

**IICA**



# MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: EL CASO DE LA AGRICULTURA

Cassio Luiselli Fernández  
Carlos Vidali Carbajal

CA  
P-9  
89

**9** Enero, 1989  
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

## ¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 31 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una extendida presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Sanidad Vegetal y Salud Animal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

Son países miembros del IICA: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador; El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Países observadores: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Árabe de Egipto, República de Corea, República Federal de Alemania.



# MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: EL CASO DE LA AGRICULTURA

Cassio Luiselli Fernández  
Carlos Vidali Carbajal

**9** Enero, 1989  
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

This One



FAON-GZK-4JEJ

gle

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Derechos Reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin debida autorización escrita del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Este trabajo fue preparado para un Proyecto intitulado "México en el GATT", bajo la coordinación de los señores Gerardo Bueno y Bela Balassa, bajo los auspicios de la Fundación Rockefeller. Una versión reducida del mismo será publicada por el Colegio de México en un libro editado por el señor Gerardo Bueno; y una traducción de dicha versión se publicará en inglés.

La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación corresponde exclusivamente a sus autores.

Composición y montaje de texto:	Giselle Madrigal, Juan Montero
Diseño de cubierta:	Mario Loaiza
Revisión del manuscrito:	Silvia del Valle
Editoras de la obra:	Yvette Castro, Marcelle Banuett
Editor de la Serie:	Michael J. Snarskis

**IICA  
SDP-9**

**Luiselli Fernández, Cassio**

**México en la Ronda Uruguay : el caso de la agricultura / Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carbajal. – San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1989.**

72 p. – (Serie Documentos de Programas / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, ISSN 1011-7741 ; no. 9).

1. Ronda Uruguay – México. 2. Ronda Uruguay – Agricultura. 3. Comercio Internacional – México. I. Vidali Carbajal, Carlos. II. Título. III. Serie.

AGRIS E71



DEWEY 382

**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS No. 9  
ISSN 1011-7741**

# INDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b> . . . . .	5
<b>1. LA AGRICULTURA MUNDIAL: CRISIS Y PARADOJAS</b> . . . . .	6
La crisis agrícola global. . . . .	6
La conexión con el mercado financiero . . . . .	10
Los grandes temas de la agricultura mundial . . . . .	11
<b>2. LA AGRICULTURA EN LA RONDA URUGUAY DEL GATT</b> . . . . .	17
Trayectoria de la agricultura en el GATT . . . . .	17
Funcionamiento de la agricultura en el GATT . . . . .	19
La situación de la producción y el comercio de los principales productos agrícolas . . . . .	23
Las políticas agrícolas de los principales países en el GATT . . . . .	33
<b>3. MEXICO: ELEMENTOS PARA UNA POSICION NEGOCIADORA EN EL GATT</b> . . . . .	45
Rasgos centrales de la agricultura mexicana . . . . .	45
Premisas sobre las negociaciones agrícolas en el GATT . . . . .	47
Premisas sobre ámbito de las negociaciones. . . . .	49
Premisas sobre la necesidad de alentar mayor participación . . . . .	49
Los temas de la negociación específica. . . . .	50
<b>ANEXOS</b> . . . . .	57
<b>BIBLIOGRAFIA</b> . . . . .	70

# PRESENTACION

La Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales que se celebra en la actualidad, al amparo del Tratado General de Aranceles y Comercio (GATT), posiblemente sea para el sector agrícola el evento internacional de mayor significación en la presente década.

Ello tanto por ser la primera vez que las políticas y el comercio agrícolas se tratan como tal en una Ronda de Negociaciones del GATT, cuanto porque estos temas, dentro de la creciente internacionalización de las economías domésticas afectan, aunque de distintas maneras, al desarrollo agrícola de los países industrializados y del tercer mundo por igual.

La situación de la agricultura mexicana es de particular interés pues constituye un caso *sui generis* en nuestro hemisferio. Por una parte, México ingresa al GATT en 1985, habiendo iniciado un proceso de apertura de su economía agrícola al comercio exterior, que es congruente con las normas de comportamiento de dicho instrumento internacional y, casi de inmediato, participa en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay. Por otra parte, México es un importador neto de bienes agrícolas alimenticios y, a la vez, importante exportador neto de productos hortifrutícolas invernales tropicales y alimentos procesados.

Esta dicotomía hace que México, como lo indican los autores de este trabajo, tenga una posición compleja en cuanto al papel de su agricultura en el entorno del GATT en general y de la Ronda Uruguay en particular. Dichos autores, Dr. Cassio Luiselli Fernández, actual Subdirector General Adjunto de Operaciones del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y el Lic. Carlos Vidali Carbajal, Director de Política Internacional de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de México (SARH), tratan estos aspectos con la propiedad y la precisión que les confiere, no sólo por su preparación académica, sino también por su experiencia y práctica profesional en este campo. Más aún, señalan toda una estrategia de negociación dentro del GATT, basada en premisas específicas que surgen tanto de la estructura y realidades del sector agrícola mexicano, como del difícil camino de las negociaciones en este Foro.

La articulación de estos elementos se manifiesta claramente al concluir los autores que “. . . México, dada su característica de país con un sector agroalimentario grande mas no preponderante en el mercado internacional, puede con una política pragmática y plural ir negociando una paulatina inserción en el comercio internacional, sin necesidad de abandonar sus premisas básicas de soberanía y apoyo al ‘núcleo campesino’”.

Este rico panorama, que combina elementos estructurales y coyunturales, indudablemente será de gran interés y utilidad a otros países miembros del IICA que también participen de las negociaciones agrícolas, cualquiera que sea su relación e intereses dentro del marco del Tratado General.

Rodolfo E. Quirós G.  
Director Programa de Comercialización  
y Agroindustria

## INTRODUCCION

La agricultura no escapa a la profunda desarticulación por la que atraviesa la economía internacional y que está resultando en su reestructuración a nivel mundial. Sin lugar a dudas, podemos afirmar que el comercio agrícola mundial pasa por su crisis más seria desde la gran depresión de los años treinta. Enfrentamos la incómoda paradoja —inusitada, por lo demás— de tener los mayores niveles de sobreproducción y de excedentes a la vez que la desnutrición y aun la hambruna, como en el caso del Sahel, se abaten sobre una vasta proporción de los habitantes de los países en desarrollo.

Aquí importa destacar, a grandes rasgos, cuáles son los aspectos esenciales de la actual crisis agrícola internacional; conocer sus alcances e implicaciones, para de ahí derivar consideraciones sobre una política para México, con especial relación a las negociaciones que ya hemos emprendido en el seno del GATT, dentro de la llamada Ronda Uruguay.

Es conveniente decir desde el principio que la agricultura mexicana es, en el concierto del comercio agrícola internacional, una agricultura relativamente pequeña, pero que en materia de granos básicos, tanto alimenticios como forrajeros, y en oleaginosas es un importante actor en el sistema alimentario mundial por ser importador de rango importante. México tiene un potencial adecuado para cubrir sus necesidades crecientes de alimentos, pero difícilmente puede esperar participar en el mercado mundial como un fuerte exportador, sobre todo de los productos mencionados que son los principales componentes del comercio agrícola internacional.

Por otro lado, conviene destacar la peculiar relación de México con la agricultura de Estados Unidos: nuestra relación agrícola comercial es, con mucho, la articulación dominante en el comercio exterior, tanto por condiciones naturales como fronterizas. Es poco probable que la intensa relación agrícola de México con Estados Unidos disminuya: seguiremos siendo un comprador importante de granos, sobre todo de maíz, sorgo y en menor medida de otros granos; continuaremos exportando importantes y crecientes cantidades de hortalizas (tomates y otras), de frutas y de alimentos elaborados.

Habiendo ingresado México al GATT y teniendo una política de apertura externa muy intensa y activa, con niveles de protección decreciente en todos los rubros, incluso los agrícolas, resulta de suma importancia analizar con detenimiento la presencia de México en el marco del GATT. La agricultura es por primera vez objeto de intensas negociaciones en el seno del GATT. Para México no sólo resulta novedoso negociar temas agrícolas en el GATT, sino que para esta misma organización es una importante innovación y hay muchas expectativas toda vez que la agricultura y el comercio agrícola internacional se encuentran en crisis.

# 1

## LA AGRICULTURA MUNDIAL: CRISIS Y PARADOJAS

### La Crisis Agrícola Global

Empecemos por analizar brevemente la situación global de la agricultura. Los sistemas mundiales de producción y distribución de la agricultura se encuentran en un intenso estado de desorden: el mercado internacional de muchos de los productos más importantes está saturado con grandes excedentes que cuesta muchísimo mantener. La agricultura se ha transformado crecientemente en una rama industrial altamente dotada de capital, donde se ha producido importantes cambios tecnológicos e innovaciones. Los excedentes acumulados no se han podido distribuir y han mantenido artificialmente deprimidos los precios mundiales de los principales alimentos. De no resolverse esta situación, los costos del ajuste serán cada vez más altos.

Los rápidos y notables incrementos en la producción de muchos países también han causado como contrapartida serios daños en los ecosistemas y el ambiente. Ahora existen muchos problemas de regulación en el uso de los recursos naturales, el germoplasma, el uso de los pesticidas y otros insumos para la agricultura. En el fondo de estos problemas están las políticas de estímulo y de protección a los mayores sistemas alimentarios del mundo no solo descoordinados, sino a menudo en conflicto. Además, no existe lógica entre los sistemas de producción y los aparatos distributivos. Las políticas que hemos mencionado exceden con mucho el ámbito de la mera política agrícola, tienen que ver con los significativos cambios de la política económica general y con la reestructuración de la economía internacional que estamos observando. Cada vez es más esencial señalar que solo será posible corregir esos problemas mediante una acción concertada de dimensión internacional.

Las políticas agrícolas y alimentarias nacionales deben organizarse y armonizarse con las políticas económicas generales, científicas y de recursos que a su vez tienen que considerar sus implicaciones internacionales. Esta crisis de sobreproducción y precios deprimidos significa que existen distorsiones masivas en la asignación de recursos a nivel mundial y ello refleja a su vez un desajuste muy importante en las políticas agrícolas, comerciales y de los tipos de cambio de las principales agriculturas del mundo. Esta situación sin duda genera un enorme desperdicio de recursos. Sería importante conocer la pérdida neta en recursos productivos y bienestar provenientes de dichas distorsiones, o dicho de otra manera, los sacrificios en términos de ingreso y crecimiento económico consecuencia de dichas políticas. En todo caso es urgente reordenar la agricultura internacional, lo que debe implicar sustituir los sistemas comerciales por un uso más racional de los recursos agrícolas mundiales, que son amplios pero limitados. La paradoja es que los grandes países desarrollados particularmente Estados Unidos, Europa y Japón protegen sus agriculturas, mientras que la mayor parte de los países en desarrollo discriminan a sus propias agriculturas como resultado de políticas de crecimiento que han favorecido la industrialización sustitutiva.

Desde hace más o menos quince años vivimos un drástico revés en las políticas de cooperación con énfasis en el multilateralismo. Estamos en una época de proteccionismo, con guerras comerciales y una preocupante disminución de las corrientes comerciales y del multilateralismo como principio ordenador de los intercambios y de la política económica internacional.



En términos reales los precios de los más importantes cultivos agrícolas están en su más bajo nivel desde los años de la postguerra. El crecimiento de la demanda ha sido bastante débil como resultado, entre otros fenómenos, de la crisis económica internacional. Las reservas tienen niveles históricos, mientras la producción sigue creciendo por encima de los requerimientos del mercado. Paradójicamente, en los países donde persisten problemas severos de hambre y desnutrición, el mercado no puede resolverlos por problemas de bajos ingresos y fallas en la comercialización. Incluso hay problemas alimentarios en algunos segmentos de bajos ingresos de la población de los países ricos.

Veamos brevemente cuáles son las tendencias y cómo se fue gestando esta crisis agrícola. Después de un período de crecimiento económico acelerado con estabilidad, que comienza en los primeros años de la postguerra y se prolonga hacia el final de los años 60, empieza una época de decrecimiento con inestabilidad económica que marca una profunda reestructuración en la economía mundial. En los años 60, las políticas macroeconómicas eran estables, particularmente las monetarias y había poca inflación. Las economías estaban influidas por la dinámica de la economía norteamericana. En esos años el dólar se convirtió en la divisa mundial y la unidad de cambio universalmente aceptada. La interdependencia económica empezó a aumentar y gradualmente fueron emergiendo mercados de capital muy integrados a nivel mundial, aumentando con ello la importancia de las relaciones financieras entre los países. El decenio de los sesenta vio culminar un período de relativa estabilidad en el cual el comercio agrícola creció en forma importante.

Al principio de los años setenta, los mercados de materias primas y alimentos experimentaron un período depresivo. Adversas condiciones climatológicas en países productores de trigo y arroz, combinadas con problemas en la producción de importantes exportadores produjeron, en 1973, un abrupto y rápido incremento de la demanda mundial, que repercutió en los precios de los granos, agravados además por las enormes compras cerealeras de la Unión Soviética. Esto explica que la Comunidad Internacional, alarmada por la crisis registrada en la producción de alimentos, convocara a la Conferencia Mundial de la Alimentación; de ésta surgieron varios organismos internacionales, entre ellos el Consejo Mundial de la Alimentación, encargado por la Organización de las Naciones Unidas de la coordinación política de los problemas de la alimentación participando en ese Consejo la Unión Soviética y la República Democrática Alemana que no son miembros de FAO, y el Programa Mundial de Alimentos, cuyo objetivo fundamental es atender emergencias alimentarias coyunturales y estructurales, y constituir una reserva mundial de alimentos para atender dichas emergencias. Gracias a estas acciones de la Comunidad Internacional y a correcciones que se registraron en la producción, en 1974 los mercados mundiales llegaron a niveles de auge sin precedentes, lo que coincidió con el primer *shock* petrolero. En esa época, los países de gran capacidad agrícola tuvieron un auge inusitado. Los precios aumentaron rápidamente tanto por presiones de la demanda como de la especulación surgida en torno de la duda de si el mundo estaba enfrentando una crisis de la oferta, más bien que un exceso pasajero de la demanda. Paralelamente hubo un auge, aunque menos importante, en el mercado de materias primas, consecuencia inmediata del segundo *shock* petrolero de 1979-80. El crecimiento de la demanda de importaciones provino principalmente de países en desarrollo, como México y las economías centralmente planificadas, que accedían a dietas más diversificadas y ricas en proteína animal y que por lo tanto aumentaban considerablemente sus requerimientos, no sólo de granos para la alimentación directa, sino de oleaginosas y muy especialmente de granos forrajeros. Así, entre 1972 y 1980 las importaciones agrícolas crecieron más del 100% en los países subdesarrollados y alrededor de 60% en las economías centralmente planificadas.

México como país de rápido crecimiento, rico en petróleo, pero con considerables restricciones agrícolas internas de tipo estructural, que no viene al caso discutir aquí, contribuyó al aumento de la demanda mundial. El crecimiento demográfico, la elevación del ingreso y la sobre-

valuación del tipo de cambio estimularon poderosamente las importaciones. Esta situación no fue privativa de México, otros países con características análogas tuvieron presiones de demanda de la misma naturaleza. Lo mismo sucedió en los países del este de Asia donde hubo un importante desarrollo económico con aumentos en la demanda de alimentos y productos agrícolas. En la Unión Soviética y otros países socialistas, el incremento del ingreso combinado con un crecimiento lento de la producción interna, propició sobre todo en la Unión Soviética, el aumento de la demanda agrícola mundial.

Por el contrario, los países desarrollados tuvieron un alza mucho más moderada de sus importaciones, apenas 3% entre 1972 y 1980, por la falta de presión demográfica y por tener ingresos estables. Además, los consumidores de los países desarrollados tienen ya una demanda por alimentos de baja elasticidad-ingreso. Es decir que el consumo de alimentos, dado un alto nivel de ingreso, demuestra una baja elasticidad-ingresos de la demanda. Los patrones de consumo en dichos países cambiaron menos y crecieron más lentamente que en los países en desarrollo, de tal suerte que en los años 70 el volumen de importaciones agrícolas en la agricultura creció más rápidamente que la producción, induciendo un rápido incremento en los precios agrícolas, registrándose a consecuencia, dos importantes períodos de auge. Estos precios altos estimularon sensiblemente la oferta agrícola exportable en los países desarrollados, sobre todo en Estados Unidos cuya capacidad de respuesta productiva es altísima debido a su situación geográfica y a su agricultura altamente tecnificada y capitalizada. Según la FAO, en Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea se produjo el 76% del aumento en las exportaciones agrícolas mundiales de la década de los 70. En el caso norteamericano es importante señalar el favorable efecto que tuvo la política del "dólar barato". Esto es, una moneda persistentemente subvaluada.

A partir de los ochenta y con la crisis económica internacional las cosas cambiaron de modo importante para la agricultura. La demanda mundial decreció a principios del decenio por la disminución de la actividad económica en general. Esta recesión fue inducida en buena medida por las políticas macroeconómicas de los países desarrollados tendientes a controlar la inflación, vía restricciones monetarias y fiscales. La recesión se transmitió a las naciones subdesarrolladas a través de menores posibilidades de exportación, incrementos en las tasas de interés y un masivo aumento del servicio de la deuda externa, de tal suerte que muchos países en desarrollo, a pesar de carencias importantes, no pudieron importar suficientes productos agrícolas y alimentos sobre todo al irrumpir la crisis de la deuda externa.

Por tanto, la importante caída de los precios de los alimentos a partir de inicios de los años 80 se explica por dos razones fundamentales: primero, por los efectos del ciclo económico y segundo, por el crecimiento de la oferta exportable resultado de medidas proteccionistas y de subsidio de los países desarrollados, particularmente la Comunidad Económica Europea. Desde 1980 la producción agrícola ha crecido más rápidamente que las importaciones y eso causó una disminución en los valores reales de las importaciones agrícolas en 1981, 1982 y 1984.

La recuperación de los precios de las materias primas de origen agrícola sólo será posible mediante un acelerado crecimiento económico mundial y su correlativo aumento de la demanda interna.

Así pues, podemos recapitular la presente sección señalando que los mercados agrícolas se encuentran en la peor depresión de los últimos cincuenta años. En los años ochenta los *stocks* de trigo han aumentado 69%, mientras los precios han caído 45%. La existencia de granos en Estados Unidos ha aumentado considerablemente, siendo ahora equivalente a cerca de dos años de comercio exterior. Los precios del azúcar también han caído dramáticamente en ese país, ahora están 86% abajo del nivel de 1980, debido a un acelerado proceso de cambio tecno-

lógico que les ha encontrado sustitutos muy competitivos como el jarabe de maíz, rico en fructuosa, el aspartame y otros más. Las reservas han subido 45%. Algo similar ha sucedido con la leche, la manteca y la carne.

Otro punto importante son los subsidios: los que pagan los países desarrollados a sus agricultores son tan dramáticos como elocuentes de la presente situación de crisis. En Estados Unidos, por ejemplo, se pagaban a los agricultores alrededor de cuatro mil millones de dólares de subsidios al inicio de esta década. En 1987 estos subsidios ascendieron a casi 30 mil millones de dólares, cerca del 15% del déficit fiscal norteamericano, a ello pudiéramos agregar entre cinco y seis mil millones más al año, porque los precios de productos como el azúcar y algunos lácteos están administrados a niveles superiores que los del mercado internacional. La Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Económica Europea también mantiene subsidios con cifras considerables. Se calcula que los subsidios directos de la PAC en el año agrícola 1986-1987 ascendieron a 25 mil millones de dólares, o sea más del doble en cinco años; a esta cifra habría que sumar dos o tres mil millones más que corresponden a los costos financieros de tener excedentes. En Japón el arroz se paga a un precio equivalente a ocho veces el precio del mercado internacional y el azúcar a 17 veces. Las cifras agregadas de subsidios japoneses se calculan en más de 22 mil millones de dólares. Pese a ello, los productores sufren severos problemas de ingreso y financieros, y las quiebras continúan a ritmos sin precedentes en la historia, así como las dificultades para disponer de tierra por parte de innumerables granjeros.

Diversos cálculos acerca del efecto que tienen dichos subsidios en el ingreso nacional y el empleo, señalan que la Comunidad Económica Europea por ejemplo, tiene al menos un millón de desempleados directamente relacionados con quiebras y problemas agrícolas. Algo similar puede decirse de los efectos de la crisis en el comercio agrícola a nivel internacional. Por otro lado, países con niveles inferiores de subsidios a los arriba mencionados como Australia, Nueva Zelanda y Argentina, donde la agricultura es un sector vital de sus economías, han perdido mercados en forma alarmante. Aunque se hicieran reformas drásticas a la agricultura internacional, cosa por lo demás deseable, tomará tiempo eliminar los excedentes y hacer los ajustes necesarios.

La crisis de la agricultura a escala mundial no se debe a las políticas agrícolas en sí mismas, sino, sobre todo, a la desfavorable interacción de dichas políticas con las financieras y macroeconómicas, aunada al sensible descenso de la demanda internacional asociado a la recesión, a los problemas de endeudamiento y de estructura de los países del Tercer Mundo. Es muy probable que los precios agrícolas internacionales hubiesen descendido aún sin los programas de subsidios de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo la crisis y los subsidios han agravado drásticamente los problemas agrícolas y propiciado una mayor disminución de precios.

Desgraciadamente los mecanismos existentes no han dado suficiente flexibilidad a la decisión de reducir la demanda: la oferta continúa creciendo como si la demanda no hubiese bajado. Esto se debe fundamentalmente al proteccionismo practicado por los países de la OCDE. En efecto Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea pagan precios muy superiores a los del mercado internacional. En Japón y la Comunidad Económica Europea los consumidores son quienes absorben los altos precios. En Estados Unidos el mecanismo es distinto; los precios internos se aislan de los externos permitiendo que los consumidores se beneficien de precios artificialmente bajos. Con esta política de precios predatorios se imponen severas pérdidas de ingreso a los productores de los países en desarrollo,

Por si fuera poco Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional imponen presiones importantes a los países en desarrollo, a fin de que racionalicen sus políticas

productivas y comerciales mediante programas de ajuste y préstamos condicionados. A menudo se da un realineamiento de precios relativos y una tendencia a la subvaluación del tipo de cambio de las monedas que deberían favorecer la exportación. Pero ésto no puede lograrse, en el caso de la agricultura, por el proteccionismo y los precios deprimidos producto de los *stocks* acumulados. De esta manera muchas de las ventajas que debieran tener los países en desarrollo se pierden debido a las distorsiones provocadas por los países industrializados.

## La Conexión con el Mercado Financiero

Otro aspecto negativo del entorno económico en el cual se desenvuelven las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, es el que tiene que ver con la volatilidad del mercado internacional de divisas. En efecto, los drásticos cambios de los tipos de cambio son particularmente complejos porque no permiten valorar y conocer la ventaja comparativa real de muchos productos, al menos por un período importante y porque también dan salida a presiones proteccionistas.

En el pasado, los países en desarrollo acudieron a una política implícita de tipos de cambio sobrevaluados, como parte integral de la política de industrialización vía sustitución de importaciones, la cual de alguna manera conllevaba un desestímulo tácito a la agricultura. Ese fue por mucho tiempo, el caso de México. Ahora con la crisis internacional de la deuda y los ajustes económicos a la mayor parte de los países del Tercer Mundo, se da un cambio notable en la estrategia económica hacia políticas de desarrollo orientadas a la exportación.

Ahora se instrumentan políticas de subvaluación del tipo de cambio, lo que desde luego puede ser equivalente a un subsidio a la exportación o a un arancel a las importaciones. Este será un tema importante de las negociaciones comerciales internacionales. Mientras se gestaba la crisis agrícola internacional se dio también un cambio fundamental en materia de tipos de cambio, consistiendo en la sustitución de tipos de cambio fijos establecidos en Bretton Woods por cambios flexibles, que se mantienen en vigencia. De esta manera ya no es fácil transmitir problemas económicos al exterior porque al hacerlo se da inmediatamente una realineación del valor de la moneda; esto hace que se aumenten los costos de hacer *dumpings*, así como otras políticas predatorias de un país a otro. Esto justamente es lo que están experimentando los países europeos y Estados Unidos. Más aún, con una política de tipos de cambio flotantes, los efectos de los aranceles o subsidios a la exportación o sus equivalentes no se transmiten fácilmente al exterior.

El problema del hambre y la desnutrición no puede concebirse ni resolverse con el expediente fácil de suponer que dichos excedentes puedan compartirse o trasladarse a los países con grandes deficiencias. Aparte del hecho macroeconómico de que estos excedentes son artificialmente altos debido a los subsidios de los países desarrollados, resulta prácticamente imposible que los países más pobres puedan generar la demanda e incorporar al consumo de sus habitantes dichos excedentes. Por otro lado, una ayuda alimentaria de proporciones masivas y a plazos relativamente cortos, si bien pudiese aliviar el costo de los excedentes en los países ricos, representaría un poderoso y grave desestímulo a la oferta, y con posibles efectos distorsionantes a largo plazo de los patrones de consumo en los países en desarrollo, porque limitarían su capacidad para producir en forma sostenida, eficiente y crecientemente más económica, alimentos y bienes agrícolas.

Diversos cálculos muestran la magnitud del desequilibrio de los precios internos, artificialmente reducidos en relación con los precios internacionales. La brecha y el precio de ajuste de la misma pueden calcularse. La brecha ha aumentado aceleradamente en la década presente; es mucho más alta en Japón que en ninguna otra área industrializada, aunque también es significativa en la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos.

Dicha brecha amplifica la magnitud del desequilibrio porque si los incentivos para producir se reducen, los precios mundiales pueden aumentar, por lo menos en la fase inicial del proceso de ajuste. En todo caso es imposible pensar que pudiera cerrarse de manera abrupta, no porque no sea posible, sino porque no parece factible que los países de la OCDE tengan la voluntad política de hacer ajustes a tal velocidad. Ello requiere la concertación de políticas de muchos países, concesiones importantes de tipo múltiple, revitalizar el multilateralismo, cuestiones que son difíciles de instrumentar en el corto plazo.

