lácteos	Azúcar
	Trigo	secundarios	Arroz				
CEE	1	3	1	10	2	12	3
Japón	0	0	4	4	1	3	1
Estados Unidos	1	-3	0	0	-1	5	1
OCDE	2	1	5	16	2	27	5
Países en desarrollo	7	3	-12	0	-4	36	3
Todas las economías de mercado	9	4	-8	16	-2	67	8
Cambio porcentual en el volumen del comercio mundial después de la liberalización							
CEE	0	4	0	107	3	34	-5
Japón	0	3	30	57	-8	28	1
Estados Unidos	0	14	-2	14	7	50	3
OCDE	-1	19	32	195	18	95	2
Países en desarrollo	7	12	75	68	260	330	60
Todas las economías de mercado	6	30	97	235	295	190	60

*Nota:* Los datos se basan en la eliminación de las tasas de protección en vigor en 1980-82. En los datos de la CEE no están incluidos España, Grecia y Portugal.

*Fuente:* Banco Mundial, 1986a.

deben reconocer los beneficios de esa estrategia para la OCDE: el aumento de eficiencia logrado por sus países miembros como consecuencia de su propia liberalización del comercio ha representado, según estimaciones realizadas, US\$48.500 millones a precios de 1980 (Cuadro 21.5).

Dado el costo fiscal creciente de los actuales programas de apoyo a la agricultura de la OCDE (unos US\$50.000 millones en 1986) y la conciencia cada vez mayor de los consumidores de la tendencia de estos programas a elevar los precios de los alimentos, es posible que una cierta presión en favor de una solución parcial no sea una medida tan descabellada. Un segundo factor de disuasión evidente para que los países en desarrollo no se mantengan al margen de las negociaciones sobre el comercio agropecuario es el cálculo de que la liberalización unilateral de ese comercio por los países de la OCDE acarrearía pérdidas para los países en desarrollo de US\$11.800 millones a precios de 1980 (Cuadro 21.5).

#### Trato anterior de la agricultura en el GATT

En principio, el comercio de productos agropecuarios está sujeto a la misma disciplina del GATT que el de otros productos básicos. Pero hay varias excepciones importantes. La prohibición general de las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación o de los contingentes (Artículo XI) puede suavizarse en algunas circunstancias:

- Pueden imponerse restricciones temporales a la exportación para prevenir o aliviar situaciones de escasez de alimentos u otros productos esenciales.
- Pueden establecerse restricciones a la importación cuando son necesarias para la aplicación de programas de control de la comercialización o la producción nacional o de eliminación de excedentes internos temporales<sup>1</sup>.
- Pueden utilizarse restricciones a la importación y a la exportación si se necesitan para la aplicación de nor-

mas de clasificación, control de calidad o comercialización.

Otro trato especial para la agricultura en el marco del GATT se deriva de la excepción contenida en el Artículo XVI a la prohibición general de otorgar subvenciones a la exportación de productos básicos (agropecuarios o no agropecuarios). En el código de subvenciones se intentó limitar más la advertencia contenida en el Artículo XVI de que debía limitarse el uso de esas subvenciones a la exportación de productos básicos, a fin de no dar a la parte subvencionante "más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación" del producto en cuestión. (Ha habido posteriormente muchas discusiones sobre qué es un "producto básico" y qué es una "parte equitativa".) Con respecto a las subvenciones internas, incluidos los programas de apoyo de los precios y de los ingresos, que pueden afectar a las corrientes comerciales de productos agropecuarios, las partes no están específicamente obligadas a abstenerse de establecer esas subvenciones. Pero sí deben notificarlas al GATT y celebrar consultas con otros miembros cuando se les solicite. (El código de subvenciones y el código antidumping establecen también procedimientos para la adopción de medidas compensatorias cuando se demuestra que las subvenciones causan daños.) Se han convocado varios grupos especiales del GATT en el último decenio, en gran medida en respuesta a quejas de países miembros de la OCDE contra las prácticas de otros países miembros de esa institución, para considerar diferencias relativas al comercio de productos agropecuarios que están en el ámbito de las disposiciones del GATT y formular recomendaciones para su solución (FMI, 1985).

En rondas anteriores, los debates sobre el comercio de productos agropecuarios —con la excepción de cuestiones especiales como las bebidas tropicales— han tendido a realizarse entre los principales países desarrollados participantes. En la Ronda de Tokio, esos participantes fueron los Estados Unidos, la CEE (cuya Política Agrícola Común

**Cuadro 21.5**  
**Aumento de la eficiencia resultante de la liberalización de algunos productos básicos,**  
**por grupos de países, 1985**  
 (en miles de millones de dólares de 1980)

Grupo de países	Liberalización en países industriales	Liberalización en países en desarrollo	Liberalización en países industriales y en países en desarrollo
Países en desarrollo	- 11,8	28,2	18,3
Economías de mercado industriales	48,5	- 10,2	45,9
Economías de Europa Oriental que no son de mercado	- 11,1	- 13,1	- 23,1
Todo el mundo	25,6	4,9	41,1

Nota: Los datos se basan en la eliminación de las tasas de protección en vigor en 1980-82.  
 Fuente: Banco Mundial, 1986a.

**Cuadro 21.6**  
**Aumento del comercio y la producción mundial de bienes, 1960-85**  
 (cambio porcentual anual medio en el volumen)

	1960-69	1970-79	1980-83	1984	1985
<b>Exportaciones</b>					
Todos los bienes	8,5	5,5	0,5	9,5	3,0
Agricultura	4,0	3,0	1,5	4,0	- 1,0
Minería	6,5	2,5	- 5,5	2,0	- 2,5
Manufacturas	10,5	7,5	2,0	12,0	6,0
<b>Producción</b>					
Todos los bienes	6,0	4,0	0,0	5,5	3,0
Agricultura	2,5	2,5	2,0	5,0	2,0
Minería	5,0	3,5	- 3,5	0,0	- 2,0
Manufacturas	7,4	4,5	1,0	7,0	4,0

Fuente: GATT, 1986b.

estaba apenas en la etapa formativa en la Ronda Kennedy) y el Japón. Las principales concesiones relacionadas con el comercio de productos agropecuarios correspondieron a estas tres partes. No prosperó la iniciativa de concluir un acuerdo internacional sobre el trigo nuevo y más ambicioso. En la Ronda de Tokio no se hizo ningún esfuerzo real por encarar el espinoso problema de las políticas agropecuarias nacionales en cuanto representan una fuerza desestabilizadora importante en los mercados de productos básicos internacionales.

Pese al principio de nación más favorecida en que se fundamenta el GATT, una cláusula de habilitación autoriza a los países miembros desarrollados a otorgar concesiones arancelarias preferenciales y no recíprocas a los países en desarrollo bajo los auspicios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Actualmente unos 25 países desarrollados otorgan concesiones en el marco del SGP. La cobertura de los productos agropecuarios en virtud de estos arreglos es no obstante limitada. En los últimos años menos del 20% de las importaciones a las que los Estados Unidos, la CEE y el Japón han brindado concesiones en virtud del SGP han sido productos agropecuarios (Congressional Research Service, 1986). Sigue habiendo problemas con los derechos más elevados que se cobran sobre los productos elaborados

y semielaborados en comparación con los productos básicos. Además, las barreras no arancelarias están excluidas del SGP. Y su aplicación y extensión, sobre una base formal y no formal (como los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones y los acuerdos de comercialización ordenada), pueden impedir el acceso a los mercados de los países desarrollados de los productos básicos de los países en desarrollo. Como ya se ha señalado, los países desarrollados tienden a erigir barreras no arancelarias contra los productos agropecuarios con más frecuencia que contra las exportaciones de manufacturas.

#### Antecedentes de la Ronda Uruguay

Apenas se había secado la tinta en la Ronda de Tokio cuando empezaron las iniciativas para convocar una nueva ronda de negociaciones comerciales. En la declaración final de la reunión ministerial del GATT celebrada en Ginebra en 1982 se subrayó la necesidad de "incorporar la agricultura más plenamente al sistema de comercio multilateral mejorando la eficacia de las normas... del GATT... tratar de mejorar las condiciones de acceso a los mercados y someter a mayor disciplina la competencia de las exportaciones" (Congressional Research Service, 1986). Se ex-

presó preocupación por las subvenciones que afectan a la agricultura, especialmente las subvenciones a la exportación, y sobre la necesidad de evitar la imposición de subvenciones que perjudiquen gravemente los intereses comerciales de los miembros del GATT.

Con arreglo a las recomendaciones de la reunión ministerial de 1982, y tal vez como consecuencia de la preocupación cada vez mayor suscitada por los problemas del comercio mundial de productos agropecuarios, en 1982 se creó un Comité del Comercio Agropecuario, abierto a la participación de todas las partes contratantes, con instrucciones de examinar:

- Las mejoras en las condiciones de acceso a los mercados.
- La notificación y el examen de las políticas agropecuarias nacionales.
- Las distorsiones para la competencia en el comercio de productos agropecuarios resultantes de las subvenciones directas e indirectas a la exportación.

Las recomendaciones del Comité se concentraron en el fortalecimiento de la prohibición de las restricciones cuantitativas contenida en el Artículo XI. Las barreras como la limitación voluntaria de las exportaciones, los derechos variables, los aranceles no consolidados y los precios mínimos de importación formarían parte de la gama de medidas sujetas a reglamentación. El uso y abuso de subvenciones a la exportación estaría circunscrito más estrechamente. Las políticas nacionales y de comercio de productos agropecuarios de los miembros estarían sujetas a exámenes regulares (Congressional Research Service, 1986). Este esfuerzo por asignar a las políticas agropecuarias nacionales importancia fundamental en el comercio internacional de productos agropecuarios marca un hito importante. La oportunidad para los países subdesarrollados de avanzar en esta dirección a fin de reducir el desorden en los mercados internacionales de productos básicos—desorden que los perjudica— es importante y deben aprovecharla.

En algunos aspectos, la situación puede no parecer propicia para el logro de progresos en la reducción de las barreras o la liberalización del comercio de productos agropecuarios. Desde 1960, el ritmo de aumento en el volumen del comercio mundial de esos productos ha venido reduciéndose, y esto cuando a nivel mundial el crecimiento de la producción ha estado en aumento (Cuadro 21.6). Este fenómeno puede ser resultado en parte del esfuerzo general hacia el logro de la autosuficiencia alimentaria desplegado por muchos países en el decenio de 1970, como reacción a la ampliamente divulgada "crisis" de alimentos. Hubo en ese decenio un aumento notable de la infraestructura en el sector de la agricultura y de las inversiones en las explotaciones. Alentaron esta expansión las perspectivas de mercado optimistas y el fácil acceso a las inversiones y financiación para el comercio de productos básicos resultante de la liquidez de los mercados financieros mundiales. Hubo también un aumento rápido en el uso de insumos y técnicas nuevos y más productivos. Además, la demanda interna de alimentos estaba aumentando en forma relativamente rápida en los países en desarrollo de ingresos medianos y bajos.

Las perturbaciones en los mercados financieros y de

divisas y las tasas de crecimiento más bajas en los países desarrollados y en desarrollo en el decenio de 1980 han socavado el auge inicial de los mercados mundiales de productos básicos. Pero la producción agropecuaria ha seguido aumentando. En el último decenio han surgido nuevos exportadores que disputan los mercados y las posiciones relativas de los principales abastecedores de larga data de azúcar, cereales y oleaginosas. Las iniciativas nacionales en materia de política agropecuaria de los países desarrollados, en un esfuerzo por hacer frente a la oferta creciente de productos básicos que ahora parecen ser relativamente costosos, han tendido típicamente hacia la adopción de medidas de apoyo de los precios y los ingresos, o la intensificación de las existentes. Estas medidas han introducido el desorden en los mercados mundiales de productos básicos.

### La iniciación de la Ronda Uruguay

En la Declaración de Punta del Este se pusieron de relieve varios aspectos del comercio de productos agropecuarios que estarían sujetos a negociación (GATT, 1986c):

- La mejora del acceso de los productos agropecuarios a los mercados internacionales mediante, entre otras cosas, la reducción de los obstáculos a la importación, ya sean arancelarios o no arancelarios.
- La mejora del clima de la competencia a través de una mayor disciplina, incluida una reducción gradual del uso directo e indirecto de subvenciones y otras medidas que afectan directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios.
- La reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional. Se reconoció la necesidad urgente de eliminar las restricciones existentes al comercio de productos agropecuarios y de evitar la imposición de otras nuevas con el fin de reducir la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad en los mercados mundiales de esos productos. En la Declaración se indicaba que la labor del Comité del Comercio Agropecuario sería importante para las negociaciones.

Varios otros tópicos incluidos en el programa básico de negociaciones de la Ronda Uruguay guardan estrecha relación con el comercio de productos agropecuarios.

- Las subvenciones y las medidas compensatorias, conforme a lo establecido en los Artículos VI y XVI del GATT y a los códigos concertados en las negociaciones comerciales multilaterales sobre estas cuestiones.
- Las salvaguardias, dado que parecen haber proliferado nuevas iniciativas proteccionistas fuera del ámbito del GATT.
- Los procedimientos de solución de diferencias en el marco del GATT, que en lo que respecta a las reclamaciones relacionadas con el comercio de productos agropecuarios han sido objeto de algunas críticas.

El hecho de que la mayor parte de los casos sometidos a los mecanismos de solución de diferencias en el marco del GATT haya correspondido al comercio de productos agropecuarios demuestra cuán oportuna es la consideración de estos temas. De manera similar, las medidas contra prác-

ticas comerciales desleales con arreglo a la Sección 301 de la ley sobre comercio de los Estados Unidos de 1974 se han referido fundamentalmente a cuestiones relacionadas con el comercio de esos productos (Council of Economic Advisors, 1987). Parece haber llegado el momento de elaborar un mecanismo más eficaz en el marco del GATT para abordar estas cuestiones y resolverlas.

### ¿Están las políticas agropecuarias nacionales sobre la mesa de negociación?

Las políticas agropecuarias nacionales de los Estados Unidos, la CEE y el Japón son elementos cruciales para moderar el desorden que ha reinado en los mercados mundiales de productos agropecuarios en el decenio de 1980. Sin embargo, las preocupaciones económicas y políticas con respecto al ritmo y la dirección del cambio estructural en la agricultura son legítimas. Los procedimientos y el plazo para alentar a los productores, los elaboradores y los abastecedores a ajustar el superávit en la capacidad de producción a la probable demanda futura, en términos de escala, composición, distribución geográfica y ventaja comparativa, no pueden separarse del avance hacia condiciones más liberales para el comercio de productos agropecuarios. Parece haber dos enfoques, totalmente polarizados, respecto de este ajuste:

- 1) La asignación de cuotas de producción y comercio a los principales productores y participantes en los mercados, a fin de ordenar la oferta y los precios de los productos comerciados más importantes.
- 2) La armonización de las políticas nacionales de apoyo de los ingresos y los precios en la agricultura con las políticas de comercio de productos agropecuarios, con objeto de eliminar la cuña de mercado que constituyen esas políticas. Las naciones miembros de la CEE prefieren aparentemente el primer enfoque. El segundo se acerca más a las propuestas de los Estados Unidos, y se ha reflejado en su legislación agropecuaria aprobada en 1985 tendiente a reducir (aunque tal vez muy tímidamente) su apoyo nacional y sus precios indicativos para los principales productos comerciados a los niveles del mercado mundial. Se acerca también a las propuestas encaminadas a desvincular progresivamente los programas de apoyo de los ingresos del sector agropecuario de las decisiones relativas a la producción de productos básicos determinados.

Al mismo tiempo, muchos países en desarrollo deben eliminar las distorsiones de política que han reducido la productividad y la rentabilidad en la agricultura. Además, a fin de que sus productores, elaboradores y comerciantes de productos agropecuarios puedan reaccionar rápidamente ante las oportunidades que brinde un medio comercial más liberal, sus regímenes nacionales y de comercio exterior deben ser objeto de una liberalización paralela. Se necesitan también condiciones macroeconómicas estables para proporcionar un clima de estabilidad y confianza que pueda servir de base para el desarrollo futuro. Pero, ¿cómo

podrán estructurarse en la OCDE y en los países en desarrollo programas agropecuarios orientados a ampliar al mismo tiempo los mercados nacionales e internacionales de productos básicos, sin que las distorsiones de las políticas nacionales tengan efectos perturbadores en los mercados internacionales, como ocurre actualmente con tantos programas nacionales? Este es el principal desafío de la tarea de liberalizar el comercio en los próximos años.

### Nota

1. En el pasado se ha concedido una dispensa especial a los Estados Unidos para que impongan restricciones cuantitativas (derechos o cuotas) sobre ciertos productos agropecuarios para los cuales están en vigor programas nacionales de apoyo de los precios, sin tener en cuenta la existencia o la ausencia de controles nacionales de la producción o la comercialización.

### Referencias

- Anderson, Kym, y Rodney Tyers. 1986. "International Effects of Domestic Agricultural Policies." En R.H. Snape, comp., *Issues in World Trade Policy: GATT at the Crossroads*. Nueva York: Saint Martins.
- Banco Mundial. 1986a. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.
- . 1986b. *La pobreza y el hambre: temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo*. Washington, D.C.
- Congressional Research Service. 1986. *Agriculture in the GATT: Toward the Next Round of Multilateral Trade Negotiations*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Council of Economic Advisors. 1987. *Economic Report of the President*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. 1987. *Government Intervention in Agriculture: Measurement, Evaluation and Implications for Trade Negotiations*. Staff Report AGES861216. Washington, D.C.
- Hathaway, Dale E. 1986. "Trade Negotiations: They Won't Solve Agriculture's Problems." *Choices* (cuarto trimestre):14-17.
- Johnson, D. Gale, Kenzo Hemmi, y Pierre Lardinois. 1985. *Agricultural Trade Policy: Adjusting Domestic Programs in an International Framework*. Nueva York: New York University Press.
- Miller, Geoffrey. 1986. *The Political Economy of International Agricultural Policy Reform*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Nogués, Julio J. 1985. "Agriculture and Developing Countries in the GATT." *The World Economy* 8(junio):119-33.
- Nogués, Julio J., Andrzej Olechowski, y L. Alan Winters. 1986. *The Extent of Nontariff Barriers to Imports of Industrial Countries*. Documento de Trabajo del personal del Banco Mundial No. 789. Washington, D.C.
- Secretaría del GATT. 1985. *Políticas comerciales para un futuro mejor*. Ginebra.
- . 1986a. *Texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. Ginebra.
- . 1986b. *El Comercio Internacional en 1985/86*. Ginebra.
- . 1986c. *Focus* 41(octubre):2-5.
- Zietz, J., y A. Valdés. 1986. *The Costs of Protectionism to Developing Countries: An Analysis for Selected Agricultural Products*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 769. Washington, D.C.

## Productos tropicales

Vincent Cable

Las negociaciones sobre productos tropicales, cuya individualidad e importancia fueron reconocidas hace 25 años, giran esencialmente en torno a las barreras comerciales contra las materias primas agrícolas, elaboradas o sin elaborar<sup>1</sup>. En ese contexto, han servido de foro para la liberalización del comercio de muchos productos agrícolas de interés para los países en desarrollo sin verse involucradas en las dificultades más graves que rodean a la agricultura de las zonas templadas. En la Ronda de Tokio, de los 4.000 artículos sujetos al pago de derechos que fueron objeto de solicitudes de concesiones en las negociaciones sobre productos tropicales, 2.930 obtuvieron algunas concesiones con arreglo al trato de nación más favorecida (o concesiones con arreglo a los distintos esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias -SGP) (GATT, 1979). En cambio, se avanzó poco en las negociaciones sobre productos de las zonas templadas.

Las negociaciones sobre productos tropicales también constituyen un medio de llevar a la práctica los compromisos de los países desarrollados de prestar asistencia a los países en desarrollo y, en líneas más generales, de ofrecer un "trato especial y diferenciado" por lo menos al gran número de países en desarrollo pequeños o de bajos ingresos<sup>2</sup>. Casi 100 de los países en desarrollo no son países de reciente industrialización, ni países exportadores de petróleo de altos ingresos, ni países grandes de bajos ingresos (como la India y China), todos los cuales tienen cierta capacidad de negociar eficazmente en su propio beneficio aun cuando gocen de trato preferencial. Esos otros países - llamémoslos el Grupo de los 100 - son en su inmensa mayoría exportadores de productos básicos, principalmente de productos agrícolas tropicales.

Aunque muchas materias primas no están sujetas a restricciones comerciales, se han establecido algunas barreras importantes a los productos tropicales, y todavía más a los productos elaborados. Es a esos productos que estarán dirigidos los esfuerzos de la mayoría de los países del Grupo de los 100 durante la nueva ronda. Es probable que en otros foros en que participen los países en desarrollo predominen los intereses de los principales países de reciente industrialización y que los debates giren en torno a la graduación y la reciprocidad. En el sector de manufacturas, seis de las economías en desarrollo contribuyen las tres cuartas partes de las exportaciones de productos manufacturados de los

países en desarrollo, y las principales quince contribuyen más del 90%. Al Grupo de los 100 corresponde apenas el 3%, a pesar de que aporta alrededor de la mitad de las exportaciones de productos tropicales de los países en desarrollo<sup>3</sup>.

En la Ronda Uruguay, los productos tropicales han de constituir el punto de partida de un análisis detallado de la estructura de protección de determinados productos; por ejemplo, la relación entre la protección nominal y efectiva de los productos elaborados, y el efecto combinado de las barreras arancelarias y no arancelarias. Ese análisis es especialmente importante para los numerosos países cuya capacidad de negociación es limitada, vale decir, los países que necesitan concentrarse en las cuestiones relativas a los productos especializados y que no deben diluir sus esfuerzos en negociaciones múltiples y prolongadas.

### ¿Cuáles son los productos tropicales?

Los países desarrollados y los países en desarrollo están en desacuerdo acerca del alcance que deben tener las negociaciones sobre productos tropicales. Los países en desarrollo han tratado de obtener concesiones respecto de todas las restricciones que afectan al acceso de los productos básicos, elaborados o no elaborados, producidos en una zona tropical. Los países desarrollados son partidarios de un alcance más reducido y han limitado sus concesiones a los productos agrícolas tropicales comprendidos en los siete grupos siguientes:

- 1) Bebidas tropicales (té, cacao y café).
- 2) Especies, flores cortadas y plantas.
- 3) Ciertas semillas oleaginosas y ciertos aceites vegetales (aceites de ricino, de palma y de coco, tortas de oleaginosas y algunas semillas y aceites de importancia secundaria).
- 4) Tabaco, productos de tabaco, arroz, mandioca y raíces tropicales.
- 5) Frutas (bananas, piñas, guayabas, mangos, etc.) y nueces tropicales.
- 6) Madera y productos de madera tropicales (salvo pulpa y papel); caucho natural y productos de caucho (salvo zapatos de caucho y neumáticos).
- 7) Yute y fibras duras.

Algunos importantes productos tropicales, pues, han quedado excluidos de las negociaciones. Supuestamente se ha

abordado la cuestión de la caña de azúcar —si es que así ha sido— en las negociaciones sobre productos agropecuarios (véase el Capítulo 21). Lo mismo ocurre con varias semillas oleaginosas y aceites vegetales (de soya y de oliva). La carne y el ganado en pie han quedado excluidos (se incluyen en el rubro agricultura), así como también el cuero y los productos de cuero (incluidos en el cuerpo principal de negociaciones relativas al comercio industrial). El pescado y los productos de pescado serán tratados en relación con los productos basados en recursos naturales. Salvo los productos de yute y fibras duras (como el sisal), los productos de fibras textiles están incluidos en las negociaciones separadas sobre textiles (véase el Capítulo 23). Incluso dentro de los siete grupos mencionados queda mucho margen para discusiones sobre líneas divisorias, por ejemplo, entre frutas y verduras tropicales y frutas y verduras de zonas templadas, especialmente en lo que se refiere a productos mediterráneos, como melocotones, albaricoques y frutos cítricos. En este capítulo, con frecuencia se hablará de productos tropicales en un sentido más amplio que el que se le da en las siete categorías establecidas hasta el momento en el GATT, pero se hará especial hincapié en esas categorías.

#### Barreras comerciales contra los productos tropicales

Tanto en la Ronda de Tokio como con posterioridad a ésta, las concesiones otorgadas respecto de los productos tropicales se han centrado en la reducción de los aranceles, aun cuando en muchos casos las barreras no arancelarias son mucho más rigurosas. No obstante, los aranceles que siguen aplicándose son en general sustanciales, especialmente si se los considera en términos reales en lugar de nominales. Por consiguiente, se los examinará aquí con cierto detalle.

#### Aranceles nominales

El Cuadro 22.1 ofrece una instantánea imperfecta del nivel de los aranceles aplicables a los productos tropicales antes y después de la Ronda de Tokio; imperfecta, porque los aranceles son medias aritméticas (nominales) de amplias categorías que abarcan múltiples renglones arancelarios y un grupo incompleto de países desarrollados, y porque su cobertura es algo diferente a la de la Ronda de Tokio. El cuadro demuestra, en primer lugar, que las reducciones arancelarias fueron desiguales. Las reducciones fueron insignificantes en algunas esferas importantes (tabaco, numerosos productos de pescado, semillas oleaginosas y aceites, azúcar y productos de azúcar, y algunas frutas y verduras elaboradas y no elaboradas). En segundo lugar, los aranceles siguen siendo muy elevados en algunas esferas, especialmente las del tabaco y las frutas y verduras elaboradas. Por ejemplo, en el Japón los aranceles para la melaza y la miel natural ascienden a más de 80% y en los Estados Unidos al 52% para los jugos de fruta.

Con posterioridad a las reducciones arancelarias de la Ronda de Tokio, el aumento de los ingresos de exportación de los países en desarrollo fue sumamente pequeño; alcanzó a menos del 0,5% (UNCTAD, 1980). Las reducciones arancelarias fueron por lo general de muy poca monta. Gran parte del comercio estaba ya exento de derechos. Además, los beneficios de las reducciones arancelarias quedaron

anulados por los efectos de la progresividad de los aranceles según el grado de elaboración del producto, la erosión de los márgenes de preferencia y la existencia de barreras no arancelarias que impiden la expansión de las exportaciones para responder a la mayor demanda provocada por la reducción de los aranceles.

#### Progresividad de los aranceles

Uno de los principales objetivos que persiguen los países en desarrollo en las negociaciones sobre los productos tropicales es la reducción de las barreras contra las materias primas elaboradas. El razonamiento en que descansa ese objetivo es que las posibilidades de aumentar los ingresos de exportación son considerablemente mayores en el caso de los productos elaborados que en el de los productos sin elaborar, por dos motivos principales. En primer lugar, la elasticidad de la demanda en función de los precios de importación es considerablemente mayor si se trata de productos manufacturados terminados que si se trata de productos semiterminados, y a su vez es mayor si se trata de productos semimanufacturados que si se trata de materiales en bruto. En un estudio clásico se indicó que, en seis grupos de países desarrollados, la elasticidad variaba aproximadamente de -2 a -4 respecto de los productos manufacturados terminados, de -1 a -1,6 respecto de los productos semimanufacturados y de -0,2 a -0,4 respecto de los materiales en bruto (Balassa y Kreinin, 1967). De modo que el efecto de estímulo de la demanda provocado por una determinada reducción de la protección puede ser aproximadamente diez veces mayor si se trata de productos manufacturados terminados que si se trata de materiales en bruto. En segundo lugar, la protección es por lo general mayor mientras más avanzan los productos a lo largo de la cadena de elaboración. El Cuadro 22.1 muestra el avance a lo largo de algunas de esas cadenas.

La medida en que la progresividad arancelaria refleja una mayor protección está plasmada en el concepto de protección efectiva; es decir, la protección del valor agregado más bien que de la producción bruta. Hay grandes diferencias en las estimaciones de la protección efectiva que se han publicado (Yeats, 1984). Sin embargo, han sido generalmente reconocidos los problemas derivados de la progresividad arancelaria que afectan a una amplia gama de productos tropicales de los países en desarrollo, y los derivados de los altos niveles de protección efectiva que, en algunos casos, son extremadamente elevados. Además, las tasas más altas de protección efectiva se encuentran en las industrias basadas en fibras, cueros, pieles y semillas oleaginosas, en que la intensidad de mano de obra es también relativamente alta (Balassa, 1968).

Las consideraciones relativas a la protección efectiva complican las tácticas de las negociaciones comerciales, ya que una mayor reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias aplicables a los insumos de la producción puede aumentar las tasas efectivas de protección de los productos elaborados. Por ejemplo, la protección efectiva de los aceites refinados de coco resulta ser mayor con arreglo a los aranceles más bajos aplicados por la Comunidad Económica Europea (CEE) en virtud del SGP, que con arreglo a las tasas arancelarias conformes a la cláusula de nación más favore-

**Cuadro 22.1**  
**Progresividad de los aranceles aplicables a productos tropicales seleccionados de 10 mercados diferentes<sup>a</sup>**

Etapa de elaboración	Descripción del producto	NCCA	Aranceles aplicables antes de las NCM	Aranceles aplicables después de las NCM	Reducción porcentual de los aranceles medios aplicables	Cambios en la progresividad <sup>c</sup>
1	Frutas, frescas o secas	08801-9,0812	6.0	4.8	20.0	
2	Frutas preparadas provisionalmente	0810-11,0813	14.6	12.2	15.9	aumento
3	Frutas preparadas	2001,2003-7	19.5	16.6	14.9	aumento
1	Café	0901	10.0	6.8	32.0	
2	Café elaborado	2102ex	13.3	9.4	29.3	aumento
1	Cacao en grano	1801	4.2	2.6	38.1	
2	Cacao elaborado	1803-5	6.7	4.3	35.0	sin cambios
3	Productos de chocolate	1806	15.0	11.8	21.3	aumento
1	Semillas oleaginosas	1202-2	2.7	2.7	0.0	
2	Aceite vegetal	1507	8.5	8.1	4.7	reducción
1	Tabaco en bruto	2401	56.1	55.8	0.5	
2	Tabaco manufacturado	2402	82.2	81.8	0.5	sin cambios
1	Caucho natural	4001	2.8	2.3	17.9	
2	Caucho semiprocesado (sin vulcanizar)	4005-6	4.6	2.9	37.0	reducción
3	Artículos de caucho	4011-14,4016	7.9	6.7	15.2	aumento
1	Cueros y pieles sin curtir	4101	1.4	0.0	100.0	
2	Cueros semimanufacturados	4102-8,4110,4302	4.2	4.2	0.0	aumento
3	Artículos de viaje, bolsos de mano, etc.	4202	8.5	8.5	0.0	sin cambios
4	Artículos de cuero manufacturados	4203-5	9.3	8.2	11.8	reducción
5	Calzado	6401-5	11.6	10.9	6.2	reducción
1	Hilados de fibras textiles vegetales (excepto cáñamo)	5706-7	4.0	2.9	27.5	
2	Bramantes, cuerdas y artículos conexos	5904-6,6203	5.6	4.7	16.1	aumento
3	Tejidos de yute	5710	9.1	8.3	8.8	aumento
1	Maderas semimanufacturadas	4405,14,16,17,18	2.6	1.8	30.8	
2	Paneles de madera	4415	10.8	9.2	14.8	aumento
3	Artículos de madera	4420-28	6.9	4.1	40.6	reducción
4	Muebles	9401,9403	8.1	6.6	18.5	aumento

a. Los diez mercados son la CEE, el Japón, Australia, Nueva Zelandia, Canadá, Austria, Suiza, Finlandia, Noruega y Suecia.

b. Media no ponderada de los promedios de productos de cada mercado (tasas no ponderadas, tasas del SGP o tasas del sistema de nación más favorecida, incluidos los renglones arancelarios exentos de derechos).

c. Los cambios en la progresividad arancelaria se obtienen dividiendo los aranceles de la etapa superior por los aranceles de la etapa inferior.

Fuente: UNCTAD.

cida. Los países en desarrollo trataron de combatir ese problema en la Ronda de Tokio solicitando reducciones de la progresividad arancelaria y procurando que se adoptara la fórmula suiza, según la cual los aranceles más elevados serían objeto de reducciones proporcionalmente mayores (lo que liberalizaría en general el acceso para los productos más elaborados).

Ese intento fue en gran medida infructuoso. Con posterioridad a la Ronda de Tokio, los productos tropicales más elaborados fueron objeto de un aumento de la progresividad arancelaria más bien que de una reducción (Cuadro 22.1). El análisis del GATT demuestra que las reducciones arancelarias fueron proporcionalmente mayores en el caso de las materias primas (de un 64%, hasta quedar en un mero 0,3% como promedio) que en el caso de los productos semimanu-

facturados (de un 30%, hasta quedar en un 4% como promedio) y en el caso de los productos manufacturados terminados (de un 34%, hasta quedar en un 6,5%) (GATT, 1979 y UNCTAD, 1980). Como ejemplo concreto relacionado con la Ronda de Tokio, cabe mencionar que los aranceles establecidos por los Estados Unidos y el Japón para la carne elaborada, que prácticamente no se modificaron, unidos a la reducción de los aranceles aplicables a la carne fresca, aumentaron significativamente la protección efectiva.

El resultado de la progresividad arancelaria es una modalidad de comercio internacional en que los países en desarrollo exportan una proporción de productos tropicales elaborados mucho menor de la que exportan los países desarrollados. En algunas esferas, sin embargo, los países en desarrollo han realizado avances considerables en materia



de elaboración, por ejemplo, en el caso del chocolate, los productos de cuero, los productos de yute, los productos de algodón y el aceite de palma (Cuadro 22.2). Esos avances se deben en parte a que han neutralizado la progresividad arancelaria mediante la aplicación de impuestos a las exportaciones de productos no elaborados. El Banco Mundial estima que la supresión de los aranceles aplicables a las variedades elaboradas de ocho productos agrícolas, por cuyo concepto los países en desarrollo tienen una considerable participación en el mercado mundial, aumentaría en un 20% el valor agregado en la elaboración de esas exportaciones, lo que es más de lo logrado por el SGP en su conjunto (Banco Mundial, 1981, página 27).

### Las preferencias, la discriminación y los productos tropicales

Las obras recientes sobre la liberalización del comercio han señalado que los beneficios que se derivan para los países en desarrollo del logro de las máximas reducciones posibles con arreglo al trato de nación más favorecida son mayores que los que se derivan de intentar proteger o aumentar los márgenes obtenidos con arreglo al SPG<sup>4</sup>. Cualquiera que sea el mérito general de ese argumento, resulta todavía más válido tratándose de productos agrícolas tropicales, respecto de los cuales el SGP tiene una aplicación limitada y que tienen pocas posibilidades de producir una desviación del comercio de los exportadores de los países industriales. También son evidentes las ventajas de contar con reducciones arancelarias consolidadas en el marco del GATT en lugar de reducciones reversibles y calificadas en el del SGP. No obstante, hay algunos casos en que las preferencias son importantes para la consideración de los productos tropicales, de manera que intentar lograr el máximo de reducciones con arreglo al trato de nación más favorecida puede no ser la opción óptima para los países en desarrollo.

Uno de esos casos se produce cuando la afluencia de una cantidad sustancial de productos competidores importados desde países desarrollados hacia países que conceden preferencias permite cierta desviación preferencial del comercio. Ello es más evidente en el caso de los productos tropicales elaborados, pero se aplica también a ciertos productos agrícolas como el tabaco. Aún más importante es el hecho de que en el principal material sobre el SGP y sobre el principio del trato de nación más favorecida se considera a los países en desarrollo como un todo no diferenciado. Sin embargo, en la nueva ronda habrá considerable renuencia, justificada o no, a ofrecer preferencias arancelarias y no arancelarias no recíprocas respecto de los productos tropicales a los países de reciente industrialización. Tal vez un sistema discriminatorio y preferencial sea el único viable.

No se puede ser dogmático acerca de los méritos relativos de abordar la liberalización a través del SGP o del trato de nación más favorecida. La respuesta depende en parte de hipótesis técnicas relativas a la elasticidad de la sustitución entre grupos competidores de importadores y la elasticidad de la demanda del producto en función del precio de importación. Depende también en parte de hipótesis políticas: si es más probable que los países importadores hagan concesiones sobre la base del trato de nación más favorecida o sobre la base del SGP. Cuando las concesiones arancelarias

se negocian para cada caso en particular y no en forma generalizada, las soluciones deben ser pragmáticas.

Uno de los sistemas de preferencias que limitan las posibilidades de liberalización del comercio de los productos tropicales es la Convención de Lomé. Los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP) gozan de acceso prácticamente libre del pago de derechos al mercado de la CEE, así como de una reducción de los gravámenes respecto de los productos incluidos en la Política Agrícola Común (en el Anexo 6 figura una lista de esos países). De modo que pueden tener interés en oponerse tanto a la liberalización conforme al trato de nación más favorecida como a la liberalización conforme al SGP por parte de la CEE. Se han expresado dudas acerca de la utilidad de esas preferencias (Agarwal, 1985). Pero el concepto que tienen los países ACP de su valor ha sido un factor significativo que ha impedido la liberalización de los aranceles en algunas importantes esferas: el café y el cacao elaborados y sin elaborar (en que África compite con el Brasil); el tabaco tipo de Virginia curado al humo (en que Zimbabwe y Malawi compiten con el Brasil, la India y la República de Corea); el aceite de palma (en que África Occidental compite con Malasia); los productos de madera (en que los productores de madera terciada y chapa de madera de África occidental compiten con la República de Corea y Taiwan [provincia de China]); de bananas (en que el Caribe y África compiten con América Latina); las piñas (en que varios países de África compiten con Filipinas), y el azúcar, en que los productores de los países ACP tienen acceso privilegiado. En la mayoría de esos casos, el interés de estos países sirve para proteger a los países en desarrollo menos adelantados de los exportadores de los países de reciente industrialización. Pero en algunos casos, la ventaja se consigue a expensas de otros países de bajos ingresos (el margen de preferencia del 12% para los clavos de olor, a expensas de Sri Lanka). También puede preverse que los beneficiarios de la Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe procurarán conservar sus preferencias en los Estados Unidos (así como en el sistema similar del Canadá).

Existe la opinión generalmente aceptada de que debe darse prioridad a los países menos adelantados. En 1985, el 65% de sus ingresos de exportación procedían del té, el café, el tabaco, el algodón, las frutas y las nueces. Esos países no sólo dependen en gran medida de los productos tropicales sino que, además, son proveedores en pequeña escala de esos productos. Los únicos productos tropicales de los que son proveedores de más de la cuarta parte del total importado por los países desarrollados son el yute (cuyo principal exportador a nivel mundial es, con mucho, Bangladesh), las frutas secas, el ganado en pie, los cueros y pieles y las pieles finas curtidas. Solamente los dos primeros de esos productos están incluidos en las negociaciones sobre productos tropicales con arreglo a su definición actual. Por ese motivo, el interés específico de los países menos adelantados en la liberalización del comercio de los productos tropicales sobre la base del trato de nación más favorecida se limita a un número reducido de artículos. Más bien, han centrado su interés en tratar de obtener una liberalización discriminatoria dentro de los esquemas del SGP.

Dentro del límite de los esquemas del SGP, los principales donantes parecen conceder un trato favorable a los países menos adelantados. Actualmente la CEE los exime del pago

**Cuadro 22.2**  
**Importaciones de productos tropicales seleccionados, en bruto y elaborados,**  
**realizadas por los países desarrollados desde los países en desarrollo**

Producto	1970		1983	
	Valor de los productos en bruto y elaborados (en millones de dólares)	Porcentaje de productos elaborados	Valor de los productos en bruto y elaborados (en millones de dólares)	Porcentaje de productos elaborados
Café	2.876,7	1,8	9.124,7	4,1
Frutas	1.383,6	13,7	5.194,7	27,2
Algodón	1.329,4	25,8	3.630,6	55,4
Caucho	849,5	2,6	2.822,5	22,9
Verduras	637,4	22,0	2.487,9	22,3
Cacao	771,4	15,6	2.230,1	29,7
Azúcar	1.177,8	45,1	1.948,0	53,4
Carne	896,0	24,9	1.623,2	32,1
Cuero	363,1	47,6	1.412,4	84,7
Copra	285,6	41,8	529,2	87,5
Yute 40	9,0	67,8	306,9	91,0
Almendra de palma	97,0	34,0	235,4	92,9

Fuente: UNCTAD.

de derechos en virtud del SGP; lo mismo hacen el Canadá y muchos donantes de menor importancia. El Japón ha eximido del pago de aranceles al yute, que constituye la principal esfera de restricciones. A partir de abril de 1985, los Estados Unidos eximieron a los países menos adelantados de los límites por razones de competitividad (UNCTAD, 1985). Pero la mayoría de los esquemas del SGP, especialmente el del Japón, otorgan poca protección a los productos tropicales y otros productos agrícolas. Principalmente por ese motivo, se da trato preferencial sólo al 42% del total de productos sujetos al pago de derechos con arreglo al trato de nación más favorecida que exportan los países menos adelantados a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (UNCTAD, 1985, párrafo D6). Otros motivos son, por ejemplo, el no cumplimiento de los criterios sobre normas de origen y de los procedimientos de notificación del SGP. De modo que los países menos adelantados tienen buenas razones para utilizar la Ronda Uruguay para tratar de encontrar maneras de ampliar el acceso, a través de la expansión del campo de aplicación de las preferencias o de las reducciones con arreglo al trato de nación más favorecida, en lugar de proteger los márgenes de que gozan actualmente. Ello se justifica todavía más en el caso de las barreras no arancelarias.

#### Obstáculos no arancelarios

En muchos sentidos, los obstáculos no arancelarios han sustituido a los aranceles como principal obstáculo al acceso a los mercados de los países desarrollados por los países en desarrollo. En los casos en que ha sido posible cuantificar la diferencia entre los precios mundiales y los precios internos creada por los obstáculos no arancelarios para los productos agrícolas tropicales, los equivalentes arancelarios son con frecuencia extremadamente elevados: bastante más del 100% para el arroz y el azúcar en el Japón y la CEE (Karunasekera 1972, página 60). La evidencia indica tam-

bién que los obstáculos no arancelarios se vuelven en general más rigurosos a medida que se avanza en la cadena de elaboración, con lo que aumenta la protección efectiva de la elaboración (UNCTAD, 1979).

Al considerar los principales obstáculos no arancelarios aisladamente, es importante la fijación de derechos variables para los productos agrícolas, porque permiten a las autoridades del país que adopta medidas de protección asegurarse de que, cuando fluctúan los precios de importación, éstos no sean inferiores a los precios internos garantizados. La CEE los utiliza ampliamente en virtud de la Política Agrícola Común, pero afectan sólo a unos pocos productos tropicales. Uno de ellos es el azúcar, a la que afectan directa e indirectamente (como cuando se aplican al contenido de azúcar de la fruta enlatada, por ejemplo). Pero en el caso del azúcar, el apoyo de los precios se da tanto a los productores de los países ACP como a los de la CEE. Los derechos variables también se usan en los Estados Unidos (especialmente para el azúcar); en Suecia (para las semillas y aceites vegetales y la harina de tubérculos tropicales); en Suiza (para los aceites vegetales y algunas flores frescas cortadas) y en Austria (para los aceites vegetales, las verduras, las frutas y nueces, el azúcar y los cereales). Los efectos de algunas de esas restricciones son complejos y difíciles de determinar. El alto grado de protección otorgado a la mantequilla y la carne de vacuno de la CEE mediante la fijación de derechos variables probablemente haya contribuido mucho a estimular las importaciones de semillas oleaginosas (para margarina) y de harina de oleaginosas (para alimento de animales) desde algunos países en desarrollo. Pero la CEE está respondiendo actualmente con un impuesto a las grasas y aceites orientado a recuperar el mercado para la mantequilla.

Las restricciones cuantitativas se utilizan ampliamente, aunque no siempre para fines de protección interna. Las cuotas fijadas por la CEE para las bananas, por ejemplo, tienen por objeto salvaguardar el mercado para los produc-

tores de los países ACP. Pero algunas de esas restricciones están claramente encaminadas a restringir el acceso de los exportadores de productos tropicales de los países en desarrollo. El Japón utiliza restricciones cuantitativas para proteger la elaboración de las frutas (la CEE las utiliza menos). El Japón y los Estados Unidos imponen restricciones cuantitativas a las importaciones de maní. Varios países europeos aplican esas restricciones (o controles por parte de los organismos estatales de comercialización) para restringir las importaciones de tabaco. El Japón se vale de los organismos estatales de comercialización para restringir las importaciones de arroz.

Una de las restricciones cuantitativas más conflictivas de los últimos años se refiere a la mandioca. Las exportaciones de mandioca a la CEE desde Tailandia constituían una creciente y competitiva fuente de alimentos para animales hasta comienzos del decenio de 1980. Entonces, a instancias de los productores de cereales de la CEE, se impusieron limitaciones voluntarias de las exportaciones en virtud de un acuerdo que dura ya cinco años. Además, también se han fijado contingentes a China. La complejidad y rigurosidad de la protección se ve aumentada por la aplicación de derechos y aranceles variables, entre ellos cuotas arancelarias, a esos y otros exportadores. También en los países escandinavos se aplican restricciones cuantitativas a la mandioca, aunque evidentemente tienen menos importancia en el plano mundial.

Los requisitos sanitarios y fitosanitarios son difíciles de interpretar, ya que pueden ser auténticamente no discriminatorios y utilizarse para defender los intereses de los consumidores. Pero la forma en que se aplican algunos de ellos a los productos tropicales sugiere, a primera vista, que han sido impuestos por influencia de grupos de presión animados de intereses especiales. Así parece ocurrir con las restricciones impuestas por el Japón a las importaciones de flores cortadas y de una amplia variedad de frutas frescas y nueces. Se ha acusado a las empresas comerciales del Estado de los países de Europa Oriental de utilizar esos reglamentos como pretexto para restringir las importaciones de café, que actualmente están siendo controladas por motivos relacionados con la balanza de pagos. En los Estados Unidos, el organismo encargado de la reglamentación de los alimentos y los medicamentos establece estrictos requisitos para las especias; éstas deben ser analizadas por un laboratorio independiente y el costo de los análisis corre de cuenta de los importadores. Las frutas tropicales importadas (como los mangos) también son objeto de estricto control en los Estados Unidos. Las grandes diferencias entre las normas nacionales relativas al contenido de aflatoxinas de las semillas y productos oleaginosos, si bien tienen su origen en una auténtica preocupación por la calidad de la alimentación, posiblemente hayan dado lugar además a restricciones innecesarias a la comercialización de esos productos.

Los impuestos internos son elevados, generalizados y cada vez mayores para muchos productos tropicales importantes; por ejemplo, el café sin tostar, tostado, e instantáneo (en la CEE y el Japón); el té (en la CEE); el cacao (en todas sus formas en la CEE, en polvo en el Japón, y como manteca y en polvo en Noruega); las bananas (en la CEE), y las especias, el tabaco y el azúcar (en casi todos los países

industrializados). El principal motivo para la aplicación de esos impuestos es la recaudación de ingresos, pero en el caso del tabaco, se alegan motivos de salud para la imposición de elevados derechos.

Hasta donde puede determinarse, la elasticidad de la demanda de esos productos con respecto al precio es escasa (especialmente si las tres principales bebidas se consideran en conjunto en lugar de independientemente). No obstante, en algunos casos las tasas impositivas son tan altas —más del 100% para el té en Alemania (Morris, 1982)— que es probable que influyan considerablemente en la demanda. Habiendo reconocido ese punto, Alemania y Francia (así como Dinamarca e Italia con ciertas salvedades) se han comprometido, en el contexto de las negociaciones sobre productos tropicales, a no seguir alzando los impuestos. Las subvenciones a la exportación concedidas por los gobiernos de algunos países desarrollados son otro obstáculo a las exportaciones de productos tropicales. Por ejemplo, los Estados Unidos y la CEE subvencionan las exportaciones de semillas oleaginosas y productos de aceite. Esas subvenciones tal vez expliquen en parte la considerable disminución que ha experimentado con el correr del tiempo la participación de los países en desarrollo en el mercado mundial del aceite de maní. Las subvenciones otorgadas por la CEE a las exportaciones de azúcar, que los grupos especiales oficiales del GATT consideran contrarias a lo dispuesto en el Artículo XVI del Acuerdo General, indudablemente están perjudicando gravemente a los exportadores de caña de azúcar de los países en desarrollo.

Aunque las negociaciones comerciales multilaterales (NCM) se han centrado mucho más en los aranceles que en los obstáculos no arancelarios, las restricciones que solían existir respecto del yute —tanto restricciones cuantitativas como aranceles— han desaparecido casi totalmente en la actualidad como resultado de una liberalización cuyo objetivo principal es prestar asistencia a las exportaciones de Bangladesh.

### Los productos tropicales en la nueva ronda

Las deliberaciones sobre los productos tropicales han gozado de considerable continuidad. Con posterioridad a la Ronda de Tokio, el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT se ha ocupado de otras 412 solicitudes y de concesiones en 146 casos (sobre todo en relación con especias, productos de yute y frutas y nueces tropicales). Dichas concesiones han sido otorgadas por determinados países desarrollados principalmente en el curso de tres series de consultas celebradas sobre las solicitudes de liberalización de los países en desarrollo. Pero algunas han sido también unilaterales. Además, el SGP ofrece un mecanismo que, aunque está al margen de las negociaciones multilaterales, permite prestar constante atención a los problemas de los productos tropicales. Esa continuidad da lugar a una ventaja y a una desventaja para los negociadores de los países en desarrollo. La ventaja consiste en que las normas de procedimiento ya están establecidas y que gran parte de la labor de fondo ya ha sido realizada. La desventaja es que la mayoría de las concesiones relativamente fáciles y no conflictivas ya se han otorgado.

Durante los trabajos preparatorios de la nueva ronda los



## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación .....	1
1. Las barreras no arancelarias en el comercio internacional .....	2
2. Tipos de barreras no arancelarias .....	3
3. Medidas no arancelarias aplicadas por la CEE .....	5
4. Alcance y efecto de las barreras no arancelarias que afectan a América Latina en la CEE .....	8
5. Perspectivas de reducción de las medidas no arancelarias de la CEE. ....	16
Anexo I: Cuadros estadísticos .....	19
Anexo II: Lista de definiciones operacionales de las medidas de control del comercio .....	25

Cuadro 3

Coefficiente de cobertura de las medidas de las arancelarias aplicadas por la CEE a las exportaciones de países seleccionados de América Latina y el Caribe en 1990 (porcentaje)

Países	Total CEE				Comunitarias										Nacionales	
	Total def. empla	Total def. estr.	RC	Total def. empla	CA + AT	AD/CM	LA	Definición estricta				Tex	Pr	Total def. empla	Total def. est.	
								RC	LNA	Cont	RVE					
Total América Lat. y Caribe	21.6	18.9	17.1	13.9	3.3	0.6	3.7	11.0	9.1	5.8	0.1	1.2	1.9	6.5	8.2	8.2
Argentina	27.5	25.5	21.5	24.5	12.9	0.1	1.3	22.6	18.4	16.5	0.2	0.4	1.4	17.5	3.3	3.3
Bolivia	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Brasil	16.1	13.3	12.5	14.9	1.5	1.1	5.9	12.2	11.4	4.9	0.0	3.2	3.3	2.4	1.6	1.6
Chile	13.0	12.6	7.7	10.1	8.7	0.0	0.0	10.0	4.7	4.5	0.0	0.1	0.0	9.8	3.0	3.0
Colombia	15.3	5.4	5.2	11.2	3.0	0.0	10.1	0.8	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.5	4.6	4.6
Costa Rica	20.3	20.1	20.0	0.9	0.1	0.0	0.1	0.7	0.6	0.6	0.2	0.0	0.0	0.4	19.4	19.4
Ecuador	28.6	27.7	23.0	12.1	0.9	0.0	0.0	11.2	6.6	0.5	6.0	0.0	0.0	4.7	16.4	16.4
El Salvador	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Guatemala	13.9	11.9	11.8	6.2	1.2	0.0	0.9	4.1	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0	4.1	7.8	7.8
Honduras	20.4	17.5	17.4	4.3	2.9	0.0	0.0	1.4	1.3	1.3	0.0	0.0	0.0	0.2	16.1	16.1
México	52.0	47.2	45.7	7.4	0.8	0.7	4.1	2.3	0.9	0.9	0.0	0.0	0.0	2.1	44.9	44.9
Nicaragua	2.4	2.2	2.2	2.1	0.0	0.0	0.1	1.9	1.9	1.9	0.0	0.0	0.0	1.9	0.3	0.3
Paraguay	4.0	4.0	4.0	0.7	0.6	0.0	0.0	0.7	0.7	0.7	0.0	0.0	0.0	0.6	3.3	3.3
Perú	12.7	12.4	11.9	12.7	0.3	0.0	0.0	12.4	11.9	0.4	0.1	0.0	11.5	0.5	0.9	0.9
Uruguay	47.3	46.5	39.0	46.6	13.8	0.0	0.6	45.8	37.9	22.6	0.0	0.0	15.3	28.6	1.3	1.3
Venezuela	8.4	6.4	4.2	4.4	0.0	0.6	2.0	2.4	0.2	0.2	4.0	0.0	0.0	2.4	4.0	4.0

Fuente: Banco de datos de la UNCTAD sobre medidas de control del comercio.

a/ Coinciden con los contingentes.

Cuadro 2

Indice de frecuencia de las medidas no arancelarias aplicadas por la CEE a las exportaciones de América Latina y el Caribe en 1990, por sectores (porcentaje)

Grupos de Productos	Total CEE			Comunitarias										Nacionales		
	Total def. amplia estr.	RC	Total def. amplia	CA + AT	AD/CM	LA	Definición estricta					Total def. amplia	Total def. amplia est./			
							Total	RC	LMA	Cont	RVE			Tex	Pr	
<b>Total</b>	22.1	15.9	13.7	19.8	2.5	0.7	6.2	13.1	10.7	3.3	0.2	0.9	6.3	4.4	4.4	4.4
Combustibles	8.2	8.2	8.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.2	8.2
Total, excl. combustibles	22.2	16.0	13.7	19.9	2.6	0.7	6.2	13.1	10.8	3.3	0.2	0.9	6.4	4.4	4.4	4.4
Productos alimenticios	33.1	30.3	19.8	30.2	8.2	0.0	0.0	27.5	16.4	15.4	1.2	0.5	0.0	20.4	3.9	3.9
Alimentos y anim. vivos	36.5	33.1	20.6	34.0	9.9	0.0	0.0	30.7	17.5	16.3	1.4	0.6	0.0	22.6	3.5	3.5
Bebidas y tabaco	21.5	21.5	21.4	16.5	0.0	0.0	0.0	16.5	16.4	16.4	0.0	0.0	0.0	14.0	6.4	6.4
Semillas oleaginosas	7.5	7.5	7.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.5	7.5
Aceites y grasas	4.3	4.3	3.8	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0	1.0	3.3	3.3
Materias primas agrícolas	13.4	2.0	2.0	13.3	10.4	0.9	1.8	1.9	1.9	0.0	0.0	0.0	1.9	0.0	0.1	0.1
Minerales y metales	29.4	16.1	16.1	29.2	0.0	1.8	29.2	15.7	15.7	0.0	0.0	15.7	0.0	0.0	1.5	1.5
Minerales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Hierro y acero	73.4	40.2	40.2	73.1	0.0	4.5	73.1	39.3	39.3	0.0	0.0	39.3	0.0	0.0	3.7	3.7
Metales no ferrosos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos químicos	1.4	0.8	0.7	1.1	0.0	0.7	0.0	0.4	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.3
Manufacturas, excl. químico.	21.5	14.6	14.6	18.6	0.0	0.8	7.8	10.8	10.8	0.0	0.0	0.0	10.8	0.0	6.0	6.0
Productos de cuero	7.6	0.0	0.0	7.6	0.0	0.0	7.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos textiles	83.0	63.7	63.7	80.5	0.0	6.3	22.2	58.2	58.2	0.0	0.0	0.0	58.2	0.0	13.9	13.9
Vestido	62.7	48.7	48.7	55.8	0.0	0.0	19.2	36.6	36.6	0.0	0.0	0.0	36.6	0.0	23.3	23.3
Calzado	96.8	1.0	1.0	96.8	0.0	0.0	96.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0

Fuente: Banco de datos de la UNCTAD sobre medidas de control del comercio.

a/ Coinciden con los contingentes.

