

## GUERRA DE SUBSIDIOS

### 1.- Las condiciones actuales

Una combinación de incremento de producción y stock en algunos granos, la crisis asiática y la situación de los productores en algunas regiones de los Estados Unidos han dado como resultado el recrudecimiento de un elemento que ya es permanente en la agricultura mundial: la guerra de subsidios entre la Unión Europea y Estados Unidos.

Los observadores señalan el problema asiático como el de mayor impacto en el fenómeno. Es que los países de Asia representan el 50 % del comercio internacional de granos y derivados y desde Argentina se exporta hacia esa zona buena parte de la harina de soja y de maíz.

Estas condiciones que son permanentes, han tenido algunos picos en 1987 y 1991. El pico actual ya había sido anunciado en la visita que realizara en 1997 a nuestro país el Secretario de Agricultura de Estados Unidos, Dan Glickman.

El 07/05/98 dicho funcionario ratificó este criterio ante el Comité Agrícola del Senado de ese país. A partir de sus palabras, un documento del SELA (Sistema Económico de América Latina) que evalúa el comercio agrícola mundial expresa:

“Estados Unidos parece estar una vez mas en una actitud amenazadora en vista de las negociaciones. Al igual que en la década de los '80, el objetivo es dejar claro ante la Unión Europea que está preparado a combatir el fuego con el fuego. . . . .” (Cf. SELA, “Objetivos de los Estados Unidos en las negociaciones sobre comercio agrícola en la OMC”- Junio 1998-[www.sela.org](http://www.sela.org))

La caída de precios en el mercado internacional ha sido muy aguda. A poco de haber estado en valores récord (entre 1995/97 según producto) se aproxima ahora a los niveles mínimos registrados en los últimos diez años. Esto ha colocado a los productores más eficientes al límite de la rentabilidad y amenaza con fuertes reducciones en la superficie sembrada para la campaña 1998/99. Los efectos sobre las exportaciones globales de nuestro país se estiman en una cifra de 1.000 millones de dólares.

Las acciones fueron desatadas por la Unión Europea. Se estima que desde inicio de 1998 vendió 4,0 millones de toneladas de trigo a U\$S 86,0 / Tn., lo que implica un subsidio promedio de U\$S 27 / Tn. Mas recientemente se concretaron envíos de trigo de Francia a Egipto, subsidiados a razón de 25 Dls./ Tn., y la Unión Europea anunció una probable operación con China de 1,0 millones de toneladas a U\$S 86,0 /Tn.

La respuesta de Estados Unidos no se hizo esperar. Compró 2,5 millones de Tn de trigo a sus productores a precio subsidiado a fin de realizar donativos a una serie de países. Entre ellos se encuentra Indonesia que es comprador de Argentina. Se realizó sobre la base de créditos provistos por la Commodity Credit Corp

Otro caso concreto es la exportación de Cebada en el mes de Junio. El subsidio llegó a niveles de casi el 50 % del precio de mercado del producto. Por otra parte, los subsidios previstos por caída de precios internacionales en la ley agrícola de 1996 serán adelantados respecto de los plazos previstos.

Recientemente (18/03/98) el Presidente del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos señalaba la necesidad de actuar frente a los subsidios agrícolas a la exportación (son los directos del Estado y no incluye los que pagan los consumidores) de la Unión Europea que suman 46,8 miles de millones de dólares, cuando los conceptos equivalentes en Estados Unidos alcanzan sólo a 5,3 miles de millones de dólares (SELA, citado).

Para tomar una idea clara de las condiciones internacionales que se esperan en los próximos años en los mercados agrícolas, exponemos dos expresiones concretas de la actual guerra de subsidios

a) Dan Glickman, titular de la USDA ha pronosticado la continuidad de los bajos precios en los próximos tres años.

b) Al someterse a debate en el seno de la Unión Europea el establecimiento de un área de libre comercio con el Mercosur y Chile, fue aprobada sobre la base de que productos como la carne, cereales y el azúcar serán considerados "sensibles".

Aplicando dicho criterio, las propuestas de negociación para establecer la libertad de mercados tienen plazos que se extienden entre el 2005 y el 2020. Los argumentos giran alrededor de una estimación que realizan de 15.000 millones de dólares anuales que necesitarían para compensar a sus productores por la importación desde el Mercosur.

El anterior Secretario de Agricultura, Ing. Felipe Sola, ha sintetizado esta situación expresando: "se cierne la tormenta sobre el campo argentino".