Muchos de los problemas que el ajuste traerá para los sectores agrícolas deberán resolverse atendiendo en forma específica a las circunstancias nacionales y a la capacidad de dichos países de poder resolver principalmente costos crecientes y problemas de liquidez. Así pues la necesidad de ajustar la sobreoferta, artificialmente inducida por subsidios, debe acompañarse de un paquete de medidas que resuelvan los problemas coyunturales de los productores, que den respuesta de largo alcance al problema de los ingresos del agricultor pero sin incidir negativamente sobre el incremento de la productividad. Estas medidas quizá redunden en una persistente y creciente disminución del número de campesinos y en importantes transformaciones de la estructura agraria de los países ricos. Los serios problemas de la agricultura requieren una voluntad política de los países desarrollados, pero también de los que están en vías de desarrollo, entre ellos, México.

El manejo de los excedentes es principal responsabilidad de aquellos que los tienen; así, cuando comience el proceso de ajuste, éste habrá de partir de programas locales para disponer de ellos sin causar graves trastornos a la economía y a la agricultura internacional. Es importante que los países en desarrollo entiendan esto y no se dejen presionar por alivios temporales que a la larga resultarían mucho más graves para sus propias estrategias agrícolas. Ello no significa que no se pueda utilizar excedentes, incluso en cantidades importantes, para alivio de zonas de alta inseguridad alimentaria como son los países del Sahel y otras regiones de África, por ejemplo Mozambique y Etiopía, pero existe el peligro de ceder a la tentación de invalidar políticas de oferta productiva de largo plazo para resolver los problemas de exceso de excedentes de Europa Occidental, Estados Unidos y otros.

Es en este marco sumamente complejo donde debemos insertar las estrategias de negociación en el GATT. Nuestro país es un actor mediano en el comercio agrícola mundial, tiene ya una dimensión económica relevante. Nuestra posición en el sistema alimentario mundial es la de un productor y consumidor de creciente importancia, pero con efectos poco significativos en el mercado mundial. México es sobre todo un importador neto de granos, oleaginosas, productos lácteos, y quizás lo seguirá siendo, desafortunadamente en el mediano plazo, pero paralelamente es exportador de productos tropicales, hortofrutícolas invernales y agroindustriales. Debemos partir de esos elementos en la conformación de nuestra especial política de negociación y particularmente la capacidad para negociar nuestro comercio agrícola con nuestro socio principal: Estados Unidos.

## **Los Grandes Temas de la Agricultura Mundial**

Veamos cuáles son los temas fundamentales que afectan la agricultura mundial, particularmente el comercio, para revisar después lo que pudiera ser el marco negociador para México dentro de la Ronda Uruguay del GATT. Hemos visto que las consecuencias internacionales de los subsidios otorgados a los productores de los países desarrollados, son de gran importancia y en consecuencia afectan el patrón del comercio internacional de bienes primarios. Las políticas proteccionistas han deprimido los precios mundiales y según estimaciones en 1987 los precios mundiales del trigo, azúcar y lácteos, disminuyeron 11%, 10% y 47% respectivamente, a consecuencia de la protección de Europa Occidental y los países del este de

Asia. Pero además existen importantes barreras no arancelarias aplicadas por la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos que aumentan la volatilidad de los precios internacionales y aíslan a los consumidores y a los productores de un verdadero mercado internacional. Los autores mencionados estimaron que en 1987 los coeficientes de variación del trigo, azúcar y lácteos se incrementaron 75%, 28% y 127% respectivamente, por estas políticas de Europa Occidental del este de Asia.

Además, muchos países desarrollados han realizado un escalonamiento de aranceles, acompañado de una amplia variedad de barreras no arancelarias que posan también sobre productos agrícolas procesados, los cuales pueden exportar los países en desarrollo. Estas formas de frenar el comercio erosionan el ingreso de divisas en muchos países en desarrollo y limitan en el largo plazo la posibilidad de un desarrollo económico sano, basado en sus ventajas comparativas reveladas y en una estrategia originada en una mayor participación en el mercado mundial. Los países en desarrollo reciben concesiones basadas en preferencias, como en el caso de importadores como México y la Unión Soviética, y otros países exportadores de petróleo con economías agrícolas insuficientemente desarrolladas, quienes se benefician de los bajos precios internacionales de los productos agrícolas; se trata desgraciadamente de un beneficio de corto plazo que a la larga se transformará en una desventaja, pues impide una especialización con base en las ventajas comparativas reveladas de dichos países.

La reducción de los precios agrícolas reduce los incentivos para el desarrollo de la producción interna en los países importadores de alimentos, ya que los productores rurales no pueden competir con las importaciones a precios artificialmente bajos.

Un tema fundamental del comercio y la agricultura global es la relación entre la liberalización agrícola y las políticas macroeconómicas que simultáneamente le deben de acompañar para promover el desarrollo rural. Esto es crucial para todos los países, desarrollados o no. Sin embargo, las políticas macroeconómicas o las políticas globales, a diferencia de lo que señalan algunos expertos (Valdés 1987; Banco Mundial 1986), deben analizarse por separado, puesto que sus influencias van mucho más allá de la estrategia meramente sectorial. Además, en el caso de la agricultura existen consideraciones estructurales y de equidad que es importante separar de las negociaciones, y de situaciones de política global, de desarrollo general o estrictamente comerciales, si bien se acepta que esta distinción es particularmente difícil.

Los países desarrollados deben avanzar hacia una profunda reforma dentro de un marco multilateral, como hemos indicado anteriormente, puesto que, sin un marco de dicho tipo existe el riesgo de adoptar políticas oportunistas peligrosas a nivel sectorial, como las adoptadas en Estados Unidos, Japón y la CEE. La bilateralidad debe sustituirse por un marco multilateral, que no permita a terceros países obtener las ventajas o desventajas que surgen de acciones bilaterales por parte de los grandes actores del comercio mundial.

En septiembre de 1986 las partes contratantes del GATT en una importante declaración ministerial lanzaron la Ronda Uruguay, la que por vez primera pretende enfrentar el fondo del grave problema del proteccionismo agrícola. Sin embargo, dados los diversos intereses de las partes contratantes, desarrolladas o en desarrollo, la negociación será una tarea ardua que indudablemente requerirá tiempo y esfuerzos considerables. Todo el mundo concuerda en considerar el sistema actual costoso, ineficiente e inequitativo y sabe que reformularlo necesitará mucho tiempo, pero también hay consenso sobre los beneficios que acarrearía la liberalización comercial.

La reducción gradual del proteccionismo es una consideración básica del enfoque de la liberalización. Recordemos que, en teoría, la liberalización es más eficiente cuando el proceso de reducción del proteccionismo sigue una ruta de creciente eficiencia, y las ganancias derivadas del

comercio van mejorando en la misma pauta que la liberalización, o sea una ruta de "eficiencia de pareto". Los costos de la protección son más que proporcionales a su nivel (Corden 1974), de tal suerte que una alta protección crea costos más que proporcionales que una baja, además una larga variación intra-intersectorial en los niveles de protección, es más costosa que un modelo uniforme de protección; por esas razones es de desearse una reducción en ambos: el promedio y la variación en los niveles de protección.

México ha avanzado en dicha dirección con los últimos esfuerzos de liberalización comercial. Los distintos aranceles e instrumentos no arancelarios de proteccionismo agrícola y los subsidios a la importación de los países desarrollados, también señalan la necesidad de muchos métodos o rutas de liberalización. Uno de ellos es el método de la concertina (ya utilizado por México) que consiste en reducir primero los aranceles más altos dejando para el final los más bajos. Así la estructura arancelaria se vuelve más uniforme y genera más reducciones. Las restricciones cuantitativas y no arancelarias pueden sustituirse gradualmente por aranceles, los cuales pueden disminuirse después.

En situaciones como las que enfrenta la agricultura mundial, las restricciones cuantitativas no pueden desmantelarse fácilmente, lo que indica que un esquema gradual como el señalado es necesario. Más aún, es importante ir reduciendo gradualmente los subsidios a la exportación, porque ellos tienden a discriminar contra exportaciones potencialmente muy rentables de industrias relativamente poco protegidas. Para poder entender la enorme y compleja madeja de subsidios y apoyos a la agricultura, la FAO originalmente desarrolló para la OCDE un método que se llama el subsidio equivalente al productor, SEP (PSE en inglés).

Esto es, en principio, la medida monetaria que equivaldría a lo requerido para compensar al productor agrícola para deducirle todas las formas de intervención que afectan a los productos e insumos y el valor de otros factores que intervienen en la protección agrícola. Existen importantes discusiones metodológicas y políticas acerca de este índice, tanto por su cobertura como por las estimaciones y métodos de evaluación que utiliza. Quizás cause muchos problemas en la agenda del GATT, el tratar de trabajar con base en este indicador, ya que de cierta manera interfiere en la economía básica de las políticas agrícolas de las naciones y no solamente en el comercio exterior. Habría que ajustar en todo caso, la estimación para referirse sólo a los efectos directos sobre el comercio.

Una política específica de acción inmediata es la de detener o congelar el nivel de los subsidios para de ahí iniciar una reducción de los mismos, que pudiera ser paulatina y progresiva con diferentes ritmos de intensidad, como lo señalan las propuestas de Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y de otros países, presentadas en el grupo de negociaciones sobre agricultura del GATT; se refiere a la brecha del precio de ajuste existente entre precios artificialmente suministrados y los precios internacionales. Esta brecha es justamente la que debería cerrarse a lo largo del tiempo, de manera que permitiera que los precios internacionales vayan dando la señal a los productores agrícolas. Esta sería tal vez una ruta adecuada para el ajuste agrícola internacional.

Los precios internacionales de los productos agrícolas, ahora muy protegidos, aumentarían gradualmente como respuesta al descenso de las reservas y a la oferta excesiva; en ese sentido, el precio de ajuste de dicha brecha se cerraría en varias direcciones; el ajuste debe acompañarse de una política responsable por parte de quienes generaron los precios para disminuirlos en forma gradual, produciendo el menor número de problemas posible a la economía internacional y teniendo el cuidado de no desestimular de manera crítica y de largo alcance a los países en desarrollo. Como corolario lógico a estas políticas, en los países desarrollados, tendría que darse un cambio estructural en su agricultura, puesto que disminuiría el número de agricultores que ahora se sostienen artificialmente gracias a los niveles de subsidios. Por último, estas dos

acciones deben formar parte de una estrategia macroeconómica concertada con los principales países desarrollados. Un crecimiento sostenido de la economía mundial no puede darse sin el crecimiento de los países de la OCDE. Su tamaño e influencia en los mercados, las finanzas y el comercio, impactan directamente la capacidad de exportación de todas las naciones del mundo. En consecuencia es un prerrequisito para la recuperación del crecimiento y de la demanda de productos agrícolas, que los principales países desarrollados induzcan crecimiento y tengan políticas estables y efectivas a nivel mundial.

Ello significa que Estados Unidos, Japón y Alemania Occidental logren concertar un ajuste de la economía mundial, quizás estimulando el crecimiento y permitiendo gradualmente el ajuste de la deficitaria y endeudada economía norteamericana. A todo esto no escapa el tema de la deuda externa del Tercer Mundo, muchos países de América Latina como México, Argentina, Brasil y otros, no podrán replantear su desarrollo sin una solución a largo plazo del problema de la deuda externa.

Los países en desarrollo también tienen una serie de temas generales que analizar en cuanto a su agricultura y su comercio en el marco del GATT. Se acepta ampliamente que las rondas de negociaciones del GATT son un buen foro para los países en desarrollo quienes podrían ganar mucho si negociaren en forma lúcida y concertada. Estos países enfrentan importantes barreras a sus productos agrícolas, incluyendo los procesados. Las barreras son importantes y variadas; destacan las arancelarias aunque las no-arancelarias también son importantes. Los excedentes de los países de la OCDE desplazan a los países menos avanzados del mercado de terceros países. Es importante diferenciar a los países en desarrollo por su nivel de ingresos per cápita y por su capacidad económica, pero también por su peculiar *status* en la economía agrícola internacional. No es lo mismo países como México, Venezuela y quizás Colombia que tienen que recurrir como compradores importantes al comercio exterior, que países como Argentina o Uruguay que tienen gran capacidad de exportación. Ello indica la necesidad de hacer negociaciones muy precisas y flexibles, y de mantener, al menos en el caso de México, una actitud independiente y vigilante de posibles coaliciones o bloques de países que puedan ser útiles para un grupo de mercancías y no para otro.

La ausencia real de la agricultura en las rondas anteriores del GATT, propició, entre otras razones, la creación de complejos acuerdos internacionales de productos básicos, en general ineficientes. Ellos cubren trigo, cacao, café, azúcar y caucho y su objetivo principal es reglamentar las exportaciones de los productores, estabilizar los precios en el mercado, mediante controles y manejo adecuado de reservas reguladoras. Con la excepción del café, la falta de cláusulas económicas en los demás convenios y las dificultades para disciplinar a los productores, aunada a los cambios en la estructura de consumo de los países compradores, han hecho prácticamente inoperantes dichos convenios.

Los productos tropicales han estado considerados en las negociaciones multilaterales del GATT desde hace 25 años, si bien fue hasta la Ronda Tokio cuando se les confirió el trato especial y prioritario en la negociación. Las discusiones en las rondas se han centrado en la problemática arancelaria, los obstáculos no-arancelarios y otros aspectos que limitan el comercio de los productos tropicales en cualquiera de sus fases de transformación.

Al concluir la Ronda Tokio los trabajos sobre productos tropicales quedaron bajo la responsabilidad del Comité de Comercio de Desarrollo, quien realizó tres series de consulta para avanzar en la definición y clasificación de productos tropicales y en la información que sirviera de base para las negociaciones. Se llegó a resultados que no fueron del todo satisfactorios, porque, si bien se logró cierto consenso en cuanto a los grupos de productos, no se llegó a un acuerdo sobre la modalidad de la negociación.



En el lanzamiento de la actual ronda Uruguay, curiosamente se decidió otorgar nuevamente prioridad al grupo de productos tropicales, por ser de vital importancia para los países en desarrollo, por lo que se accedió a instrumentar el sistema de oferta-demanda como mecánica de negociación. En las negociaciones de productos tropicales se entrecruzan varios planos; por un lado, la situación del mercado de estos productos no se escapa de la atonía de la demanda de productos agrícolas, hecho que se expresa en bajos precios, sobreoferta, acumulación de excedentes y de deterioro general de los términos del intercambio. Por otra parte, algunos elementos agravan estas condiciones como la vulnerabilidad económica de los países exportadores, el ciclo productivo de los cultivos, difícil de ajustar de manera simultánea a la producción, la sustitución con productos sintéticos y la inestabilidad cambiaria.

Otro plano de la discusión lo constituye la posición de los países desarrollados en las negociaciones de tropicales. Algunos como Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea aceptan la liberalización del comercio de estos productos a cambio de reciprocidad, o están dispuestos a reducir los aranceles para los productos sin procesar pero no a los transformados o incluso están desarrollando sustitutos con base en la manipulación genética. Estas circunstancias dificultan el avance en las negociaciones, pues si bien numerosos países en desarrollo están luchando por la liberalización del comercio, desean hacerlo sobre la base de lograr acuerdos globales y no concesiones bilaterales, hecho que no queda garantizado con la modalidad de las listas de ofertas y demandas.

Estados Unidos insiste en vincular los avances que se logren en el grupo de tropicales con el de agricultura, aduciendo que se trata de productos agrícolas y que ellos mismos son exportadores de productos tropicales. La Comunidad Económica Europea por su parte, si bien acepta la liberalización del comercio, insiste en que deben distinguirse etapas de desarrollo, por lo que el trato especial y diferenciado para las naciones en desarrollo se basaría en el grado de desarrollo de dichos países. En el fondo, la Comunidad desea preservar su trato preferencial con los países comprendidos en la Convención Lomé y proteger sus ingresos fiscales mediante elevados impuestos al consumo de productos tropicales como el café, el tabaco y el banano.

Es probable que en el largo plazo los acuerdos de productos básicos dejen de funcionar como esquemas de promoción y de estabilización comercial, por lo que el impulso al comercio de dichos productos deberá realizarse en el GATT. Algo similar puede decirse del Sistema Generalizado de Preferencias (GSP), de la Convención Lomé y de la iniciativa de la Cuenca del Caribe, esquemas preferenciales de aplicación muy limitada, y que a menudo se convierten en forma de presión de los países avanzados a los subdesarrollados. Estos temas deberán considerarse en México, a la luz de las nuevas circunstancias del comercio multilateral y con base en el *status* de país de desarrollo intermedio o recientemente industrializado.

Otro punto importante es la relación de las políticas sectoriales con las macroeconómicas; muchos países han desarrollado una importante infraestructura y mecanismos de apoyo a su economía rural; al mismo tiempo ha habido una transición generalizada —y México no es una excepción— de una protección masiva a la industria en atención al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, a un modelo más abierto que ha corregido los sesgos antiagrícolas de las políticas macroeconómicas. Si bien el sentido de la liberalización comercial, preconizada por el GATT y los organismos financieros internacionales, es congruente con una política agrícola de apoyo a los productores campesinos, es necesario tomar en cuenta que ciertos sectores, sobre todo los más pobres y atrasados de la economía rural, deben seguirse protegiendo. Así, cuestiones relativas al tratamiento fiscal, subsidios a la exportación agrícola, racionalización de los precios de garantía o distintos mecanismos de apoyo a la comercialización, subsidios e insumos como el crédito, etc., deben considerarse *per-se* como elementos para la negociación agrícola multilateral. Son y deben ser parte de una política de promoción del desarrollo rural, soberana y no negociable, que persiga la equidad y la justicia social.

En términos generales, los niveles de protección de la agricultura mexicana son más bien bajos para la mayor parte de los productos y, como veremos posteriormente, no constituyen un obstáculo en las negociaciones del GATT. Sin embargo, productos como el maíz, algunos granos y quizás los lácteos, son considerados con mucho cuidado por razones de vulnerabilidad, distribución y equidad (seguridad alimentaria).

Resulta interesante tomar en cuenta que dos de los países que siempre se ponen como ejemplo de una política agresiva de apertura a las exportaciones, Corea y Taiwan, son países que al igual que Japón, defienden denodadamente un alto nivel de protección agrícola, a fin de dar a sus productores rurales condiciones análogas a las de la ciudad. México debe considerar estos factores, aún cuando no significan recetas que se puedan o deban extrapolar, dejando de lado nuestras peculiares características estructurales.

Las políticas macroeconómicas diseñadas para corregir los sesgos antiexportadores de la agricultura, como el tipo de cambio competitivo tampoco deben de considerarse como elementos negociadores en sí mismos. Estas son las características fundamentales presentes en el marco y la dirección de las negociaciones emprendidas en el GATT. Coincidimos en que el *dictum* de la liberalización comercial es correcto en lo esencial y congruente con la política económica y las necesidades de desarrollo de México. Asimismo, no debemos olvidar —en ello nos detendremos más adelante— las importantes excepciones.

Se han hecho innumerables ejercicios cuantitativos para medir los efectos potenciales de la liberalización comercial; véase por ejemplo la lista de los mismos que hace Valdés (1987), donde los enumera y los categoriza por su nivel de cobertura. Utilizaremos los estudios de Ziets y Valdés (1987) y los de Tyers y Anderson (1986-87) (cálculo utilizado, período cubierto, etc.), por ser los más próximos a los países de América Latina así como relativamente recientes y amplios. Todos sostienen el sentido positivo de la liberalización. Esta tendería en el largo plazo a aumentar los precios, reducir la variabilidad y estimular el crecimiento agrícola y el comercio en general. El estudio de Tyers y Anderson señala que en 1982, la economía mundial pagó 16 mil millones de dólares anuales en protección. El costo neto para los países desarrollados se calculó en 20 mil millones de dólares.

Sin embargo, los importadores como México ganarían por los efectos del descenso de los precios de las materias primas, si bien ello introduce una distorsión interna al precio agrícola y no permite revelar la preferencia o la ventaja comparativa interna. Una remoción global de las distorsiones, producidas por las medidas adoptadas en “frontera” y no por la sobrevaluación monetaria, proporcionaría un mejor bienestar global de casi 40 mil millones de dólares al año.

Usando un modelo de equilibrio general, Burniaux (1984) mostró que la liberalización de las políticas agrícolas en los países desarrollados podría llevar a un aumento de los ingresos reales en los países subdesarrollados; más aún, los países en desarrollo podrían mejorar sus términos de comercio como resultado de una baja en los precios reales de los bienes manufacturados exportados por la OCDE, al seguir la liberalización de sus sectores agrícolas. Una visión dinámica de largo plazo de las ganancias provenientes de cambios clave de la agricultura mundial señala que, en cualquier sentido, hay mucho que ganar con la liberalización comercial.

## LA AGRICULTURA EN LA RONDA DE URUGUAY DEL GATT

### Trayectoria de la Agricultura en el GATT

La agricultura nunca fue un tema relevante y exitoso en el marco del GATT pues él mismo generó los elementos que permitieron la distorsión del comercio agrícola. Técnicamente los postulados del Acuerdo se aplican igualmente a la agricultura y a las manufacturas, pero de hecho, dentro del mismo acuerdo, hay excepciones que han permitido la aplicación a la agricultura de un tratamiento subsidiario, altamente discriminador y por lo mismo irrelevante. La actual incorporación activa de la agricultura en las negociaciones de la Ronda Uruguay, se parece al lanzamiento, hace ya cerca de 40 años, de la Ronda de Negociación sobre manufacturas. Dada la crisis de la economía mundial y de la agricultura internacional estamos en una divisoria, en un punto que puede convertirse en el inicio fundamental e irreversible de reformas agrícolas.

En el capítulo precedente hemos visto que por los elevados niveles de proteccionismo y las distorsiones comerciales, el mercado internacional de productos agrícolas no refleja, ni mucho menos, las ventajas comparativas de los países. Más bien, parece el campo de batalla de una creciente guerra comercial de los países de la OCDE, en el cual se dañan severamente los intereses de países desarrollados y en desarrollo, como Argentina y Nueva Zelandia. Los flujos de comercio están gravemente distorsionados: países que deben ser importadores son exportadores y otros que tienen ventajas comparativas para exportar son desplazados del mercado. Productos que no tendrían por qué tener un mercado importante, lo tienen en cantidades significativas, mientras otros están deprimidos. Esperemos que la Ronda Uruguay sea un intento serio para corregir los problemas del comercio agrícola.

El GATT es producto de la reorganización de la economía mundial de la segunda postguerra y refleja en primera instancia los intereses de Estados Unidos y de los países desarrollados que conformaron el núcleo negociador y articulador de la política de reconstrucción de la postguerra. Esta creó instituciones tan importantes como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el mismo GATT. También surgieron las empresas que promovieron la importante expansión de la economía internacional de fines de los cuarenta y que se expandió hasta bien entrados los años setenta. El GATT sin embargo, que nace bajo la influencia preponderante de Estados Unidos, es en el fondo resultado de un proyecto inacabado. Su antecesor, la Carta de la Habana, pretendía convertirse en un organismo del tamaño y jerarquía del Banco Mundial, o del Fondo Monetario Internacional, lo que hubiera sido la "inexistente" Organización Internacional del Comercio (ITO en inglés). Sin embargo, el propio Congreso Americano durante la Administración Truman, impidió la ratificación de la Carta de la Habana, por ideas proteccionistas largamente larvadas en Estados Unidos y recientemente recuperadas, y por tanto se impidió la creación del ITO.

Así surgió el GATT mucho más modesto y limitado. Estados Unidos, sobre todo en lo que tiene que ver con la agricultura, introdujo provisiones que a la luz de los años se revelan abusivas en extremo. Para que el Departamento de Comercio aceptara la Carta del GATT, el gobierno de Estados Unidos tuvo que hacer tres importantes y calamitosas alteraciones: una era permitir el

uso de restricciones cuantitativas a la importación bajo ciertas condiciones; la otra permitía el uso de subsidios a la importación agrícola, con la única excepción de que dichos subsidios no alcanzaran una proporción indebidamente grande de las exportaciones mundiales; y la tercera excepción fue la introducción de distintas cláusulas de salvaguarda.

El artículo XI, que impide las limitaciones a la importación cualesquiera que haya sido su capacidad para limitar el uso de restricciones cuantitativas, se volvió tristemente célebre, con la excepción (*waiver*) que impuso Estados Unidos en 1955. Este le permite, porque aún subsiste, restringir las importaciones agrícolas. También lograron que el artículo XVI, que se refiere a las subvenciones, se mantuviera sin los cambios que muchas partes contratantes deseaban, simplemente porque así lo querían.

La historia muestra cómo para que se aceptasen las exigencias de Estados Unidos en el uso de subsidios y en restricciones a la importación, se recurrió al empleo agresivo y descuidado del lenguaje diplomático.

México se negó por muchos años a participar en el GATT, en buena medida por ese clima de hegemonía y unilateralismo de Estados Unidos que prevalecía en forma por demás aguda.

La agricultura tuvo poco éxito en las anteriores rondas de negociaciones. La Ronda Dillon, 1961-1962, fue un primer esfuerzo por negociar seriamente temas agrícolas; sin embargo, el avance no fue mucho más allá de enunciar principios generales y declaraciones políticas.

El sistema de gravámenes variables (*levies*), uno de los principios básicos de la Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Económica Europea, no pudo negociarse. Sólo se logró algo que en ese momento no pareció tener gran significado: aranceles prácticamente en cero para algunas importaciones de la Comunidad, en oleaginosas y ciertos forrajes como la yuca, lo que después cobró mucha relevancia.