Cuadro 1

Coefficiente de cobertura de las medidas no arancelarias aplicadas por la CEE a las exportaciones de América Latina y el Caribe en 1990, por sectores (porcentaje)

Grupos de Productos	Total CEE			Comunitarias										Nacionales	
	Total def. amplia	Total def. estr.	RC	CA + AT	AD/CH	LA	Definición estricta				Pr	Total def. amplia	Total def. est.		
							Total	RC	LMA	Cont				RVE	Tex
Total	21.6	18.9	17.1	3.3	0.6	3.7	11.0	9.1	5.8	0.1	1.2	1.9	6.5	8.2	8.2
Total, excl. combustibles	19.1	16.1	14.1	3.7	0.6	4.1	12.2	10.1	6.5	0.1	1.4	2.1	6.7	4.2	4.2
Productos alimenticios	22.7	22.3	18.5	6.5	0.0	0.0	16.5	12.5	12.2	0.2	0.1	0.0	12.6	6.0	6.0
Alimentos y anim. vivos	25.4	24.9	20.3	7.7	0.0	0.0	19.5	14.8	14.5	0.3	0.1	0.0	15.0	5.6	5.6
Bebidas y tabaco	6.6	6.6	6.6	1.1	0.0	0.0	1.1	1.1	1.1	0.0	0.0	0.0	1.1	5.5	5.5
Semillas oleaginosas	9.5	9.5	9.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.5	9.5
Aceites y grasas	5.0	5.0	5.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.9	4.9
Materias primas agrícolas	6.2	1.7	1.7	3.9	0.6	3.1	1.7	1.6	0.0	0.0	0.0	1.6	0.0	0.0	0.0
Minerales y metales	11.1	6.8	6.8	0.0	0.3	11.1	6.2	6.2	0.0	0.0	6.2	0.0	0.0	0.7	0.7
Minerales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Hierro y acero	91.8	55.8	55.8	0.0	2.7	91.8	51.0	51.0	0.0	0.0	51.0	0.0	0.0	5.7	5.7
Metales no ferrosos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos químicos	1.6	0.1	0.1	0.0	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Manufacturas, excl. químic.	25.8	16.5	16.5	0.0	2.8	9.6	12.3	12.3	0.0	0.0	0.0	12.3	0.0	5.2	5.2
Productos de cuero	9.7	0.0	0.0	0.0	0.0	9.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos textiles	90.0	79.4	79.4	0.0	20.3	12.1	77.7	77.7	0.0	0.0	0.0	77.7	0.0	7.7	7.7
Vestido	54.7	46.5	46.5	0.0	0.0	10.5	40.6	40.6	0.0	0.0	0.0	40.6	0.0	11.6	11.6
Calzado	99.9	0.1	0.1	0.0	0.0	99.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1

Fuente: Banco de datos de la UNCTAD sobre medidas de control del comercio.

1/ Coinciden con los contingentes.



Anexo I**CUADROS ESTADISTICOS**

Las siguientes definiciones se aplican a los cuadros de este Anexo:

- Coefficiente de cobertura:** Valor de las Importaciones afectadas por BNA en proporción del valor total de las Importaciones.
- Indice de frecuencia:** Número de corrientes comerciales a las que se aplican BNA en proporción del número total de las corrientes comerciales. El número de corrientes comerciales es el número de partidas del arancel nacional multiplicado por el número de países de los que provienen la importaciones de cada partida arancelaria.
- Barreras no arancelarias, definición estricta:** Comprende las restricciones cuantitativas, gravámenes y componentes variables, precios mínimos, vigilancia de precios y limitación voluntaria del precio de la exportaciones.
- Barreras no arancelarias, definición amplia:** Comprende las medidas incluidas en la definición estricta más la concesión automática de licencias, vigilancia de las importaciones, medidas antidumping, medidas compensatorias, depósitos previos a la importación, conducto único para las importaciones y ciertas medidas pararancelarias
- CA+AT Contingentes arancelarios y aranceles de temporada
- AD/CM Medidas antidumping y medidas compensatorias
- LA Concesión automática de licencias y vigilancia de las importaciones, incluidas las previstas en los acuerdos de cooperación administrativa en el sector textil
- RC Restricciones cuantitativas (medidas de control de la cantidad)
- LNA Concesión no automática de licencias
- Cont Contingentes
- RVE Acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones (excepto los acuerdos de limitación de productos textiles)
- Tex Acuerdos de limitación del comercio de productos textiles, incluido el acuerdo Multifibras
- Pr Medidas relativas a los precios. Comprende los gravámenes y componentes variables, fijación de precios mínimos y vigilancia de precios

Para calcular los coeficientes de cobertura se utilizaron cifras de comercio de 1988. Los grupos de productos corresponden a las siguientes partidas de la CUCI, Rev.2:

Combustibles	3		
Productos alimenticios	0+1+22+4	Alimentos y animales vivos	0
		Bebidas y tabaco	1
		Semillas oleaginosas	22
		Aceites y grasas	4
Materias primas agrícolas	2 menos (22+27+28)	Minerales	27 y 28
Minerales y metales	27+28+67+68	Hierro y acero	67
		Metales no ferrosos	68
Productos químicos	5		
Manufacturas, excl. químico	6 a 8 menos (67+68)	Productos de cuero	61
		Productos textiles	65
		Vestido	84
		Calzado	85

El actual Acuerdo Multifibras llega a término el 31 de julio de 1991, cuando posiblemente no hayan terminado aún las negociaciones de la Ronda Uruguay. De ser este el caso, será necesario tomar una decisión sobre el futuro del Acuerdo después de esa fecha, lo que compete al comité permanente del GATT sobre productos textiles. Algunos países, como los Estados Unidos, parecen ser partidarios de una prórroga simple del Acuerdo en su forma actual hasta que se obtengan resultados en la Ronda.

El grupo de negociación sobre los productos tropicales se propone, al igual que los demás grupos de acceso a los mercados, lograr la más completa liberalización posible del comercio en ese sector. Durante la Ronda, algunos países desarrollados, entre ellos la Comunidad, han hecho algunas ofertas unilaterales, pero éstas se refieren a una reducción de aranceles NMF (nación más favorecida) que, según ciertas estimaciones, no representan una mejora importante para los países latinoamericanos. Por consiguiente, continúa siendo necesario eliminar las BNA que afectan a estos productos, lo que en el contexto de la Ronda Uruguay está planteado básicamente como una concesión de los países desarrollados a los países en desarrollo que algunos de los primeros han hecho depender de lo que se acuerde en los demás grupos de negociación.

Las negociaciones sobre reducción de las medidas no arancelarias se llevan a cabo a nivel bilateral a base de listas de peticiones y ofertas, trabajo que permanece inconcluso al igual que el de los demás grupos de negociación. En otros grupos se han venido debatiendo cuestiones relativas a medidas tales como las subvenciones y derechos compensatorios, derechos e investigaciones antidumping, salvaguardias, inspección previa a la expedición, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos para el trámite de licencias de importación, valoración en aduana, compras del sector público y Artículos del Acuerdo General relativos a las empresas comerciales del Estado y a las medidas de restricción del comercio adoptadas por motivo de dificultades de balanza de pagos, entre otros. Las negociaciones sobre estos temas registran grados diversos de progreso y son relevantes en la perspectiva de una reducción de las barreras no arancelarias de la Comunidad.

aceptó negociar obligaciones específicas para cada uno de estos tres pilares, a lo cual se había opuesto anteriormente. Antes de esa fecha, había ofrecido una reducción del 30% de la ayuda interna en 10 años contados a partir de 1986<sup>8/</sup>, con la consolidación y reducción anual de los equivalentes arancelarios de las barreras a las importaciones en una cantidad absoluta correspondiente a la incidencia de la reducción de la ayuda interna. El Grupo de Cairns era partidario de la consolidación y la reducción de los equivalentes arancelarios de las barreras en un 75%, ponderado por el comercio, a lo largo de 10 años.

Tras la reanudación de las negociaciones en la Ronda Uruguay a fines de febrero de 1991, las perspectivas de reducción de las BNA de la CEE en el sector agrícola se han visto reforzadas por la adopción, por la Comisión de la CEE, de nuevas directrices para una reforma fundamental de la Política Agrícola Común ante el aumento espectacular previsto del presupuesto de la PAC (que absorbe ya las dos terceras partes del presupuesto total de la CEE) en 1991 y 1992<sup>9/</sup>, y los crecientes desequilibrios existentes en los mercados de productos tales como cereales, carne bovina y ovina, leche y vino. Si esas reformas son adoptadas por los países miembros, puede abrirse la vía a la negociación de reducciones de las barreras a las importaciones en el marco de la Ronda Uruguay.

El grupo de negociación sobre los productos textiles y vestido tiene como objetivo definir modalidades que permitan integrar este sector en el GATT, lo que lleva consigo la eliminación progresiva del Acuerdo Multifibras en un período de tiempo establecido. Aceptado este objetivo por todas las partes, quedan por definir la duración del período, el ritmo de integración y el factor de crecimiento progresivo del comercio de textiles hoy sometido a contingentes.

---

<sup>8/</sup> Para los productos comprendidos en la Medida Global de la Ayuda. El 10% de reducción, en el mismo período, para los demás productos.

<sup>9/</sup> Según la Comisión, el presupuesto para 1991 muestra un aumento del 20% en relación con los gastos efectuados en 1990. Cálculos iniciales sobre el presupuesto de 1992 arrojan un aumento posible de 12.6% respecto de 1991 (The Development and Future of the CAP - Reflection Paper of the Commission. Communication of the Commission to the Council, 30 de enero de 1991)

## 5. Perspectivas de reducción de las medidas no arancelarias de la CEE

Ante este escenario, cabe preguntarse cuáles son las perspectivas de eliminación o de reducción futura de las barreras no arancelarias aplicadas por la CEE. La respuesta a esta pregunta está vinculada con los esfuerzos de liberalización comercial emprendidos en el marco de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT. Los sectores donde se concentran las BNA de la CEE constituyen el tema de los grupos de agricultura y de textiles y vestido, así como también de productos tropicales. Además, las barreras en cuanto tales son objeto de negociación en los grupos de medidas no arancelarias, acuerdos de las negociaciones comerciales multilaterales, salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias, y Artículos del Acuerdo General.

El tema de la agricultura ha resultado ser crucial para la evolución y desenlace de la Ronda. La imposibilidad de llegar a un acuerdo en esa área provocó la suspensión de la etapa final de las negociaciones en Bruselas en diciembre de 1990. La reanudación posterior de las mismas ha dependido del logro de un compromiso sobre las modalidades de negociación en el sector agrícola. Lograr una mayor liberalización del comercio agropecuario y someter todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas constituye el objetivo declarado de la Ronda en este sector. El principal obstáculo para alcanzar este objetivo ha sido la divergencia de posiciones entre la Comunidad Económica Europea, por un lado, y los Estados Unidos y el Grupo de Cairns de 14 países exportadores de productos agrícolas<sup>2/</sup>, por otro.

Las barreras a la importación de productos agropecuarios (acceso a los mercados) constituye uno de los tres pilares en que se asienta el mecanismo de protección proporcionado por la Política Agrícola Común. Los otros dos pilares, íntimamente relacionados con el primero, son la ayuda interna y las subvenciones a la exportación (competencia de las exportaciones). El 20 de febrero de 1991, la Comunidad

---

<sup>2/</sup> Los miembros latinoamericanos del Grupo de Cairns son Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay.

importante, si las importaciones de los productos afectados quedan fuertemente limitadas. Por ello, si bien los datos anteriores sobre la magnitud de las corrientes comerciales afectadas y la concentración de estas últimas en sectores de mayor competitividad exportadora constituyen un primer indicador importante de la incidencia de las BNA, para conocer el efecto restrictivo real sería necesario calcular lo que sería el valor de las corrientes comerciales de no existir esas barreras. Para ello se requieren modelos econométricos complejos y datos fiables sobre ciertos parámetros, como elasticidades de oferta y demanda, de los que no suele disponerse para calcular los equivalentes arancelarios ad valorem.

Con estas reservas, en un estudio reciente<sup>6/</sup> se estimó el efecto que tendría en las exportaciones de los países latinoamericanos la liberalización completa de las barreras no arancelarias de la CEE, los Estados Unidos y el Japón. En este supuesto, se calculó que las exportaciones a la CEE aumentarían en un 7.7% del valor total (a todo el mundo) de las exportaciones latinoamericanas, debido más al aumento de las exportaciones agrícolas (un 5.5%) que al de las exportaciones industriales (un 2.2%).

Estas cifras, aunque importantes, representan un promedio de todos los países latinoamericanos. Algunos países se beneficiarían en mucho mayor grado, destacando Colombia (23% de aumento), Paraguay (21%), Brasil (17%), Uruguay (15%) y Argentina (10%). Debe insistirse, sin embargo, en el carácter meramente indicativo de estos resultados, que además de adolecer de la precariedad de los cálculos no recogen los efectos dinámicos a largo plazo que podrían ser más importantes. La conclusión pertinente es la que se refiere a la trascendencia real e innegable de la barreras no arancelarias, que se señaló al comienzo de este informe, y que no cabe menospreciar.

---

<sup>6/</sup> Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina", *El Trimestre Económico*, Vol. LVI, No. 222, México, Abril-Junio de 1989, págs. 443-469. Las BNA analizadas en este estudio son las aplicadas en 1988, utilizando datos de comercio de 1986 para calcular el coeficiente de cobertura.

cerca del 5%, y las medidas relativas a los precios. Los contingentes, que se aplican casi exclusivamente a nivel nacional, son las medidas que afectan a un porcentaje mayor del valor de las exportaciones latinoamericanas, más del 8%, debido a su incidencia en las exportaciones latinoamericanas de petróleo. En otros sectores, los contingentes se aplican a un porcentaje importante de las exportaciones de productos textiles, y en menor medida, de productos alimenticios (semillas oleaginosas, bebidas tropicales, alimentos y aceites y grasas) y siderúrgicos. Las medidas relativas a los precios y las licencias no automáticas, aplicadas a nivel comunitario, afectan a alrededor del 6% del valor total de las exportaciones y se concentran en el sector de alimentos.

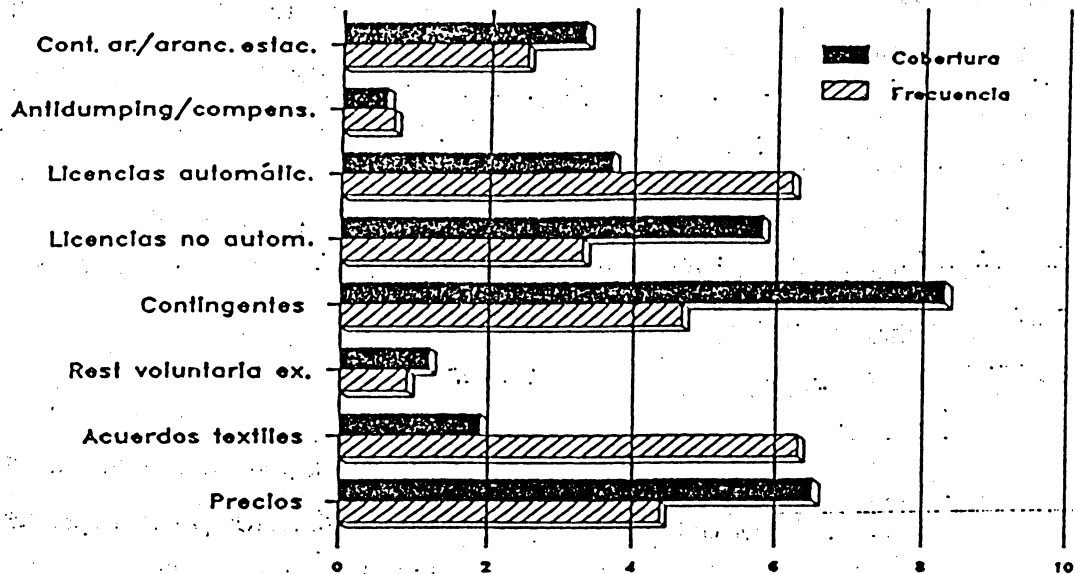
En conjunto, se aplican restricciones cuantitativas al 14% de las corrientes comerciales procedentes de América Latina, lo que afecta al 17% del valor de las exportaciones. Si se agregan todas las barreras no arancelarias agrupadas según la definición estricta, el porcentaje del número de productos latinoamericanos afectados es 16%, y el porcentaje del valor del comercio afectado, 19%. Estos porcentajes ascienden al 22% en ambos casos cuando se definen las BNA de forma amplia.

En la medida en que pudieran hacerse comparaciones entre los distintos mercados en cuanto a la cobertura de las importaciones procedentes de América Latina afectadas por todas las barreras no arancelarias (definición amplia), se observaría que esta cobertura es superior en la CEE que en los demás países desarrollados: en 1988 (utilizando cifras de comercio de 1986), el coeficiente de cobertura del conjunto de países desarrollados era el 14% (10% en los Estados Unidos y 9% en el Japón), contra un 24% en la CEE. Pero esta diferencia desaparecería en su mayor parte si se excluyeran los combustibles, que apenas están sometidos a barreras no arancelarias en los demás países desarrollados.

Sin embargo, no es conveniente hacer este tipo de comparaciones. El valor de los dos indicadores de importancia de las BNA no sólo depende de las barreras aplicadas, sino también de la magnitud y composición de las exportaciones a los distintos mercados (aunque, evidentemente, estas últimas están también determinadas por la existencia de barreras). Además, hay que insistir en que esos indicadores no dan cuenta del efecto restrictivo real de las medidas. Una cobertura baja puede indicar un efecto restrictivo

Figura 3

CEE: COBERTURA Y FRECUENCIA DE LAS BNA  
 Por categorías de medidas no arancelarias (porcentaje)



Fuente: Cuadros 1 a 4 del Anexo 1

alimentos, las restricciones voluntarias a la exportación de productos siderúrgicos, las restricciones a la exportación de productos textiles y vestido y las licencias automáticas en los sectores siderúrgico y de calzado. En el caso de Chile, sobresalen los contingentes arancelarios y derechos de temporada, medidas relativas a los precios, licencias no automáticas y contingentes nacionales en el sector de alimentos. Y en el caso de Perú, las restricciones al comercio de productos textiles y vestido.

Recapitulando, la distribución por categorías principales de medidas no arancelarias (figura 3) muestra que las categorías de barreras que afectan a un mayor número de corrientes comerciales procedentes de América Latina son las restricciones al comercio de textiles y las licencias de concesión automática (estas últimas concentradas en los sectores de calzado y siderúrgico), a cada una de las cuales están sometidos más del 6% de los productos. Les siguen los contingentes, que afectan a

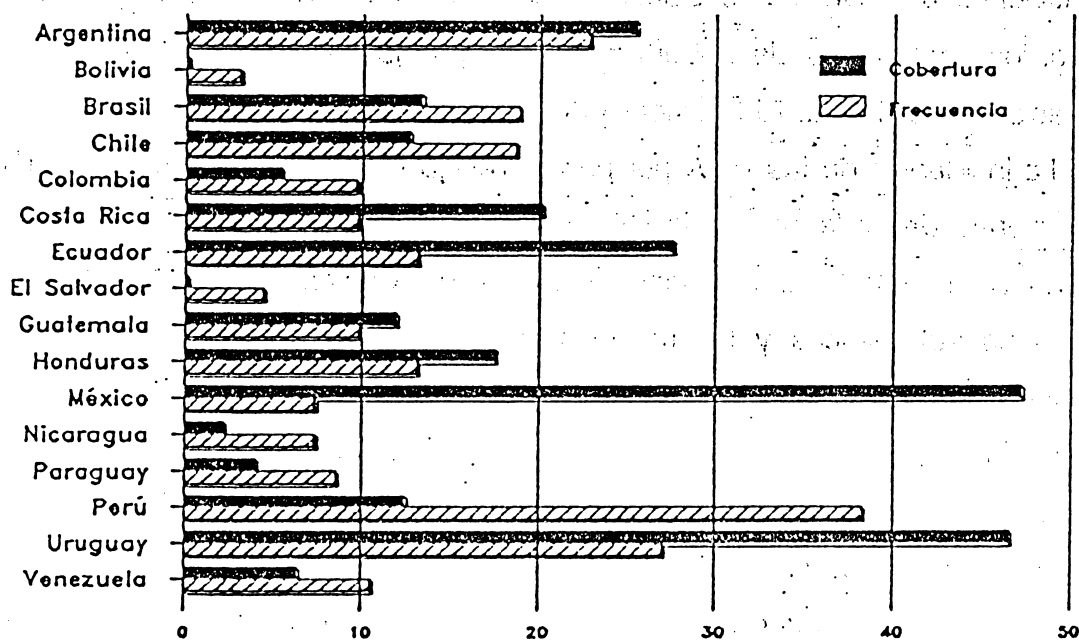
de vestir. Los de Argentina, por las licencias no automáticas y medidas relativas a los precios aplicadas en el sector de alimentos.

Para los países centroamericanos tienen gran importancia las medidas que afectan a sus exportaciones en el sector de alimentos, principalmente de productos tropicales, como el banano. Las exportaciones de Costa Rica, Honduras y Guatemala, al igual que las de Colombia y Ecuador, se ven afectadas por contingentes nacionales aplicados en ese sector.

Por lo que respecta a Brasil, cuyas exportaciones a la Comunidad están bastante diversificadas, el valor del comercio afectado por BNA se reparte entre varios sectores. Destacan las licencias no automáticas y medidas relativas a los precios en el sector de

Figura 2

CEE: COBERTURA Y FRECUENCIA DE LAS BNA  
Por países seleccionados de América Latina (porcentaje)



Fuente: Cuadros 3 y 4 del Anexo 1  
BNA, según la definición estricta



se aplica a cerca de las tres cuartas partes de los productos y afecta al 92% del valor de las importaciones del sector.

Un pequeño número de productos del sector de los combustibles (un 8%) está sometido a contingentes nacionales, y éstos afectan al 44% del valor de las importaciones procedentes de América Latina.

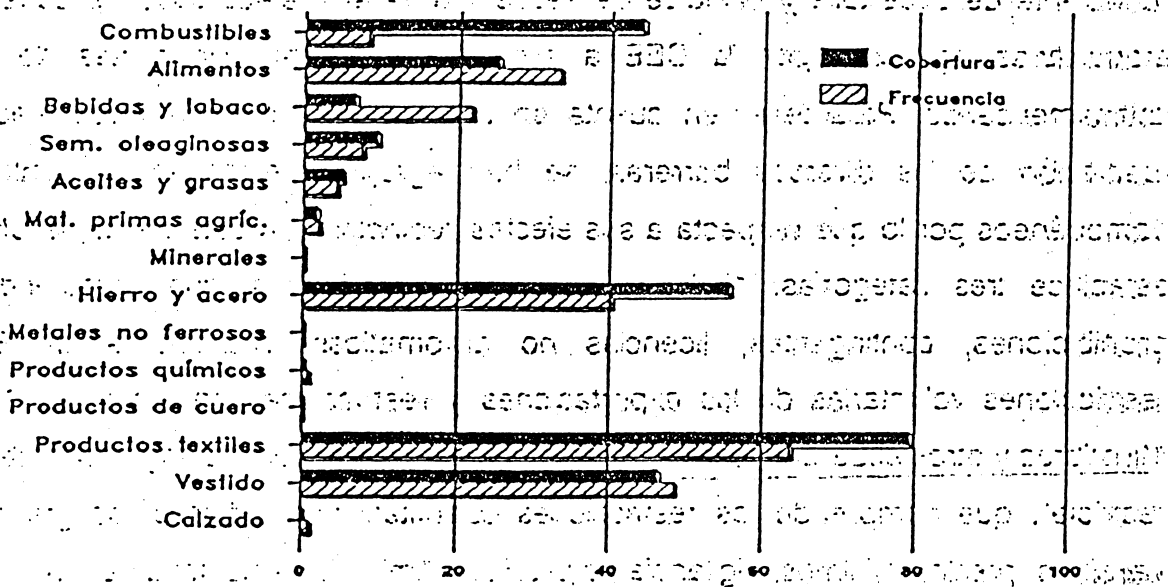
Es importante también el porcentaje del comercio de alimentos afectado por barreras no arancelarias, entre ellas las medidas de la Política Agrícola Común (la tercera parte de los productos y la cuarta parte del valor de las importaciones). Entre las medidas con mayor incidencia en este sector destacan las licencias no automáticas.

Cabe señalar que la casi totalidad de las importaciones de calzado se efectúa previa concesión automática de licencias, con lo que este sector es el más afectado por las BNA definidas de forma amplia, aunque prácticamente no lo es por barreras en sentido estricto.

Atendiendo a la distribución por países (figura 2), México, Uruguay, Ecuador, Argentina y Costa Rica son los más afectados en lo que respecta a la cobertura de sus exportaciones a la CEE. Les siguen Honduras, Brasil, Chile, Perú y Guatemala. En cambio, los coeficientes de cobertura son muy bajos o casi nulos en el caso de las exportaciones de Bolivia, El Salvador y Nicaragua.

La incidencia de las BNA por países refleja básicamente la composición de las exportaciones de cada país a la CEE y la distribución sectorial de las BNA en ese mercado. Los resultados correspondientes a Uruguay se explican por la incidencia de las licencias no automáticas y las medidas relativas a los precios en el sector de los alimentos y de las restricciones que afectan al comercio de sus productos textiles. Cabe señalar, sin embargo, que el acuerdo textil bilateral de la CEE con Uruguay, que contemplaba restricciones cuantitativas para ciertos productos, fue sustituido por un acuerdo de consulta, sin que esta diferencia quede reflejada en los indicadores analizados. Los resultados de México están muy influidos por las medidas (contingentes) nacionales que se aplican a su principal producto de exportación a la CEE, el petróleo. Los de Ecuador, por los contingentes aplicados a los sectores de alimentos y prendas

Figura 1 Cobertura y frecuencia de las BNA  
 CEE: COBERTURA Y FRECUENCIA DE LAS BNA  
 Por grupos de productos exportados por América Latina (porcentaje)



Fuente: Cuadros 1 y 2 del Anexo 1  
 BNA, según la definición estricta.

En el sector textil, se aplican barreras (definición estricta), principalmente las restricciones del Acuerdo Multifibras a nivel comunitario, a la mayor parte de los productos textiles y de las prendas de vestir latinoamericanos, afectando al 79% y al 46% del valor de las importaciones respectivas. Además, se exigen licencias de concesión automática para importar algunos de esos productos. Un 20% del valor de las importaciones de hilados y tejidos está también afectado por medidas antidumping y derechos compensatorios.

En el sector siderúrgico, las barreras no arancelarias definidas de forma estricta, básicamente restricciones voluntarias de las exportaciones, afectan a un 40% de los productos importados y a un 56% del valor de las importaciones. El requisito de obtención de licencias que se conceden automáticamente para vigilar las importaciones

de las barreras, por lo que son complementarias. El coeficiente de cobertura no tiene en cuenta el efecto restrictivo de las barreras. La existencia de una barrera cualquiera queda reflejada en el índice de frecuencia, pero éste no proporciona ninguna indicación de la importancia de los volúmenes de comercio afectados.

La información contenida en el banco de datos de la UNCTAD permite calcular el coeficiente de cobertura y el índice de frecuencia para diversos tipos de barreras no arancelarias aplicadas por la CEE a sus importaciones procedentes de países latinoamericanos. Para tener en cuenta en alguna medida los distintos grados de restricción de las diversas barreras, se han agrupado éstas en conjuntos más homogéneos por lo que respecta a sus efectos restrictivos. A este efecto, la UNCTAD establece tres categorías: 1) las restricciones cuantitativas, que comprenden las prohibiciones, contingentes, licencias no automáticas, monopolios de Estado, restricciones voluntarias de las exportaciones y restricciones en virtud del Acuerdo Multifibras y otros acuerdos textiles; 2) las medidas no arancelarias según una definición "estricta", que comprende las restricciones cuantitativas y además los gravámenes variables, precios mínimos, vigilancia de precios y limitación voluntaria del precio de las exportaciones; 3) las medidas no arancelarias según una definición "amplia", que comprende la categoría anterior y además la concesión automática de licencias, vigilancia de las importaciones, medidas antidumping, medidas compensatorias, depósitos previos a la importación y ciertas medidas pararancelarias (para una definición de estas medidas, véase el Anexo II)<sup>5/</sup>. Los resultados se exponen en los cuadros 1 a 4 del Anexo I, así como en las figuras 1 a 3.

En lo que respecta a la distribución sectorial (figura 1), la correspondiente cuantificación confirma las observaciones de la sección anterior en el sentido de que las BNA de la Comunidad están muy concentradas en ciertos sectores. Si se consideran las barreras en sentido estricto, estos sectores son los de productos textiles (hilados, tejidos y prendas de vestir), el siderúrgico, el de combustibles y el de alimentos. A éstos se agrega el sector del calzado si las BNA se definen en forma amplia.

<sup>5/</sup> Las medidas y reglamentaciones fitosanitarias no están incluidas en la información de la UNCTAD.

de obtener licencias para importar productos petroleros en Francia. Las medidas nacionales más utilizadas son las restricciones cuantitativas, principalmente contingentes y licencias no automáticas. Pero algunas de estas restricciones son nominales y no siempre efectivas<sup>4/</sup>. Las medidas nacionales son objeto de una liberalización progresiva, y las más importantes desaparecerán al constituirse el mercado único europeo en 1992.

Las medidas nacionales son relativamente poco importantes en el sector agrícola comparadas con las barreras comunitarias. Pero en el sector industrial afectan a alrededor del 20% de los productos sometidos a barreras no arancelarias en la CEE, y se aplican principalmente en el sector textil a países que no tienen acuerdos bilaterales con la Comunidad.

#### 4. Alcance y efecto de las barreras no arancelarias que afectan a América Latina en la CEE

Muchos estudios recientes sobre la naturaleza de las barreras no arancelarias se ocupan principalmente de su alcance, pero no de su carácter restrictivo. Debido a la complejidad, diversidad y elevado número de tipos de barreras existentes, las repercusiones sobre los países afectados resultan particularmente difíciles de medir. En su defecto, se han cuantificado los volúmenes y proporción del comercio afectados por los distintos tipos de barreras, teniendo presente que no todos los tipos tienen el mismo grado de efecto restrictivo.

A fines de esta cuantificación se utilizan dos indicadores estadísticos: el coeficiente de cobertura de las importaciones es la proporción del valor de las importaciones que están sometidas a barreras en el total de las importaciones procedentes de un país o grupo de países; el índice de frecuencia mide el porcentaje de las corrientes comerciales (definidas en términos de "productos" arancelarios, o partidas del Arancel) a que se aplican restricciones. Cada una de estas medidas presenta una visión parcial del alcance

---

<sup>4/</sup> En años recientes, ciertas restricciones cuantitativas han sido transformadas en "restricciones cuantitativas sin limitación alguna de cantidad", especialmente en Francia.

consultas. Las importaciones se efectúan previa concesión automática de licencias). También se han firmado Acuerdos de Cooperación Administrativa con Colombia, Guatemala, Haití y México, a fin de evitar perturbaciones del comercio recíproco de productos textiles.

Las importaciones comunitarias de hierro y acero están sometidas al respeto de "precios básicos de importación" y a acuerdos bilaterales con los principales países abastecedores, así como a medidas de vigilancia de las importaciones. Entre los países con los que se han concertado acuerdos bilaterales figuran Brasil y Venezuela, pero sólo está vigente el acuerdo con Brasil, ya que el de Venezuela finalizó el 1º de enero de 1990. En otros sectores, tienen importancia las medidas de vigilancia de las importaciones de calzado y de vehículos automóviles.

Las medidas antidumping y compensatorias, así como las medidas de salvaguardia, se aplican en sectores diversos. La Comisión de la CEE lleva a cabo investigaciones sobre importaciones subvencionadas y casos de "dumping", y el Consejo está facultado para imponer derechos a propuesta de la Comisión. En primer lugar se fijan derechos provisionales que se publican en el Diario Oficial de la CEE, lo que permite a los exportadores presentar propuestas de solución de la situación anómala. Si la Comisión acepta la propuesta se da por terminada la investigación sin que se impongan derechos definitivos. Las medidas de salvaguardia, impuestas por la Comunidad y por los Estados miembros, pueden ser de muy diversos tipos. En la práctica, las instituciones comunitarias han recurrido a contingentes y a acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones. El comercio afectado por derechos antidumping y compensatorios y por medidas de salvaguardia ha registrado un notable aumento. Entre 1980 y 1988, cinco países latinoamericanos fueron objeto de investigaciones para la imposición de medidas antidumping y compensatorias por parte de la CEE: Brasil (en 17 casos), México (5), Venezuela (4), Argentina (3) y la República Dominicana (1).

En 1988, las medidas comunitarias no arancelarias de todos los tipos afectaban a aproximadamente los dos tercios de todas las importaciones sometidas a barreras no arancelarias en la CEE. Las medidas nacionales afectaban al tercio restante. Sin embargo, la importancia de las medidas nacionales se debe principalmente al requisito

En el sector agrícola, la mayor parte de las medidas no arancelarias se aplica en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), la cual afecta a productos de clima templado (incluido el azúcar) que constituyen casi las tres cuartas partes del valor de las importaciones agrícolas de la CEE. Las medidas utilizadas son gravámenes y "componentes" (derechos) variables, precios de referencia (cuyo incumplimiento puede dar lugar a la imposición de derechos compensatorios), licencias y restricciones voluntarias de las exportaciones. Los componentes variables se aplican a las importaciones de ciertos productos agrícolas elaborados. Los precios de referencia, a productos entre los que se cuentan frutas y legumbres, vino, semillas y pescado. Las restricciones voluntarias de las exportaciones se inscriben en el marco de la Organización del Mercado Común de la carne ovina y caprina, en virtud del cual se han concertado acuerdos con un cierto número de países entre los que figuran Argentina y Chile. A cambio de limitar las exportaciones, estos países reciben preferencias en el marco de contingentes arancelarios.

Los productos tropicales están afectados sobre todo por impuestos interiores selectivos y restricciones cuantitativas. Este es el caso, por ejemplo, del banano, cuyas exportaciones de América Central, Panamá y América del Sur a Francia y Gran Bretaña están sometidas a límites cuantitativos a fin de reservar un acceso preferente a las exportaciones de países del Caribe y de África, y cuyo consumo se ve limitado por elevados impuestos en Italia. Las flores cortadas están sometidas a medidas de vigilancia de las importaciones y requieren licencias de importación, que se conceden automáticamente.

En el sector textil, las medidas comunitarias específicas a este sector se aplican en el marco de acuerdos textiles. Los acuerdos textiles bilaterales estipulan la imposición de límites cuantitativos a las importaciones de ciertas categorías de productos, y establecen un mecanismo de consulta para otras categorías. En virtud del Acuerdo Multifibras se han establecido acuerdos de restricción de las exportaciones con muchos países exportadores de productos textiles, entre ellos varios países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Perú y Uruguay (el acuerdo con este último país no especifica restricciones cuantitativas, sino que establece un mecanismo oficial para eventuales

a un precio inferior al cotizado en el país exportador. Los derechos compensatorios se aplican para compensar las desgravaciones o subvenciones a la exportación, con el criterio que tales medidas crean una situación que se aproxima más de cerca a los resultados que se obtienen en regímenes de libre comercio. Se ha comprobado, empero, que esas medidas tienen un mayor efecto disuasivo en las importaciones que las reglamentaciones comparables (principalmente antimonopolio) a que están sujetas las empresas nacionales, y que protegen a los productores nacionales.

Las medidas monopolísticas están relacionadas con mecanismos oficiales que crean una situación de monopolio, otorgando derechos exclusivos a un agente económico o a un determinado grupo de agentes. La categoría de otras medidas comprende reglamentaciones y exigencias que no pertenecen a ninguna de las categorías anteriores, por ejemplo, los controles de calidad previos a la expedición; los trámites aduaneros adicionales, las normas y reglamentos técnicos y los requisitos relativos a las marcas, las etiquetas y los embalajes.

### 3. Medidas no arancelarias aplicadas por la CEE

Cabe distinguir en la CEE dos tipos de medidas no arancelarias: el primer tipo comprende las medidas comunitarias aplicadas por todos los Estados miembros (medidas "comunitarias"); el segundo tipo, las medidas nacionales aplicadas por los distintos países y las medidas comunitarias que no aplican todos los Estados miembros (medidas "nacionales"). Como en otros países desarrollados, las medidas comunitarias están concentradas en ciertos sectores que son particularmente vulnerables a la competencia externa. La mayor parte de esas medidas se aplican en los sectores agrícola, textil y siderúrgico<sup>3/</sup>.

<sup>3/</sup> En lo que sigue se reproduce principalmente la información proporcionada en los documentos: UNCTAD, Selected Issues on restrictions to trade (UNCTAD/ITP/24), 12 de marzo de 1990, págs. 6-9; UNCTAD, Problems of protectionism and structural adjustment. Addendum (TD/B/1281/Add.1), 22 de enero de 1991.

Un concepto tan amplio abarca muchos tipos de medidas y exige una clasificación de las mismas. La clasificación del GATT contiene más de 40 categorías de barreras. La de la UNCTAD, más aún, reunidas en los siguientes grupos: medidas parancelarias, medidas de control de la cantidad, concesión automática de licencias, medidas monetarias y financieras, medidas de control de los precios, medidas monopolísticas y otras medidas. El Anexo II contiene una descripción operativa de cada una de las medidas comprendidas en estos grupos, incorporadas en la base de datos de la UNCTAD sobre medidas de control del comercio, que además contiene medidas arancelarias. La información reunida por la UNCTAD se refiere a las medidas aplicadas a las importaciones en frontera.

Las medidas de control de la cantidad son medidas cuyo objeto es restringir la cantidad de las importaciones de un producto determinado, procedente de todos los orígenes o de determinados orígenes, sea mediante la concesión restrictiva de licencias y el establecimiento de un contingente predeterminado o mediante prohibiciones.

Las concesiones automáticas de licencias son medidas de carácter formal que no suponen una limitación por sí mismas. Sin embargo, incluyen medidas de control como la vigilancia de las importaciones, cuyo solo establecimiento indica una preocupación por un posible aumento de las importaciones que puede inducir a los países exportadores a reducir éstas, ya que crea incertidumbre en cuanto a la continuidad del acceso al mercado. A veces es una medida precursora de la limitación de las importaciones.

Las medidas monetarias y financieras regulan el acceso a las divisas y el costo de las mismas en relación con las importaciones y definen las condiciones de pago. Pueden hacer aumentar el costo de las importaciones de modo similar al de las medidas arancelarias o parancelarias. Muchos países en desarrollo aplican profusamente este tipo de medidas.

Las medidas de control de los precios tienen por objeto aumentar los precios de los artículos importados para aproximarlos a los precios de los productos nacionales. Con este fin se decretan precios mínimos y se aplican gravámenes variables. Otras medidas de este tipo son las medidas antidumping y derechos compensatorios. En teoría, los derechos antidumping se aplican a un producto vendido en el país importador.



las tasas arancelarias están consolidadas con arreglo a las reglas del GATT, su elevación resulta difícil, y por ser muy visibles no se prestan a una manipulación rápida y discreta.

Las barreras no arancelarias, por el contrario, son menos visibles y su diversidad las hace más adaptables a las distintas modalidades y grados de protección que se desea otorgar a las industrias nacionales. Y las presiones para obtener esta protección han aumentado después de los años 60, al concluir la fase de rápido crecimiento de la economía mundial. Por un lado, las recesiones de los años 70 y 80 han dejado a ciertas industrias "sensibles" de los países industrializados vulnerables a la competencia externa y con problemas graves que exigen dolorosos programas de ajuste estructural de alto costo social y económico. Por otro, los países en desarrollo han aumentado agresivamente sus exportaciones de ciertos productos, acuciados a menudo por el problema del endeudamiento.

Todo ello ha determinado un aumento de la utilización de medidas no arancelarias en años recientes, como se ha observado mediante estudios relativos al decenio de 1980, y ha llevado a que se preste atención creciente a esas barreras en los intentos de liberalización del comercio. Las barreras no arancelarias son objeto de negociación en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Información sobre las mismas viene siendo recogida y sistematizada desde hace varios años por la Secretaría de la UNCTAD, que ha computarizado información sobre las barreras aplicadas por más de un centenar de países.

## 2. Tipos de barreras no arancelarias

El concepto de barrera no arancelaria es sumamente amplio. En principio, toda intervención del gobierno en la producción y el comercio, con excepción de los aranceles, que pueda afectar a los precios relativos, las estructuras de mercado y las corrientes comerciales internacionales, debe considerarse una medida no arancelaria<sup>2/</sup>.

<sup>2/</sup> UNCTAD, La Base de Datos de la UNCTAD sobre Medidas de Control del Comercio (UNCTAD/DDM/Misc.18), 5 de marzo de 1990, párrafo 43.

## 1. Las barreras no arancelarias en el comercio internacional

Las barreras al comercio internacional que no son aranceles (las barreras no arancelarias, BNA) han cobrado particular importancia en la actualidad, convirtiéndose en el principal obstáculo al comercio.

No es que estas barreras no existieran o fueran poco importantes en épocas pasadas. En 1937, por ejemplo, el 58% de las importaciones de Francia, el 52% de Suiza, el 26% de los Países Bajos y el 24% de Bélgica estaban sujetas a ciertas barreras no arancelarias, en particular contingentes y regímenes de otorgamiento de licencias (según datos de la Sociedad de Naciones). Se ha destacado, asimismo, que apenas puede concebirse un grado más elevado de controles directos y discriminación que el que acompañó a la recuperación parcial del comercio en 1948.

El papel predominante que estas barreras tienen ahora se debe en parte a la pérdida de importancia relativa de los aranceles en cuanto obstáculos al comercio, y en parte al atractivo que las barreras no arancelarias siguen ejerciendo para los gobiernos de los países que las utilizan (prácticamente todos los países del mundo).

Los aranceles han constituido, desde la segunda guerra mundial, el elemento central de un proceso internacional de liberalización del comercio. Como resultado, las tasas arancelarias actualmente vigentes en los países industrializados son bajas. Comparado con un arancel medio de 40% en los países industrializados a mediados del decenio de 1930, al iniciarse la última Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales en Uruguay (1986) la tasa arancelaria media aplicada por esos países era de 3% (2.5% en la CEE, 3.4% en los Estados Unidos y 3.1% en el Japón)<sup>1/</sup>. Como en su mayor parte

<sup>1/</sup> Sin embargo, los aranceles eran todavía elevados en algunos sectores y países, y las tasas aplicadas a los países en desarrollo eran en general más altas que las aplicadas a los países desarrollados (Samuel Laird y Alexander Yeats, "Fórmulas para reducir los aranceles y sus complicaciones", en J. Michael Finger y Andrzej Olechowski, compiladores, La Ronda Uruguay. Manual para las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Banco Mundial, Washington, D.C., febrero de 1989, cuadros 13.2 y 13.3)

## Presentación

Este documento ha sido preparado en respuesta a una solicitud de información formulada a la Secretaría de la CEPAL y se inscribe en el programa de trabajo de esta Comisión sobre América Latina y las negociaciones comerciales internacionales. En este marco, está prevista la preparación futura de informes similares en que se analicen las barreras no arancelarias existentes en otros mercados y países para las exportaciones latinoamericanas.

En la elaboración del documento se ha utilizado abundantemente información sobre medidas de control del comercio reunida por la Secretaría de la UNCTAD, quien ha accedido amablemente a facilitarla. La UNCTAD, sin embargo, no es responsable de la elaboración e interpretación de esta información efectuadas por la CEPAL.



Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.978  
22 de marzo de 1991

ORIGINAL:ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS A LAS EXPORTACIONES  
LATINOAMERICANAS EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA \*/**

\*/ Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

91-3-409

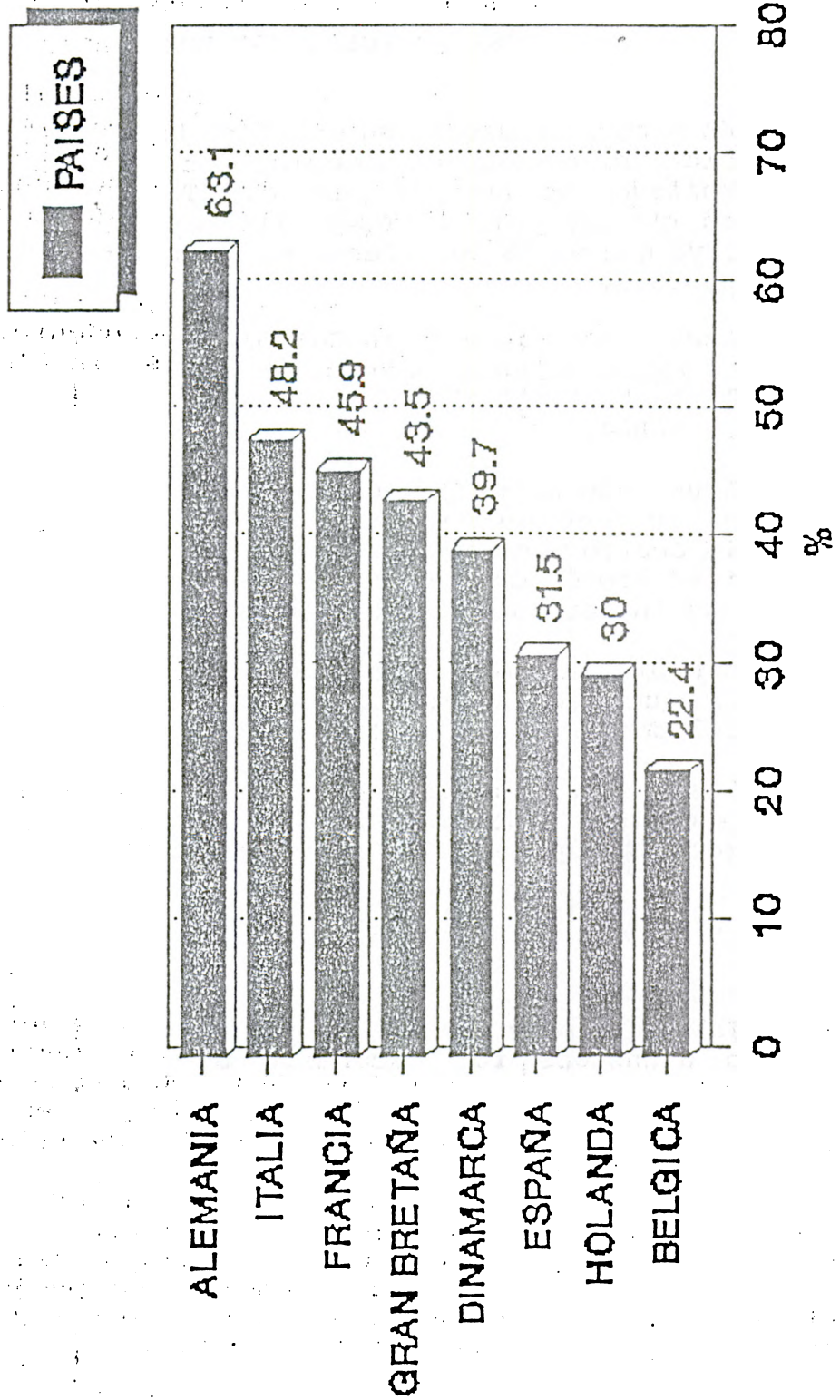


del sector agrícola, en un período de diez años (1981-91). La estadística demuestra que este último siempre fue a la zaga, con un agravante: mientras el ingreso general de la economía se refiere a cada obrero, el ingreso agrícola representa la entrada de todo el núcleo familiar.

"No debe extrañar, entonces -escribió Riesco- que una parte considerable de los agricultores deban, para poder subsistir, complementar en otros sectores de la economía".

Dijo que por esa circunstancia se conocen agricultores de dedicación exclusiva y de tiempo parcial.

# % DE DINERO EN MECANIZACION 1990





## "SI NO FUERA POR LOS SUBSIDIOS"

En otro capítulo de su estudio, bajo el título "Subvencionitis agrícola", el decano de Ciencias Sociales demostró que los países desarrollados actúan por parejo. Tomando a 1990 como año base, informó que el país europeo que mayores subvenciones otorga es Suiza, ya que el 78 por ciento de la producción agrícola se explica por subsidio.

Añadió los casos de la Comunidad Europea (48%), Estados Unidos (30%) y los siguientes países, en orden ascendente: Nueva Zelanda, con 5%; Australia (11%), Canadá (41%), Austria (46%), Suecia (59%) y Japón (68%).

Apuntando al viejo continente, Riesco comentó: "...podríamos afirmar que, de no ser por los subsidios, cada agricultor suizo ganaría cuatro veces menos de lo que gana en la actualidad. En la Comunidad Económica Europea los agricultores verían rebajado a la mitad su ingreso si no fuera por los subsidios".

Exhibió, además, estadísticas recientes (ver cuadro) para señalar que, en la práctica, todas las agriculturas del mundo desarrollado están subvencionadas.

"Esta situación revela -agregó- una decisión política que se funda en un profundo conocimiento de la realidad del funcionamiento del sector agrícola en el mundo moderno".

### FALTA DE PROGRESO

Indicó que en los últimos dos a tres decenios el agro de países avanzados fue escenario de un "sustantivo" aumento de productividad; de "singular" mecanización de cada una de las fases productivas y de incrementos notables en los rendimientos. "Sin embargo, la agricultura no logra participar en igual grado del ritmo de crecimiento económico mundial", advirtió el catedrático.

Planteó que "el problema más dramático" de la Comunidad Europea es que el sector agrícola no progresa al mismo ritmo de otros, a pesar que recibe fuertes subsidios desde hace 30 años. "En efecto, el balance final -comentó- no puede eludir que los agricultores ocupan uno de los últimos lugares del escalafón socio-económico de esas sociedades desarrolladas"

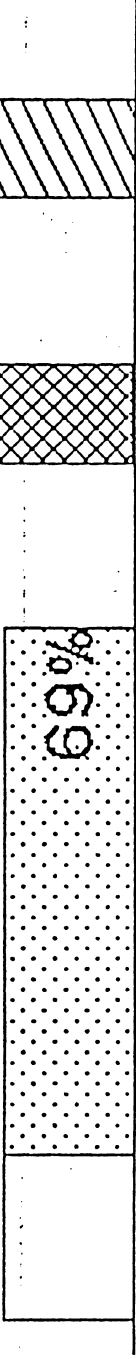
Refiriéndose en particular a Alemania, comparó la progresión del ingreso de cada trabajador en la economía como un todo con la

# SUBVENCIONES EN TRES ESCENARIOS

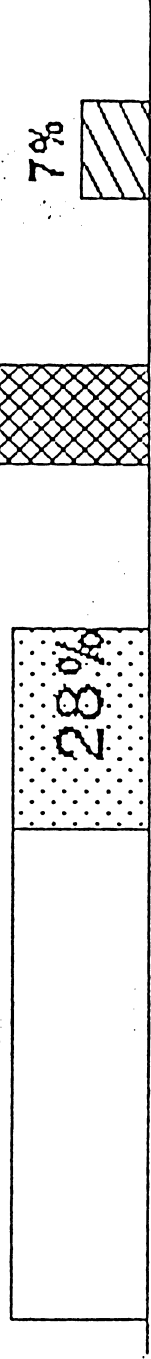
% DEL VALOR DE LA PRODUCCION SUBVENCIONADA  
(Promedio 1984 - 1986)

Absorbidos por  
▣ los contribuyentes  
▤ los consumidores

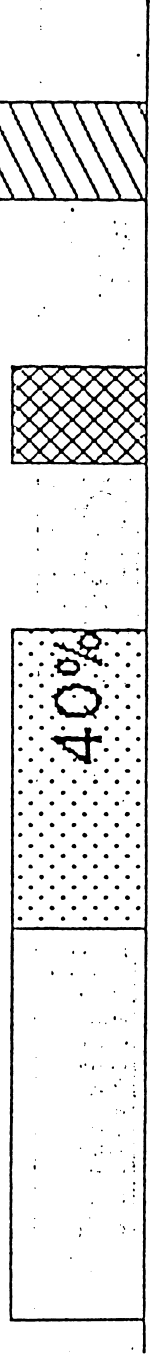
EN JAPON



EN EE.UU.



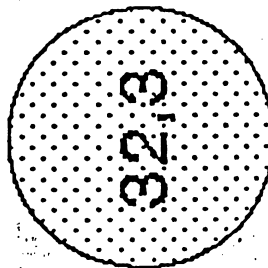
EN LA C.E.E.



**SUBVENCIONES EN COMPARACION**

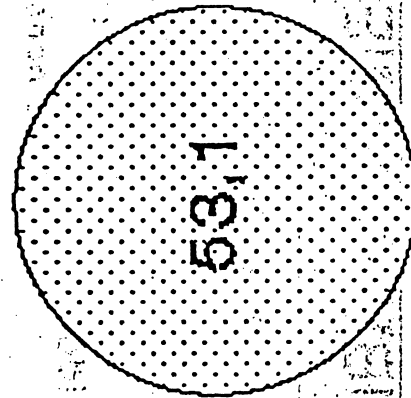
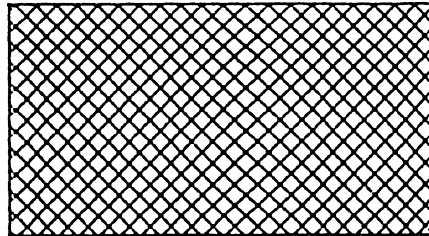
**VALOR DE LA SUBVENCION**

**AGRICOLA EN 1989**  
(En billones de US\$)



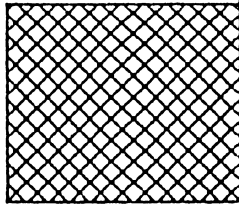
En EE.UU.

**TOTAL POR AGRICULTOR**



En la C.E.E

US\$ 8,000



Unidos arguye que el valor de los subsidios que otorga a sus agricultores es menor que el de la Comunidad Europea, lo cual se demuestra con las cifras mencionadas.

No obstante, indicó Riesco, la Comunidad Europea aduce que ella tiene mayor cantidad de agricultores, lo cual se traduce en la cuota individual indicada.

"Sin perjuicio de esta discusión -puntualizó-, lo concreto para el mundo en vías de desarrollo es que la Ronda Uruguay del GATT, iniciada en 1984, está precisamente estancada por la discusión de los subsidios en el mundo desarrollado".

## JAPON: "CAMPEON" DE LOS SUBSIDIOS

\* Apoyo de ese país asciende a 69% del valor de la producción. Le siguen la Comunidad Europea y Estados Unidos.

"No tiene sentido desconocer que la agricultura está fuertemente subvencionada en todos los países del mundo desarrollado", afirmó en su trabajo el decano Ricardo Riesco, al revelar cifras relativas a los más avanzados.

Así, informó que mientras Japón subsidia en 69% el valor de la producción agrícola, en la Comunidad Económica Europea las subvenciones ascienden a 40%. Agregó que en Estados Unidos la cifra es de 28%.

"Los gobiernos tienen, en general, dos opciones para absorber y administrar estas subvenciones", explicó el catedrático. "Una primera posibilidad es destinar para estos efectos una parte de los fondos recaudados de los contribuyentes. El otro camino consiste en cargar (traspasar) una parte de esa subvención al precio que pagan los consumidores por el producto que compran".

Indicó que Estados Unidos financia sus subsidios agrícolas en 75 por ciento con dineros fiscales recaudados de los contribuyentes y el 25% restante lo traspassa a precios.

En cuanto a la Comunidad, el profesional refirió que el 37.5% de los subsidios se cubren con dineros fiscales, en tanto el 62.5% se traspassa a precios.

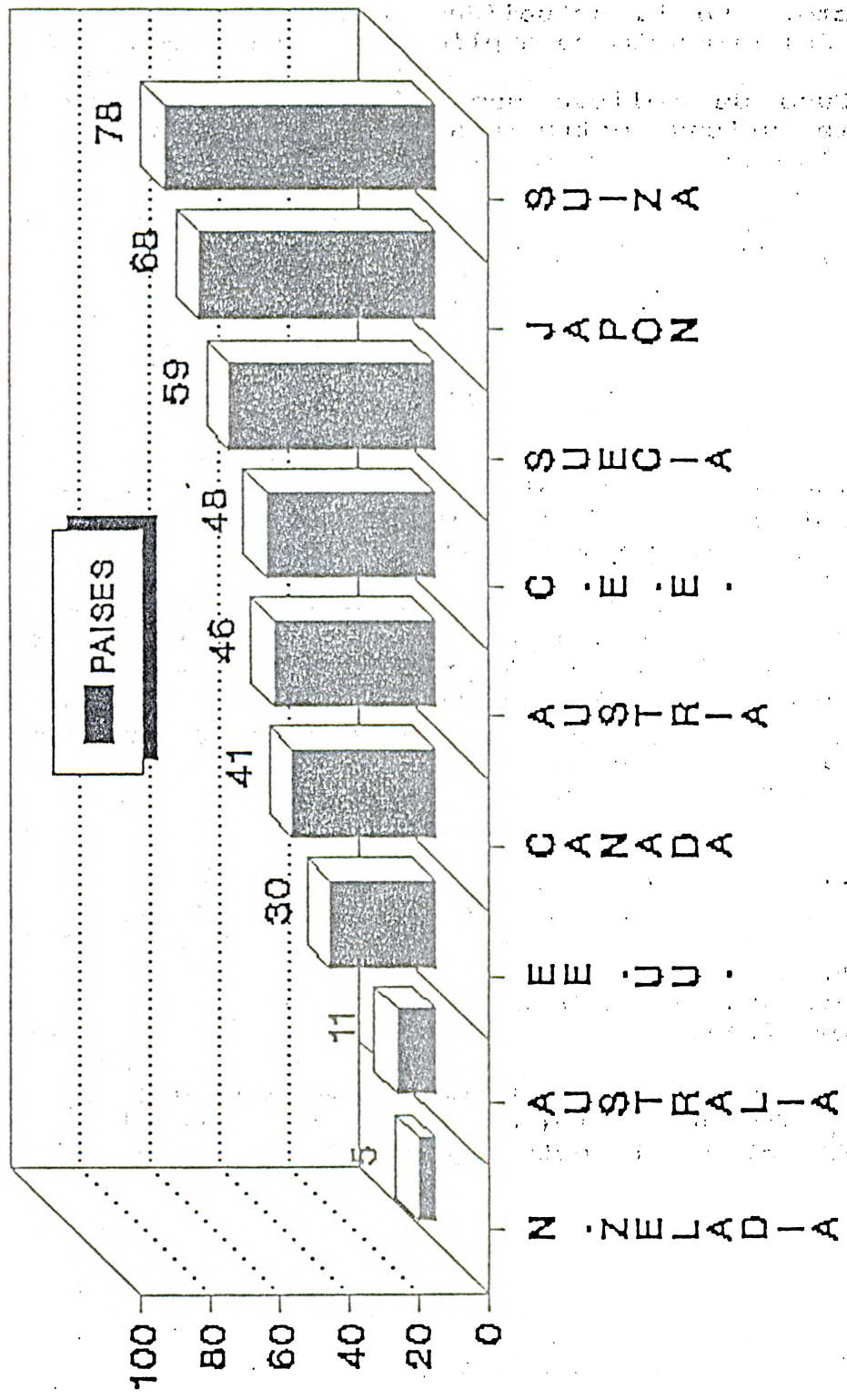
Sobre Japón, señaló que los grandes subsidios agrícolas de Japón se financian en 75% a través de aumentar directamente al consumidor el precio del producto agrícola. "Ello explica, entre otras razones, el enorme costo de vida que tiene este país oriental precisamente en el rubro alimentación", comentó el catedrático.