Estas condiciones son exactamente el versus de los criterios resueltos en la Ronda Uruguay del GATT y de todas las políticas anunciadas por la Organización Mundial del Comercio. Porque hemos llegado a esta situación ?.-

## **2.- El proteccionismo agrícola**

Las condiciones descritas generan una seria preocupación en las autoridades de los países latinoamericanos respecto a las tendencias del comercio agrícola mundial a partir de la instrumentación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. La próxima ronda de negociaciones sobre temas agrícolas dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) será celebrada en 1999 bajo la denominación de "Ronda del Milenio" .

Por su parte, el ciudadano común tiene derecho a estar sorprendido. La pregunta que surge casi naturalmente es : "porque de nuevo los subsidios agrícolas si la información de los gobiernos y de la prensa había expresado que la Ronda Uruguay y la actuación de la OMC superaban el problema ?".

Para intentar una respuesta partimos de la hipótesis contraria: el problema del proteccionismo agrícola no ha sido resuelto y los altos precios de los granos que prevalecieron los últimos años contribuyeron a "enmascarar" el problema. Para verificarla, haremos una evaluación de lo sucedido en la materia en los últimos años y las perspectivas futuras.

### **2.1. Las condiciones del mercado agrícola**

La agricultura desempeñó un papel central en la Ronda Uruguay desde que en 1986 fuera aceptada su inclusión en las negociaciones comerciales por los países desarrollados.

Históricamente, la política agrícola se basó en una estrategia de proteccionismo. Los países desarrollados establecían las pautas de la estructura agrícola: su producción, intercambio comercial y patrones de consumo interno.

El G.A.T.T. (Acuerdo General de Tarifas y Comercio – por su sigla en inglés-) estimó que los gobiernos de los países industrializados llegaron a desarrollar más de 800 instrumentos a los fines de la protección agrícola, creando con ello serios problemas a los países que son medianos y pequeños exportadores de productos agropecuarios

Pero a comienzos de la década de los '80, los países desarrollados comenzaron a aceptar que el proteccionismo agrícola era responsable de sus propias dificultades comerciales.

Debemos ubicarnos en ese periodo de sombrías perspectivas por la tendencia al incremento en los stocks agrícolas. Era necesario reducir las barreras comerciales y eliminar los precios artificialmente bajos causados por la sobreproducción subsidiada de productos agrícolas.

Pero en lugar de esto, se volvieron a introducir los programas de subsidios a las exportaciones a un costo cada vez mayor. La competencia entre las exportaciones subsidiadas provenientes de Estados Unidos y la Comunidad Europea condujeron a un brusco descenso en los valores de mercado. Además, los principales países importadores empezaron a adoptar políticas de autosuficiencia alimentaria.

La sumatoria de subsidios proveniente de los presupuestos gubernamentales (subsidios al productor y a la exportación) y de los consumidores (mayor precio relativo) sumaban cifras increíbles. El GATT llegó a contabilizar al inicio de la Ronda en 1986, una cifra de 371 mil millones de dólares en materia de subsidios por parte de los países desarrollados

Los gastos presupuestarios en apoyo a la agricultura sumaban (en miles de millones de dólares) 100.0, mientras que la transferencia total sobre contribuyentes y consumidores mostraba un monto mayor: 271.0

En Estados Unidos, los contribuyentes soportaban el grueso del costo. Por su parte, en la U.E. (hemos unificado la denominación temporal -antes fue MCE-) y Japón, el costo de estas políticas agrícolas recaía sobre los consumidores a través del sistema de precios.

En esas condiciones, la temática se introdujo en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en Punta del Este en 1986. Las negociaciones se extendieron durante siete años y medio. Concluyeron con la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay el 15 de abril de 1994, que incluye un Acuerdo sobre Agricultura. También se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC) para administrar los resultados de la Ronda Uruguay.

El Acuerdo sobre Agricultura que contemplaba por primera vez todos los productos básicos, estableció nuevas reglas para el comercio agrícola, incluyendo consolidaciones arancelarias, subsidios a las exportaciones y subsidios internos.

Se había puesto demasiadas esperanzas en el acuerdo. Y estaban basadas en un análisis de las proyecciones existentes sobre los mercados alimentarios mundiales. Estos indicaban que los principales impactos de la Ronda Uruguay en los países de América Latina podrían tener lugar si hay alzas en los precios mundiales de los productos básicos. No se plantearon qué pasaba si los precios bajaban como en la coyuntura actual.