En las Rondas Kennedy, 1963-1967, la agricultura logró poco; los europeos no fueron capaces de negociar productos agrícolas sino hasta 1966 y sólo bajo reglas de unanimidad; la Comunidad Económica Europea propuso el congelamiento a los niveles de apoyo y aunque muchos pensaron que Estados Unidos aceptaría, no fue así. Nunca se pudo conseguir una determinación de los márgenes de apoyo a la agricultura. La Ronda Tokio, 1973-1978, tampoco logró mayor cosa, sólo unas modestas reducciones de las barreras arancelarias y esfuerzos menores para revisar el código de subsidios que no redundaron en mayores avances; lo mismo puede decirse de las discusiones sobre lácteos y ganadería a pesar de que se tomaron algunos acuerdos, éstos fueron de poca importancia, respecto a cuestiones de sanidad.

Paralelamente a estos esfuerzos, los países en desarrollo lograron a finales de los años sesenta, un sistema generalizado de preferencias arancelarias para sus productos, pero con el correr de los años, dichas preferencias mostraron no sólo ser marginales (menos del 7% del comercio pasa por ahí), sino que sirvieron también para discriminar contra países de menor desarrollo, que no estaban o no están comprendidos en las provisiones de la Convención de Lomé, la Cuenca del Caribe o del propio SGP, además de ser unilaterales y de aplicación arbitraria.

Como vimos, el comercio agrícola técnicamente está integrado al GATT y los 38 artículos del mismo deben aplicársele a la agricultura lo mismo que a los productos industriales. Sólo los Artículos VI, XI, XVI y XX hacen mención por separado de cuestiones agrícolas y de algunos otros productos básicos. Sin embargo, las excepciones específicas para la agricultura afectan el acceso al mercado, la regulación de las importaciones, las competencias entre los exportadores, es decir: subsidio a la exportación. Por lo que respecta a la regulación de las importaciones, la

agricultura goza de un tratamiento especial en el GATT, las restricciones cuantitativas a la importación generalmente quedan prohibidas para los artículos agropecuarios y sólo se permiten bajo circunstancias que, en términos generales, contempla el Artículo XI, sección 2, cuando pueden afectar la producción interna de una parte contratante.

En una perspectiva histórica la agricultura debe tener un tratamiento especial; en efecto, se trata de un sector generalmente rezagado en el proceso de desarrollo y donde se concentra la mayor pobreza y la menor productividad social, incluso en los países desarrollados, si bien es en los subdesarrollados donde tiene mayor importancia. Es legítimo aceptar por tanto que la agricultura debe gozar de un tratamiento especial, por su peculiar dependencia natural de la tierra, del clima y de factores aleatorios que hace delicadas las comparaciones entre subsectores.

Esto, sin embargo, puede confundirse con el tratamiento unilateral y ventajoso que dió el GATT primero a Estados Unidos y después a sus más importantes socios comerciales. La adecuación del GATT a la agricultura es resultado de este tratamiento peculiar y no del que *mutatis mutandi*, debió haber sido, de acuerdo a sus principios y filosofía liberadora del comercio. Ya hablamos de la excepcionalidad que le da a Estados Unidos la posibilidad de aplicar a su discreción restricciones cuantitativas a las producciones agrícolas. Pero pronto descubrieron los propios estadounidenses que incluso este tratamiento especial no les daba toda la libertad que querían para su política agrícola y por lo tanto en 1955 lograron que se aprobara la salvaguardia que les otorgaba el derecho exclusivo de imponer restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas, aun cuando éstas no amenazaban la producción interna. Esta medida discriminatoria, unilateralmente ventajosa para Estados Unidos, contradice el espíritu del GATT que preconiza el libre comercio. Esta salvaguardia todavía se aplica y debe figurar, desde luego, entre los primeros elementos cuya eliminación debe considerarse en las negociaciones actuales del GATT.

Las previsible reformas de la economía internacional deben impedir que existan países, por importantes que éstos sean, que se conviertan en guardianes del orden económico. La Comunidad Económica Europea también realiza prácticas discriminatorias y es sorprendente que ninguna de las partes contratantes se haya decidido a cuestionar la legalidad del esquema del Acuerdo, teniendo para ello, por ejemplo, mecanismos de queja como el consagrado en el Artículo XXIII. Así también, el segundo mayor participante del comercio agrícola internacional, la Comunidad Económica Europea, puede evadir las disciplinas fundamentales del GATT al definir su umbral de precios y por lo tanto establecer *levies* tan altos como le plazcan, sin tener por ello dificultades con el GATT.

Los lamentables acuerdos de restricción voluntaria (VER) se han vuelto más importantes y han contribuido a la falta de credibilidad y operatividad del GATT. Con la carne por ejemplo, México ha tenido experiencias desafortunadas con Estados Unidos. Tailandia tuvo que restringirle "voluntariamente" sus exportaciones de mandioca a la Comunidad Económica Europea.

También existen medidas distorsionadoras como los subsidios a la exportación, que pueden usarse discrecional y ampliamente, de manera caprichosa y sin definiciones precisas. Es pues importante señalar que las negociaciones sobre agricultura en el marco del GATT deben primero reconocer que este tipo de deformaciones daña la letra y el espíritu de la Carta del GATT. Ya en la conferencia ministerial relativa a la agricultura de 1982 se habló de la necesidad de formular con precisión las reglas de importación del Artículo XI y a las previsiones del Artículo XVI relativas a la definición de una "participación equitativa en el comercio mundial".

## Funcionamiento de la Agricultura en el GATT

Veamos ahora con un poco más de detalle cuales fueron los antecedentes agrícolas de la Ronda Uruguay. Casi inmediatamente después de terminar la Ronda Tokio, se empezó a hablar

de una nueva ronda de negociaciones, por los cambios en la economía internacional, con signos diferentes y complejos, que aún persisten, tales como la disminución del crecimiento y del comercio, y el surgimiento de corrientes proteccionistas en muchos de los países signatarios, sobre todo los ricos, fenómenos que llevaron a la reunión ministerial de 1982 en Ginebra y a importantes declaraciones sobre cómo llevar las políticas agrícolas a los foros multilaterales mediante el mejoramiento de la reglamentación.

La conformación de la agenda agrícola en el GATT destacó la preocupación respecto al efecto de los subsidios en la agricultura, en particular los relativos a la exportación, y la necesidad de mejorar los términos de acceso a los mercados para que la exportación competitiva tuviera un cauce abierto. Después de la reunión ministerial de 1982 y con la presión generada por los problemas del comercio mundial, se instauró un Comité sobre Comercio Agrícola, compuesto por 49 países contratantes, al que se encomendó buscar específicamente: a) mejoras en las condiciones de acceso al mercado, b) notificación y examen de las políticas nacionales y agrícolas y c) distorsiones en la competencia del comercio agrícola, vía subsidios directos o indirectos a la exportación. Las recomendaciones de este Comité se enfocaron a fortalecer el Artículo XI en lo relativo a las restricciones cuantitativas. Las barreras tales como los llamados acuerdos de restricción voluntarios, las "exacciones variables" (*variable levies*), los precios mínimos de importación, así como otros aspectos que había que regular, como el uso y abuso de subsidios a la exportación que deben circunscribirse y redefinirse con precisión.

Un punto sin duda polémico es la revisión de la relación de la política agrícola nacional con la comercial mediante un comité, ya que si bien es importante revisar las políticas internas de los países desarrollados, es difícil que los países subdesarrollados renuncien a la posibilidad de conducir su proceso de desarrollo rural en forma amplia, tomando en cuenta factores distributivos y de justicia social. Las circunstancias no parecen muy propicias, para producir grandes progresos en la agricultura. Las difíciles condiciones económicas y financieras de los años ochenta marcan un complicado cuadro para las negociaciones de la Ronda Uruguay, pese a lo cual va en marcha. Los ministros de comercio y muchos de agricultura de las partes contratantes del GATT se reunieron en Punta del Este, en septiembre de 1986 y adoptaron la declaración de la VIII Ronda de Negociaciones Multilaterales en Materia de Comercio que, como hemos dicho, contenían a la agricultura en forma importante y sin precedentes dentro de los temas de la misma. Entre las declaraciones destacaron las siguientes:

- Mejorar el acceso al mercado del comercio internacional agrícola a través, *inter-alia*, de la reducción de barreras a la exportación.
- Mejorar el ambiente competitivo internacional aumentando los niveles de disciplina, incluidas reducciones preprogramadas en el uso de subsidios directos-indirectos y otras medidas que afecten al comercio agrícola.
- Minimizar los efectos adversos de las medidas sanitarias y fitosanitarias sobre el comercio internacional.

Se reconoció la necesidad urgente de corregir las restricciones comerciales y prevenir el resurgimiento de otras, inclusive aquellas relacionadas con los excedentes estructurales, y reducir los niveles de incertidumbre, desequilibrio e inestabilidad en los mercados agrícolas. La Declaración Ministerial señaló que el trabajo desarrollado por el Comité sobre el Comercio Agrícola iba a servir de base para las negociaciones. Como vemos, estos tres puntos, pueden tener connotaciones positivas para la posición de México, tanto en el marco del GATT, como también en nuestro acuerdo comercial con Estados Unidos.

Otros temas de negociación contenidos en la agenda de la Ronda Uruguay, en estrecha relación con los temas agrícolas fueron: los subsidios y las medidas compensatorias; las salvaguardias que, como un nuevo mecanismo proteccionista, han proliferado fuera del marco del GATT; los mecanismos para la solución de diferencias, que, en el ámbito agrícola, también había reclamado un foro para discutir de ellas y buscar normas; así como los grupos sobre medidas no-arancelarias; los artículos del Acuerdo y la inversión relacionada con el comercio. Una fuente predominante de disputa en el GATT ha sido precisamente los problemas agrícolas, así como las quejas sobre prácticas desleales del comercio, contenidas en la sección 301 del Acta Comercial o Ley Comercial de 1974 de Estados Unidos. Así pues, el tiempo parece propicio para ampliar y mejorar el marco del GATT como mecanismo para resolver los problemas relativos al comercio agrícola.

Un tema fundamental latente en las negociaciones y que hemos mencionado anteriormente, es el relativo a si las políticas agrícolas internas están o no en la mesa de negociación. Esto es importante porque tiene interpretaciones que pueden ser ambivalentes. No hay duda de que las políticas proteccionistas de Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea son el ingrediente esencial para explicar la actual crisis agrícola mundial. El ajuste tendrá que empezar por disminuir el régimen de subsidios, disponer ordenadamente de los excedentes e introducir, vía la apertura, racionalización a largo plazo en la agricultura. Se trata de una política que afecta la totalidad del sector agropecuario y que tiene que ver con mecanismos macroeconómicos globales.

Sin embargo, la agricultura en los países en desarrollo tiene una menor incidencia en el comercio internacional, y si bien puede realizar reformas en el sentido de habilitarlas para un mayor acceso al comercio y por lo tanto, conseguir divisas y expandir su producción, no debe ser motivo de negociación indiscriminada porque afecta el proyecto de desarrollo de los distintos países. Esto de alguna manera está recogido en las previsiones del propio GATT y desde luego, en el Protocolo de Adhesión de México al mismo. Aquí lo importante es entender por qué es legítimo negociar las políticas globales de ciertos países desarrollados y no la de los países en desarrollo, porque los primeros tienen repercusión clara, inmediata e importante en la agricultura mundial, mientras los segundos no.

Por lo que respecta a los países desarrollados, si bien ellos —y apegándose así a la carta original del GATT— también se oponen a que sus políticas soberanas de desarrollo agrícola y rural sean objeto de escrutinio y negociación, están de acuerdo en remover los subsidios y obstáculos y reducir progresivamente la creciente guerra de tarifas, que ya amenaza sus presupuestos fiscales y el equilibrio de la economía internacional. Por ello están de acuerdo en hacer cambios que afectarán indudablemente su propia estructura agrícola. Sin embargo, hay diferencias importantes sobre cómo unos y otros conciben el proceso de ajuste. A ello nos referiremos más adelante. Por lo pronto es importante decir, que Estados Unidos está a favor de una política de reducción de todos los subsidios que afectan a la agricultura en un período de diez años. Quizá dicha política refleje su ventaja comparativa actual, y de hecho, ellos ya han desvinculado los apoyos al productor del comercio exterior. Los europeos por su lado consideran irreal esta medida y están abogando por un proceso mucho más gradual para el ajuste. Japón es quizá quien muestra una mayor resistencia a hacer cualquier reforma.

Además existen otros temas fuera de las negociaciones multilaterales relativos a los problemas de la deuda externa de los países en desarrollo; son éstos la inestabilidad de los mercados financieros y monetarios, que sin duda serán de gran significado para la suerte de estos ajustes.

Para México es importante tener claro no sólo el marco de las negociaciones, sino las grandes áreas de disputa y la relativa incidencia de las mismas en su política interna y externa en materia agrícola. Empecemos por decir que el mundo agrícola en general se sigue dividiendo, como

la economía, en las agriculturas de los países industrializados, muy subsidiadas y las de los países subdesarrollados que a menudo, por favorecer a la industria, han discriminado contra sus propias agriculturas. Hay excepciones en ambos casos, como Argentina que padece por no subsidiar una agricultura a la cual está empeñada en desarrollar, o Australia que no está subsidiando, o Corea y Taiwán que están subsidiando en forma importante sus sectores agrícolas. Esta diferente manera de atender la agricultura explica el desequilibrio global de la agricultura mundial. Por ello es inevitable revisar primero la situación y las políticas, tanto de los países que forman la OCDE, y después la política de los países en desarrollo destacando la condición muy peculiar de México como país importador neto de alimentos. Ello va a requerir, por cierto, revisar también, aunque sea brevemente, el comercio mundial de los principales productos agrícolas. Así pues, podemos tener una visión por países y bloques de países y otra por tipos de productos.

A principios de esta década solamente el comercio de granos lograba mover 215 millones de toneladas, tres veces más que el volumen comercializado en 1960, pero los flujos habían cambiado drásticamente de sentido. Los países desarrollados eran grandes exportadores y los países en desarrollo, incluida China, importaban 73 millones de toneladas; la Unión Soviética casi 40 y los países de Europa Oriental, 12 millones. La Comunidad Económica Europea pasó de importador a exportador neto, al igual que Estados Unidos; Japón aumentó sus importaciones alrededor de 20 millones de toneladas anuales y la mayor parte de los países en desarrollo, México entre ellos, pasaron a tener una posición modesta en el comercio mundial. En este período de poco más de veinte años, el comercio de granos se incrementó; de representar cerca del 9% del consumo mundial en 1960-1961 pasó a casi 15% para 1980-81. Sin embargo, en 1985 disminuyó a cerca del 12.3% del consumo, reflejando ajustes por la crisis que hemos descrito.

Los importantes cambios en el comercio agrícola de los años setenta y ochenta, como ya señalamos, han sido inducidos de manera muy importante por cambios macroeconómicos que afectaron la oferta, la demanda y el comercio. El más importante como hemos dicho, es el movimiento de un régimen de tasas de cambio fijas a tasas de cambio variables. Los efectos de los tipos de cambio han sido inmensos y es difícil soslayarlos en cualquier negociación ulterior. A ello hemos de referirnos en el futuro. Por ejemplo, los precios de algunos bienes primarios denominados en dólares americanos disminuyeron en forma importante y sostenida entre 1980 y 1985, pero crecieron en su denominación en libras esterlinas, en marcos y también en francos franceses. Ello significa que mientras el precio mundial para productos agrícolas denominados en dólares americanos disminuyó, para Alemania, Inglaterra y Francia aumentaron.

Las variaciones en los tipos de cambio afectaron drásticamente y profundamente los niveles de protección que ofrecían los países a sus políticas agrícolas. Otros efectos macroeconómicos importantes fueron la inflación y las tasas de interés. En un período de alta inflación y de bajas tasas de interés, como fue el final de los años setenta, la acumulación de *stocks* se hizo prohibitivamente alto, constituyendo una importante presión. En los años ochenta, el dinamismo del comercio ha caído más que la propia economía internacional, aunque la producción agrícola se ha mantenido en aumento, en respuesta a precios altos e inversión productiva realizada con anterioridad. El incremento del uso de subsidios a la exportación y la caída de los precios de los bienes primarios, han puesto mucho acento en las negociaciones internacionales en materia agrícola. Argentina, Australia, Canadá, Tailandia, así como otros países, se han quejado de la histórica expansión de los subsidios en los países desarrollados, que han afectado gravemente su comercio agrícola. Para enfrentar tal problema organizaron un grupo dentro de las negociaciones del GATT, el Grupo CAIRNS.

Es importante entender que la crisis agrícola actual es una realidad tanto en términos políticos como económicos. Hay una sobre-reacción debido a la capacidad de Estados Unidos dadas sus ventajas naturales, y a su capacidad de expandir la producción, que además se subraya por



importantes inversiones productivas a partir de la segunda postguerra. Mientras la mayor parte del mundo estaba desinvirtiendo en la agricultura, Estados Unidos estaba capacitándose en términos de infraestructura y capital para poder alentar su enorme expansión agrícola. A nivel internacional la dinámica o la inercia de políticas diseñadas para aumentar la expansión de la oferta continúa, aún cuando hay exceso de capacidad disponible, por lo menos en términos de mercado, de necesidades. En este sentido deberá darse el ajuste.

Mientras la capacidad de producir creció, el comercio disminuyó. Las tendencias del largo plazo de la agricultura indican precios a la baja, a menos que haya un marcado descenso en el desarrollo y uso de una nueva tecnología productiva, lo cual no parece realista. Todo indica que la tendencia a la baja habrá de continuar. Un análisis de muy largo plazo de los precios, indica que ha habido una tendencia estructural a la baja, hecho que desde luego no guarda relación con los problemas de desnutrición y hambre de la mayor parte de los países en desarrollo. Sin embargo, el fenómeno se refiere a la distinción entre necesidades y demandas. Esto es, el mercado no tiene elementos para garantizar el acceso a la demanda o a la satisfacción de necesidades alimentarias por la vía monetaria, dadas las circunstancias de desarrollo y estructura de muchos países del Tercer Mundo. En estas condiciones, la situación actual de sobrecapacidad y exceso de reservas no habrá de resolverse mediante la transformación en demanda de las agudas y dramáticas necesidades de la mayor parte de los países del Tercer Mundo. La autosuficiencia y aún el hecho de que India se haya convertido en un país exportador de granos, es clara e irónicamente la mejor expresión de este punto.

### **La Situación de la Producción y el Comercio de los Principales Productos Agrícolas**

Para poner en perspectiva la participación de México en las negociaciones agrícolas multilaterales, es necesario conocer la situación de los principales productos que conforman el comercio agrícola mundial. Hablaremos por tanto, de los granos básicos, de las oleaginosas, los lácteos, la carne y el azúcar, fundamentalmente.

#### **Granos**

Los granos son desde luego, la clave y sustento de la agricultura mundial e igualmente serán, desde luego, el corazón de las negociaciones multilaterales agrícolas en el seno del GATT. Casi 600 millones de hectáreas de granos se cosechan en el mundo anualmente y siguen siendo el alimento esencial en la mayor parte de los países. En los países en desarrollo conforman el elemento fundamental de las dietas. El maíz, por ejemplo, en muchos países de Africa y de América Latina es básico; en Asia el arroz es fundamental. Los granos tienen un importante comercio mundial, sobre todo, el trigo, el maíz, el sorgo, conformando estos dos últimos junto con otros, los granos duros. En 1985 se comerciaron más de 200 millones de toneladas de trigo y granos duros, equivalente a una sexta parte de todo el grano que se consumió. Hay que observar que cinco sextas partes de la producción de granos no entran al circuito del comercio internacional. La producción y el consumo conjunto de trigo y granos duros, donde destaca el maíz, ha aumentado notablemente en los últimos años, efecto de una demanda que ha crecido tanto por la presión demográfica como por el aumento del ingreso per capita. En los últimos años la producción se incrementó por aumentos en los rendimientos, superiores al aumento del consumo generando excedentes en los países de la OCDE.

#### **Trigo**

Aunque unos pocos productores dominan la oferta de trigo muchos países lo producen. A partir de los años setenta la Comunidad Económica Europea, India y China incrementaron no-

tablemente su producción. La Unión Soviética, a pesar de lo errático de sus cosechas debido a cuestiones climáticas y de otra índole, es junto con China el productor más grande del mundo. Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina son también productores muy importantes. Todos juntos producen cerca del 80% de la producción mundial.

El precio del trigo, en términos reales ha venido disminuyendo como tendencia, a pesar de algunos altibajos importantes sobre todo el conocido auge de los años 1973-1974. En 1986 su precio era inferior al del inicio de la segunda postguerra.

Recordemos que el trigo se usa fundamentalmente como alimento de consumo directo y como forraje. Refleja por tanto los cambios en los ingresos per cápita y en los patrones de consumo de un gran número de países con distintos niveles de desarrollo. Estas disminuciones del precio explican la intensa pugna entre los países productores por el mercado de exportación. Este se encuentra aún más concentrado que la propia producción, Estados Unidos es un importante exportador, aunque ha perdido terreno en los años ochenta. Otros importantes exportadores son: la Comunidad Económica Europea (Francia), Canadá, Australia y Argentina que han ganado terreno en los últimos años lo que habrá de reflejarse en las negociaciones sobre agricultura del GATT. En cambio, las importaciones están dispersas entre un número importante de países, aún cuando las de la Unión Soviética, que también es el principal productor, dominan el mercado; en años pico pueden presentar hasta un 20-25% del comercio mundial. India que era un gran importador apenas hace diez años, se ha convertido en un importante exportador.

La situación del trigo en México también ha cambiado en los últimos años. Nuestro país con una producción cercana a los cinco millones de toneladas, es un productor de mediana importancia, pero de ningún modo marginal. México logró la autosuficiencia en la producción y consumo de este grano en 1981 y la ha mantenido desde entonces. Las expectativas sobre trigo son en general bastante estables. Es previsible que pueda aumentar la producción al ritmo de la demanda, que habrá de acelerarse cuando venga la recuperación económica. Sin embargo las condiciones técnicas de producción, sus niveles de rentabilidad y las condiciones agroecológicas, permiten esperar que México podrá producir el trigo que habrá de consumirse, sin esperar tampoco que se convierta en un exportador importante. Las condiciones locales del país hacen pensar que puede producirse trigo a niveles competitivos, y puede haber por lo tanto una leve disputa en términos de subsidios o de política de precios interna o externa. Según un estudio del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), México aplica un subsidio al productor de trigo de entre 25% y 50%. Dicho subsidio está determinado por el coeficiente de transferencias de valor a la producción, incluyendo transferencias directas. Habrá que validar esto con datos mexicanos y conocer bien la metodología de este reporte para poder asentir o disentir con dicho ejercicio. De considerarse así, el propio Estados Unidos estaría aplicando un subsidio de similares proporciones al trigo y por lo tanto no se antoja que existan importantes dificultades comerciales al respecto en el marco del GATT.

### **Granos duros (maíz y sorgo, entre otros)**

La producción de granos denominados duros sobrepasó los 800 millones de toneladas anuales en los últimos años y es por lo tanto más del doble que la producción de trigo. Estados Unidos está a la cabeza entre los productores de éstos, sobre todo por el maíz, con una tercera parte de los mismos. Otros productores importantes son: la Unión Soviética, China, la Comunidad Económica Europea, India, Canadá, Europa Oriental y Argentina. Estos productores aportan cerca del 80% de la oferta global de granos duros. De los principales productores, cinco han aumentado su producción en los últimos años, notablemente Estados Unidos, la Unión Soviética, China, India y Francia. El comercio de estos granos está muy concentrado, siendo Estados Unidos el principal exportador, seguido por Argentina, la Comunidad Económica Europea

(Francia), China, Canadá y Australia. En los últimos años ha habido alteraciones importantes respecto a la participación porcentual en el mercado: Estados Unidos pasó de proveer poco más de la mitad de las exportaciones a finales de los años setenta a sólo el 38% en 1986. China por su parte desplazó a Canadá y Australia como exportador y junto con Francia y Australia ha visto incrementar su participación en el mercado internacional.

Sin embargo, el cambio más importante en estos granos se ha dado en los importadores. En 1970 los compradores fundamentales eran Japón y cuatro países del Mercado Común Europeo, destacándose Italia, Alemania y el Reino Unido. La producción interna en esos países ha aumentado, desplazando a las importaciones al grado de convertirse en exportadores netos. Por su parte, la Unión Soviética ha aumentado considerablemente sus importaciones. En 1985 los principales importadores eran Japón, la Unión Soviética, Arabia Saudita, Taiwán, Corea del Sur y México. Los precios de los granos duros y del maíz han tenido, igual que el trigo, una reducción secular en los últimos 25 años, con la notable excepción de 1972-1974.

En general la elasticidad del precio de la demanda de estos granos duros es superior a la del trigo, por su mayor dependencia de la demanda de carne. En el caso de México, la producción de estos granos, sobre todo del maíz y el sorgo, constituye parte de la política agrícola nacional. El país ha tenido importantes dificultades para incrementar la oferta de maíz; de un máximo de 14.7 millones de toneladas en 1981, ha permanecido estacionario e incluso ha disminuido a poco más de 10 millones a partir de 1986. Esta situación se explica por importantes y complejos factores que no se tratarán aquí, basta decir que el maíz ha tenido una creciente competencia del sorgo, si bien éste tampoco ha podido expandir su oferta de más de cinco millones de toneladas en los últimos años. El maíz y el sorgo en momentos de expansión, competían como forrajes, por espacios de tierra cultivable, lo que demuestra que técnicamente es posible aumentar la producción de maíz tanto por la vía de la frontera agrícola, como por rendimientos. Si bien esto puede lograrse, los costos involucrados son importantes.