### COMPETENCIA DE SUBVENCIONES

Haciendo comparaciones, Riesco recordó que en 1989 Estados Unidos destinó 32.3 billones de dólares en subvenciones agrícolas, de manera que cada agricultor recibió 20 mil dólares. La Comunidad, a su vez, asignó 53.1 billones, lo cual se tradujo en ocho mil dólares por cada productor.

Al comentar dichas cifras, el catedrático reveló que en la discusión agrícola actual, que se acentúa progresivamente, Estados

# SUBVENCIONES AGRICOLAS % DE LA PRODUCCION AGRICOLA



Hizo notar que los proveedores han mantenido, aproximadamente, su proporción en ambas fechas. "La gran expansión -reveló- ha sido la proporción que se llevan la manufactura y el comercio del producto. En la actualidad, más de 3/5 partes (63%) del valor final del producto se explica por este ítem".

Puso de relieve que así queda de manifiesto una de las características estructurales más negativas de la actividad agrícola en general: el hecho de que un producto generado por ella

es el primer eslabón de un largo proceso a través del cual se le agrega valor. "El agricultor no participa de este proceso hasta llegar al consumidor final", señaló.

#### CAUSAS ESTRUCTURALES

También abordó el aspecto mecanización, señalando: "Suele argumentarse que el agricultor representaría por antonomasia un sector productivo más bien reacio a la modernización y a la mecanización en especial".

De acuerdo con un panorama relativo a ocho países, en Europa no se puede hablar de retraso tecnológico atribuible a la desmejorada situación socioeconómica de los agricultores.

Frente a cada uno de ellos aparece la cantidad de dinero que por cada mil marcos destinan los productores a adquirir maquinaria.

En el caso de Alemania, uno de los países más mecanizados, se emplearon 631 marcos en 1990.

En orden descendente, le siguen Italia (482), Francia (459), Gran Bretaña (435), Dinamarca (397), España (315), Holanda (300) y Bélgica (224).

La conclusión de Riesco es que si no hay retraso tecnológico, los problemas radican en las especiales características estructurales del sector agrícola (ver introducción).

## FRUTOS DE LA PRODUCTIVIDAD

Sin embargo, admitió que en igual período se registró un "espectacular" aumento de la productividad, permitiendo que la producción se duplicara.

Ofreció cifras: en 1950 la producción agrícola alcanzaba a 17,7 billones de marcos mientras que en 1988 llegó a 35,6 billones.

El investigador se refirió también a los "frutos de la productividad", basándose en tres situaciones distintas por las cuales atravesó la economía general alemana a contar de 1960.

Dijo que 30 años atrás el promedio general de horas trabajadas al año por un obrero era de 2.152 y cada trabajador generaba un producto equivalente a 27 mil 968 marcos.

Agregó que si se toma en cuenta el "considerable aumento" registrado en la productividad económica germana en los tres últimos decenios, se tendrían las siguientes alternativas:

-Si se mantienen las 2.152 horas de trabajo, el producto generado alcanzaría a 85.086 marcos (tres veces más que el de 1960).

-Si no se aspira a aumentar el producto, dejándolo en 27.968 marcos, bastaría en se caso con trabajar sólo 707 horas al año (dos tercios menos de tiempo).

Destacó que por acuerdo entre empleados y empleadores, en Alemania se trabajan 1.168 horas al año y se genera un producto de 65 mil 937 marcos. Es eso lo que se llama "desarrollo real".

"La condición general que se debe rescatar de estas cifras - expresó el profesor Riesco- es reconocer que el mundo desarrollado ha vivido en las últimas décadas una inédita explosión de productividad en sus procesos económicos".

## AVANCE DE LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO

Bajo otro título (cuánto le queda al agricultor?), Riesco consideró dos períodos, con 30 años de diferencia, para comparar la proporción en que se distribuía el valor que el consumidor pagaba al comprar un producto agrícola. Preciso que en 1960 el agricultor recibía el 34% del precio de venta final del bien que generaba y en 1990 sólo percibía el 19%.



## UNION POCO CLARA

Preguntado sobre qué significado atribuía a los resultados de recientes votaciones de países europeos (Francia y Suiza), en relación con el Tratado de Maastrich, el catedrático señaló que su conducta tiene que ver con los efectos de los cambios políticos a

que daría origen la entrada en vigencia de la Comunidad. "Sienten que van a ser integrados a un conjunto mayor y que perderán autonomía, soberanía, capacidad de hacer pesar su voz", agregó.

A su entender, algunos países perciben que la unión europea no es tan clara, considerando que la amenaza soviética -que fue la que dió origen a los estudios de la misma- desapareció.

Sostuvo que el problema actual de Europa es el de las migraciones. Indicó que si no se resuelve la situación de los países que estuvieron bajo la égida de la ex URSS, habrá grandes flujos hacia la parte occidental.

"Lo que se está buscando geopolíticamente es afianzar y armonizar el poblamiento del territorio", concluyó el catedrático.

## DISMINUYEN AGRICULTORES Y AUMENTA PRODUCTIVIDAD

\* A mediados de siglo cada campesino europeo abastecía a nueve consumidores.

\* Cada productor de hoy genera alimentos para 65

Como resultado de una auténtica "revolución verde", el agro europeo elevó sustancialmente su productividad, por lo cual aumentó la cantidad de consumidores abastecidos por cada agricultor, a pesar de un proceso migratorio que no se ha detenido, afirmó el decano Riesco en otro capítulo de su estudio.

Precisó que mientras en 1950 cada agricultor era capaz de alimentar, en promedio, a siete consumidores, actualmente cada uno de los productores satisface las necesidades alimenticias de 65 personas.

A mediados de siglo, el total de propietarios que trabajaban la tierra ascendía a poco más de cinco millones. A fines de la década recién pasada, dicha población había descendido a 850 mil.

Por eso, el catedrático destacó que en Europa "no ha sido posible alcanzar uno de los objetivos de la política agrícola común de 1962, que apuntaba -entre otras consideraciones- a frenar la emigración campo-ciudad".

Hizo hincapié en las diferencias que separan a la agricultura de otras actividades, señalando que el hombre ocupa más tiempo en ella. Dijo que, no obstante toda la ayuda, es el que más trabaja durante todo el año.

Hizo notar que la industria de la Comunidad Europea exige 35 horas semanales, es decir, cinco días de siete horas cada uno, en circunstancias que a comienzos del siglo pasado (1825) los operarios de la incipiente industria del viejo continente debían trabajar 82 horas semanales (casi 14 horas por día).

Refiriéndose a la estructura laboral, indicó que en el mundo subdesarrollado opera el llamado sistema binomial, que obliga al hombre a dividir su tiempo en horas para el trabajo y el descanso. En los países desarrollados, por el contrario, rige lo que se conoce como sistema trinomial, en las distintas actividades, excepto las agrícolas.

"La mayoría de los agricultores europeos -reveló- son de jornada parcial. No pueden subsistir con el fruto de su trabajo, a pesar de la ayuda que reciben".

Destacó que, por efectos del sistema trinomial, nació el concepto de "prosumidor", en el cual se combina la condición de productor y consumidor. Dijo que la generalización del mismo explica, en los países avanzados, el fenómeno del "lleno" completo en distintas actividades de esparcimiento. "Es típico del hombre que produce en la mañana y consume en la tarde", añadió.

Puso de relieve que el agricultor, por el contrario, no logra participar de los avances del mundo industrial.

Indicó que el agricultor alemán, específicamente, ocupa el último peldaño en el escalafón social y gana menos que el obrero industrial de menor especialización. Al emigrar, entonces, se enfrenta a la perspectiva de mejorar su situación.

Fue entonces cuando, frente a otra interrogante (por qué el mundo desarrollado sufre de lo que él llama "subvencionitis?"), expresó que nadie duda que el sector agropecuario no es capaz de incorporarse al sistema de economía de mercado.

(En cuanto a Chile, sugirió que a su juicio debería quedar en una situación intermedia, en el sentido que -sin establecer subsidios- se proteja a los agricultores de la competencia desleal de las importaciones subvencionadas. En éstas, dijo, los beneficiarios son los gobiernos extranjeros que han fijado a sus productos precios inferiores a los del mercado internacional).

## VENDER ES MAS PROVECHOSO

El catedrático manifestó que cuando un país tiene una economía agrícola pobre, no es capaz de absorber mano de obra y naturalmente el crecimiento del sector. El resultado es la emigración.

Dijo que en los países donde se produce esa situación, no obstante el apoyo que tiene del Estado, la agricultura en su conjunto no logra participar del ritmo general de aquellos.

"Vender es más provechoso que producir", planteó el profesional, tras responderse a la pregunta cuánto le queda al agricultor? y comparar lo ocurrido en un período de treinta años. Dijo que mientras en 1960 el agricultor recibía un 34% del precio al consumidor de un producto, en 1990 su parte era de 19%.

Comentó que, para llegar al mercado consumidor, un producto agrícola tiene que recibir valor agregado. Pero para generar ese bien (un quintal de trigo, por ejemplo), el agricultor necesita, como insumos, productos que son terminales del área industrial. Es el caso, por ejemplo, del tractor.

"Los términos de intercambio -opinó- son tremendamente desfavorables. No han ninguna actividad económica que enfrente condiciones tan poco auspiciosas como la agricultura".

Indicó que, además de todas las variables que tiene que considerar como empresario, el agricultor está enfrentando a una que no maneja: la componente natural.

"Eso determina una cosa importante y que no se ha logrado dimensionar -apuntó el catedrático-: como está sometido a un ritmo natural, tiene su oferta en momentos en que todo el mundo en el sector agrícola está haciendo lo mismo".

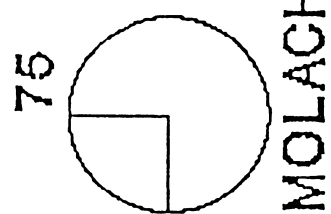
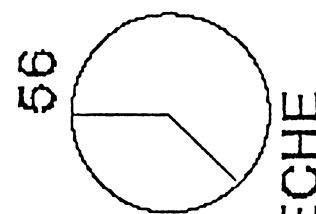
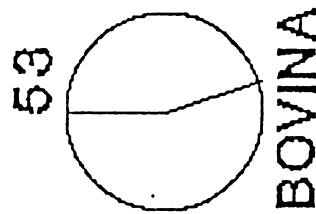
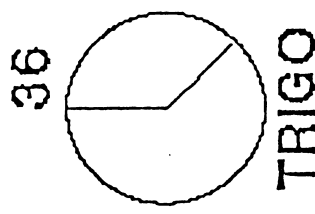
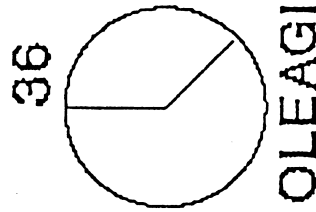
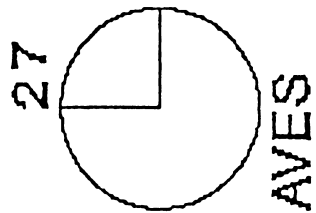
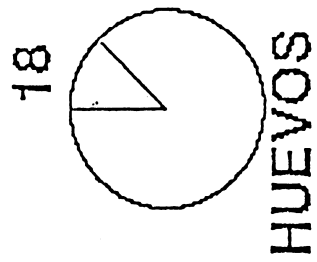
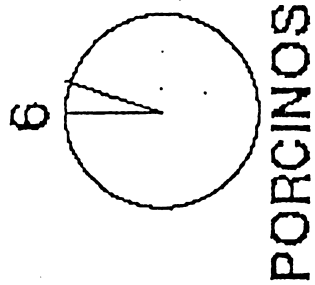
## FACTORES DE ABURRIMIENTO

Planteó que no hay ningún país que haya llegado al desarrollo sin haber resuelto previamente el problema del sector agrícola.

En relación con las causas de la emigración desde el campo y en respuesta a otra consulta, el catedrático reiteró que, a pesar de los subsidios, los agricultores de países desarrollados no logran absorber las ventajas del mundo moderno. Muchas personas se aburren y emigran, señaló.

# SUBVENCIONES AGRICOLAS EN LA C.E.E.

% DEL VALOR DE LA PRODUCCION SUBVENCIONADA  
(PROMEDIO 1984 - 1986)



Destacó que "el 55% del presupuesto de la CE por vía de una proporción del impuesto al valor agregado de todas las compraventas que se realizan al interior de ella" Añadió que un quinto (22%) corresponde a aportes directos que hacen los países al fondo de la Comunidad y que otro quinto proviene de impuestos de aduana sobre productos extranjeros que llegan al continente.

"Sin embargo, lo más sustantivo del cuadro -prosiguió- es constatar que el 62% del presupuesto total se destina a subvenciones del sector agrícola".

Sobre Alemania, país que conoce desde 1974, el profesional explicó que los incrementos de productividad en el sector agrícola deben imputarse al proceso de mecanización; al desarrollo

tecnológico aplicado a las siembras; a la genética e introducción de nuevas variedades, todo ello debido a los subsidios de que disfrutaban los productores.

#### SUBSIDIOS VARIOS

Riesco, quien elaboró un trabajo sobre "Funcionamiento y estructura del sector agrícola en el mundo desarrollado" (ver notas separadas), manifestó que los subsidios que otorga la Comunidad Europea asumen forma de beneficios directos, subvencionados por combustible, tasas de tributación e intereses.

Ejemplificando, mencionó el caso de los cereales, "algo que todo el mundo sabe": el precio de compra que les fija la CE está por encima del valor a que se cotizan en el mercado internacional. "Pero eso no es todo. Les asegura a los productores la compra de toda su cosecha", añadió.

Indicó que otra forma de subsidio queda en evidencia en lo que hace la CE con la enorme producción que compra a los agricultores. "Toma esos productos y los ofrece al mercado internacional, a un precio por debajo de lo que está en ese momento", destacó.

Dijo que, así, la Comunidad "liquida" la posibilidad de que otros países ofrezcan su producción a los mismos demandantes.

Reveló que en 1991 la CEE lanzó al mercado internacional, en las condiciones señaladas, productos del orden de 30 mil millones de dólares, es decir, diez veces el Producto Geográfico Bruto Agropecuario chileno.

#### DESTINO DE FONDOS

Agregó que para el presente año el presupuesto de ese conglomerado asciende a 128,8 billones de marcos, es decir, unos 85 mil millones de dólares.

Planteó que -a pesar que la CE tiene 12 miembros- los cuatro "grandes" (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia) contribuyen con el 75% del presupuesto.

## LOS QUE VIVEN DEL ESTADO

- \* En países desarrollados, todos los gobiernos subvencionan a sus productores.
- \* El primer lugar en el mundo lo ocupa Japón, donde los subsidios llegan a casi el 70% del valor de la producción.
- \* En la Comunidad Europea, Suiza aventaja a los cuatro "grandes" (Alemania, Inglaterra, Francia e Italia).
- \* Causa principal de esa política: el agrícola es el único sector que no responde en términos absolutos a una economía de mercado.
- \* Declaraciones del catedrático y ex embajador de Chile en Alemania Ricardo Riesco, autor de un estudio sobre funcionamiento y estructura del agro en el mundo desarrollado.

Los agricultores del "Primer Mundo" viven del Estado -en el sentido que éste los subvenciona-, porque la explotación del suelo es la única actividad que no encaja en una economía absoluta de libre mercado, en opinión de un catedrático y ex embajador chileno, profundo conocedor del agro del viejo mundo.

"Creo que nadie duda que el sector agropecuario no es capaz de incorporarse al sistema de economía libre; no por causas ideológicas, sino porque tiene razones estructurales distintas, y eso está archi probado a nivel práctico", manifestó Ricardo Riesco, decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Gabriela Mistral y ex representante de Chile ante el gobierno de Bonn.

Agregó que la situación de desarrollo protegido es más evidente entre los países de la Comunidad Europea, donde el liderazgo corresponde a Suiza, pero también se practica en Estados Unidos y Japón. Precisó que este último es el "campeón" de los subsidios en el mundo.

Sin embargo, hizo notar que -a pesar del apoyo que tiene el Estado- la agricultura en dichos países no logra participar, como un todo, del ritmo general de las respectivas economías. "Si no recibiera ayuda, estaría misérrima", comentó Riesco, licenciado en geografía de la Universidad de Chile y doctor en igual disciplina de la Universidad de Bonn. Agregó que así se explica la constante emigración de campesinos a las ciudades, donde pueden aspirar a mejores niveles de vida, a diferencia de lo que ocurre en el Tercer Mundo.

## PRODUCTORES QUE VIVEN DEL ESTADO

La protección de la producción agrícola en los países desarrollados se ha convertido en un tema de controversia entre países y entre bloques, al afectar el precio de mercado de dichos productos sujetos a proteccionismo y consecuentemente incidir artificialmente en una baja de precio en el mercado.

El precio deprimido, afecta el ingreso de los productores agrícolas que observan como disminuyen los términos de intercambio entre lo que pagan por los insumos ocupados en el proceso productivo y lo que reciben por los rubros agrícolas.

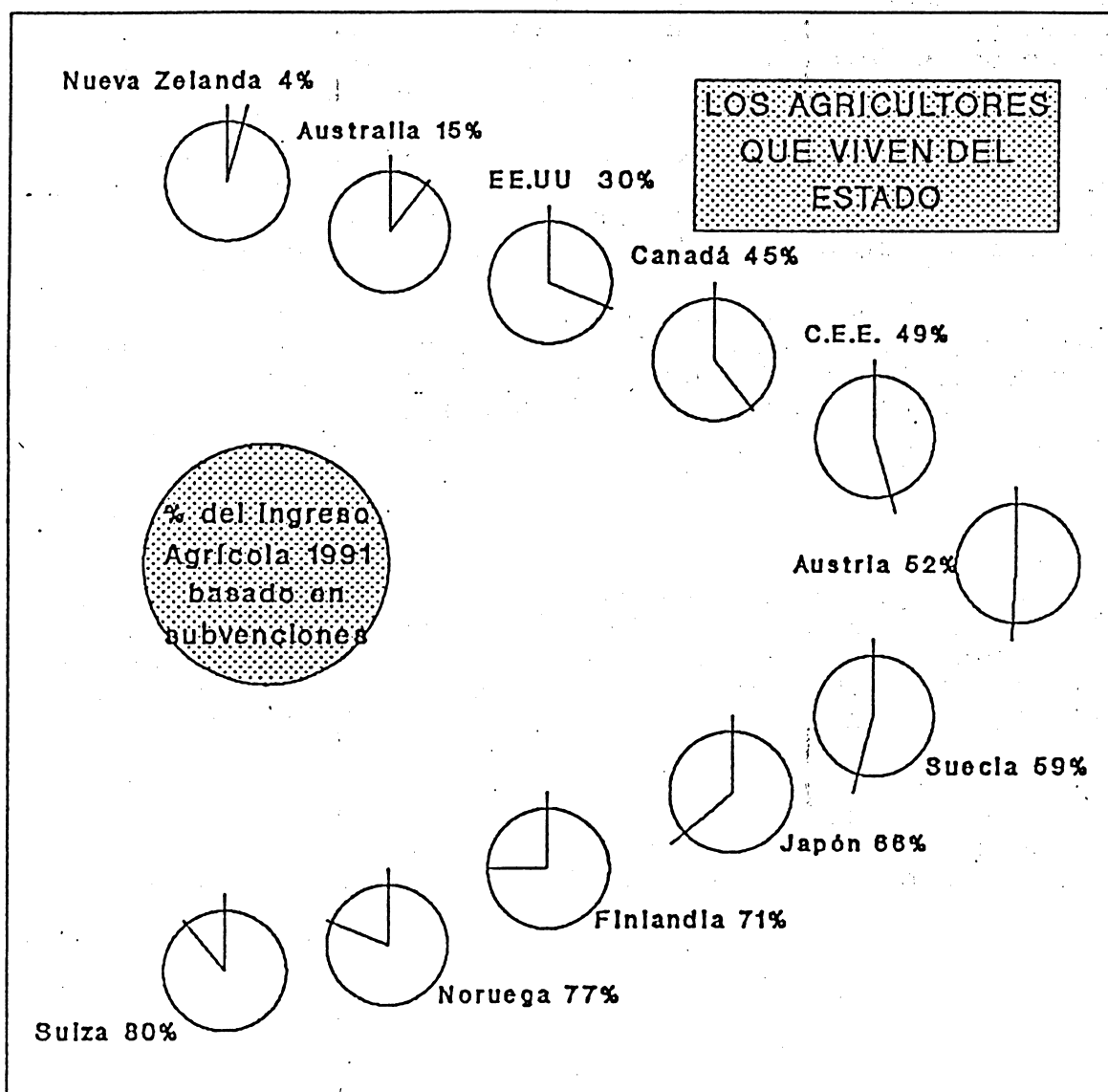
Los países desarrollados, que utilizaron el GATT desde su origen, para promover el libre comercio mundial, sólo incluyeron en las negociaciones a los productos del sector agrícola en 1986, como el elemento clave en la llamada Ronda Uruguay cuyo término estaba previsto para 1991 y que ha sido demorada por las complejas armonizaciones respecto a la protección mediante subsidios agrícolas.

Por considerar un tema de interés para el sector agrícola de Honduras, reproducimos el resumen del trabajo realizado por el catedrático y ex Embajador de Chile ante el Gobierno Alemán Ricardo Riesco Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Gabriela Mistral, quien aborda con cifras la protección de la agricultura en los tres escenarios del mundo desarrollado USA-CE y Japón.

Este artículo ha sido reproducido de la Revista del Campo, edición 858, que circula como suplemento en el Diario El Mercurio de Santiago de Chile, del día 21 de diciembre de 1992.



# INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA OFICINA EN HONDURAS



ARTICULO APARECIDO EN LA REVISTA DEL CAMPO No.858

EL MERCURIO DE SANTIAGO DE CHILE 21/12/92

encuentran consignadas en el cálculo de los ESP (equivalentes de subsidios al productor, aplicados por la OCDE). Entre ellos pueden mencionarse:

- a) Apoyo gubernamental por catástrofes naturales.
- b) Gastos de almacenamiento por mantención de stocks.
- c) Créditos para explotación agrícola.
- d) Seguros de cosechas.
- e) Subvención de combustible.
- f) Investigación y asesoramiento.
- g) Inspección y lucha contra plagas.
- h) Mejoras a la tierra.
- i) Medidas de tipo fiscal.
- j) Transporte subvencionado.
- k) Mejoramiento de infraestructura.
- l) Capacitación, etc.

c) Gravámenes variables

Se aplican a los cereales, en la CEE (prélèvement); al azúcar, en la CEE, Estados Unidos, y Japón; a la carne, en la CEE.

d) Restricciones sanitarias

Impiden el acceso total del producto al mercado. Se aplican a algunas frutas, en Canadá (manzanas de Australia), en Australia (peras y manzanas, exc. desde Nueva Zelanda), en Japón (manzanas y peras de Canadá y Nueva Zelanda), y en Nueva Zelanda (manzanas y peras de ciertos orígenes); al arroz, en Canadá; a la carne bovina, en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda, discriminando por origen, como prevención a la fiebre aftosa.

e) Precios regulados de importación

Juegan el papel de un arancel, pero sin ingreso fiscal. Se aplica a ciertas frutas, en Australia (precio mínimo a cítricos) y CEE (precio mínimo a pasas y de referencia a algunos otros frutos); al arroz, en la CEE (exacciones reguladoras); al azúcar, en la CEE (exacciones reguladoras, excepto a países ACP).

f) Restricciones cuantitativas (cupos)

Limitan volúmenes importados. Se aplica a algunas frutas, en la CEE, Japón (naranjas) y Nueva Zelanda (tomates); a los lácteos, en Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda; al azúcar, en Estados Unidos (cuotas) y Japón (recargo a cantidades que excedan máximos); a la carne en Japón, Estados Unidos, Canadá (nuevo compromiso de "acceso al mercado" en el marco del GATT).

g) Monopolios y organizaciones de importación

Permiten al Estado intervenir directamente en la operación de compra. Existen para los lácteos, en Canadá (CDC, para importación de mantequilla) y Japón; para el arroz, en Japón (comercio de Estado); para el azúcar, en Japón (organismo de estabilización de precios).

5. Medidas de apoyo varias

Además de los instrumentos enumerados, hay otra serie de medidas de apoyo al sector, por parte de los Gobiernos de los países desarrollados y que se

d) Subsidios a la exportación (reintegración) CEE al 10% y (reintegración) al 5%

Medida adicional de apoyo a los ingresos del productor. Se aplica a los cereales, en la CEE (reintegros a la exportación); a ciertas frutas, en la CEE (reintegración); a las oleaginosas, en la CEE (reintegración); a los lácteos, en Canadá (subvención a la producción para exportación) y en la CEE (reintegros); al arroz, en la CEE (reintegros); al azúcar, en la CEE (reintegros) y Estados Unidos (draw-back); a la carne, en la CEE (reintegros) y Estados Unidos (programa de fomento de exportaciones, prima al sacrificio de vacas lecheras).

e) Otras medidas de apoyo

Para los cereales existe una subvención al transporte interno, en Canadá; para las oleaginosas existen bajas tasas de interés a la elaboración de soja, en Estados Unidos.

#### 4. Medidas de regulación de las importaciones

a) Aranceles aduaneros

Este tipo de medidas es bastante conocido y demasiado amplio para tratarlas en detalle.

Baste con señalar que los cereales están afectos a derechos de aduana en Estados Unidos; las frutas y legumbres están sujetas a derechos de aduana en Estados Unidos (según producto y estación), CEE (idem), Canadá (ad valorem y específico para tomates, manzanas y peras), Japón (derechos consolidados) y Australia (ad valorem y específico); las oleaginosas están sujetas aranceles en Estados Unidos y la CEE; los lácteos tienen aranceles en la CEE, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda; el arroz está afecto a aranceles en Estados Unidos, Canadá y Australia; el azúcar está sujeta a derechos de aduana en Canadá, Estados Unidos y Japón; la carne bovina está afectada a aranceles en Canadá, Estados Unidos, Japón, y la CEE.

b) Permisos (licencias) de importación

Se aplican a los cereales, en Canadá (permiso del CWB) y Australia (permiso del Director de cuarentena); a ciertas frutas, en Nueva Zelanda (tomates); a los lácteos, en Canadá y Nueva Zelanda; al arroz, y al azúcar, en Australia.

para la exportación) y en la CEE (contingentes de producción); al azúcar, en Australia (cuotas de producción para consumo interno y exportación).

### 3. Medidas de apoyo a la exportación

#### a) Corporaciones estatales de compras y/o exportación

Permiten al Estado intervenir directamente en la regulación y operación de las exportaciones.

Existen para los cereales en Australia (Boards) y Canadá (CWB), para las frutas, en Australia y Nueva Zelandia (manzanas, peras); para los lácteos, en Estados Unidos (la CCC compra cantidades excedentarias), Japón (compras de regulación de mercado) y Nueva Zelandia (monopolio de exportación); para el arroz, en Japón (comercio de Estado) y Australia (cooperativa que absorbe el 95% de la producción); para el azúcar, en Australia (monopolio de comercialización) y Japón (organismo de estabilización de precios); para la carne, en Australia (AMLC, puede exportar y regular exportaciones).

#### b) Financiamiento a la exportación

Apoyo financiero a los exportadores. Se ha utilizado para los cereales, en Estados Unidos (créditos a 1-3 y 3-10 años como los GSM 102, 103 y 301; financiamiento para el fomento de exportaciones como el TEP, el Export-PIK y el EEP y, fundamentalmente, la Ley Pública 480, que considera financiamiento a 50 años y muy bajo interés). También se otorga apoyo financiero a la exportación de cereales, en Canadá y en Australia; a las oleaginosas, en Estados Unidos (los mismos créditos mencionados para los cereales; además el PL 480 de ayuda alimentaria, que habría financiado exportaciones por US\$774 millones en 1986); a los lácteos, en Estados Unidos (GSM 105, Dairy Export Incentive Program y PL 480); al arroz, en Estados Unidos (créditos GSM 102 y otros de fomento a la exportación y PL 480); al azúcar, en Estados Unidos (Loan Program CCC).

#### c) Precios garantizados y mínimos

Son similares y a menudo coincidentes con los precios y subsidios de apoyo a la producción en general.

Se aplican a los cereales, en Canadá (precios garantizados) y a las frutas, en Australia (precio mínimo a peras y manzanas).

(estabilización de precios internos), Canadá (precio garantizado) y Nueva Zelanda (banda de precio); a las frutas, en la CEE (precio mínimo para ciertas frutas frescas destinadas a la elaboración).

b) Sostenimiento complementario de ingresos al productor

Pueden ser complementarios o alternativos con los precios de sostén. Se aplican a los cereales y el arroz, en Estados Unidos (target price) y en Canadá (pagos complementarios para los cereales del Este y el maíz) (deficiency payment) (nuevo Programa Especial de pagos complementarios para cubrir baja de precios actual); a las oleaginosas, en Canadá (el mismo nuevo programa especial de los cereales); a los lácteos, en Canadá (subvención a la producción para el mercado interno); al azúcar, en Canadá (primas complementarias); a la carne, en la CEE (compra por organismos de intervención cuando el precio desciende de un nivel).

c) Otras medidas de apoyo

Para los cereales se aplica una subvención al transporte interno, en Canadá; para las frutas se otorga un apoyo a la producción, en Canadá (manzanas) y riego subvencionado, en Estados Unidos; para las oleaginosas se dan ayudas a la transformación (tortas y aceites), en la CEE.

## 2. Medidas de regulación de la oferta interna

a) Precios al consumo

Son una medida de regulación de oferta y soporte a la producción destinada al consumo humano local.

Se aplica a los cereales y al azúcar en Australia.

b) Subvenciones por reducción de oferta

Se aplica a ciertas frutas en la CEE (prima por retiro del producto del mercado y otra por venta en el mercado local).

c) Control cuantitativo

Se aplica a la producción de ciertas frutas, en Japón (control de producción de cítricos) y en Estados Unidos (limitación a ventas de algunas frutas en mercado interno); a las oleaginosas, en la CEE (cantidades máximas); a los lácteos, en Canadá (contingentes de producción para mercado interno y

## Anexo 1

RESUMEN DE MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE PROTECCION A LA PRODUCCION  
Y EXPORTACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS APLICADOS  
POR PAISES DESARROLLADOS

Una amplia batería de instrumentos de intervención estatal ha constituido la base de sustentación de las políticas comerciales de los países desarrollados.

Su aplicación coherente, decidida y sistemática ha asegurado una alta eficiencia en el logro de esos objetivos, al punto de generar los altísimos niveles de sobreproducción a los que se ven enfrentados hoy y cuyas consecuencias sufren los países en desarrollo exportadores agropecuarios.

Es significativo que otros países exportadores desarrollados, tales como Australia, Nueva Zelanda o Canadá, también apliquen medidas proteccionistas, agudizando la crisis del mercado.

Entre los instrumentos específicos de protección y apoyo al sector agropecuario pueden señalarse.

1. Medidas destinadas al sostenimiento de la producción y el ingreso de los productores

a) Precios de sostén, garantizados al productor

Este mecanismo está muy difundido. Es aplicado a los cereales, en los Estados Unidos (loan rate), CEE (precios de intervención), Canadá (precios garantizados) y Australia (precios garantizados); a las oleaginosas, en la CEE (precios de intervención y precios mínimos garantizados); a los productos lácteos, en Estados Unidos (precios garantizados), CEE (precios de intervención), Canadá (precios de intervención), Australia (complemento de garantía de precio), Japón (precio garantizado) y Nueva Zelanda (precios base); al arroz, en Estados Unidos (precio mínimo "loan rate"), la CEE (precios de intervención), Australia (precios fijos uniformes) y Japón (precio de compra o apoyo); al azúcar en Estados Unidos (market stabilisation price), CEE (precio de intervención), Canadá (precio de apoyo), Australia (precio fijo al consumo) y Japón (precio de apoyo); a la carne, en Japón





directos están en situación desventajosa. Pese a que este tema ha sido motivo de discrepancia entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea (cuando ésta introdujo el IVA), siguió constituyendo una cuestión en gran medida de carácter técnico. Para mayores detalles, véase Malmgren (1977, páginas 18 y siguientes).

4. Como era de esperar, puede observarse una proliferación similar de las medidas en frontera, como los créditos a la exportación. Fue durante el decenio de 1960 que se introdujeron todas las innovaciones fundamentales en materia de créditos a la exportación, como los créditos de compradores y los créditos combinados. Francia introdujo créditos de compradores en 1965, y Francia y el Japón introdujeron créditos combinados (una combinación de créditos y ayuda a la exportación) a fines del decenio de 1960. La innovación más reciente —créditos en divisas— fue introducida en Gran Bretaña alrededor de 1977.

5. Es preciso utilizar estas cifras con gran precaución. Resulta extremadamente difícil —si no imposible— obtener estimaciones integrales de los costos de las medidas que no se aplican en la frontera. Dichas estimaciones requerirían conocimientos sobre gran cantidad de precios a menudo desconocidos: por ejemplo, la tasa de interés de mercado aplicada a un productor nacional en ausencia de intervención estatal, el precio del producto cuando no hay adquisiciones del sector público y el precio de las tierras proporcionadas gratuitamente a zonas francas industriales. En cambio, en el Cuadro 17.1 se indican las subvenciones otorgadas a firmas nacionales, según las estimaciones de las cuentas nacionales. En esas cifras se subestima el costo de las medidas que no se aplican en la frontera.

6. Las estructuras presupuestarias están vinculadas a las instituciones políticas, las normas de contabilidad y las estructuras de la economía nacional. Todos esos elementos difieren de un país a otro. En consecuencia, los datos que figuran en el Cuadro 17.2 (basados en *Government Finance Statistics Yearbook*, del FMI) no pueden aprovecharse para la comparación de distintos países, sino sólo a modo de sustitución para evaluar la tendencia en cada país.

7. Una buena ilustración figura en un estudio reciente sobre la República de Corea (Nam, 1987). Los países que seguían políticas de promoción de las exportaciones estaban acumulando políticas de esa índole sobre las medidas de sustitución de importaciones, en lugar de proceder simplemente a la eliminación de estas medidas, sobre todo por razones políticas. Se consideró que la estrategia de aplicar políticas de promoción de las exportaciones y medidas de sustitución de importaciones era menos costosa que la abolición directa de estas últimas para convencer a las industrias que sustituirían importaciones de que aceptaran la liberalización del comercio. Y las políticas de promoción de las exportaciones se consideraron como un firme compromiso en pro de un comercio más libre.

#### Referencias

- Bhagwati, Jagdish N. 1986. "Export Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence." Serie de temas de políticas de desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gerken, Egbert, Karl-Heinz Juttmeier, Klaus-Werner Schatz, y Klaus-Dieter Schmidt. 1985. *Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau*. Cambridge: Discussion Paper. Kiel, Alemania: Institut für Weltwirtschaft.
- Malmgren, Harald. 1977. *International Order for Public Subsidies*. Thames Essay 11. Londres: Trade Policy Research Center.
- Nam, Chong-Hyun. 1987. *Trade Policy and Economic Development in Korea*. Serie de temas de políticas de desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- OCDE. 1986. *National Accounts: The Main Aggregates. Vol. 1*. París.
- Secretaría del GATT. 1986. *Textos de los acuerdos de la Ronda de Tokio*. Ginebra.
- Stern, Robert, John Jackson, y Bernard Hoekman. 1986. "An Assessment of the Implementation and Operation of the Tokyo Round Codes." Seminar Discussion Paper 174. Ann Arbor. The University of Michigan.

gobiernos. En contraste, los países en desarrollo son más sensibles a las coaliciones debido a que sus economías son relativamente más pequeñas, incompletas y oligopólicas. Por ende, los costos de las coaliciones entre algunos factores de producción dominantes pueden ser reducidos. El creciente reconocimiento de esta característica por los gobiernos de los países en desarrollo puede inducirlos a tratar de lograr la disciplina internacional en lo que respecta a las medidas que no se aplican en la frontera a fin de mantener a estos grupos de presión dentro de límites razonables.

#### *Las medidas que no se aplican en la frontera y la amenaza de guerras comerciales*

Desde mediados del decenio de 1970, una docena de países en desarrollo ha logrado grandes éxitos económicos siguiendo políticas de promoción de las exportaciones. Esas políticas no se orientaban directamente a la apertura de las economías nacionales, dado que las importaciones se mantuvieron estrictamente controladas. Además, las medidas que no se aplican en la frontera desempeñaron un importante papel en esas economías, y a menudo causaron problemas similares a los que experimentaron los países desarrollados<sup>7/</sup>. Pero las políticas de promoción de exportaciones de los países en desarrollo tienden a fortalecer paulatinamente el motivo de control externo para participar en las negociaciones sobre las medidas que no se aplican en la frontera. Actúan así en dos formas indirectas.

En primer lugar, dado que actualmente los países en desarrollo que promueven las exportaciones son proveedores sustanciales de bienes industriales en los mercados de los países desarrollados, no pueden sino interesarse cada vez más en una disciplina internacional bien diseñada y bien establecida tendiente a la reducción por los países desarrollados de las medidas que no se aplican en la frontera. Las subvenciones a la producción de los astilleros de Europa Occidental no pueden dejar indiferentes a las autoridades de la República de Corea. Las prácticas equitativas para las compras por el sector público de computadoras personales en las escuelas públicas de los países desarrollados sólo pueden ser de importancia fundamental para los productores de microcomputadoras de bajo costo y estandarizadas. En consecuencia, los países en desarrollo con políticas de promoción de las exportaciones pueden optar entre sumarse a las negociaciones multilaterales sobre normas generales de conducta para las medidas que no se aplican en la frontera, o entablar negociaciones bilaterales ad hoc sobre ciertas medidas de esa índole no equitativas impuestas por algunos países desarrollados. Es evidente que el poder de negociación en la Ronda Uruguay de los países en desarrollo que promueven las exportaciones será mayor con la primera opción que con la segunda.

En segundo lugar, los países en desarrollo que fomentan las exportaciones no comercian mucho entre sí. Compiten en los mercados de terceros, principalmente en los mercados de los países desarrollados. Esta creciente rivalidad (indirecta) debería aumentar su preocupación por las medidas que no se aplican en la frontera que

tiene cada uno de ellos. Para evitar estrategias recíprocamente perjudiciales, los países en desarrollo promueven las exportaciones —ahora considerados sobre una base individual— se están interesando más en resolver el problema del efecto comercial de las medidas de ese tipo en los mercados de terceros países, problema que no se resolvió durante la Ronda de Tokio. En verdad, la disciplina creada por dicha Ronda le permite a cada gobierno reducir —mediante las corrientes comerciales— el efecto sobre su propio mercado de una medida extranjera que no se aplica en la frontera imponiendo un derecho compensatorio. Pero no le permite al mismo gobierno compensar los efectos comerciales de la misma medida extranjera en mercados de terceros países que tengan alguna importancia para sus empresas nacionales. Debido a esa imposibilidad, los países desarrollados adoptaron medidas unilaterales en virtud de sus leyes nacionales, como las Secciones 301 y 337 de la ley sobre comercio de los Estados Unidos de 1974, y el nuevo instrumento de política comercial de la CEE. Pero esas medidas unilaterales o resultan onerosas debido a las represalias o son relativamente ineficaces. Como resultado de ello, es probable que el problema figure en el programa de la Ronda Uruguay. Y es evidente que los países en desarrollo que promueven exportaciones tienen gran interés en esta parte de las negociaciones.

#### Conclusión

A veces ha estado en boga el pesimismo acerca de las negociaciones internacionales, y lo propio puede ocurrir respecto de la Ronda Uruguay. Pero las negociaciones internacionales se basan en necesidades, no en estados de ánimo. Y hay demanda de negociaciones sobre medidas que no se aplican en la frontera: ésta surge de problemas financieros en los países desarrollados y de problemas financieros y estructurales en los países en desarrollo. Los instrumentos de interés para ambos grupos de países tienen dos aspectos iguales. Deberían proteger a los países de las medidas extranjeras que no se aplican en la frontera, sin poner en peligro el sistema de comercio mundial. Y deberían proteger a los gobiernos de las fuertes presiones de los grupos de intereses especiales. Habida cuenta de la situación económica actual, el segundo aspecto —con su énfasis en los problemas nacionales— tal vez sea el más importante.

#### Notas

1. Las investigaciones antisubvenciones sólo computan el componente de subvención de las medidas que no se aplican en la frontera, y no su efecto neto, como sería lo correcto. Debido a esta característica, puede aducirse que esas investigaciones tienden sistemáticamente a sobrestimar los efectos comerciales.

2. Otro caso de compensación se produce cuando las industrias experimentan el efecto de las medidas que no se aplican en la frontera en momentos diferentes.

3. Durante este período, la única cuestión de alguna importancia en relación con las medidas que no se aplican en la frontera fue de índole fiscal: el efecto sobre el comercio de los impuestos directos e indirectos. Según la teoría tradicional, todos los impuestos traspasan a los consumidores. Pero algunos han aducido que ello no siempre es cierto y que los países que dependen de los impuestos

	1981	1982	1983	1984	1985	1970-85
	4,3	3,7	5,8	—	—	4,8
	8,2	9,4	7,8	7,1	6,4	4,4
	0,6	0,1	0,7	1,2	1,3	0,8
	20,7	13,8	15,6	14,4	—	21,0
	0,2	0,6	0,3	0,1	0,2	0,6
	0,9	1,2	—	0,8	—	1,5
	4,7	4,9	5,0	—	—	3,0
	3,7	2,6	2,5	2,1	—	2,0
	19,4	17,4	18,7	20,2	—	10,0
	2,5	3,6	2,0	2,9	—	1,8
	5,3	—	—	—	—	6,5
	3,6	10,9	5,5	4,6	—	3,0
	1,7	0,9	0,7	1,2	—	3,0
	—	—	—	—	—	2,7
	0,8	0,6	0,5	1,0	—	1,2
	5,0	4,6	4,1	6,0	—	4,6
	(5,1)	(5,0)	(5,0)	(4,7)	(2,6)	4,4
	4,4	4,2	4,1	3,8	—	3,1
	3,4	3,6	4,0	4,0	4,3	2,7
	10,3	10,7	10,8	10,5	—	7,9
	6,7	6,1	7,3	7,0	—	5,5
	13,0	15,4	15,0	14,6	—	8,2
	3,2	3,6	3,6	3,4	3,5	3,5
	2,6	1,8	2,2	—	—	1,4
	4,7	4,8	5,0	4,7	—	2,4
	8,3	8,4	8,9	7,8	—	6,5
	5,1	5,3	5,4	5,9	5,6	4,6
	5,6	—	—	—	—	1,8
	11,0	11,8	12,2	12,1	—	10,0
	3,4	4,4	5,7	4,0	—	5,1
	—	—	—	—	—	3,4
	1,9	2,1	2,0	1,8	—	1,4
	7,6	7,5	8,0	—	—	3,4
	4,8	4,5	4,2	3,7	—	6,6
	9,7	10,1	9,7	9,7	—	6,8
	2,8	3,1	3,5	3,6	3,4	2,2
	7,9	8,5	7,7	8,1	—	5,8
	18,0	18,6	18,3	16,6	16,9	11,7
	4,5	4,8	4,8	4,9	—	3,9
	2,6	—	4,7	—	—	2,6
	1,2	1,0	1,2	—	—	—
	(6,2)	(6,7)	(6,7)	(7,0)	—	4,8

nio de 1980, aumentó el promedio no ponderado de las tasas de subvención, pero la evolución es menos clara que para los países desarrollados. Además, las tasas de subvención de los países en desarrollo tienen cierta capacidad para descender sustancialmente, incluso después de aumentos importantes. ¿Podrían estas características indicar que los países en desarrollo tal vez no negocien sobre las medidas que no se aplican en la frontera? No, debido a que es preciso considerar otros dos argumentos para poder evaluar correctamente la posición de los países en desarrollo. Uno se refiere a los aspectos políticos de las subvenciones. El otro se relaciona con la amenaza de guerras comerciales.

*Las medidas que no se aplican en la frontera y los aspectos políticos de las subvenciones*

Estas medidas tienen efectos ampliados sobre los mercados de factores: al modificar los precios relativos, modifican los ingresos relativos de los factores. Por ejemplo, si una de esas medidas hace aumentar el precio relativo de un producto con alto coeficiente de mano de obra, la teoría económica indica que hace aumentar el salario en relación con la tasa de rentabilidad del capital. Los mercados de factores tienen importancia crucial para los funcionarios encargados de adoptar decisiones políticas, quienes se enfrentan a diario con trabajadores y capitalistas, más bien que con consumidores o contribuyentes. Por lo tanto, desde el punto de vista de esos funcionarios, reciben asistencia los factores de producción, no las industrias.

La aprobación de medidas que no se aplican en la frontera, pues, tiende a ser resultado de conflictos entre distintos intereses privados, de una pugna entre los que pueden esperar mayores ingresos de dichas medidas y los demás. Cuanto mayores son los beneficios y las expectativas de obtenerlos, tanto más poderosos y activos son los grupos de presión, y mayor es la probabilidad de que los gobiernos sucumban ante estos últimos. La experiencia de 30 años de políticas de sustitución de importaciones en los países en desarrollo proporciona amplias pruebas de los grandes riesgos que entraña la existencia de poderosos grupos privados.

La reciente decepción con las políticas industriales en Europa Occidental guarda gran relación con la opinión generalizada de que los 20 años de subvencionar el acero o los 15 años de favorecer a las aeronaves dieron lugar a la redistribución de grandes sumas provenientes de los contribuyentes entre grupos muy reducidos de trabajadores o de capitalistas. El mismo proceso está ocurriendo actualmente en la mayoría de los países en desarrollo, pero con una importante diferencia. Las economías industrializadas son de enorme magnitud, complejas y relativamente competitivas. Este hecho genera fuerzas compensatorias: numerosas firmas productoras se enfrentan a numerosas firmas usuarias; cada factor de producción se enfrenta a numerosos otros. Por esa razón, es costoso establecer y mantener coaliciones entre factores para obtener rentas a través de medidas que no se aplican en la frontera. Y muchas batallas por la captación de rentas se pierden antes de llegar a los

Cuadro 17.2

Subvenciones públicas a la economía nacional, como porcentaje del PIB-PNB, varios países

Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Argentina	—	—	4,8	—	6,1	3,4	3,0	2,7	2,8	3,2	3,8
Corea	—	0,7	0,6	0,5	1,3	0,9	0,7	0,8	0,7	1,1	0,8
Chile	—	—	4,3	6,1	3,7	3,5	3,4	4,4	4,7	4,6	5,4
Egipto	—	—	—	—	—	21,0	16,5	16,2	14,2	15,4	12,9
Filipinas	—	—	0,4	0,3	0,8	0,8	2,0	0,2	0,4	0,2	0,2
Ghana	—	—	2,4	2,3	0,4	0,7	0,4	1,3	0,8	1,2	1,8
India	—	—	—	—	2,8	3,1	3,7	4,1	4,4	4,8	4,7
Indonesia	—	—	0,2	2,7	3,5	1,6	1,7	1,1	1,5	2,6	3,6
Israel	—	—	6,7	7,5	12,0	13,8	16,0	14,0	12,9	13,3	15,3
Kenya	—	—	—	1,1	—	2,5	3,2	1,8	2,1	0,9	2,1
Malasia	—	—	7,3	5,6	6,4	6,7	3,6	4,3	3,1	4,2	4,6
México	—	—	2,1	2,6	3,4	3,8	3,5	3,8	3,7	3,4	4,1
Pakistán	—	—	—	—	3,0	3,0	1,9	1,0	1,0	2,6	2,2
Perú	4,2	2,3	2,4	2,3	2,2	3,1	3,4	2,5	2,1	1,8	3,6
Singapur	—	—	2,2	1,2	0,4	1,0	0,9	0,5	0,6	0,3	0,8
Túnez	—	—	3,5	4,1	4,5	6,2	5,1	5,4	6,6	8,0	2,9
Promedio no ponderado	(4,2)	(1,4)	(3,0)	(2,7)	(3,4)	4,4	4,1	3,8	3,6	4,0	4,1
Alemania	2,6	2,6	2,7	2,5	3,5	4,8	4,5	4,3	4,4	4,3	4,2
Australia	—	2,4	2,8	2,6	2,7	2,8	3,2	3,1	3,1	3,2	3,2
Austria	7,8	7,8	7,6	7,6	8,0	8,7	9,1	9,3	10,5	10,4	10,0
Bélgica	5,1	4,8	5,5	5,8	5,6	6,3	6,3	6,7	6,7	6,8	6,0
Canadá	—	—	—	—	7,9	8,5	7,1	7,6	7,2	11,9	13,3
Dinamarca	3,7	3,8	3,7	2,9	3,8	2,8	2,8	2,6	2,6	2,7	3,0
España	1,5	1,6	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,9	2,5	2,5	2,5
Estados Unidos	—	—	2,3	2,3	2,3	2,8	2,9	2,7	2,7	2,8	4,6
Finlandia	—	—	6,1	5,5	6,4	8,0	8,1	8,2	8,1	8,6	8,3
Francia	—	—	4,4	4,4	4,5	4,9	4,9	5,1	5,2	5,0	4,7
Grecia	—	—	1,6	1,3	1,8	2,3	2,4	2,7	2,3	2,5	4,3
Irlanda	10,1	9,9	9,4	9,2	10,1	11,0	10,9	10,0	10,1	10,3	10,6
Islandia	—	—	4,8	4,1	5,6	5,7	4,1	3,7	3,7	4,9	3,7
Italia	—	—	—	3,6	3,1	3,5	3,7	3,7	3,2	3,5	5,5
Japón	1,4	0,9	1,3	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9
Luxemburgo	3,0	3,2	3,1	2,9	3,3	4,9	5,1	6,1	5,5	6,1	6,3
Noruega	—	—	7,0	7,0	7,3	5,2	5,7	7,1	7,6	6,7	5,4
Nueva Zelandia	4,0	5,0	7,1	7,3	7,6	9,5	7,2	7,9	9,2	8,5	8,4
Países Bajos	—	—	—	2,1	2,1	2,4	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7
Reino Unido	5,0	5,0	5,5	5,1	6,9	7,3	6,5	6,6	7,1	6,7	8,3
Suecia	14,2	10,4	10,9	10,6	11,8	12,1	14,1	15,8	16,7	17,5	17,2
Suiza	3,5	3,9	3,6	3,9	4,1	4,4	5,1	5,2	5,2	5,1	5,0
Turquía	—	2,4	1,8	2,9	2,5	3,6	4,1	6,6	6,8	5,6	4,6
Yugoslavia	—	—	—	—	—	—	—	0,0	0,9	1,6	1,0
Promedio no ponderado (con exclusión de Yugoslavia)	(5,2)	(4,5)	(4,6)	(4,4)	4,7	5,2	5,2	5,5	5,7	5,7	5,9

Nota: No es posible realizar comparaciones entre países. a. Las subvenciones se calculan de la siguiente manera:

+ [Subvenciones y otras transferencias corrientes del gobierno central, excluidos los fondos de seguridad social]

+ [Subvenciones y otras transferencias corrientes de gobiernos estatales, excluidos los fondos de seguridad social]

— [Transferencias a otros niveles del gobierno nacional procedentes tanto del gobierno central como de gobiernos estatales]

— [Transferencias del gobierno central al extranjero] Adviértase que para ciertos países no existen algunos de los parámetros antes indicados.

Adviértase también que para ciertos años no se dispuso de algunos parámetros. En este caso, las subvenciones se calcularon sólo si los parámetros no disponibles representaban un pequeño porcentaje de las subvenciones y otras transferencias corrientes.

\*\*\* Las tasas de subvención de Dinamarca y de los Países Bajos disminuyen considerablemente cuando no se incluyen las subvenciones correspondientes a gobiernos locales.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (Government Finance Statistics Yearbook y Estadísticas Financieras Internacionales).

Cuadro 17.1

País	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
España	1,3	1,4	1,9	1,7	2,1	2,0	2,5	2,6	3,0	2,6
Grecia	2,8	3,0	2,9	2,3	2,4	4,2	4,8	4,7	4,4	5,7
Irlanda	6,4	8,5	9,4	8,9	7,9	6,7	6,4	7,0	7,7	8,3
Portugal	4,0	3,8	4,6	4,5	5,2	5,6	5,6	7,0	7,6	4,3
Turquía	0,8	1,5	1,4	1,1	1,7	1,7	2,3	3,0	2,5	0,0
Yugoslavia	1,5	3,1	2,6	2,6	2,5	2,1	2,5	2,5	2,6	—
Alemania	2,0	2,1	2,3	2,2	2,1	1,9	1,8	1,9	2,1	2,0
Australia	1,2	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,8	1,7	1,7	1,5
Austria	2,9	2,9	3,2	2,9	3,0	3,0	3,0	3,1	3,0	2,7
Bélgica	3,9	4,2	4,2	4,5	4,0	4,1	4,0	4,2	4,2	4,0
Canadá	1,9	1,8	1,7	2,0	2,7	2,7	2,5	2,5	2,8	2,5
Dinamarca	3,1	3,1	3,4	3,2	3,2	3,0	3,2	3,3	3,3	3,0
Estados Unidos	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,6	0,6
Finlandia	3,8	3,6	3,3	3,5	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1
Francia	2,7	2,8	2,6	2,6	2,5	2,8	2,7	2,8	3,0	3,0
Islandia	3,3	2,9	3,4	3,9	3,2	3,2	3,8	3,5	2,9	3,4
Italia	2,6	2,7	2,9	3,1	3,0	3,1	3,7	3,3	3,5	3,4
Japón	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3
Luxemburgo	3,4	4,1	4,0	3,9	3,8	4,7	4,7	5,4	4,5	4,2
Noruega	6,8	7,4	7,7	7,0	7,0	6,7	6,5	6,1	5,7	5,4
Nueva Zelandia	1,7	1,9	2,5	1,8	1,5	2,1	2,4	1,9	1,5	0,8
Países Bajos	2,4	2,5	2,6	2,8	2,7	2,5	2,7	2,9	3,2	3,3
Reino Unido	2,7	2,2	2,2	2,3	2,5	2,6	2,1	2,1	2,4	2,2
Suecia	3,9	4,1	4,2	4,3	4,3	4,7	5,0	5,2	5,0	4,9
Suiza	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4
Promedio	2,7	3,0	3,1	3,0	3,0	3,1	3,2	3,3	3,3	3,1

ron en gran medida a la expansión masiva de los programas de préstamos en condiciones concesionarias, que resultaron excesivamente onerosos debido a la falta de coherencia de las políticas macroeconómicas que hacían aumentar las tasas de interés.

Hay otros dos hechos importantes. En primer lugar, todos los países desarrollados —y no sólo los que tradicionalmente empleaban medidas que no se aplican en la frontera, como Francia, Irlanda y Suecia— experimentaron la misma evolución. En segundo lugar, las reducciones de esas tasas son lentas e infrecuentes. Aun cuando no es excepcional que en lapsos quinquenales las tasas aumenten un punto porcentual, hay pocas reducciones de la misma magnitud. Por lo general, desde fines del decenio de 1970 las reducciones han quedado limitadas a menos de medio punto porcentual. Esta inercia de las medidas que no se aplican en la frontera trasunta la paulatina incapacidad de los países desarrollados de resistir las presiones de los grupos nacionales de intereses especiales. Sugiere que durante la Ronda Uruguay los países desarrollados aún tendrán un fuerte interés en las negociaciones para fortalecer la disciplina internacional en relación con las medidas que no se aplican en la frontera.

#### Las medidas que no se aplican en la frontera durante la Ronda Uruguay: ¿Las necesitan los países en desarrollo?

¿Es probable que durante la Ronda Uruguay los países en desarrollo participen más intensamente en las negociaciones sobre las medidas que no se aplican en la frontera? Durante la Ronda de Tokio, por lo general no se interesaron en esas negociaciones. El código de subvenciones contenía disposiciones compatibles con el trato diferenciado y más favorable, y los eximía hasta de la prohibición general de las subvenciones a las exportaciones de productos no primarios. (En 1986, sólo 12 países en desarrollo habían suscrito el código de subvenciones, y ninguno de ellos fue parte en las tres diferencias solucionadas entre 1980 y 1986. Doce países en desarrollo suscribieron el código de normas, y tres, el código de compras del sector público.)