## **2.2 El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay**

Al inicio de las negociaciones, Estados Unidos lideró los intereses de los países exportadores. En ese sentido presentó una drástica propuesta: eliminar en diez años todos los programas de apoyo a la agricultura, dejando sólo los programas de nutrición, los de alivio de la pobreza y los pagos "de apoyo" (no relacionados a la producción) a los productores.

Era una medida que, se conocía de antemano, la Unión Europea no aceptaría y las negociaciones fueron congeladas.

La U.E. planteó por su parte, una reducción negociada en los niveles de apoyo, mientras que el recién formado Grupo Cairns, se pronunció por congelar los niveles de apoyo. El Grupo Cairns agrupa a pequeños y medianos exportadores agrícolas. Ha sido fundado en 1986 en Cairns

(Australia) por: Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, Fiji, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia; y Hungría.

Las negociaciones se reanudaron en abril de 1988. En esa instancia Estados Unidos realizó una segunda propuesta: adoptar reglas que separasen las políticas internas y el comercio de productos agrícolas. A su vez las políticas internas estarían clasificadas según el nivel de distorsión que causaren al comercio y en función de ello reducir algunas. La propuesta se completaba con la eliminación de barreras no arancelarias a las importaciones que serían transformadas en aranceles explícitos y la eliminación de los subsidios a las exportaciones. El Grupo Cairns respaldó esta propuesta, pero fue bloqueada por la U.E. Sólo después de que la U.E. implementó cambios significativos en su propia política agrícola interna (P.A.C.), a principios de 1991, las partes llegaron a un acuerdo.

Hacia fines de 1991, se elaboró un "Proyecto de Acta Final". Un texto de compromiso que mantenía intacta la estructura de acceso a los mercados, competencia de las exportaciones, apoyo interno y medidas sanitarias y fitosanitarias. El meollo consistía en introducir un cronograma para la liberalización y eliminación sólo parcial del apoyo. Luego Estados Unidos y la Unión Europea introdujeron algunas modificaciones: el Acuerdo de Blair House de noviembre de 1992 y otros cambios realizados en el último minuto de cierre en Ginebra en noviembre de 1993 que no modificaron el concepto medular del acuerdo.

El Acta Final de la Ronda Uruguay fue firmada en Marruecos el 15/04/94 por 111 países. El Acuerdo entró en vigencia en 1995. Para 1999 está prevista una nueva negociación orientada a profundizar los acuerdos para reformar el mercado agrícola mundial.

### **2.3. La posición de Estados Unidos**

El proteccionismo a la agricultura en los países desarrollados, como dijimos, comenzó a ser cuestionado a principios de los años '80. En el caso específico de Estado Unidos, se vivía una aguda crisis agrícola. La producción se contrajo en niveles del 30% respecto a la década anterior. A ello se suma un menor crecimiento del mercado interno que fue paulatinamente reemplazado por el mercado externo.

De esta manera, Estados Unidos que ya era el principal proveedor de cereales y oleaginosas del mercado mundial se volvió más dependiente de esos mercados. Pero a su vez, durante la década de los 80, el crecimiento del comercio mundial disminuyó y Estados Unidos perdió volumen de exportación. La cuota de exportaciones estadounidenses en el comercio mundial bajó de 22 % en 1980 a 16 % en 1986. El descenso en las importaciones de cereales de parte de la U.E. y otros países del oeste de Europa fue una de las principales razones por las cuales cayó la demanda global.

Por otra parte el dólar se fortalecía y los precios mundiales se debilitaban. Como resultado, los precios estadounidenses aumentaron considerablemente en comparación con los de sus competidores, lo cual redujo la competitividad de Estados Unidos en los mercados mundiales.

Esto obligó a mayores erogaciones para estabilizar la renta de sus productores agrícolas. Los costos del apoyo a la agricultura en los Estados Unidos alcanzaron la cifra sin precedentes de 50 mil millones de dólares en 1983, un momento en el cual había una creciente presión por reducir el gasto gubernamental. Las proyecciones indicaban que los programas agrícolas se duplicarían para el año 2000, en un contexto de incremento de los excedentes agrícolas globales.

Era un círculo vicioso donde los subsidios incrementaban el stock que arruinaba los precios y esto obligaba a mayores subsidios. De aquí el interés de Estado Unidos en la Ronda Uruguay. Debían realizarse reformas de mercado a las políticas agrícolas que permitirían el desmantelamiento gradual de los subsidios y las barreras a las importaciones que distorsionan

el comercio. Con ello era posible poner el comercio agrícola bajo la disciplina del GATT. De esta forma el mercado agrícola se acercaba a lo obtenido en el de bienes manufacturados y a lo que se pretendía para el comercio de servicios, propiedad intelectual y el flujo de inversiones que también eran tratados por la Ronda Uruguay.