México debe buscar una política especial para el maíz, puesto que dos terceras partes del mismo se produce en condiciones de economía campesina y es el principal elemento productivo de millones de campesinos pobres, incluso una parte importante del maíz no entra al mercado por considerarse de autoconsumo. Se trata de una especie de seguro y de bien salario de las zonas pobres que conforman el "núcleo campesino" de nuestro país y no puede por tanto sujetarse a una política convencional de apertura y de importaciones. Aunque no es aquí el caso discutir el principio de si las ventajas comparativas deben aplicarse al maíz, baste decir que por las razones mencionadas de ingreso/empleo, los campesinos deben tener un *status* protegido. Ello no implica, tampoco, que deba preconizarse una autarquía onerosa. Conforme se incrementa el ingreso per cápita nacional, el maíz tendrá una baja elasticidad de ingreso de la demanda como alimento para consumo humano. Ello, vinculado con la dinámica demográfica del país, hará que la demanda por este grano no requiera ni tanta tierra ni crezca a tasas muy elevadas. Un cálculo grueso indicaría que con alrededor de 20 millones de toneladas, el país habría encontrado una cierta estabilización en el mercado. Por último, conforme avance el crecimiento de la economía y de la agricultura se corregirá la dependencia y la preponderancia del maíz, dejándola sobre todo en las áreas de vocación maicera que, en algunas partes, son las más pobres de México como el Altiplano, algunas partes del sureste y algunos valles altos a lo largo de las más importantes cordilleras montañosas.

Vale decir de paso que los esfuerzos que se hagan en materia de producción maicera en zonas campesinas, deben acompañarse necesariamente de esfuerzos integrales para el desarrollo de las comunidades, esfuerzos que van más allá de la mera agricultura y entrañan actividades de apoyo tales como infraestructura, caminos, agua potable, comercialización, salud y educación, en síntesis, de desarrollo rural integral. Es pues una estrategia vinculada funcionalmente al desarrollo

económico y al combate de la pobreza en zonas marginales, por eso nuestra política maicera debe tener un muy particular nicho en la política agrícola global.

Relacionado con lo anterior está la política relativa al sorgo. El sorgo es un cultivo comercial de alta productividad que resiste muy bien condiciones climáticas extremas y puede producirse en condiciones muy rústicas. El estudio citado del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, indica niveles de protección del sorgo en México del 25% al 50%, análogo al que señalan para los propios Estados Unidos. El maíz tiene una protección mayor de entre 50% y 75% según dicho estudio. De ser correcto este análisis, no se debería alterar demasiado los niveles de producción o de subsidio al productor. Otro asunto es el relativo a los subsidios al consumidor que no desarrollaremos en este trabajo.

El análisis de los granos básicos señala que este es un tema vital en las negociaciones del GATT. Australia, Argentina, Canadá, Francia y Estados Unidos, seguirán buscando un desmantelamiento de las condiciones de apoyo en las áreas rivales a fin de lograr primacía en el mercado. En términos de ventajas comparativas naturales Argentina, Australia y Estados Unidos están mejor dotados, en general, que la Comunidad Económica Europea, pero los países importadores tienen intereses fundamentales respecto a las negociaciones sobre granos. Algunos de ellos como Japón, la Unión Soviética, Corea e incluso México, se han beneficiado de los precios bajos resultantes de las guerras de subsidios; sin embargo, estas ventajas de corto plazo tienen su contrapartida negativa en el desaliento de los sectores agrícolas internos.

### **El arroz**

El arroz que se produce sobre todo en China, India, Indonesia, Bangladesh, Tailandia y Japón, se comercia en menor proporción que los otros granos. Tailandia y China se han convertido en los principales exportadores mundiales en los últimos años con un gran dinamismo de este último país. La producción mundial de arroz en 1985-1986 se calcula en 320 millones de toneladas métricas, cerca del 75% correspondió a los países mencionados, donde destaca China con una producción de 118 millones de toneladas. Los principales exportadores son países en desarrollo, con la excepción de Estados Unidos que apenas produce entre cuatro y cinco millones de toneladas anualmente, menos del 20% de la producción mundial, le sigue Italia que produce menos de un 0.5% de la oferta mundial; aún así Estados Unidos es un importante exportador de arroz solo superado por Tailandia, ya que Japón no exporta arroz, y lo produce a precios exorbitantemente altos.

Los importadores de arroz han cambiado mucho en los últimos quince años: cuatro de los cinco importadores principales en 1985, con excepción de Vietnam, son de reciente incorporación, ellos son Brasil, Irán, Iraq y Arabia Saudita, si bien no son consumidores altamente dependientes de sus importaciones. Los precios mundiales también han tendido a bajar, aunque en forma menos nítida que los granos antes descritos a partir de los años setenta, con la notable excepción de 1974. La producción y el consumo de arroz han crecido también, pero por causas estructurales, el comercio no ha aumentado en la misma forma significativa, por lo tanto, se trata de un mercado estrecho y altamente volátil. Desde luego la controversia fundamental sobre la política arroceras se centra en Japón, que no importa ni exporta arroz, pero lo produce en forma altamente subsidiada. La producción y el consumo per cápita ha venido decreciendo en forma por demás predecible, en proporción del aumento del ingreso per cápita. Si Japón abriese el mercado del arroz, los precios mundiales disminuirían y habría un aumento marcado de las importaciones japonesas, que permitiría a los exportadores más importantes satisfacer ese mercado.

Japón mantiene la autosuficiencia en arroz a un costo político y económico alto, por razones de soberanía y de seguridad alimentaria. Todavía están recientes en la memoria colectiva japonesa, los problemas de abasto que tuvieron en la Segunda Guerra Mundial por la carencia de di-

cho grano. Por otro lado, Estados Unidos también aplica importantes subsidios a la producción de arroz generando una presión artificial a la baja de los precios del mismo. El subsidio al productor, en Estados Unidos, se estima del orden del 25% al 50%. En México la producción y el consumo han crecido en forma apreciable de 1975 a 1985, produciéndose ahora casi 600 000 toneladas. México produce el arroz en forma ineficiente, la tecnología es atrasada y las prácticas de cultivo y las regiones ecológicas donde éste se da, no son las convenientes. El modelo económico CHAC señala un cambio importante en el patrón geográfico del cultivo como condición esencial para aumentar su rentabilidad. En todo caso, México no es ni un productor ni tampoco un consumidor relevante del mercado internacional, pero con posibilidades ecológicas y técnicas para autoabastecerse del mencionado grano, sin tener que recurrir al mercado internacional.

## Oleaginosas

La oleaginosas y sus subproductos tienen una importancia creciente en el comercio internacional. Las principales oleaginosas son el frijol de soya, el aceite de coco, la palma africana, el girasol y el algodón, entre otras. Las oleaginosas se producen para usos fundamentales, como aceite vegetal y alimento proteico forrajero. Los aceites vegetales que se consumen en la dieta humana y el resto de las oleaginosas forman el componente proteico de los forrajes tanto para rumiantes como para pollos y cerdos, en combinación con otros granos y derivados. Ambos subproductos de las oleaginosas tienen una relativa alta elasticidad de ingreso de la demanda y por lo tanto el consumo y la producción han venido creciendo muy rápidamente en los últimos quince o veinte años.

La producción de oleaginosas está dispersa en muchos países; sin embargo la producción de soya la domina Estados Unidos, Brasil y Argentina, mientras que el resto se produce sobre todo en Europa, tanto oriental como occidental, la Unión Soviética y Argentina. Estados Unidos es el principal productor de oleaginosas del mundo, seguido de China, Brasil, India y Argentina, quien ha aumentado en forma importante su producción en los últimos años; la Unión Soviética también es un productor importante. Los exportadores fundamentales de semillas oleaginosas son Estados Unidos, Argentina, Canadá, China, Brasil y crecientemente Francia. La Comunidad Económica Europea y en particular Francia, han aumentado su participación en el comercio mundial, en los últimos años, debido esencialmente a la aplicación de subsidios mucho más altos y a la política de desplazar granos por oleaginosas, política costosa al fin y al cabo porque se producen también muy por encima de los precios del mercado internacional. Los principales importadores de oleaginosas son otros países de la Comunidad Económica Europea, Japón, la Unión Soviética, Taiwán, Corea del Sur y México. Los precios de las oleaginosas sobre todo del frijol de soya han disminuido de manera apreciable de principios de los años cincuenta a inicios de los setenta, pero se han mantenido relativamente estables en los ochenta. Hay que señalar que no sólo la Comunidad Económica Europea subsidia en forma importante las oleaginosas, también lo hace Estados Unidos con un subsidio que se calcula en alrededor del 10%.

México ha aumentado su producción de oleaginosas, aunque no en forma suficiente como para atender a su creciente demanda sobre todo en época de crecimiento económico acelerado. La producción de oleaginosas (ajonjolí, soya y cártamo) de 1.5 millones de toneladas, es insuficiente para satisfacer la demanda interna y poco competitiva en relación con la que producen, de forma creciente y altamente eficiente, algunos países de América Latina como Argentina y Brasil. Dada la elasticidad de ingreso de la demanda de estos productos, es de esperarse que en el futuro tendrán una demanda creciente en el país y tal vez la capacidad de autosuficiencia de manera rentable no sea muy promisoria para México. Habría que explorar la posibilidad de importarlo en forma concertada y convenida con anterioridad, en términos de producción contratada tanto con Argentina como con Brasil y quizá el remanente importarlo de Estados Unidos.

## Productos lácteos

Los lácteos son productos con una alta protección en casi todos los países. Se consumen como leche fluida, mantequilla, queso y lecha deshidratada, fundamentalmente. El comercio tiene lugar en forma de productos manufacturados como son la mantequilla, el queso y la leche deshidratada. Los principales productores mundiales de leche son la Comunidad Económica Europea, la Unión Soviética y Estados Unidos. Sólo un número pequeño de países en desarrollo tienen una industria lechera significativa como India, Brasil y en menor medida México. Como la leche fluida no se puede conservar por períodos largos, casi no se comercia internacionalmente mientras los intercambios de mantequilla, queso y leche deshidratada se derivan de la estrategia de producción lechera.

En los lácteos también se observan cambios estructurales importantes: por ejemplo, la Comunidad Económica Europea ha pasado de relevante importador a ser el más importante exportador mundial de los años setenta al presente, y Estados Unidos ha llegado a ser un exportador importante. Por otro lado, la Unión Soviética se ha constituido en el importador más importante después de México. El ascenso de Europa Occidental se debe sobre todo a un sustancial incremento de sus exportaciones subsidiadas, lo que ha tenido un severo impacto negativo en las exportaciones de países con escasos subsidios como Nueva Zelanda, de las cuales depende su economía en forma importante. El comercio mundial de queso ha disminuido. La Comunidad Económica Europea ha pasado a ser, también por subsidios, un exportador neto cuando antes era importador. En el mercado de la leche deshidratada dominan la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos, ambos apoyados en subvenciones. Nueva Zelanda sigue siendo un exportador importante mientras otros productores destacados como la Unión Soviética tienen que producir y complementar el consumo con importaciones. México, el mayor importador del mundo, y América Latina en general, han incrementado significativamente sus importaciones de leche deshidratada.

La producción de ganado lechero es la principal consumidora de forrajes tanto en Estados Unidos como en Europa. También son estos países la fuente más importante de carne de vacuno y de bovino. Por lo tanto, su suerte está vinculada a la dinámica de la agricultura de granos, oleaginosas y carnes. De ahí también su importancia estratégica. En el caso de México, se ha observado que a pesar de que existe una industria lechera importante a nivel internacional, hay una drástica disminución de la producción lechera. Parte de los problemas se relacionan con una estructura de costos muy elevados, resultantes de la ineficiencia y los controles de precios sostenidos por largo período, los cuales desmantelaron la infraestructura y la formación de capital en dicha industria. La industria lechera tiene un potencial evidente que debe rearticularse en un país donde existe gran posibilidad de desarrollar ganado de doble propósito y con mercados urbanos en constante expansión.

La industria mexicana de lácteos es una industria compleja, altamente protegida y mal haría México en no proteger su industria lechera con argumentos similares a los de la industria naciente, porque tiene un potencial que satisfacer y tiene que construir una industria lechera eficiente y moderna que debería seguir, de un modo general, las pautas de Australia y Nueva Zelanda, y no las de los Estados Unidos, en extremo intensivas en capital. Esta puede ser, un área donde la autosuficiencia a largo plazo sea un objetivo a perseguir y en la cual no se deben otorgar concesiones importantes en el GATT, aunque hay una evidente tentación de hacerlo a corto plazo. Recordemos que Europa, Estados Unidos y prácticamente todos los países del mundo protegen en forma significativa su industria de lácteos, por lo cual habría una competencia absolutamente desventajosa, ruinoso aún, para México de liberalizarse dicho sector. Las reducciones recientes en la producción lechera mundial y una duplicación en el precio internacional aconsejan actuar de inmediato en un programa de fomento lechero para México.

## Carnes rojas

La producción de carnes rojas tiene una importante vinculación con la producción lechera en casi todo el mundo, por la cría de ganado de doble propósito. Son vacas lecheras que también sirven para la producción de carne. La producción de carne creció mucho en los años setenta, pero se ha estancado en los ochenta, reflejo de la crisis económica de muchos países y de un paulatino cambio en las dietas hacia el consumo de carnes con menos contenido tóxico como son el pollo y puerco así como el aumento relativo en el consumo de pescado. Los principales productores han sido, por lo menos durante los últimos 25 años, y continúan siéndolo Estados Unidos, la Unión Soviética, Argentina, Brasil y Francia. Sin embargo, los principales exportadores son Brasil, Francia y Alemania que han desplazado a los antiguos exportadores tradicionales, Argentina, Uruguay e Irlanda. Australia y Nueva Zelanda siguen siendo importantes exportadores. La Comunidad Económica Europea pasó de ser un importador a ser un exportador neto, por importantes subsidios a partir de 1980, desplazó a Australia y Argentina como principales exportadores, lo que significó que perdieran sus mercados tradicionales.

Estados Unidos y la Unión Soviética, a pesar de ser los productores más importantes, son grandes importadores. Las importaciones de Estados Unidos y Japón se incrementaron moderadamente pero reciben sólo productos frescos y congelados de países que no tengan fiebre aftosa, por lo que excluyen del comercio a muchas naciones de América Latina y de Europa, pero no a México. Estados Unidos igual que Europa Occidental, Japón y Corea producen con sistemas proteccionistas. Estados Unidos aplica acuerdos de exportación restringida, frecuentemente bajo la modalidad de controles cuantitativos de producción e innumerables barreras sanitarias a productos procesados. México tiene un mercado promisorio, por la pérdida de competitividad de Estados Unidos, debido al aumento del precio de la tierra, y por la reducción de la fertilidad de los suelos. México, que ha venido exportando cerca de 1 millón de becerros durante los dos últimos años (1986/87), podría en forma integrada con estados del sur de Estados Unidos (Texas, Arizona, Nuevo México y California) formar un núcleo de exportación ganadera importante.

## Carne de cerdo

La producción de cerdos ha crecido enormemente a partir de 1970, habiéndose doblado en este período. Ello en parte se debe al enorme crecimiento de la producción china que es el principal productor mundial seguido por Estados Unidos, la Unión Soviética, Alemania Occidental y Francia. China es también un importante exportador junto con Dinamarca, algunos países europeos y Canadá. La Comunidad Económica Europea se convirtió ya en un exportador, con posibilidades de desplazar a China como principal vendedor. Algunos importadores relevantes son Alemania Occidental, el Reino Unido, Italia, Francia y como las importaciones de Estados Unidos cayeron sensiblemente, el mercado se desplazó hacia Japón, la Unión Soviética y Hong Kong.

México después de un crecimiento espectacular de producción porcícola y como efecto de la crisis económica, ha tenido un abrupto descenso en la demanda de carne de puerco. Esto a su vez se refleja en la demanda del consumo de forrajes, en particular de maíz y sorgo. Es de esperarse que con la recuperación económica la demanda de carne porcina aumente rápidamente. Aquí también, y como lo muestra el caso de China, las condiciones técnicas y ecológicas de México podrían acomodarse rápidamente a un incremento sustancial de la demanda. No es previsible ni se antoja deseable, una presión importadora de dichos productos hacia México. En cambio sí podría desarrollarse cierta actividad exportadora.

## Pollo

La producción de pollo ha sido la de mayor dinamismo dentro del crecimiento cárnico en la agricultura mundial, por razones tecnológicas que han permitido una formidable expansión, con costos crecientemente bajos, de pollos en casi todo el mundo. En los años setenta se dobló la producción, proceso que se mantuvo en los ochenta, con bajas importantes en los precios reales en los últimos años por las razones tecnológicas aludidas, hecho que ha estimulado significativamente el consumo. A mediados de los años ochenta, los principales productores del mundo eran Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea (Francia), la Unión Soviética, Brasil y Japón. Siendo más acelerada la producción en esos países.

El comercio no sólo ha crecido, sino también ha cambiado en los últimos años. Como en todos los demás productos la Comunidad Económica Europea pasó de importador a exportador neto, sobre todo por la impresionante expansión de Francia en el mercado mundial, que creció cuatro veces. Brasil pasó de cero a ser el segundo exportador mundial en la última década. Las exportaciones de Estados Unidos crecieron rápidamente en los años setenta, pero cayeron en los ochenta debido a la competencia de Europa y de Brasil. Por el lado de las importaciones, Alemania Occidental mantiene su posición como el más importante importador, pero ahora sus compras provienen de la propia Comunidad Económica Europea y no de terceros países. La Unión Soviética, Japón, Hong Kong y Arabia Saudita son también importantes compradores.

Después de un espectacular crecimiento en los años setenta, el comercio mundial de pollos perdió dinamismo hacia mediados de la década de los ochenta, debido a que la tecnología para producir ha podido transferirse a países con gran demanda y que ahora los exportadores tienen que competir vigorosamente por un mercado básicamente estático. Países de reciente ingreso al mercado como Tailandia y Taiwán son ahora fuertes competidores de exportadores tradicionales. Las negociaciones serán entre exportadores que competirán en términos de los subsidios que otorgan.

La producción de pollo tiene un componente importante de costo en los granos que consume y por lo tanto, pollos y granos están ligados a los subsidios aplicados a los forrajes. Aún cuando la producción de carne de pollo es relativamente intensiva en capital, su procesamiento requiere todavía bastante mano de obra. Países como México, con acceso a tecnología avanzada y mano de obra barata, tienen una ventaja comparativa creciente. Es importante vincular los rubros forrajeros, sobre todo de granos, como maíz y sorgo, por ser estos componentes básicos de su rentabilidad. En todo caso, al igual que en el rubro anterior, México no tiene por qué ser importador pues muy bien podría convertirse, a un plazo mediano o largo, en exportador, para lo cual debe controlar adecuadamente su situación sanitaria, entre otros factores.

## Azúcar

La producción y el comercio de azúcar es muy peculiar por distintas razones. Primero porque la producción está dispersa en todo el mundo y porque tiene lugar con altísimos niveles de protección, particularmente en los países desarrollados. Pero se ha convertido en un producto no alimentario sino energético como el caso del etanol, por ejemplo. La producción y el consumo de azúcar crecieron rápidamente en los años setenta con gran inestabilidad en los precios. La producción aumentó en los años ochenta pero el consumo mundial empezó a descender rápidamente, por lo tanto los *stocks* han crecido en forma alarmante, los precios se han desplomado y con ellos el comercio.

El precio real del azúcar en 1985 era 7% del precio "pico" registrado en 1974. El azúcar, como edulcorante natural, tiene un mercado mundial declinante. Hay sobreoferta generalizada y



los edulcorantes con base natural y artificiales, la desplazarán crecientemente, muy en particular el jarabe de maíz, rico en fructuosa, que se desarrolló con una importante protección en Estados Unidos y es ahora el principal edulcorante a nivel industrial. El consumo de azúcar ha caído en dicho país un 30% desde inicios del decenio, por lo que, las importaciones de azúcar de Estados Unidos han descendido estrepitosamente a más o menos la mitad desde inicios de la década y podrían llegar a eliminarse totalmente para 1990. La Política Agrícola Común de la Comunidad Económica Europea, provocó que pasaran, de importadores netos de casi cuatro millones de azúcar en los años sesenta, a ser el mayor exportador mundial con más de seis millones de toneladas, mediante subsidios elevados, distorsionando en forma dramática el mercado mundial y negándose a aceptar las recomendaciones del GATT sobre su política azucarera. Japón practica una política de protección, quizá aún más exagerada; sus productores tienen precios varias veces por encima del precio mundial, pero a pesar de que también aumentan los niveles de consumo, las importaciones han caído en forma importante.

La Comunidad Económica Europea y Japón han controlado el uso de sustitutos del azúcar, especialmente del jarabe de maíz rico en fructuosa, si bien estos productores podrán ser competitivos en muchos mercados de edulcorantes, especialmente en el mercado norteamericano. Los perdedores en esta situación han sido sobre todo los países subdesarrollados que producen azúcar de caña a costos bajos; se incluye a Brasil, India, Filipinas, Tailandia, Australia, países muy pobres de Africa, naciones del Caribe y otros de América Latina. Muchos estudios al respecto muestran unánimemente que si se removiese la protección al azúcar en Estados Unidos y sobre todo en la Comunidad Económica Europea y Japón, habrían todavía ventajas y ganancias para los países subdesarrollados mayores que en cualquier otro producto. También ganarían los consumidores de dichas áreas; sin embargo, las perspectivas no son halagüeñas, primero porque es poco probable que dichas medidas proteccionistas cambien a corto plazo, dado que los tres principales países tienen intereses en la misma dirección y porque las innovaciones tecnológicas siguen haciendo cada vez más rentable la sustitución del azúcar.

México ha logrado ser autosuficiente y aún exportar azúcar en los últimos años. Sin embargo, ahora debe tomarse en cuenta el cambio tecnológico mundial en el mercado del azúcar e iniciarse un proceso de racionalización interna de la producción. México debiera ser marginalmente importador de países vecinos del Caribe y Centroamérica por razones de política energética y comercial. Así pues, se pueden liberar muchas tierras cañeras que ahora utilizan agua y recursos caros para producir ahí productos más necesarios socialmente y de mayor rentabilidad que el azúcar. No se ve, una perspectiva global importante para el comercio internacional, pero tampoco se avizoran importaciones significativas en México. Usar el azúcar para equilibrar y dinamizar nuestro intercambio comercial en América Central y el Caribe, puede darnos un instrumento de cobro de las exportaciones petroleras y de otros bienes, desbloqueando así algunos problemas financieros existentes.

### **Productos tropicales**

Bajo el nombre de productos tropicales se incluyen en las negociaciones del GATT siete grupos de productos: 1) bebidas tropicales (té, café y cacao); 2) especies, flores y plantas; 3) ciertas oleaginosas y aceites vegetales (castor, palma, coco y algunas semillas menores, copra y kernel); 4) tabaco y derivados, arroz, mandioca y raíces tropicales; 5) frutas tropicales y nueces; 6) maderas tropicales y derivados, caucho natural y productos del caucho; y 7) yute y fibras duras: sisal, henequén y otros.

El mercado de productos tropicales se ha caracterizado en el presente decenio por el deterioro de los precios y en consecuencia de los términos de intercambio. En las negociaciones sobre productos tropicales, es oportuno resaltar que su carácter como generadores de divisas para los países en desarrollo, proporciona una excelente oportunidad para ayudar a resolver algunas de

nuestras carencias. Por esta razón, el alcance de la liberalización en estos productos debe ser lo más amplia posible, excluir los conceptos de reciprocidad y graduación, eliminar impuestos internos y selectivos, dándole transparencia a la aplicación de normas sanitarias, estableciendo negociaciones globales y trato especial y diferenciado, tal y como se acordó en Punta del Este.

Las negociaciones de productos tropicales fueron reconocidas como prioritarias en la Declaración Ministerial de Punta del Este, por lo que el grupo responsable de éstas tiene una gran presión por obtener resultados concretos para la reunión de “medio camino” o “cosecha temprana” que se celebrará en Montreal a fines del presente año.

Por ello el Grupo de Tropicales tendrá en 1988 un año de arduo trabajo. Las listas de productos, con indicaciones de ofertas y peticiones, entregadas a fines de marzo por los países interesados, son analizadas en Consultas Multilaterales. Este avance si bien es bueno por la posibilidad de alcanzar resultados concretos para la reunión de Montreal, conlleva matices de fondo que conviene reflexionar.

El mercado de productos tropicales se caracteriza porque los oferentes de productos frescos son principal, aunque no exclusivamente, países en desarrollo, para quienes su venta representa una notable fuente de ingresos. Los consumidores son países industrializados, quienes curiosamente dominan el mercado de productos tropicales procesados.

En términos generales, la problemática de estos productos se centra en la baja de los precios, que se debe a menor demanda y mayor oferta. La demanda se ha reducido por la recesión mundial, la aparición de sucedáneos y altos aranceles e impuestos en los países consumidores. Italia por ejemplo impone un impuesto de 400% al consumo de banano, Alemania de 200% al café; con ello desestimulan la demanda. La oferta se ha incrementado por desarrollo tecnológico y por la necesidad de los países exportadores de captar mayores ingresos, sobre todo los países altamente endeudados. Los términos de intercambio se han venido invirtiendo concomitantemente.

Así esquemáticamente, las negociaciones de productos tropicales en el marco del GATT giran en torno a la petición de los países subdesarrollados de liberalizar de la manera más completa el comercio de productos tropicales incluso en su forma elaborada y semielaborada, mientras los países desarrollados si bien acceden a abrir sus mercados, están dispuestos a hacerlo bajo ciertas condiciones, como el establecimiento de reciprocidad y graduación.

Estados Unidos, además, ha propuesto vincular las negociaciones de productos tropicales con las de agricultura y pobablemente con los de mercancías en general (donde es gran exportador) y en este grupo propone eliminar tanto las barreras arancelarias y no-arancelarias como los subsidios a la producción y exportación en un período de 10 años, como vimos atrás.

La Comunidad Económica Europea, por su parte propone reducir y eliminar progresivamente los aranceles y restricciones cuantitativas a los productos tropicales e incluso los impuestos al consumo de café y té. Sin embargo, ofrecen esto a cambio de reciprocidad sectorial. En el fondo está de por medio el Pacto Lomé, mediante el cual los países miembros (excolonias de África, el Caribe y Pacífico) obtienen un trato preferencial de la Comunidad, que ésta no desea ver reducido al abrirse a otros proveedores en vías de desarrollo.