La carga que las medidas que no se aplican en la frontera representan para los presupuestos públicos de los países en desarrollo sugiere que tal vez el motivo de control interno para negociar constituya un incentivo más poderoso durante la Ronda Uruguay que durante el decenio de 1970 (Cuadro 17.2)\*. A comienzos del deca-

Cuadro 17.1.  
Subvenciones a las empresas en los países de la OCDE (1965-85)

País	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
España	0,9	0,7	0,9	0,9	0,7	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9	1,1
Grecia	1,1	1,6	1,8	1,4	0,9	0,8	1,2	1,3	1,8	2,6	2,5
Irlanda	4,0	4,2	4,7	4,7	4,8	4,9	4,7	4,2	4,4	5,2	6,8
Portugal	1,4	1,3	1,3	1,6	1,3	1,7	1,6	1,3	1,4	2,5	2,3
Turquía	0,5	0,8	0,4	0,7	1,0	1,1	0,9	0,7	0,6	0,5	0,5
Yugoslavia	1,8	1,0	0,8	0,8	0,6	0,7	1,2	2,5	2,3	2,6	2,6
Alemania	1,3	1,2	1,1	2,4	1,9	1,7	1,7	1,9	2,0	1,9	2,0
Australia	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
Austria	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,7	1,8	1,6	1,7	2,1	2,9
Bélgica	2,3	2,7	2,5	2,9	2,9	2,9	2,9	3,1	3,5	3,1	3,4
Canadá	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,9	2,5
Dinamarca	1,8	2,1	2,4	2,8	2,7	2,7	2,8	2,9	3,1	3,5	2,8
Estados Unidos	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,3	0,3
Finlandia	3,2	3,2	2,9	2,8	3,0	2,8	2,7	2,7	2,3	3,1	3,8
Francia	2,2	2,2	2,2	2,6	2,4	2,0	2,0	2,0	2,2	2,1	2,4
Islandia	4,4	4,3	5,5	5,1	3,3	3,0	4,3	3,7	3,6	4,3	4,6
Italia	1,3	1,3	1,4	1,7	1,7	1,5	1,9	2,3	2,0	1,9	2,7
Japón	0,7	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,0	1,6	1,5
Luxemburgo	2,4	2,5	2,6	2,4	1,5	1,3	1,3	1,5	1,6	1,9	2,9
Noruega	4,5	4,4	4,3	4,5	5,1	5,2	5,3	5,3	5,3	5,8	6,2
Nueva Zelanda	1,0	1,0	0,5	0,4	0,5	1,0	1,6	1,6	1,8	2,4	3,4
Países Bajos	1,1	1,1	1,3	1,3	1,5	1,7	1,3	1,5	1,8	1,8	1,8
Reino Unido	1,6	1,5	2,0	2,0	1,8	1,7	1,6	1,8	2,0	3,6	3,5
Suecia	1,4	1,6	1,6	2,1	1,9	1,7	1,8	1,9	1,9	2,4	3,1
Suiza	0,9	0,9	0,9	1,2	1,0	0,8	0,9	1,0	0,9	1,2	1,2
Promedio	1,8	1,8	1,9	2,0	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	2,4	2,7

Nota: No es posible realizar comparaciones entre países.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), National Accounts (Volumen1), 1986.

critérios: mejorar la balanza de pagos de la industria beneficiaria, o aumentar el valor agregado de su producción. El análisis económico prueba que ninguno de esos criterios tiene sentido. Imponer el equilibrio comercial por industrias entraña el aumento de las exportaciones de industrias nacionales relativamente ineficientes a expensas de las exportaciones de industrias que tienen ventajas comparativas. El criterio del valor agregado favorece a las industrias con valores agregados de gran magnitud, haciendo artificialmente atractivas las inversiones en ellas. Si esas industrias tienen un coeficiente de capital tan alto como cabe presumir, la economía padecerá escasez de capital y desempleo. Pese al alto costo de las medidas que no se aplican en la frontera adoptadas en virtud de esos dos criterios, los planes sectoriales comenzaron a proliferar. En virtud del criterio del equilibrio comercial, se aprobaron medidas de ese tipo respecto de la fabricación de aeronaves (Gran Bretaña, Francia y República Federal de Alemania) y de computadoras (Francia), y en virtud del criterio del valor agregado, de la fabricación de acero (Japón, Italia, Francia y Gran Bretaña) y de productos químicos (Italia). También hay que considerar la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea.

Dos acontecimientos externos acentuaron la proliferación rápida de las medidas que no se aplican en la frontera a mediados del decenio de 1970: la crisis petrolera en 1973-74, y el éxito logrado por los países en desarrollo con la aplicación de políticas de promoción de las exportaciones. Esos hechos, y la benevolencia del GATT en cuanto a las medidas que no se aplican en la frontera, indujeron a los países desarrollados a ejecutar vastos programas de ajuste antes de recurrir finalmente a medidas en la frontera, como las barreras no arancelarias.

Durante el decenio de 1960, los gastos de los países desarrollados en medidas que no se aplican en la frontera siguieron siendo reducidos y estables si se los expresa en tasas de subvención, es decir, las subvenciones expresadas como porcentajes del PIB (Cuadro 17.1)<sup>5</sup>. El promedio no ponderado de esas tasas es el 1,7% para 1960-65 y el 1,8% para 1965-70. No cabe esperar que esos gastos limitados impulsen a los gobiernos a negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera. Pero después de mediados del decenio de 1970, el costo de dichas medidas se elevó considerablemente: entre 1973 y 1975 el promedio no ponderado de las tasas de subvención ascendió del 2% al 3% del PIB. Esos aumentos se debie-

medidas que no se aplican en la frontera puede dotar a los gobiernos precisamente del poder que necesitan para contrarrestar y mitigar las presiones del cabildeo nacional por grupos excesivamente poderosos. Este es el motivo de control interno para negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera. El compromiso de mantener transparencia en los procedimientos de licitación y de dar oportunidad a los extranjeros para que formulen observaciones sobre las normas que se propongan, son manifestaciones de dicho motivo interno.

#### Antes del decenio de 1970 no se necesitaron negociaciones

Hasta el decenio de 1970 no hubo necesidad de negociaciones internacionales sobre las medidas que no se aplican en la frontera debido a que no habían surgido los motivos de control externo e interno para hacerlo<sup>3</sup>.

En primer lugar, los países desarrollados no habían establecido programas de gran envergadura de medidas que no se aplican en la frontera. Esas medidas se utilizaban principalmente en Francia, en Italia, en el Japón y, en menor medida, en el Reino Unido, y afectaban a unos pocos bienes y servicios. Algunos de esos bienes no eran comercializables: electricidad, vivienda y ferrocarriles. Otros —principalmente el carbón, las aeronaves y las construcciones navales— no participaban mucho en el comercio internacional debido a que sus mercados estaban muy protegidos y regulados. Lo que es aún más importante, se comercializaban en mercados no integrados, en el sentido de que la tecnología que había a la sazón toleraba la existencia de empresas relativamente pequeñas y posibilitaba el logro de economías de escala al amparo de las preferencias nacionales o imperiales. En otras palabras, parecería que el aumento de la rentabilidad y las economías externas se hubiera alcanzado en los mercados existentes. Asimismo, el crecimiento nacional, sumado al aumento del comercio intraindustrial entre los países desarrollados, aminoró los problemas de ajuste. Además, durante los decenios de 1950 y 1960 el enfoque general respecto del ajuste era muy diferente del actual. Por ejemplo, se pidió a los agricultores franceses e italianos que dejaran sus trabajos sin indemnizarlos por sus pérdidas de tierras y capital.

En segundo lugar, los países en desarrollo se oponían enérgicamente a que las medidas que no se aplican en la frontera estuvieran sujetas a normas y límites internacionales. Muchos de esos países habían aplicado políticas de sustitución de importaciones que seguían en vigor durante el decenio de 1960. La opinión ampliamente generalizada de que esas políticas eran ineficientes atenuó la importancia del motivo de control interno para entablar negociaciones sobre las medidas que no se aplican en la frontera. Durante este período tampoco surgió el motivo externo. La insignificante importancia del comercio de los países en desarrollo en la economía mundial —y la posibilidad de que los países desarrollados mantuvieran su acceso privilegiado a las economías en desarrollo en virtud de vínculos políticos tradicionales— hizo que pocos países desarrollados se sintieran amenazados por las medidas de esa índole de los países en desarrollo. Ade-

más, el comercio entre países en desarrollo era de pequeña magnitud.

En tercer lugar, en las normas iniciales del GATT se hacía poca mención de las medidas que no se aplican en la frontera. Esas normas se negociaron a fines del decenio de 1940, cuando no había muchas medidas de ese tipo y el problema de las subvenciones tenía poca importancia. Sólo los Estados Unidos poseían la capacidad de financiamiento pública necesaria para sufragar medidas que no se aplican en la frontera, pero estaban renuentes a hacerlo. El primer plan francés fue de alcance limitado y de difícil financiamiento. Además, en el marco del GATT, habida cuenta de su preocupación por la soberanía de los Estados, hay renuencia a introducir normas obligatorias sobre las medidas que no se aplican en la frontera, que podrían considerarse como expresión de las opciones colectivas de cada país. Esta preocupación puede observarse en el código de subvenciones, donde se señala que las subvenciones distintas de las subvenciones a la exportación se utilizan ampliamente como instrumentos importantes para promover la consecución de objetivos de política social y económica. Por esas razones, en los primeros años de vigencia del GATT las partes contratantes se centraron más en los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas que en las subvenciones y las medidas que no se aplican en la frontera. La primera revisión del Artículo XVI, realizada en 1955, introdujo la obligación de notificación, pero con dos restricciones: la subvención debía tener algún efecto sobre el intercambio comercial, y la notificación podía incluir las circunstancias que hagan necesaria la subvención. La obligación de examinar "la posibilidad de limitar la subvención" estaba sujeta a que así lo solicitaran los socios comerciales.

#### El rápido aumento de las medidas que no se aplican en la frontera en el decenio de 1970

Durante el decenio de 1960, en los países desarrollados se instituyeron paulatinamente muchas medidas de esta índole, que estaban listas para su amplia aplicación durante los decenios de 1970 y 1980. Muchos de esos procedimientos se crearon para poder manejarse en mercados de capital demasiado pequeños e ineficientes. En realidad, la combinación de masivas y continuas manipulaciones macroeconómicas en el decenio de 1960 y de las reglamentaciones crediticias en vigor desde el decenio de 1950, impidió la renovación de los mercados de capital en muchos países desarrollados, en especial de Europa Occidental. Las autoridades públicas se acostumbraron a encauzar fondos hacia determinados fines mediante la represión financiera. Se instituyeron préstamos de todo tipo en condiciones concesionarias<sup>4</sup>. Dado que esos procedimientos ya eran parte de un sistema conocido, cuando comenzaron a utilizarse en mayor escala nadie cuestionó su utilidad. En general, se prestó poca atención a su costo.

Esos procedimientos eran por lo general sectoriales. Los países desarrollados comenzaron a centrar la atención en algunas industrias, utilizando principalmente dos

Si bien a menudo se pasa por alto el costo nacional de las medidas que no se aplican en la frontera, ese costo es crucial. Las desgravaciones tributarias y las subvenciones a los productores y a los factores de producción nacionales deben financiarse mediante impuestos. En el mismo orden de ideas, las diferencias entre las tasas de interés que se cobran a los beneficiarios de préstamos en condiciones concesionarias y las tasas de interés del mercado —y las diferencias entre los precios fijados en beneficio de los consumidores y los costos de producción— también deben financiarse mediante gravámenes adicionales que se imponen a algunos productores o consumidores nacionales. Las adquisiciones del sector público, en los casos en que se fijan, en beneficio de los productores nacionales, precios más elevados que los resultantes de subastas o de mercados internacionales irrestrictos imponen costos adicionales a los consumidores nacionales. Las normas técnicas que proporcionan (aunque sea transitoriamente) facultades monopolísticas a algunas firmas nacionales perjudican a los consumidores del país, quienes presumiblemente deberán sufragar rentas monopolísticas. Y las políticas macroeconómicas que imponen limitaciones a los precios y a las tasas de interés pueden ser onerosas para algunas industrias.

Este hecho —que una subvención a una industria nacional entraña necesariamente la imposición de gravámenes directos o indirectos a otras industrias nacionales— hace cambiar radicalmente las opiniones sobre las medidas que no se aplican en la frontera. Por ejemplo, es posible que con dichas medidas se beneficie a industrias que tienen dificultades, pero también se perjudica a industrias que no las tienen, así como a industrias potenciales. Las medidas que no se aplican en la frontera merced a las cuales las industrias que tienen dificultades mantienen niveles de producción más elevados que los resultantes de la competencia internacional hacen disminuir el nivel de producción de otras industrias. Y las medidas que no se aplican en la frontera que posibilitan la permanencia de mano de obra y capital en industrias que ya no son competitivas, necesariamente reducen la disponibilidad de ambos elementos para las demás industrias de la economía nacional. Incluso el componente de subvención de las medidas que no se aplican en la frontera tiene una faceta sombría, que también se pasa por alto con frecuencia. Debido a que esas medidas distorsionan los precios nacionales, pueden afectar indirectamente a las corrientes comerciales, incluso si no es ese su objetivo. Cuando un país subvenciona a una industria, hace disminuir los precios que pagan los consumidores de los productos de esa industria. Si esos productos se exportan o son insumos de exportaciones, la subvención otorgada beneficia a los consumidores extranjeros. En otras palabras, las medidas que no se aplican en la frontera contribuyen al deterioro de la relación de intercambio del país (hacen disminuir los precios de exportación en relación con los de importación).

Cualquier industria puede resultar afectada por varias medidas que no se aplican en la frontera, algunas de las cuales representarán una subvención para esa industria, y otras un costo. El efecto total de esas medidas en la

industria es el resultado neto de dichas ganancias y pérdidas<sup>1</sup>. Es posible que varias de esas medidas se compensen recíprocamente, de modo que su efecto total sea inferior al que podría esperarse si se considerara cada una por separado. Por ejemplo, si se subvenciona la mano de obra en una industria, la disminución de la relación salarios-utilidades inducirá a los empresarios a utilizar técnicas con mayor coeficiente de mano de obra. Pero si en virtud de otra medida que no se aplica en la frontera se introduce simultáneamente una subvención al capital, la relación salarios-utilidades resultará modificada en menor medida<sup>2</sup>. Si bien es posible que sean de pequeña magnitud los efectos netos que tienen las medidas que no se aplican en la frontera en las industrias que reciben asistencia, ello no significa que sean pequeños los costos que deberá soportar la economía que adopta y aplica dichas medidas. Todo aumento en la cantidad o la importancia de las medidas de ese tipo probablemente reducirá sus efectos netos sobre las industrias favorecidas. También aumentará el costo global de su aplicación para toda la economía. Al recibir las industrias cada vez menos ayuda, al mismo tiempo que la economía se resiente en medida creciente, resultan cada vez más poderosos los motivos para negociar sobre las medidas que no se aplican en frontera.

#### ¿Por qué negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera?

Las partes contratantes que participan en la Ronda Uruguay están dispuestas a negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera por dos razones principales.

La primera dimana de los efectos potenciales del componente de subvención de dichas medidas sobre las corrientes comerciales. Este componente de subvención normalmente tiende a incrementar la producción de los beneficiarios nacionales (o a reducirla en menor grado que si no se aplicaran esas medidas). Ello puede hacer aumentar (o disminuir menos) las exportaciones de esas firmas y reducir (o aumentar menos) las importaciones de firmas extranjeras. Como resultado de ello, es posible que los gobiernos extranjeros estén dispuestos a contrarrestar esos efectos comerciales potenciales de las medidas que no se adoptan en la frontera mediante la imposición de medidas compensatorias. Este motivo de control externo para negociar sobre las medidas que no se adoptan en la frontera dio origen durante la Ronda de Tokio al código antidumping y al código de subvenciones.

La segunda razón básica para negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera se deriva de su costo para la economía nacional. Los gobiernos recurren en medida creciente a la disciplina internacional debido a que cada vez son más incapaces de resistir las presiones de los grupos nacionales de intereses especiales. Cuando se benefician con medidas que no se aplican en la frontera, esos grupos tienden a procurar que las mismas se extiendan más allá del punto en que los beneficios que proporcionan a la economía nacional son superiores a sus costos. La posibilidad de alegar que se han contraído obligaciones negociadas en el marco del GATT sobre las



## Medidas de asistencia a la industria que no se aplican en la frontera

Patrick Messerlin

Si bien el GATT reconoce que las medidas que no se aplican en la frontera, como las subvenciones a la producción, a veces aumentan los efectos que tienen sobre el comercio las medidas en frontera, como los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas a la importación, la Ronda de Tokio fue la primera negociación en que se hizo un intento de importancia para abordar esa cuestión. El código de subvenciones, aun cuando está centrado en una medida en frontera (las subvenciones a la exportación), tiene disposiciones relativas a subvenciones que no se aplican en la frontera. Según dichas disposiciones, los signatarios convienen en evitar que la utilización de una subvención cause a otro signatario daño de una producción nacional, anulación o menoscabo de sus beneficios directos o indirectos en virtud del GATT o perjuicio grave para sus intereses. El código de normas y el código de compras del sector público tratan exclusivamente de las medidas que no se aplican en la frontera. Su objetivo principal es proporcionar un "trato nacional" a los productos importados y aumentar la cooperación internacional para el establecimiento y la aplicación de normas y procedimientos de licitación (véanse el Capítulo 9 y Stern y otros, 1986).

La Declaración de Punta del Este sigue al respecto las mismas pautas de la Ronda de Tokio, como se pone en evidencia en la lista de objetivos asignados a los negociadores (véase el Anexo 3). En los objetivos se alude en forma explícita, aunque algo convencional, a "otras medidas y obstáculos no arancelarios" y a "someter una proporción más grande del comercio mundial a disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y exigibles".

Esta disposición de los Estados soberanos a negociar sobre medidas que no se aplican en la frontera es notable, porque sugiere que cuenta con el apoyo de algunos poderosos intereses.

Las medidas que no se aplican en la frontera abarcan una vasta gama de instrumentos heterogéneos. Primero están las subvenciones monetarias de todo tipo a los productores nacionales, como las subvenciones directas para aumentar (o disminuir) la producción, la inversión o el empleo. Otros instrumentos menos directos son las desgravaciones y exenciones tributarias, las subvencio-

nes a las tasas de interés (préstamos en condiciones concesionarias), y las subvenciones en apoyo de algunos precios predeterminados al consumidor. Además, hay medidas no monetarias como las relacionadas con las adquisiciones del sector público, las empresas públicas, las normas técnicas y las reglamentaciones públicas de todo tipo. En virtud de esas medidas, es posible otorgar algunas ventajas a los productores nacionales, proporcionándoles un acceso más fácil a los mercados nacionales.

Todas las medidas antes mencionadas tienen por objetivo ayudar a determinadas industrias, y suponen un cierto costo —que generalmente se pasa por alto o está oculto— para algunas otras industrias. Otras medidas que no se aplican en la frontera, como las políticas macroeconómicas, tal vez no se adopten con intenciones de ese tipo pero, no obstante, pueden tener efectos similares. Por ejemplo, es probable que una política macroeconómica de restricciones crediticias que haga elevar las tasas de interés afecte a diversas industrias nacionales en forma diferente, según cuáles sean sus ciclos comerciales, su adelanto técnico y otros factores determinantes de su demanda de capital. Ejemplos recientes de efectos de ese tipo, no deliberados pero poderosos, son la inflación en el sistema impositivo de los Estados Unidos o las reglamentaciones crediticias impuestas por Francia durante el decenio de 1970. En ambos casos, los hogares invirtieron demasiado en la vivienda y demasiado poco en la industria.

### Costos y beneficios nacionales de las medidas que no se aplican en la frontera

La diversidad de las medidas de esta índole no impide la realización de un análisis simple, dado que cualquiera de ellas puede reducirse a dos componentes. En primer lugar, al otorgar cierta ayuda a algunos productores nacionales, una medida de este tipo equivale a una subvención. En segundo lugar, al favorecer a algunos productores, esa misma medida impone necesariamente costos a otros productores nacionales o a algunos consumidores y contribuyentes del país.

especialmente beneficiosas, aunque no en forma exclusiva, para esos países. Existen algunas importantes esferas, especialmente las relacionadas con el mercado del Japón, en que la cuestión esencial es el acceso y no las preferencias.

En segundo lugar, algunos de los países de reciente industrialización son importantes exportadores de productos tropicales, en especial manufacturados<sup>3</sup>. Además, probablemente los principales beneficiarios de la reducción de la progresividad de los aranceles y los obstáculos no arancelarios aplicables a la elaboración de materias primas sean los países con una base establecida de exportaciones de productos manufacturados (Banco Mundial, 1981). Es probable que se exija reciprocidad o discriminación. Uno de los medios de satisfacer algunas de esas exigencias, por lo menos en lo que se refiere a la elaboración, es que esos países en desarrollo recíprocamente eliminando algunas de las limitaciones a la exportación de materias primas que han dado como resultado la neutralización de los efectos de la progresividad de la protección en los países desarrollados. Esa liberalización mutua eliminaría una carga tributaria pesada e involuntaria que pesa sobre el comercio de materias primas (Golub y Finger, 1979). Además, en lo que concierne a las cuestiones arancelarias, el SGP puede utilizarse para discriminar en favor de los beneficiarios de bajos ingresos, aunque debe reconocerse que el historial de las limitaciones del SGP como mecanismos de redistribución no es bueno.

En términos más generales, el Grupo de los 100 se verá obligado a defender sus intereses en una amplia variedad de grupos de negociación, como los relacionados con los textiles y la agricultura, especialmente el azúcar, e incluso en esferas tan nuevas como el comercio compensatorio (que se está generalizando en África), y los servicios (el turismo y los servicios que entrañan mano de obra contratada en el exterior). Es probable que las negociaciones sobre productos tropicales sólo tengan un valor limitado para esos países, a menos que se amplíe su alcance.

#### Notas

1. En el Programa de Acción del GATT de 1963 se abogaba por un rápido acceso, libre de impuestos, para esos productos.
2. Entre los pocos estudios de carácter general se cuenta el de Adedeji (1983).
3. Estas estimaciones se realizaron a partir de datos de 1982 y reflejan los precios de los productos básicos en esa época.
4. Baldwin y Murray (1977) captan los principales puntos de vista.
5. El 34,5% del aumento de las exportaciones de alimentos elaborados desde los países en desarrollo a los países desarrollados en el decenio de 1970 correspondió al Brasil, y aproximadamente el 50% a los principales países de reciente industrialización en su conjunto (UNCTAD, 1986, Cuadro 12).

#### Referencias

- Adedeji, Adebayo. 1983. "Special Measures for the Least Developed and Other Low Income Countries." En E. Pegg, comp., *Hard Bargaining Ahead: US Trade Policy and Developing Countries*. Washington, D.C.: O.D.C.
- Agarwal, Jamuna P., Martin Dippl, y Rolf Langhammer. 1985. *EC Trade Policies Towards Associated Developing Countries: Barriers to Success*. Tubingen, República Federal de Alemania: J.C.B. Mohr.
- Balassa, Bela, y M. Kreinin. 1967. "Trade Liberalization under the Kennedy Round: The Static Effects." *Review of Economics and Statistics* 49:125-37.
- \_\_\_\_\_. 1968. "The Structure of Protection in the Industrial Countries and its Effects on the Exports of Processed Goods from Developing Countries." Informe Económico del Banco Mundial No. EC152. Washington, D.C.
- Baldwin, Robert, y Tracy Murray. 1977. "MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP." *Economic Journal*, 87(marzo):30-40.
- Banco Mundial. 1981. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.
- Golub S.S., y J.M. Finger. 1979. "The Processing of Primary Commodities: Effects of Developed Country Tariff Escalation and Developing Country Export Taxes." *Journal of Political Economy* 87,3(mayo-junio):559-77.
- Karunasekera, M.V.D.J. 1982. "A Note on Tariff Escalation in Protectionism: Threat to International Order." *Commonwealth Economic Papers* 17. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Morris, D.C. 1982. "Measures of Agricultural Protection: An Analysis of Selected Products." En D.C. Morris, comp., *Protectionism Threat to International Order*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Secretaría del GATT. 1979. *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio*. Ginebra.
- UNCTAD. 1979. *La transformación de los productos básicos antes de su exportación: sectores en que pueden adoptarse nuevas medidas de cooperación internacional*. TD/229/Supp2. Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 1980. *Examen general de la situación mundial de los productos básicos. Influencia del proteccionismo en el comercio de productos básicos primarios y elaborados: resultados de las negociaciones comerciales multilaterales y esferas de una nueva acción de cooperación internacional*. TD/B/C.1/207/Add. 2. Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Examen Mundial, a mediados del período, de la aplicación del Nuevo Programa Sustancial de Acción para el decenio de 1980 en favor de los países menos adelantados*. TD/B/AC.17/25 Add.2. Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 1986. *Proteccionismo y ajuste estructural*. TD/B/1081, Parte 1. Ginebra.
- Valdés, Alberto, y Joachim Zietz. 1980. *Agricultural Protection in OECD Countries: Its Cost to Less Developed Countries*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Yeats, Alexander. 1984. "On the Analysis of Tariff Escalation. Is There a Methodological Bias Against the Interest of Developing Countries?" *Journal of Development Economics* 15 (Primavera):77-88.

países en desarrollo se han mostrado interesados en cuatro puntos. El primero es que se conceda prioridad a los productos tropicales por tratarse de un tema importante e independiente por derecho propio. El segundo es que las cuestiones de la progresividad arancelaria y los obstáculos no arancelarios sean tratadas con más detenimiento que antes. El tercero es que se llegue rápidamente a un acuerdo, y se disponga la aplicación anticipada de las concesiones. Y el cuarto es que las negociaciones se realicen sobre la base de un trato especial y diferenciado, sin reciprocidad de parte de los países en desarrollo. Desde luego, algunos objetivos de las negociaciones deberán compensarse recíprocamente y en relación con otros. En particular, se ha informado que la CEE y los Estados Unidos están tratando de obtener reciprocidad de parte de algunos países en desarrollo en la liberalización del comercio de productos tropicales o su equivalente. En todo caso, el espíritu de esas inquietudes está plasmado en la Declaración de Punta del Este. El problema ahora —habida cuenta del alcance limitado de las negociaciones y de las dificultades de abordar las restantes esferas en que hay altas barreras comerciales— consiste en hallar los medios de hacer efectivas esas prioridades en las negociaciones.

#### *Alcance de las negociaciones*

En un estudio de los efectos que surtiría la reducción en un 50% de las barreras arancelarias agrícolas con que tropiezan 99 productos básicos exportados por los 56 países en desarrollo más populosos, Valdés y Zietz (1980) señalan que casi la mitad del aumento de las exportaciones provendría de la liberalización del comercio del azúcar y los productos cárnicos, ninguno de los cuales son productos tropicales en el contexto del GATT. Menos del 10% del aumento de las exportaciones provendría de la liberalización del comercio del té, el café, el cacao y las bananas; el otro aumento importante se produciría en la esfera de los aceites vegetales. En un estudio más extenso y reciente realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1986) se indica que de todos los beneficios (en forma de un aumento de las exportaciones) que entraña para los países en desarrollo el total de medidas de liberalización relativas a los aranceles y los obstáculos no arancelarios, la mitad provendría de los textiles y las prendas de vestir. Una tercera parte provendría de los productos tropicales en su acepción más amplia (agricultura, pesca, productos alimenticios, bebidas, tabaco, cuero y sus productos, productos de madera, y productos de caucho), que en su mayoría quedan excluidos de la definición vigente de los productos tropicales. Por esta razón, para que las negociaciones estén a la altura de las esperanzas se han puesto en ellas, parece necesario ampliarlas en cierta medida. Por ejemplo, en las negociaciones sobre productos tropicales podrían considerarse los obstáculos con que tropiezan los países en desarrollo para la exportación de azúcar (cruda y elaborada), de todos los tipos de aceites vegetales y de una amplia gama de frutas y verduras. También habría que incorporar a las negociaciones algunos asuntos sin resolver; por ejemplo, en relación con los cueros, pieles, pieles finas y productos de cuero, existen problemas de progresividad de los aranceles y las medidas no arancelarias, así como

problemas derivados de los fuertes conflictos de intereses entre los países en desarrollo de bajos ingresos.

#### *Prioridades y obstáculos*

Dentro del actual programa relativo a los productos tropicales, las negociaciones se dividen en dos conjuntos principales de cuestiones. Por una parte, existen ciertos conocidos campos de batalla en materia de política comercial en que están en juego importantes intereses o cuestiones de principio, por lo que cualquier avance requeriría una gran voluntad política. Por otra parte, hay algunas esferas de productos en que la liberalización ha avanzado bastante, como es el caso del yute, las especias, los productos de caucho, las frutas frescas y los productos de madera. En esas y otras esferas, hay todavía algunos problemas por resolver relativos a determinados productos o mercados, pero ya no queda mucho margen para grandes iniciativas. Además, muchos de esos problemas se relacionan con los límites de determinados esquemas del SGP, por ejemplo, el trato que dan los Estados Unidos a las importaciones de productos de madera realizadas con arreglo al SGP, o el trato que da ese país a las flores cortadas procedentes de Colombia, más bien que con cuestiones que competen a las NCM.

¿Cuáles podrían ser, entonces, las prioridades? Una de ellas podría ser la prestación de estrecha atención a las barreras de protección establecidas por el Japón, país que ha limitado el alcance del SGP respecto de los productos agrícolas y ha establecido barreras arancelarias muy elevadas en algunos casos, como el de las frutas elaboradas, así como muchos obstáculos no arancelarios. La CEE está más circunscrita debido a sus compromisos con los países ACP y a la cobertura de los productos tropicales con arreglo al SGP, especialmente para los países menos adelantados. Pero hay dos aspectos en que la CEE podría dar un paso muy importante. El primero es el de los impuestos internos, especialmente sobre las bebidas y las especias; puesto que se trata de impuestos no discriminatorios, no afectan a las preferencias. El segundo se refiere a velar por que las reformas de la Política Agrícola Común, incluida la liberalización convenida multilateralmente, se hagan extensivas a algunos artículos muy protegidos, como el arroz. En los Estados Unidos existe un alto grado de protección para un reducido número de productos, a saber, las frutas frescas, las frutas elaboradas, el tabaco y el maní, pero por lo demás el acceso es bastante liberal. Y para todos los países en desarrollo, tanto grandes como pequeños, el intento sistemático de reducir la progresividad de los aranceles y las barreras no arancelarias respecto de los productos elaborados constituiría una prioridad.

#### *Reciprocidad y discriminación*

Las negociaciones sobre productos tropicales experimentarán ciertas dificultades si se quiere que sirvan de vehículo principal para los intereses de numerosos países en desarrollo pequeños y de bajos ingresos. En primer lugar, los países menos adelantados, así como los países ACP en la CEE, tienen un acceso preferencial que proteger. No obstante, se han identificado aquí algunas cuestiones prioritarias (como los impuestos internos a las bebidas y las especias) que serán

**Cuadro 3.1**  
Crecimiento del producto y las exportaciones de los países desarrollados

Partida	1870-1913	1913-50	1950-73
Producto <sup>a</sup>	2,5	1,9	4,9
Volumen de las exportaciones	3,9	1,0	8,6

a. El producto es el PIB a precios constantes.

Fuente: Angus Maddison, *Phases of Capitalist Development* (Oxford: Oxford University Press, 1982), Cuadros 3.2 y 3.7.

mundial y la tasa de crecimiento de ese producto también fue baja (Cuadro 3.1).

Hay otra razón, ahora más urgente, en favor de la liberalización mundial: la vinculación entre el comercio y las finanzas internacionales. Puesto que los flujos de capital constituyen un comercio diferido, resulta inquietante que la creciente liberalización de las finanzas internacionales coincida en estos momentos con un aumento del proteccionismo, que hace elevar el costo de atender el servicio de la deuda internacional y puede hacer que dicho servicio resulte imposible. En general, los ajustes en las balanzas comerciales exigidos por los cambios de la orientación de los flujos netos de capital son mucho más difíciles cuando el comercio crece lentamente que cuando lo hace con rapidez.

Para cada país participante, el entorno mundial de políticas consiste en las que aplican los demás países, pero es poco importante el efecto que tiene la mayoría de los países individuales en ese entorno. Las excepciones son naturalmente el Japón, los Estados Unidos y la Comunidad Europea. De hecho, dejando a un lado el comercio dentro de la Comunidad Europea, se observa que estas tres economías en conjunto representan la mitad de las importaciones mundiales (Secretaría del GATT 1986, Cuadros A6, A8, A9 y A12). No tiene sentido que los gobiernos de estos tres bloques se pregunten qué sería conveniente para ellos individualmente, considerando el entorno mundial como un dado. Por consiguiente, la política correcta para los principales participantes es la liberalización concertada, aun cuando pudiesen inventar buenas razones en favor de la protección haciendo caso omiso del efecto de sus políticas en otros países.

Es probable que las reducciones de la protección en los países desarrollados generen otro período de crecimiento económico excepcionalmente rápido. La liberalización de la posguerra ha conducido a los principales países desarrollados a dar a su comercio un grado de apertura mayor que el que tenía antes de la primera guerra mundial, pero no excepcionalmente mayor, lo que es quizás sorprendente (Cuadro 3.2). No obstante, los avances en las comunicaciones y el transporte sugieren que las posibilidades de una integración económicamente productiva deben ser mucho mayores hoy en día que hace 70 años.

**Cuadro 3.2**  
Relación entre el comercio de mercancías y el producto nacional de los principales países desarrollados (en porcentajes)

Países clasificados según su dimensión económica en 1984	Período anterior a la primera guerra mundial		
	Decenio de 1950	1984	
Estados Unidos <sup>b</sup>	11,0	7,9	15,2
Japón <sup>c</sup>	29,5	18,8	24,2
Alemania <sup>d</sup>	38,3	35,1	52,8
Francia <sup>e</sup>	35,2	n.d.	40,2
Reino Unido <sup>b</sup>	43,5	30,4	47,0
Italia <sup>b</sup>	28,1	35,0	44,6
Canadá <sup>b</sup>	32,2	31,2	47,3

n.d. No disponible.

Nota: El comercio es la suma de las exportaciones e importaciones de mercancías.

a. El denominador para 1984 es el producto interno bruto (PIB).

b. El denominador para el período anterior a la primera guerra mundial y el decenio de 1950 es el producto nacional bruto (PNB).

c. El denominador para el período anterior a la primera guerra mundial y el decenio de 1950 es el PIB.

d. El denominador para Alemania en el período anterior a la primera guerra mundial y el decenio de 1950 son los usos totales netos, definidos como la suma del consumo privado, el consumo gubernamental y la formación interna neta de capital. Obsérvese también que las cifras correspondientes a Alemania son más altas en el decenio de 1950 y en 1984, en comparación con períodos anteriores, debido a la división del país después de la segunda guerra mundial.

e. El denominador para Francia en el período anterior a la primera guerra mundial es el producto nacional neto.

Fuente: Simon Kuznets, *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread* (New Haven y Londres: Yale University Press, 1966), Cuadro 6.4; Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986* (Washington, D.C.: Banco Mundial), Cuadros 3 y 9 del Anexo.

### Cómo la protección perjudica a los países desarrollados

La liberalización en los países desarrollados no beneficia principalmente a la economía mundial en su conjunto, sino que les reporta beneficios directos a ellos mismos, beneficios que son la imagen invertida de los costos de la protección. Los países desarrollados no sólo tienen todavía un grado considerable de protección, sino que están incrementándola. ¿Cuáles son los costos y las características de esta protección?

#### Características de la protección en los países desarrollados

La agricultura y los servicios han quedado en gran medida al margen de las negociaciones multilaterales. Otras industrias que han estado efectivamente excluidas son aquellas cuyo cliente principal es el Estado, para el que los mecanismos normales de la política comercial en general no son pertinentes. Además, algunos productos se han eliminado del proceso normal de liberalización mediante el establecimiento de complejos sistemas discriminatorios de protección; el acuerdo multifibras cons-

ingreso nacional, por el otro, debido a que la protección es un impuesto al comercio. Sin embargo, no hay razón para esperar que las políticas comerciales modifiquen la balanza comercial, que es la diferencia entre las exportaciones y las importaciones.

#### Cómo se ha liberalizado el comercio

Los países liberalizan el comercio a través de medidas unilaterales o por medio de negociaciones internacionales (aunque a veces hacen ambas cosas, esperando lograr el reconocimiento de las naciones con que mantienen relaciones comerciales por la adopción de medidas en forma unilateral). De hecho, desde la segunda guerra mundial los países en desarrollo y desarrollados se han desplazado hacia formas diferentes de manejar las políticas comerciales. En el caso de los países desarrollados, ha habido una liberalización convenida multilateralmente, adulterada por una protección determinada unilateralmente cuando se la ha considerado necesaria desde el punto de vista político. En contraste con ello, las políticas comerciales de los países en desarrollo, salvo pocas excepciones, han consistido en una protección determinada unilateralmente, mejorada por intentos de llevar a cabo la liberalización en forma unilateral.

#### Políticas comerciales de los países desarrollados

Las políticas comerciales de los países desarrollados han reflejado una serie de "negociaciones de desarme" llevadas a cabo entre los mercantilistas en siete rondas de negociaciones comerciales multilaterales celebradas en el marco del GATT. Este proceso de desarme estuvo acompañado de la liberalización discriminatoria en Europa Occidental (si bien ésta no estuvo en consonancia con algunos aspectos del mismo), comenzando con la Organización Europea de Cooperación Económica y siguiendo luego con la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Libre Intercambio (Curzon 1965, páginas 87-107).

Durante el decenio de 1950 los países desarrollados eliminaron la mayor parte de las restricciones cuantitativas a la importación cuya justificación había sido el problema planteado por la gestión de la balanza de pagos (Curzon 1965, Capítulo 6). Al mismo tiempo, rebajaron progresivamente los aranceles, proceso que siguió en los decenios de 1960 y 1970 durante las rondas de Dillon, Kennedy y Tokio. Después de las rebajas de la Ronda de Tokio, los aranceles correspondientes al trato de nación más favorecida aplicables a las importaciones de manufacturas alcanzaron el promedio excepcionalmente bajo del 4,9% en los Estados Unidos, el 6% en la Comunidad Europea y el 5,4% en el Japón (Secretaría del GATT 1980, páginas 37-41).

#### Políticas comerciales de los países en desarrollo

Salvo contadas excepciones, los países en desarrollo se han mantenido apartados de las negociaciones multilaterales. Esta resistencia ha tenido dos consecuencias. En primer lugar, aunque bajo la presión de la reciprocidad

las políticas de los principales países desarrollados han tendido a converger, las políticas de los países en desarrollo, por no estar coordinadas en su mayor parte, se han desviado unas de otras y de las de los países desarrollados.

En general, la segunda consecuencia ha sido un alto nivel de protección (Krueger 1984, página 526). Casi todos los países llegaron al final de la segunda guerra mundial con extensas barreras a la importación. Sin embargo, para los países en desarrollo que ya eran independientes, estas barreras habían estado asociadas con los provechosos resultados de la sustitución de las importaciones durante los decenios de 1930 y 1940. Por lo tanto, estos países estimaron que había poca razón para modificarlas.

Las presiones en favor de la liberalización tendieron a mantenerse débiles en los primeros 20 años más o menos del período de la posguerra. Los intelectuales en los países desarrollados y en desarrollo propagaron el punto de vista de que había pocas perspectivas para el desarrollo orientado a las exportaciones (Little 1982, Capítulo 4). Los líderes de los países en desarrollo recientemente independizados con frecuencia condenaron también el liberalismo por su asociación con el colonialismo. Además, las crisis de balanza de pagos que interrumpieron los intentos de acelerar el desarrollo económico se aboraron a menudo con una combinación de controles a la importación y a los tipos de cambio. Estos controles, incapaces de ir más allá de suprimir los síntomas, han tendido a perdurar.

La legitimidad de las ideas proteccionistas en los países en desarrollo se debilitó a fines del decenio de 1960 y comienzos del de 1970, al resultar más obvio el fracaso de las políticas orientadas hacia el interior (Little 1982, Capítulo 9). Sin embargo, para entonces a menudo era demasiado tarde para el cambio, principalmente debido al vigor de los bien establecidos grupos de presión en favor del proteccionismo. Además, a pesar de los muchos intentos por liberalizar el comercio, pocos han tenido éxito.

#### Qué resultados tendría la liberalización mundial

Si el mundo fuese una unidad política, no se consideraría la posibilidad de una fragmentación deliberada de su mercado interno para aumentar el bienestar general. Para cualquier país, por lo tanto, el entorno más favorable sería uno en el que el resto del mundo aplicase el libre comercio.

La experiencia confirma el argumento a priori en favor de la liberalización mundial. Ha habido dos períodos sostenidos de rápido crecimiento económico en la economía mundial: la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, y el período desde la finalización de la segunda guerra mundial hasta 1973. Ambos períodos se iniciaron con una considerable liberalización del comercio. También en ambos se intensificó la integración de la economía mundial y el comercio creció con mayor rapidez que el producto global. Entre esos dos períodos hubo uno caracterizado por la inestabilidad, en que el comercio se redujo en relación con el producto



## Por qué la liberalización del comercio es una medida acertada

*Martin Wolf*

Existe un antagonismo fundamental entre el vendedor y el comprador. Aquél quiere que los bienes en el mercado sean escasos y caros. Este quiere que sean abundantes y baratos.

Nuestras leyes, que al menos deben ser neutrales, se ponen del lado del vendedor contra el comprador, del productor contra el consumidor, de los precios altos contra los precios bajos, de la escasez contra la abundancia. Operan, si no en forma intencional, por lo menos lógicamente, con base en el supuesto de que un país es rico cuando carece de todo (Bastiat, página 14).

La liberalización comercial puede compararse con un viaje que comienza con poco más que un deseo intenso de abandonar el lugar donde uno está en ese momento. Para la mayoría de los países los beneficios de la liberalización dependen no tanto de la conveniencia del punto de destino como de la inconveniencia del punto de partida. Dado un punto de partida de intervencionismo normal y caótico, no hay necesidad, al considerar la liberalización, de adoptar una postura en cuanto a si algunas formas teóricamente ideales de protección son preferibles al libre comercio. Al recomendar la liberalización a la mayoría de los países, se puede recurrir a los conceptos de una tradición económica clásica que se remonta a Adam Smith, y también a la experiencia. El debate no gira sólo en torno a los planteamientos teóricos de los economistas, de los que se han burlado tan a menudo las "personas prácticas". La liberalización es una política práctica, aun si las "personas prácticas" con frecuencia no tienen conciencia de este hecho (Henderson 1986, Capítulo 4).

### ¿Qué es la liberalización del comercio?

En su forma más sencilla, la liberalización comercial se relaciona con las funciones relativas de las transacciones voluntarias en el mercado y las facultades discrecionales del poder ejecutivo. En un sistema económico liberal, el gobierno no frustra los intentos privados de celebrar transacciones voluntarias, y los impuestos son estables, predecibles y no prohibitivos. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es liberal en este sentido. Su idea central es que la protección debe

ejercerse por medio de aranceles consolidados no discriminatorios, es decir, de instrumentos relativamente transparentes que estén en consonancia con el mercado.

El comercio liberal se diferencia del "comercio equitativo". El comercio es liberal cuando las personas y las empresas están en libertad de celebrar contratos con extranjeros cuando lo deseen. El comercio equitativo, en contraste, significa que se espera que el Estado modifique las condiciones del intercambio (e incluso que lo prohíba) para favorecer a competidores que de lo contrario fracasarían. Dicha medida se considera justificada cuando algunas de las partes contratantes originales se benefician de subvenciones de sus gobiernos o se dedican a otras prácticas supuestamente desleales. La intervención en el intercambio liberal a través de las fronteras a fin de hacer más equitativo el comercio puede ser el precio político del liberalismo, pero en sí misma constituye su antítesis.

Igualmente no liberales son los acuerdos para abrir los mercados en favor de determinados países exportadores, especialmente cuando dichos acuerdos suponen compromisos de los países importadores en el sentido de comprar una cantidad específica de importaciones. De hecho, esos aumentos voluntarios de las importaciones son tan antagónicos al comercio liberal como lo son las restricciones voluntarias de las exportaciones (Bhagwati e Irwin, 1987).

Desde la perspectiva económica, la liberalización comercial incrementa la eficiencia en tres formas. La primera es a través de la explotación de los rendimientos crecientes en función de la escala en un mercado mayor, como puso de relieve Adam Smith. La segunda es a través de la especialización basada en la ventaja comparativa, de acuerdo con lo elucidado por David Ricardo. La tercera es a través de una competencia más intensa, que estimula la innovación y desarticula los obstáculos institucionales al cambio, según lo expuesto por Mancur Olson muy recientemente (Olson 1982, Capítulo 5).

Las políticas comerciales son en el mejor de los casos improcedentes y en el peor de los casos contraproducentes con respecto a lo que en la práctica ha sido uno de sus objetivos más comunes: la gestión de la balanza de pagos. Esas políticas influyen en la relación entre las importaciones y las exportaciones, por un lado, y el

C.I.E.E.

CEE de los Diez

CUADRO 1  
TRIGO

EQUIVALENTES EN SUBVENCIONES AL PRODUCTOR

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
UNIDADES								
I Nivel de producción	43700.0	54900.0	54300.0	59800.0	59100.0	76300.0	65485.0	67730.0
II Precio del productor	169.5	171.4	184.8	195.9	204.4	196.0	187.5	190.7
III Valor de la producción	8253.8	9411.4	10016.1	11717.3	12077.2	14952.5	12278.4	12830.6
IV Pagos directos	115.4	129.0	171.2	165.8	218.5	200.3	237.0	154.4
V Valor ajustado de la producción	8369.2	9540.4	10187.3	11883.1	12295.7	15152.8	12515.4	12975.0
<b>A. SOSTENIMIENTO DE LOS PRECIOS DEL MERCADO</b>								
1. Eadidas cereales	2066.5	1544.0	1952.5	3081.3	1490.9	787.2	3741.5	7021.8
2.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>B. PAGOS DIRECTOS</b>								
1. Prezas complementarias	115.4	129.0	171.2	165.8	218.5	200.3	237.0	154.4
2. No basados en la producción	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Pagos por estirados naturales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Pagos por detección de tierras cultivables	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Grasas, aceites	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6. Los demás	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
7.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>C. REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DE LOS INSUMOS/ SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL</b>								
1. FICCA Orientación	491.4	642.5	697.9	812.1	780.4	954.6	809.3	831.7
2. Políticas nacionales	13.2	21.7	21.4	23.3	39.9	31.2	26.3	29.1
	478.2	620.8	676.5	788.8	740.5	923.4	781.0	811.6
<b>D. OTRAS MEDIDAS</b>								
	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>VI. ESP TOTAL BRUTO</b>								
VII. ESP LUXARIO BRUTO	2673.3	2355.5	2421.6	4059.2	2489.8	1942.1	4737.6	6012.9
VIII. ESP PERMANENTE BRUTO	54.9	12.9	52.1	67.9	42.1	25.5	73.1	117.2
	31.9	20.7	27.7	31.2	20.2	12.8	32.3	61.8



## ANEXO

## PROYECTO DE FORMULARIO: Medida global de la ayuda

	UNIDADES	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	PROMEDIO	
I.	Nivel de la producción	Miles de toneladas por	0.0	0.0	0.0	0.0
II.	Precio del productor	tonelada valor	0.0	0.0	0.0	0.0
III.	Valor de la producción	(millones)	0.0	0.0	0.0	0.0
IV.	Pagos directos		0.0	0.0	0.0	0.0
V.	Valor ajustado de la producción		0.0	0.0	0.0	0.0
VI.	TRANSFERENCIAS RESULTANTES DE POLITICAS		0.0	0.0	0.0	0.0
A.	<u>SOSTENIMIENTO DE LOS PRECIOS DEL MERCADO</u>		0.0	0.0	0.0	0.0
1.	(Medidas comerciales y políticas internas conexas de medición conjunta)		0.0	0.0	0.0	0.0
B.	<u>PAGOS DIRECTOS</u>		0.0	0.0	0.0	0.0
1.	Primas complementarias		0.0	0.0	0.0	0.0
2.	Pagos por catástrofes naturales		0.0	0.0	0.0	0.0
3.	Pagos por detracción de hierbas cultivables		0.0	0.0	0.0	0.0
4.	Gravámenes, tasas (-)		0.0	0.0	0.0	0.0
5.	Los demás		0.0	0.0	0.0	0.0
C.	<u>REDUCCION DE LOS COSTOS DE LOS INSUMOS</u>		0.0	0.0	0.0	0.0
1.	Subvenciones en capital		0.0	0.0	0.0	0.0
2.	Bonificaciones de intereses		0.0	0.0	0.0	0.0
3.	Combustibles		0.0	0.0	0.0	0.0
4.	Fertilizantes		0.0	0.0	0.0	0.0
5.	Transporte		0.0	0.0	0.0	0.0
6.	Seguros		0.0	0.0	0.0	0.0
7.	Las demás		0.0	0.0	0.0	0.0
D.	<u>SERVICIOS DE INTERES GENERAL</u>		0.0	0.0	0.0	0.0
1.	Investigación, asesoramiento, formación		0.0	0.0	0.0	0.0
2.	Inspección		0.0	0.0	0.0	0.0
3.	Lucha contra las plagas y enfermedades		0.0	0.0	0.0	0.0
4.	Estructura/infraestructura		0.0	0.0	0.0	0.0
5.	Comercialización y promoción		0.0	0.0	0.0	0.0
6.	Los demás		0.0	0.0	0.0	0.0
E.	<u>SUBNACIONALES</u>		0.0	0.0	0.0	0.0
F.	<u>LAS DEMAS</u>		0.0	0.0	0.0	0.0
1.	Ventajas fiscales		0.0	0.0	0.0	0.0
2.	Las demás		0.0	0.0	0.0	0.0
VII.	ESP total		0.0	0.0	0.0	0.0
VIII.	ESP unitario	por tonelada	0.0	0.0	0.0	0.0
IX.	ESP porcentual	%	0.0	0.0	0.0	0.0

NOTA: Este formulario se basa en un modelo actualmente utilizado por la secretaría de la OCDE.

por la participación relativa (valor) del producto de que se trate en la producción agropecuaria total (valor); ii) transferencias resultantes de políticas encaminadas a la agricultura así como a otros sectores - determinar la proporción de las transferencias que va dirigida a la agricultura y a continuación proceder como en i).

Punto VII: ESP total

12. El ESP total es la suma neta de todos los valores indicados en los subpuntos del punto VI:

Punto VIII: ESP unitario

13. El ESP unitario se obtiene dividiendo el ESP total (punto VII) por una determinada unidad de cuenta (por ejemplo, nivel de la producción - punto I).

Punto IX: ESP porcentual

14. El ESP porcentual se obtiene dividiendo el ESP total (punto VII) por el valor ajustado de la producción (punto V).

se podrán averiguar fácilmente a partir de la contabilidad nacional o de otras fuentes financieras nacionales.

Punto V: Valor ajustado de la producción

10. El valor ajustado de la producción es la suma neta del valor de la producción (punto III) y los pagos directos netos (punto IV).

Punto VI: Transferencias resultantes de políticas

11. Indíquese en los diferentes subpuntos, según corresponda (A, B, C, etc., véase anexo) las medidas de política que se han tenido en cuenta para la cuantificación. En cada uno de los subpuntos el valor de las transferencias resultantes de políticas para los productores debe determinarse según uno de los siguientes métodos:

- a) transferencias resultantes de políticas cuyo valor para los productores se deriva implícitamente de las diferencias entre los precios mundiales y los precios internos (por ejemplo, sostenimiento de los precios del mercado, medidas comerciales aplicadas en la frontera). Este método se aplica al punto VI A que debe computarse cuando las medidas aplicadas en la frontera resultan en la creación de una diferencia de precios (que puede ser positiva o negativa) entre los precios mundiales y los precios internos. Indíquense los instrumentos de política que rigen estas transferencias (aranceles, contingentes, impuestos a la exportación, etc.). Establézcase un procedimiento de estimación encaminado a determinar un precio medio mundial anual o precio de referencia para el producto de que se trate. Debe calcularse a un nivel comparable al utilizado para el precio del productor. Este procedimiento puede cambiar según los casos pero por lo general debe ir encaminado a identificar un precio real de oportunidad en los mercados mundiales para los productores de los productos de que se trate. Si el precio de referencia determinado se convierte a la moneda nacional, indíquese el tipo de cambio utilizado. El procedimiento de estimación debe presentarse junto con los datos en forma de una nota explicativa al punto correspondiente. El valor de transferencia de estas políticas se obtiene, por lo tanto, multiplicando la diferencia entre el precio de referencia establecido y el precio del productor (punto II) por el nivel de la producción (punto I);
- b) transferencias resultantes de políticas en el caso de las cuales en la contabilidad nacional o en informes de órganos gubernamentales competentes se pueden ver los desembolsos efectuados para cada producto; indíquese el valor anual pagado a los agricultores o recibido por éstos en la moneda nacional;
- c) transferencias resultantes de políticas en el caso de las cuales los desembolsos no están generalmente especificados por productos:
  - i) transferencias resultantes de políticas dirigidas todas al sector agrícola únicamente - el valor de las transferencias debe calcularse

toneladas métricas. Los datos sobre valor deben expresarse en monedas nacionales.

5. Dentro del formulario, los datos están organizados en una forma que debe permitir fácilmente tres series subsiguientes de cálculos. La primera (puntos I a VI) está destinada a determinar el valor ajustado de la producción obtenida por los agricultores en el caso del producto de que se trate. Este es el valor de la producción a precios del productor (en la explotación agrícola, o lo más cerca posible) más cualquier pago directo neto vinculado a esa producción. La segunda (puntos VI y VII) tiene por objeto cuantificar el ESP total para el producto de que se trate. Consiste en la suma neto del valor para los ingresos de los productores de las transferencias resultante de determinadas medidas de política. La tercera (puntos VIII y IX) es el cálculo aritmético del ESP unitario (total de la ESP/unidad de cuenta) y el ESP porcentual (total de los ESP/valor ajustado de la producción).

Directrices generales para cumplimentar el formulario, por renglones.

Punto I: Nivel de la producción

6. Indíquese en términos de volumen (toneladas métricas) el nivel anual de la producción del producto de que se trate. Por regla general, los datos se encuentran en las estadísticas nacionales, en los informes anuales de órganos especializados, en las publicaciones internacionales de organismos especializados y en publicaciones especializadas.

Punto II: Precio del productor

7. Indíquese el precio del productor, expresado en términos de moneda nacional por tonelada métrica, recibido en el país por los agricultores por el producto de que se trate. La media ponderada de los precios debe calcularse en el caso de los productos no homogéneos. En el caso de los precios reales de mercado, indíquese una media anual del precio. Los precios del productor deben generalmente comunicarse a nivel de la explotación agrícola o a un nivel lo más cerca posible. Los datos se encontrarán, por regla general, en las estadísticas nacionales; los informes anuales de órganos especializados (Juntas, Consejos, etc.).

Punto III: Valor de la producción

8. El valor de la producción del producto de que se trate se obtiene multiplicando el nivel de la producción (punto I) por el precio medio del productor recibido por los agricultores (punto II).

Punto IV: Pagos directos

9. Indíquese el valor neto de todos los pagos directos efectuados a los productores del producto de que se trate u obtenidos de éstos. Los datos sobre estos pagos se referirán, por naturaleza, a cada producto concreto y

NEGOCIACIONES COMERCIALES  
MULTILATERALES  
RONDA URUGUAY

RESTRICTED

MTN.GNG/NG5/TG/W/6

20 de abril de 1988

Distribución especial

Grupo de Negociaciones sobre Mercancías (GATT)

Grupo de Negociación sobre la Agricultura:

Grupo Técnico de la Medición Global  
de la Ayuda y Cuestiones Conexas

PRESENTACION DE DATOS SOBRE LA MEDICION GLOBAL DE LA AYUDA

Nota explicativa preparada por la Secretaría a petición del  
Grupo Técnico en su reunión del 24 de marzo de 1988

1. En la primera reunión del Grupo Técnico de la Medición Global de la Ayuda y Cuestiones Conexas se convino en que la Secretaría preparase un proyecto de directrices generales para la presentación de los datos necesarios para calcular la medición global de la ayuda (NG5/TG/W/2). Se convino además que esto se haría sin perjuicio del uso futuro que podría hacerse de la información presentada o de la cobertura de medidas de política de una medición global de la ayuda basada en un ESP/EDC.

2. En diversas exposiciones y documentos presentados al NG5 y al Grupo Técnico, incluidas dos notas de la Secretaría distribuidas en los documentos Spec(87)37 y NG5/W/34, se han tratado ya cuestiones de medición generales y específicas relativas al cálculo de los ESP. En la nota NG5/W/34 figura también, como base del examen, un proyecto de formulario para la comunicación y presentación de los datos. Este proyecto de formulario, que figura como anexo a la presente nota, se ha utilizado como base para redactar las directrices que siguen.

Estructura del formulario

3. Sólo se requieren datos para los productos a los que corresponde más de x por ciento (por ejemplo, 10 por ciento) de la producción agropecuaria interna total, por valor. Debe especificarse el grado de homogeneidad de cada producto y la política interna que se aplique a ese producto determinado debe describirse lo más concretamente posible. El formulario consiste en nueve renglones o puntos principales que se identifican con números romanos, del I al IX. El punto VI (Transferencias resultantes de políticas) comprende una serie de subpuntos relativos a determinadas medidas de política, cuyo efecto de transferencia sobre los ingresos de los productores debe agregarse para constituir el ESP.