#### **2.4. La posición de la Unión Europea**

La Política Agrícola Común (PAC) de la U.E., incorporada al Tratado de Roma en 1957, fue diseñada para estimular la producción interna y generar ingresos en un momento en el cual los países de la U.E. eran importadores netos de productos agrícolas. La P.A.C. hacía énfasis en la autosuficiencia como uno de sus objetivos principales.

En los años '80, la U.E. todavía era el mayor importador neto de rubros alimenticios, con una participación en el comercio mundial del 24 % de las importaciones y 11 por ciento de las exportaciones. El valor del intercambio agrícola con el mundo totalizaba 30 mil millones de dólares y los gastos presupuestarios de apoyo al sector superaban los 35 mil millones de dólares.

Las políticas se basaban en la protección externa e intervención de los precios. Los sectores más protegidos eran: cereales, azúcar, carne vacuna y leche.

Alrededor de 1990, la producción agrícola en la U.E. seguía creciendo más rápido que el consumo interno y aunque la U.E. continuaba con sus importaciones, éstas mostraban una tendencia a la baja.

La U.E. se convirtió en un exportador cada vez mayor de productos agrícolas en un contexto de subsidios para expandir la producción. Al inicio de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, la P.A.C. estaba contribuyendo a la baja mundial en los precios sobre la base de generar grandes stocks a partir de subsidios a las exportaciones. En 1990, representaron el 39 % del presupuesto la U.E.

La propuesta de la U.E. supone considerar el desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda de la agricultura mundial como el problema principal. Proponía solucionarlo mediante la reducción gradual del apoyo hasta que se lograran "mercados equilibrados".

Planteaba reducir los apoyos a través de una baja en los precios administrados, mientras se mantenían la estructura y los mecanismos básicos de las políticas públicas. La propuesta de la U.E. contemplaba "reajustes" en la protección externa para reducir las distorsiones en el mercado.

Estos "reajustes" eran una suerte de mecanismo compensatorio. Por una parte se aumentaban las barreras a la importación de oleaginosas y gluten de maíz para alimentos, por la otra, se reducían las barreras a la importación de otros rubros seleccionados.

En 1990, la Comunidad Europea propuso que se llevaran a cabo negociaciones globales para disminuir la asistencia interna en 30 por ciento (directa e indirecta, interna y aduanera) en un lapso de cinco años, excluyendo el apoyo al sector agrícola en las áreas de investigación, educación y difusión de las innovaciones.

Con esto lograban que se reconociera que cada país europeo adoptaría los mecanismos que considerara más recomendables; a saber, rebaja de los precios, de las cantidades o una combinación de los dos.

Para el Grupo Cairns, esto era inaceptable. Entendía que la posición europea era intento por cerrar su mercado.

En enero de 1991, la Comunidad Europea reformó la PAC para ser creíble en las negociaciones. Era la primera modificación en treinta años. Las reformas reducirían la intervención del gobierno para mantener los precios del mercado, y serían sustituidas con la modalidad de apoyo directo por hectárea. Esta metodología conservaría el ingreso de los productores y lograría elevar los precios a niveles internacionales.

### **3.- Los resultados de la Ronda Uruguay**

Después de siete años y medio de negociaciones, la Ronda culminó el 15/04/94, cuando 111 países firmaron el Acta Final en Marruecos. El capítulo agrícola establecía un conjunto de reglas para la agricultura: compromisos sobre las medidas aduaneras y limitaciones a las políticas agrícolas de apoyo interno que causaban distorsiones al comercio. La estructura del Acuerdo sobre Agricultura sigue las tres principales áreas en las cuales se centraron las negociaciones: acceso a los mercados, competencia de las exportaciones y apoyo interno. También se logró un Acuerdo separado sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el Acuerdo SFS).

#### **3.1.- Disposiciones respecto al acceso a los mercados:**

Los países acordaron convertir las medidas aduaneras no arancelarias en aranceles y establecer la consolidación de todos los aranceles. Esto significaba en la práctica que no se pueden aumentar los aranceles sin que haya negociaciones con otros países.

Para los países desarrollados, la meta de reducción de aranceles se fijó en 36 % (en promedio) en el lapso de seis años a partir de 1986-88 y una reducción mínima de 15 % por renglón arancelario.