La actitud de Estados Unidos puede parecer inclusive contraria a sus intereses. Al obstaculizar las negociaciones de productos tropicales, que debían hacerse en *fast track*, manteniéndolos subordinados de sus otros intereses comerciales, mientras que la Comunidad Económica Europea tiene una actitud más receptiva. De todo esto resulta que las negociaciones sobre tropicales

dependerán de si Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón se ponen de acuerdo en la negociación agrícola que, en el conjunto de la Ronda, tiene otro ritmo de negociación.

México realizó una amplia consulta con productores-exportadores de productos tropicales, con el objeto de conocer los problemas que éstos tienen para realizar sus ventas al exterior, y ver en qué forma podrán solucionarse mediante el GATT. Sin embargo, la consulta fue un relativo fracaso por la falta de conocimiento de los productores sobre las condiciones de acceso y las alternativas de expansión, así como sobre el funcionamiento del GATT. También se evidenció la presencia de empresas comercializadoras transnacionales en el proceso de exportación, por lo que en muchos casos los productores ni siquiera sabían el destino final de sus productos. Todo esto pone en evidencia la necesidad de capacitar a los productores-exportadores a fin de que puedan tener una incidencia más agresiva en el comercio exterior.

México, los países de ASEAN y otros más, defienden lo que hemos denominado la “fórmula general complementada”, que significa: la más completa liberalización del comercio de productos tropicales incluso en su forma elaborada y semielaborada; exclusión de los conceptos de graduación y reciprocidad; eliminación de impuestos internos y selectivos; transparencia en la aplicación de normas sanitarias; y negociación global, no compartimentada.

Así, aunque en principio los países consumidores están dispuestos a la más completa liberalización del comercio, en la realidad persisten elevados aranceles y se han incrementado las medidas no-tarifarias restrictivas y altos impuestos internos, que impiden el libre comercio de los productos tropicales. Debemos estar muy pendientes del rumbo de las negociaciones en este grupo y evitar que la presión por obtener resultados concretos para la reunión de Canadá no conduzca a aceptar situaciones que no convengan a nuestros intereses de exportadores.

Algunos productos tropicales como el café, cacao y banano están comprendidos en acuerdos internacionales de productos básicos, que se desarrollan en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). De ellos sólo el del café tiene cláusulas económicas. En general son productos con problemas de barreras no arancelarias y tarifas escalonadas que limitan el acceso del producto con grados crecientes de procesamiento.

Otros productos importantes para México son las hortalizas y las frutas, así como alimentos procesados y desde luego productos pesqueros. El 50% del consumo de hortalizas y frutas que hace Estados Unidos durante el invierno proviene de México; este *boom* de la agricultura mexicana se debe a un tipo de cambio competitivo, la calidad de los productos mexicanos que cumple con los estrictos –y a veces volubles– requerimientos de la “Food and Drugs Administration de Estados Unidos”, y otro tipo de acciones como la firma del memorándum de Entendimiento entre México y Estados Unidos y la participación nuestra en el GATT, que otorgan mayor fuerza al programa de comercio exterior mexicano.

Por lo que se refiere a los productos pesqueros, éstos tienen un trato separado en el GATT y no se enfrentan a regímenes competitivos tan subsidiados como los de los productos agrícolas, de ellos no nos ocuparemos en este texto.

## **Las Políticas Agrícolas de los Principales Países en el GATT**

Veamos ahora cuales son, en relación con el marco negociador del GATT, las principales políticas y circunstancias económicas que conforman los factores esenciales del GATT; son las de Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Japón, así como de los países en desarrollo, cosa esencial para poder comparar y analizar las circunstancias de México y sus eventuales posiciones negociadoras.

Empecemos por la Comunidad Económica Europea, pero antes conviene recordar que la agricultura tiene características climáticas, ecológicas y aún históricas que la diferencian de los demás sectores. El solo hecho de tener ciclos y períodos específicos de preparación, siembra y cultivo y depender fuertemente de la lluvia y otras condiciones naturales, hace que, en buena medida, la agricultura encuentra limitaciones de oferta y demanda en términos de elasticidad para poder cambiar rápidamente. No olvidemos también que el grueso de su producción en forma directa o indirecta es para el consumo humano y esto tiene en general una demanda altamente inelástica considerando los alimentos como un todo. Así hay ciertas características que afectan la capacidad de elasticidad de la oferta en el largo plazo, como son la cantidad, calidad y posibilidad de aumentar la tierra bajo cultivo, la modulación de inversiones que aumenten la capacidad productiva y desde luego la tecnología. Por estas razones las respuestas a largo plazo en la producción agrícola son relativamente lentas e inelásticas. Por lo tanto los gobiernos intervienen en forma importante en todo el proceso de producción agrícola y de hecho en todo el sistema alimentario, entendiéndolo como los encadenamientos productivos que van desde insumos, cultivo de la tierra, transformación agroindustrial, comercialización y consumo.

Estas intervenciones tienen que ver con precios administrados por diferentes procesos o eslabones de la cadena de producción alimentaria, regímenes particulares de subsidios, de crédito y aranceles, etc., por ello las posiciones de negociación deben reflejar un alto conocimiento de las características agrícolas concretas de cada país como también de las circunstancias de los principales socios en las negociaciones. Por estas razones no basta con haber presentado, como hicimos en la sección anterior, un sucinto panorama de los principales productos sino que también se hace necesario conocer las políticas de los distintos, o por lo menos de los más relevantes, agentes de la producción y el comercio mundial.

### La comunidad económica europea

Su política altamente exitosa, de una lógica estrictamente productivista, está consignada como una de las premisas básicas del Tratado de Roma: proteger las agriculturas de los países signatarios para producir alimentos. Ello tiene que ver con las experiencias vividas en las dos guerras mundiales. La Política Agrícola Común (PAC) es una forma de intervención múltiple en los mercados que, si bien ha tenido éxito, ha resultado extremadamente onerosa a largo plazo. Tiene dos principios centrales: el primero, precios comunes para los productores de todos los países miembros, lo que significa, dada las disparidades iniciales de tamaño, formas productivas, tecnología y estructura económica, una enorme renta diferencial a favor de los productores más eficientes; de esta manera se logra en un mismo tiempo cubrir las necesidades de los productores mayores y los enormes subsidios; el segundo, una preferencia absoluta por los productores locales sobre los competidores externos a la Comunidad. Para lograr ese aislamiento de los productores locales del mercado mundial recurren a un *variable levy* (exacción o impuesto variable), que pesa sobre la mayor parte de los productos agrícolas. Este se determina por la diferencia entre el precio internacional de oferta más bajo para el producto en cuestión, y un precio interno políticamente determinado llamado precio de referencia (*target price*). Estos últimos están fijados a niveles obviamente superiores a los del mercado mundial y requieren un mecanismo de restitución a los exportadores que pagan la diferencia entre los precios internos elevados y los precios de mercado.

Estas políticas son financiadas a través de la Comisión de las Comunidades en Bruselas de manera centralizada, mediante la aplicación de las tarifas de importación y de un porcentaje fijo de los impuestos al valor agregado de los países miembros. La Comunidad Económica Europea comprende doce miembros, lo que significa amplias disparidades, como por ejemplo entre Portugal y Francia de suerte que hay productores de bajo y de muy alto costo en cualquier producto. Hay que recordar, sin embargo, que cuando empezó la PAC los seis miembros originales de la Comisión eran fundamentalmente importadores netos de alimentos por lo que se concibió

esta política para usar el mercado como un mecanismo para mantener y estabilizar los precios internos. Mientras hubiera déficit en la producción interna el *variable levy* podría efectivamente controlar los precios internos. Aunque los efectos de éstos son similares a los de las cuotas de importación, la Comunidad ha argumentado siempre que son consistentes con el GATT y en consecuencia los siguen aplicando.

Los *variable levies* aíslan completamente a los productores y a los consumidores y de hecho a la Comunidad de las fuerzas del mercado mundial. Esto no era tan grave cuando la Comunidad era un importador neto y el mercado interno crecía en forma equivalente a la producción interna. Así en principio, las políticas significaban un apoyo a una transferencia de ingreso de los consumidores a los productores a través de los mecanismos internos de precio.

A partir de los años setenta, los ingresos de los productores se dispararon causando efectos importantes en las economías más abiertas; los cambios tecnológicos y los incentivos de precios de la PAC, llevaron a una inversión acelerada en la producción agrícola mientras la demanda doméstica estaba estancándose, y así en menos de una década, la Comunidad pasó a ser un formidable exportador de granos, azúcar, carne, pollo y lácteos. Los costos financieros de la PAC aumentaron alarmantemente y empezaron a generarse excedentes demasiado grandes para ser exportados a costos razonables. Ello hizo necesario desarrollar mecanismos de intervención en los precios internos para comprar y almacenar la producción excesiva. Esos grandes excedentes de granos, carne, mantequilla, leche, vino y aceite de oliva se acumularon a precios de almacenamiento crecientes. Los precios internos cayeron por debajo de los precios de frontera, mientras los excedentes se incrementaban.

Adicionalmente la devaluación de las monedas europeas frente al dólar de los últimos años dificultó las cosas. Los estados miembros han tenido que financiar esos enormes costos con aumentos en su impuesto al valor agregado. Así, excedentes con costos crecientes, precios internacionales deprimidos, baja del dólar, llevaron a la PAC a problemas financieros en 1985 y 1986; la Comisión de Comunidades Europeas recomendó modestos cortes en algunos precios de referencia, así como algunas medidas que permitieran cambiar el mecanismo de intervención interna en el mercado, para poder reducir los precios que los productores reciben, por lo menos en granos y carne. Incluso así, el gasto de la política agrícola excederá los recursos normales de la Comunidad, revirtiendo ahora la responsabilidad de financiar algunos suplementos de ingreso a los productores; aun no queda claro quién los va a cubrir.

A pesar de las presiones internas derivadas de problemas financieros y las externas provenientes de las distorsiones del comercio mundial, existe todavía un importante apoyo a la política agrícola común, que es considerada como la pieza clave que mantiene unida a la Comunidad Económica Europea. De hecho nadie está suponiendo una profunda alteración de la PAC, por lo menos en el corto plazo. Lleva más de dos décadas funcionando y es poco probable que las presiones que se ejercen en el seno del GATT generen cambios drásticos en su política. La realidad es que, la PAC ha fracasado, porque asumía primero que nada, que la Comunidad Económica Europea sería un relevante importador de productos agrícolas; por lo tanto, no suponía que habría que financiar la acumulación de reservas y gastos crecientes para subsidiar las exportaciones. Además se suponía que el mercado mundial iba a crecer en forma sostenida, con precios estables o crecientes; jamás se pensó que disminuirían en forma acelerada. El estancamiento del consumo interno y la acelerada productividad de los últimos años provocó que los supuestos originales de la PAC estuvieran equivocados. Ahora los niveles de gasto ya no pueden ignorarse y es de esperar que los europeos acepten dentro del marco del GATT el congelamiento o gradual desmantelamiento de los subsidios, más no un drástico abandono de la PAC en los plazos inmediatos.

## Japón

Japón tiene poco territorio y en consecuencia poca tierra apta para la agricultura, sin embargo los dramáticos sucesos de la derrota japonesa en la Segunda Guerra Mundial hicieron que el país experimentara escasez de productos alimentarios y dejaran en la memoria colectiva un profundo y duradero deseo por la autosuficiencia en productos básicos, sobre todo en términos de arroz. Así la política de austeridad se desarrolló en torno al principio de la autosuficiencia y a la idea de mantener el ingreso de los campesinos a niveles comparables con los de los productores no campesinos. Para lograrlo se restringió drásticamente la importación de productos finales, lo que a la larga produjo precios internos muy por encima de los internacionales. La comercialización del arroz, trigo y cebada fueron manejados por el gobierno que compra directamente la producción interna y se responsabiliza de las importaciones. Las cuotas de importación se aplican a 22 productos agrícolas y en particular a la carne. Algunos insumos como forrajes y soya se importan sin restricciones, ya que las cuotas se aplican a productos finales en particular. Las granjas japonesas son pequeñas para las normas mundiales, apenas rebasan una hectárea, sin embargo son modernas y tienen una rentabilidad muy alta.

El arroz sigue dominando la agricultura; cerca de la mitad de las granjas del Japón lo cultivan y significa una tercera parte del ingreso de los campesinos. Aún así, y dada la enorme expansión del ingreso per cápita, el consumo de arroz ha ido disminuyendo a partir de 1962 que fue el año pico; ya para 1985 era menos de las dos terceras partes del nivel de 1962. El consumo de trigo sin embargo aumentó, así como el consumo de carne roja, pollo, fruta y hortalizas. Desde hace muchos años Japón es autosuficiente en arroz, inclusive ha acumulado importantes excedentes que ha canalizado en forma subsidiada a mercados de exportación, incluyendo alimento de ganado. Estados Unidos ha presionado a Japón por estas políticas, pero hasta ahora sin éxito. Sin embargo, la autosuficiencia alimentaria global ha disminuido en Japón, pues si bien es autosuficiente de manera total en arroz, en granos lo es nada más que 32%, en carnes 70%, 85% en cerdos, y de las calorías consumidas sólo 52% proviene de la producción interna.

El sistema japonés de barreras a la importación ha mantenido la protección a sus productos agrícolas trasladando los precios altos a los consumidores. Así el costo financiero directo de mantener el sistema ha sido relativamente bajo, viniendo sobre todo del subsidio al consumidor por precios de arroz a niveles inferiores a los costos del producto. La revaluación del yen iniciada a fines de 1985 así como las presiones norteamericanas sobre los excedentes comerciales japoneses están apremiando una revisión a fondo de su política agrícola que ha iniciado con una revisión de la política arrocerá. En general, se acepta que Japón debe de intentar aumentar su consumo interno reduciendo en alguna forma el alto costo de la comida y sobre todo el elevado precio de la tierra que limita las posibilidades de expandir la vivienda. Los costos internos de la alimentación, y los altísimos costos de la tierra se deben a las políticas restrictivas de importación japonesas. Por primera vez su política parece encontrar límites internos, por lo que ahora están dispuestos a discutir sobre ello en las negociaciones del GATT. Hasta el momento sin embargo no han manifestado un cambio importante en lo relativo a la soberanía y la autosuficiencia arrocerá.

## Estados Unidos

En forma hasta cierto punto similar a Japón, la política agrícola de Estados Unidos se originó en la crisis de los años treinta cuando los precios de los bienes agrícolas sufrieron un fuerte colapso. Los tres pilares básicos de respuesta a dicha crisis persisten: 1) precios de garantía o precios de apoyo, para que pueda lograrse un precio mínimo remunerador al agricultor; 2) control de la producción, a menudo con esquemas de compensación fiscal, para reducir el área bajo cultivo de determinadas cosechas cuando éstas sean grandes; 3) el uso de lo que se llama subsi-

dio o pagos de compensación cuando el precio del mercado es sensiblemente menor a un precio objetivo (*target price*), determinado como el deseable para mantener estables los ingresos de los agricultores. Durante más de cincuenta años éstos han sido los elementos centrales de la política agrícola de Estados Unidos. Veamos con un poco más de detalle las distintas fases de esta política agrícola en las últimas décadas.

Los precios de garantía que funcionaron hasta más o menos mitad de los años cincuenta, tuvieron serias disparidades respecto a los precios internacionales. Hacia mitad de la década de los cincuenta, los precios internos de garantía estaban bastante por encima de los precios mundiales y cuando cayeron las exportaciones se acumularon excedentes importantes. De tal suerte que el Gobierno optó por otorgar subsidios a la exportación para poder competir con los mercados mundiales, al mismo tiempo impuso cuotas de importación a varios productos agrícolas. Justamente en función de esta situación, Estados Unidos logró conseguir del GATT el famoso "waiver" o excepción que le permite imponer cuotas a su arbitrio.

En los años sesenta la política agrícola cambió en cierta manera, pues se redujeron los precios internos de garantía y se usaron más los precios de compensación para mantener los ingresos de los agricultores. También se inició un programa importante de disminución de superficie sembrada para estabilizar la oferta. Esto hizo que en gran medida disminuyeran los subsidios a la exportación. La nueva mezcla de política de menores precios de garantía y precios de compensación con retiro de superficies, continuó hasta inicios de los años setenta. En esta década, sobre todo a partir de 1973, la agricultura norteamericana tuvo un impresionante *boom* de exportación; fue una mezcla de reacción a la baja generalizada de los precios y a un dólar artificialmente barato. Esto hizo que los precios de garantía fuera irrelevantes, así como los pagos de compensación, e inclusive se relajaron mucho los controles de la superficie cosechada. Las malas cosechas de la Unión Soviética, el tipo de cambio, el elevado crecimiento demográfico de algunos países del Tercer Mundo, etc., hicieron que en toda la década de los setenta hasta 1981, aumentaran sustancialmente las exportaciones agrícolas norteamericanas, en particular las de trigo, maíz, soya y otros granos. En el año 1981 por ejemplo, exportaron más de 45 mil millones de dólares de productos agrícolas, con poca necesidad de apoyos fiscales. Así pues, aunque había precios nominales de apoyo altos, los precios internacionales permitían un bajo costo fiscal.

Los dramáticos cambios de la economía mundial que se aprecian desde inicios de los años ocheta, por una recesión masiva, variaciones en las tasas de interés y la irrupción en la mayor parte de los países del Tercer Mundo de la crisis de deuda externa, cambiaron radicalmente las condiciones agrícolas. Desde 1981 hasta prácticamente 1985, el dólar se sobrevaluó hasta un 40% y los precios de las materias primas y otros bienes básicos o agrícolas descendieron de manera impresionante.

En 1982 las exportaciones agrícolas comenzaron a disminuir en forma importante. Así por ejemplo, las exportaciones de trigo cayeron de un máximo de 49 millones de toneladas hasta 25 millones de toneladas en 1986. Algo similar sucedió con los granos duros cuya exportación cayó de 108 millones de toneladas en 1980 a sólo 83 millones para 1986.

En 1983 Estados Unidos empieza a revertir su política e inicia un agresivo programa de retiro masivo de tierras bajo cultivo a través de un esquema conocido como pago en especie o "PIK" (*Payment in Kind*). Este programa funcionaba mediante un pago relativo al valor de los excedentes en productos. En 1983 se retiraron casi 78 millones de acres de tierra productiva, sobre todo de maíz y de trigo. El efecto, sin embargo, en los precios fue de un aumento poco significativo y de corta duración, porque a mediados de 1984 empezaron a aumentar de nuevos los excedentes y a bajar los precios, en buena medida por los bajos precios de los forrajes. Así para

mediados de la década presente, la agricultura norteamericana está en su más profunda crisis desde la gran depresión, hace cincuenta años. Los precios no sólo declinaron, sino también el valor de la tierra y de los activos de los productores agrícolas, de forma irónicamente similar a lo que sucedió en países como México, en un momento en que las tasas de interés real crecían de manera muy acelerada, dejando a un gran número de granjas sin capacidad de pago. Se produjeron muchísimas bancarrotas en las granjas y una tendencia acelerada a la concentración de la propiedad agrícola, en un país donde ya se apreciaban estos problemas desde inicios de los años setenta.

Debido a estas dificultades el Congreso Norteamericano quizá no tuvo la voluntad política de disminuir los apoyos agrícolas, instrumentando en consecuencia un programa que antes que nada mantenía, con subsidios altos, el ingreso agrícola y fomentaba la exportación por distintas vías. Se congelaron los precios de referencia por problemas fiscales en forma poco significativa y se establecieron políticas de contención del gasto público agrícola. El fomento a las exportaciones funcionaría de la siguiente manera: los precios básicos de garantía se disminuyen en forma importante, pero se dan subsidios a la exportación por la vía de subsidios directos o crédito subsidiado y un programa muy agresivo de créditos a la exportación de diez años de duración. El programa de reducción de superficie bajo cultivo se definió, como condición para recibir pagos gubernamentales de compensación, congelando los rendimientos.

Los subsidios han aumentado recientemente, incluido el del trigo que se exporta a la Unión Soviética, lo que causó airadas respuestas de otros productores de trigo, sobre todo de Canadá, quien, usando el GATT, demandó a Estados Unidos y pidió un subsidio compensatorio, que éste objetó argumentando que la industria canadiense no podría probar daño. Australia y Argentina que virtualmente no aplican subsidios a sus exportaciones y producen con mucha eficiencia, así como Tailandia que protestaba por los subsidios a la exportación de arroz.

En el caso del azúcar, ya hemos visto la profunda mutación tecnológica que al amparo del proteccionismo se alentó, misma que ha cambiado, quizá en forma irreversible, el mercado mundial azucarero. Es interesante destacar que Estados Unidos ha protegido el azúcar prácticamente desde su independencia, puesto que la primera tarifa para la importación de azúcar se impuso en 1789, y por doscientos años ha mantenido cuotas al respecto. Desde luego en esta década los excedentes acumulados de azúcar han requerido diversas compensaciones y apoyo de los productores. Las cuotas azucareras han caído drásticamente y con airadas protestas de otros productores importantes de azúcar, como Australia. Los países de Centroamérica, de la Cuenca del Caribe y otros grandes productores latinoamericanos, como Brasil, Argentina, Colombia y en menor medida México, están desde luego directamente afectados por la situación azucarera. Sin embargo la caída en el consumo del azúcar de caña y de remolacha, su sustitución por edulcorantes sintéticos, cambian en la base misma la estructura de dicha industria, habiendo espacio para suponer una vuelta a las circunstancias del pasado, donde por lo menos el mercado americano, estaba parcialmente abierto.

Otros productos que por mucho tiempo no se subsidiaron, fueron los del sector lechero y ganadero, pero ya a principios de esta década empezaron a operar también diversos subsidios como precios de garantía a través de la *Commodity Credit Corporation* (CCC). Al mismo tiempo se erigieron barreras arancelarias a las importaciones de productos lácteos manteniendo los precios domésticos de Estados Unidos arriba de los precios internacionales. Debido a los bajos precios de los granos forrajeros y cambio tecnológico muy acelerado que se tradujo en rápidas ganancias de productividad, la producción lechera y de otros lácteos ha crecido en forma muy impresionante durante esta década; de tal suerte que el Gobierno ha tenido que retirar importantes cantidades de leche del mercado. En 1983 por primera vez se echó a andar un programa que paga a los granjeros por retirarse de la producción de leche.



Por lo tanto, aumentó la oferta disponible de carne e hizo que el Gobierno comprara enormes cantidades para venderla a un precio inferior al extranjero. Todo esto tiene un efecto importante para México, pues posee una industria lechera y ganadera, ciertamente grande, pero con muchos problemas y serias desarticulaciones y con un *dumping* disfrazado, que opera como un desestímulo para el desarrollo de la ganadería, tomando en cuenta que nuestra ganadería, por condiciones ecológicas y de costos, tiene *vis à vis* Estados Unidos una competitividad creciente. Esto es así porque los costos de la tierra, la escasez progresiva de agua y otros factores, como el costo de la mano de obra hace crecientemente antieconómica la producción de carne, por lo menos de carne bovina en Estados Unidos. Este es un claro ejemplo donde una situación de corto plazo tiende a suprimir la creación de una ventaja comparativa de nuestro país respecto a su principal socio comercial.

Todas estas políticas, en forma parecida a las de la Comunidad Económica Europea y el Japón, hicieron que los gastos fiscales de apoyo a diferentes programas agrícolas, se sextuplicaran, entre 1982 y 1987. Se calcula que el costo fiscal de esos programas rebasó los 25 mil millones de dólares en 1987. Ya para este año, más de 70 millones de acres se habían retirado de la agricultura y los subsidios masivos, y cambios en los precios, en cierta manera detuvieron la caída drástica de la agricultura americana. Los precios de la tierra empezaron a estabilizarse al mismo tiempo que el ingreso, mientras las exportaciones aumentaron de nuevo.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el reajuste global de la agricultura tendrá que darse como un cambio en todas las prácticas proteccionistas en los países de la OCDE, lo que seguramente implicará importantes alteraciones estructurales de toda la agricultura mundial. En todo caso, Estados Unidos por sus claras ventajas naturales y tecnológicas, será siempre un país de grandes posibilidades productivas, sobre todo en algunos granos y productos lácteos.

Las políticas de otros países de la OCDE de alguna manera siguen el modelo de la Comunidad Económica Europea, como precios internos altos, control de importaciones y subsidios a la exportación. Canadá, Australia y Nueva Zelanda, sin embargo, tienen una política agrícola distinta y con mucho menos subsidios gubernamentales para los productores de granos. Canadá los ha apoyado menos y en reacción directa a lo que llaman competencia desleal de Estados Unidos. Nueva Zelanda es un país de apreciables ventajas naturales y tiene poco o ningún subsidio directo a la exportación. Ha sido muy dañado por las prácticas proteccionistas y de *dumping* de los países europeos y de Estados Unidos. Los casos de Argentina y de Brasil son diferentes. Argentina tiene una gran productividad y una creciente ventaja comparativa, mediante la introducción del cambio tecnológico, infraestructura, mejores variedades, fertilización, etc. Este país usa pocos o mínimos subsidios y tiene incluso algunos impuestos a la exportación sobre todo para algunos productos con amplios márgenes de ganancia al exterior, como por ejemplo lo soya.

### **Países en desarrollo**

Las características anteriormente descritas de la agricultura y del desarrollo de la producción agrícola en los países desarrollados tiene como contraparte un descalabro de la agricultura en los países en desarrollo. Los programas de ajuste, el servicio de la deuda y otras presiones del entorno macroeconómico provocaron tensiones antiagropecuarias en numerosos países del Tercer Mundo. A excepción de unos cuantos países excedentarios de granos y carne como Australia, Argentina y Uruguay, el resto está participando en el mercado mundial como exportadores de productos tropicales e importadores de granos básicos, lácteos y oleaginosas.

En este panorama numerosos países han retrocedido en la autosuficiencia alimentaria e incluso experimentan hambrunas y desnutrición.