4. Para cada punto deben recogerse datos sobre base anual (subsiguientemente pueden calcularse los promedios a partir de los datos anuales). Debe tratarse de proceder con coherencia con respecto a la unidad anual utilizada para recoger la información en cada caso, por ejemplo, ejercicio fiscal, campaña agrícola, año civil. En la medida de lo posible deben utilizarse los años civiles. Los datos sobre volumen deben expresarse en

II. Comunidad Europea - Trigo (trigo blando):

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
i) <u>nivel de producción</u> (millones de toneladas)	44,64	50,23	49,73
multiplicado por:			
ii) <u>precio del productor</u> (ECU/tonelada)	163,0	164,4	177,6
igual a:			
iii) <u>valor de producción</u> (millones de ECU)	7,276,3	8,257,8	8.832,1
sumado a:			
iv) <u>pagos directos</u> (millones de ECU)	0,0	0,0	0,0
igual a:			
<hr/>			
VALOR DE PRODUCCION AJUSTADO (millones de ECU)	7.276,3	8.257,8	8.832,1
<hr/>			

De este modo, los coeficientes ESP (1979-1981) para el trigo en la Comunidad Europea fueron:

<u>ESP Total</u>	<u>2.346,3</u>	<u>2.108,0</u>	<u>2.246,0</u>
valor de producción ajustado	7.276,3	8.257,8	8.832,1
<u>O SEA:</u>	<u>32,21</u>	<u>25,57</u>	<u>25,47</u>

El coeficiente ESP medio (1979-1981) para el trigo en la Comunidad Europea fue, por tanto de:

27,71

NOTA: Para un análisis detallado de los métodos y fuentes utilizados véanse los documentos de la OCDE DAA/1948 y DAA/1949.

B. Coeficiente ESP

Para proceder a comparaciones entre países, el ESP total debe expresarse en porcentaje o en valor unitario. La OCDE utiliza el coeficiente ESP para expresar el valor total de la ayuda prestada como porcentaje del valor de producción ajustado. El valor total de la ayuda es equivalente al ESP total. El valor de producción se ajusta sumando al valor del producto todo pago directo neto (es decir, se suman las primas complementarias y se restan los gravámenes al productor).

I. EE.UU. - Trigo:

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
i) <u>nivel de producción</u> (millones de toneladas)	58,1	64,6	76,2
multiplicado por:			
ii) <u>precio del productor</u> (dólares EE.UU./tonelada)	138,9	143,6	134,2
igual a:			
iii) <u>valor de producción</u> (millones de dólares EE.UU.)	8.070,1	9.276,6	10.226,0
sumado a:			
iv) <u>pagos directos</u> (millones de dólares EE.UU.)	143,1	228,0	746,3
igual a:			
<b>VALOR DE PRODUCCION AJUSTADO</b> (millones de dólares EE.UU.)	<b>8.213,2</b>	<b>9.504,6</b>	<b>10.972,3</b>

De este modo, los coeficientes ESP para el trigo en los Estados Unidos fueron:

$$\frac{\text{ESP total}}{\text{valor de producción ajustado}} \times 100 \quad \frac{947,4}{8.213,2} \times 100 \quad \frac{2.014,1}{9.504,6} \times 100 \quad \frac{1.984,4}{10.972,3} \times 100$$

O SEA:

11,5%                      21,2%                      18,1%

De este modo, el coeficiente ESP total medio (1979-1981) para el trigo en los Estados Unidos fue de:

17,2%

II. Comunidad Europea: Trigo (trigo blando) - años 1979 a 1981

<u>Transferencias a los productores como efecto de las políticas aplicadas</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
	(Millones de ECU)		
i) <u>Política de mercado de la CEE</u>			
a) medidas comerciales <sup>1</sup>	1.821,3	1.522,0	1.656,0
b) pagos directos	0,0	0,0	0,0
c) otras medidas	0,0	0,0	0,0
ii) <u>Política estructural de la CEE</u>	17,0	15,0	19,0
iii) <u>Políticas nacionales: Estados miembros</u>			(571,0)
a) mejoramiento de las estructuras	306,0	329,0	..
b) pagos por catástrofes naturales	26,0	18,0	..
c) desarrollo rural	20,0	22,0	..
d) elaboración y comercialización	55,0	82,0	..
e) apoyo al mercado	15,0	19,0	..
f) ayuda financiera	2,0	7,0	..
g) otras formas de apoyo a los ingresos de los productores	3,0	5,0	..
h) investigación, formación y asesoramiento	74,0	82,0	..
i) otras medidas	7,0	7,0	..
<b>ESP TOTAL</b>	<b>2.346,3</b>	<b>2.108,0</b>	<b>2.246,0</b>

De este modo el ESP total medio (1979-1981) para el trigo en la Comunidad Europea fue de:

2.233,4 millones de ECU

<sup>1</sup> (Precio del productor - precio de referencia mundial) x nivel de producción. En el caso del trigo blando, dado que la Comunidad Europea es un exportador neto de este producto, se utilizó como precio de referencia un precio de exportación (f.o.b.), y en especial el precio f.o.b. Rouen - Trigo normal (válido para diversos destinos, determinados en virtud del sistema de licitaciones para exportación sobre la base de ejercicios anuales julio/junio). La estimación fue la siguiente (ECU/t) 1979: 122,2; 1980: 134,1; 1981: 177,6. El nivel de producción y el precio de productor se indican mas adelante.



<u>Transferencias a los productores como efecto de las políticas aplicadas</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
	(En millones de dólares EE.UU.)		
d) seguro de las cosechas	-0,4	85,0	4,1
e) subvención para combustibles	67,2	77,5	85,8
<b>ii) <u>Investigación y asesoramiento:</u></b>			
a) investigación	37,9	50,0	53,3
b) asesoramiento	15,3	17,9	20,0
<b>iii) <u>Inspección, lucha contra las plagas:</u></b>			
a) inspección	6,1	9,1	10,6
b) lucha contra las plagas	15,0	18,2	20,7
iv) <u>Mejoras en la tierra</u>	102,2	108,0	121,3
v) <u>Elaboración y comercialización</u>	3,7	4,3	4,9
<b>vi) <u>Programas generales:</u></b>			
a) medidas fiscales	69,8	81,8	97,0
b) transporte	103,8	114,7	190,1
vii) <u>Programas de los Estados</u>	75,7	104,1	116,7
viii) <u>Otros</u>	0,0	0,0	0,0
<b>ESP TOTAL</b>	<b>947,4</b>	<b>2.014,1</b>	<b>1.984,4</b>

El ESP total medio (1979-1981) para el trigo en los Estados Unidos fue de: 1.648,6 millones de dólares de los EE.UU.

ANEXO III

Ejemplos de cálculo de los ESP

Se ofrecen a continuación las estimaciones del ESP para el trigo en los Estados Unidos y la Comunidad Europea, según los cálculos efectuados por la Secretaría de la OCDE como parte del trabajo analítico emprendido en el marco del informe de la OCDE "Las políticas nacionales y el comercio agropecuario".

A. ESP total

El ESP total mide el conjunto de transferencias efectuadas en favor de los productores en virtud de las políticas aplicadas en un país, para un producto dado y en un año determinado.

I. EE.UU.: Trigo - años 1979 a 1981

<u>Transferencias a los productores como efecto de las políticas aplicadas<sup>1</sup></u>	<u>1979.</u>	<u>1980.</u>	<u>1981.</u>
	(En millones de dólares EE.UU.)		
i) <u>Sostenimiento de los precios y de los ingresos:</u>			
a) <u>pagos directos del Gobierno:</u>			
- catástrofes naturales	79,0	228,1	220,6
- primas complementarias	0,0	0,0	414,4
- transferencia de otros sectores	0,0	0,0	0,0
- almacenamiento	64,1	59,9	111,3
b) <u>costos de mantenimiento de existencias por el Gobierno</u>	156,2	859,9	208,5
c) <u>Subvención de intereses:</u>			
- CCC (préstamos ordinarios)	82,7	100,1	167,1
- servicio de almacenamiento agrícola	14,9	17,2	18,3
- sistema de crédito para las explotaciones agrícolas	24,9	32,6	36,3
- sistema de créditos para los agricultores	28,3	45,7	83,4

<sup>1</sup> Los gastos presupuestarios y las estimaciones del Departamento de Agricultura de los EE.UU. no están en general especificados por producto. Las asignaciones se hacen sobre la base de la participación del producto en el valor total de la producción o sus subconjuntos.

- racionalización y estructuras
- elaboración y comercialización
- facilidades en materia de transporte
- ventajas fiscales
- medidas de autoridades provinciales y estatales

Fuente: OCDE, "National Policies and Agricultural Trade", anexo II, mayo de 1987

ANEXO II

Clasificación de ESP por tipos de medidas

1. Sostenimiento de los precios del mercado

- sistema de dualidad de precios
- sobreprecios
- contingentes de importación y limitación voluntaria de las exportaciones
- aranceles/gravámenes de importación
- reintegros y créditos a la exportación
- disposiciones en favor del consumo interno
- regulación de la oferta (contingentes de producción y de superficie cultivada)
- organizaciones monopolísticas (organismos de comercialización, organizaciones de control de las importaciones)

2. Apoyo directo a los ingresos

- pagos directos (catástrofes naturales, primas complementarias, pagos en función de la superficie cultivada o el número de cabezas de ganado, pagos directos en concepto de almacenaje, etc.)
- compensación por embargo
- gravámenes a la producción (apoyo negativo)

3. Apoyo indirecto a los ingresos

- subvenciones en capital
- créditos en condiciones de favor (con donación de intereses)
- subvenciones a los insumos (a los combustibles, los fertilizantes, el transporte, etc.)
- seguros
- almacenamiento

4. Otros tipos de ayuda

- investigación, asesoramiento, formación
- inspección

5. El propuesto "montant de soutien", o medida del margen de apoyo, examinado durante las negociaciones de la Ronda Kennedy debía calcularse como la diferencia entre un precio internacional de referencia convenido (ya fuese un promedio de los precios efectivos o un precio "negociado") y la remuneración percibida por los productores. Esta última se calcularía sobre la base del precio medio anual pagado en la explotación, añadiendo las posibles subvenciones directas. La propuesta consistía en que ese margen de apoyo quedara consolidado y se examinara periódicamente. El margen consolidado tendría que ajustarse toda vez que se modificaran los tipos de cambio y cuando los precios del mercado mundial se situaran por debajo del precio de referencia. Dentro de los límites del "montant de soutien" consolidado, los países podrían determinar libremente las políticas que aplicarían. Los principales reparos que suscitaba esta propuesta radicaban en que no incluía las ayudas indirectas a los agricultores, así como en la dificultad de establecer precios de referencia convenidos. Además, se sostuvo que la consolidación del "montant de soutien" no era suficiente si no iba acompañada de compromisos sobre coeficientes máximos de autosuficiencia. La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre esos coeficientes frustró efectivamente el empleo del "montant de soutien" en el marco de una negociación.

6. Al comparar el ESP con otros métodos cuantitativos cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, otros parámetros, tales como las tasas nominal y efectiva de protección o el "montant de soutien", plantean la necesidad de resolver dificultades metodológicas y en materia de datos análogas a las que suscita el ESP. En segundo término, ninguno de aquellos métodos se ocupa de cuestiones tales como las políticas de regulación de la oferta, y todos son mucho menos completos que el ESP, que incluye elementos referentes tanto a los desembolsos presupuestarios como a la protección en la frontera.

## ANEXO I

Métodos para cuantificar el nivel de la protección y/o del apoyo a la agricultura

1. Se han considerado en el pasado diversos métodos destinados a cuantificar el nivel de la protección y/o de la ayuda al sector agrícola. Los principales entre ellos son: la tasa nominal de protección, la tasa efectiva de protección, los desembolsos del presupuesto público, y el "montant de soutien".
2. La tasa nominal de protección (TNP) se entiende por lo general como la diferencia entre el precio interno pagado al productor por un producto determinado y el precio mundial correspondiente (convertido en moneda nacional a un tipo de cambio dado). El concepto de TNP puede desarrollarse para dar cabida a los costos de comercialización, elaboración y transporte, de modo que permita medir la diferencia entre el precio efectivo en la explotación agrícola y el equivalente en dicho precio del precio en la frontera. Aunque se trata de un método relativamente preciso, presenta algunas dificultades relacionadas con el cálculo y la utilización. Sobre todo, no toma en cuenta las subvenciones a los insumos y a la comercialización, ni los desembolsos del presupuesto público que no afecten a los precios. Además, entre otros varios problemas, cabe destacar los que se plantean a la hora de determinar el tipo de cambio apropiado y el "precio mundial representativo".
3. Un parámetro más completo es el de la tasa efectiva de protección del valor añadido (TEP), que pretende cuantificar el efecto que las medidas aplicadas en la frontera tienen sobre el valor añadido nacional en la actividad de producción de un bien determinado. La TEP representa el porcentaje en que el valor añadido por unidad de producto en la actividad protegida excede del valor añadido por unidad de producto en el régimen de libre comercio (puede ser negativa, por ejemplo, cuando los insumos están sujetos a aranceles más elevados que el propio producto). En otras palabras, no sólo se tiene en cuenta la tasa nominal de protección del producto acabado sino también los aranceles (y quizá las subvenciones) aplicados a los insumos que entran en ese producto final. Además de los problemas referentes a los tipos de cambio, los precios internacionales y los insumos no comerciales, la TEP plantea en realidad mayores exigencias que el ESP por lo que respecta a los datos necesarios y a la complejidad del cálculo (entre otras cosas, exige un cuadro detallado insumo-producto para cada país).
4. En el cálculo de los desembolsos del presupuesto público se incluye evidentemente la mayor parte de la ayuda directa a los productores pero no se toman en cuenta las transferencias procedentes de los consumidores a que dan lugar los precios internos artificialmente elevados de los productos agropecuarios.

el impacto de las políticas oficiales en la producción agropecuaria, y por ende en el comercio internacional de productos agropecuarios. Por último, la reducción concertada de los ESP también tendería a provocar el descenso de los ESC, al tiempo que la atención se mantendría centrada en las medidas que afectan al nivel de la producción agrícola, y no en la imposición al consumo.

Observaciones finales

(-)  
52. Pudiera parecer un poco prematuro presentar conclusiones en esta etapa. Sin embargo, cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, está claro que, si las NCM sobre la agricultura se han de basar en conceptos que supongan la cuantificación, no es posible evitar los problemas que en materia de metodología y de datos encierra el concepto de ESP. En segundo lugar, del análisis que antecede se desprende que en este momento no es posible realizar una cuantificación perfectamente exacta e incuestionable de todo el conjunto de medidas de ayuda y de disposiciones relativas a los precios que afectan al comercio agropecuario. Cabe agregar que tampoco las estimaciones 100 por ciento precisas son un requisito esencial para encontrar una función a los ESP en la negociación de compromisos significativos tendientes a lograr una reducción de la protección.

53. Recurrir a un enfoque "basado en la cuantificación" para reducir la protección no sería más que una parte del esfuerzo necesario en el sector de la agricultura. En particular, la tarea debe acompañarse de negociaciones encaminadas a fortalecer las normas y disciplinas del GATT, como se estipula en la Declaración de Punta del Este.

48. Una segunda posibilidad sería utilizar el ESP únicamente para calcular el valor de las concesiones propuestas o intercambiadas según un procedimiento de peticiones y ofertas. A diferencia del primer caso, los instrumentos y el calendario para la reducción gradual de la ayuda y la protección serían objeto de un acuerdo y estarían sujetos a consolidación. Como se señala en los párrafos 14, 19 y 20, en esta función de "unidad de cuenta" de las concesiones negociadas el ESP presenta claros inconvenientes para medir la reducción de ciertas medidas no arancelarias en frontera, como los acuerdos de "limitación voluntaria de las exportaciones" y las restricciones cuantitativas.

49. Una opción algo parecida es la posibilidad de utilizar el ESP como dispositivo de vigilancia de los compromisos. En ese contexto, los ESP tendrían que actualizarse a intervalos regulares siguiendo un procedimiento de examen multilateral. Cabe añadir que, dado que el ESP es una estimación de la situación en un momento determinado, en el procedimiento de examen se trabajará necesariamente con datos referentes a la situación en una fecha anterior. El grado de desfase de ese proceso con respecto a la situación actual dependerá, entre otras cosas, del retraso con que se faciliten las cuentas financieras de los gobiernos y de la mayor o menor eficacia con que se desarrolle el propio proceso de examen. Por supuesto, esto no quiere decir que no hayan de considerarse en éste los cambios más recientes o previstos de la política gubernamental.

50. Por último, un cuarto uso posible del ESP en las negociaciones tiene que ver con el fortalecimiento y el funcionamiento más eficaz de las normas del Acuerdo General. La interpretación de algunos conceptos contenidos en los artículos XI o XVI, por ejemplo, que adolecen de falta de precisión, podría resultar mucho más clara y más autorizada si se añadieran referencias apropiadas al ESP.

#### Equivalente en subvenciones al consumidor

51. No es seguro que el ESC pueda desempeñar una función provechosa en las NCM. Toda aplicación práctica del ESC tropezaría no sólo con los problemas examinados anteriormente con referencia al ESP, sino también con diversas limitaciones propias de este parámetro. En general, el ESC sólo retiene el elemento del ESP relativo al sostenimiento de los precios del mercado, esto es, aquellas medidas que influyen directamente en los precios al consumo. No mide el apoyo indirecto ni los pagos directos, como las primas complementarias, que pueden afectar al comercio directa o indirectamente a tenor de la Declaración de Punta del Este. Además, la OCDE, en su trabajo sobre los ESC, observa que las limitaciones en cuanto a datos no siempre permiten evaluar el consumo en distintos países y de distintos países en la misma etapa de comercialización, es decir, al por mayor o al por menor. Asimismo, un cálculo de la ayuda realizado al final de la cadena del suministro, en el eslabón del consumo, resulta obviamente mucho más afectado que el ESP por la falta de homogeneidad entre los productos y por su mayor grado de elaboración. Más importante aún es que, en cierto sentido, el ESC resulta más ajeno a las NCM que el ESP pues acusa menos directamente



mayor evidencia en el caso de las medidas de regulación de la oferta, como la limitación de la superficie cultivada, las primas por diversificación o los contingentes de producción, que han puesto en práctica muchos países. Puede suceder que la manera de integrar esas políticas en el cálculo del ESP sea considerada perjudicial por los países que las aplican. Por ejemplo, es posible que el costo presupuestario de las medidas de regulación de la oferta incrementen -por lo menos en el corto plazo- el ESP agregado del país que las aplica y que suponga beneficios para el ESP de otros países gracias a los aumentos del precio mundial. (Esos mismos efectos sobre el precio mundial pueden "recompensar" en cierta medida a los países grandes por sus medidas de regulación de la oferta. Pero un país "pequeño" que adopte medidas de ese tipo que sean importantes en el ámbito nacional y cuyos costos puedan hacer crecer su ESP, no recibirá en éste un gran beneficio derivado del precio mundial a causa de la escasa influencia del país en el comercio mundial del producto de que se trate.)

45. Este efecto tal vez podría considerarse como un incentivo para lograr que las medidas de regulación de la oferta permitan hacer reducciones en otras partidas del presupuesto (las referentes a la ayuda por las cantidades no producidas) que basten para compensar, incluso con creces, el costo de dichas medidas y, en consecuencia, su contribución al ESP. Para ello es preciso, en primer lugar, que las medidas regulen eficazmente la oferta. Podría aducirse, sin embargo, que el ESP tampoco refleja suficientemente la contribución positiva de los programas de regulación de la oferta al mejoramiento del comercio si, por ejemplo, un país que implanta un conjunto eficaz de controles comprueba que su ESP se mantiene más o menos invariable.

#### Opciones para la utilización del ESP en las NCM

46. Hay muchas maneras diferentes de utilizar los ESP en las negociaciones. Cuanto más importante o más central sea la función de los ESP, más exigente será la tarea de abordar las cuestiones anteriormente expuestas.

47. Así pues, es posible concebir por lo menos cuatro funciones posibles del ESP, que naturalmente pueden combinarse entre sí. Una primera posibilidad consiste en consolidar el límite máximo del propio ESP y negociar un período de transición para su reducción gradual. Cada participante en el acuerdo podría proceder luego a una reducción anual de su ESP moderando las diversas medidas de apoyo directo e indirecto. Esas medidas concretas se notificarían anualmente y estarían sujetas a la vigilancia de los demás participantes en el acuerdo para verificar si han hecho efectiva la reducción anual.

<sup>1</sup> Esta distorsión puede resultar más pronunciada cuando el ESP se expresa como relación entre el ESP monetario y la producción. En tal caso, la regulación de la oferta podría reducir el denominador y aumentar al mismo tiempo el numerador, provocando así la subida del ESP.

precios del mercado mundial y de los tipos de cambio así como respecto de sus efectos en el ESP a nivel de productos, proceso en el cual se tropezaría probablemente con las mismas dificultades que hoy en día obstaculizan la solución de diferencias en el contexto del artículo XVI. Otra posibilidad sería utilizar para el ESP una media móvil de dos o tres años con el objeto de aplanar las fluctuaciones de los tipos de cambio y de los precios mundiales. El ESP medido de esta manera podría ser aceptable en tanto que aproximación a la realidad económica, aunque no podría distinguir entre las modificaciones resultantes de las políticas y los cambios exógenos.

41. En el otro extremo, los precios mundiales y los tipos de cambio del período de referencia podrían mantenerse constantes a efectos de vigilar las políticas o los compromisos. No obstante, los ESP calculados sobre una base tal podrían irse desvinculando cada vez más de la realidad económica.

42. En el caso de las modificaciones resultantes de las políticas, la posibilidad de separar un complejo conjunto de causas y efectos sería un aspecto que probablemente se relaciona más con la cuestión de "créditos y débitos" en las negociaciones. Constituyen dos ejemplos de ello el caso de los "países grandes" y la cuestión de la regulación de la oferta.

#### El caso de los "países grandes"

43. Las políticas de los "países grandes", es decir, aquellos a los que corresponde una parte considerable del comercio mundial de un producto determinado, suelen tener repercusiones relativamente mayores en los precios mundiales de ese producto. Tales repercusiones forman parte del cálculo inicial del ESP. Los cambios de política ulteriores podrían, por ejemplo, reducir las exportaciones de un país grande e incrementar los precios mundiales, lo cual acarrearía una disminución del ESP de otros países comerciantes sin mediar acción alguna de parte de éstos. Podría aducirse que el país grande debería recibir algún tipo de compensación por ello. Sin embargo, cualquier intento de hacer efectiva tal compensación tropezaría con los grandes problemas de distinguir entre los numerosos efectos sobre los precios mundiales a lo largo del tiempo, y de adjudicar la responsabilidad de las variaciones de los precios a cambios de política concretos. Quizá no sea posible, pues, hacer ajustes explícitos para tener en cuenta los efectos de las políticas aplicadas por los países grandes. Aquellos cuyo ESP sea principalmente presupuestario, pueden en todo caso, trasladar a la postre a su ESP algún beneficio derivado de sus cambios de política, por ejemplo, mediante una disminución de los gastos en pagos complementarios. En forma más general, debe tenerse presente que los países grandes -al igual que los medianos y pequeños- se benefician con una utilización más eficaz de sus propios recursos.

#### Regulación de la oferta

44. La cuestión de anotar "créditos" en materia de ESP por cambios de política y los problemas de cálculo que ello supone se aprecian quizá con

período de referencia común que puede ser un pálido reflejo de las políticas actuales, o b) aceptar que las negociaciones se basen en ESP calculados con arreglo a períodos de referencia diferentes según los países pero que, en el caso de cada país, reflejen la información más reciente de que se disponga.

#### Cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los ESP

36. El ESP es una fotografía instantánea de los efectos de transferencia de renta que tienen en un momento dado las intervenciones oficiales. Si las políticas oficiales no se modifican, los ESP, ya sean agregados o unitarios, fluctuarán automáticamente en respuesta a las variaciones de los precios mundiales o de los tipos de cambio.

37. Por consiguiente, los cambios que con el tiempo registre el nivel de los ESP no sólo serán consecuencia de las modificaciones producidas por las políticas sino que también obedecerán a los cambios que se operen en esferas respecto de las cuales los gobiernos tienen poco o ningún control. No será fácil separar los efectos de una clase de modificación de los de la otra, especialmente en una situación en la cual los compromisos se expresen en términos de ESP. Este es un problema que probablemente será más acusado en el caso de los ESP que se calculen en gran parte sobre la base del diferencial precios interiores/precios exteriores. No obstante, este problema podría mitigarse mediante la elección de criterios o condiciones destinados a minimizar el efecto de los cambios exógenos.

38. Incluso si las políticas oficiales no se modifican en el curso de un ejercicio fiscal o de un año civil, es evidente, por ejemplo, que una buena o una mala cosecha cambiará automáticamente la cuantía del ESP monetario agregado. Este puede incluso dejar de ser positivo para convertirse en negativo en algunos productos o grupos de productos.

39. Por supuesto, esta deficiencia puede atenuarse desde el principio mediante la elección de una base inicial acertada, recurriendo a promedios de ESP correspondientes a un período de varios años. Ahora bien, mientras el sistema esté en funcionamiento, las fluctuaciones de los ESP pueden plantear problemas delicados en la interpretación de los compromisos.

40. Es indudable que en todo enfoque que implique compromisos en relación con los ESP será necesario ocuparse de las cuestiones de las fluctuaciones de los tipos de cambio y de los precios del mercado mundial, así como de su impacto sobre los compromisos relativos al ESP. Se trata esencialmente de un problema que puede minimizarse pero no resolverse por completo. Un enfoque posible consistiría en convenir en que se realizara un examen regular de las modificaciones de los tipos de cambio y de los precios del mercado mundial con miras a ajustar conforme a condiciones especificadas los ESP estimados para los distintos países. Podría establecerse un conjunto convenido de parámetros en el marco del cual correspondería tomar las medidas correctivas. Este procedimiento implicaría celebrar deliberaciones y llegar a acuerdos sobre las causas de las modificaciones de los

problemas particulares. Por consiguiente, es posible que sea necesario estudiar algún otro enfoque.

#### Países comprendidos

31. Es evidente que, si se utilizara el enfoque del ESP, éste debería aplicarse al mayor número posible de países de manera que abarcara una proporción sustancial de la producción y el comercio de un producto dado. Sería contradictorio que algunos productores trataran de reducir el apoyo al sector agropecuario en tanto que otros sacaran partido de la situación, aumentando gradualmente el suyo. Una importante consideración de orden práctico a este respecto sería la viabilidad de elaborar ESP para un gran número de países y productos sobre cualquier base que fuera mucho más allá de las medidas respecto de las cuales es fácil obtener datos sobre los precios y las finanzas públicas.

32. Una cuestión que se plantea es la necesidad de ponerse de acuerdo sobre la manera de abordar las situaciones en las cuales se aplican diferentes políticas agropecuarias a diferentes niveles del gobierno. Por un lado, hay uniones económicas, en las cuales algunas políticas abarcan a todos los miembros y otras políticas las aplican en el plano nacional a determinados miembros. Por otro lado, en algunos países algunas políticas agropecuarias son de la competencia de las provincias, estados o cantones. (Debe señalarse que esta situación no se da exclusivamente en el caso de la ESP o de la agricultura.)

#### Período de referencia

33. El período de referencia para calcular los ESP debería satisfacer dos condiciones. Una es que debería ser lo bastante reciente como para constituir una buena aproximación a los niveles actuales de intervención oficial en los mercados agropecuarios. La segunda es que debería ser lo suficientemente extenso como para dar un panorama representativo de los niveles de intervención oficial, es decir, una visión que excluyera las influencias meramente a corto plazo sobre la magnitud de los ESP medidos, tales como una mala cosecha o una sobrevaloración o subvaloración temporal del tipo de cambio. Hasta cierto punto con estas condiciones se persiguen fines opuestos.

34. Una solución pragmática consistiría en evaluar los ESP sobre la base de promedios anuales, por ejemplo, de los dos o tres años más recientes respecto de los cuales se disponga de los datos necesarios. A los efectos de seguir la evolución de las políticas o los compromisos, los cálculos se harían luego anualmente sobre la base de una media móvil.

35. Hay que saber en este contexto que la disponibilidad de datos para calcular los ESP varía según los países. Es muy posible que se plantee una situación en la cual, en el caso de algunos países, el período más reciente respecto del cual se disponga de los datos pertinentes se sitúe en un pasado bastante alejado. Por lo tanto cabe elegir entre a) convenir en un

agropecuarios ..." y parecen propugnar que el número de medidas comprendidas sea más bien amplio que restringido.

27. En caso de que determinadas medidas hayan de excluirse de la cesta del ESP, puede ser necesario elaborar criterios o salvaguardias con objeto de velar por que los compromisos no se anulen pasando del apoyo mediante medidas de distorsión del comercio comprendidas en la cesta a un apoyo que se sirva de medidas de distorsión del comercio no incluidas en el ESP. Una cuestión estrechamente vinculada a ésta es la de determinar qué políticas podrían considerarse "neutras para el comercio" o un "apoyo desconectado". (La expresión "apoyo desconectado" se refiere a las transferencias de renta a los productores agropecuarios que resultan de la aplicación de políticas pero que influyen poco o nada en las futuras decisiones de éstos acerca de las inversiones, la producción o el comercio en materia de productos agropecuarios.) Así pues, la naturaleza de las políticas que se incluyan en el ESP influirá en la futura dirección de las políticas agropecuarias y en las posibilidades de que se introduzca un marco más orientado hacia el mercado para el comercio de productos agropecuarios.

28. La inclusión o la exclusión de determinadas medidas no constituye la única opción. En casos particulares podría existir una zona gris. Así como las medidas de efecto más directo sobre la producción y el comercio deberían incluirse en la cesta del ESP y, por consiguiente, quedar sujetas a reducción gradual, otras medidas podrían ser objeto de compromisos complementarios.

#### Productos comprendidos

29. La cobertura de productos debería ser lo más amplia posible. Si las negociaciones se limitaran a unos pocos productos importantes, podría surgir la tendencia contraproducente a canalizar los recursos con objeto de proteger y subvencionar productos que no estuvieran sujetos a limitaciones negociadas en el marco del ESP. Además, la premisa general es que cuanto más amplia sea dicha cobertura y cuanto más elevado sea el número de países participantes, mayores serán los beneficios globales. Por consiguiente, lo que parece importante es que el cálculo abarque un conjunto suficientemente amplio de productos, para cubrir una gran proporción de la producción y el comercio agropecuarios y tomar así en cuenta los principales intereses de los países participantes. Otro aspecto que presenta este tema es la cuestión de cómo definir los productos. Por ejemplo, ¿debería haber un ESP para el sector de los cereales, o ESP distintos para el trigo, el arroz, el maíz, etc.?

30. La aplicabilidad de la técnica del ESP a los productos elaborados es una cuestión que exige especial atención. Los fabricantes de productos elaborados no son necesariamente los beneficiarios de la clase de medidas de ayuda de que se benefician los productores de productos primarios y que el ESP, por definición, está destinado a medir. Habida cuenta de la gama y la variedad de los productos elaborados, la medición de las comparaciones entre precios exteriores e interiores (cuando corresponda) presenta

favor en el cálculo del ESP, se plantearían otras varias dificultades de orden conceptual y de medición. Los efectos de la ayuda alimentaria sobre el comercio no están claros en absoluto (la ayuda alimentaria puede suplantar o, por el contrario, fomentar la demanda comercial, o -según la norma de la FAO sobre importaciones comerciales habituales- puede tener un efecto más o menos neutro sobre el comercio). Además, aun cuando se pudiera identificar la naturaleza de los efectos, sería difícil calcular su impacto sobre el componente que representa el precio mundial en el ESP.

23. Restricciones sanitarias: En algunos cálculos se ha incluido el coste presupuestario de los servicios de inspección, pero aparte de esto no se ha tratado en ningún caso hasta el momento de incluir explícitamente las medidas sanitarias y fitosanitarias en el ESP. (Es posible que en un número limitado de casos sus efectos queden implícitamente reflejados en el diferencial precio interior/precio exterior.) Entre los problemas que ello plantearía cabe citar la dificultad para establecer una distinción entre las políticas auténticamente destinadas a proteger la salud y las que, por su finalidad o por sus efectos, se identifican más con la protección económica. Por el momento no se sabe a ciencia cierta si se podría perfeccionar el método de cálculo del ESP para tener en cuenta estas políticas de manera útil.

## PARTE II: Utilización del ESP en las Negociaciones

### Multilaterales

24. Si se acordara utilizar el ESP en una forma u otra en las NCM sería necesario celebrar negociaciones sobre la manera precisa en que se aplicaría el concepto de ESP. A este respecto, es necesario llegar a un acuerdo sobre las políticas, productos y países comprendidos, sobre el período de referencia y sobre determinadas cuestiones relacionadas con la aplicación del ESP. También está la cuestión de una interpretación convenida de las modificaciones en el ESP. Debe señalarse que algunas de las cuestiones examinadas a continuación también se plantearían si se decidiera utilizar conceptos que conllevaran la cuantificación de los niveles de protección o de apoyo distintos del ESP (véase el anexo I).

### Políticas comprendidas

25. Una de las primeras cuestiones que debe resolverse se refiere a las políticas que se han de tomar en cuenta en el ESP. El anexo II contiene una lista, elaborada por la OCDE, de las medidas que podrían incluirse en los cálculos del ESP monetario agregado.

26. Una cuestión básica es la de si la cesta del ESP debe incluir todas las medidas de política que afectan al comercio, aunque sea de manera indirecta, o de si sólo deben incluirse las medidas que más influyen en el comercio. Las disposiciones de la Declaración de Punta del Este se refieren a "... todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos

de referencia es el precio de importación c.i.f., de hecho el diferencial precio interior/precio exterior -y, en consecuencia, el ESP- se podría mantener más o menos constante. Esto podría fomentar una mayor utilización de las limitaciones voluntarias en lugar de otras restricciones a la importación. Por consiguiente, tal vez convenga hacer las correcciones del caso en los cálculos del ESP, posiblemente mediante la utilización de uno de los diversos precios de referencia de que se dispone para medir las distorsiones que conllevan las limitaciones voluntarias.

21. Existencias: Como en el caso de otras medidas de política general que afectan al comercio, la prestación de asistencia oficial en forma de mantenimiento de existencias se mide de diferentes maneras en los cálculos del ESP hechos hasta el momento según que existan o no diferencias entre el precio interior y el precio exterior. Así, por ejemplo, en el caso de los cereales un país incluye el coste del mantenimiento de existencias como parte del ESP agregado porque considera que no existe diferencial de precios. En otro caso se considera que estos gastos se reflejan implícitamente en un cálculo en el que se mida el nivel de apoyo al mercado en relación con el volumen total de producción, independientemente de su destino.<sup>1</sup> Este último caso es un ejemplo del problema más general de desagregación -tratado con más detalle en otra parte de la presente nota- que se plantea cuando se quiere aislar o comparar políticas específicas y su contribución al ESP agregado. Además, el ESP, tal como se concibe actualmente y aun cuando se actualice con regularidad, no permite identificar los efectos que los cambios en las políticas de mantenimiento de existencias ejercen sobre el comercio y aislarlos de las demás influencias que actúan sobre los precios del mercado mundial (véase el caso del "país grande", en el párrafo 43 infra).

22. Comercio en condiciones de favor: En los trabajos sobre cálculo del ESP hechos recientemente por organismos internacionales y nacionales no se suelen incluir, al estudiar los efectos de las políticas aplicadas, los intercambios bona fide realizados en condiciones de favor y en concepto de ayuda alimentaria. (Aunque cabría argüir que, como se ha dicho antes, en el cálculo del ESP por el método del diferencial de precios no se hace distinción entre los destinos de la producción subvencionada y, por consiguiente, hay cobertura implícita de estas transacciones.) Tal vez conviniere examinar con más detenimiento la cuestión de lo que se entiende por ayuda alimentaria bona fide a estos efectos. Sin embargo, si se considerara deseable incluir de manera sistemática el comercio en condiciones de

---

<sup>1</sup>Es decir, aunque las políticas de mantenimiento de existencias puedan tener un coste presupuestario identificable, se supone en este caso que ya se reflejan implícitamente en el cálculo del precio interior/precio exterior, junto con otras medidas de asistencia. En otro caso se plantearía el problema de su contabilización por partida doble a que se ha hecho referencia en el párrafo 15 supra en relación con las subvenciones a la exportación.

17. El ESP monetario agregado es una cifra absoluta, pero a efectos de comparación entre productos, entre países o en el transcurso del tiempo, dicho ESP se puede expresar como un coeficiente. Así, por ejemplo, se puede expresar:

- como porcentaje del valor de la producción nacional medida en función de los precios del mercado mundial;
- como porcentaje del valor de la producción nacional medida en función de los precios del mercado interno;
- por unidad de producción del producto considerado;
- por agricultor; o
- por explotación agrícola.

En el primer caso, que es el más utilizado, el coeficiente ESP corresponde al concepto de arancel ad valorem. Sin embargo, como se ha dicho antes, este coeficiente ESP es mucho más completo porque incluye todos los tipos de intervenciones oficiales no arancelarias en los mercados agropecuarios. En el anexo III se dan ejemplos concretos del cálculo de los ESP monetarios agregados y de los coeficientes ESP del trigo en los Estados Unidos y en la Comunidad Europea.

#### Problemas específicos del cálculo

18. Antes de seguir adelante conviene examinar algunas otras cuestiones técnicas relacionadas con el cálculo de los ESP. Estas cuestiones se plantean sea cual sea la utilización que se haga del ESP, y su examen servirá de base para las consideraciones que se hacen después en relación con algunas posibles formas de utilizarlo en las negociaciones.

19. Restricciones cuantitativas: Un problema clave es el del trato de las restricciones cuantitativas a la importación. Por la técnica del ESP, según se aplica actualmente, se suelen incluir estas restricciones como parte del abanico de medidas cuyos efectos se suman en el diferencial precio interior/precio exterior. Se plantea así inmediatamente el problema de la desagregación. Sería difícil estimar por anticipado el cambio que se operaría en un ESP como consecuencia de una reducción de las restricciones cuantitativas y, del mismo modo, sería difícil calcular el grado en que se debería rebajar un ESP para reducir o eliminar las restricciones cuantitativas en relación con un determinado país o un determinado producto.

20. Limitaciones voluntarias de la exportación: En la medida en que el diferencial precio interior/precio exterior refleja los efectos de estas limitaciones, son igualmente válidas para ellas las observaciones que se acaban de hacer en relación con las restricciones cuantitativas. Sin embargo, las limitaciones voluntarias pueden tener tales efectos sobre los precios que cabe dudar de si en el ESP se reflejan correctamente sobre esta base. Las limitaciones voluntarias de la exportación (al igual que los "acuerdos de comercialización ordenada" y demás acuerdos de reparto de mercados) hacen subir los precios c.i.f. en el país importador a causa de la existencia de las "rentas contingentarias". Cuando el precio exterior



14. La utilización del diferencial precio interior/precio exterior obliga generalmente a cuantificar en bloque una serie de medidas. Puede que en un determinado caso se aplique en frontera un derecho de aduana, un gravamen variable o un contingente (o incluso las tres medidas a la vez) y que al mismo tiempo se sostenga el precio del mercado interior mediante otras medidas de ámbito interno (por ejemplo, disposiciones en materia de almacenamiento de existencias). En tal situación, lo que se mide explícitamente es la diferencia entre el precio interior y el precio exterior. Se considera que las medidas conexas, ya sean medidas en frontera o medidas internas, son objeto de una medición implícita. Por consiguiente, cuando se aplica esta técnica, no es posible medir explícitamente los efectos nominales de transferencia de renta de cada una de las medidas en frontera u otras medidas conexas. Se podría, por supuesto, identificar alguna de las medidas conexas mediante el método del desembolso presupuestario. Por otra parte, cuanto más se utilice esta técnica de los dos precios como método de cálculo, mayor variabilidad inherente mostrará el ESP resultante a lo largo del tiempo (véanse los párrafos 36 a 41 infra).

15. Cuando el efecto de transferencia de renta de una determinada medida se cuantifica en función del gasto presupuestario, el cálculo que se requiere es relativamente sencillo, aunque se pueden plantear problemas cuando el gasto público no está referido a productos concretos. Si el parámetro empleado es el diferencial precio interior/precio exterior, lo normal es proceder al cálculo conjunto de las medidas en frontera, las medidas internas y los posibles programas de asistencia a la exportación. Se procede así porque se considera que las medidas que se aplican conjuntamente deben ser calculadas conjuntamente, sin tener en cuenta que algunas de esas medidas están relacionadas con gastos presupuestarios fácilmente determinables (gastos en subvenciones a la exportación y disposiciones en materia de almacenamiento, por ejemplo). Si se incluyeran esos gastos se contabilizaría por dos veces un mismo concepto, pues se supone que ya están reflejados en el diferencial precio interior/precio exterior. Análogamente, la utilización del método del precio interior/precio exterior podría tender a subestimar la situación real. Para superar este problema de la doble contabilización o la subestimación se podría emplear una combinación de las dos técnicas de medición.

16. Una vez que se han calculado las transferencias de renta imputables a las políticas aplicadas, se puede proceder a sumar los resultados de las dos operaciones y expresarlos como una suma global, que se denomina ESP monetario agregado. Los equivalentes en subvenciones al productor se calculan inicialmente producto por producto, pero es posible combinarlos de manera que se obtenga un ESP global para el conjunto del sector agropecuario.

17. Puede haber, por supuesto, casos en que las transferencias de renta se realicen sólo en el marco presupuestario o sólo en el marco de la protección en frontera.

sobre los recursos consignados en el presupuesto (lo cual supone además que sean identificables en él) sino también sobre los ingresos que dejan de percibir los gobiernos (concesiones fiscales) o los gastos que no se recuperan plenamente (por ejemplo, las subvenciones de intereses); y

- un acuerdo sobre la manera de asignar los desembolsos oficiales no atribuidos a productos determinados, caso de las reducciones de impuestos sobre el combustible agrícola o los gastos de investigación sufragados por el gobierno.

Se emplea normalmente la primera operación para calcular los efectos de las medidas mencionadas en las secciones 2, 3 y 4 de la clasificación de medidas que figura en el anexo II.

11. Segunda operación. La segunda operación destinada a cuantificar las transferencias de renta a los productores consiste en calcular la diferencia entre un precio interno sostenido y un precio de referencia del mercado mundial (que posiblemente sea necesario convenir en los casos en que no sea evidente la existencia de un precio único en el mercado). Esta diferencia de precios, expresada por unidad, se aplica luego al total de la producción interna; la cifra global resultante se considera como una expresión cuantitativa del efecto de transferencia nominal que tienen la medida o medidas en cuestión. Este diferencial precio interior/precio exterior se emplea para cuantificar los efectos de transferencia de renta que tiene el sostenimiento de los precios del mercado (medidas en la frontera, tales como aranceles, gravámenes y contingentes, así como operaciones de los organismos de comercialización). Este método se aplica normalmente a las medidas que figuran en el punto 1 de la clasificación de medidas reproducida en el anexo II. Cuando el precio interno es inferior al precio mundial, es posible que el ESP resultante sea negativo, si bien las importaciones pueden igualmente estar sujetas a restricciones.

12. En las circunstancias actuales, que se caracterizan por la amplitud de la intervención oficial, no es frecuente que exista un precio mundial único. Sin embargo, en el caso de algunos productos importantes (por ejemplo, el trigo, los cereales secundarios, la soja, el azúcar y los aceites vegetales) existen en todo momento márgenes de precios no demasiado divergentes. Para otros productos, en particular los de la segunda o tercera fase de elaboración, es probable que la metodología tenga que basarse en precios de referencia convenidos.

13. Además, los precios mundiales y los internos deben calcularse en una misma etapa (precios de salida de explotación agrícola o precios al por mayor) lo cual significa que los cálculos han de tomar en cuenta los gastos de transporte marítimo, de transporte interior y de manipulación, los márgenes de beneficio y los ajustes por calidad.

- Las transferencias entre el gobierno y los agricultores abarcan todos los gastos del presupuesto público en favor de la agricultura, incluidas las ventajas fiscales para los agricultores, así como elementos de ingreso fiscal, tales como los gravámenes de la CE a los productores.

- Las transferencias de los consumidores a los agricultores relacionadas con determinadas políticas son resultado del sostenimiento interno de los precios, de la restricción de las importaciones o de ambos factores.

8. El concepto de ESP, como medida del nivel global de apoyo o ayuda a los productores de un determinado producto, exige en principio que se tomen en cuenta todas las transferencias, cualquiera sea su fuente. En el cálculo de los ESP es indiferente, en el sentido económico, que la transferencia/subvención explícita o implícita provenga de un programa de primas complementarias, de medidas en la frontera, de ventajas fiscales o de servicios oficiales prestados a menos del costo. De este modo, una transferencia de renta de un dólar en subvenciones a la exportación es equivalente a una transferencia de renta de un dólar resultante de un programa de investigación costado por el gobierno. En la práctica, sin embargo, existen limitaciones para la amplitud que puede tener el alcance del ESP en el contexto de una negociación.

9. El concepto general de ESP comprende esencialmente dos operaciones de cálculo, y en cada caso se optará por una u otra en función de la naturaleza y las particularidades de las medidas de ayuda que hayan de cuantificarse. La primera operación consiste en calcular las transferencias presupuestarias a los productores. La segunda supone cuantificar la diferencia entre un precio interno y un precio mundial. En general, se utiliza la primera cuando la ayuda tiene su origen en una transferencia de fondos públicos a un determinado producto o sector, y la segunda, toda vez que la ayuda provenga del mantenimiento de un precio interno superior al precio mundial; en uno y otro caso hace falta un conocimiento razonablemente completo de las medidas y programas aplicados por los gobiernos a cada producto o grupo de productos y de la interacción de esas políticas y medidas.

10. Primera operación. Los programas o medidas que supongan un apoyo directo o indirecto a los ingresos y que se financien con recursos presupuestarios suelen calcularse sobre la base de la contabilidad pública. La exactitud de estas estimaciones depende de diversos factores, a saber:

- un conocimiento razonablemente exacto del costo presupuestario de dichas medidas; por ello se entiende no sólo la información

---

<sup>1</sup> En el anexo II se enumeran las medidas utilizadas por la OCDE en el cálculo de los ESP.

4. La idea central en el método del ESP es que las intervenciones oficiales en los mercados agrícolas influyen en los ingresos de los agricultores. El Equivalente en Subvenciones al Productor es el pago que habría que hacer en cada país para compensar a los agricultores la pérdida de ingresos resultante de la supresión de un determinado conjunto de medidas internas de política agrícola.

#### Evolución del concepto

5. El origen del concepto de ESP se remonta al "método estándar" elaborado por un órgano del GATT anterior a la Ronda Kennedy, el Comité II (COM.II/103, 29 de noviembre de 1960, párrafo 13), en aplicación de las recomendaciones de un grupo de expertos designado por el GATT. El grupo recomendó que se moderara gradualmente el nivel de protección agrícola y se realizara un estudio de los métodos que permitiesen medir los niveles de protección. Este concepto fue ampliado ulteriormente en los trabajos realizados por la FAO, que dieron lugar a la formulación de sendos equivalentes en subvenciones al productor y en subvenciones al consumidor (véase infra el párrafo 51 para el examen del ESC). La FAO publica regularmente estimaciones actualizadas del ESP para determinados productos. En el reciente estudio de la OCDE titulado "Las políticas nacionales y el comercio agropecuario" se calculan los ESP correspondientes a cierto número de productos en varios países con referencia al período 1979-1981. Este trabajo se halla en proceso de actualización (hasta 1986) y de ampliación, tanto por lo que se refiere a los países considerados como en lo tocante a los productos comprendidos.

6. Los ESP (y los ESC) son parámetros clave del modelo econométrico que utiliza la OCDE para medir los efectos que tiene en la producción y el comercio la reducción de los niveles de ayuda en el contexto de una pluralidad de productos y de países. Los resultados de la aplicación del modelo confirman en general que cuanto más amplio sea el número de países y productos que abarque la reducción concertada de los niveles de ayuda, mayores serán los beneficios, expresados en unos precios más realistas en el mercado mundial y en una reducción al mínimo de los costos del reajuste. Cabe señalar que los resultados arrojados por el modelo de la OCDE se basan en la hipótesis de que las reducciones del nivel de ayuda interna van acompañadas de reducciones de la protección en la frontera.

#### Cálculo del ESP

7. La intervención oficial en la agricultura puede tener como resultado una transferencia de renta entre el gobierno y los agricultores o entre los consumidores y los agricultores:

<sup>1</sup> Los productos son los siguientes: trigo, maíz, cebada, sorgo, arroz, azúcar, soja, colza, productos lácteos, carne de bovino, carne de porcino, carne de aves de corral, carne de ovino, lana y edulcorante de maíz con alto contenido de fructosa. Además de la CE (10), el estudio abarca las políticas de Australia, Austria, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y Nueva Zelanda.

## ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

---

### MEDIDA CUANTITATIVA DE LA AYUDA: EL ESP

#### Nota de la Secretaría

##### Introducción

1. El presente documento tiene por objeto servir de base para un debate informal sobre el método del Equivalente en Subvenciones al Productor (ESP) destinado a cuantificar los niveles de protección y de ayuda presupuestaria en el sector agrícola. En él se pretende, además de explicar los conceptos básicos planteados, poner de relieve algunas de las cuestiones pertinentes que sería necesario abordar si se decidiera utilizar el ESP, o alguna variante del mismo, en las negociaciones.

#### PARTE I: Un enfoque global

##### Concepto básico

2. Los gobiernos intervienen de diversas maneras para proteger y ayudar a los productores agrícolas. Si bien los aranceles son una forma importante de protección en el comercio de productos agropecuarios, las medidas no arancelarias relacionadas con los mecanismos internos de apoyo a los precios y los ingresos tienden a predominar en muchas áreas de dicho comercio, si no en todas. La complejidad y la diversidad de las medidas empleadas para proteger el funcionamiento de los mecanismos internos de apoyo a los precios y los ingresos han constituido, en negociaciones anteriores, un gran obstáculo para la elaboración de un método integral y equilibrado de liberalización del comercio agropecuario. Puede considerarse que el ESP, como medida amplia del apoyo prestado a los ingresos de los productores mediante intervenciones oficiales en la producción y el comercio, sirve de base para un enfoque global de la negociación de compromisos relativos al nivel y la forma de la ayuda en la agricultura. El ESP puede también servir para reducir a un mínimo el problema que plantea la evaluación del contenido y el equilibrio de las concesiones.

3. Con el ESP se procura combinar las diferentes formas de intervención oficial en la agricultura en una cifra cuantificable y única para cada producto importante o para todo el sector agropecuario, o para ambos. Se puede utilizar el ESP para comparar los niveles de intervención oficial en la agricultura entre distintos países, entre distintos productos agropecuarios o en el transcurso del tiempo.

En el pasado se han considerado otros métodos posibles para cuantificar el nivel de protección y/o de ayuda al sector agropecuario. En el anexo I se describen brevemente los principales ejemplos.

CUADRO 4

Valor de las importaciones de Japón provenientes de países del SELA por arancel de nación más favorecida (Millones de dólares)

Producto	Antes de la Ronda de Uruguay				Después de la Ronda de Uruguay			
	Libre acceso	Hasta 10%	Más de 10%	Total	Libre acceso	Hasta 10%	Más de 10%	Total
Tropicales	565	55	150	770	591	67	112	770
Derivados de la extracción de los recursos naturales	619	1 936	40	2 595	1 774	790	31	2 595
Textiles	19	33	14	66	19	45	2	66
Otros	1 032	1 369	34	2 435	1 378	1 036	21	2 435
<b>Total</b>	<b>2 235</b>	<b>3 393</b>	<b>238</b>	<b>5 866</b>	<b>3 762</b>	<b>1 938</b>	<b>166</b>	<b>5 866</b>

Fuente: Base de datos de la UNCTAD y elaboraciones de los autores.

llo, como los tropicales, pesqueros, vestido, artículos de piel, calzado, valijas y maletas. En consecuencia, la profundidad del recorte en el ANMF promedio ponderado con importaciones de naciones en desarrollo parece menor que con las de países industrializados.

Los ejemplos más importantes que ilustran las crestas arancelarias y el escalonamiento son el café, las frutas tropicales y el cacao. Las importaciones de café sin tostar son libres, pero si el producto es tostado se le aplica un arancel de 20% y de 24.2% cuando se trata de extractos y preparaciones. Las frutas tropicales tienen un arancel de 9.1%; en conserva, 21%, y preparados o en jugo, 27.5%. Los granos de cacao tienen libre acceso mientras que en pasta el arancel es de 15% y en polvo, de 21.5%. En ninguno de los tres casos Japón ha hecho oferta alguna de reducciones en la Ronda de Uruguay.<sup>12</sup>

## Conclusiones

Del examen de los tres mercados se deduce que aun cuando las concesiones en los ANMF ofrecidos por la CE, Estados Unidos y Japón son globalmente satisfactorias, al desglosarse por sectores o productos individuales de interés para los países en desarrollo el rango es insuficiente. Como resultado se cumple con la meta de 33% en el recorte de ANMF aplicada en términos globales; no obstante, si se consideran las ofertas sectoriales no se alcanzaría en los casos de productos tropicales, algunas categorías DERN, textiles, vestido y otros artículos manufacturados como calzado, cerámica y objetos de vidrio, entre otros.

Después de la puesta en práctica de las concesiones arancelarias (1988-1989), el valor de las importaciones procedentes de los países en desarrollo sujetas a aranceles elevados se reduciría de 57 000 millones de dólares a 30 000 millones. Sin embargo, la discrimi-

nación contra estos países aumentaría ya que, tomando los tres mercados en su conjunto, su participación pasaría de 59 a 62 por ciento. El escalonamiento de los aranceles también continuaría.

De conformidad con la estrategia de desarrollo y los objetivos de crecimiento económico, en años recientes un número considerable de países en desarrollo ha llevado a cabo medidas unilaterales de liberación de importaciones. Este proceso, que en muchos casos se inició antes de la Ronda de Uruguay, ha continuado de forma gradual. Las reformas de la política comercial en algunos de ellos han logrado reducir aranceles, simplificar las estructuras arancelarias, dismantelar numerosas medidas no arancelarias y aumentar significativamente sus consolidaciones arancelarias en el GATT.

Algunos países en desarrollo de América Latina han hecho recortes arancelarios mayores que los comprometidos por los principales países desarrollados. La aplicación de estas medidas ha sido muy costosa para las economías de aquella región y ha implicado sacrificios financieros onerosos, con efectos negativos en las esferas económica y social.

De acuerdo con la decisión adoptada en Montreal, las medidas de liberación autónoma requieren de crédito y reconocimiento. Sin embargo, no hay evidencia de que los países en desarrollo participantes en la Ronda de Uruguay los hayan obtenido.

A pesar de la liberación unilateral que un creciente número de países en desarrollo ha llevado a cabo, y de su participación activa en la Ronda de Uruguay, no han obtenido ventajas considerables en la reducción de los aranceles elevados que afectan a sus exportaciones. Al iniciarse la Ronda esos países se enfrentaban al doble problema de aranceles elevados y amplias medidas no arancelarias en sectores de interés actual o prospectivo para ellos. Respecto de los primeros, las ofertas presentadas por los países industrializados durante esta Ronda, pese a ser significativas en su conjunto, siguen sin atacar en forma satisfactoria el problema. □

12. UNCTAD, *Selected Issues on Restrictions to Trade*, UNCTAD/IT/1/24, 12 de marzo de 1990, p. 68.

por su propuesta de "cero por cero", es decir, mercado libre para ciertos sectores y eliminación total de medidas no arancelarias, sujeto a una completa reciprocidad por parte del país exportador. Entre las mercancías que tendrán este tratamiento están, entre otros, madera y papel, ciertos productos químicos, acero (con una propuesta mucho más ambiciosa) y aluminio.

Para las mercancías no incluidas en esa propuesta se anunció una serie de "reducciones potenciales" que serían efectivas sólo si respondiesen a pedidos de otros participantes y a cambio de concesiones aceptables tanto en medidas arancelarias como en no arancelarias.<sup>8</sup> En agricultura la posición estadounidense fue exactamente la contraria, al preferir un enfoque de fórmula, en el cual ofrece una reducción lineal de 75 por ciento.

A pesar de que los aranceles estadounidenses son relativamente bajos en promedio, si se toman en cuenta diferentes categorías de

valente ad valorem, en tanto que el de jugos de frutas que contengan más de 1% de alcohol etílico por volumen es 644.9 por ciento.<sup>9</sup>

El escalonamiento arancelario se da en varias categorías de productos; por ejemplo, las importaciones de pescado y moluscos frescos o congelados tienen acceso libre sobre la base ANMF, pero si presentan cierto grado de procesamiento se les aplica un arancel que aumenta significativamente en relación con el nivel de valor agregado: 35% para el atún enlatado y para harinas de vegetales, como ajos y cebollas.<sup>10</sup>

Si las condiciones de reciprocidad se cumplieran en todos los sectores (excluyendo textiles), seguramente la reducción ofrecida cumpliría con la meta de Montreal. En textiles, sin embargo, la reducción del ANMF que se ofrece es muy modesta. Dado que éstos contribuyen en forma importante a las exportaciones de los países en desarrollo, la concesión arancelaria promedio de todos

CUADRO 3

Importaciones de Estados Unidos provenientes de países del SELA por arancel de nación más favorecida (Millones de dólares)

Producto	Antes de la Ronda de Uruguay				Después de la Ronda de Uruguay			
	Libre acceso	Hasta 10%	Más de 10%	Total	Libre acceso	Hasta 10%	Más de 10%	Total
Tropicales	2 628	1 761	233	4 622	2 869	1 753	1	4 622
Derivados de la extracción de recursos naturales	2 540	3 206	10	5 756	4 266	1 486	3	5 755
Textiles	—	943	2 605	3 548	17	1 034	2 497	3 548
Otros	3 193	18 611	786	22 590	9 802	12 169	619	22 590
<b>Total</b>	<b>8 361</b>	<b>24 521</b>	<b>3 634</b>	<b>36 516</b>	<b>16 954</b>	<b>16 442</b>	<b>3 120</b>	<b>36 516</b>

Fuente: Base de datos de la UNCTAD y elaboraciones de los autores.

productos se nota una gran dispersión ya que el arancel medio ponderado es de 2% para madera, papel y materiales impresos y de 17.2% en fibras y productos textiles. Como se desprende del cuadro 3, las exportaciones de textiles de los países de América Latina a Estados Unidos que enfrentaron gravámenes superiores a 10% tuvieron un valor de 2 605 millones de dólares. Después de las concesiones efectuadas en la Ronda de Uruguay el valor de esas exportaciones se reduciría apenas a 2 497 millones (-4.1%).