Para los países no desarrollados, la meta de reducción es del 24 % (en promedio) en el transcurso de diez años, con una reducción mínima del 5 % por renglón arancelario.

Se pueden cobrar gravámenes adicionales por un monto de hasta un tercio de los gravámenes normales durante el resto del año comercial si aumentan las importaciones. También se pueden imponer gravámenes adicionales en caso de que los precios mundiales caigan por debajo de los actuales niveles de precios "de intervención", sobre una escala móvil, para los productos básicos sujetos a régimen arancelario.

#### **3.2.- Disposiciones respecto a los subsidios a las exportaciones:**

En el marco del acuerdo agrícola, los países desarrollados aceptaron compromisos para recortar en un 36 % los gastos presupuestarios destinados a subsidiar las exportaciones en un lapso de seis años, a partir de los niveles de 1986-90, en cada una de las 22 categorías de productos. El volumen de las exportaciones subsidiadas se reduciría en 21 por ciento en el transcurso de seis años a partir de 1986-90, en cada una de las 22 categorías de productos. Los países en desarrollo acordaron recortar en 24 por ciento los gastos en el lapso de diez años y reducir el volumen en 14 por ciento en un período de diez años. La asistencia alimentaria "genuina" está exenta de estas reducciones. Los subsidios incluyen pagos en especie, exportaciones de existencias subsidiadas, subsidios a las exportaciones financiados por los productores, subsidios para costos de mercadeo de las exportaciones, subsidios específicos al transporte de las exportaciones y subsidios sobre bienes incorporados a las exportaciones. Se permitió la aplicación de otros subsidios de una manera que no socave los recortes previstos en los subsidios a las exportaciones, pero no se pueden introducir nuevos subsidios a las exportaciones en otros productos básicos.

Debe tenerse en cuenta que los niveles de subsidio en el conjunto de países desarrollados fue en 1986/90 del orden de los 360.000 millones de dólares anuales. Esto implica, que el nivel de 1997 de 260.000 millones de dólares representa una disminución del 22,2 %, demostrando que aún disminuido representa un impacto descomunal. (J.Campbell en La Nación, 15/08/98)

### **3.3.- Disposiciones con respecto a los subsidios internos:**

Incluye reducciones en el total de apoyo interno que distorsiona el comercio, calculado para todos los productos básicos, de 20 por ciento en seis años, a partir de la base de 1986-88 para los países desarrollados y de 14 por ciento en 10 años para los países en desarrollo. No se toman en cuenta para la reducción las políticas que cumplen con ciertos criterios de la denominada "caja verde" (investigación, extensión, inspección, mercadeo y promoción, infraestructura, existencias para la seguridad alimentaria, asistencia alimentaria interna, seguro de cosechas, esquemas de la red de seguridad para los ingresos agrícolas, contribuciones por desastres, programas de jubilación, designaciones especiales de existencias, programas de ajuste estructural, programas de protección ambiental, apoyo "desacoplado" al ingreso). Los países en desarrollo no deben computar los programas de desarrollo rural, los subsidios a las inversiones, los subsidios a los insumos y los subsidios destinados a la diversificación. Los pagos directos bajo los programas que limitan la producción no están sometidos a las reducciones si: a) se basan en áreas y rendimientos fijos, b) se hacen sobre el 85 por ciento o menos de la producción apoyada y c) son pagos hechos sobre un número fijo de cabezas del ganado.

### **3.4.- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS):**

El Acuerdo SFS constituye un documento por separado. Pero guarda una estrecha relación con el acuerdo agrícola principal. El Acuerdo SFS facilita la distinción entre temas genuinos de salud y seguridad y protección disfrazada. El Acuerdo SFS no estipula requerimientos cuantitativos ni tampoco establece políticas específicas, pero sí suministra directrices generales en lo concerniente al comportamiento del gobierno en el área de los estándares sanitarios y fitosanitarios para proteger la vida y la salud de seres humanos, animales y plantas.

## **4.- Políticas agrícolas después de la Ronda Uruguay**

### **4.1.- Organización Mundial de Comercio**

Otro resultado importante de la Ronda Uruguay fue la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) con la responsabilidad de garantizar la instrumentación de las reformas por los países miembros bajo el conjunto de acuerdos firmados en Marruecos. Al Comité de Agricultura, a su vez, se le encomendó la tarea de instrumentar el muy ambicioso "Acuerdo sobre Agricultura".