El hambre vuelve a amenazar a un gran número de habitantes de Africa, y en Asia y América Latina millones de personas hacen frente a una extraordinaria escasez de alimentos, resultantes de catástrofes naturales o empobrecimiento o de guerras civiles. El consumo de alimentos por persona, que se ha reducido en un gran número de países en desarrollo a lo largo del presente decenio, disminuyó aún más en todos los países en desarrollo en 1987, lo cual significa un trágico aumento del número de personas. Ahora sufren de malnutrición más niños que hace 10 años. Según las estimaciones de las Naciones Unidas, en los países en desarrollo más de 14 millones de niños de menos de cinco años mueren cada año de malnutrición y enfermedad, muertes que perfectamente podrían evitarse.

Los enormes excedentes de cereales alcanzaron cifras sin precedentes en 1987 y aunque se prevé que disminuirán en los años venideros, es probable que se mantengan por encima de los niveles reportados como "seguros" para la seguridad alimentaria mundial y que sigan habiendo excedentes a mediano plazo.

En muchos países en desarrollo la producción alimentaria no se ajusta al ritmo de crecimiento demográfico, las dificultades financieras han reducido las importaciones alimentarias por habitante, la ayuda alimentaria no urgente se ha estancado y el consumo de alimentos ha disminuido.

Las ventajas de un comercio internacional liberalizado de productos agrícolas y tropicales para todos los países y en especial para los países en desarrollo es indiscutible. En lo que respecta al aumento del volumen del comercio de productos agrícolas y de los precios de algunos productos básicos, se ha de tener en cuenta que la precaria situación del comercio de algunos productos agrícolas importantes, por el bajo nivel de los precios y por su limitado acceso a los mercados, sigue obstaculizando los esfuerzos de los países en desarrollo que desean alcanzar los objetivos del ajuste económico y de la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, cumplir con sus obligaciones financieras internacionales.

A lo largo del pasado año se han registrado importantes novedades en las negociaciones comerciales multilaterales. Los países en desarrollo concluyeron su primera ronda de negociaciones en el marco del Sistema Global de Preferencias Comerciales mediante un acuerdo firmado en Belgrado el 13 de abril de 1988. Ese acuerdo es el resultado de los denodados esfuerzos realizados por los países en desarrollo para hacer progresar la cooperación entre ellos. En la Ronda Uruguay, las numerosas propuestas presentadas en materia de agricultura responden al afán fundamental de reformar no sólo la práctica del comercio, sino también todas las políticas que crean barreras. Por lo que concierne a los productos tropicales, existen propuestas en el sentido de reducir considerablemente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio.

En el segundo año de la Ronda, se entra en una etapa crítica porque ya se negocian las posiciones presentadas y el peligro es que la negociación agrícola y de productos tropicales se subordine al resto de la negociación como lo han insinuado algunas partes contratantes desarrolladas.

Los países en desarrollo, en el marco de la Ronda Uruguay, podrían hacer una contribución importante, incrementando los flujos comerciales y el volumen del comercio entre ellos mismos, teniendo como apoyo el SGP. Estas concesiones no se harían extensivas a los países desarrollados y servirían para destrabar el comercio sur-sur, que tienen importantes barreras arancelarias y no-arancelarias que obstaculizan su desarrollo.

Por otro lado, está el concepto de Trato Especial y Diferenciado (TED) en favor de los países en desarrollo que se consigna en el GATT, desde la Declaración de Tokio de 1973, ratificada en la Punta del Este de 1986. Aunque el concepto frecuentemente se entiende como un catálogo

de excepciones de aquello a lo que los países en desarrollo no están obligados, en tanto mantengan su condición de no desarrollados, es necesario que dicho término se articule en términos específicos o concretos en cada tema y área de negociación. Así lo recalcó la Tercera Reunión de Consulta Latinoamericana sobre la Ronda Uruguay.

La aplicación del TED en la agricultura no ha sido de fácil negociación pues la confrontación se da entre países exportadores y países importadores de determinados productos, independientemente de sus respectivos niveles de desarrollo, no obstante hay algunos puntos en los cuales el TED puede concretarse para el sector. Por ejemplo, el *waiver* de que goza Estados Unidos desde 1955 por el que mantiene restricciones al comercio de algunos productos agrícolas debería eliminarse sin condición alguna para los países en desarrollo, independientemente del tipo de negociación a que los norteamericanos lleguen con europeos y japoneses.

Otro punto sería el relativo a posibles cambios en la aplicación de la PAC, especialmente en lo que toca a subsidios. Ahí habría que estar pendientes de que algunas prácticas de apoyo al sector agropecuario que realizan los países en desarrollo no lleguen a considerarse subsidios. Las restricciones cuantitativas "residuales" como las mantenidas por Japón, además de que contravienen las obligaciones de las partes contratantes con el GATT, deben eliminarse de inmediato para todos los productos agropecuarios procedentes de los países en desarrollo.

Por lo que respecta a las medidas sanitarias y fitosanitarias que a menudo se emplean como medidas proteccionistas, el TED significaría la congruencia en la aplicación de las normas, ya que por razones diversas se emplean para imponer barreras al comercio. También bajo el principio del TED podrían prohibirse las campañas que realizan los países desarrollados para desalentar el consumo de productos provenientes del exterior, como la que realizan en California los productores de hortalizas en contra de los productos de origen mexicano.

En todo caso, una labor inmediata es la identificación de aquellos puntos coincidentes para los países en desarrollo o al menos para la mayoría de ellos. Ciertamente no será fácil encontrar dichos puntos pues, por ejemplo el Grupo CAIRNS agrupa países de estructura agrícola diversa pues lo mismo comprende a países desarrollados de economía de mercado, subdesarrollados y de economía centralmente planificada.

Es interesante destacar de nuevo que tanto Corea como Taiwán, dos de los cuatro llamados "tigres" de Asia, tienen una agricultura altamente protegida y subsidiada, a la manera del modelo japonés, que parte del presupuesto básico de nivelar los ingresos campo-ciudad aunque esto signifique un costo alto. No deja de ser interesante cómo estos países, que muy a menudo, se ponen como ejemplo para México, como países que no subsidian y que tienen sus precios relativos "en orden", protegen intensamente sus agriculturas.

Hemos revisado con algún detenimiento los rasgos de la política agrícola de los países del Norte, donde eventualmente México tendría el grueso de su comercio agrícola y hemos revisado también la situación de los principales productos que conforman el comercio agrícola mundial. Hemos visto como esta sobreproducción, impone la necesidad de una profunda transformación de la agricultura en la cual el GATT posiblemente quede rebasado como único foro de deliberaciones políticas, sin embargo es indudable que está llamado a jugar un papel relevante. Es importante ahora tratar de evaluar, también en forma general y agregada, el nivel de estas políticas proteccionistas y cuál es el costo en general de esta situación artificial en los mercados mundiales de alimentos.

### **Costo e implicaciones de la política proteccionista de los mercados mundiales de alimentos**

Un estudio anteriormente citado para medir los niveles de protección se debe a Tyers y Anderson (1986), quienes estiman los coeficientes del precio del productor *vis à vis* los precios de

“frontera” para distintos productos. Los precios del productor se dividen entre los precios de frontera y los promedios ponderados se calculan usando los ya antiguos datos de producción de 1980-82. En todo caso, para productos tales como trigo, arroz, carne de bovino, azúcar y lácteos, queda claro que los niveles de protección más altos los otorga Japón seguido por Corea del Sur, Taiwán, Nigeria, la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos. México en general tiene niveles relativamente bajos de protección, por lo menos en términos comparativos y protege menos lo que a nuestro entender es lo que debe de protegerse más, los granos básicos, sobre todo el maíz.

Aparte del estudio de Tyers y Anderson, la FAO y la OCDE desarrollaron un indicador complejo que se llama la ESP (Equivalente de Subsidio al Productor), que procura medir en términos de ingreso los recursos que se hubiesen necesitado para sustituir un subsidio al productor o determinada protección a algún producto. Esto es, los ESP indican el ingreso que los productores perderían si todas las medidas de protección se eliminasen. Estos índices comprenden los instrumentos de política que afectan la producción, y también las protecciones a los insumos, lo que es un avance importante. Los ESP pueden, por lo tanto, considerarse como una medida de la protección nominal corregida para los efectos de políticas de insumos. Similarmente, los índices ESC miden los equivalentes de subsidios a los consumidores en forma análoga a los anteriores. De tal manera que el GATT podría tener índices comunes para analizar los niveles de protección y en consecuencia un lenguaje común para negociar su progresiva y gradual eliminación.

Sin embargo esto es motivo de grandes polémicas, puesto que como todo índice, se puede cuestionar el valor de la ponderación a determinadas variables. En algunas negociaciones nuestro país ha objetado el índice a pesar de que éste le ha sido a menudo favorable. En todo caso el principio básico de eliminar o reducir los niveles de ESP, es un principio válido, por lo que debe analizarse con todo rigor la metodología y el contenido para que realmente incorpore criterios que lo conviertan en un elemento neutro dentro del análisis y la negociación. Nuestro país, valga repetirlo, por la peculiar circunstancia de importador neto y su rigidez estructural agrícola, no es un país que aplique niveles altos de proteccionismo y no tendría en principio mucho que perder, toda vez que en una negociación hábil con nuestro socios comerciales, esos sí muy proteccionistas, tendríamos más que ganar que perder.

Los niveles de protección global de cada país no constituyen en forma directa medidas de distorsión del comercio, pero es evidente que afectan el nivel de los flujos, en forma por demás importante. Para poder analizar las distorsiones del comercio se requieren modelos de equilibrio general y predecir cuál sería el efecto de eliminar distintos programas de protección en los productores y consumidores. Dichos programas requieren trabajos empíricos muy delicados, pues se requiere información abundante sobre la elasticidad de la oferta, elasticidades cruzadas y las elasticidades ingreso-precio de la mayor parte de los productos que se comercian.

Nosotros mencionaremos dos trabajos que a nuestro juicio son relevantes. Uno es de Valdés y Zietz (1980). Las numerosas restricciones impuestas por los países desarrollados incluyen aranceles y en forma destacada y creciente barreras no arancelarias (BNA). Deprimen los precios internacionales en forma artificial, reducen el consumo doméstico y promueven artificialmente la oferta exportable. En general, el trabajo de Valdés señala un sensible aumento en las exportaciones de los países en desarrollo resultado de una liberalización comercial generalizada de los productos mencionados en la sección anterior. En general se beneficiarían más los países de mayor desarrollo relativo; un país como México tendría un efecto negativo al comprar granos a precios relativamente mayores que los que paga ahora por los precios mundiales artificialmente bajos existentes.

Argentina, Tailandia, Australia y Canadá, así como Estados Unidos ganarían más con la liberalización de los precios de granos que la propia Comunidad Económica Europea. Un segundo

beneficio de la reducción de la inestabilidad de los precios internacionales, es que permitiría la planificación de la producción, y políticas agrícolas más estables y ordenadas.

Los trabajos mencionados de Tyers y Anderson (1986) son simulaciones muy completas e interesantes, aún cuando es importante señalar que no están tomando el maíz por separado, sino todos los granos duros, y no incorporan productos exportables como frutas, hortalizas, etc., que en el caso de México resultarían de interés. Aún así conviene reportar algunos de los principales resultados de las simulaciones de Tyers y Anderson (1987). El modelo simula efectos en el bienestar provenientes de la liberalización de los mercados de granos, ganadería y azúcar a nivel internacional, suponiendo la apertura, ya sea en los países industriales o solamente en los países en desarrollo.

La liberalización de dichos productos, nada más en los países industrializados, arrojaría un beneficio total en términos de bienestar de US\$ 64 per cápita para los países desarrollados y una pérdida de bienestar de US\$ 3 per cápita para los países en desarrollo, esto debido a los cambios en los precios de los productos que compran la mayor parte de los países en desarrollo; no olvidemos que el elemento más dinámico del mercado agrícola mundial es la exportación de granos de países del Norte a países en desarrollo como México. En dicho modelo por lo tanto, México sería uno de los países que más perderían en términos de bienestar. Argentina ganaría, pero Brasil y otros países de América Latina perderían. Si por el contrario hubiese una liberalización de los productos señalados sólo en los países en desarrollo, los industrializados tendrían una ganancia en términos de bienestar mucho menor, pero sería aún positiva, y los países en desarrollo, desde luego, ganancias positivas. México obtendría el mayor beneficio, 29 dólares per cápita, porque seguiría recibiendo los beneficios de los precios bajos de sus importaciones.

Por último si hubiese una liberalización generalizada como se pretende en el GATT, las ganancias de bienestar serían muy importantes para los países desarrollados, pero sobre todo para los consumidores, no así para los productores que tendrían una sensible pérdida, en particular Japón, la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos. Perderían por cierto los países de economía centralmente planificada de Europa y la Unión Soviética al pagar más caro sus importaciones. Los consumidores de los países en desarrollo, en general, saldrían ganando de esta liberalización global, aún cuando también los productores de países como Corea o el propio México tendrían pérdidas.

Este modelo, con todo y las imperfecciones de sus datos y sus supuestos, indica fundamentalmente las dificultades que enfrentan las negociaciones del GATT, porque significa cambios importantes en el bienestar de los productores, es decir sacrificios importantes en ingresos mediante un proceso de liberalización. Como puede apreciarse, nuestro país se vería beneficiado en general por este tipo de liberalizaciones y sólo se vería perjudicado en el caso de una apertura parcial de los países del Norte, en donde se tendrían que comprar alimentos más caros sin beneficiarse de una liberalización de sus propias políticas comerciales. Esto es interesante y aún correcto en principio, pero, de todos modos, debemos contrastarlo con la necesidad de protección de los campesinos más pobres que son a su vez consumidores de muy bajos ingresos. Es evidente que dada la peculiaridad de nuestro país, como un mercado de alimento importante, puesto que son 84 millones de consumidores con un ingreso per cápita mediano y dadas las características de nuestra agricultura, se recomienda la elaboración de un modelo que mida con más precisión y simule escenarios que sean realmente relevantes para la toma de decisiones. Además nuestra intensa relación comercial con Estados Unidos lo hace particularmente aconsejable.

Un tema fundamental para México es el de las barreras no arancelarias, el que crea problemas para la negociación, puesto que sus efectos en los flujos de comercio no pueden medirse en forma directa y unívoca. Sabemos que las BNA son muy importantes incluso crecientes, sin embar-

go hay, poca literatura al respecto. Véase en el anexo: el cuadro muestra la frecuencia de la aplicación de BNA en países industrializados en 1984 para diferentes productos, el cual hace una simulación comparativa con la industria. Las cifras que arroja (en porcentajes), marcan la frecuencia de aplicación de las BNA de casi 30% en los productos agrícolas y menos del 10% en las manufacturas. Esto muestra la importancia de las barreras no arancelarias (BNA) en las negociaciones agrícolas. La frecuencia de su aplicación es variable, pero por ejemplo en productos cárnicos y lácteos es de un 52% y un 55% respectivamente. En confitería y dulces hasta de un 70% sin tomar en cuenta los productos horto-frutícolas.

Un estudio de Julio Nogués (1985) hace observaciones importantes relativas a las BNA y cómo éstas forman parte de la estructura de protección agrícola de los países industrializados. Existen mediciones de las mismas, por lo demás imprecisas y sujetas a variadas interpretaciones porque las BNA, por su propia naturaleza no son fáciles de cuantificar. Hay por lo menos siete de ellas: 1) restricciones "voluntarias" a la exportación, 2) cuotas de importación, 3) autorizaciones automáticas para importar, 4) provisiones condicionales como cuotas, 5) autorizaciones discrecionales de todo tipo, 6) aranceles variables a las importaciones, aranceles *anti-dumping* y compensatorios, 7) sistemas de precios mínimos e "investigaciones" de precios que preceden la imposición de arancel *anti-dumping* y compensatorio. Nogués hace un análisis, no por producto sino por países desarrollados y el porcentaje de las importaciones de productos agrícolas sujetos a barreras no arancelarias en países industrializados para 1983. Señala que América Latina tiene en los distintos países desarrollados, porcentajes de exportaciones sujetos a barreras no arancelarias del siguiente orden: 22% en Estados Unidos, del 75% en Japón, del 46% en los países de la Comunidad Económica Europea y tasas similares en otros países. Esto significa enormes obstáculos al comercio exterior agrícola. Por cierto, dichas barreras no arancelarias suelen ser en promedio mucho más altas que las que se aplican a países desarrollados o a países de economía planificada. He aquí un importante ámbito para la acción negociadora de México, tanto en el GATT como en su relación bilateral con Estados Unidos donde enfrentamos cuotas, compras de Gobierno, barreras técnicas como son restricciones sanitarias, de salud, de empaque, y aún de etiquetado, valuaciones variables en la nomenclatura y desde luego las irritantes restricciones "voluntarias". Todo esto puede hacer realmente inoperante en la práctica al GATT por lo que es fundamental incorporarlo en las negociaciones.

Otro problema es el escalamiento de las tarifas, pues existen tarifas crecientes según el nivel de procesamiento de los bienes que se exportan, hecho que resulta particularmente gravoso para el desarrollo agrícola, pues es una práctica restrictiva sumamente importante, la cual hay que atender, porque erosionan y penalizan los ingresos por divisas. Las concesiones del sistema general de preferencias son en realidad marginales, respecto a los costos que se pagan por otro tipo de barreras, como las técnicas y las sanitarias.

## MEXICO: ELEMENTOS PARA UNA POSICION NEGOCIADORA EN EL GATT

### Rasgos Centrales de la Agricultura Mexicana

No es desde luego, propósito del presente trabajo hacer una descripción exhaustiva de la agricultura mexicana. Importa destacar algunas de sus características básicas para darle sentido y contexto a la eventual posición negociadora de México en el GATT. La agricultura mexicana puede caracterizarse fundamentalmente como una agricultura altamente polarizada. Se compone de dos subsectores clara y profundamente diferenciados: por un lado, un sector de agricultura comercial de productores medianos con capacidad exportadora y que ha ido creciendo y aumentando en importancia; por el otro, un polo agrícola altamente empobrecido donde millones de productores sobreviven en situación de minifundio y gran pobreza rural. Este subsector es el asiento de la vida rural de millones de campesinos y también importante productor de alimentos básicos, ya sea para su autoconsumo o para el mercado nacional. Esta primera característica deberá en todo momento tomarse en cuenta para el diseño de políticas tanto internas como de comercio exterior y macroeconómicas.

También es importante señalar que la agricultura mexicana y en general el sistema alimentario de México son de tamaño considerable a nivel internacional. Estamos hablando de un sistema alimentario de importante dimensión, lo que lo convierte en un actor significativo del comercio mundial. México produce la mayor parte de los alimentos básicos que requiere, si bien ha perdido autosuficiencia en las últimas décadas, sobre todo de granos básicos. El potencial agrícola de México es considerable y puede decirse que dadas las condiciones de producción, con rendimientos aún relativamente bajos para algunos cultivos importantes, todavía existe disponibilidad de una amplia frontera agrícola, de por lo menos 10 millones de hectáreas adicionales, que acreditan un potencial agrícola importante, potencial que podría en principio satisfacer las necesidades de una población todavía en rápido crecimiento y la demanda de un país que aún tiene una elasticidad-ingreso de la demanda, relativamente alta para alimentos.

Sin embargo, a diferencia de Argentina o Brasil, México no tiene condiciones climáticas o materiales para convertirse en una potencia exportadora de alimentos básicos. Una rápida evaluación del potencial agrícola de México podría señalarlo como un país que tiene capacidad para producir eficientemente el grueso de su alimentación y para acceder al mercado internacional con algunos productos tropicales, horto-frutícolas invernales, algunos productos ganaderos y alimentos procesados. Así pues, nuestro país tiene un sector agro-alimentario de dimensión considerable, aunque no puede pensarse como una potencia alimentaria.

Otro aspecto importante de nuestra agricultura es el rezago estructural, derivado de su condición bipolar y de otros factores, relativos a la política de industrialización sustitutiva seguida por muchas décadas, y por una sobrevaluación sistemática y de largo plazo del tipo de cambio, entre otros factores. La agricultura mexicana perdió capacidad de autoabastecimiento al enfrentar una creciente demanda, nutrida por dos factores muy dinámicos: en primer lugar, un alto crecimiento de la población que si últimamente tiende a disminuir, sigue siendo alrededor del 2%, y en segundo lugar, y hasta principios de los años ochenta, un importante crecimiento del

ingreso per cápita, lo cual en conjunto configuraba una importante y constante expansión de la demanda que no pudo satisfacerse sólo con producción interna. Este trabajo no pretende discutir la naturaleza o implicaciones de dicha crisis, ni tampoco las pautas para su superación, basta señalar que es poco probable que, de reactivarse el crecimiento económico y la expansión secular de la demanda de alimentos, México puede ser, en un plazo corto, básicamente autosuficiente.

Así México ha estado presente en el mercado mundial de alimentos, sobre todo como un importador neto de granos básicos, de oleaginosas y desde luego de algunos forrajes. Pero el país puede mantener una balanza comercial agropecuaria favorable, de lograr una creciente penetración del mercado internacional con productos horto-frutícolas, flores y follajes, alimentos procesados y carnes.

En 1986 se logró revertir la tendencia deficitaria del saldo de la balanza comercial agropecuaria, con un superávit de 1 046 millones de dólares, gracias a la política de apertura comercial que logró mejorar la participación de las exportaciones agropecuarias. En 1987, aunque el saldo fue también positivo (500 millones de dólares), la baja de los precios internacionales de nuestros principales productos de exportación (café y jitomate) redujo a la mitad el saldo del año anterior; en 1988 se espera nuevamente un modesto saldo positivo.

Otros aspectos que interesa destacar de nuestro sector agropecuario, se relacionan con su inserción internacional. Por razones múltiples y de diversa índole que incluyen desde luego la vecindad geográfica, nuestra interacción agrícola externa está denominada por los flujos de comercio e inversión y aún por migración de mano de obra agrícola a Estados Unidos. México realiza cerca del 80% de sus flujos comerciales, con este país que sigue siendo nuestro principal cliente para las exportaciones agrícolas mexicanas, y desde luego la principal fuente de abasto externo. Esta situación, con una raíz estructural importante, difícilmente habrá de cambiar y toda política comercial agrícola externa debe de partir del supuesto realista e importante de que, la relación comercial con Estados Unidos es y continuará siendo fundamental, por lo cual nuestra participación en el GATT habrá de matizarse y ser considerada a la luz de esta circunstancia fundamental.

Las características estructurales brevemente apuntadas con anterioridad, le dan a México una situación particularmente singular en el comercio agrícola internacional. A ello podemos agregar nuestra característica de país de ingreso medio y de economía relativamente grande. Nuestra escasa capacidad exportadora de alimentos básicos, nos coloca en la posición equidistante respecto a los países del grupo "CAIRNS", de algunos otros países en desarrollo que tienen un sector agrícola muy preponderante en su economía interna y que se basan exclusivamente en exportaciones agrícolas para conseguir sus divisas. Desde luego México tampoco comparte los rasgos estructurales de los países de la OCDE, todos altamente proteccionistas y capaces de generar enormes excedentes de alimentos.

México tiene una posición singular junto con un puñado de países, como lo son por ejemplo Corea, Nigeria, Egipto, Perú y otros que tienen una conformación que los categoriza en un "tercer grupo". De esto se desprende la imposibilidad de negociar en forma totalmente alineada con los bloques más importantes que conforman las negociaciones del GATT. México ha optado, y debe seguir haciéndolo, por una posición múltiple, donde fundamentalmente comparte características y posiciones con los países en desarrollo importadores netos de alimentos, quizá más en particular con una buena parte de los países latinoamericanos; sin embargo, también tiene rasgos muy especiales. Por ejemplo, la circunstancia actual de precios bajos para los granos básicos, forrajes, etc., benefician a nuestro país. Por otra parte, al no ser un exportador importante, ni actual ni potencial, de los principales productos objetos del comercio agrícola, tiene menos urgen-



cia de lograr ciertas modificaciones en las reglas del GATT. En síntesis podemos decir, nuestras negociaciones deben permearse de un espíritu pragmático que tenga en cuenta la necesidad de proteger al enorme contingente de campesinos pobres y de consumidores de bajos recursos de nuestro país, de optimizar nuestras exportaciones, sobre todo con nuestro principal socio comercial y, en ese marco, contribuir en forma constructiva y positiva a una liberalización y sobre todo, a una mayor transparencia en las reglas del comercio agrícola mundial.

Señalamos anteriormente cuáles son los beneficios o las características e implicaciones de una liberalización comercial generalizada para México. Recordemos aquí solamente, que en el largo plazo una apertura generalizada de las condiciones comerciales agropecuarias redundarán de nuevo en precios bajos, pero habrá un proceso de ajuste que posiblemente no sea demasiado rápido y que para los países en desarrollo, es precisamente uno de los temas de discusión. No debemos de confundir los beneficios coyunturales para México en el corto plazo, con las ventajas reales de una nueva situación estructural que refleje mejor las potencialidades y las condiciones de producción de los distintos países y que a la larga convienen también a México.

### **Premisas sobre las Negociaciones Agrícolas en el GATT**

La primera consideración de importancia en nuestra política negociadora en el GATT, debe partir del reconocimiento que ésta debe sujetarse a una política agrícola consecuente con nuestras condiciones bimodales y no al revés. Es decir, la apertura general de la economía mexicana, el acceso al GATT y las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay no son el motor de un diseño de la estrategia agroalimentaria del país. Esta debe de ser resultado de un planteamiento profundo del papel que corresponde a la agricultura, en la estrategia de reactivación de la recuperación del crecimiento económico.

Afortunadamente la negociación de México en el GATT, expresada en su protocolo de adhesión, salva en lo esencial la capacidad del país para diseñar una política agrícola autónoma y que de cuenta de las condiciones de la agricultura. Es preciso, en lo esencial, alentar y proteger lo que podemos llamar el "Núcleo Campesino" de la agricultura mexicana, un vasto conglomerado de productores pobres, generalmente asentados en las peores zonas de la agricultura, laborando en condiciones de minifundio con escaso acceso a insumos modernos, que producen sobre todo maíz, frijol y algunos otros alimentos de consumo popular. Este núcleo campesino que comprende alrededor de 15 millones de personas, es también el segmento más pobre de la sociedad y la economía mexicana. Deben estimularse sus condiciones materiales de producción procurando cambios estructurales, así como, apoyar su acceso a satisfactores mínimos, no sólo alimenticios sino de educación, vivienda y servicios. En resumen, se debe impulsar el desarrollo rural integral.