El rango de los aranceles aplicados por este país varía también respecto a cada producto. Así, el arancel específico a hojas de tabaco cortadas, molidas o pulverizadas representa 701% del equi-

los productos no agrícolas, ponderada por las importaciones de países en desarrollo, sería mucho menor que dicha meta.

Japón

Japón busca armonizar las estructuras arancelarias mediante la "fórmula canadiense",<sup>11</sup> es decir, efectuando cortes más profundos a los aranceles más altos. Sin embargo, excluye ciertos productos de interés para la exportación de los países en desarro-

9. GATT, *Trade Policy Review. The United States of America 1989*, Ginebra, marzo de 1990, p. 199.

10. *Ibid.*

11.  $R=32+D/5$ , donde R es la reducción y D el arancel base, para llegar a una reducción máxima de 38%. Después de aplicar esta fórmula, los aranceles se redondean hacia abajo a números enteros o mitades. Las tasas que caen por abajo de 3% se eliminan. Esta fórmula recorta los aranceles de 10 a 6.6 por ciento; solamente los mayores de 15% continúan por encima de 10 por ciento.

8. En el sector siderúrgico, por ejemplo, este proyecto forma parte del "Programa de liberación de la importación de acero". Las reglas para reducir, consolidar y, cuando sea apropiado, eliminar los aranceles en este sector se han incluido en los "Acuerdos de consenso" a los que ha llegado con varios socios comerciales (Australia, Brasil, CE, Finlandia, México, Japón, República de Corea y Trinidad y Tabago).

CUADRO 2

Valor de las importaciones de la CE provenientes de países del SELA por arancel de nación más favorecida  
(Millones de dólares)

Producto	Antes de la Ronda de Uruguay					Después de la Ronda de Uruguay				
	Libre acceso	Hasta 10%	Más de 10%	No disponible	Total	Libre acceso	Hasta 10%	Más de 10%	No disponible	Total
Tropicales	280	3 064	1 347	111	4 802	2 880	668	1 146	108	4 802
Derivados de la extracción de recursos naturales	2 805	960	652	31	4 448	2 805	1 018	594	31	4 448
Textiles	1	462	211	0	674	1	673	-	0	674
Otros productos	3 571	3 140	547	6	7 264	3 571	3 670	17	6	7 264
<b>Total</b>	<b>6 657</b>	<b>7 626</b>	<b>2 757</b>	<b>148</b>	<b>17 188</b>	<b>9 257</b>	<b>6 029</b>	<b>1 757</b>	<b>145</b>	<b>17 188</b>

Fuente: Base de datos de la UNCTAD y elaboraciones de los autores.

que aquí se estudian con base en los aranceles efectivos antes de la Ronda de Uruguay, la composición de los flujos de comercio identificados por origen, las técnicas de recorte arancelario utilizadas y alguna indicación de los productos y líneas incluidos en los ofrecimientos de los países en materia arancelaria hasta la reunión ministerial de Bruselas.

Esta evaluación preliminar se refiere a las ofertas arancelarias para todos los productos, excepto los comprendidos en el grupo de negociación sobre agricultura.<sup>6</sup> Es decir, se incluyen los aranceles negociados en el grupo de aranceles propiamente dicho (que, si para todos los participantes incluye manufacturas, sólo para algunos incluye otros sectores), así como los gravámenes pertenecientes a los grupos de negociación sobre productos tropicales y DERN.

### Oferta de la Comunidad Europea

Posiblemente la oferta de la CE en materia de aranceles elevados es la más favorable, ya que se basa en una fórmula que tiene un efecto armonizador, pues recorta en mayor proporción los aranceles elevados que los más bajos.<sup>7</sup> Dado que los países en desarrollo tienen una participación relativamente alta en las importaciones comunitarias con aranceles elevados, éstos en principio se beneficiarían más que los socios comerciales desarrollados.

6. En el sector agrícola, las ofertas que se hicieron antes de la reunión ministerial de Bruselas son aún provisionales y están supeditadas a resultados concretos en medidas de frontera, reducciones en apoyos internos y subsidios a la exportación.

7. La reducción (R) es igual al arancel base (D) más 20, o  $R=D+20$ , para aranceles de 30% o menos. Los aranceles de 30% o más se recortan a la mitad, hasta un arancel máximo de 20%. Así, para un arancel de 10% la reducción ofrecida es 30%. Por esta fórmula, los aranceles de hasta 13.3% se recortan en un tercio, mientras que la reducción arancelaria es progresivamente más alta para aranceles mayores que 13.3 por ciento.

Se hicieron concesiones importantes en productos industriales. De hecho, la aplicación de la fórmula comunitaria de recorte reduciría los aranceles en el sector textil a menos de 10% ad valorem. Para objetos de vidrio, cocina y mesa, el nivel sería de menos de 5%. Sin embargo, otros sectores quedan aún sujetos a aranceles elevados. Por ejemplo, los ANMF para ciertos artículos, como calzado, se reducirían de 20 a 12 por ciento ad valorem, que si bien es un descenso importante, el arancel final aún es elevado.

Del mismo modo, la oferta europea en productos DERN excluye los pesqueros cuyos aranceles fluctúan entre 10 y 22 por ciento. Esto es desfavorable para un buen número de países en desarrollo que son potencialmente exportadores. En los productos DERN, la CE aplica un arancel medio de 11.2% ad valorem a las importaciones provenientes de América Latina, que ofrece reducir a 10.1 por ciento.

En algunos sectores las importaciones comunitarias reflejan claramente el escalonamiento arancelario. Por ejemplo, el tabaco sin elaborar paga un arancel promedio de 13%, mientras que el manufacturado causa más de 66% en promedio. En el caso del café, el crudo está gravado con 4% mientras que el tostado (descafinado) es de 15%. El arancel promedio simple es 13.7%. En el sector de cuero, calzado y artículos de viaje los promedios simples aumentan de cero, para materias primas, a 3.7% para semimanufacturas y 6.9% para productos manufacturados.

Estados Unidos

En 1989 sólo 17.1% de las importaciones de los países en desarrollo entró a este país libre de arancel. Del 89.2% que tuvo algún gravamen, 59.2% pagó aranceles de entre 2.5 y 10 por ciento y 16.4% de entre 10 y 40 por ciento.

En lo referente a manufacturas, Estados Unidos basó su negociación arancelaria en el enfoque de pedido y oferta complementaria



CUADRO I

Importaciones según el arancel (nación más favorecida)  
(Millones de dólares)

País	Total <sup>1</sup> (1)	Antes de la Ronda de Uruguay				Después de la Ronda de Uruguay			
		Hasta 10% <sup>2</sup>		Mayor de 10%		Hasta 10% <sup>2</sup>		Mayor de 10%	
		Valor (2)	Participación porcentual 3=2/1	Valor (4)	Participación porcentual 5=4/1	Valor (6)	Participación porcentual 7=6/1	Valor (8)	Participación porcentual 9=8/1
<b>CE</b>									
Total	331 473	210 459	63.0	48 934	14.7	243 361	73.0	10 763	3.2
Países industrializados	218 757	154 189	70.0	19 740	9.0	170 457	78.0	3 725	1.7
Países en desarrollo	96 411	47 758	49.0	26 887	27.9	62 750	66.0	6 162	6.4
SELA	17 188	7 626	44.0	2 757	16.0	6 028	35.0	1 757	10.2
<b>Estados Unidos</b>									
Total	383 645	272 773	71.0	36 922	9.6	167 850	44.0	32 548	8.5
Países industrializados	250 605	184 665	74.0	15 981	6.4	112 665	45.0	12 461	5.0
Países en desarrollo	131 550	87 446	66.0	21 629	16.4	54 736	42.0	19 900	15.1
SELA	36 516	24 521	67.0	3 634	10.0	16 442	45.0	3 120	8.5
<b>Japón</b>									
Total	138 490	76 947	56.0	12 753	9.2	51 999	38.0	5 858	4.2
Países industrializados	78 023	40 479	52.0	3 416	4.4	19 887	25.0	1 402	1.8
Países en desarrollo	56 220	34 960	62.0	9 247	16.5	30 944	55.0	4 404	7.8
SELA	5 866	3 393	58.0	238	4.1	1 938	33.0	166	2.9

1. Incluye importaciones libres de arancel y excluye agricultura.

2. Excluye importaciones libres de arancel.

Fuente: Base de datos de la UNCTAD y elaboraciones de los autores. Los datos de la CE y Japón son de 1988; los de Estados Unidos de 1989.

ciento.<sup>4</sup> En el mercado estadounidense la situación es similar: para productos alimenticios los niveles son de 4.5 y 11.2 por ciento; en textiles y vestido, 13.1 y 17.2 por ciento, y en calzado, 1.4 y 10.2 por ciento.

En la segunda mitad de los ochenta algunos países industrializados tomaron medidas unilaterales de liberación que en ciertos casos afectaron a categorías importantes de mercancías. Japón, por ejemplo, a los "no sensibles" desde hace varios años les aplica un ANMF menor que sus niveles consolidados (Ronda de Tokio).

Otro ejemplo de liberación unilateral es Australia. En mayo de 1988 se anunció un programa de reducción gradual de aranceles, conforme al cual los mayores de 15% descenderían en forma escalonada a esta cifra, y los ubicados entre 10 y 15 por ciento pasarían a 10%. Estas disminuciones no se aplicarían a productos sujetos a cuotas, como textiles y vestido, calzado y automóviles. Sin embargo, en estos sectores también se están reduciendo los aranceles promedio, mediante, principalmente, la eliminación de cuotas restrictivas en los aranceles primarios.

Austria también ha efectuado reducciones arancelarias efectivas a partir de enero de 1990. Esta medida se tomó como una concesión adelantada en el contexto de la Ronda de Uruguay, pero está limitada a dos años.

### La Ronda de Uruguay

En la reunión de Montreal<sup>5</sup> se adoptó la decisión de fijar una meta al menos tan ambiciosa como la lograda por los participantes en la Ronda de Tokio (33% de reducción global de ANMF). Posiblemente se alcance ese objetivo si la Ronda de Uruguay llega a feliz término. Por lo menos esa era la expectativa de los meses previos a la reunión de Bruselas en diciembre de 1990 donde se esperaba concluir la Ronda.

La imprevista prolongación de la Ronda de Uruguay como consecuencia de la ruptura de las negociaciones en Bruselas añade un elemento de gran incertidumbre respecto a los resultados finales de logros de aquella. En el campo arancelario una evaluación completa de las concesiones finales sólo podrá llevarse a cabo cuando la Ronda concluya. Sin embargo, es posible hacer una evaluación preliminar de las concesiones arancelarias de los tres mercados

4. Secretaría de la UNCTAD, "Protectionism and Structural Adjustment: Statistical Information Annex", TD/B/I.282/Add.1, 22 de enero de 1991, cuadros I.18, y I.19.

5. Revisión de medio período de la Ronda de Uruguay, abril de 1988.

especiales y limitantes, o simplemente fuera de las negociaciones, tales como agricultura, textiles y vestido, servicios y propiedad intelectual. Otro avance de la Ronda de Uruguay, que se relaciona con la anterior y es de igual importancia por los efectos esperados y los retos que presenta, fue lograr la participación efectiva de los países en desarrollo en las negociaciones. Desde esta óptica, adquiere particular importancia examinar cuáles pueden ser los alcances de la Ronda de Uruguay para reducir los aranceles elevados que afectan a los países en desarrollo exportadores y así disminuir en lo posible el escalonamiento arancelario.

En este trabajo se hace un análisis de la incidencia de las crestas y el escalonamiento arancelarios a que se enfrentan las exportaciones de los países en desarrollo, los latinoamericanos en particular, a tres de los más importantes mercados del mundo: Estados Unidos, Japón y la CE.<sup>1</sup> En la primera parte se identifican los sectores donde se concentran los aranceles elevados. Éstos, como se verá, aumentan en la medida en que los productos tienen un mayor valor agregado. En la segunda parte se hace una evaluación somera de las ofertas presentadas durante la Ronda de Uruguay y se estudia en particular las ventajas que representan para los países en desarrollo, desde el punto de vista de mejoras y reducción en la incidencia de los aranceles altos.

### Definición e incidencia de los aranceles elevados

A pesar de la progresiva reducción de los aranceles de las economías industrializadas, en ciertos sectores y productos, tanto primarios como manufacturados, aquéllos son mucho más elevados que el promedio. Algunas de las mercancías sujetas a ellos son de importancia capital para la estrategia exportadora de los países en desarrollo.

Cualquier definición de "arancel elevado" tiene que ser, por fuerza, arbitraria. En un análisis de la distribución de los promedios de las tasas arancelarias prevalecientes después de la Ronda de Tokio se demuestra que 66.9% de las líneas arancelarias de la CE, 82.8% de las de Japón y 83.1% de las de Estados Unidos oscilaban entre cero y diez por ciento; los aranceles mayores de 10% se concentraban en el rango de 10 a 15 por ciento, correspondiendo 14.5% a la CE, 8.6% a Japón y 8.1% a Estados Unidos.<sup>2</sup> Los aranceles entre 15 y 20 por ciento en estos tres mercados era de 3.7, 3.7 y 3.1 por ciento, respectivamente. Esta distribución indica que si bien la mayor parte de los aranceles en esos países es menor a 10%, una proporción significativa de sus importaciones se grava con tasas superiores. Dada esta distribución, Erzan y Karsenty definen al arancel alto como el mayor de 10% ad valorem. Es la definición que se utilizará en este trabajo.

1. En 1984 estos tres países industrializados absorbieron 88% de las importaciones provenientes de las naciones en desarrollo.

2. Erzan y Karsenty, *Problems Facing High Tariffs in Major Developed Market Economies*, Discussion Paper, núm. 22, UNCTAD, pp. 2-4.

Si se toma como punto de partida las tasas arancelarias basadas en la Ronda de Uruguay, se observa que casi 100 000 millones de dólares en importaciones de productos no agrícolas<sup>3</sup> de la CE, Estados Unidos y Japón, se realizan con un arancel de nación más favorecida (ANMF) de más de 10%. De ese total, 57 000 millones de dólares provienen de países en desarrollo. La proporción de importaciones desde estas naciones a las que se aplican aranceles elevados es 59%, es decir, mucho mayor de lo que se supondría dada su menor participación en las compras externas totales de estos países (33%). Un gran número de productos con aranceles elevados están excluidos de los SGP de estos mercados industrializados, o reciben menores beneficios que otros sectores arancelarios.

En los tres mercados considerados el perfil de las exportaciones de los países en desarrollo a los que se aplican aranceles elevados presenta una gran similitud: se trata básicamente de textiles, vestido, calzado, productos de vidrio, cerámica y metal. Asimismo, un número considerable de subsectores de exportación de productos derivados de la extracción de recursos naturales (DER) y productos tropicales también se enfrentan a aranceles superiores al promedio, por no mencionar el también distorsionado pero no tan complejo terreno de la agricultura.

Con frecuencia se ha señalado la necesidad de que los países en desarrollo aumenten sus exportaciones manufactureras. Por ejemplo, se podría elevar el grado de procesamiento de los productos agrícolas y tropicales para que alcanzaran un valor agregado mucho mayor que el que típicamente prevalece. Sin embargo, esos esfuerzos sólo tendrán éxito si las economías industrializadas importadoras reducen el escalonamiento arancelario que les permite mantener tasas elevadas de protección efectiva para sus industrias. Por lo mismo, los países en desarrollo tienen un interés considerable en que se reduzcan los aranceles elevados.

Como se observa en el cuadro 1, la proporción de los productos comerciados entre las naciones industrializadas que sufre aranceles elevados en sus propios mercados es menor que la de exportaciones de países en desarrollo.

En escala sectorial, las importaciones de los países industrializados también se enfrentan a una menor proporción de crestas que las naciones en desarrollo. Por ejemplo, en el mercado común de los textiles y la ropa pagan un arancel medio ponderado de 9.7% cuando provienen de los primeros y de 12% si su origen es de los segundos; para calzado los niveles son de 9.7 y 13.9 por ciento respectivamente, y para productos alimenticios de 11.4 y 11.7 por

3. Incluye productos tropicales y productos extraídos de la explotación de recursos naturales, menos petróleo. Por lo tanto, esta estimación se refiere a las mercancías consideradas en cualquiera de los grupos negociadores de acceso a los mercados de la Ronda de Uruguay, excepto el grupo negociador sobre agricultura.

## Aranceles elevados en los grandes mercados: desventaja para los países en desarrollo

Esperanza Durán

Serafino Marchese

Rene Vossenaar\*

**D**urante la posguerra, siete rondas de negociaciones comerciales multilaterales han contribuido a reducir de manera significativa el promedio de los aranceles al comercio exterior. Antes de los años cuarenta, la media de los países industrializados era de aproximadamente 40%. Al cabo de las seis primeras rondas [Ginebra (1947-1956), Annecy (1949), Torquay (1951), Dillon (1962) y Kennedy (1967)], el gravamen promedio de esas naciones había descendido a 8%. La reducción progresiva de los aranceles continuó y, como resultado de la Ronda de Tokio (1979), llegaron hasta promedios de 5.6, 5.5 y 4.8 por ciento en la Comunidad Europea (CE), Japón y Estados Unidos, respectivamente, según estimaciones del GATT. Esta liberación comercial ha contribuido, sin duda, al crecimiento económico mundial.

Sin embargo, a pesar de estos promedios relativamente bajos de los países desarrollados, la tendencia hacia una mayor liberación comercial global ha encontrado dos importantes obstáculos: los elevados aranceles en sectores y productos de importancia y el uso cada vez más frecuente de medidas no arancelarias. Ambos frenos se han convertido en una creciente preocupación para los países en desarrollo.

\* Los autores son, respectivamente, consultora y funcionarios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Parte de este trabajo se realizó con el patrocinio del Programa PNUD/UNCTAD de Asistencia a los Países en Desarrollo. Los autores agradecen la asistencia técnica y los valiosos comentarios de Sergio Delgado, Rafael Sánchez y Wojciech Stawowy.

El segundo de estos elementos, la protección no arancelaria, particular en su versión moderna con ropajes técnicos (normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, etc.), forma parte central de la temática del comercio actual y se le considera uno de los problemas más importantes en las negociaciones multilaterales. La estructura arancelaria, en cambio, aunque ha recibido atención en términos globales no se percibe como un obstáculo importante para el acceso a los mercados. Es bien sabido que los aranceles que los Estados Unidos o la CE imponen a los textiles, la ropa o los productos hortifrutícolas son muy elevados, guardando poca relación con los mencionados promedios de 5 o 6 por ciento. En cambio, por lo general se ha examinado en conjunto la amplia cobertura de los aranceles elevados, así como su mayor incidencia en las exportaciones de los países en desarrollo, particularmente las de productos más procesados (escalonamiento arancelario).

En efecto, como se mostrará en este trabajo, la incidencia de los aranceles elevados es desproporcionadamente mayor en las importaciones procedentes de naciones en desarrollo que en el comercio entre países industrializados. Al mismo tiempo, los aranceles de éstos tienden a ser más altos para productos con mayor procesamiento, lo que constituye un obstáculo adicional al desarrollo (maduración económica) de los sectores afectados. Por otra parte, generalmente los acuerdos preferenciales que podrían ampliar el acceso a esos mercados de los países en desarrollo no han sido muy útiles para contrarrestar los efectos de los aranceles elevados, pues muchos de los renglones sujetos a éstos no están incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

El inicio de la Ronda de Uruguay (1986) marcó un nuevo rumbo en la historia de las negociaciones comerciales multilaterales, al incluirse sectores que en el pasado habían quedado sujetos a regl-



Cuadro 4

Índice de frecuencia de las medidas no arancelarias aplicadas por la CEE a las exportaciones de países seleccionados de América Latina y el Caribe en 1990 (porcentaje)

Países	Total CEE				Comunitarias										Nacionales	
	Total def. amplia estr.	RC	Total def. amplia AT	CA + AT	AD/CH	LA	Definición estricta					Total def. amplia est. g/	Total def. amplia est. g/			
							Total	RC	LNA	Cont	RVE			Tex	Pr	
Total América Lat. y Caribe	22.1	15.9	13.7	19.8	2.5	0.7	6.2	13.1	10.7	3.3	0.2	0.9	6.3	4.4	4.4	4.4
Argentina	26.6	22.7	19.1	24.7	3.5	0.1	3.1	20.7	17.0	5.9	0.3	0.8	9.9	8.7	5.2	5.2
Bolivia	4.4	3.1	2.7	2.2	0.4	0.0	0.9	0.9	0.4	0.4	0.0	0.0	0.0	0.9	2.2	2.2
Brasil	22.8	18.8	17.3	21.2	1.3	1.6	6.2	17.2	15.6	2.0	0.1	2.8	10.8	2.5	4.1	4.1
Chile	22.1	18.6	12.3	18.7	7.4	0.0	1.3	15.6	8.7	8.2	0.6	0.4	0.0	12.4	4.1	4.1
Colombia	37.1	9.6	8.7	35.9	6.9	0.0	27.9	3.9	2.9	2.9	0.7	0.0	0.0	2.1	5.9	5.9
Costa Rica	16.0	9.7	8.1	12.5	4.0	0.0	2.2	6.5	4.8	4.8	0.8	0.0	0.0	3.8	3.2	3.2
Ecuador	19.3	13.1	10.0	15.9	6.0	0.0	0.7	9.4	6.3	4.3	2.1	0.0	0.0	4.3	3.7	3.7
El Salvador	5.7	4.4	4.4	1.9	0.0	0.0	1.3	0.6	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	3.8	3.8
Guatemala	33.6	9.8	8.0	32.2	4.6	0.0	23.5	4.3	2.5	2.5	0.2	0.0	0.0	3.4	5.5	5.5
Honduras	14.7	13.1	11.8	13.1	1.6	0.0	0.0	11.4	10.2	10.2	0.4	0.0	0.0	2.4	1.6	1.6
México	21.9	7.3	5.9	19.8	1.2	0.9	15.3	3.0	1.6	1.6	0.1	0.0	0.0	2.4	4.3	4.3
Nicaragua	9.7	7.3	7.3	5.6	0.4	0.0	2.4	3.2	3.2	3.2	0.0	0.0	0.0	3.2	4.0	4.0
Paraguay	10.4	8.5	7.3	8.3	4.0	0.0	1.9	6.4	5.2	5.2	0.0	0.0	0.0	5.0	2.1	2.1
Perú	40.3	38.2	37.2	39.6	2.0	0.0	0.3	37.5	36.4	1.6	0.5	0.0	34.7	1.3	6.2	6.2
Uruguay	29.8	27.1	21.2	28.3	5.6	0.0	1.5	25.8	19.3	5.8	0.3	0.0	13.2	10.7	4.9	4.9
Venezuela	20.1	10.5	6.4	15.4	2.2	1.4	7.8	5.7	1.4	1.4	0.3	0.0	0.0	5.2	5.2	5.2

Fuente: Banco de datos de la UNCTAD sobre medidas de control del comercio.

a/ Coinciden con los contingentes.

tituye el mejor ejemplo de ello en estos momentos. Sin embargo, el acero está siendo objeto de un trato semejante.

Se han conjugado dos factores para asegurar que las tasas arancelarias sigan siendo variables. Una es la renuencia de la mayor parte de los países desarrollados a reducir la protección de ciertas industrias "sensibles". La otra es la ineficacia de muchos de los miembros más pequeños del GATT como negociadores, ineficacia que en el caso de muchos países en desarrollo refleja una actitud de resistencia a la negociación que constituye una cuestión de principio. En consecuencia, las tasas efectivas de protección arancelaria aplicables a ciertas actividades, incluida la elaboración de materias primas, son bastante elevadas. Hay también una predisposición contraria a las exportaciones de los países en desarrollo (Balassa y Balassa 1984, páginas 180-184). Las medidas de protección distintas de los aranceles—y la protección de industrias que están especialmente favorecidas por las barreras no arancelarias— tienden a aumentar aún más la diferencia entre las tasas nominales y efectivas de protección.

El resultado ha sido que las políticas comerciales de los países desarrollados, si bien son liberales en general, tienen características que exigen todavía un mayor grado de liberalización (Baldwin 1984). Además de esos defectos existentes en los mecanismos y la estructura de las medidas de protección en los países desarrollados, se está produciendo un empeoramiento de las políticas. Habiendo perdido la posibilidad de variar la dosis de aranceles, los responsables de las políticas han llenado el frasco de medicamento vacío con remedios mucho más ponzoñosos. El alto desempleo, los rápidos cambios de la ventaja comparativa y las fuertes fluctuaciones de los tipos de cambio y las balanzas en cuenta corriente se han combinado para hacer que el proteccionismo venga resultando cada vez más respetable desde los años setenta. En consecuencia, hay pruebas inquietantes de un aumento gradual pero aparentemente inexorable de las barreras no arancelarias a la importación en los decenios de 1970 y 1980 (Nogués, Olechowski y Winters 1986, páginas 29-30; OCDE 1985, Cuadro 1.4).

#### *Los costos de la protección para los países desarrollados*

Como señala Richard Harris, de Queen's University en Kingston, Canadá, en una reciente e importante contribución: "Es bien sabido que los cálculos convencionales de los costos de la protección arrojan cifras que son bastante pequeñas, a menudo del orden del 0,5% al 2% del PNB" (Harris 1984, página 1016). Sin embargo, Harris observa que estas estimaciones excluyen los efectos de las economías de escala. Usando un modelo que toma en cuenta esas economías, estima que el libre comercio unilateral por parte del Canadá podría aumentar su bienestar económico en un 4,1% y que el libre comercio multilateral podría aumentarlo en hasta el 8,6% (Harris 1984, Cuadro 2).

De la mayor parte de las estimaciones de los efectos de la protección en el bienestar que abarcan a toda la economía se excluyen muchos otros elementos además

de las economías de escala. Se excluyen también los costos de los grupos de presión en favor de la protección, los costos de la menor competencia y los costos del intervencionismo discrecional. Si todos esos costos se tomaran en cuenta, los costos de la protección probablemente serían aún más altos que las estimaciones de Harris. No obstante, la conclusión general, es decir, que los costos de la protección son modestos para los países desarrollados, especialmente los más grandes, probablemente tendría validez, simplemente debido a que sus niveles globales de protección son también modestos.

Por esta razón, la irracionalidad de las políticas se hace más obvia cuando se comparan los costos de la protección con los supuestos beneficios. Si nos centramos solamente en las limitaciones voluntarias de las exportaciones, mecanismo de protección especialmente popular e ineficiente, podemos citar estudios que han estimado los costos anuales por empleo preservado en el Reino Unido en 7.500 para el calzado no de cuero, 13.000 para los pantalones, camisas y blusas tejidas, 31.500 para los automóviles y por lo menos 80.000 para los grabadores de video a comienzos del decenio de 1980 (Greenway y Hindley 1985, Cuadro 1.1). En el Canadá, dadas las prestaciones sociales proporcionadas por el Gobierno, una política de protección permanente de las prendas de vestir a través de limitaciones de las exportaciones costaría un dólar por cada centavo, más o menos, traspasado a los trabajadores (Wolf y otros 1984, página 126). En el caso de las limitaciones voluntarias de las exportaciones aplicadas a las ventas de acero a los Estados Unidos, el valor actual en un plazo de cinco años de las pérdidas económicas totales se ha estimado en US\$25 por cada dólar de mayores ingresos (Tarr y Morkre 1984, Cuadro 6.3). Las limitaciones voluntarias de las exportaciones son excepcionalmente costosas debido a que traspasan gran parte del impuesto implícito a los consumidores en el extranjero, pero aun los aranceles pueden ser muy costosos en comparación con los beneficios del ajuste pospuesto. En el caso de los Estados Unidos, entre septiembre de 1983 y agosto de 1984 todos los aranceles existentes considerados en conjunto costaron a la economía US\$81 anuales por cada dólar ahorrado de costos de ajuste (Tarr y Morkre 1984, página 7).

Estos tipos de resultados se encuentran una y otra vez en las obras académicas. De hecho, los efectos de gran parte de la protección son contumaces incluso desde el punto de vista de los objetivos establecidos. Por ejemplo, las limitaciones voluntarias de las exportaciones han acelerado el desplazamiento de los competidores hacia el extremo más alto de los mercados y han aumentado en forma equivalente la competencia a que se enfrenta la industria nacional, ya bajo fuertes presiones, salvo a plazo muy corto (Feenstra 1984, página 56).

#### **Cómo la liberalización beneficia a los países en desarrollo**

Sobre una base individual, los países pequeños pueden beneficiarse indirectamente de las medidas de liberalización adoptadas por otros países. Sin embargo, colectivamente, este grupo de países es importante, porque repre-

senta la mitad de las importaciones mundiales. Además, incluye a muchos de los países más proteccionistas del mundo. Sería muy conveniente, por lo tanto, incluso desde la perspectiva mundial, que estos países más pequeños (incluidos los países en desarrollo) también procedieran a la liberalización. Sin embargo, para que esto suceda tienen que estar convencidos de que obtendrán beneficios directos.

#### *Características de la protección en los países en desarrollo*

Las políticas comerciales de muchos países en desarrollo incorporan altos niveles medios de protección mundial, reforzados por controles cuantitativos de las importaciones y una amplia dispersión de las tasas nominales de protección y, más aún, de las efectivas (Krueger 1984, Cuadro 3.1). Una razón que explica esta dispersión es que los bienes de producción, especialmente los bienes de capital, están menos protegidos porque se consideran más esenciales que los bienes de consumo. Del mismo modo, se condena como dispendioso el uso de las escasas divisas para importar bienes que se producen en el país. El resultado es paradójico, en el sentido de que los incentivos mayores se dan a la producción de bienes considerados demasiado poco esenciales como para importarlos. Hay también una fuerte predisposición contraria a la producción de bienes exportables, debido a que un impuesto a las importaciones equivale a un impuesto a las exportaciones (Clements y Sjaastad 1984, Capítulo 3). Esta predisposición a menudo queda compensada en parte con un sistema de incentivos a las exportaciones casi tan caótico como el de protección contra las importaciones.

#### *Los efectos de la liberalización en los países en desarrollo*

La experiencia de los países en desarrollo proporciona un laboratorio natural para los efectos de las políticas comerciales, cuestión que quizás sea la que más se ha investigado en la economía del desarrollo.

La conclusión de esa investigación es clara. Las economías con poca predisposición contraria a las exportaciones y una dispersión moderada de la protección de las industrias individuales de sustitución de importaciones, como Hong Kong, Singapur, Taiwan (Provincia de China) y la República de Corea, han tenido un desempeño superior al de las que no tienen estas características. Su desempeño ha sido superior en cuanto al crecimiento no sólo de las exportaciones sino también del producto, el empleo y los salarios reales (Bhawati 1986, páginas 17-19). Incluso Chile experimentó un rápido crecimiento y diversificación de las exportaciones luego de la liberalización registrada en el decenio de 1970, a pesar de que ésta se vició a fines de dicho decenio y comienzos del de 1980 debido a errores en las políticas macroeconómica y cambiaria, así como a causa del calamitoso deterioro de la relación de intercambio (Congdon 1985, páginas 36-45). En contraste con ello, las economías que adoptaron medidas generales de protección (como la Argentina o la India) han sufrido los efectos de tasas bajas de

crecimiento económico, repetidas crisis de balanza de pagos y alta intensidad de capital y lento crecimiento del empleo en el sector manufacturero (Balassa, 1977).

El éxito no ha exigido nada que se aproxime a la liberalización total. La República de Corea ha utilizado muchos mecanismos proteccionistas, como también lo había hecho el Japón. Lo más importante es la estructura de los incentivos. En Corea, por ejemplo, esa estructura nunca se desvió mucho de la que habría prevalecido con un sistema de libre comercio (Frank, Kim y Westphal 1975, Capítulo 10). Además, en los casos en que hubo divergencias, como en la promoción de industrias pesadas en Corea en el decenio de 1970, los resultados no fueron de ningún modo favorables.

Ian Little, en su examen del desempeño de Taiwan (Provincia de China), junto con el de Hong Kong, Singapur y la República de Corea, ha sostenido lo siguiente:

No puede haber duda alguna de que la causa principal de la aceleración [del crecimiento económico de Taiwan] fue la serie de modificaciones de las políticas comercial y cambiaria. Este proceso de cambio comenzó tentativamente en 1955 con reintegros de los impuestos indirectos sobre las exportaciones y una devaluación, y se consolidó más en 1958-60 con la unificación de los tipos de cambio, una nueva devaluación y la eliminación de los controles de muchas importaciones de materiales. Continuó en el decenio de 1960 con un mayor grado de liberalización, la creación de zonas francas industriales y fábricas en régimen de franquicia aduanera, y cierta simplificación de los incentivos a la exportación, hasta que en el decenio de 1970 en Taiwan prácticamente no había controles comerciales. Son pocos los casos tan claros de causa y efecto en la historia económica. (Little 1979, página 474.)

#### *Cómo la liberalización ha mejorado el desempeño económico*

El "experimento de laboratorio" de los países en desarrollo en relación con la política comercial proporciona útil información sobre la forma en que la liberalización mejora el desempeño de la economía. En primer lugar, está la explotación de la ventaja comparativa. Se ha logrado un crecimiento excepcionalmente rápido de los ingresos y el empleo encauzando una proporción creciente de la fuerza laboral potencial hacia la fabricación de bienes para exportación con uso intensivo de mano de obra (Krueger 1983). En segundo lugar, está la relajación de las restricciones cambiarias. Estas restricciones adquieren cada vez mayor intensidad en una economía orientada al interior, pues las tentativas de aumentar los incentivos para ahorrar divisas a través de una mayor protección conducen a que progresivamente se ahorren menos divisas en el margen. En tercer lugar, está la posibilidad de explotar las economías de alcance y de escala. Por último, está la mayor competencia que encaran las empresas que operan en gran escala en el mercado mundial. Esta competencia hace que les resulte imperativo mejorar sus operaciones y, al mismo tiempo, les facilita la obtención de información acerca de cómo lograrlo.

Los países que aplican políticas proteccionistas po

drían por lo menos estar en mejores condiciones de enfrentar las conmociones externas, pero la experiencia de más de un decenio de turbulencia no confirma este supuesto (Balassa, 1984). Las economías sin una predisposición contraria a las exportaciones se ajustan más eficazmente a las conmociones externas. La razón probablemente es que les resulta más fácil reorientar los productos de los mercados internos a los internacionales cuando ocurren variaciones de la demanda interna global con ajustes relativamente moderados del tipo de cambio real.

#### *Cómo la liberalización se relaciona con la eficiencia de las políticas*

Los regímenes de políticas comerciales proteccionistas, aparte de introducir una costosa predisposición contraria a las exportaciones, casi siempre generan una amplia gama de incentivos aplicados a las distintas actividades. Esta disparidad en materia de incentivos puede tener un efecto importante en cuanto a dónde una economía usa sus recursos y con qué grado de eficiencia. En un extremo, una actividad privadamente lucrativa (como el montaje de vehículos automotores) podría tener un valor agregado negativo a precios mundiales, debido a que el costo en divisas de los insumos excede del valor en divisas del producto. En el otro extremo, la producción interna de un artículo de importación no protegido que se considera "esencial" (quizás un tipo de maquinaria) está sometida a una fuerte tributación por la protección concedida a sus insumos. Generalmente, esta dispersión de los incentivos no es algo planeado. Además, a menudo es no sólo inexplicable sino, en realidad, lo contrario de lo que los responsables de las políticas parecen querer.

Contra este trasfondo de políticas, la liberalización general promovería la eficiencia, pero podría no ser ese el caso con la liberalización selectiva o parcial. Por ejemplo, los países en desarrollo a veces han procedido a la liberalización moderando las restricciones cuantitativas a la importación de productos "esenciales" cuyos aranceles eran también relativamente bajos. Este tipo de liberalización puede incluso aumentar la variancia de los incentivos y ampliar de esa manera las distorsiones en la asignación de los recursos. ¿Cómo se aseguran entonces los gobiernos de que la liberalización mejore la eficiencia de la estructura de protección, especialmente en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales?

#### *Por qué la liberalización es el método óptimo*

Un argumento que se esgrime para corregir la predisposición contraria a las exportaciones mediante una liberalización directa más bien que mediante un programa de subvenciones compensatorias a la exportación es que tanto en el GATT como, especialmente, en la política comercial de los Estados Unidos, existen prohibiciones de otorgar ese tipo de subvenciones. Cada vez hay más probabilidades de que se toman medidas para compensar dichas subvenciones. Podría ser más sensato, por lo tanto, considerar que la reducción de la protección y los ajustes conexos del tipo de cambio nominal constituyen

las formas mejores de aminorar la predisposición contraria a las exportaciones. Aún más, ésta sería la forma más eficiente de promover las exportaciones, puesto que los sistemas de incentivos a la exportación rara vez se aplican por igual a todas las exportaciones efectivas y posibles.

Más allá de esta cuestión práctica, hay argumentos que en principio son contrarios a la discreción administrativa inherente al enfoque de las políticas de "un paso hacia adelante, un paso hacia atrás". Una cuestión importante es la "captación de rentas". Una economía que utiliza como norma el proteccionismo discrecional es también una en que los grupos de presión en favor de la protección constituirán una actividad empresarial importante, quizás la principal (Krueger, 1984, páginas 534-35). ¿Por qué ha de derrochar sus esfuerzos un hombre de negocios en producir eficientemente para el mercado mundial si, ejerciendo presiones en favor de la protección en el mercado interno, puede enriquecerse con mucha mayor facilidad? Sin embargo, en un régimen liberal seguro, esos esfuerzos tendrían una orientación socialmente más lucrativa. Es cierto que los gobiernos intervencionistas en economías como la República de Corea y Taiwan (Provincia de China) han evitado los aspectos más negativos de la captación de rentas. Empero, hay que recordar la condición necesaria (y rara vez cumplida) para alcanzar el éxito: la existencia de un gobierno eficiente y fundamentalmente honrado, dedicado al objetivo de fomentar el progreso económico. Tal gobierno debe estar plenamente consciente de que se necesitan incentivos uniformes para lograr la eficiencia, y debe estar resuelto a mantener las políticas requeridas para ello ante las sinceras solicitudes de recibir un trato especial.

Otro problema complejo relacionado con las políticas es que un gobierno no puede saber qué está haciendo efectivamente. Los regímenes de políticas proteccionistas tienden en la práctica a ser opacos en sus efectos. Una razón de ello es el grado de protección mutuamente compensatoria; otra, los tipos de instrumentos seleccionados. Hay, para decirlo simplemente, demasiadas políticas. No obstante, es imposible que un gobierno aplique políticas con objetivos bien definidos y los recursos del caso, aun cuando se trate de políticas intervencionistas, si no sabe qué efectos tienen realmente esas políticas de incentivos. Para que una industria reciba ayuda especial, debe gozar de más protección que las demás. Sin embargo, en el caótico régimen proteccionista habitual no es frecuente que se tabule el nivel de protección, y mucho menos que se conozca. Los gobiernos que se hallan en esta difícil situación son como una madre que desea hacer regalos a su hijo en una fiesta de cumpleaños y decide luego lanzarlos al aire para que los coja cualquier niño. Mientras más compleja es una política, más difícil es para un gobierno asegurar que se aplique como corresponda.

#### *La liberalización y las negociaciones comerciales multilaterales*

Supongamos que se acepta que la liberalización es, en verdad, el medio adecuado para mejorar las políticas



comerciales. ¿Cómo se puede asegurar que la liberalización reúna las condiciones necesarias?

Las condiciones formales pueden expresarse de la siguiente manera: dado el objetivo de reducir la variancia de los incentivos, la liberalización necesita dos elementos. El primero es la eliminación de las restricciones cuantitativas, especialmente debido a que esas restricciones tienden a crear incentivos para la producción de bienes protegidos que son mayores de lo que se reconoce habitualmente y hacen que resulte difícil saber cuál es en realidad la estructura de los incentivos. El segundo elemento es la reducción de la dispersión de las tasas nominales de protección arancelaria, probablemente por medio de la rebaja en primer lugar de las tasas más altas a través del método de "concertina" de reducción arancelaria (Corden 1974, páginas 369-70). Por muy poderosos que sean los argumentos en favor de la liberalización planeada en esta forma, es difícil liberalizar unilateralmente una protección muy arraigada. Una razón es el poder que tienen los grupos de presión que surgen con la protección. Otra es la persistencia de las dificultades de balanza de pagos que dan lugar a la protección en primer lugar. Esas dificultades, a su vez, reflejan a menudo tensiones políticas que se manifiestan en la inflación, los déficit no financiados de las finanzas públicas y los niveles cada vez más bajos de las reservas de divisas (Wolf 1986, páginas 5-7).

Los acuerdos internacionales pueden dar ímpetu político a la liberalización, pero existe el riesgo de que ésta resulte ser económicamente ineficiente. Los responsables de las políticas encaran un dilema. La liberalización unilateral destinada a mejorar la estructura de los incentivos puede ser políticamente inviable. Pero la liberalización acordada multilateralmente puede no mejorar la estructura de protección aun si es viable, y es muy posible que no lo sea en el caso de los países pequeños.

De modo que la liberalización puede causar dos problemas en un marco de reciprocidad. En primer lugar, puede suceder que las ofertas de liberalización de hecho no sean reciprocadas. En este caso, tendrá que abandonarse la liberalización, a expensas de los propios compatriotas de uno, o tendrán que hacerse concesiones sin recibir nada en cambio. En segundo lugar, es posible que las ofertas de liberalización se acepten sólo parcialmente. En este caso, la liberalización resultante fácilmente podría ser muy ineficiente. Es probable que ambos problemas sean agudos para los países pequeños. Aún más, la indiferencia del resto del mundo con respecto a las políticas de uno significa que es difícil usar la negociación multilateral como un instrumento para resistir las presiones proteccionistas en su propio país. Al haber logrado "comprar" muy poco con la liberalización, un gobierno no puede pretender "vender" la revancha en el exterior como mecanismo para resistir la protección en su país.

Las principales potencias pueden aspirar a mejorar sus propias políticas y el entorno internacional por medio de ofertas de celebrar negociaciones sobre la liberalización, pero la mayoría de los países no pueden hacerlo. Los países más pequeños probablemente pueden derivar los máximos beneficios de las negociaciones comerciales multilaterales si primero determinan qué estructura de

protección quieren y luego conforman sus políticas comerciales en función de ese objetivo a cambio de lo que tengan posibilidades de obtener.

### Razones en favor de la liberalización

Para las distintas economías y para el mundo en general, la liberalización comercial es una medida acertada. En el caso de los principales países desarrollados, la liberalización es la única forma de lograr un entorno mundial satisfactorio, especialmente debido a que la alternativa no es el statu quo sino más bien el aumento de la protección. En el caso de los países más pequeños, tanto desarrollados como en desarrollo, la liberalización puede justificarse más o menos independientemente de lo que suceda en otras partes, pero su atractivo sería mayor en una economía mundial abierta. Como en la mayoría de los viajes, lo mejor es ir acompañado. Pero incluso si uno se ve forzado a ir solo, un viaje hacia una mayor liberalización comercial resultará provechoso.

### Referencias

- Balassa, Bela. 1978. *Los incentivos a la exportación y el comportamiento de las exportaciones en los países en desarrollo: análisis comparativo*. CEPAL, Santiago, Chile
- . 1984. *Adjustment to External Shocks in Developing Economies*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 472. Washington, D.C.
- , y Carol Balassa. 1984. "Industrial Protection in the Developed Countries." *The World Economy* 7,2 (junio):179-96.
- Baldwin, Robert. 1984. "Trade Policies in Developed Countries." En Ronald W. Jones y Peter B. Kenen, compiladores, *Handbook of International Economics*. Vol. 1. Amsterdam: North Holland.
- Bastiat, Frederic. 1964. *Economic Sophisms*. Traducido por Arthur Goddard. Nueva York: The Foundation for Economic Education.
- Bhagwati, Jagdish N. 1986. *Export Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence*. Serie de temas de políticas de desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , y Douglas A. Irwin. 1987. "Return of the Reciprocitarians: U.S. Trade Policy Today." *The World Economy* 10,2 (junio):109-30.
- Clements, Kenneth, y Larry A. Sjaastad. 1984. *How Protection Taxes Exporters*. Thames Essay 39. Londres: Trade Policy Research Center.
- Congdon, T.G. 1985. *Economic Liberalism in the Cone of Latin America*. Thames Essay 40. Londres: Trade Policy Research Center.
- Corden, W.M. 1978. *Política comercial y bienestar económico*. Madrid: ICE. Colección Selecciones de Economía.
- Curzon, Gerard. 1965. *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*. Londres: Michael Joseph.
- Feenstra, Robert C. 1984. "Voluntary Export Restraint in U.S. Autos, 1980-81: Quality, Employment, and Welfare Effects." En Robert E. Baldwin y Anne O. Krueger, compiladores, *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*. Chicago: University of Chicago Press, para el National Bureau of Economic Research.
- Frank, Charles R., Jr., Kwang Suk Kim, y Larry E. Westphal. 1975. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. Nueva York y Londres: Columbia University Press, para el National Bureau for Economic Research.

- Greenaway, David, y Brian Hindley. 1985. *What Britain Pays for Voluntary Export Restraints*. Thames Essay 43. Londres: Trade Policy Research Center.
- Harris, Richard. 1984. "Applied General Equilibrium Analysis of Small Open Economies with Scale Economies and Imperfect Competition." *The American Economic Review* 74,5 (diciembre):1016-32.
- Henderson, David. 1986. *Innocence and Design: The Influence of Economic Ideas on Policy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Krueger, Anne O. 1983. *Trade and Employment in Developing Countries. Vol. 3. Synthesis and Conclusions*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- . 1984. "Trade Policies in Developing Countries." En Ronald W. Jones y Peter B. Kenen, compiladores, *Handbook on International Economics*. Vol. 1. Amsterdam: North Holland.
- Little, Ian M.D. 1979. "An Economic Reconnaissance." En Walter Galenson, compilador, *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1982. *Economic Development: Theory, Policy, and International Relations*. Nueva York: Basic Books, para el Twentieth Century Fund.
- Nogués, Julio, Andrzej Olechowski, y L. Alan Winters. 1986. *The Extent of Nontariff Barriers to Imports of Industrial Countries*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 789. Washington, D.C.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 1985. *Cost and Benefits of Protection*. París.
- Secretaría de GATT 1980. *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio: Informe complementario del Director General del GATT*. Ginebra
- . *El Comercio Internacional en 1985-86*. Ginebra.
- Tarr, David G., y Morris E. Morkre. 1984. *Aggregate Costs to the United States of Tariffs and Quotas on Imports: General Tariff Cuts and Removal of Quotas on Automobiles, Steel, Sugar and Textiles*. Washington, D.C.: Bureau of Economics Staff Report to the Federal Trade Commission.
- Wolf, Martin. 1986. "Timing and Sequencing of Trade Liberalization in Developing Countries." *Asian Development Review* 4,2:1-24.
- Wolf, Martin, Hans Heinrich Glismann, Joseph Pelzman, y Dean Spinanger. 1984. *Cost of Protecting Jobs in Textiles and Clothing*. Thames Essay 37. Londres: Trade Policy Research Center.



## Por qué hay resistencia a la liberalización

*Richard Cooper*

El comercio no es libre porque los gobiernos en alguna oportunidad adoptaron medidas para restringirlo, y desde entonces las diversas partes interesadas dependen de esas restricciones, y por ello se oponen vigorosamente a su eliminación.

¿Por qué, a pesar de los argumentos en favor del libre comercio, los gobiernos imponen restricciones al comercio, y cuán válidas son sus razones? Teniendo en cuenta que las restricciones existen y que algunas partes han venido a depender de ellas, ¿cómo pueden los gobiernos vencer mejor la resistencia a su abolición? El resto de este capítulo analiza estos dos interrogantes.

### Razones esgrimidas para restringir el comercio

¿Por qué restringen los gobiernos las importaciones? Sin duda, la razón principal es que los responsables de tomar decisiones políticas en general no han aceptado la justificación económica del libre comercio. En cambio, todavía está ampliamente difundido el sentimiento mercantilista: vender es bueno, comprar es una necesidad lamentable. De esto se desprende que comprar en el país es preferible a comprar en el extranjero, si ello no entraña un sacrificio enorme en cuanto al precio y la calidad. Se considera que comprar en el país favorece al bienestar nacional, y que comprar afuera mejora el bienestar de algún otro país.

La dificultad que plantea esta opinión generalizada y aparentemente basada en el sentido común es que no toma en cuenta los efectos indirectos en la economía, especialmente en las exportaciones, de la restricción de las importaciones para alentar a la población a comprar en el país. Cuando se restringen las importaciones de importantes materias primas o productos intermedios o bienes de capital, los efectos son evidentes. El control de las importaciones de acero barato eleva el costo de los automóviles y de otros productos que utilizan acero en su fabricación, y los hace menos competitivos con otros productos comparables que pueden utilizar acero menos costoso.

Un efecto menos evidente, pero probablemente más importante, es que la restricción de algunas importaciones obstaculiza las exportaciones, o estimula las importaciones no sujetas a restricciones, mediante un mecanismo general

de ajuste que opera a través del tipo de cambio o de los costos internos de la mano de obra y el capital. En general, la reducción de determinadas importaciones no mejorará la balanza comercial de un país (que es la diferencia entre su ahorro nacional y su inversión interna). También disminuirán las exportaciones (o aumentarán las importaciones no sujetas a restricciones) después de la imposición de nuevas restricciones a algunas importaciones. Las excepciones son las restricciones que aumentan el ahorro nacional (como podrían hacerlo los ingresos arancelarios destinados a reducir un alto déficit del presupuesto fiscal) o reducen la inversión interna. La proposición precedente no es válida solamente para algunas economías en algunas ocasiones. Se deriva de un conjunto coherente de cuentas nacionales que se aplica a todos los países todo el tiempo. Es, en la jerga de los economistas, una identidad contable y no una relación de comportamiento. Por consiguiente, para ser eficaces, las propuestas tendientes a restringir las importaciones con miras a mejorar la balanza comercial de un país deben ser claras acerca de cómo se van a ajustar los demás componentes de las cuentas nacionales—el ahorro nacional y la inversión interna— para lograr el resultado deseado. A menudo no se realiza el ajuste necesario para alcanzar ese resultado.

### *La protección contra las importaciones provenientes de países con salarios bajos*

Hay otra consideración de "sentido común" que se utiliza para justificar la protección contra la competencia de las importaciones, y es que un país no puede competir con los salarios bajos prevalecientes en otros. Esta opinión, que está generalizada en varios países muy desarrollados, puede ser válida para determinadas industrias o actividades, pero puede no serlo para todo un país. Esto se debe a que los salarios en cada país se pagan en moneda nacional, y no es posible ni siquiera comparar los salarios monetarios en diferentes países hasta que se conoce el tipo de cambio entre sus monedas. Sin embargo, a largo plazo el tipo de cambio reflejará en gran medida la productividad de los diferentes países y la demanda relativa de sus productos en los mercados mundiales. Los países bien dotados de recur-



tos, o que disfrutaran de una elevada productividad, tienden a tener salarios monetarios altos determinados por los tipos de cambio de su moneda, pero no necesariamente costos salariales altos.

Respecto del argumento en favor de la protección basado en los salarios bajos también tienen que tomarse en cuenta varias observaciones empíricas. En primer lugar, los países con las restricciones más rigurosas de las importaciones en estos momentos tienden a ser los que tienen salarios bajos y no los que tienen salarios altos. Los países con salarios bajos a menudo consideran que no pueden competir eficazmente con los países que tienen salarios altos (muy desarrollados). Este razonamiento es acertado en lo que se refiere a algunos productos, pero no a todos; excepto para esos productos, los salarios altos no son un obstáculo para el éxito de las exportaciones. En segundo término, en el decenio de 1950 se dio gran importancia a la escasez mundial de dólares debida a que muchos países querían comprar bienes fabricados en los Estados Unidos, no obstante el hecho de que los salarios en este país eran entonces, con mucho, los más altos del mundo a los tipos de cambio vigentes.

En tercer lugar, se considera que los países supercompetitivos actualmente son el Japón y Alemania, y los dos tienen salarios altos a los tipos de cambio vigentes. En realidad, en los últimos tres decenios los salarios del Japón se han sextuplicado en términos reales (corregidos para tomar en cuenta la inflación del país), siendo ese aumento mucho mayor que el registrado en los salarios de la mayoría de los demás países. Además, han aumentado nueve veces en dólares debido a la valorización del yen frente al dólar en este período. Los salarios en el Japón han subido en gran parte a causa del éxito de las exportaciones del país. Con los salarios actuales, el Japón no es competitivo en algunos productos que hace un decenio podía exportar competitivamente. Pero eso se debe al éxito que ha tenido con la exportación de otros productos.

El factor clave es que ningún país puede ser mundialmente competitivo en todos los productos, porque los salarios son "demasiado altos" para competir con algunos productos en todos los países, independientemente de cuál sea el nivel salarial. Asimismo, en un mundo que crece y cambia continuamente, en que hay constantes innovaciones, la lista de los productos que la mayoría de los países pueden exportar competitivamente cambia sin cesar. Oponerse a este cambio mediante restricciones de las importaciones es oponerse al cambio económico en general, lo que equivale a su vez a oponerse a la creciente prosperidad económica.

### *La protección de las industrias nacientes*

Un argumento muy conocido en pro de la restricción de las importaciones, que se ha utilizado durante 150 años, es el que se basa en las "industrias nacientes" para justificar la protección. En esencia, este argumento supone que un país puede llegar a ser internacionalmente competitivo en una actividad a la que actualmente no se dedica, pero que tardará varios años en lograrlo. Mientras tanto, sostiene el argumento, la industria naciente no puede competir eficazmente con las empresas extranjeras ya establecidas, y por ende requiere protección de la

competencia de las importaciones en sus primeros años. Cabe hacer varias observaciones con respecto a este argumento. En primer lugar, la presunción es que la industria con el tiempo será competitiva, de tal manera que la protección requerida es estrictamente de carácter temporal, abarcando sólo el período inicial. En segundo término, si la industria finalmente será rentable sin protección, ¿por qué los empresarios privados no pueden obtener préstamos para cubrir el período inicial de pérdidas y reembolsarlos con sus ingresos futuros? Después de todo, pocas empresas tienen ganancias desde el comienzo; es necesario un período inicial de inversión, aprendizaje y desarrollo del mercado, durante el cual la actividad no se autofinancia.

Por consiguiente, el argumento de las industrias nacientes requiere otros elementos. O los empresarios privados por alguna razón no pueden obtener los préstamos que necesitan para sufragar los gastos de puesta en marcha, es decir, existe alguna imperfección en el mercado de capitales, o bien algunos de los beneficios sociales de la actividad en cuestión no se reflejan cabalmente en el rendimiento previsto de los inversionistas privados. El ejemplo típico es la capacitación de una fuerza laboral calificada, pero móvil. En última instancia, la industria no sólo debe llegar a ser competitiva, en el sentido de que pueda tener ganancias sin protección contra las importaciones, sino que además debe obtener una tasa de rendimiento de la inversión inicial que sea por lo menos tan alta como la que podría obtenerse en otros sectores de la economía.

Pero incluso si todas estas condiciones se cumplen, la protección contra las importaciones es una política inferior a la de luchar directamente contra la "imperfección" que impidió a los empresarios llevar a cabo ellos mismos la inversión, por ejemplo, mejorando el funcionamiento del mercado de capitales o subvencionando públicamente la capacitación de la mano de obra. Con demasiada frecuencia, el argumento de las industrias nacientes se aplica un poco a la ligera a toda actividad industrial que alguien desee emprender, sin averiguar si cumple todos los requisitos señalados anteriormente. Aun en los casos en que sí los cumple, no se investiga si existen métodos más satisfactorios que la restricción de las importaciones.

¿Son necesarias las restricciones de las importaciones para promover el desarrollo económico? Es verdad que la mayoría de los países han pasado por un período de protección relativamente elevada contra la competencia de las importaciones. Pero hay algunas excepciones importantes, en especial los casos de Hong Kong y el Japón antes de la primera guerra mundial. Además, también es cierto que la mayor parte de los países con un alto grado de protección han terminado por lamentar el haber establecido esa protección, y la han reducido a niveles moderados. Ese cambio de actitud se ha debido principalmente a que se han dado cuenta de que, si bien las restricciones de las importaciones pueden proteger al mercado interno de la competencia extranjera, no pueden asegurar la competitividad de las exportaciones del propio país en los mercados mundiales. Por el contrario, las restricciones casi siempre debilitan la competitividad de las exportaciones, y la mayoría de los países tienen mercados tan

pequeños que un buen desempeño en materia de exportación es fundamental para su continuo crecimiento económico.