El Comité es responsable de supervisar los avances en el tema agrícola de una manera coordinada, en las siguientes negociaciones internacionales. Sin embargo, a poco de andar ya existen posiciones contrapuestas respecto al papel de ese Comité. Una de ellas, es la del Grupo Cairns (incluye a Argentina) que visualiza al Comité como un mecanismo para vigilar las políticas agrícolas. Considera que el Comité debería tener toda la información disponible sobre las políticas gubernamentales que pudieran tener un impacto en el sector agrícola de los países miembros, incluso si estas políticas no están relacionadas directamente con la Ronda Uruguay.

Por el contrario, Estados Unidos y la Unión Europea, plantean que el Comité de Agricultura limite sus actividades al simple seguimiento de la instrumentación del acuerdo surgido de Marruecos. Con este enfoque, la información de los países al Comité debería resultar más limitada. Debería referirse sólo al cumplimiento de los compromisos relacionados con el acceso a los mercados, los subsidios a las exportaciones y el apoyo interno.

### **4.2.- La Agenda 2000 de la Unión Europea**

El 16/07/97, la Unión Europea presentó su "Agenda 2000", diseñada con el fin de preparar a la U.E. para la próxima ronda de negociaciones comerciales agrícolas, (La "Ronda del Milenio") a comenzar en 1999.

La propuesta incluye una nueva reforma de la P.A.C. y su principal objetivo es reducir la intervención de precios en los mercados de la carne vacuna y los cereales y compensar a los productores agrícolas con más asistencia directa. En el sector lácteo, la reducción del precio de la leche será compensada mediante ayuda directa por cada vaca lechera.

La Comisión propone disminuir el precio de intervención en carne vacuna a partir del 30 por ciento durante tres periodos (hasta el 2003), lo cual deberá sumarse a la reducción del 15 por ciento acordada en 1992. De esta manera los precios internos de la Comunidad Europea estarían más cerca de los precios vigentes en los mercados internacionales.

Los productores cárneos recibirían una compensación del 80 por ciento del precio de reducción, cifra que está por encima del 50 por ciento propuesto para los cereales. También está previsto disminuciones en el precio de la leche. El costo de esta reforma se estima en 5 mil millones de dólares.

Los subsidios a las exportaciones europeas, aún dentro de las pautas de la Ronda Uruguay, tienen techo presupuestario para subsidios a las exportaciones. El presupuesto de la U.E. para 1996 contemplaba (en miles de millones de dólares): 9,1 en subsidios a las exportaciones; 2,5 para productos lácteos; 2,4 para carnes y productos cárnicos; 1,9 para el azúcar; 1,3 para cereales y productos de cereales, 0,770 para alimentos procesados; 0,125 para frutas y vegetales frescos, y 0,072 para vinos.

La "Agenda 2000" insta a mantener el presupuesto europeo a un límite máximo de 1,27 % del PBI de la U.E., así como también a negociar el ingreso de Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre.

#### **4.3.- La Ley "FAIR" de Estados Unidos**

Para adaptarse al acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay, Estados Unidos reformó su legislación. La Ley Federal de 1996 para la Mejora y Reforma de la Agricultura (FAIR, por su sigla en inglés), introduce cambios en la metodología de apoyo a sus productores. Esta ley, en vigencia hasta el 2002, rediseña el apoyo al ingreso de los productores y ofrece programas específicos de trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, arroz y algodón.

La Ley FAIR incorpora **cuatro** grandes áreas de cambios en las políticas públicas:

a) Administración de la oferta: separa las decisiones referentes a la producción, de los programas de pago; elimina los programas de reducción del número de hectáreas; establece pagos fijos; reduce con el tiempo los pagos del apoyo federal al ingreso agrícola; especifica tasas de interés máximas de los préstamos para varias cosechas; elimina el seguro obligatorio para las cosechas; y suspende la llamada Reserva Propiedad del Agricultor (Farmer-Owned Reserve) para fines de almacenamiento.

b) Administración de precios: elimina de manera gradual los apoyos a los precios de los productos lácteos, y medidas respecto a su comercialización. También suspende las asignaciones de cupos y otras medidas en materia de comercialización del azúcar, y ofrece recursos de préstamos con relación a las condiciones vigentes en las cuotas arancelarias a las importaciones.

c) Comercialización: las medidas se orientan hacia el acceso a los mercados emergentes y en productos de alto valor. El "Programa de Acceso a los Mercados", reduce su gasto entre 1996-2002, y limita el financiamiento del Programa de Mejoras a las Exportaciones a montos fijos por año (350 millones de dólares para el año fiscal 1996). También vuelve a autorizar el Programa de Incentivos a las Exportaciones Lácteas para desarrollar mercados mundiales.

d) Medio Ambiente: abarca una amplia gama de temas y de programas ambientales y conservacionistas. La nueva legislación autoriza nuevamente el Programa de Reservas para la Conservación (CRP) y permite que se registren hasta 36,4 millones de acres en un momento dado. La Ley consolida los programas de costos compartidos y asistencia técnica para los productores agrícolas que forman parte del Programa de Incentivos para la Calidad Ambiental.