Este núcleo campesino tiene una potencialidad limitada en el marco estructural actual y es impensable suponer que una estrategia agrícola *per-se* podrá sacarlo de su postración. Deben concurrir en forma convergente políticas de equipamiento, estímulo agroindustrial, educación y salud para poder enfrentar cabalmente su problemática. Sin embargo, lo que aquí importa destacar es la necesidad de proteger su economía fundamental, economía caracterizada como "economía campesina", que gira en torno al maíz. Obviamente el maíz que produce este subsector de la agricultura mexicana, no es un maíz que pueda competir con las condiciones tecnológicas de capital, clima y ahora, de elevado proteccionismo de Estados Unidos, Europa y otros países del mundo. Así pues, premisa esencial de la negociación debe ser el reconocer la necesidad de preservar autonomía para fomentar una política de estímulo, gradualidad y protección a eso que hemos llamado el "núcleo campesino", en otras palabras un trato especial y diferenciado, para usar la terminología del GATT. Habrá que tomar en consideración la necesidad de

que dicho "núcleo campesino" sea capaz de producir de manera rentable, proceso que, si bien requiere tiempo e incluso cambios en el patrón de consumo, sería prudente promover de manera gradual pero sistemática.

No escapa de este tema la necesidad de preservar algunas funciones esenciales del sistema CONASUPO, en cuanto al abasto y apoyo al acopio y comercialización de los campesinos de México. La CONASUPO no debe a nuestro juicio disminuir su presencia en el campo mexicano, sobre todo en las zonas más pobres. Ello no significa que no se pueda mejorar la participación de la CONASUPO en la economía campesina, significa alentar preferentemente las organizaciones campesinas como interlocutores válidos de la CONASUPO, y en última instancia la presencia de ésta en el campo mexicano es fundamental para garantizar condiciones de desarrollo, abasto y equidad en el México rural. Además el enorme poder de compra de CONASUPO debe utilizarse como arma para la negociación.

Otra premisa muy importante y en la cual habremos de detenernos un poco más, es la relativa a nuestra importante e inescapable relación agrícola con Estados Unidos. Este tema no es en sí materia del presente trabajo y tratarlo en profundidad alargaría en forma desaconsejable este ensayo. El tópico de las relaciones agrícolas entre México y Estados Unidos, ha sido tratado recientemente por diversos autores. Valga decir aquí lo siguiente: México cuenta con una ventaja comparativa emergente en rubros muy dinámicos del comercio agropecuario, tales como las frutas, hortalizas, alimentos procesados, alimentos del mar y un potencial peculiar para la ganadería, articulada con el subsector ganadero norteamericano, sobre todo en el Sur y el Suroeste donde pierde competitividad, tanto por el encarecimiento del agua y el abastecimiento de los acuíferos, como por el costo muy elevado de la tierra y la mano de obra en Estados Unidos.

En todo caso el creciente proteccionismo en Estados Unidos, expresado en nuestro caso como barreras no arancelarias, de las cuales se pueden destacar las supuestas cuotas voluntarias y otros obstáculos fitosanitarios aplicados también a nivel estatal, hacen importante para México trabajar en dos frentes simultánea y consistentemente: el frente bilateral con Estados Unidos y el marco multilateral del GATT donde debe contribuirse a la consolidación de una disciplina y una transparencia contraria a las prácticas proteccionistas y discriminatorias como las que aplica Estados Unidos.

En el presente período y una vez removidos mediante precios relativos, particularmente el del tipo de cambio, los sesgos antiagrícolas en la política macroeconómica de México, las exportaciones nacionales han empezado a tener estímulos considerables, a ello se ha aparejado una política más articulada y agresiva del gobierno en apoyo a los productores exportadores de México. Hasta 1985 el saldo de los intercambios comerciales con Estados Unidos fue deficitario, fenómeno que cambió a partir de 1986, cuando comienzan a hacerse patentes los efectos de la apertura comercial. Sin embargo la participación de Estados Unidos en el comercio con México se mantiene, de manera que no puede hablarse de una decisiva diversificación de mercados, pero sí de una mayor expansión de las agroexportaciones.

En efecto, con base en un acuerdo marco sobre comercio e inversión, que no se utiliza para dirimir controversias con Estados Unidos, México negocia intensamente y promueve sus exportaciones en dicho país. Se participa en diversos foros bilaterales como son la Comisión Agrícola Conjunta, el capítulo agrícola del Acuerdo marco sobre comercio e inversión, las reuniones de NASDA; con las organizaciones de productores de ambos países se creó la "Horticultural Task Force", se participa en las comisiones bilaterales sobre fiebre aftosa, gusano barrenador, mosca del mediterráneo, abeja africanizada, etc. Hay acuerdos de cooperación económica y técnica entre México y los Estados de Texas y California. Destacan foros bilaterales donde participa

Canadá como la Comisión Forestal de Norteamérica (COFAN), derivada de FAO y la Organización Norteamericana para la Protección de las Plantas (NAPPO). Hay pues, un marco programático y un diálogo político continuo con nuestro principal interlocutor.

El GATT debe servir a estos propósitos “desbilaterizando” las reglas del juego, dándoles un marco y una obligatoriedad más genérica y universal.

Así pues, las crecientes o emergentes ventajas comparativas con Estados Unidos, así como la intensidad puesta en los temas relativos a la propiedad intelectual, la biotecnología, la necesidad de conservar y preservar el dominio de la nación sobre su germoplasma, son temas que refuerzan la necesidad de contar con una política consistente con la del GATT *vis à vis* Estados Unidos.

### **Premisas Sobre Ambito de las Negociaciones**

Otras premisas fundamentales, más próximas al ámbito de las negociaciones son las siguientes:

En términos de la protección del núcleo campesino antes mencionado, hay que identificar las políticas relacionadas con éste en la declaración de Punta del Este que pueden reconocerse en las salvaguardias de los productos básicos, la seguridad alimentaria y de abasto allí consignada y que son desde luego también contenidas en nuestro Protocolo de Adhesión al GATT. El Protocolo de Adhesión se circunscribió plenamente a la Constitución Política, a las leyes que salvaguardan la vigencia y ejercicio de la soberanía nacional; se ajustó a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales, particularmente el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral vigente. Se ingresó al GATT como país en desarrollo y por tanto con la plena aplicación de las disposiciones que concede el trato especial y más favorable, y se promovió el reconocimiento al carácter prioritario del sector agropecuario del país, por constituir éste un pilar fundamental del desarrollo económico y social. Objetivamente se asentó que México avanzaría tanto en la liberalización del comercio agropecuario como lo hicieran las demás partes contratantes, porque se partió del supuesto de que es precisamente en el comercio agrícola donde el GATT está más trabado.

Otro tema capital es persistir en la diferenciación de las políticas relativas al fomento a las exportaciones, aquellas que tienen que ver con el diseño de políticas agrícolas internas. Esto puede fundamentarse en la necesidad del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. En todo caso, tanto el grupo CAIRNS como los países europeos, y en cierta manera Estados Unidos y Japón, insisten en esta diferenciación con matices de grado; México ha compartido en general esta posición, la que nos dispensaría, por lo menos a nivel de principio negociador básico, de ceder autonomía en el diseño de la política de desarrollo agrícola, en aras de negociar determinadas prácticas comerciales o de fomento a la exportación. Desafortunadamente no es sencillo poner una línea de demarcación, ya que muchas de las políticas macroeconómicas, las llamadas políticas “no de frontera”, tienen que ver con el comercio y son políticas relativas a las tasas de interés, subsidios, impuestos, y desde luego, el tipo de cambio. Son políticas que afectan en forma importante y extendida el desempeño de la agricultura misma y de su competitividad y no deben negociarse, por lo menos en lo que se refiere a la capacidad del país para desarrollar una estrategia nacional de desarrollo agrícola y rural.

### **Premisas Sobre la Necesidad de Alentar Mayor Participación**

Una última premisa consiste en la necesidad de alentar una mayor participación en el GATT, y ello conlleva la capacitación e información de distintos agentes sociales sobre los procesos negociadores. La negociación en el Acuerdo debe entenderse como un proceso continuo y crecien-

te y que seguramente no habrá de limitarse a la presente Ronda Uruguay, debe ser acometido por muchos más agentes sociales, especialmente los productores y sus organizaciones, y no exclusivamente por los funcionarios del Gobierno.

Pensamos que con estas consideraciones están dados los fundamentos de la política negociadora y también pensamos que, en lo general, la negociación referente al acceso al GATT, permite salvaguardar lo que hemos considerado aquí como premisas esenciales para la negociación, sobre todo el denominado núcleo campesino.

Veamos ahora cuáles pudieran ser los puntos esenciales de la negociación específica de la Ronda Uruguay para México, tomando en cuenta los tópicos centrales que en ella se están debatiendo en atención a nuestras particulares necesidades e intereses.

### **Los Temas de la Negociación Específica**

Como se señaló, la negociación se da en un marco sin precedentes para la agricultura mundial. Enormes excedentes en los países ricos, hambre y grandes carencias nutricionales en varios países del Tercer Mundo. También se da un intenso proteccionismo en los países del Norte con agriculturas relativamente poco protegidas y poco subsidiadas en los países del Sur. Los temas de la agenda de negociación están en general, muy influenciados por la disputa que entre sí tienen los grandes países productores y que de hecho están involucrados en una onerosa guerra de subsidios.

La estabilización del mercado y en particular los temas relativos a los subsidios presentes, en particular aquellos que giran en torno al congelamiento o su gradual retiro, representan posiciones encontradas respecto a la celeridad o graduación en el retiro de los mismos. Estados Unidos por ejemplo plantea un plan de retiro de subsidios en un plazo de diez años, y los países europeos, con una visión mucho más cauta y de largo plazo, sugieren la graduación. Otro punto importante de la negociación y para México el más importante, es el relativo a las reglas sobre subsidios y barreras no arancelarias al comercio agrícola. Estos son temas fundamentales para nosotros, sin embargo no podemos dejar de estar presentes en otras grandes áreas de la discusión de la Ronda Uruguay.

En cuanto a la necesidad de estabilizar los mercados y de reducir la sobreoferta en la agricultura mundial, la posición debería ser de cautela, enfatizando que se trata de un problema interno de los países que han producido excedentes, abaratando artificialmente su agricultura. Sus gobiernos deberán inducir la estabilización del mercado, con programas de desarrollo. No es correcto, aunque sería muy deseable, argumentar que estos excedentes deberían canalizarse al Tercer Mundo y en especial a los países con mayores problemas alimentarios. Desgraciadamente estos países no cuentan con una capacidad de demanda interna, que les permita acceder a dichos excedentes por más que así fuese su voluntad. Por otro lado, ello inhibiría, en determinados casos, incluso en forma irreversible, la capacidad interna de los países para desarrollar su agricultura y con ello producir empleo y distribución.

La ayuda alimentaria, útil y necesaria como es, debe verse con extrema cautela; México no debe alentar posiciones, que si bien en primera instancia parecen aconsejables y atractivas, no resisten un análisis más profundo. Asimismo, el hecho de que ahora podamos disfrutar de precios artificialmente bajos, no responde en el largo plazo al mejor interés del país, porque México produce y puede producir, a niveles de productividad razonablemente equiparables a los mundiales, muchos de los productos que ahora se venden casi en forma de *dumping* en el mercado mundial, con precios demasiado bajos. Este no es el camino más sólido para armar una estrategia agroalimentaria en el largo plazo.

Un tema preocupante al respecto es asegurar que las enormes reservas acumuladas de alimentos puedan evacuarse en forma gradual y ordenada evitando el *dumping* y, en particular, obligar a los países responsables de haberlos acumulado a realizar esfuerzos internos. Por ejemplo, se pueden concebir sistemas graduales de desestímulo a la producción, como el retiro del cultivo de enormes superficies de tierra de Estados Unidos. En todo caso el tema central es no quebrantar de forma artificial, los mercados mundiales de alimentos y no causar, mediante mecanismos de *dumping*, daños innecesarios que puedan ser graves para las estructuras de terceros países.

En relación con los subsidios y las barreras no arancelarias, se debe partir de la interpretación contenida en la Declaración Ministerial que lanzó el tema agrícola en la Ronda Uruguay, donde se señalaba la urgente necesidad de proporcionar más disciplina y prevención al comercio agrícola mundial, corrigiendo y previendo restricciones y distorsiones, incluso de aquellas relacionadas con excedentes estructurales, de tal manera que la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad del comercio agrícola mundial se redujeran de forma considerable. En este sentido, debe entenderse que es necesario recibir o cambiar las reglas del GATT de forma importante, reduciendo y transparentando sobre todo las barreras no arancelarias y buscando disciplinas y reglas del juego claras y universales para los subsidios directos e indirectos, presentes y futuros. Sin embargo, el principio no debe interpretarse como una concesión de autonomía en materia de política interna, para promover en la forma que los países soberanos juzguen conveniente, el desarrollo rural y campesino y el atender las necesidades alimentarias de la población pobre.

Como lo ha dicho el grupo CAIRNS, hay que separar los esquemas de subsidios, barreras y otras eventuales distorsiones que se relacionan con los flujos del comercio exterior, de aquellos relacionados con la política interna de desarrollo rural, como ya hemos mencionado antes. Un acceso más ordenado y previsible al mercado exterior debe contemplar el aspecto de los controles a la importación, que restringen la entrada a mercados como el de Estados Unidos.

El punto básico se refiere al Artículo XI del GATT. La idea sería no tomar una posición que pretendiese abolir en forma completa las barreras a la importación. Además es conveniente tener presente, que nuestro país está planteando la protección a algunos productos agrícolas básicos. El punto de partida podría ser limitar y transparentar el uso de las barreras a la importación, y en particular ordenar y dar un marco multilateral de liberación, decisión y sanción a las barreras cuantitativas o no arancelarias. Entonces, debería haber con base en los principios fundamentales del GATT, uniformidad para las reglas que aplican las diferentes partes contratantes. Por ejemplo, cláusulas como las que Estados Unidos se aplica a sí mismo, para su exclusivo beneficio y en contradicción con la letra y el espíritu del GATT, deberían desaparecer. Nos referimos al *waiver* de la sección 22. Principios que dictan que productos que son sustitutos cercanos, deberían en principio tratarse en forma paralela; asimismo debería buscarse la reducción o derogación de otras restricciones a la transparencia y organización del comercio.

## Aranceles

En términos generales, los aranceles no constituyen el principal obstáculo a la importación agrícola. El problema esencial con éstos radica en el proceso de escalamiento de las tarifas a medida que los productos contienen más transformación o procesamiento; se trata de una penalización creciente a la agroindustria, que causa severos desestímulos a la estrategia agrícola exportadora y moderna para los países en desarrollo. Si se "ecualizaran" las tarifas en todas las etapas a nivel del procesamiento de productos, habría mucho más estímulos a la exportación agroindustrial, rubro en el que países de desarrollo similar a México, tienen evidentemente intereses y ventajas comparativas crecientes. México por cierto, ha sustituido en forma por demás abrupta y dramática, los permisos previos por aranceles, y paralelamente, ha reducido el nivel arancelario, con lo cual ha liberalizado enormemente su economía. En el proceso de adhe-

sión al GATT se hicieron importantes concesiones en el marco de esta política liberalizadora, que inclusive ya ha ido más lejos, por razones de política interna, de lo que finalmente se había consolidado en el GATT.

### Restricciones cuantitativas o barreras no arancelarias

Este es con mucho, el más importante y prolífico mecanismo de restricción comercial para la agricultura y casi siempre opera fuera de los límites del Artículo XI del GATT. Ya lo hemos mencionado anteriormente que debería imperar el principio de su reglamentación, transparencia, igualdad de condiciones de aplicación a las partes contratantes y mayor autoridad del GATT para dirimir controversias al respecto. A México, y en especial Estados Unidos, le aplican muy variadas restricciones cuantitativas. Este es un tema muy delicado y está contenido en varios artículos, por ejemplo el Artículo XI que prohíbe el uso de cuotas con ciertas excepciones; el Artículo XII que señala las excepciones al Artículo XI por razones de balanza de pagos, y los Artículos XIII y XIV que señalan las reglas a seguir cuando se aplican cuotas.

Una restricción importante son las llamadas *variable levies* o exacciones variables, que practican sobre todo los países de la Comunidad Económica Europea, las que constituyen una formidable barrera al comercio y cuyo *status* en el GATT es muy poco claro. De hecho, impiden al productor externo competir en el mercado protegido y desvinculan su posición de competitividad relativa o su estructura de costos. Estas exacciones aíslan completamente al mercado interno de los cambios en el mercado y la demanda externa, de variaciones en los tipos de cambio y, por lo tanto, a los productores más eficientes. A menos que se establezcan en el GATT algunas reglas para el uso de estas exacciones variables, poco se va a avanzar en la liberalización comercial. Sería quizá recomendable convertirlas en tarifas fijas, comparables con terceros países y negociar su reducción a partir de ahí. También podría ponerse un límite superior a los rangos de dichas exacciones, y escribir reglas precisas del tipo de las que deben hacerse para las así llamadas restricciones "voluntarias" y otro tipo de cuotas. Este es un tema sumamente delicado porque toca directamente a la PAC, que la Comunidad Económica Europea ha reiterado, no está sujeto a negociación. Para México tiene una importancia relativa, aunque sin duda alguna es un aspecto muy importante para el GATT en su conjunto, porque significa una excepción de gran importancia a sus reglas.

Entre las barreras no-arancelarias destacan las sanitarias, reguladas por distintos códigos y normas de calidad.

Las medidas sanitarias son de cumplimiento obligatorio y se reducen, fundamentalmente, al uso de pesticidas autorizados, límites máximos de residuos y las buenas prácticas de higiene en el manejo y procesamiento de alimentos. En este terreno que seguramente requerirá numerosas discusiones, la posición mexicana debiera ser que se utilicen las normas ya aprobadas por otros organismos multilaterales como el *Codex Alimentarius* o la Oficina Internacional de Epizootias. Las normas de calidad son convenidas, y de amplia variedad, entre ellas están: la etiqueta correcta, el sello, la marca, el tamaño del producto.

Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, por ejemplo, aplica un mecanismo que exige obligatoriedad en las normas de productos que ellos consideran necesario proteger, el *marketing order* vía el Departamento de Agricultura. El 71% de las detenciones de exportaciones mexicanas se legaliza con este mecanismo.

Ello hace importante que se acepte el principio de la armonización en el GATT de este tipo de medidas que a menudo se convierten en barreras al comercio. A la vista de la apertura económica de México, la desaparición virtual de permisos de importación y reducción de tarifas arancelarias, puede preverse que de no lograrse acuerdos en el GATT, podría prepararse un sistema semejante que proteja nuestra producción interna de competencias desleales.

## Acuerdos “voluntarios” de restricción

Este importante mecanismo de restricción a las importaciones, de hecho no cae dentro de las reglas del GATT y sin embargo tiene un importante impacto en el comercio. México lo ha padecido en el pasado, sobre todo en relación con Estados Unidos, que nos ha pedido restricciones “voluntarias” a nuestras exportaciones de productos ganaderos. Estos casi siempre son bilaterales y entrañan desde luego una discriminación que contraviene en lo central el espíritu del GATT. Las restricciones deberían reglamentarse, o por lo menos exigir una compensación por los daños causados al reducir corrientes de exportación y revisarlas dentro de un marco multilateral, pues hasta la fecha no tienen ningún escrutinio por parte del GATT, ni mucho menos compensación alguna. Por otra parte, si no se incorporan en el GATT y las negociaciones no las contemplan, éstas serán utilizadas en forma creciente ya que constituyen un expediente cómodo de excepcionalidad. Para México es importante que esto quede claramente reglamentado e incorporado en las nuevas premisas de trabajo del GATT.

Existen otras restricciones, como son los precios mínimos de importación que tampoco están reglamentados en el GATT y a menudo tienen impacto en el comercio, así como otras reglamentaciones relativas a la calidad de los productos, etiquetado y contenido manifiesto, distintas mezclas de los mismos en el caso de los procesados, que cuando se imponen como normas obstaculizan los flujos comerciales.

## Comercio estatal

Este es un tema muy importante porque significa someter a la disciplina del GATT, a las empresas importadoras y exportadoras estatales que sirven para regular los mercados. Desde luego esto tiene que ver con la CONASUPO y con las obligaciones que la empresa paraestatal tiene de apoyar la seguridad alimentaria nacional y el abasto a las clases populares, tanto en las zonas urbanas como rurales. En principio no deberían negociarse el escrutinio o supervisión del comercio estatal en la agricultura; podría someterse a los principios básicos de competitividad y de revisión de subsidios o de prácticas que pudieran considerarse como desleales o discriminatorias, pero sería inaceptable que se cuestione la existencia misma de esas compañías reguladoras del comercio de alimentos.

## Subsidios

Pasemos ahora a revisar el problema de los subsidios que está contenido ya en la Declaratoria Ministerial de Punta del Este. Esta tarea será desde luego particularmente ardua y complicada, porque existen innumerables mecanismos de subsidio tanto directo o indirecto, que afectan a la agricultura en todo el mundo. Una estrategia para ordenarlos y sujetarlos a negociación de reglamentación dentro del GATT, se antoja como una tarea sumamente complicada. Aquí debe comenzarse por aceptar que los subsidios existen y deben existir, sobre todo cuando se aplican por razones de fomento al desarrollo rural, distribución del ingreso, abasto o seguridad alimentaria. Debe insistirse una vez más en separar aquellos subsidios que fomentan directamente la exportación de un bien agrícola, de aquellos que fomentan la agricultura en general.

Por esto el verdadero fondo de los subsidios son las distorsiones que puedan tener en relación al comercio exterior o inclusive a los niveles de producción, pero no se debe relacionar con la necesidad de diseñar políticas de apoyo y transferencia a productores campesinos o a consumidores empobrecidos. De alguna forma éste es el meollo de la discusión sobre el SEP (PSE). Pensamos que la controversia sobre cuál es el mejor mecanismo de subsidio interno para propósitos de distribución, fomento a la producción o seguridad alimentaria, es materia de política económica interna y no sujeta a negociaciones en el GATT. Los subsidios que se pueden discutir

son aquellos que afectan directamente a los productos que entran al mercado internacional, por ejemplo, los subsidios a la exportación, algunos precios de referencia cuando producen oferta exportable y desde luego los subsidios al transporte. Estos podrían discutirse, eventualmente equipararse, y gradualmente disminuirse; para luego considerar estímulos que no incentiven artificialmente la producción, para no exportar productos más allá de los precios del mercado mundial.

Ya hemos mencionado antes las distintas metodologías que han tratado de generar un índice común, de las diversas formas de protección y subsidios al sector agrícola. Un mecanismo es el relativo a los niveles de protección efectiva que intentan medir los efectos distorsionadores de los programas de subsidios. También tenemos los mecanismos ESP y ESC descritos antes y que tienen como propósito una medida común. Existen, ya lo hemos dicho, importantes objeciones metodológicas a dichos instrumentos de medición, en cuanto a qué es lo que están incluyendo y cómo están valuando o ponderando el peso de determinada variable; asimismo las dificultades de equiparar estas medidas con información realmente oportuna, confiable, regular y sistemática, la hacen un mecanismo que si bien conceptualmente puede ser interesante, especialmente si no interfiere con políticas domésticas, en la práctica tiene muchas limitaciones reales, pues lo que se busca es comparabilidad en el tiempo y esto es precisamente lo que cuesta lograr.

En todo caso es importante avanzar en el logro de un lenguaje común relativo a subsidios, e ir buscando medidas gradualmente más comprensivas y rigurosas para tener un estatuto común, respecto a dichos subsidios y su eventual disminución o eliminación. Para México, éste es un punto desde luego importante, que a nuestro parecer queda bastante bien cubierto en términos de nuestros principios y protocolo de adhesión al Acuerdo; sin embargo es importante participar en negociaciones que permitan conocer y transparentar el régimen de subsidios que, en forma muy preponderante y mucho más extendida, aplican nuestros socios comerciales, y en especial los Estados Unidos, a nuestro país.

Las provisiones del GATT en relación con los subsidios están contenidas en el Artículo XVI, que en diversas fracciones reconoce que los subsidios a la exportación pueden tener efectos dañinos y que en su fracción tercera, pide a las partes contratantes evitar el uso de subsidios a la exportación de productos primarios. El problema radica en que el efecto negativo se mide sobre bases conceptualmente muy precarias, es decir, se considera un efecto negativo del subsidio cuando un país resta a otro una parte equitativa del mercado mundial o de la proporción del mercado mundial, por un período suficientemente representativo. Esto, dadas las condiciones de volatilidad del comercio agrícola mundial y la importancia de otras variables tales como el tipo de cambio, hacen muy difícil a la hora de la negociación sentar bases reales para medir lo que verdaderamente constituye una proporción (equitativa) del mercado mundial.

Además esto tiene una visión *a priori* estática, que debe ser muy cuestionada y de hecho lo es legítimamente por distintos países, sobre todo por el grupo CAIRNS. Así pues es en esta área de subsidios donde seguramente habremos de encontrar una enorme cantidad de disputas, que pueden darles gran fragilidad y precariedad a las negociaciones. No vemos sin embargo, que los intereses de México se vean afectados por nuestro régimen de subsidios, pero en cambio sí nos afectan los sistemas de subsidios imperantes en nuestros principales socios comerciales. De aquí que una posición pragmática y mesurada, su revisión, y en principio gradual eliminación, parece consecuente con nuestras condiciones de negociación y nos permite crear un espacio negociador que, de hecho, no afecta lo que es esencial para México. Así por ejemplo, debemos buscar formas para evitar el *dumping* sobre nuestro país, cuando se genera por un subsidio directo o indirecto, o cuando este tipo de mecanismos reduzca la competitividad de nuestras exportaciones, aplicando la ley que existe sobre la materia de manera ágil y expedita. Por último, el propósi-



to no es limitar las exportaciones, sino limitar los productos que se exportan fomentados por un subsidio. Esto parece adecuado y México bien podría, en este caso, ver con relativa simpatía los planteamientos sobre subsidios que señala el grupo CAIRNS, donde participan algunos países latinoamericanos.