#### *El alivio de las dificultades del proceso de ajuste al cambio*

En ocasiones la protección tiene su origen en un deseo comprensible de aliviar las dificultades de las empresas o trabajadores que experimentan un deterioro relativo de la competitividad, que llevaría, al menos temporalmente, al desempleo de la mano de obra y a la no utilización del capital. Cuando el cambio es rápido y se debe a las importaciones, las disposiciones del Artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, permiten la imposición temporal de medidas de protección con sujeción a varias condiciones. El problema radica en que la protección, una vez que se otorga, es difícil de eliminar. Los compradores de los bienes se acostumbran a los precios más altos, y los productores se habitúan a la protección y, sin ella, quedan expuestos a experimentar pérdidas, al menos a corto plazo. Por lo tanto, ejercen fuertes presiones para que se mantenga la protección, a menudo con éxito. Lo que comienza como una medida temporal para aliviar las dificultades del ajuste a la nueva competencia extranjera, pasa a ser una medida permanente que precisamente impide el ajuste y rebaja el nivel de las importaciones.

Otras razones coyunturales también llevan a restringir las importaciones, existiendo impedimentos parecidos para su eliminación posterior. Las más notables son las dificultades de balanza de pagos y el desempleo elevado o en rápido aumento.

*Dificultades de balanza de pagos.* Los países algunas veces experimentan graves dificultades de balanza de pagos. Disminuyen sus reservas y no pueden obtener préstamos para financiar el déficit en cuenta corriente. Para detener la hemorragia, introducen restricciones de las importaciones, que suelen ser selectivas, puesto que algunas importaciones son fundamentales para continuar alimentando a la población o mantener la producción agrícola e industrial. A menudo puede obtenerse alivio temporal de las dificultades de balanza de pagos de esta manera. Pero por las razones dadas anteriormente, el cambio no será duradero a menos que afecte por largo tiempo al equilibrio ahorro-inversión del país, por ejemplo, aumentando las utilidades generales de las empresas en relación con las inversiones, o los ingresos fiscales netos en relación con el gasto público. Las restricciones de las importaciones a menudo logran estos resultados a corto plazo. Pero los efectos suelen disiparse con el tiempo a medida que aumentan la inversión privada, el consumo, o el gasto público.

En ocasiones la política general de balanza de pagos comprende una devaluación monetaria que mantiene algo de la protección contra la competencia de las importaciones, y se eliminan las restricciones selectivas de las importaciones. Pero con demasiada frecuencia las restricciones de las importaciones duran más que la crisis de balanza de pagos. A los sectores protegidos les agrada la protección proporcionada y se oponen a su eliminación.

*Desempleo.* Los gobiernos también se sienten tentados a introducir restricciones de las importaciones cuando el nivel de desempleo es alto o aumenta rápidamente, con objeto de generar más empleo sustituyendo las importaciones con productos fabricados en el país. La adopción de esta política es aún más probable si se considera que las importaciones son la causa del aumento del desempleo, aspecto tratado anteriormente. Pero esto también puede suceder cuando los orígenes del desempleo son otros, tales como la recesión o el excesivo aumento de los salarios u otros costos laborales. También en este caso, el país puede lograr un cierto aumento del empleo a corto plazo, aunque a expensas del empleo en otros países. Esto representa la política de empobrecer al vecino que se aplicó en gran escala en el decenio de 1930.

Es complicado determinar si una política de este tipo tiene éxito a largo plazo, pues ello depende en parte de la intensidad del uso de mano de obra de las industrias de sustitución de importaciones en relación con las industrias de exportación, en parte de si los salarios reales no pueden reducirse, y, lo que no es menos importante, en parte de si otros países reaccionan del mismo modo, ya sea por afán de represalia o de emulación. Lo que puede señalarse es que incluso si se crean empleos, generalmente hay formas mejores (más eficientes) de lograr ese objetivo. Además, tal como se señaló antes, una vez que se establecen las restricciones de las importaciones, es difícil eliminarlas.

#### *La redistribución del ingreso*

Esto nos lleva naturalmente a una de las razones más poderosas para establecer restricciones de las importaciones. La protección beneficia, a menudo considerablemente, a algunas partes interesadas, incluso a expensas del público en general. En ocasiones ésa es la motivación original, y siempre es la razón de la resistencia vigorosa a su eliminación. Como lo expresara enérgicamente Cordell Hull, ex Secretario de Estado de los Estados Unidos y vigoroso defensor de un sistema comercial multilateral liberal: "Un arancel proteccionista... es inmoral y deshonesto, puesto que su única finalidad es aumentar los precios artificialmente... permitiendo así que un ciudadano imponga tributos injustos a otro."

Las restricciones de las importaciones orientadas a la redistribución del ingreso pueden instituirse intencionalmente cuando un grupo de ciudadanos se hace merecedor de simpatías especiales y de la comprensión de toda la ciudadanía. El caso más notable probablemente es el del otorgamiento de protección a los agricultores por medio de políticas nacionales que prevén el mantenimiento de los precios de los productos agrícolas locales bastante por encima de los precios mundiales y, por consiguiente, exigen la imposición de restricciones de las importaciones. Es probable, sin embargo, que en la mayoría de los casos no se tenga conciencia de los aspectos redistributivos de esas restricciones. Pero incluso cuando sí hay conciencia de ellos, no generan oposición.

La explicación corriente de este curioso fenómeno es que los consumidores como grupo no están tan bien organizados como los productores en la mayoría de los

países —y los costos de las restricciones de las importaciones están ampliamente repartidos— en tanto que la concentración de los beneficios es suficiente para que valga la pena ejercer presiones en favor de su obtención. Incluso en la agricultura, los consumidores probablemente no están conscientes de la magnitud de la transferencia que hacen a los agricultores mediante los precios más altos, puesto que generalmente la atención se centra en el gasto presupuestario. Además, se dice que el poder político de los agricultores es desproporcionadamente alto en muchos países industriales avanzados, en parte porque los cambios de representación política han ido a la zaga del rápido deterioro del empleo en la agricultura, y en parte porque se alega que los agricultores votan según sus intereses económicos y sin atender a lealtades partidistas más fácilmente que otros grupos de la sociedad.

En los casos en que la redistribución es políticamente aceptable y conveniente, las restricciones de las importaciones son casi siempre una manera costosa de lograrla, en comparación con enfoques más directos basados en el apoyo presupuestario. La razón es que las restricciones limitan el consumo de los productos de que se trate y fomentan la fabricación de sucedáneos. Un caso especialmente notable es el apoyo que brindan los Estados Unidos al azúcar. Los elevados precios de sostén, mantenidos estableciendo tanto un derecho de importación como cuotas de importación, aumentan apreciablemente el costo del azúcar para los consumidores estadounidenses. Sin embargo, más de la mitad de las ganancias estimadas de US\$3.000 millones obtenidas por los azucareros de los Estados Unidos en 1984 gracias a este programa favorecieron a tan sólo siete productores: cinco grandes empresas en Hawaii y dos explotaciones agrícolas de gran escala en Florida. Además, los elevados precios de sostén internos proporcionaron un incentivo para la fabricación y difusión del jarabe de maíz con alto contenido de fructosa, sucedáneo al que actualmente le corresponde más del 42% del mercado de edulcorantes de los Estados Unidos, frente a menos del 10% hace 20 años. Sería mucho más barato dar apoyo presupuestario directo a los pequeños productores de remolacha azucarera. Pero las partes interesadas probablemente consideran que el apoyo presupuestario es más vulnerable a reducciones en el futuro que las restricciones de las importaciones, razón por la cual prefieren las restricciones. Una forma de redistribución a la que no se da generalmente mucha importancia es la oportunidad que ofrecen las restricciones a los funcionarios de aduana u otros asociados con la aprobación de licencias de importación para solicitar y recibir sobornos, torciendo los reglamentos oficiales en un sentido u otro, o simplemente acelerando los trámites administrativos. Es indudable que esto reviste importancia en muchos países (aunque no en otros). Además, en los países donde los funcionarios están mal remunerados, es probable que esta forma de redistribución sea especialmente importante.

#### *La generación de ingresos fiscales*

Hay dos formas de redistribución que no constituyen necesariamente transferencias de un grupo de ciudadanos a otro. La primera es el derecho de importación motivado

por la necesidad de elevar los ingresos fiscales. Los impuestos son mal recibidos en todas partes, y a menudo la evasión impositiva es grave. Los derechos de importación tienen la gran ventaja administrativa de que se cobran solamente sobre los bienes extranjeros en los puertos de entrada, con frecuencia un punto de estrangulamiento por razones logísticas. Cabe señalar, sin embargo, que en los casos en que la percepción de ingresos es la motivación, el instrumento preferido de restricción es un derecho arancelario. Este no debe ser tan alto que reduzca las importaciones en forma considerable, puesto que eso frustraría su finalidad. En suma, hay un conflicto de finalidades entre un derecho fiscal, cuando es conveniente que la demanda interna de importaciones sea inelástica, y un derecho proteccionista, cuando la finalidad es sustituir los bienes de procedencia extranjera por productos nacionales en el mercado interno.

#### *El mejoramiento de la relación de intercambio*

Hay una segunda forma de redistribución que puede, al menos parcialmente, evitar las transferencias de un grupo de residentes a otro cuando un país logra inducir a los productores extranjeros a reducir sus precios. Es decir, mediante la restricción de las importaciones, un país puede mejorar su relación de intercambio. El mejoramiento de la relación de intercambio es una razón para restringir las importaciones que los economistas aceptan en general, cuando se considera la cuestión desde un punto de vista nacional más bien que internacional. Curiosamente, ese argumento está casi totalmente ausente de los debates de política sobre las restricciones de las importaciones. Vale la pena preguntarse por qué los países no comienzan a tratar de mejorar su relación de intercambio mediante la imposición de esas restricciones.

Vienen a la mente tres razones. La primera es que la manera más obvia de mejorar la relación de intercambio es la elevación de los precios de exportación. En efecto, algunos países han fijado impuestos u otras restricciones a las exportaciones con miras a aumentar sus precios: por ejemplo, el Brasil en el caso del café, Bangladesh en el del yute y, colectivamente, los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en el del petróleo. La segunda razón es que la mayoría de los países tal vez se dan cuenta de que no ejercen ninguna influencia eficaz en su relación de intercambio, es decir, que no tienen poder de monopolio en el mercado mundial en lo que respecta a sus exportaciones, ni de monopsonio en lo que atañe a sus importaciones. Esto seguramente sucede, salvo a plazo muy corto, en muchos países.

La tercera razón de por qué el argumento relativo a la relación de intercambio se usa con poca frecuencia puede relacionarse con el sentimiento mercantilista generalizado que se mencionó anteriormente, según el cual se considera que las exportaciones son deseables y que las importaciones constituyen una necesidad lamentable, y no se percibe ninguna conexión entre importaciones y exportaciones. En estas circunstancias, no se considera conveniente reducir los precios de las importaciones. De hecho, ha habido muchos casos de grandes importadores que han alentado a sus socios comerciales a restringir sus



exportaciones, y al hacerlo han elevado los precios extranjeros de las importaciones, lo que ha empeorado la relación de intercambio del país importador. Ejemplos recientes son los automóviles del Japón, el acero de Corea y Brasil, los semiconductores del Japón y, naturalmente, el extenso y complejo sistema de controles de las exportaciones de prendas de vestir que tienen muchos países. En estos casos, los costos para los consumidores de los países importadores exceden en forma clara y decidida de las ganancias de los productos que compiten por las importaciones.

#### *Motivaciones de carácter no económico*

También hay razones de carácter no económico que motivan algunas restricciones de las importaciones. La razón tradicional tiene que ver con la defensa nacional, cuando se considera necesario mantener un mínimo de producción agrícola o una determinada producción de acero o una industria de armamentos por razones de seguridad, incluso si los productos son más costosos de lo que serían las importaciones en tiempos de paz. Este argumento se acepta ampliamente como legítimo. Por esta razón, los intereses económicos enarbolan la bandera nacional y tratan de convencer al público en general de que sus actividades son necesarias para la seguridad nacional. Los intereses económicos estadounidenses han hecho esto en el caso del petróleo, los del Japón en el del arroz, los de Corea en el de los productos químicos, los del Brasil en el de las computadoras, etc. La mayoría de estos argumentos tienen una pizca de verdad, pero tan sólo eso, puesto que no especifican las circunstancias en las cuales la dependencia de los suministros extranjeros, incluida la de países vecinos, debilitaría la seguridad nacional. Además, por lo general suponen implícitamente que si no se restringen las importaciones la alternativa es que no haya una industria nacional, lo que en los países industriales avanzados rara vez sucede.

Hay otras razones no económicas para restringir las importaciones. Algunos observadores se sienten ofendidos por el consumo suntuario, que se manifiesta en bienes de consumo importados. Otros desean un cierto nivel de producción industrial por razones de prestigio y como prueba de modernismo, incluso a un costo considerable en términos del ingreso nacional. Un tercer grupo quiere proteger a la agricultura tradicional para mantener el encanto de la campiña.

Estos argumentos con frecuencia tienen cierto atractivo general, pero la mayoría oculta los intereses económicos de los que los propugnan. El costo económico estimado para la sociedad de estas finalidades no económicas rara vez se expone en una forma que permita a los responsables adoptar decisiones y a sus defensores públicos elegir conscientemente entre los factores económicos y los no económicos. Tampoco se proponen opciones, tales como la fijación de un impuesto suntuario general, para evitar proteger la producción interna de bienes de consumo suntuarios. Los argumentos europeos en favor de la Política Agrícola Común —con sus elevados precios de sostén por razones de belleza nacional— suenan falsos en vista de que Gran Bretaña tenía una campiña muy encan-

tadora incluso antes de ingresar a la Comunidad Europea, cuando casi no había restricciones a la importación de alimentos. Además, el encanto es una cuestión de gusto. Gran parte de Nueva Inglaterra ha vuelto a poblarse de bosques de madera dura debido al abandono de sus explotaciones agrícolas, lo que evidentemente no constituye un deterioro del paisaje campestre.

#### **Cómo vencer la oposición**

Si estas son las diversas motivaciones para restringir las importaciones, ¿qué lecciones pueden ser pertinentes para los negociadores comerciales encargados de la liberalización del comercio? Para decirlo con toda franqueza, ¿qué medidas pueden adoptar para vencer la oposición a la liberalización del comercio?

Cada país probablemente tiene algunas actitudes arraigadas que será imposible superar en el futuro cercano, y los negociadores simplemente deben soslayarlas. La fuente principal de oposición a la liberalización del comercio provendrá de los que, en cada país piensan que tienen mucho que perder. En consecuencia, el mejor enfoque comprende una combinación de diversas medidas: unas orientadas a reducir esas pérdidas, es decir, a aliviar la carga del ajuste al comercio más libre, y otras a convencer al resto de la población de los beneficios palpables que emanarán de ese comercio.

En el primer conjunto de disposiciones destinadas a reducir las pérdidas, un paso evidente es introducir gradualmente cualquier medida de liberalización comercial en un plazo de varios años. Este escalonamiento ha sido usual en las principales negociaciones comerciales desde 1945. La Ronda de Tokio de reducciones arancelarias permitió una etapa de transición de ocho años antes de que entraran en vigencia todas las reducciones negociadas. Otra medida obvia es proporcionar asistencia para el ajuste directamente a las partes afectadas, tanto empresas como trabajadores. Dicha asistencia podría comprender donaciones a los trabajadores para su capacitación y reubicación, combinadas con el pago de estipendios durante el período de capacitación. También podría comprender la concesión de préstamos con bajos intereses a las empresas o comunidades que deban mejorar su eficiencia o cambiar su línea de actividad como consecuencia de la liberalización comercial. Incluso podría ser conveniente en algunos casos proporcionar indemnizaciones directas a las partes afectadas, por ejemplo, mediante la absorción de algunas deudas pendientes de las empresas comerciales. Aparte de la etapa de transición, estos asuntos están en gran medida en las manos de los distintos gobiernos.

Respecto del segundo conjunto de medidas orientadas a convencer a la población de los beneficios de la liberalización, vale la pena mencionar que muchos beneficiarios serán los exportadores actuales y posibles. Los primeros saben quienes son, pero los segundos tal vez no lo sepan. La oposición a la liberalización proviene de aquellos que saben (o temen) que experimentarán pérdidas. El apoyo a la liberalización debe provenir en parte de los que no están seguros de ganar, porque el vínculo interno entre la liberalización de las importaciones y el fomento de las exporta-

ciones es indirecto, entrañando el razonamiento analítico, y también a causa de sentimientos mercantilistas. Por estas razones, los negociadores comerciales han hecho gran hincapié en reducir las barreras a las importaciones extranjeras al tratar de obtener el apoyo nacional.

Las reducciones negociadas de los aranceles extranjeros y otras restricciones de las importaciones crean nuevas posibilidades para las exportaciones. Este argumento es deficiente desde el punto de vista económico, pero es acertado políticamente. Su notable desventaja, sin embargo, es que tiene poco atractivo cuando las barreras a las importaciones ya son bajas, de modo que puede prometerse muy poco. Esta situación lleva a algunos países a una situación paradójica en que deben mantener o incluso aumentar sus barreras a las importaciones a fin de contar con poder de negociación en pro de la liberalización comercial. También subraya la posibilidad de que el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para los países en desarrollo no haya sido todo lo inequívocamente bueno que sus proponentes sostenían hace 20 años. Las franquicias aduaneras brindadas por los países desarrollados eliminan un argumento, posiblemente poderoso desde un punto de vista nacional, en favor de la liberalización comercial que, en todo caso, se precisaría. Por esta razón, el deterioro del SGP y el sólido y válido impulso hacia la graduación del mismo a medida que aumentan los ingresos en los países en desarrollo no son necesariamente acontecimientos desfavorables, incluso cuando se deben principalmente a las presiones proteccionistas de los países que conceden las preferencias.

Naturalmente, la eliminación de las restricciones debería ser de gran interés para los consumidores de los bienes importados. Por diversas razones, la movilización política de los consumidores ha sido difícil en la mayoría de los países. Muchos se dedican a producir bienes comercializables, y se preocupan más por sus trabajos que por el poder adquisitivo de un salario determinado. Pero la

mayoría de los artículos que participan en el comercio internacional no son bienes de consumo, sino bienes de capital o productos intermedios, y debería ser más fácil lograr que los compradores de estos productos intermedios apoyaran la liberalización de las importaciones, dado que se beneficiarían de la reducción de sus costos.

Finalmente, es necesario que los funcionarios centren su atención con más rigor en los argumentos propuestos para introducir o mantener las restricciones de las importaciones. Algunos de esos argumentos son válidos en algunas circunstancias, pero no en otras. Los partidarios de las restricciones naturalmente exageran los argumentos en su favor. ¿Se cumplen efectivamente las condiciones requeridas en un caso dado? Incluso si se cumplieron hace un decenio o dos, ¿se cumplen actualmente? Las restricciones de las importaciones que se imponen con carácter indefinido, por ejemplo, por razones de seguridad nacional o para asegurar un nivel dado de producción industrial, deben reexaminarse periódicamente para determinar si la protección aún se necesita en las condiciones prevalecientes. Además, debe fijarse un período limitado de vigencia para las restricciones motivadas por factores de más corto plazo, tales como una crisis de balanza de pagos, un ajuste a un aumento súbito de las importaciones o el deseo de fomentar una industria naciente en el momento de su implantación. De esa manera, se crea una fuerte presunción de que las restricciones se eliminarán con el tiempo y que deberán justificarse nuevamente si se desea prorrogarlas. Varios de los países recientemente industrializados han liberalizado las importaciones después de que sus nuevas industrias lograron establecerse en forma competitiva en el mercado internacional. Los productores no renuncian a la protección sin quejarse. Pero un motivo para lograr la competitividad —que ellos conocen muy bien— es el simple fantasma de que desaparezca la protección de que han gozado durante un corto período.



## Liberalización multilateral

Robert E. Baldwin

La Ronda Uruguay constituye la octava ocasión, desde la segunda guerra mundial, en que los miembros del GATT negocian una reducción de las barreras comerciales en un marco multilateral. Con este enfoque multilateral se ha logrado reducir la protección notablemente. Los aranceles medios en los países industriales más importantes disminuyeron de cerca del 40% a mediados de la década de 1940 a menos del 5% después de la Ronda de Tokio (1974-79). El desmantelamiento de las altas barreras a las importaciones que las naciones industriales erigieron durante la depresión económica de los años treinta se reconoce generalmente como un elemento clave del aumento de nueve veces del comercio mundial y de más de cuatro veces del ingreso mundial real ocurrido entre 1950 y 1985. La evidencia revela también que los países en desarrollo que han seguido políticas comerciales liberales orientadas hacia el exterior han acrecentado sus ingresos más rápidamente que los que han aplicado medidas restrictivas orientadas hacia el interior.

Pero el ritmo de progreso está decayendo ahora, a causa de las presiones de circunstancias macroeconómicas especiales y de cambios significativos de los costos comparativos en la economía mundial. Muchos países industriales han restringido recientemente el acceso a sus mercados internos, valiéndose en especial de medidas no arancelarias. Al proceder en esta forma, esos países amenazan la eficiencia de la asignación de los recursos mundiales y las perspectivas de desarrollo económico del mundo. La preocupación acerca de esos resultados adversos ha sido el motivo principal de la convocatoria a una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

En las primeras dos secciones de este capítulo se explica cómo y por qué funciona el enfoque multilateral de la liberalización del comercio, y se comparan sus ventajas y desventajas con las de los enfoques unilateral, bilateral y plurilateral. Las siguientes secciones describen la forma en que las negociaciones multilaterales han evolucionado en el curso de los últimos 45 años y han contribuido a la liberalización del comercio. En la sección final se resumen las conclusiones principales.

### La liberalización unilateral frente a la liberalización bilateral o multilateral

La mayor parte de los economistas sostiene que la liberalización unilateral del comercio por lo general eleva los ingresos de un país al eliminar las ineficiencias económicas y estimular la competencia entre los productores privados. A medida que afluyen más importaciones al país, las empresas nacionales que producen bienes que compiten con las importaciones se ven forzadas a rebajar los precios y reducir la producción (a menos que el mercado interno crezca rápidamente), y sus utilidades disminuyen. Pero los usuarios internos de los productos afectados pueden entonces comprar estos bienes a un costo menor y gastar más en otros bienes. Así aumenta la demanda en otras industrias con una mayor productividad, y se elevan sus utilidades. Este cambio, a su vez, atrae capital y mano de obra a esas industrias, y el ingreso real del país tiende a incrementarse a medida que los recursos se distribuyen más eficientemente. No sólo aumenta el ingreso a corto plazo, sino que también las tasas de crecimiento a largo plazo tienden a elevarse a medida que los agentes económicos del sector privado aprovechan las mayores oportunidades económicas derivadas de la ampliación del grado de apertura y competencia.

Sin embargo, hay algunas circunstancias en las cuales es posible que la liberalización no acreciente el bienestar económico de un país. Por ejemplo, algunos países son importadores o exportadores tan grandes de un producto que tienen poder monopolístico en lo que respecta a la compra o a la venta del mismo. Para ellos, la reducción de una barrera a las importaciones o exportaciones de ese producto puede elevar tanto su precio, si se importa, o rebajarlo, si se exporta, que sus ingresos reales disminuyen. La existencia de mercados internacionales imperfectamente competitivos, economías de escala, efectos tecnológicos externos, y diversas distorsiones internas, puede proporcionar argumentos teóricos adicionales en favor de la protección.

La pertinencia de estos argumentos para la formulación

de políticas depende, entre otras cosas, de si un país tiene poder monopolístico suficiente para mejorar su relación de intercambio (y de si otros países tomarán represalias si también tienen este poder). Depende también de la medida en que los mercados son imperfectamente competitivos y del alcance de las economías de escala, y de si hay medidas de política mejores que la protección para abordar estas situaciones. La evidencia aportada en los últimos 40 años por numerosos estudios de casos prácticos de países tanto en desarrollo como desarrollados indica que las condiciones requeridas en relación con esos argumentos proteccionistas no están suficientemente generalizadas para invalidar los argumentos en favor de la liberalización del comercio. Por lo general, la liberalización unilateral del comercio por un país, acompañada de políticas macroeconómicas apropiadas, ha estado seguida de un aumento de la tasa de crecimiento de los ingresos de la nación. En cambio, las políticas restrictivas orientadas hacia el interior han reducido por lo común las tasas de crecimiento del país y han dado lugar a crisis periódicas de balanza de pagos. Las políticas producen este resultado al encauzar recursos hacia líneas de producción en que son ineficientes desde un punto de vista internacional, al neutralizar los incentivos y la competencia, y al hacer que resulte provechoso el uso de los recursos en actividades de captación de rentas más bien que en actividades directamente productivas.

Aunque la liberalización unilateral ha reportado beneficios económicos importantes a muchos países, el público la percibe con frecuencia como algo que no responde al interés nacional. Según una creencia mercantilista ampliamente difundida, la exportación es buena para un país, y la importación es mala. Todos sabemos que un negocio prospera cuando el valor de los bienes o servicios que vende es mayor que el valor de las materias primas y los servicios de mano de obra y capital que compra. Aun en el caso de las personas que venden su trabajo, el aumento de la riqueza entraña recibir una cantidad de ingresos mayor de la que gastan en bienes y servicios. Cuando se hace extensivo este concepto a toda una nación, mucha gente llega erróneamente a la conclusión de que es económicamente malo promover las importaciones mediante la reducción de las barreras comerciales. A los dirigentes políticos les resulta difícil proceder a la liberalización unilateralmente debido a esta percepción pública de ese proceso. Les resulta difícil también a causa de la oposición de los capitalistas y los trabajadores de las industrias altamente protegidas que compiten con las importaciones, que son las que probablemente sufrirán pérdidas económicas a corto plazo como resultado de la reducción de las barreras a las importaciones. Es probable que estos capitalistas y trabajadores ejerzan presiones para que su gobierno no liberalice el comercio en el caso de sus industrias. En cambio, es probable que la presión política en favor de la liberalización sea mucho más débil, ya que los consumidores de los productos sujetos a tasas de protección más bajas por lo común no están bien organizados para el cabildeo. Y puesto que ordinariamente sólo gastan una pequeña parte de sus ingresos en estos productos, los consumidores estiman que sus ingresos reales están poco afectados por la liberalización. También es probable que algunos consumidores consideren que el apoyo de la continuación de la protección

constituye una forma de seguro contra la pérdida de sus empleos.

Las técnicas de negociación utilizadas en las anteriores rondas del GATT también hacen que los gobiernos estén renuentes a reducir las barreras comerciales sin que los países con los cuales mantienen relaciones comerciales hagan reducciones similares. La reducción por un país de las barreras comerciales existentes en una industria como parte de una negociación multilateral se considera una concesión otorgada a países extranjeros, algo que ha de compensarse con el otorgamiento por otros países de una concesión equivalente. Así, al reducir la protección unilateralmente, el gobierno de un país puede renunciar a la posibilidad de recibir de otros países una concesión comercial que podría acrecentar sus exportaciones y agrandar de esa manera a los trabajadores y capitalistas de las industrias orientadas a la exportación. Además, el gobierno puede tener dificultades con sus opositores políticos si parece que da algo a cambio de nada. Por lo común, los países reciben crédito en las posteriores rondas de negociaciones del GATT por las reducciones unilaterales previas de la protección por debajo de los niveles consolidados. Pero no está claro que las concesiones por las cuales reciben crédito sean tan grandes como lo hubieran sido si hubieran reducido sus barreras a las importaciones en el marco de negociaciones con otros países.

La negociación con uno o más países de reducciones recíprocas de las barreras comerciales ayuda a superar la percepción pública de que un país experimenta pérdidas al reducir la protección. También mitiga la oposición a la liberalización del comercio por las industrias que compiten con las importaciones. Cuando las personas creen que las negociaciones comerciales acrecentarán las exportaciones tanto como las importaciones, están dispuestas por lo común a apoyar la liberalización por las razones de aumento de los ingresos que esgrimen los economistas. El apoyo político de los sectores de exportación tiende también a compensar la oposición de las industrias que compiten con las importaciones. Estos sectores se benefician directamente del mayor acceso a los mercados extranjeros para sus productos, y con frecuencia están bien organizados como grupo de presión. La liberalización bilateral o multilateral también rinde beneficios más amplios que los que se derivan de la liberalización unilateral. La apertura de los mercados externos e internos da lugar a una mayor expansión del comercio mundial y permite que un país se especialice más en las industrias en que tiene una ventaja comparativa, obteniendo así ingresos adicionales. Muchos dirigentes creen también que la liberalización del comercio promueve las metas de política internacional de sus respectivos países. Al igual que Cordell Hull, a quien se debe principalmente la iniciación del programa de acuerdos comerciales recíprocos de los Estados Unidos en los años treinta, estos dirigentes creen que las relaciones económicas más estrechas que resultan de las reducciones recíprocas de la protección alientan la existencia de relaciones políticas más armónicas entre las naciones.

Por lo tanto, la liberalización unilateral tiene la ventaja de permitir a un país obtener los beneficios económicos de la liberalización del comercio en el momento y al ritmo que considere más convenientes. Pero las negociaciones bilate-

rales y multilaterales proporcionan una oportunidad para que los dirigentes políticos logren beneficios económicos para sus países, sin tener que corregir las percepciones mercantilistas del público ni que superar la oposición de los grupos de intereses especiales. Además, reportan los beneficios adicionales de una mayor especialización y mejores relaciones políticas internacionales.

### Las negociaciones bilaterales frente a las negociaciones multilaterales

Las negociaciones comerciales recíprocas pueden ser de diversos tipos. Los países pueden negociar en parejas (bilateralmente) o en grupos más pequeños que la totalidad de los signatarios del GATT (plurilateralmente). ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de estas modalidades de negociación en comparación con las del enfoque multilateral que abarca a todos los signatarios del GATT?

Los métodos bilateral y plurilateral tienen una ventaja obvia. Por lo general, los países pueden convenir con mayor facilidad y rapidez en un temario para las negociaciones y concluir las en menos tiempo que cuando éstas se celebran sobre una base multilateral. Puesto que las decisiones importantes del GATT requieren el acuerdo unánime de los signatarios, toma mucho tiempo adoptar la decisión de celebrar negociaciones multilaterales y llegar a un acuerdo sobre el temario correspondiente. Lo mismo ocurre con las negociaciones propiamente dichas: tanto la Ronda Kennedy como la Ronda de Tokio duraron cinco años. Además, las negociaciones bilaterales y plurilaterales permiten a los participantes centrar su atención en cuestiones que afectan principalmente a su comercio recíproco. En un marco multilateral, los problemas comerciales que afectan a todos los participantes y la dificultad de lograr un equilibrio multilateral de concesiones eclipsan las diferencias entre los países.

Los métodos bilateral y plurilateral permiten también que un pequeño número de países emprenda una liberalización mayor de la que probablemente deseen todos los signatarios del GATT. Por ejemplo, a fines del decenio de 1950 los países que integraban la Comunidad Económica Europea (CEE) deseaban avanzar hacia un sistema de libre comercio de bienes y factores de producción dentro de Europa y una estructura común de aranceles externos. Los países que crearon la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) deseaban el libre comercio de bienes dentro de Europa, pero estructuras separadas de aranceles externos. Los demás acuerdos regionales de intercambio (como el Pacto Andino y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental) y los diversos planes bilaterales (como el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos e Israel, y el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá que se negocia actualmente) muestran también que dos naciones o pequeños grupos de países desean a menudo liberalizar más su comercio que los otros países con los cuales mantienen relaciones de intercambio.

Los métodos bilateral y plurilateral, sin embargo, tienen algunas desventajas. Conforme a las reglas del GATT (Artículo XXIV), los signatarios pueden reducir la protección entre ellos y mantener al mismo tiempo la protección contra otros países sólo si establecen una unión aduanera

formal o una zona de libre comercio y eliminan los derechos y otras medidas restrictivas "con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales" entre los territorios constitutivos. Con excepción de las exenciones explícitamente convenidas respecto de beneficios concedidos únicamente a países en desarrollo, deben hacer extensiva cualquier concesión comercial otorgada a una parte contratante del GATT a todas las demás: es decir, deben observar el principio de nación más favorecida.

El principio de nación más favorecida hace que resulte difícil lograr un equilibrio de concesiones comerciales cuando sólo dos países (o unos pocos) desean liberalizar el comercio entre sí, pero sin llegar a la creación de una unión aduanera o una zona de libre comercio. Aun si, por ejemplo, dos países importan mutuamente bienes con el mismo valor, de modo que las reducciones recíprocas de los derechos sobre estos bienes hacen elevar las importaciones de cada cual aproximadamente en la misma cantidad, las importaciones de otros abastecedores no participantes en las reducciones de los derechos aumentarán también porque se beneficiarán igualmente de las menores barreras a las importaciones. En otras palabras, los no participantes se benefician también de las concesiones arancelarias de los participantes. El hecho de que el aumento de las importaciones probablemente será mayor que el de las exportaciones en cada uno de los países que reducen los derechos da lugar al tipo de presión política interna que en ocasiones dificulta las reducciones unilaterales.

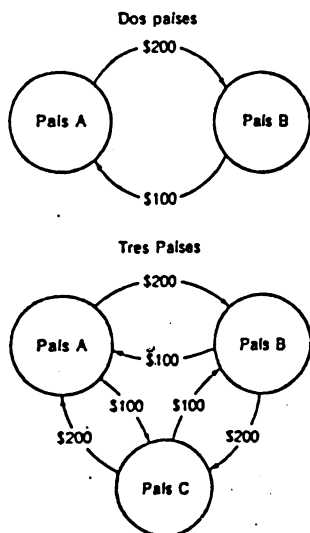
Un procedimiento para superar este problema ha consistido en que sólo se incluyan en las negociaciones productos de los cuales un país es el abastecedor principal de las importaciones de otro y vice-versa (véanse más detalles en el Capítulo 7). Este procedimiento basado en el concepto del abastecedor principal tiende a minimizar el aumento de las importaciones de los abastecedores extranjeros que no reducen los aranceles. Pero es improbable que el valor del intercambio comercial en que un país es el principal abastecedor de las importaciones de otro sea igual al del intercambio en el que el segundo país es el abastecedor principal del primero. Así, la necesidad política de aumentar las exportaciones al menos aproximadamente tanto como las importaciones restringe el valor del intercambio comercial que puede incluirse en la liberalización. Ese valor se limita al monto menos cuantioso de las importaciones de las cuales un país es el abastecedor principal del otro. Supóngase, por ejemplo, que el país A es el abastecedor principal del país B de productos cuyas importaciones ascienden a US\$200 millones, en tanto que el país B es el abastecedor principal del país A de productos por valor de US\$100 millones (véase la Figura 6.1). Aun sin considerar el problema de los terceros países que se benefician sin haber participado en las reducciones, es probable que una reducción por cada país del 50% de los aranceles sobre estas importaciones aumente las importaciones del país B más que las del país A, y dé lugar a presiones políticas internas en el primero contra esa reducción. El país B tendrá que ofrecer la reducción del 50% solamente sobre importaciones por valor de US\$100 millones procedentes del país A o una reducción más pequeña (digamos, del 25%) sobre los US\$200 millones de importaciones del país A. Sin embargo, el país B podría estar bastante dispuesto a

reducir los aranceles sobre todos los productos de los cuales el país A es el abastecedor principal. Estaría dispuesto a hacerlo si pudiera compensar el mayor déficit comercial con el país A mediante un mayor superávit comercial con algún otro país con el que comercie.

Es respecto de este margen más amplio que las negociaciones plurilaterales o multilaterales tienen una ventaja sobre las bilaterales. Puede haber un tercer país, C, del cual el país B es el abastecedor principal de bienes importados por valor de US\$200 millones, al mismo tiempo que importa del país C bienes por valor de solamente US\$100 millones, de los cuales C es el abastecedor principal (véase la Figura 6.1). Si el país C es también el abastecedor principal del país A, suministrándole US\$200 millones de importaciones, y el país A provee US\$100 millones de importaciones al país C, el comercio de cada país está equilibrado multilateralmente, aun cuando esté bilateralmente desequilibrado. De este modo, es probable que si los tres países reducen los derechos en un 50% aumentará el total de las exportaciones e importaciones de cada cual aproximadamente en la misma cantidad. En comparación con el método bilateral, es mayor la liberalización del comercio, y al mismo tiempo se satisface la necesidad política de que haya un equilibrio aproximado en el cambio tanto de las exportaciones como de las importaciones.

Las negociaciones multilaterales reducen el problema de los países que se benefician sin participar en las reducciones debido a que involucran a todos los miembros del GATT, pero no lo eliminan. En general, algunos participantes no están dispuestos a reducir la protección en el mismo grado que la mayoría. Entonces obtienen un acceso mayor a los mercados de los demás que el que estos obtienen a los suyos. Estos últimos países podrían negarse a concluir las negociaciones a menos que los primeros participasen plenamente en el proceso de liberalización. Pero con frecuencia prefieren aceptar de algunos países concesiones que no equivalen a las que ellos hacen (si las diferencias no son demasiado importantes) que correr el riesgo del fracaso de las negociaciones.

Figura 6.1  
Situaciones hipotéticas de abastecedores principales



A causa de esta asimetría, algunos sostienen que las negociaciones deberían llevarse a cabo con arreglo al principio condicional de nación más favorecida, según el cual cada nación extiende su reducción de la protección contra las importaciones solamente a los países que hacen reducciones equivalentes de la protección de sus exportaciones hacia ella. Pero el acatamiento de este principio plantea un nuevo tipo de problemas. Es probable que un conjunto equilibrado de concesiones entre dos países (o un pequeño grupo de países) se desequilibre cuando éstos concluyan un nuevo conjunto de concesiones equilibradas con otros países. Y eso requeriría la renegociación por los participantes iniciales.

El tiempo y el costo de tal renegociación figuraron entre las razones principales por las cuales en 1923 los Estados Unidos abandonaron el principio condicional de nación más favorecida en favor del incondicional. Como se ha explicado previamente, la concentración de la atención en lograr un equilibrio entre dos países o un grupo exclusivo de países, como ocurre con el principio condicional de nación más favorecida, trae también como resultado reducciones generales de la protección más bajas que el método multilateral basado en el principio incondicional de nación más favorecida. La razón es que el comercio no está equilibrado bilateralmente entre las naciones (y tampoco hay razón económica alguna para que lo esté). Otro problema que se plantea con el principio condicional de nación más favorecida es que tiende a fomentar en algunos países la creencia de que otros los tratan en una forma discriminatoria y no equitativa. Dicho principio también socava las posibilidades del comercio de mejorar las relaciones internacionales. También es más conveniente emprender las negociaciones sobre medidas comerciales distintas de los aranceles que afectan a la mayoría de los países y sobre las normas generales de "buena" conducta comercial internacional del GATT en un marco multilateral que en uno bilateral. Por ejemplo, cuando un país aplica una norma especial de valoración en aduana —como la que tenía Estados Unidos con su método de valoración de algunas importaciones basado en el precio de venta en su mercado— tiene poco sentido negociar modificaciones de dicha norma sobre una base de país por país, pues ese enfoque toma mucho tiempo. También es probable que ello conduzca ya sea a la adopción de una norma diferente para cada país, lo cual resulta costoso de administrar, o a renegociaciones ulteriores tendientes a la estandarización. De modo similar, los acuerdos sobre normas internacionales relativas a derechos antidumping y derechos compensatorios o sobre procedimientos de salvaguardia se conciertan más eficazmente en un foro multilateral que permite reducir las incongruencias y los costos y duración de las negociaciones.

Incluso si amplios grupos de participantes tienen diferencias respecto de normas o procedimientos determinados, a menudo las negociaciones multilaterales pueden ser útiles si se aplican reglas y se imponen responsabilidades algo diferentes a esos grupos. Al igual que en las dos últimas rondas del GATT, los principios generales que rigen las negociaciones en la Ronda Uruguay establecen, por ejemplo, que los países desarrollados no esperan reciprocidad de los países en desarrollo por sus reducciones de los

aranceles y otras barreras. Y tal como en la Ronda de Tokio, no todos los países tendrán que suscribir acuerdos sobre materias tales como servicios o subvenciones. El enfoque multilateral, pues, no exige que todos los países reciban el mismo trato en cuanto al alcance de la liberalización ni que todos los países deban llegar a un acuerdo sobre todas las cuestiones de política comercial. Sin embargo, para que este método tenga éxito debe haber suficiente superposición de acuerdos entre los grupos de participantes sobre diferentes cuestiones a fin de permitir que los signatarios del GATT logren más liberalización con mayor rapidez y a un costo menor que a través de negociaciones bilaterales o plurilaterales.

Empero, las negociaciones bilaterales van en aumento en relación con cuestiones como las prácticas comerciales "desleales". Las normas del GATT sobre prácticas como el dumping, las subvenciones a las exportaciones, y las infracciones de patentes y marcas de fábrica, permiten la adopción de medidas discriminatorias contra el país infractor. Por esta razón, el país perjudicado no necesita preocuparse acerca de las consecuencias si decide elevar sus barreras comerciales contra todos los países como medida de retorsión contra el país que emplea prácticas comerciales desleales; puede singularizar al otro y presionarlo para que elimine esas prácticas. En algunos casos, las negociaciones bilaterales que comprenden la amenaza de medidas selectivas de retorsión resultan más eficaces para cambiar el comportamiento que los foros multilaterales en que se negocian normas generales respecto de prácticas desleales.

Este enfoque entraña un peligro obvio. Los países grandes pueden estar en condiciones de ejercer presiones y obtener concesiones de países pequeños que dependen mucho de ellos como mercados para sus exportaciones, algo que quizás no es equitativo en el sentido de que un país grande y rico aumentaría sus ingresos a expensas de una nación pequeña y pobre. Desde luego, es posible que las prácticas o restricciones comerciales del país pequeño no respondan a sus intereses y que su eliminación como resultado de la presión ejercida por los países grandes podría elevar los ingresos de todos los países.

#### De las negociaciones bilaterales a las multilaterales en el marco del GATT

La mayor parte de las ventajas y desventajas de los diversos métodos de negociación para la liberalización del comercio afloran en la historia moderna de las negociaciones comerciales. La modalidad de negociación del GATT se remonta al programa de acuerdos comerciales de los Estados Unidos en la década de 1930. La ley de acuerdos comerciales de 1934 dio al Presidente la facultad de reducir los aranceles de los Estados Unidos hasta en un 50% a cambio de reducciones recíprocas por otros países. Las negociaciones que siguieron fueron bilaterales. Una vez que un país había convenido en negociar con los Estados Unidos la reducción de los derechos, equipos de expertos comerciales de cada país determinaban las partidas de las cuales cada uno era el abastecedor principal (o al menos un abastecedor muy importante) del otro. Cada equipo formulaba entonces listas de peticiones y ofertas en que se indicaban las reducciones de los derechos que deseaba obtener del otro país

respecto de cada partida y las cantidades en que estaba dispuesto a reducir sus derechos sobre cada producto a cambio de las reducciones que solicitaba. Los equipos de negociación conciliaban finalmente las diferencias en las listas de peticiones y ofertas de los dos países, de modo que cada cual pudiera concluir que había logrado reciprocidad en las reducciones arancelarias que otorgaba y recibía.

Los Estados Unidos negociaron 31 acuerdos separados entre 1934 y 1945, muchos de ellos con países de América Latina. La reducción media de todos los derechos de los Estados Unidos durante este período fue del 33%. Una razón por la cual la reducción fue tan importante, a pesar de la grave depresión mundial, es que muchos derechos eran tan altos a comienzos de la década de 1930 que podían reducirse apreciablemente y proporcionar todavía una sustancial protección contra las importaciones. Esa es la razón por la cual hubo tan poca oposición de los sectores internos que competían con las importaciones.

A fines de la década de 1930, los negociadores se percataron de que el método bilateral limitaba la liberalización del comercio mundial. Un factor limitativo era la necesidad de centrar la atención en los bienes que tenían un abastecedor principal a causa del problema de los países que se beneficiaban de las reducciones sin participar en ellas. Otro era el requisito de que hubiera un equilibrio bilateral en las concesiones. Luego, en 1947, como parte de los esfuerzos de posguerra por establecer instituciones internacionales que propiciasen la existencia de un régimen económico internacional abierto, 23 países firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En el GATT se estableció un conjunto de normas de "buena" conducta internacional en materia de política comercial. Y en su preámbulo se dispuso la celebración de negociaciones multilaterales periódicas encaminadas a "la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional".

En las primeras negociaciones, celebradas en Ginebra en 1947, se redujeron los derechos arancelarios sobre las importaciones de los Estados Unidos (y presumiblemente los de las demás importantes naciones comerciales) en alrededor de un 20%. Es indudable que el firme compromiso político de todos los signatarios de comenzar un nuevo período de relaciones internacionales armónicas contribuyó al éxito de esta primera ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT.

La técnica de negociación empleada no fue muy diferente del procedimiento utilizado por los Estados Unidos en la década de 1930, salvo que los participantes llevaron a cabo una serie completa de negociaciones simultáneamente. Los países establecieron equipos que negociaron reducciones de los derechos con sus contrapartes de otros países sobre los bienes de los que cada cual era el abastecedor principal del otro. Cada equipo procuró también estar al tanto del estado de las negociaciones entre los equipos que representaban a otros países a fin de poder tomar en cuenta posibles oportunidades de lograr el equilibrio multilateral.

Esta misma técnica de negociación se mantuvo en las cinco primeras rondas: Primera Ronda, Ginebra, 1947; Segunda Ronda, Annecy, 1949; Tercera Ronda, Torquay, 1950-51; Cuarta Ronda, Ginebra, 1955-56, y Quinta Ronda



(llamada la Ronda Dillon), Ginebra, 1960-61. Pero las reducciones de los derechos logradas en las rondas segunda a quinta fueron decepcionantes: como promedio, los derechos de importación de los Estados Unidos se redujeron solamente en un 2,5% en cada una de estas cuatro rondas de negociaciones.

#### De las negociaciones producto por producto al método de fórmulas

A medida que las rondas avanzaron, dos características de las negociaciones limitaron cada vez en mayor medida las posibilidades de lograr nuevas reducciones importantes de la protección. En primer lugar, se había eliminado ya gran parte del exceso de protección en algunas industrias, y las reducciones comenzaban a aminorar las utilidades y el empleo en las industrias que competían con las importaciones. Estas industrias entonces se opusieron más vigorosamente a nuevas reducciones de la protección. Los negociadores eran vulnerables a estas presiones debido al procedimiento —consistente en celebrar negociaciones informales con diversos intereses internos— que empleaban para establecer los límites porcentuales de reducción de cada línea arancelaria. Y puesto que estas presiones no estuvieron contrarrestadas por el apoyo político en favor de rebajar los derechos, resultó cada vez más difícil reducir la protección. Esto sucedió a pesar de las significativas oportunidades para elevar los ingresos mediante una continuada liberalización de las importaciones.

En segundo término, el método de negociación producto por producto, basado en la norma del abastecedor principal, también desaceleró el ritmo de la liberalización del comercio. El reunir a muchos países a un mismo tiempo contribuyó algo al proceso de liberalización, pero las negociaciones entre equipos de países eran todavía esencialmente bilaterales. Puesto que carecían de computadoras de alta velocidad, los negociadores simplemente no pudieron tomar en cuenta las posibilidades de lograr el equilibrio multilateral en miles de partidas con respecto a decenas de países. A fin de contrarrestar los dos factores limitativos causantes de esta aminoración del ritmo de progreso, la Comunidad Europea propuso en la Ronda Dillon una nueva técnica de negociación, que se aplicó en la Ronda Kennedy (1963-67). La técnica consiste simplemente en adoptar una fórmula común de reducción de aranceles para todos los productos protegidos con excepción de un mínimo irreducible. La fórmula usada en la Ronda Kennedy, por ejemplo, consistió en reducir los derechos sobre todos los productos manufacturados en el 50%. Con este enfoque, se presume que los aranceles sobre todos los productos han de reducirse de conformidad con la regla adoptada, y que cualquier industria que se oponga a tal reducción debe tener una justificación especial para ello. En comparación con el procedimiento de producto por producto, el trato igual de todas las industrias disminuye la capacidad de cualquiera de ellas para limitar las reducciones de los aranceles sobre sus productos.

El enfoque basado en el uso de una fórmula acrecentó de modo significativo la cuantía de las reducciones arancelarias. Los derechos de las naciones industriales sobre las importaciones de bienes manufacturados se redujeron en

un 35% en la Ronda Kennedy y en un 30% en la Ronda de Tokio (1974-79).

#### La cuestión de las medidas comerciales no arancelarias

Otro problema relacionado con las negociaciones, sin embargo, adquirió importancia creciente durante este período. Los países comenzaron a usar medidas no arancelarias con mayor frecuencia para impedir las importaciones o estimular las exportaciones artificialmente. Las barreras comerciales no arancelarias incluyen las restricciones cuantitativas de las importaciones, las subvenciones de las exportaciones y la producción nacional, las políticas preferenciales para las compras del sector público, las normas técnicas y administrativas que discriminan contra los abastecedores extranjeros, y las normas de valoración en aduana que actúan como barreras a la importación.

Los negociadores estaban facultados para abordar la cuestión de las barreras comerciales no arancelarias en la Ronda Kennedy, pero las negociaciones sobre aranceles se prolongaron tanto que les quedó poco tiempo para ello. Para la época de la Ronda de Tokio, las medidas encaminadas a contener la difusión de las barreras comerciales no arancelarias figuraban en lugar prominente en el temario de las negociaciones. El procedimiento consistió en negociar nuevos conjuntos de normas o códigos que ampliasen las disposiciones originales del GATT. Además, se establecieron diversos comités del GATT para ayudar a resolver las diferencias surgidas en torno a varias categorías de barreras comerciales no arancelarias. Los códigos relacionados con las barreras comerciales no arancelarias que afectaban a más de una industria comprendían: 1) subvenciones y derechos compensatorios, 2) medidas antidumping, 3) políticas sobre compras del sector público, 4) obstáculos técnicos al comercio, 5) prácticas de valoración en aduana, y 6) procedimientos para el trámite de licencias de importación. También se concertaron acuerdos sobre cuestiones no arancelarias que afectaban a los productos lácteos, a la carne de bovino y a la industria de aeronaves civiles (véase el Capítulo 9). Al comienzo de la Ronda de Tokio había grandes esperanzas con respecto a una serie de negociaciones sectoriales. En estas negociaciones, las deliberaciones acerca de las diversas barreras arancelarias y no arancelarias que afectaban a una línea de productos se llevarían a cabo en un grupo y no en distintos grupos organizados según los tipos de medidas no arancelarias. En lo que respecta a las manufacturas, esas negociaciones tuvieron éxito sólo en la industria de aeronaves civiles. El acuerdo pertinente prevé la liberalización del comercio de todas las aeronaves civiles y sus motores y de la mayor parte de los repuestos. Obliga a los signatarios a limitar las medidas comerciales restrictivas en materia de normas, políticas de compras del sector público, restricciones cuantitativas, financiamiento e incentivos. Se estableció un Comité del Comercio de Aeronaves Civiles para fines de vigilancia, consulta y solución de diferencias. En el sector agropecuario se lograron acuerdos sobre productos lácteos y carne de bovino. En virtud de estos acuerdos, se establecieron consejos para intercambiar información acerca de las condiciones relativas a la producción y la comercializa-

ción, y para celebrar consultas entre los representantes de los signatarios con respecto a la situación y las políticas mundiales relativas a estos productos.

El enfoque basado en el uso de códigos no ha tenido tanto éxito como muchos habían esperado. El optimismo inicial se basó en la creencia de que se derivaría una "jurisprudencia" del sistema de grupos especiales para la solución de diferencias. Esa jurisprudencia conduciría gradualmente a un conjunto detallado de normas convenidas en la esfera de las medidas comerciales no arancelarias. A comienzos de la década de 1980 se presentaron más reclamaciones basadas en las disposiciones de los nuevos códigos, pero en la mayoría de los casos no se llegó a una solución satisfactoria. En algunos casos el grupo especial no pudo llegar a un acuerdo acerca de la cuestión fundamental; en otros, uno de los países impidió la adopción del informe del grupo especial por el comité correspondiente. Un resultado de esta experiencia ha sido que varias naciones prefieren negociar acerca de las medidas no arancelarias en un plano bilateral que en uno multilateral en el marco del GATT.

#### Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo

Además del trato más favorable de sus aranceles (a través de preferencias arancelarias y la exclusión del requisito de plena reciprocidad en las negociaciones), los países en desarrollo tienen privilegios especiales con arreglo a los diversos códigos sobre barreras comerciales no arancelarias. Por ejemplo, conforme al código de subvenciones, los países en desarrollo están excluidos de la prohibición de brindar subvenciones a la exportación, siempre que convengan en "reducir o suprimir" esas subvenciones cuando su utilización no sea compatible con sus "necesidades en materia de competencia y de desarrollo". Pero los países en desarrollo signatarios deben también convenir en que sus subvenciones a la exportación no se usarán para causar efectos adversos al comercio o a la producción de otro país signatario. Ahora bien, otra parte contratante puede tomar medidas compensatorias respecto de una subvención a la exportación que sea perjudicial para su producción nacional, si bien los requisitos para demostrar que existe esa situación son más estrictos. De modo similar, el código de compras del sector público permite que los países en desarrollo negocien la exclusión de ciertas entidades o productos de la aplicación de las normas correspondientes.

Además de estas disposiciones, en la Ronda de Tokio se convino en una "cláusula de habilitación" general. Esta cláusula proporciona una base jurídica más firme para continuar las preferencias arancelarias, el trato más favorable de las medidas comerciales no arancelarias, los acuerdos regionales entre países en desarrollo para reducir o eliminar los aranceles, y el trato especial para los menos adelantados de los países en desarrollo. La cláusula estipula lo siguiente: "No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes". Pero los países en desarrollo estuvieron también de acuerdo en que esperaban que su capaci-

dad para hacer contribuciones o concesiones durante las negociaciones comerciales y asumir mayores responsabilidades en el marco del GATT aumentará "con el desarrollo progresivo de su economía y el mejoramiento de su situación comercial".

#### Conclusiones

La liberalización unilateral del comercio por lo general contribuye en grado significativo a la eficiencia y el crecimiento de un país. Sin embargo, con frecuencia el público considera, erróneamente, que la liberalización unilateral no responde al interés nacional. Y las industrias que compiten con las importaciones que probablemente sufrirán pérdidas económicas a corto plazo tienden a oponerse vigorosamente a esta liberalización. Los enfoques bilateral, plurilateral y multilateral le permiten a un país obtener los beneficios económicos de la liberalización sin que sus dirigentes tengan que corregir las percepciones mercantilistas del público en general ni que superar la oposición de diversos grupos de intereses especiales.

Las negociaciones multilaterales impulsan a los grupos interesados en las exportaciones a apoyar la liberalización debido a que les permiten obtener un mayor acceso a los mercados extranjeros, lo que ayuda a neutralizar las presiones en contra de la reducción de la protección. Las negociaciones multilaterales también aumentan los beneficios económicos que se derivan de la liberalización al dar cabida a una mayor especialización. Además, tienden a promover mejores relaciones económicas internacionales. Los enfoques bilateral y plurilateral no reportan tantos beneficios. Adolecen de imperfecciones debidas a los problemas relacionados con el equilibrio en el comercio y con los países que se benefician sin participar en las reducciones. Pero por lo común las negociaciones bilaterales o plurilaterales pueden concluirse exitosamente con más rapidez que las multilaterales, y en algunas ocasiones han resultado eficaces para abordar las barreras comerciales no arancelarias de países específicos y ciertas prácticas comerciales desleales.

El enfoque multilateral ha sido exitoso a pesar de haberse permitido algunas diferencias entre los participantes en cuanto a sus derechos y responsabilidades. Por ejemplo, se espera que los países en desarrollo hagan concesiones solamente en la medida en que progresen sus economías. El enfoque multilateral ha alentado también la flexibilidad en el uso de diferentes técnicas de negociación. Cuando la técnica de negociación producto por producto dejó de ser eficaz para reducir los aranceles, los negociadores estuvieron en condiciones de recurrir a un método basado en el uso de fórmulas para rebajar los derechos de importación y lograr de esa manera incrementar la liberalización en grado significativo.

En los últimos años, el énfasis de las negociaciones comerciales se ha reorientado, desplazándose de la reducción de los aranceles a la restricción del uso de las múltiples medidas no arancelarias con las cuales las naciones limitan o promueven artificialmente el comercio. A este respecto, los negociadores que participaron en la Ronda de Tokio acordaron una serie de códigos de buena conducta internacional que abarcaban una amplia variedad de barreras comerciales no arancelarias. Pero este enfoque no ha sido

tan exitoso como muchos esperaban, y el uso de las barreras comerciales no arancelarias continúa en aumento. En consecuencia, la declaración ministerial de la Ronda Uruguay hace un llamamiento para que se tomen medidas a fin de mejorar, aclarar y ampliar estos códigos. En dicha declaración se incluyen también las medidas no arancelarias como tema para la celebración de negociaciones direc-

tas con miras a reducir las o eliminarlas. Los desafíos más importantes que tienen ante sí los negociadores en la Ronda Uruguay son lograr un mayor consenso internacional acerca del uso adecuado de las medidas no arancelarias que tienen efectos significativos sobre el comercio, y comenzar a reducir y a eliminar aquellas que distorsionan gravemente el comercio internacional.

## Reciprocidad

L. Alan Winters

**Reciprocidad:** Concesión mutua o correspondiente de ventajas o privilegios, que constituye la base para las relaciones comerciales entre dos países (1782). Traducido de *The Shorter Oxford English Dictionary*.

Las negociaciones, casi por definición, tienen que ver con la reciprocidad. Entrañan la búsqueda de resultados mutuamente aceptables cuando las medidas que adopta una parte serían inaceptables sin medidas recíprocas de la otra. Es decir, las negociaciones suponen el intercambio recíproco de concesiones que ninguna de las partes desearía hacer en forma aislada.

La reciprocidad en las negociaciones comerciales adopta muchas formas, que van desde el simple intercambio bilateral de reducciones arancelarias, pasando por la reciprocidad multilateral, hasta la reciprocidad cualitativa que involucra concesiones mutuas en la elaboración de temarios o de códigos de práctica. Si bien es difícil definir la reciprocidad, en las primeras rondas de negociaciones del GATT se desarrollaron varios métodos para aplicarla en la práctica, como la utilización de la cobertura comercial para medir su alcance y el uso de modalidades de negociación relativas al abastecedor principal para organizarla. En este capítulo se describen estos métodos y se muestra que, aunque en la Ronda Kennedy y en la Ronda de Tokio se procuró ampliar la base de las negociaciones, la reciprocidad siguió predominando en sus resultados. La reciprocidad cualitativa ya es evidente en el temario de la Ronda Uruguay. Además, las negociaciones recíprocas relativas al abastecedor principal podrían brindar a los países en desarrollo el medio de liberar de restricciones cuantitativas sus exportaciones a los países industriales.

### Reciprocidad y mercantilismo

La reciprocidad proporciona un medio de reducir las restricciones comerciales cuando un gobierno estima que si bien le conviene mantener sus barreras, le conviene aún más que se eliminen las que tienen los países con que comercia. Por lo tanto, es tan pertinente para la negociación de los "aranceles óptimos" (véase a continuación) como lo es para el proteccionismo neomercantilista actual.

El proteccionismo actual es neomercantilista porque

hace más hincapié en la producción y el empleo que en el consumo y el tiempo libre. Suele concentrarse en los efectos del comercio internacional en los productores competitivos de un producto importado más bien que en los usuarios de ese producto, sean éstos consumidores finales u otras industrias. La razón principal es que los intereses de los productores competitivos están menos diluidos y se prestan más fácilmente a la cuantificación que otros, y por lo tanto tienden a estar más vigorosamente representados en el proceso de formulación de políticas. Además, los que ya son productores tienen más influencia que los solamente potenciales. De este modo, las presiones políticas sobre los gobiernos se orientan más a mantener o aumentar la producción de bienes y las empresas existentes que a lograr objetivos más amplios, incluso en lo que respecta a la producción. El resultado es que la mayoría de los debates públicos sobre política comercial giran en torno a los perjuicios para los productores y a las nociones mercantilistas de pérdida de mercados y acceso a éstos, y no en torno a las ideas de los economistas acerca de los beneficios que representan para los consumidores las importaciones baratas y la utilización eficiente de los recursos.

Las ideas de los economistas casi invariablemente llevan a recetar el libre comercio, pero incluso las de los mercantilistas pueden conducir en esa dirección una vez que se acepta que la reciprocidad tiene una función que desempeñar. Un país puede liberalizar sus importaciones si otros países, al liberalizar las suyas, le permiten aumentar sus exportaciones en forma correspondiente. Esto se expresó claramente en los debates sobre la ley de acuerdos comerciales recíprocos promulgada en los Estados Unidos en 1934. La contracción y el proteccionismo anteriores habían hecho disminuir considerablemente las exportaciones de los Estados Unidos, y Cordell Hull sostuvo que los negociadores estadounidenses sólo podrían mejorar su acceso a los mercados extranjeros y aumentar sus exportaciones ofreciendo reducciones de los enormes aranceles establecidos en virtud de la ley Smoot-Hawley. Los Estados Unidos suscribieron 20 acuerdos arancelarios bilaterales y explícitamente recíprocos en virtud de esta ley. Los Presidentes Kennedy y Nixon esgrimieron argumentos similares para iniciar la Ronda Kennedy y la Ronda de Tokio.

### La reciprocidad y el GATT

La ley de 1934 determinó en gran medida la actitud de los Estados Unidos ante la propuesta organización internacional de comercio y el GATT. Por esta razón, el preámbulo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se refiere a "la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales...". Sin embargo, en sus artículos no se define la reciprocidad ni se especifica cómo pueden entablarse negociaciones recíprocas. No es fácil ninguna de estas dos tareas. El actual Director General del GATT ha declarado en relación con la reciprocidad que "no es posible determinarla exactamente, sólo puede convenirse" (comunicado de prensa del GATT No. 1312, del 5 de marzo de 1982). Dell, un mercantilista impenitente, ha señalado al respecto: "Su significado es oscuro y subjetivo, y en última instancia puede determinarse tan sólo en función de lo que es políticamente aceptable" (1986). Sin embargo, desde 1947 se han establecido varios procedimientos para incorporar ese concepto en las negociaciones del GATT.

Una característica fundamental del GATT es la cláusula del trato de nación más favorecida. Esta cláusula complica el funcionamiento de la reciprocidad porque exige que las concesiones —las reducciones arancelarias— dadas a un abastecedor se otorguen a todos los demás. Por lo tanto, si bien se podría esperar que el país con el cual se negocia una concesión ofrezca otra a su vez, algunos abastecedores pueden beneficiarse sin hacer ninguna concesión. Pueden esperar tranquilamente entre bambalinas hasta que la concesión sea efectiva sin tener que reciprocarse nunca. Esta complicación, aunada a las ideas mercantilistas sobre los beneficios de la liberalización comercial, llevó en forma natural al establecimiento de un esquema de negociaciones relativas al abastecedor principal.

Los gobiernos mercantilistas medían los beneficios de una ronda de negociaciones en función del grado de aumento de su acceso a los mercados de sus socios comerciales, y los costos, en función del grado de apertura de sus propios mercados. Ahora bien, puesto que todo esto se desconocía de antemano y que los que ya eran productores tenían mucha más influencia que los potenciales, los países llegaron a valorar sus posiciones de negociación basándose en el volumen efectivo de intercambio sujeto a la barrera arancelaria en cuestión.

Si toda concesión que el país A obtenía del país B en conversaciones bilaterales se había de otorgar a todos los demás socios comerciales de B, A derivaría el beneficio máximo de la concesión en relación con el costo para B si A fuese el abastecedor principal de B del producto en cuestión. Esto evidentemente convenía a A, pero también a B, pues en esa forma B obtenía la máxima influencia sobre A por unidad de su propio "costo". De igual forma, A ofrecería concesiones con respecto a las exportaciones principales de B, y así las negociaciones se relacionarían solamente con el comercio mutuo entre abastecedores principales. Con esta definición mercantilista de costos y beneficios, las negociaciones relativas al abastecedor principal elevaban al máximo la relación beneficios-costos de

cada compromiso bilateral. Finger se refiere a la relación beneficios-costos como la relación de internalización (1979). Esta relación mide el grado en que los países que otorgan concesiones son también los mismos que las reciben. Por lo tanto, refleja el grado en que los participantes en las negociaciones obtienen los beneficios del mejor acceso a los mercados en lugar de que éstos se hagan extensivos a otros países no negociadores. A menos que las relaciones de internalización se mantengan en niveles altos, los países tienen pocos incentivos para negociar concesiones. Además, al igual que sucede con cualquier otra actividad en que los actores no pueden asignarse una elevada proporción de los beneficios, el volumen de la negociación será subóptimo desde un punto de vista global.

En el marco de la ley de los Estados Unidos de 1934 se celebraron negociaciones relativas al abastecedor principal, pero los reglamentos de negociación de las primeras rondas del GATT (1947-62) confirieron a estas negociaciones una condición especial (véase más adelante). Además, en la medida en que se beneficiaron países no participantes, el GATT también contribuyó a internalizar sus beneficios. La razón es que el GATT permitió que todas las negociaciones bilaterales se realizaran y concluyeran en forma simultánea, y aseguró que cada grupo de negociadores tuviera los detalles de las peticiones y ofertas hechas en las demás sesiones (Curzon 1965). De este modo, al elevar al máximo la internalización y procurar internalizar cualquier efecto externo que surgiera, el GATT maximizó los incentivos para negociar y así enganchó el tractor mercantilista al arado de los interesados en promover el bienestar máximo. Las relaciones de internalización, calculadas para cada serie de negociaciones bilaterales, reflejan una dimensión de simple reciprocidad bilateral: la medida en que un país que otorga concesiones se beneficia de las concesiones recíprocas que ofrece su socio en las negociaciones. Como se observó anteriormente, dadas las modalidades de medición adoptadas, estos beneficios parecen ser máximos para un país que es abastecedor principal. En lo que respecta a las primeras seis rondas del GATT, Finger (1979) ha demostrado que la internalización bilateral media de las concesiones de los Estados Unidos llegó hasta el 74% en Ginebra en 1956. También calculó las relaciones conjuntas de internalización de los grupos de países que participaron en cada ronda. Estas relaciones reflejan reciprocidad multilateral: la medida en que los beneficios de las concesiones hechas por las partes en las negociaciones se mantuvieron entre ellas, incluso si todas no pudieron limitarse a los abastecedores principales. En 1947, el 84% de las importaciones de los Estados Unidos pertenecientes a los rubros en que este país redujo los aranceles provino de los otros 22 participantes en las negociaciones comerciales. En las dos rondas siguientes, la internalización conjunta fue más baja, pero en la Ronda Dillon alcanzó un sorprendente nivel del 96%. Esta reciprocidad multilateral constituyó una ventaja evidente de concentrar las negociaciones bilaterales en una sola ronda.

La reciprocidad rige la cobertura de las concesiones y sus dimensiones. Aunque la intención inicial de la consolidación de los aranceles bajos era que esa medida equiva-

liese a reducir y consolidar los aranceles más altos, esta intención nunca se aceptó cabalmente. Por lo tanto, después de 1952 los negociadores procuraron obtener cobertura recíproca de las reducciones arancelarias. Dentro del conjunto de reducciones, también se intentó lograr un equilibrio en la cuantía media de las reducciones, pero se dio menos importancia en forma pública a este aspecto de la reciprocidad porque era menos fácil de medir.

El procedimiento relativo al abastecedor principal era perfectamente natural en el contexto mercantilista, pero fue reforzado por los artículos del GATT y los reglamentos de negociación de las diversas rondas. Estos suponían que sólo los abastecedores principales solicitarían concesiones, y permitían a los países desestimar las solicitudes de otros proveedores, salvo, por ejemplo, en los casos en que el abastecedor principal no participaba en las negociaciones o en que cada uno de varios socios comerciales solicitaba una concesión y estaba dispuesto a reciprocitar. En los artículos no se mencionan los abastecedores principales en el contexto de la negociación de nuevas concesiones. Pero en el Artículo XXVIII se concede a uno o dos abastecedores principales el derecho a negociar, junto con el país que originalmente obtuvo la concesión. La razón es que el retiro de una concesión probablemente afectará en grado máximo al abastecedor principal, independientemente del país que originalmente recibió la concesión.

### La reciprocidad y los aranceles óptimos

La teoría económica admite un argumento inequívoco de maximización del bienestar con respecto a las restricciones de las importaciones: el de los aranceles óptimos. Si un país tiene suficiente importancia para influir en el precio mundial de sus importaciones, puede mejorar su nivel de bienestar gravando las importaciones y reduciendo así los precios que cobran los proveedores extranjeros. Esta no es la motivación principal de la intervención en el comercio en la era moderna. Considérese, por ejemplo, la utilización de las limitaciones voluntarias de las exportaciones, el empleo de medidas de protección por países muy pequeños en mercados muy competitivos, o el lugar destacado de la producción y el empleo en el debate público acerca de la protección. Pero incluso si los aranceles óptimos estuvieran generalizados, las técnicas de negociación arancelaria serían en gran medida las mismas de ahora. Aunque los aranceles óptimos elevan los ingresos reales del importador, reducen en mayor grado los del exportador, de manera que las reducciones recíprocas resultan atrayentes. Además, toda vez que los beneficios en materia de bienestar derivados de variaciones en la relación de intercambio son aproximadamente proporcionales al volumen del intercambio y a la variación de los precios, los acuerdos naturalmente se medirían con referencia a su cobertura comercial, internalización y cuantía de la reducción.

### La Ronda Kennedy

Debido a que hay tantos países en el mundo que mantienen relaciones comerciales, la internalización es difícil de lograr, y aún más sobre una base bilateral que multilate-

ral. La proporción de importaciones totales que han abarcado las sucesivas rondas del GATT disminuyó del 78% en 1947 a entre el 7% y el 12% en los años cincuenta y principios de los sesenta. Además, a medida que aumentó el número de países que participan en las negociaciones, ha sido cada vez más compleja la tarea de sostener conversaciones comerciales bilaterales y al mismo tiempo mantenerse informado de las repercusiones para la reciprocidad multilateral. En consecuencia, en la Ronda Kennedy se adoptó una fórmula general de reducción de aranceles: la regla lineal, en virtud de la cual todos los aranceles se reducirían en la misma proporción.

En principio, la reducción lineal hace que la reciprocidad multilateral sea segura y automática. Por ejemplo, si todos los países reducen los aranceles en un 10%, cada participante recibe una concesión del 10% sobre el total de sus exportaciones y de sus importaciones. Lo que sucedió, sin embargo, es que los aranceles iguales a cero alteraron esta simetría (igual que alterarían cualquier plan basado en la reciprocidad de reducciones arancelarias más bien que de niveles). También produjo el mismo efecto la ausencia de la mesa de negociaciones (o la exención de reciprocidad) de la mayoría de los países que tienen relaciones comerciales. Lo que es aún más grave, casi todos los países presentaron largas listas de excepciones a la reducción lineal. Estas listas definieron el temario de las negociaciones subsiguientes, y aunque inicialmente se debatieron en forma multilateral, todos los acuerdos de vital importancia se suscribieron sobre una base bilateral.

En el curso de las negociaciones, los países agregaron y restaron a sus listas de excepciones para lograr internalización y reciprocidad. El ejemplo más claro de internalización fue la excepción de los Estados Unidos con respecto a las importaciones de petróleo. "Los estadounidenses, basándose en procedimientos anteriores del GATT, sostuvieron que los rubros básicamente suministrados por países no participantes no necesitaban ser considerados en el debate acerca de la reciprocidad", y, aunque nunca hubo acuerdo oficial al respecto, esta opinión de hecho terminó por prevalecer (Preeg 1970, página 88). La reciprocidad intervino en forma sumamente importante en el debate acerca del sistema de valoración en aduana basado en el precio de venta en los Estados Unidos de los derivados del benceno. Mediante este sistema, se otorgaban a los productores estadounidenses niveles muy altos de protección, que los europeos querían abolir a toda costa. Pero dado que la práctica era contraria a las prescritas por el GATT, los europeos sostenían que los Estados Unidos debían abandonarla unilateralmente. Los Estados Unidos se negaron y el problema permaneció sin resolver hasta que los europeos finalmente respondieron con importantes concesiones en el subsector de productos químicos.

Este episodio demuestra los peligros de los grupos sectoriales de negociación y el excesivo legalismo de las negociaciones comerciales. En la Ronda Kennedy se establecieron grupos especiales para cinco sectores industriales en que parecía probable que las negociaciones acerca de las excepciones serían muy difíciles. Las negociaciones respecto a la pulpa y el papel y los productos químicos tuvieron éxito, pero en el caso del acero, los textiles y el

aluminio no lograron gran cosa. En forma semejante, los grupos especiales para los productos agropecuarios —cereales, productos lácteos y carne— tuvieron resultados desalentadores. Cada grupo enfrentaba sus propios problemas, pero un tema común era la dificultad de lograr reciprocidad en el sector. La negociación sectorial aumenta el poder de negociación de los productores, y debido a que en la mayoría de los sectores el comercio está relativamente desequilibrado, los países exportadores netos tienen poco que ofrecer a los importadores netos a cambio de las concesiones de estos últimos. La reciprocidad eficaz requiere acuerdos entre sectores, y en realidad toda la Ronda Kennedy habría fracasado de no mediar la fórmula de transacción de último minuto del Director General en virtud de la cual se intercambiaron concesiones en las esferas del acero, los productos agropecuarios y los productos químicos.

El sistema de valoración basado en el precio de venta en los Estados Unidos conformaba lo que Dam llama una "penumbra legal" (1970, página 343). Era claramente contrario al Artículo VII del GATT, pero legalmente defendible en virtud de la cláusula de anterioridad del Protocolo de Aplicación Provisional porque existía antes de 1947. Cualquier perjuicio que ocasionaba a Europa era ajeno a su moralidad o legalidad. Por lo tanto, las posiciones rígidas alentadas por el legalismo durante las negociaciones eran tan inaplicables al punto principal como peligrosas para los resultados.

La Ronda Kennedy marcó el predominio de la reciprocidad multilateral frente a la bilateral, pero la reciprocidad mantuvo su primordial importancia. Por ejemplo, el argumento principal del resumen oficial de los Estados Unidos de la Ronda fue que entrañaba el otorgamiento de concesiones con respecto a US\$8.500 millones de importaciones en 1964 (US\$6.400 millones de los participantes principales) y la obtención de concesiones sobre US\$8.100 millones (US\$6.700 millones) de exportaciones (Estados Unidos, 1967). Además, las concesiones de los Estados Unidos afectaban al 70% de sus importaciones de otros importantes socios negociadores, el 49% de las de otros países industriales, el 33% de las provenientes de países en desarrollo que participaban plenamente, y sólo el 5% de las de otros países en desarrollo (Finger 1979). De las concesiones a países en desarrollo que eran plenos participantes, el 77% correspondió a mercancías de las cuales estos países eran el abastecedor principal de los Estados Unidos (Estados Unidos 1967). Estas cifras indican que la participación recíproca reportó beneficios importantes<sup>1</sup>.

### La Ronda de Tokio

En las negociaciones arancelarias de la Ronda de Tokio también se adoptó un reglamento general con excepciones. Hubo debates considerables en torno a la selección del reglamento. Los principales participantes procuraron adquirir ventajas no tanto en la cobertura de las concesiones (al igual que antes, las listas de excepciones se encargaban de esto), sino más bien en la cuantía y variancia de la reducción. La Comunidad Económica Europea (CEE) había expresado preocupación durante largo tiempo por la dispersión de las tasas arancelarias de los Estados

Unidos, en que se combinaba un bajo promedio con niveles ocasionalmente muy altos. Esta cuestión revistió gran importancia en las primeras etapas de la Ronda Kennedy y motivó algunas de las negociaciones bilaterales de excepciones. Pero en última instancia, la CEE logró pocos progresos a ese respecto. Por consiguiente, en la Ronda de Tokio propuso una fórmula no lineal que comprendía reducciones medias pequeñas, pero que hacían disminuir mucho más las tasas altas que las bajas. Los Estados Unidos preferían una reducción proporcional considerable, y el Japón, un reglamento lineal. Sin embargo, este último había reducido sus aranceles en forma unilateral hacia poco tiempo, y también sostuvo que las tasas consolidadas de la Ronda Kennedy (no las efectivas) debían constituir el punto de partida para las fórmulas. Después de dos años se llegó a una transacción: se aplicó la fórmula suiza (intermedia entre las propuestas de los Estados Unidos y de la CEE) a las tasas de la Ronda Kennedy.

Las excepciones consiguientes y las negociaciones sectoriales siguieron una pauta similar a la de la Ronda Kennedy. Por ejemplo, la CEE retiró concesiones que a su juicio el Japón no había reciprocado debidamente. Las reducciones y consolidaciones finales abarcaron unos US\$155.000 millones de intercambio mundial y comprendieron costos medios respecto de los productos industriales (en relación con las tasas consolidadas de la Ronda Kennedy) del 29%, 31% y 49% para la CEE, los Estados Unidos y el Japón, respectivamente (GATT, 1980). La reducción media del Japón en relación con los aranceles efectivos fue de alrededor del 25% (Deardorff y Stern, 1985).

La innovación de la Ronda de Tokio fue el conjunto de acuerdos sobre barreras no arancelarias. Aunque hubo algunas reducciones recíprocas de barreras no arancelarias específicas, al igual que las hubo en la Ronda Kennedy, fue significativo el progreso alcanzado en la formulación de códigos de práctica. Los acuerdos principales abarcaron la valoración en aduana, las compras del sector público y las subvenciones y derechos compensatorios. El principal fracaso ocurrió en la esfera de las medidas de salvaguardia.

En los acuerdos concertados se plasmaron dos aspectos de la reciprocidad. En primer lugar, la reciprocidad cualitativa, en virtud de la cual concesiones hechas en la negociación de un código —como la aplicación por los Estados Unidos del criterio de "daño importante" causado a una producción nacional en el código sobre derechos compensatorios— se intercambiaron por concesiones en otro código, como los acuerdos europeos sobre barreras a los productos agrícolas y subvenciones. En segundo término, se aplicó la reciprocidad cuantitativa en ciertos códigos: los grupos de instituciones sujetos al código sobre compras del sector público se eligieron, por lo menos en parte, con miras a asegurar una cobertura similar de importaciones en los diversos países. El código de compras del sector público es el único que explícitamente invita a brindar un trato no de nación más favorecida. También es el único que no tiene antecedentes en el Acuerdo General, que en forma específica excluye esas compras en sus Artículos III y XVII. La discriminación en

virtud de los otros códigos probablemente se consideraría incompatible con las disposiciones del Artículo I. La cuestión de si tal discriminación es compatible o no con el GATT —y esto es materia de discusión— refleja claramente una forma de reciprocidad bilateral. Tal “reciprocidad de reglamentos” —la “nueva reciprocidad”— ha intervenido en los debates estadounidenses desde 1980 (Cline, 1983). Al igual que sucede con toda reciprocidad basada en los niveles de protección, más bien que en los cambios de ésta como en el caso de las negociaciones arancelarias del GATT, su peligro radica en que algunas partes aumentarán el grado en que sus medidas son restrictivas.

Tal vez incluso en mayor medida que la negociación de aranceles, la negociación de códigos también demuestra que la reciprocidad proporciona los medios pero no la única razón para las negociaciones comerciales. Los gobiernos pueden estimar que los códigos propuestos en una ronda del GATT redundan en el interés nacional independientemente de si otros países los firman. Por ejemplo, los códigos pueden reforzar la posición del gobierno frente a grupos de intereses especiales, o hacer cumplir las disposiciones relativas a la recopilación de estadísticas económicas más fidedignas. Sin embargo, los gobiernos pueden considerar que, por razones de política interna, es imposible adoptar dichos códigos al no mediar presiones externas y reciprocidad. En estos casos, la reciprocidad es un medio y no un fin, y el carácter oficial y la obligatoriedad de los acuerdos del GATT pasan a ser una parte importante del proceso.

### La Ronda Uruguay

El sello de reciprocidad ya caracteriza a la Ronda Uruguay. En la Declaración Ministerial se mencionan explícitamente los derechos de propiedad intelectual, la agricultura, los productos tropicales, la progresividad arancelaria y los textiles y vestido. Además, las negociaciones sobre servicios avanzarán en forma paralela a las de las mercancías. El alcance de estas negociaciones es suficientemente amplio para permitir reciprocidad cualitativa. Incluso de las declaraciones iniciales se desprende claramente que será necesario lograr cierto progreso en materia de textiles y productos tropicales si se desea que los países en desarrollo hagan alguna concesión en relación con los servicios y los derechos de propiedad intelectual. De igual forma, los Estados Unidos sugieren que los países en desarrollo deben hacer concesiones en cuanto a los servicios a cambio del desmantelamiento y el statu quo en lo que se refiere a las mercancías. Para ello se requiere, sin embargo, que la reciprocidad se considere para toda la gama de productos y barreras comerciales. A este respecto, la Cláusula B iii) de la Declaración de Punta del Este, según la cual “se deberá propugnar el equilibrio de las concesiones *dentro* de los grandes sectores y temas comerciales que se negocien” (énfasis añadido por el autor), es potencialmente peligrosa.

Aun dentro de los grupos, hay posibilidades de reciprocidad cualitativa y cuantitativa. Por ejemplo, la primera podría surgir en relación con el suministro de servicios. Los países industriales solicitan el “derecho a establecer” mercados de servicios en los países en desarrollo. Esto

podría equilibrarse concediendo a los nacionales de los países en desarrollo el “derecho a la inmigración temporal” para proporcionar ciertos servicios en los países industriales. Dada la probabilidad de que se formulará algún código de servicios, para los países en desarrollo sería más conveniente ofrecer y solicitar concesiones y participar en las negociaciones que abstenerse y preguntarse por qué el acuerdo resultante los excluye o los desfavorece. Por añadidura, como se observó anteriormente, los países en desarrollo bien pueden derivar ventajas internas de un código de servicios, independientemente de las concesiones que los países industriales les otorguen en virtud de dicho código.

La reciprocidad también revestirá importancia en el intercambio de mercancías. Como ilustración de su potencial, he examinado el posible resultado de las negociaciones relativas al abastecedor principal entre los países en desarrollo e industriales con respecto a restricciones cuantitativas de las importaciones de productos específicos (Winters, 1987). Según la definición del GATT, estas restricciones incluyen contingentes, trámite de licencias, comercio de Estado y acuerdos de precios mínimos, pero excluyen el Acuerdo Multifibras, y también los gravámenes variables, medidas de vigilancia y derechos compensatorios y antidumping. Además, en razón de que los datos se basan en la información que notifican los países sobre sus propias barreras a las importaciones, se omiten casi todas las limitaciones voluntarias de las exportaciones. El alcance de las concesiones se describe en los Cuadros 7.1 y 7.2.

Cerca del 3,4% de las importaciones que los Tres Grandes (Hong Kong, Taiwán y la República de Corea) reciben de los países en desarrollo tiene también como abastecedor principal a un país en desarrollo y enfrenta una restricción cuantitativa. Las negociaciones sobre los rubros de importación afectados con los países en desarrollo pertinentes que son abastecedores principales liberalizarían hasta US\$2.700 millones de las exportaciones de estos últimos. Después del trato de nación más favorecida, estas concesiones comprenderían US\$8.400 millones de exportaciones de los países en desarrollo y US\$10.000 millones de exportaciones mundiales. De este modo, para los países en desarrollo exportadores la relación de internalización bilateral alcanzaría un promedio del 27%, pero la relación de internalización de los países en desarrollo como grupo sería del 84%. La primera relación es algo más baja que relaciones similares en las primeras rondas del GATT; la segunda muestra el marcado interés comunitario de los países en desarrollo en conjunto. La relación de cobertura también parece algo baja, pero sería considerablemente más alta (alrededor del 8,3%) si se incluyeran el Acuerdo Multifibras y las limitaciones voluntarias de las exportaciones, y más alta aún si se incluyeran otras barreras. Los datos sobre las restricciones cuantitativas de los países en desarrollo son muy rudimentarios y probablemente subestiman su incidencia. Pero incluso considerando literalmente, el 20% de las importaciones que la muestra de países efectúa de los Tres Grandes está sujeto a estas restricciones. En términos de negociaciones potenciales, estas restricciones afectan a US\$8.100 millones de las exportaciones correspondientes a abastecedores prin-



cipales de los Tres Grandes, y después del trato de nación más favorecida, hasta a US\$12.400 millones de las exportaciones de los Tres Grandes y US\$15.000 millones de las exportaciones mundiales. Por lo tanto, la relación de internalización bilateral para los exportadores de los Tres Grandes sería del 54% y su relación de internalización conjunta, del 83%. Si estos cálculos se hacen extensivos a todos los mercados de los países en desarrollo, evidentemente se aumentaría el volumen absoluto del comercio incluido en las negociaciones, pero esta medida no tendría un efecto fácil de predecir ni en la relación de cobertura ni en la relación de internalización.

Estos cálculos muestran que el volumen de corrientes comerciales restringidas de abastecedores principales es suficiente para que las negociaciones sean útiles y para permitir que el poder de negociación de los países en desarrollo logre abrir los mercados de los países industriales. Sin embargo, será necesario vencer algunas dificultades antes de que puedan concluirse las negociaciones. Algunas disparidades bilaterales pueden ser inquietantes: por ejemplo, Hong Kong no tiene restricciones cuantitativas, pero es un abastecedor principal de varias importaciones de los Tres Grandes. Ocasionalmente, un proveedor principal puede no desear eliminar una restricción cuantitativa discriminatoria en uno de sus mercados. Estos problemas podrían solucionarse si la definición de abastecedor principal fuera más flexible o si los países en desarrollo presentaran solicitudes conjuntas de concesiones. Además, ambos cambios harían que este proceso estuviera más de acuerdo con anteriores prácticas del GATT y aumentarían las relaciones de internalización

**Cuadro 7.1**  
Posibles concesiones de los países industriales \*

Rubro	<i>Importaciones de los Tres Grandes (1981) de un país en desarrollo que es abastecedor principal y enfrenta una restricción cuantitativa</i>	
	<i>Miles de millones de US\$</i>	<i>Como porcentaje del total de las importaciones afectadas</i>
Importaciones de abastecedores principales	2,67	27 <sup>b,c</sup>
Importaciones de otros países en desarrollo	5,77	58 <sup>c</sup>
Importaciones de todos los demás países	1,56	16
Total de importaciones	10,00	100 <sup>d</sup>

a. Restricciones cuantitativas de 1983 aplicadas a las importaciones de 1981.

b. Relación de internalización bilateral para el país en desarrollo negociador.

c. La suma de estos rubros es la relación de internalización conjunta de los países en desarrollo.

d. Los totales se dan en cifras redondas, lo que explica las variaciones que pueda haber en las sumas.

Fuente: Estimaciones del autor.

**Cuadro 7.2**  
Posibles concesiones de los países en desarrollo \*

Rubro	<i>Importaciones de países de la muestra (1983) de uno de los Tres Grandes que es abastecedor principal y enfrenta una restricción cuantitativa</i>	
	<i>Miles de millones de US\$</i>	<i>Como porcentaje del total de las importaciones afectadas</i>
Importaciones de abastecedores principales	8,08	54 <sup>a,b</sup>
Importaciones de los otros Tres Grandes	4,36	29 <sup>c</sup>
Importaciones de todos los demás países	2,58	17
Total de importaciones	15,02	100

a. Restricciones cuantitativas de 1983 aplicadas a las importaciones de 1981.

b. Relación de internalización bilateral para los Tres Grandes que participan en las negociaciones.

c. La suma de estos rubros es la relación de internalización conjunta de los Tres Grandes.

Fuente: Estimaciones del autor.

notificadas. También será necesario encontrar métodos para consolidar las restricciones cuantitativas, y los países tendrán que vencer sus escrúpulos en lo que respecta a negociar en forma simultánea barreras compatibles y no compatibles con el GATT. (Después de todo, son igualmente perjudiciales desde un punto de vista mercantilista o del bienestar.) Sin embargo, las cifras que figuran en los Cuadros 7.1 y 7.2 sugieren que si no se pueden idear mejores modalidades de negociación para las restricciones cuantitativas, podría lograrse un progreso considerable volviendo a la técnica ya probada de presentación de solicitudes y realización de negociaciones con arreglo al principio de abastecedor principal.

Estos cálculos también muestran que los países en desarrollo tienen considerables posibilidades de negociar la liberalización de los mercados de los países industriales en la Ronda Uruguay, a condición de que estén dispuestos a reciprocitar. Además, las conclusiones de Finger acerca de la Ronda Kennedy y las opiniones que se expresan actualmente en los Estados Unidos y las capitales europeas sugieren que la reciprocidad proporciona con mucho la vía más prometedora para mejorar el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo.

#### Nota

1. Estrictamente hablando, estas cifras demuestran sólo que los países en desarrollo participantes obtuvieron algo, y no que los participantes obtuvieron más de lo que habría sido el caso sin su participación, ni que los no participantes obtuvieron menos de lo que habría sido el caso con su participación. Pero a menos que la decisión de participar hubiera tenido una correlación muy alta con la obtención de posibles beneficios, lo último es una conclusión razonable. (Véase el Capítulo 10 para mayores detalles sobre la interpretación de estos resultados.)

## Referencias

- Cline, William R. 1983. "Reciprocity: A New Approach to World Trade Policy?" En W.R. Cline, compilador, *Trade Policy in the 1980s*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Curzon, Gerard. 1965. *Multilateral Commercial Diplomacy*. Londres: Michael Joseph.
- Deardorff, Alan V. y Robert M. Stern. 1986. *The Michigan Model of World Production and Trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Dell, Edmund. 1986. "Of Free Trade and Reciprocity," *The World Economy*. (9, (junio):125-40.
- Finger, J. Michael. 1979. "Trade Liberalization: A Public Choice Perspective." En R.C. Amacher, G. Haberler y T.D. Willet, compiladores, *Challenges to a Liberal International Economic Order*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- GATT, 1980. *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio; Informe Complementario*. Ginebra.
- Oficina del Representante Especial de los Estados Unidos en las Negociaciones Comerciales. 1967. *Report on United States Negotiations*. Vol. I, *General Summary*. Washington, D.C.
- Preeg, Ernest H. 1970. *Traders and Diplomats*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Winters, L. Alan. 1987. "Negotiating the Removal of Nontariff Barriers." *Oxford Economic Papers* (de próxima publicación).



## La liberalización unilateral y las negociaciones comerciales multilaterales (NCM)

*J. Michael Finger y Paula Holmes*

En la Ronda de Tokio las partes contratantes del GATT se comprometieron a adoptar medidas de liberalización respecto de unos US\$150.000 millones de importaciones. Desde entonces, la principal novedad en las políticas de los países industrializados ha sido la constante intensificación de las presiones en favor de la protección. Pero en muchos países en desarrollo ha habido una notable evolución en el sentido de la liberalización.

- Entre 1983 y 1986, Kenya redujo en aproximadamente un 12% todos los aranceles aduaneros superiores al 30% aplicables a una amplia gama de partidas, con objeto de moderar la estructura arancelaria y darle más uniformidad. Kenya también está convirtiendo las restricciones cuantitativas en aranceles y simplificando sus procedimientos de concesión de licencias.
- Después de la Ronda de Tokio, aproximadamente un 14% de las importaciones de Turquía se hallaban sujetas a contingentes. Desde entonces, Turquía ha eliminado los contingentes de importación correspondientes a más de 300 partidas, ha reducido los aranceles sobre 400 partidas, ha simplificado sus procedimientos de concesión de licencias de importación y ha modificado la reglamentación de diversas partidas, pasando de un régimen de concesión de licencias a uno de aranceles. Además, Turquía ha atenuado la mayoría de las limitaciones cuantitativas de las exportaciones y ha eliminado el requisito de que los exportadores debían comprar insumos nacionales.
- Côte d'Ivoire ha revisado su arancel con el fin de uniformar sus tasas de protección efectiva y está reemplazando sus restricciones cuantitativas con aranceles.
- Mauricio está sustituyendo los contingentes con aranceles y ha convenido en no establecer otros nuevos.
- El Pakistán ha eliminado las restricciones sobre alrededor del 40% de las partidas que antes estaban restringidas.
- Corea está aplicando un programa para reducir la gama de los aranceles (que antes iban de 0 a 150%) de 0 a 30%, programa que concluirá en 1988. En virtud de otro programa encaminado a liberalizar los controles administrativos, para 1985 Corea había eli-

minado los requisitos en materia de licencias de importación de aproximadamente el 85% de las importaciones.

- Costa Rica ha tomado la iniciativa en el Mercado Común Centroamericano en lo que respecta a racionalización de la protección, pasando de los derechos de importación específicos a los derechos ad valorem, adoptando la nomenclatura arancelaria de Bruselas, eliminando las exenciones de derechos de importación y, en general, estableciendo un nivel de protección más uniforme. En promedio, los aranceles de Costa Rica se han reducido en un tercio.
- México ha iniciado un amplio programa de liberalización del comercio que hace hincapié en el reemplazo de las restricciones cuantitativas con derechos aduaneros como principal instrumento de protección.
- Panamá ha eliminado casi todos los contingentes de importación, ha adoptado la nomenclatura arancelaria de Bruselas y, en un período de cinco años, reducirá sus aranceles más altos sobre los bienes industriales.

Las instituciones financieras internacionales han prestado apoyo a muchas de esas reformas. Por ejemplo, el Banco Mundial, por medio de sus programas de préstamos en apoyo de reformas de las políticas, para octubre de 1986 había contraído compromisos por valor de US\$12.000 millones con 43 países. Tres cuartas partes de esos programas incluyen elementos significativos de liberalización del comercio, en países cuyas importaciones ascendían en 1985 a más de US\$140.000 millones.

Si bien los préstamos internacionales han contribuido a financiar el desarrollo de los sectores más productivos de esos países y a facilitar la afluencia de recursos a esos sectores, las decisiones de liberalización han sido básicamente unilaterales, y se adoptaron porque el gobierno decidió que esas medidas eran beneficiosas para la economía nacional. Como explica Martin Wolf en el Capítulo 3, esas decisiones probablemente se han basado en diversas consideraciones. Una de ellas es la frustración ante las distintas medidas de protección que se han acumulado sin orden ni concierto. Otra es la conciencia del éxito alcanzado por los países que han adoptado medidas en favor de



una estrategia comercial más abierta. Una tercera consideración es un cálculo cuidadoso de los costos y los beneficios que los cambios de política acarrearían para la economía nacional. De cualquier manera que se hayan concebido las ventajas, no se consideró que esas medidas de liberalización constituirían "concesiones" que un gobierno imponía a su economía nacional sólo si a cambio recibía beneficios que las compensaran con creces. Se las consideró como medidas que promoverían el interés económico nacional.

Para los países que han procedido a la liberalización unilateralmente, la Ronda Uruguay ofrece una nueva oportunidad y plantea una nueva cuestión. La oportunidad se relaciona con la obtención de beneficios de la liberalización, haciendo que las medidas en ese sentido se traduzcan en un mejor acceso a los mercados de exportación. La cuestión que plantea esta oportunidad es la de determinar si a un país en desarrollo le conviene demorar la liberalización del comercio hasta que pueda obtener concesiones recíprocas por medio de las NCM. Es decir, ¿menoscabaría realmente la aplicación inmediata y unilateral de un programa de liberalización del comercio el "valor" de la liberalización en las NCM?

La respuesta, como se explicará en este capítulo, es un "no" rotundo. El instrumento que se emplea en las NCM es el compromiso que asume un país con sus asociados comerciales de permitir cierto acceso del exterior a su mercado interno. El valor de ese compromiso no tiene por qué menoscabarse, e incluso puede aumentar si se proporciona ese acceso antes de que el país haya asumido el compromiso internacional de mantenerlo. Si se aplaza la liberalización, se continúan imponiendo a los ciudadanos del país las restricciones y dificultades de la estructura de políticas vigente y se siguen demorando los beneficios que ésta reportaría para el interés económico nacional, mientras que la aplicación de las medidas pertinentes no reducirá el valor de la liberalización en las NCM. Las razones en que se basa esa conclusión pueden dividirse en tres partes:

- 1) Una explicación de los tipos de compromisos que se aceptan como "concesiones" en las negociaciones del GATT.
- 2) Una lista de las disposiciones del GATT en virtud de las cuales una parte contratante puede modificar o retirar una concesión.
- 3) Ejemplos de los tipos de compromisos que se aceptan como concesiones en las negociaciones del GATT, y del valor de negociación de las concesiones hechas por los países en desarrollo.

Las negociaciones del GATT son verdaderas negociaciones: situaciones en las que se regatea, y no transacciones basadas en precios fijos. Lo que tiene valor en esas situaciones depende de muchas otras cosas además del valor intrínseco del producto que se ofrece. También es importante tener idea de lo que las demás partes en la negociación valoran o desean obtener, y habilidad para presentar lo que uno ofrece como algo que responde a esos valores o que satisface esos deseos. Es preciso subrayar, por lo tanto, la importancia de saber negociar. Si bien el intercambio de concesiones arancelarias es la parte más conocida del proceso del GATT y un medio conveniente para

ilustrar la mecánica del mismo, el lector debe tener presente que ese intercambio es sólo un ejemplo, y no una definición, del proceso de negociación.

### Concesiones

Las consolidaciones de aranceles aduaneros son la forma más conocida de concesiones del GATT. En efecto, en la época de las reuniones que ahora se conocen con el nombre de primera ronda del GATT, el principal foro internacional para las cuestiones comerciales eran las negociaciones en curso para crear una organización internacional de comercio. La celebración de una ronda separada del GATT tenía un propósito: la negociación arancelaria. A fin de establecer el mecanismo para esa negociación, cada parte contratante adjuntó al Acuerdo General una lista en la cual enumeró las partidas arancelarias (y las tasas aplicables a cada una) que quedarían consolidadas en virtud del mismo. Si bien esas listas constituyeron el mecanismo para efectuar una reducción de las tasas arancelarias, al indicarse en ellas una tasa más baja que la anterior, las consolidaciones en las primeras rondas se hicieron principalmente sobre la base de las tasas vigentes y no de tasas reducidas. El Cuadro 8.1 muestra que dos terceras partes de las concesiones hechas por los Estados Unidos en la primera ronda —y cuatro quintas partes de las hechas en la segunda ronda— correspondieron a consolidaciones establecidas sobre la base de las tasas vigentes y no de tasas reducidas.

Como en las primeras rondas se logró consolidar la mayoría de las partidas arancelarias de los principales países industriales, las concesiones arancelarias posteriores de esos países consistieron más bien en reducciones. En la Ronda Kennedy, por ejemplo, más del 90% de las concesiones arancelarias de los principales países industriales entrañaron reducciones de las tasas (Cuadro 8.2). Al mismo tiempo, se continuaron aceptando como concesiones las consolidaciones a las tasas vigentes hechas por los países industriales más pequeños y por los países en desarrollo. Por ejemplo, las reformas comerciales acordadas en la Ronda Kennedy por la Argentina, el Brasil y Chile formaban parte de una política comercial ya adoptada o de una reforma económica general ya emprendida. Las concesiones de la India consistieron sobre todo en la reducción de las tasas oficiales de los derechos a los niveles que efectivamente se recaudaban (Estados Unidos, páginas 132-143). En el caso de los países industriales más pequeños, menos de una cuarta parte de las concesiones arancelarias (medidas por el valor de las importaciones) fueron reducciones, y en el de los países en desarrollo participantes, sólo el 7% fueron reducciones en vez de consolidaciones de aranceles existentes.

El valor de negociación de las concesiones queda indicado por el hecho de que los Estados Unidos efectuaron concesiones respecto de un porcentaje mucho mayor de sus importaciones procedentes de países en desarrollo que eran participantes activos que de sus importaciones de otros países en desarrollo: US\$571 millones, o sea el 33% de sus importaciones (1964) de los nueve países en desarrollo que eran participantes activos (Cuadro 8.3). De los \$6.000 millones aproximadamente de importaciones

realizadas por los Estados Unidos en 1964 de otros países en desarrollo, sólo un 5% fue objeto de concesiones.

Las "concesiones recibidas" de los Estados Unidos por cada grupo fueron en casi todos los casos consolidaciones a tasas reducidas. Del otro lado de la mesa de negociación, las concesiones de los "otros" participantes constituyeron en su mayoría consolidaciones a las tasas existentes (más de las tres cuartas partes); más del 90% de las concesiones de los países en desarrollo participantes fueron consolidaciones y no reducciones. Aun así, las cifras del Cuadro 8.3 sugieren que un dólar de concesiones de los "otros" países desarrollados participantes "compró" un 40% más de los Estados Unidos que un dólar de concesión de los principales participantes. La fórmula matemática, basada en las cifras del Cuadro 8.3, es  $[(49/26)/(70/52)] = 140\%$ . Análogamente, un dólar de concesión de los países en desarrollo participantes compró tres veces más que un dólar de concesión de los principales participantes.

Además de la simple congelación de la tasa existente, hay otras maneras de consolidar una tasa arancelaria. En la Ronda de Tokio, Indonesia consolidó varias partidas a las tasas prevalecientes, consolidó una a una tasa máxima superior a la prevaleciente y consolidó varias otras a tasas ad valorem que correspondían en general a las tasas específicas prevalecientes. Cuando se adhirió recientemente al GATT, Marruecos se reservó cierta flexibilidad mediante la aceptación de consolidaciones a tasas más altas que las prevalecientes en el momento de la negociación. México, al adherirse al Acuerdo en 1986, se reservó por un tiempo limitado el derecho a imponer un recargo a las tasas que ya había aceptado. La lista de concesiones arancelarias de la India en la Ronda de Tokio consistió en 22 consolidaciones, 13 a tasas más bajas y 9 a tasas más altas (máximas). A cambio de ello, los Estados Unidos efectuaron concesiones arancelarias respecto de 94 categorías de productos que interesaban a la India, principal-

Cuadro 8.1  
Concesiones de los Estados Unidos en las negociaciones arancelarias del GATT

Variables (todas se han calculado basándose en las importaciones y exportaciones de los Estados Unidos)	Kennedy 1964-67 (datos de 1964)			Kennedy 1964-67 (datos de 1964)		Kennedy 1964-67 (datos de 1964)	
	Ginebra 1947 (datos de 1939)	Annecy 1949 (datos de 1948)	Torquay 1951 (datos de 1949)	Ginebra 1956 (datos de 1954)	Dillon 1960-61 (datos de 1960)	Princi- pales partici- pantes	Todos los partici- pantes
Valor de las impor- taciones respecto de las cuales se hicieron concesiones (reducciones y consolidaciones) como porcentaje de las importaciones totales	78	39	7	9	12	n.d.	46
Consolidaciones como porcentaje de las concesiones totales (en función del valor de la importación)	71	80	12	0	5	7	7
Reducciones arancelarias							
Reducción de las importaciones como porcentaje de las importaciones sujetas al pago de derechos	56	6	15	20	19	n.d.	64
Cuantía media de la reducción (reducción porcentual de la tasa ad valorem)	35	37	26	15	20	n.d.	44

n.d. No disponible.

Fuente: J.A. Singer, "Trade Liberalization: A Public Choice Perspective", en R.C. Amacher, G. Haberler, T.D. Willet (comp.), *Challengers to a Liberal International Economic Order*, Washington, D.C., American Enterprise Institute (1979), Cuadros 1 y 6.

**Cuadro 8.2**  
**Concesiones arancelarias de la Ronda Kennedy**  
**(cálculos basados en el valor de las importaciones de 1964)**

<i>Participante</i>	<i>Valor de las importaciones respecto de las cuales se hicieron concesiones (consolidaciones y reducciones) como porcentaje de las importaciones totales</i>	<i>Reducciones como porcentaje de las concesiones totales</i>
<b>Principales participantes*</b>		
Estados Unidos	46	93
CEE	66	90
Canadá	30	100
Japón	50	75
Reino Unido	63	91
Austria	50	63
Dinamarca	61	62
Finlandia	80	84
Noruega	58	67
Suecia	83	87
Suiza	86	87
Total	49	91
<b>Otros países desarrollados participantes*</b>		
Grecia	n.d.	29
Islandia (adhesión)	n.d.	27
Irlanda	n.d.	37
Nueva Zelanda (datos de 1966)	n.c.	72
Polonia (adhesión)	n.c.	— <sup>b</sup>
Sudáfrica	n.d.	100
Turquía	n.d.	0
Israel	n.c.	28
Portugal	n.d.	98
España	n.d.	99
Yugoslavia (adhesión)	n.d.	51
Total	26	23
<b>Países en desarrollo que fueron participantes activos*</b>		
Argentina	n.d.	0
Brasil	n.d.	0
Chile	n.d.	82
República Dominicana	n.d.	0
India	n.d.	0
Jamaica	n.d.	89
Corea (adhesión)	n.d.	4
Perú	n.d.	98
Trinidad y Tabago	n.d.	0
Total	8	7

n.d. No disponible.

a. Los países se enumeran en las categorías adoptadas por las partes contratantes para la Ronda Kennedy de negociaciones arancelarias.

b. Polonia convino en aumentar en un 7% anual, por lo menos, sus importaciones procedentes de las partes contratantes del GATT.

Fuente: La misma que para el Cuadro 8.1, Cuadro 9.

mente textiles y prendas de vestir. (Cuarenta y tres de esas partidas estaban sujetas a restricciones cuantitativas en los Estados Unidos. Por lo tanto, la India sólo se benefició con los ingresos que los Estados Unidos recaudaban antes en concepto de aranceles.)

Un país puede asumir un compromiso con sus asociados comerciales de muchas otras maneras además de las consolidaciones arancelarias. En efecto, la comunidad internacional comprendió pronto que las consolidaciones arancelarias no podían considerarse en forma aislada de otros aspectos del acceso a los mercados. Para dar efecto a las reducciones arancelarias concertadas en la primera ronda del GATT, los negociadores tuvieron que convenir

en compromisos complementarios de no neutralizar el acceso a los mercados que estaba implícito en los niveles arancelarios establecidos inflando el avalúo aduanero, imponiendo otros impuestos a los bienes importados sobre una base diferencial, etc. El Acuerdo General abarca estos múltiples aspectos del "acceso a los mercados", de modo que se pueden efectuar negociaciones en el marco del GATT y asumir compromisos significativos con los asociados comerciales en relación con cualquiera de ellos.

Para reiterar lo que se dijo antes, el saber negociar es un factor importante para concertar una concesión que tenga valor de intercambio. Se pueden dar algunos ejemplos a este respecto:



**Cuadro 8.3**  
**Concesiones hechas en la Ronda Kennedy en comparación**  
**con las concesiones recibidas de los Estados Unidos**

<i>Grupo de países</i>	<i>Importaciones del grupo procedentes de los Estados Unidos respecto de las cuales se hicieron concesiones a (porcentaje de las importaciones totales procedentes de los Estados Unidos)</i>	<i>Importaciones de los Estados Unidos procedentes del grupo respecto de las cuales se hicieron concesiones a (porcentaje de las importaciones totales procedentes del grupo)</i>
Principales participantes <sup>b</sup>	52	70
Otros países desarrollados participantes	26	49
Países en desarrollo que fueron participantes activos	8	33
Otros países en desarrollo	0	5

a. Consolidaciones y reducciones.

b. Con excepción de los Estados Unidos.

Fuente: La misma que para el Cuadro 8.1, Cuadros 4 y 9.

En la Ronda de Tokio (además de las consolidaciones arancelarias antes mencionadas), Indonesia se comprometió a notificar explícitamente las modificaciones de sus formalidades aduaneras y a unificar sus distintos derechos de registro pagaderos sobre las importaciones de alimentos elaborados y bebidas. A cambio de ello, los Estados Unidos efectuaron concesiones arancelarias respecto de varios artículos de los cuales Indonesia era un abastecedor importante o el abastecedor principal, incluida la reducción de las tasas aplicables al aceite de palma del 7,1% al 1,2%. (En 1976, las importaciones de aceite de palma que los Estados Unidos hicieron de Indonesia ascendieron a US\$8,2 millones.)

El acuerdo de adhesión de Marruecos abarcó varias reformas de la política comercial introducidas como parte de un programa encaminado a reestructurar los desequilibrios externos, que recibió apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los países industrializados que comerciaban con el país. Inicialmente, todas las partidas arancelarias de Marruecos se hallaban sujetas a contingentes de importación. Las medidas de reforma incluyeron el reemplazo de los contingentes con aranceles en el caso del 85% de las partidas.

Colombia, que se adhirió al GATT al final de la Ronda de Tokio, utilizó el mismo conjunto de concesiones para su adhesión y para las NCM. Consolidó 36 partidas a tasas que variaban del 15% al 80% y se comprometió a conceder automáticamente licencias de importación para todos los productos incluidos en su oferta. Cuatro de esas consolidaciones representaban concesiones a la Comunidad Económica Europea (CEE), y 12 a los Estados Unidos. A cambio de ello, la CEE redujo los aranceles sobre seis partidas de Colombia y los Estados Unidos le dieron concesiones arancelarias sobre las flores cortadas (con un valor comercial de US\$22,5 millones en 1976) y varias prendas de vestir.

Tailandia, al adherirse en 1982, convino en la consolidación de 95 partidas. También convino en modificar diversos impuestos de forma que se ajustasen a lo dispuesto en el Artículo III, que requiere que no se apliquen

impuestos internos en forma diferencial a las importaciones. Entre otros compromisos de acceso a los mercados asumidos por los países en desarrollo en la Ronda de Tokio, Corea consolidó los aranceles aplicables a 143 partidas e incluyó 166 partidas de cuatro dígitos de la NCCA entre las importaciones automáticas. Israel convino en eliminar las licencias de importación para diversas partidas. Côte d'Ivoire aceptó liberalizar los reglamentos relacionados con la inspección previa a la importación de determinadas mercancías y en modificar ciertos aspectos discriminatorios de los derechos cobrados por la concesión de licencias de importación. A cambio de ello, los Estados Unidos eliminaron sus aranceles sobre la manteca de cacao, producto del cual Côte d'Ivoire era un abastecedor muy importante; esta concesión tenía un valor comercial de US\$35 millones en 1976. El Perú, a cambio de convenir en la concesión automática de licencias para 12 artículos de importación, recibió concesiones arancelarias de los Estados Unidos en relación con nueve productos de los cuales era el abastecedor principal.

#### Modificaciones

Como sucede con muchos contratos, el GATT reconoce que, a medida que cambien las circunstancias, habrá casos en que una parte contratante deseará verse liberada de un compromiso asumido en virtud de sus disposiciones. El Artículo XXVIII dispone que, cada tres años, una parte contratante puede renegociar, en su totalidad o en parte, su lista de compromisos. Una parte contratante puede pedir en cualquier momento que los signatarios del GATT autoricen tales negociaciones. En las negociaciones celebradas en estas circunstancias participarían la parte contratante con la cual se negociaron originalmente las concesiones, otras partes contratantes que sean abastecedores principales y otras partes contratantes que tengan un interés sustancial en dichas concesiones. Todos los países interesados procuran entonces negociar juntos los cambios deseados en las consolidaciones.

Es posible que el país que proponga la modificación tenga que ofrecer una compensación en forma de otra concesión (como la reducción de los aranceles sobre otra partida) a las demás partes interesadas. Si no se llega a un acuerdo satisfactorio entre los países afectados, las partes contratantes beneficiarias pueden retirar las concesiones que dieron originalmente al país que modifica sus consolidaciones. En la Parte IV del GATT, las partes contratantes convienen en que no se esperará una compensación recíproca cabal de los países en desarrollo. El Artículo XVIII.A incluye disposiciones en virtud de las cuales un país en desarrollo puede modificar o retirar una concesión con objeto de establecer una determinada industria (la sección relativa a las industrias incipientes). Esa sección dispone que el país que se propone adoptar esa medida debe notificar a los signatarios del GATT con objeto de negociar la posible compensación con los países afectados.

El Artículo XII y el Artículo XVIII.B (que se aplica sólo a los países en desarrollo) rigen el uso de las restricciones a la importación para proteger el equilibrio de la balanza de pagos. En términos generales, se permite que un país introduzca restricciones cuantitativas con ese propósito. La intención del GATT, así como de la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos de 1979, es que esas medidas sean transitorias y de carácter general, si bien se puede dar prioridad a determinadas categorías de importaciones. No hay ningún requisito de compensación, ni tampoco es necesario que el país que aplica la medida por motivos de balanza de pagos inicie negociaciones al respecto con los países afectados. Sin embargo, todas las medidas de ese tipo están sujetas a consultas periódicas en el Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de pagos) del GATT, del que pueden formar parte todas las partes contratantes que lo deseen.

El Artículo XIX permite que se modifique o retire una concesión si las importaciones de un determinado artículo perjudican o amenazan con perjudicar a una industria nacional. En ese caso, las partes afectadas pueden celebrar consultas y retirar ciertas concesiones recíprocas.

### Conclusión

Detrás de su estructura formal y de su lenguaje jurídico, las negociaciones del GATT son un bazar donde se regatea

y no una tienda con precios fijos. Todos los que están en el bazar negocian para obtener acceso a los mercados, y cada uno es simultáneamente un comprador en el mercado de oportunidades de exportación y un vendedor del acceso a su mercado interno. El mayor o menor valor de una concesión ofrecida por una parte para su intercambio en ese bazar depende en parte de la forma en que se presenta esa concesión. Por ejemplo, se podría considerar que una reforma arancelaria ya implantada tiene escaso valor de intercambio porque ya existe. Por otra parte, el hecho de que ya se haya adoptado esa reforma puede presentarse como prueba de que el gobierno está resuelto a mantenerla, y de que una concesión que se reciba a cambio de ello fortalecerá su posición frente a los intereses nacionales que presionan en favor de su eliminación.

Las disposiciones del GATT relativas a la modificación de una concesión podrían, con arreglo a un punto de vista, constituir un requisito de que un país negocié con sus asociados comerciales algo que de lo contrario podría negociar en forma unilateral. Conforme a otro punto de vista, esas negociaciones representan una oportunidad para señalar a la atención de un asociado comercial sus medidas de política que han contribuido a que el primero tuviera necesidad de modificar una concesión.

El acuerdo de que los países en desarrollo han de recibir un trato diferenciado y más favorable en el GATT puede aducirse como excusa para mantenerse fuera del bazar, o como base para instar a la otra parte en la negociación a agregar algo más a su conjunto de propuestas. Como en cualquier bazar, lo importante es negociar de buena fe y con sentido del humor. Cuando una parte diga: "Acepto la oferta", el vendedor debe reconocer que él también ha ganado algo con ese negocio. Y cuando un posible comprador diga: "Dejemos esto para otro día", puede resultar provechoso pasar a considerar otras cuestiones.

### Referencia

Oficina del Representante Especial de los Estados Unidos para las Negociaciones Comerciales. 1967. *General Agreement on Tariffs and Trade, 1964-67 Tariff Conference, Geneva, Switzerland*. Volumen I, parte 1. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.



**COPIA UNICA  
NO SABAR DE  
BIBLIOTECA**