La estrategia básica contenida en estas medidas, consiste en impulsar la exportación de productos de mayor valor agregado. Se prevé que los productos de alto valor marquen la pauta en lo que se refiere a estos incrementos en las exportaciones, al comprender dos tercios del valor total de las exportaciones. Las exportaciones a granel probablemente descenderán debido a la disminución en los suministros de arroz.

## **5.- Los cambios consolidan nuevo bloque**

En las posiciones de Estados Unidos y la Unión Europea se advierten convergencias. Han advertido que el uso de crecientes subsidios para compensar ingresos por caída en los precios resulta muy oneroso en términos presupuestarios y recrea condiciones de excedente creciente para generar mas subsidios.

En ambas zonas existen nuevos instrumentos para regular la oferta. En 1985, Estados Unidos había adoptado un sistema de subsidios directos a las exportaciones, el principal instrumento de estabilización del mercado utilizado por la PAC. En cambio, en 1992, la Unión Europea adoptó la técnica estadounidense de reducir los apoyos a los precios incrementando la asistencia directa a los productores agrícolas.

La más notable paradoja de la Ronda Uruguay es que consolidó de manera formal los subsidios a las exportaciones. En el marco de las decisiones adoptadas por el GATT se autorizó la posibilidad de recurrir a este instrumento de la política agrícola.

Pero tampoco debemos olvidar que tienen intereses contrapuestos que se explican por sus diferentes balanzas comerciales agrícolas. Mientras que a Estados Unidos, con una balanza comercial positiva, le preocupa mantener o incrementar su participación en el mercado mundial, la Unión Europea, con déficit en su balanza comercial, está más interesada en defender su mercado e incrementar su nivel de autosuficiencia.

### **5.1.- Hacia nuevas formas de proteccionismo**

Todos estos elementos nos llevan a la continuidad del proteccionismo, esta vez bajo nuevas formas:

#### **A.- Nuevas formas de subsidio autorizadas**

Las medidas de asistencia incluidas en la "caja verde" del acuerdo de la Ronda Uruguay representan una nueva clase de barrera comercial que ya está en uso desde 1992.

#### **B.- Diferenciación de productos**

La estrategia comercial europea consiste en diferenciar la calidad. Los industriales adoptan estrategias "de identificación" que brindan diferenciación en cuanto a la calidad. Con esto consiguen dividir a los productores agrícolas en categorías, ya que establecen distinciones entre productos "no diferenciados", es decir de baja calidad y que no pueden ser identificados) y productos "diferenciados", cuyo origen se puede establecer.

Y en este sentido, los países de América Latina apenas empiezan a avanzar en las estrategias de diferencia comercial basada en la calidad, con el riesgo de enfrentar una fragmentación del mercado europeo. Los productos procedentes de los países en desarrollo son sinónimo de bajo valor agregado, no diferenciados, sustituibles y de menor valor comercial. En cambio, los productos provenientes de la U.E. tienen un mayor valor agregado, son diferenciados, son difíciles de sustituir y tienen un alto valor comercial.

#### c.- El medio ambiente y la agricultura

Existen reiteradas referencias en el acuerdo de la Ronda Uruguay a los temas ambientales y al desarrollo sostenible. Con esto, surgen nuevas alternativas para ejercer las políticas proteccionistas.

El tema involucra a los consumidores. Si éstos consideran que un producto va en contra de sus convicciones, intereses o seguridad sanitaria, generarán un efecto más limitativo en el comercio que las medidas gubernamentales directas. En este sentido, al recurrir a movimientos ecológicos o a los grupos pro defensa de los consumidores, se están formando nuevas barreras proteccionistas sin violar los impedimentos que han sido prohibidos por la O.M.C..

Debemos recordar que en los países del Mercosur se utilizan semillas modificadas genéticamente. Estas semillas pueden aumentar rápidamente la productividad a muy bajo costo, en aquellos países donde no se usan fertilizantes en forma masiva.

### **5.2.- Las próximas reuniones multilaterales**

Estas condiciones modificaran de manera sustancial los bloques y las relaciones de fuerza que negociaran en las próximas reuniones de la OMC respecto a las que se observaron a lo largo de la Ronda Uruguay.

De una asociación de intereses entre el Grupo Cairns y los Estados Unidos para confrontar con la Unión Europea se marcha hacia una asociación entre los Estados Unidos y la Unión Europea.

Este "superbloque" agrícola podrá acortar el ciclo de las negociaciones, a costa de limitar el debate internacional, particularmente en lo que concierne a los intereses de los países en desarrollo. Las probables líneas de negociación entre ese bloque serían:

- a) Un nuevo acuerdo internacional que libere el comercio de productos agrícolas transformados, más que el comercio de materias primas. De esta forma, por ejemplo, la presión se ejercería sobre la liberalización de las barreras sanitarias (no arancelarias) más que en las barreras arancelarias, con lo cual los productos transformados procedentes de la Unión Europea y los Estados Unidos penetrarían más fácilmente los mercados de los países en desarrollo y del sudeste asiático.
- b) Conservar el derecho a mantener las políticas de protección de sus agricultores separadas de las políticas de defensa de los precios, en la medida en que no tengan un impacto directo o indirecto en los costos de producción.
- c) A partir de la crisis del Sudeste Asiático es muy probable que haya un incremento en los niveles de protección agrícola para resguardarse del impacto que tendría el abaratamiento de las importaciones asiáticas.
- d) Orientar el debate hacia la combinación de problemas de tipo ambiental con las estrategias para diferenciar los productos alimenticios con base en la calidad. En este sentido, Estados Unidos pretenderá respecto al tema de la calidad, imponer su propia norma y convertirla en un estándar internacional de calidad reconocido por la OMC como norma multilateral. Estos estándares de calidad tan exigentes no serían un gran

impedimento para los europeos, pero sí para muchos países en desarrollo. La tendencia será a sustituir las barreras proteccionistas y los subsidios a las exportaciones por estándares de calidad muy restrictivos que favorecerían las exportaciones de los países más avanzados.

e) Las asistencias actuales conocidas como de "caja azul", de los Estados Unidos, y la Unión Europea, serían transferidas a presupuestos de asistencia de "caja verde". La nueva ley agrícola estadounidense de 1996 está definida de manera tal que permite que todos los rubros presupuestarios actuales sean incluidos en la "caja verde".

f) Incorporar temas que no fueron incluidos en la Ronda Uruguay, como los créditos a las exportaciones o los problemas derivados de la ayuda humanitaria.

g) Imponer el punto de vista restrictivo de los Estados Unidos y la Unión Europea en las funciones del Comité de Agricultura de la OMC, es decir una función de simple seguimiento de la aplicación de los acuerdos.

## **6.- Conclusiones**

La probable formación de este bloque tiene serios riesgos para los países de América Latina y el Grupo Cairns. Entre ellos podemos mencionar:

- La generalización del uso de criterios ambientales como medios no arancelarios para proteger los mercados.
- Segmentación del mercado a partir de estándares de calidad muy restrictivos, en particular respecto a los productos genéticamente modificados. Los instrumentos son etiquetas, denominaciones de origen, producto biológico, etc. o bien la norma estadounidense HACCP.
- Una liberalización orientada hacia los productos transformados (alimentos) más que las materias primas agrícolas, cuando la ventaja de los desarrollados radica en productos alimenticios de mayor calidad y menor costo, mientras que para América Latina la favorece la ventaja en términos de costo de las materias primas.
- Restricciones sobre los productos modificados genéticamente tanto en lo que concierne a una eventual prohibición para exportarlos a la Unión Europea, como a la colocación obligatoria de etiquetas de origen.

Todo esto demuestra que la lucha en contra de los subsidios agrícolas todavía será muy larga y los países exportadores del Grupo Cairns, que incluye a la Argentina, deberán prepararse para ella. En este sentido su posición deberá ser fuerte para intentar alcanzar a mediano plazo objetivos tales como:

- Transformación de las barreras no arancelarias en aranceles y su reducción global;
- La eliminación de la "caja azul" que incluye mecanismos de intervención que favorecen exclusivamente a Estados Unidos y la Unión Europea;
- La reducción de los subsidios a las exportaciones, particularmente de parte de la Unión Europea para los cereales, la carne y la leche;
- Un papel más importante para el Comité de Agricultura de la OMC;
- La inclusión en las negociaciones del financiamiento de las exportaciones;