Así pues México, dada su característica de país con un sector agroalimentario grande mas no preponderante en el mercado internacional, puede con una política pragmática y plural, ir negociando una paulatina inserción en el comercio internacional, sin necesidad de abandonar sus premisas básicas de soberanía y apoyo al "núcleo campesino". Como principios fundamentales debemos buscar una estrategia agrícola unimodal, esto es, que cierre la brecha entre los dos polos agrícolas del país y logre mayores niveles de seguridad alimentaria para la población. Ello no se opone a intentar disminuir las distorsiones básicas del mercado mundial de alimentos, que nos permitan una mayor competitividad, certidumbre en el acceso a los mercados internacionales y también importar productos agrícolas o insumos agropecuarios, en condiciones transparentes y competitivas.

No hay que olvidar que el elemento más dinámico del mercado internacional de productos agrícolas, lo constituyen precisamente los países en desarrollo y de nivel similar al de México. México tiene una creciente fuerza negociadora a nivel global en el mercado agrícola internacional, aunque no es ni será una potencia agroexportadora y ahí debe ubicarse con claridad y visión de largo plazo, sus necesidades de importación y exportación. Al respecto es importante reconocer que en las concesiones, debe de tenerse en cuenta el largo plazo. Así por ejemplo, pensamos que México se ha beneficiado relativamente poco del sistema general de preferencias, el que a menudo se nos negocia en función de concesiones que en el agregado han pesado poco. Bien podríamos pensar en desistir de preferencias arancelarias, que de hecho tienen poco impacto en nuestro comercio, y utilizar esto como una buena carta negociadora para ámbitos donde logremos realmente, más y mejor capacidad de acceso al mercado externo. Esto es repetítmolo, no sólo deseable, sino enteramente posible.



# ANEXOS

**Cuadro 1. Producción de trigo (millones de toneladas métricas).**

	1970/71	1980/81	1985/86 <sup>a</sup>
China	29.2	55.2	85.8
USSR	99.7	98.2	78.1
EC-12	41.3	61.5	71.7
Francia	12.9	23.7	29.3
Estados Unidos	36.8	64.8	66.0
India	20.1	31.8	44.1
Canadá	9.0	19.3	24.3
Mundial	313.7	443.0	498.8

Fuente: Foreign agricultural service, US. Department of agriculture Washington.

a. Cifras para 1985/86 son preliminares.

**Cuadro 2. Comercio mundial de trigo<sup>a</sup> (millones de toneladas métricas)**

	1970/71	1981/82	1985/86
<b>Exportaciones</b>			
Estados Unidos	20.2	48.2	25.0
Canadá	11.9	18.5	16.8
EC-12	3.4	15.7	15.6
EC-12 <sup>b</sup>	5.8	22.3	27.8
Francia	3.2	13.3	17.0
Australia	9.1	11.0	16.0
Argentina	1.0	3.6	6.1
<b>Importaciones</b>			
USSR	0.5	20.3	15.7
China	3.7	13.2	6.6
Egipto	2.8	5.9	6.3
Japón	4.8	5.6	5.5
EC-12	9.5	5.6	2.9
EC-12 <sup>b</sup>	12.7	12.1	15.0
Italia	1.5	3.5	5.3
Mundial <sup>b</sup>	56.5	107.8	96.1
Mundial <sup>c</sup>	55.0	101.3	84.9

Fuente: Ver cuadro 1.

a. Trigo en un año comercial julio/junio. Cifras para 1985/86 son preliminares.

b. Cifras incluyen comercio intra-EC-12.

c. Cifras excluyen comercio intra-EC-12.

**Cuadro 3. Participación en el mercado de exportación para el trigo<sup>a</sup> (porcentaje).**

	1970/71	1980/81	1985/86
Estados Unidos	35.8	42.5	26.0
Canadá	21.1	16.8	17.5
Francia	5.7	13.8	17.7
Australia	16.1	9.9	16.6
Argentina	1.8	4.0	6.3
EC-12	10.3	22.4	28.9

Fuente: Ver cuadro 1

a. Cuotas del mercado calculadas usando cifras que incluyen comercio intra-EC. (ver cuadro 2).

**Cuadro 4. Producción de granos duros (millones de toneladas métricas).**

	1970/71	1980/81	1985/86 <sup>a</sup>
Estados Unidos	146.1	198.3	274.9
USSR	76.9	80.5	100.0
EC-12	61.3	82.6	88.3
Francia	18.7	24.2	26.8
China	64.5	82.4	82.3
Europa Oriental	42.6	60.4	68.3
India	30.5	28.5	26.1
Canadá	19.5	22.1	25.0
Argentina	15.6	21.0	17.1
Mundial	575.2	732.9	845.7

Fuente: Ver cuadro 1.

a. Cifras para 1985/86 son preliminares.

**Cuadro 5. Comercio mundial de granos duros<sup>a</sup> (millones de toneladas métricas).**

	1970/71	1980/81	1985/86
<b>Exportaciones</b>			
Estados Unidos	18.6	70.7	36.4
Argentina	9.1	14.4	9.7
EC-12	3.3	5.9	8.1
EC-12 <sup>b</sup>	8.6	15.0	19.7
Francia	5.7	7.4	9.9
China	0.03	0.2	7.1
Canadá	4.3	4.8	5.8
Australia	2.9	2.4	5.0
<b>Importaciones</b>			
Japón	10.5	18.9	21.5
USSR	0.3	18.0	13.5
Arabia Saudita	0.03	2.7	7.4
EC-12	19.2	19.7	5.5
EC-12 <sup>b</sup>	27.3	28.3	18.3
Taiwán	0.9	3.7	4.1
Corea del Sur	0.3	2.4	4.0
<b>Mundial<sup>b</sup></b>	<b>54.3</b>	<b>119.0</b>	<b>95.8</b>
<b>Mundial<sup>c</sup></b>	<b>46.0</b>	<b>107.8</b>	<b>83.3</b>

Fuente: Ver cuadro 1.

a. Comercio de granos duros corresponde al año comercial julio/junio durante 1975-1976. Consecuentemente el año comercial es octubre/septiembre. Cifras de 1985/86 son preliminares.

b. Cifras incluyen comercio intra EC-12.

c. Cifras excluyen comercio intra EC-12.

**Cuadro 6. Participación en el mercado de exportación para granos duros<sup>a</sup> (porcentajes).**

	1970/71	1980/81	1985/86
Estados Unidos	34.3	59.4	38.0
Francia	10.5	6.2	10.3
Argentina	16.8	12.1	10.1
China	0.1	0.2	7.4
Canadá	7.9	4.0	6.1
Australia	5.3	2.0	5.3
EC-12	15.8	12.6	20.5

a. Cuotas de mercado calculadas usando cifras que incluyen comercio intra-EC. (ver cuadro 5).

**Cuadro 7. Producción de arroz<sup>a</sup> (millones de toneladas métricas).**

	1970/71	1980/81	1985/86
China	77.0	97.9	117.9
India	42.2	53.6	64.2
Indonesia	13.1	20.2	26.5
Bangladesh	11.1	13.9	15.0
Tailandia	9.0	11.5	13.0
Japón	11.6	8.9	10.6
Mundial	213.3	271.2	320.1

Fuente: Ver cuadro 1.

a. La producción mundial de arroz se extiende de 6 a 8 meses. Por eso, la producción 1980/81 representa la cosecha de finales de 1980 y principios de 1981 en el Hemisferio Norte y la cosecha de principios de 1980 en el Hemisferio Sur. Cifras para 1985/86 son preliminares.

**Cuadro 8. Comercio mundial de principales oleaginosas<sup>a</sup> (miles de toneladas métricas).**

	1972/73	1981/82	1985/86 <sup>b</sup>
<b>Exportaciones</b>			
Estados Unidos	13.723	27.142	20.994
Argentina	0.002	2.235	3.240
EC-12 <sup>c</sup>	0.611	1.228	2.736
Francia	0.260	0.626	1.561
Canadá	1.791	1.971	2.267
China	0.352	0.335	1.593
Brazil	1.866	0.824	1.213
<b>Importaciones</b>			
EC-12 <sup>c</sup>	10.999	19.419	17.622
Alemania (FR)	3.637	5.087	4.948
Holanda	1.682	3.589	3.328
España	0.932	3.383	2.174
Japón	4.831	6.038	6.578
USSR	0.772	1.557	1.995
Taiwán	0.652	1.194	1.632
México	0.077	1.241	1.454
Corea del Sur	0.088	0.589	1.030
<b>Mundial<sup>c</sup></b>	<b>21.197</b>	<b>36.078</b>	<b>34.078</b>

Fuente: Ver cuadro 1.

- a. Las principales oleaginosas son: soya, semilla de algodón, maní, girasol, colza (nabo silvestre), linaza, co-  
pra y "palm kernel".
- b. Cifras de 1985/86 son preliminares.
- c. Cifras incluyen comercio intra-EC.



**Cuadro 9. Producción de productos lácteos (miles de toneladas métricas).**

	1970	1981	1986
<b>Producción de leche de vaca</b>			
EC-12	91.124	111.580	115.416
Francia	22.963	26.795	27.100
Alemania (FR)	21.856	24.858	26.200
USSR	83.016	88.874	101.000
Estados Unidos	53.054	60.223	65.800
India	7.630	14.000	20.100
Brazil	6.492	10.500	9.800
<b>Mundial</b>	<b>334.105</b>	<b>389.656</b>	<b>423.207</b>

Nota: Cifras son de información de 38 países tomados del "Foreign Agricultural Service"; cifras de 1986 son preliminares.

Fuente: Ver cuadro 1.

**Cuadro 10. Comercio mundial de leche descremada<sup>a</sup> (miles de toneladas métricas).**

	1970	1980	1986
<b>Exportaciones</b>			
Estados Unidos	0.196	0.131	0.400
EC-12 <sup>b</sup>	0.599	0.580	0.205
Alemania	0.155	0.532	0.350
Irlanda	0.031	0.130	0.124
Francia	0.284	0.138	0.260
Nueva Zelanda	0.158	0.172	0.216
Australia	0.053	0.013	0.082
Canadá	0.135	0.060	0.050
<b>Importaciones</b>			
México	0.036	0.176	0.161
Japón	0.061	0.102	0.090
USSR	0.020	0.070	0.050
EC-12 <sup>b</sup>	0.390	0.032	0.037
Holanda	0.108	0.202	0.250
Italia	0.160	0.274	0.240
Alemania (FR)	0.004	0.050	0.310
América del Sur	0.042	0.117	0.176
<b>Mundial<sup>b</sup></b>	<b>1.153</b>	<b>1.019</b>	<b>1.048</b>
<b>Mundial<sup>c</sup></b>	<b>1.153</b>	<b>1.635</b>	<b>1.980</b>

Fuente: Ver cuadro 1.

- a. Cifras para 1986 son preliminares. Cifras tomadas de información de 38 países del "Foreign Agricultural Service".
- b. Excluye información de comercio intra-EC para el EC-6 en 1970-72, el EC-9 en 1973-80, el EC-10 en 1981-85, y el EC-12 desde 1986.
- c. El total incluye comercio intra-EC.

**Cuadro 11. Producción de azúcar<sup>a</sup> (miles de toneladas métricas, valor bruto).**

	1970/71	1980/81 <sup>b</sup>	1985/86
EC-12	9.854	14.003	14.437
USSR	8.983	7.174	8.250
Brazil	5.117	8.547	8.200
India <sup>c</sup>	4.501	6.542	7.983
Cuba	6.010	7.542	7.100
China	2.096	3.220	5.535
Mundial	69.830	88.691	98.079

Fuente: Ver cuadro 1.

- a. Año de cosecha es septiembre/octubre, pero incluye la producción de varios países del Hemisferio Sur que inician la cosecha de azúcar antes de setiembre. Las cifras de producción de Brazil, Cuba e India corresponden a la producción de caña de azúcar.
- b. Las cifras de producción de 1985/86 son preliminares.
- c. Incluye el azúcar Khandsai (tipo criolla, azúcar semiblanca (separada del líquido por acción centrífuga)).

**Cuadro 12. Porcentaje de las importaciones de productos agrícolas y productos sujetos a barreras no arancelarias en países industrializados seleccionados, 1983<sup>a</sup>.**

Exportadores/ Importadores	Productos agrícolas <sup>b</sup>						
	ESA	Japón	CEE	Suiza	Suecia	Noruega	Austria
América Latina	22.3	75.2	46.2	74.6	78.3	12.9	59.1
Asia del Este y Pacífico	19.2	69.7	39.9	50.2	3.8	4.1	37.4
Medio Oriente y Africa del Norte	0.0	88.1	56.7	54.1	0.0	0.0	6.4
Asia	9.8	54.5	24.6	54.9	0.3	9.4	25.4
Africa Sub-Sahara	18.9	82.5	18.3	77.8	38.1	6.2	46.8
Exportadores de petróleo de altos ingresos	0.0	100.0	33.5	0.0	0.0	4.8	0.0
Sur de Europa	1.7	11.9	40.6	54.1	0.4	32.8	17.2
Economías Planificadas de Europa del Este	7.0	66.2	42.0	80.0	31.6	38.0	44.8
Economías de Mercado Industrializados	9.6	39.2	40.4	70.9	10.3	39.2	39.1
<b>TOTAL</b>	<b>15.9</b>	<b>49.6</b>	<b>40.9</b>	<b>70.3</b>	<b>23.4</b>	<b>23.5</b>	<b>41.0</b>

Fuente: Tomado de Nogués, Julio. "Políticas Agrícolas y los Países en Desarrollo en el GATT: Una Propuesta para Aumentar la Capacidad Exportadora". World Bank Reprint Series: Number 350.

a. La información de importaciones corresponde a 1980.

b. Productos cubiertos por el CCCN 0101-2402.

**Cuadro 13. La frecuencia de aplicación de varias barreras no tarifarias en países industrializados, 1984 (porcentaje).**

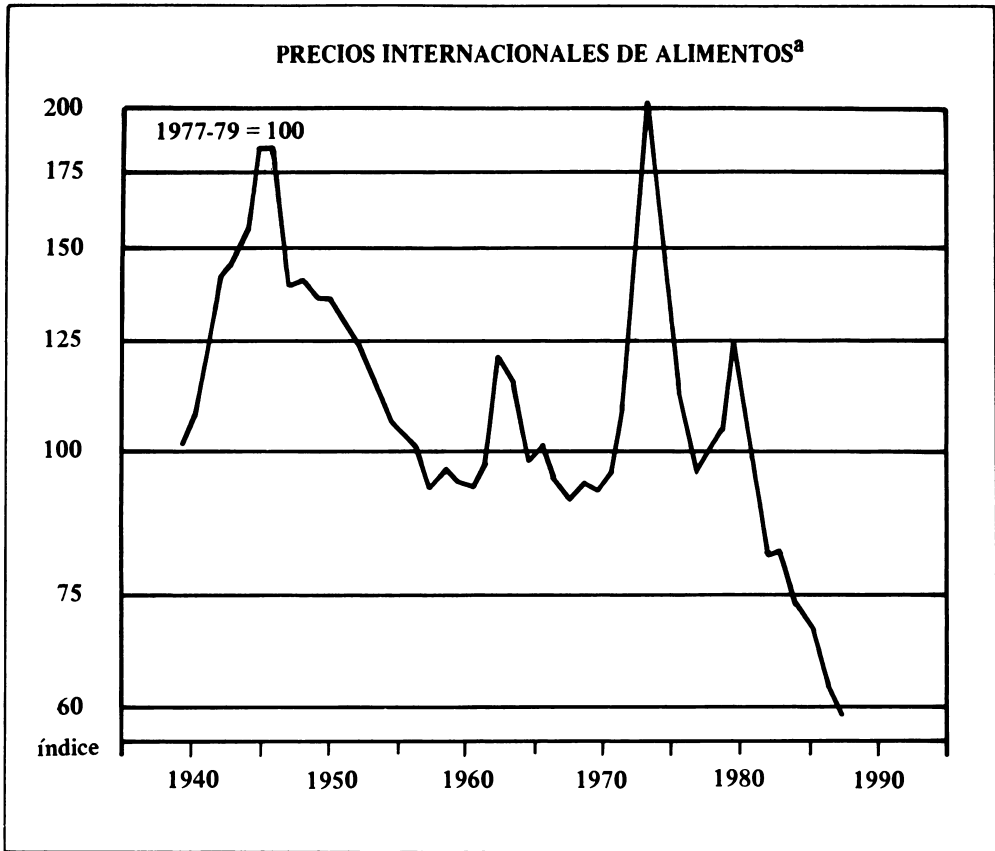
Artículos de consumo	Cuotas arancelarias y tarifas de temporada (1)	Restricciones cuantitativas (2)	Política de precios mínimos		
			Todos (3)	“Variable levies” (4)	Total <sup>a</sup> (5)
Carne y animales vivos	12.3	41.0	26.0	23.8	52.2
Productos lácteos	6.9	29.6	28.6	25.6	54.6
Frutas y vegetales	15.7	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	0.4	2.5	2.5	6.6
Otras bebidas	18.5	22.9	18.4	0.6	42.3
Materiales crudos	0.0	7.5	0.3	0.3	7.8
Toda la agricultura	8.2	17.2	11.5	8.2	29.7
Manufacturas	2.2	6.7	0.6	0.0	9.4

Nota: Los datos son el número de artículos importados sujetos a las barreras no tarifarias mostrados como porcentaje del número total de artículos importados. Los mercados industriales de los países considerados son Australia, Austria, el EC, Finlandia, Japón, Noruega, Suiza y los Estados Unidos.

a. Esta columna será menor a la suma de las columnas (1), (2) y (3) si algunas importaciones están sujetas a más de una barrera.

Fuente: “Handbook on Multinational Trade Negotiation: Agriculture” 1987. IICA-World Bank.

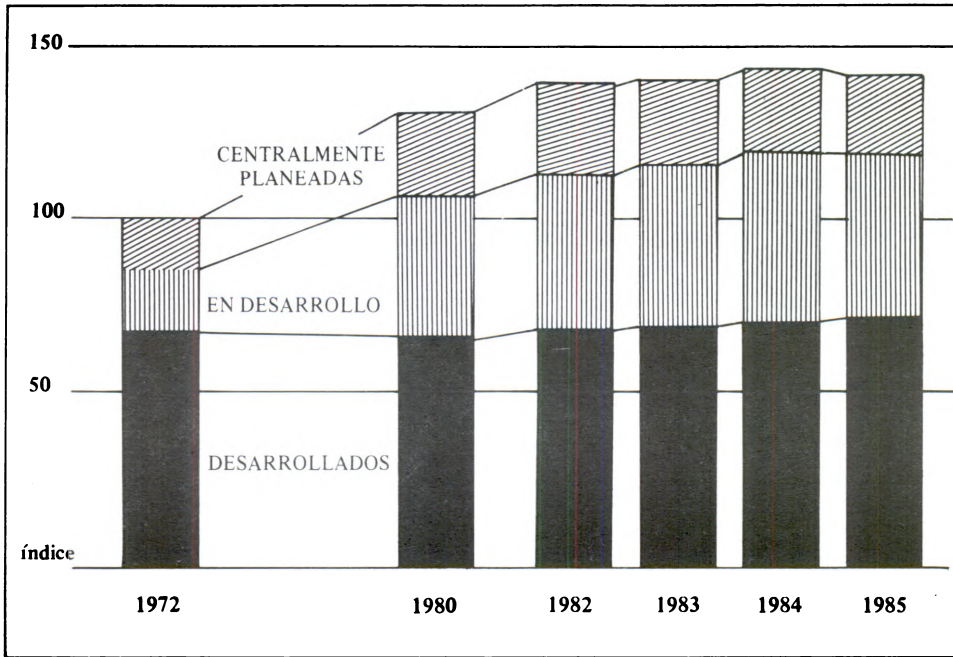
FIGURA 1



a. Índice de precios de exportación (US dólares) de cereales, carnes, productos lácteos y azúcar, reducidos por el índice de precios de los productores norteamericanos y gravados por la participación en las exportaciones globales en 1977-79.

Fuente: Tyers y Anderson (1987).

**FIGURA 2**  
**VOLUMEN DE IMPORTACIONES AGRICOLAS MUNDIALES**



Fuente: G. Miller (1986).

# BIBLIOGRAFIA

- ANANDARUP, R. 1987. Agricultural policies in developing countries: national and international aspects. World Bank Discussion Paper no. 14. Development Policy Issues Series.
- ANDERSON, K.; TYERS, R. 1986. Agricultural policies of industrial countries and their effects on traditional food exporters. *Economic Record* 62(179):385-399.
- ANDERSON, K.; TYERS, R. 1986. International effects of domestic agricultural policies. In *Issues in World Trade Policy: GATT at the Crossroads*. Ed. by Snape, R.H. New York, Saint Martins.
- BALE, M.D.; LUTZ, R. 1981. Price distortions in agriculture and their effects: an international comparison. *American Journal of Agricultural Economics* 63(1):8-22.
- CIRIO, F.; OTERO, M. s.f. Agricultural trade in Argentina: impacts on the global economy and strategies for the GATT negotiations. (mimeo.).
- CORDEN, W.M. 1974. *Trade policy and economic welfare*. London, Oxford, University Press.
- FAO (ITALIA). 1980. *Agriculture toward 2000*. Roma.
- FAO (ITALIA). 1982. *Trade yearbook*. Roma.
- FAO (ITALIA). 1986a. *Production yearbook*. Roma.
- FAO (ITALIA). 1986b. *Trade yearbook*. Roma.
- GENERAL AGREEMENT on tariffs and trade. 1986a. Geneva.
- HATHAWAY, D.E. 1987. *Agriculture and the GATT: rewriting the rules*. Washington, D.C. I.I.E.
- LUISELLI, C.; JOHNSTON, B. *et al.* 1987. *US-México relations: agriculture and rural development*. USA, Stanford University Press.
- SEMINARIO DEL GATT en el sector agropecuario (1986, México, D.F.). 1986. Memoria. México, D.F., DGAI, SARH.
- MILLER, G. 1986. *The political economy of international agricultural policy reform*. Canberra, AGPS.



NOGUES, J.J. 1985. Agriculture and developing countries in the GATT. *World Economy*. p. 119-133.

También en español.

NOGUES, J.J.; OLECHOWSKI, A.; WINTERS, L.A. 1986. The extent of nontariff barriers to imports of industrial countries IBRD. s.n.t.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1987. National policies and agricultural trade. París. OECD.

PAARLBERG, D. 1982. The scarcity syndrome. *American Journal of Agricultural Economics* 64:110-114.

SCHUH, E.G. s.f. Exchange rates and their role in agricultural trade issues. Washington, D.C.

SCHUH, E.G. 1986. Incentive policies for agriculture in agricultural policy and its relationship to food policy in Sub-Saharan Africa. Washington, D.C., Economic Development Institute, World Bank. v. 2.

SRINIVASAN, T.N. 1982. Why developing countries should participate in the GATT system. *The World Economy* 5(1):85-104.

TYERS, R.; ANDERSON, K. 1986. Distortions in world food markets: a quantitative assessment. Washington, D.C., World Bank.

Documento preparado para el World Development Report.

TYERS, R.; ANDERSON, K. 1987. Global interactions and trade liberalization in agriculture. In *Economic Policies and World Agriculture*. Ed. by Ray, A.; Johnson, G.D. Washington, D.C., World Bank.

VALDES, A.; ZIETZ, J. 1980. Agricultural protection in OECD countries: its cost to less developed countries. Washington, D.C. International Food Policy Research Institute. Research Report no. 21.

VIDALI, C. s.f. The accession of Mexico to GATT. In *Mexico and the US: the trade factor*. Westview Press. (En prensa).

ZIETZ, J.; VALDES, A. 1986. The cost of protectionism to developing countries: an analysis for selected agricultural products. Washington, D.C., World Bank. Staff Working Paper no. 769.

**La edición y publicación de este documento es responsabilidad de la Dirección para la Coordinación de Asuntos Institucionales del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.**

**En la misma participaron funcionarios de la Dirección y de la Imprenta del IICA.**

**Esta edición se terminó de imprimir en el mes de enero de 1989, con un tiraje de 1 200 ejemplares.**

#### **PROGRAMA IV: Comercialización y Agroindustria**

El objetivo del Programa de Comercialización y Agroindustria es el de apoyar a los países en sus esfuerzos por incrementar la eficiencia de sus procesos de comercialización y lograr una participación más efectiva en el comercio internacional bilateral y multilateral de productos agropecuarios a nivel regional y mundial.

El Programa responde a dos aspectos principales de la situación actual de los países de América Latina y el Caribe.

El primero se vincula a la creciente complejidad de los sistemas de comercialización y a las mayores necesidades de procesamiento que surgen del proceso de urbanización.

El segundo aspecto es la importancia que adquiere el comercio internacional agropecuario en general, y de productos no tradicionales en particular, como respuesta a las necesidades de crecimiento que enfrentan las economías de la región.



**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS**  
**PROGRAM PAPERS SERIES**

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL:  
Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura *Agosto 1987/IICA*
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS:  
Situación y Perspectivas *Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar*
- 3 CAPACITACION CAMPESINA:  
Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas *Octubre 1987/IICA*
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE: *November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet*
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL *Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño*
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeños y Funciones *Julio 1988/Mario Kaminsky*
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD *Julio 1988/IICA*
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA *Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera*
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura *Enero 1989/Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carbajal*

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica — Tel.: 29-0222 — Cable: IICASANJOSE — Telex: 2144 IICA,  
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG — FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA