

PROTECCIONISMO AGRÍCOLA Y *DUMPING* SOCIAL

GUILLERMO MAYA MUÑOZ*

INTRODUCCIÓN

El libre comercio es un buen lema. Expresa el deseo de libertad de comercio por parte de las naciones para su gloria y fortuna. Nadie puede estar en contra de la libertad. Aquellos que lo están, no sólo tienen que sorportar miradas sospechosas sobre sus opiniones, sino también risitas sobre su probable bajo coeficiente intelectual. No entender el teorema de las ventajas comparativas relativas, sobre el que se basa toda la arquitectura matemática y lógica del libre comercio equivale a ser declarado insano o a ser catalogado como poseedor de un “disco duro” de baja potencia neuronal.

En el lenguaje de los economistas, como en el lenguaje de los diplomáticos, no hay emociones; sólo la fría y contundente lógica, que como un cuchillo bien afilado corta, sin resistencias, la mantequilla. Sin embargo, a veces el lenguaje amable y generoso del Dr. Jekyll se convierte en el lenguaje fuerte y duro, sin que signifique descortés, de Mr. Hyde. Si se lee el informe del economista Larry Summers,¹ subsecretario del Tesoro de Estados Unidos, leído en la Conferencia Americana de Empresas, de septiembre de 1994, empieza uno a darse cuenta que una cosa es el lenguaje “neutro” y científico del economista en su aula de clase, y otro lenguaje bien distinto el empleado ante los hombres de negocios, curtidos en el campo de batalla de la competencia, reduciendo márgenes de ganancias, ampliando segmentos del mercado, compri-

* Economista (New School for Social Research-Nueva York), y profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, sede de Medellín. Correo electrónico: gmaya@perseus.unaimed.edu.co.

¹ Summers, Larry, *Export Sctivism is the Certerpiece of U.S. Trade Policy*, EAS: 1/95-83: 4, pp. 17, 1994.

miendo los salarios, convenciendo a los banqueros para obtener nuevos créditos, y condiciones más flexibles, etc.; pero poco receptivos para lo que no sea su negocio: hacer ganancias.

Mr. Summers dice: “Las exportaciones son nuestra prioridad máxima (...) y nuestra filosofía es el activismo exportador”, que no es ni el proteccionismo reactivo, ni tampoco el *laissez-faire*. “La mentalidad de ‘volver’ la otra mejilla no es compartida por la administración Clinton.” Esto último, “volver la otra mejilla”, significaría aplicar el libre comercio de manera unilateral, pase lo que pase con la política comercial de los socios comerciales. “En un mundo en el que algunos países actúan estratégicamente, Estados Unidos tiene que usar su poder para derribar las barreras comerciales en el mundo.”

En el mundo de hoy, ¿cómo se logran derribar las barreras al libre comercio? “La llamada telefónica del presidente Clinton a Arabia Saudita y la visita de Ron Brown (secretario de comercio) a China no son esfuerzos aislados.” “El involucramiento de altas figuras de la administración Clinton, ganó docenas de contratos por más de 10 millardos² (Brown: 17) de dólares el año pasado (1993).”

¿Atentan estas llamadas y visitas contra el libre comercio? “Esta clase de promoción a las exportaciones podría parecer como si le hiciéramos el quite al mercado. En un mundo ideal, esto no sería necesario. Pero, éste no es el mundo ideal. Los gobiernos extranjeros *luchan* para *ganar* contratos para sus industrias. Esta administración usará todo su *poder* para contrarrestarlos. (...) Estados Unidos luchará contra ellos con *dientes y uñas*.” Este lenguaje de campo de batalla, más apropiado para los estrategas militares, que para los fríos economistas, que consideramos a los hombres como simples estadísticas y promedios, no es propiamente el lenguaje de un profesor.

¿Es compatible este activismo exportador, abriendo las puertas del comercio a empellones, con las reglas del ya desaparecido GATT o de la recién creada OMC? Las medidas unilaterales de Estados Unidos, sustentadas en las leyes acordadas de comercio, como la super 301, “tienen que mantenerse en nuestro *arsenal* (...) algunos críticos piensan que los instrumentos, como la super 301, representan una forma de comercio administrado. Este cargo no tiene piso. Las medidas unilaterales son parte y paquete importante de los esfuerzos de la administración Clinton a través del GATT. En el mundo real,

² Un millardo equivale a mil millones.

la influencia de Estados Unidos para derrumbar las barreras comerciales es más rápido que haciéndolo a través del foro multilateral del GATT. Esto ayuda a todos nuestros socios comerciales". "Como dice el presidente Clinton: Estados Unidos tiene que competir y no tiene por qué retirarse".

Pero no creamos que el señor Summers no lucha por el libre comercio. Él lo hace a su manera, con la llamada teoría de la bicicleta del libre comercio: Si no se sostiene el pedaleo hacia adelante, la bicicleta se derrumba. El acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT es un paso, la liberalización del comercio tiene que continuar. Y al frente de la estrategia exportadora, para que no haya dudas al respecto, no sólo se encuentran las secretarías comerciales, sino también los departamentos de Estado, del tesoro, de la energía, de agricultura, y el de la defensa...

Para el joven teórico Paul Krugman, estrella del Hollywood económico, tanto Mr. Summers, como Brown, Laura Tyson, Michael Kantor, etc., todos grandes figuras en la administración de Clinton, pertenecen "a la industria de consejos sobre competitividad, 'geoeconomistas', y teóricos del comercio administrado que ha florecido en Washington",³ pero que le ha dado tan buenos resultados a la Administración Clinton. 1994 fue realmente un año excepcional y expansivo: La tasa real del PIB creció 4%, y se espera 3.25% para 1995; la inflación estuvo en 2.7%, la más baja en los últimos 5 años; se crearon 3 millones de empleos; la tasa de desempleo pasó de 6.8% en 1993 a observar una tendencia decreciente en todo 1994, siendo 6.1% en agosto, y 5.6% en noviembre; las exportaciones crecieron 3.7% en 1993, para mostrar tasas crecientes en todo 1994, de 6, 8 y 14.5%, para los tres primeros trimestres, lo que constituye un récord para Estados Unidos en los últimos años.⁴ Realmente, el discurso de Mr. Summers resume optimismo por todos lados, y razón tenía para ello. Su tono no es el del derrotado que amenaza, es el del victorioso que dice como consiguió el triunfo.

El activismo exportador es otro tecnicismo para disfrazar el interés nacional en el comercio internacional, y convertirlo en el interés de toda la comunidad internacional; sin embargo, en la economía como en la guerra sigue

³ Krugman, Paul, 1994, "Competitiveness: A dangerous obsession", *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 2, p. 29.

⁴ Véase: FRB of Cleveland, 1995, "Federal Reserve policy promotes growth", en: Annual Report 1994, FRBC, p. 5; y "Union Bank of Switzerland", 1994, International Economic Outlook 1995/96, UBS, pp. 7-8.

siendo válido que el fin justifica los medios, y el lenguaje utilizado es cada vez menos académico y más militarista, no sólo para el especialista sino también para el hombre común y corriente.

En el presente artículo se presentará una visión general sobre el proteccionismo agrícola de los países industriales (PI); en segundo lugar, se hará una evaluación de los objetivos del proteccionismo y sus costos; en tercer lugar, se describirán los beneficios de la liberalización del comercio agrícola; en cuarto lugar, se analizará la situación presentada con la Ronda Uruguay del GATT y sus resultados; y por último una reflexión final sobre el *dumping* social como un nuevo instrumento de los países industriales (PI) contra los países en desarrollo (PED) para limitar sus exportaciones y una conclusión final.

I

La antiapertura del norte

La característica más importante de los precios de las *commodities* (bienes básicos), especialmente las agrícolas, es el colapso de los mismos, entre 1980-1987, y el nivel depresivo para éstos, con repercusiones negativas en los ingresos por exportación para los PED, y por tanto en la balanza de pagos, desde entonces, agravada por la amortización y el pago de los intereses de la enorme deuda externa de estos países. Todavía en la mitad de los noventa, los precios reales de las *commodities* se encuentran un 30% por debajo de sus niveles de 1980.⁵

Son varios los factores que han determinado, por el lado de la demanda de los bienes agrícolas la presente situación, de acuerdo a Maya (1993):

Primera, la baja elasticidad precio e ingreso de la demanda de los bienes agrícolas, determinan que a largo plazo la demanda, y por tanto el consumo de estos bienes, tienda a disminuir a medida que crece el ingreso. Este factor negativo actúa también como una fuerza que opera sobre los términos de intercambio entre los productos primarios y los bienes manufacturados, en beneficio de estos últimos y de los países que los producen, principalmente el Norte industrial y en perjuicio de los PED.

Segunda, el proceso de cambio técnico orientado hacia el ahorro de materiales, muchos de estos provenientes de los PED; y por otro lado, la creación de

⁵ *The Economist*, "A Survey of the Global Economy: War of the Worlds", october 1, 1994.

materiales sustitutos de los productos originados en los recursos naturales, son otros factores negativos que operan a la baja sobre la demanda de bienes agropecuarios.

Tercera, La política proteccionista de los PI hacia su propia agricultura, con altos precios internos de sustentación, fuertes subsidios, altas tarifas arancelarias y diversas y numerosas medidas paraarancelarias, limita la demanda de los bienes provenientes de los PED, restringe su oferta y por tanto los ingresos de los sectores más pobres de los PED, los campesinos.⁶

Este último factor ha determinado que los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (hoy la Unión Europea) hayan doblado sus exportaciones agrícolas, mientras sus importaciones sólo han crecido un tercio entre 1967-1969 y 1983. Por otro lado, las exportaciones de América Latina, por ejemplo, crecieron 50%, mientras sus importaciones lo hicieron en 167%, y las de los PED, en general, en 38 y 171%, respectivamente, en el mismo periodo en consideración.⁷ Para 1990 se calculaba que el comercio de alimentos y de materias primas agrícolas representaban 12% del comercio global, unos 434 millardos de dólares.⁸

No hay duda, las políticas comerciales por parte de los PI hacia los PED pueden caracterizarse como de corte proteccionista. El mismo FMI ha sido enfático en afirmar que: "Las políticas de apoyo a la agricultura de los PI han resultado en grandes desequilibrios y excesos en la producción. Estas políticas han reducido el acceso de los exportadores agrícolas eficientes al mercado, muchos de ellos pertenecientes a los PED; y la venta de los excedentes agrícolas de los PI en los mercados mundiales han tenido un efecto depresivo sobre los precios mundiales de los alimentos. Entre 1980 y 1987, el índice de precios de los bienes alimenticios del FMI ha caído una tercera parte, en términos nominales, y casi un 50 % en términos reales, sobre la base de 1980."⁹

El proteccionismo del Norte contrasta con el sesgo antiagrícola de los PED, que imponen políticas tributarias a la agricultura, bajos precios domésticos

⁶ Maya, Guillermo, *La Antiapertura del Norte: El proteccionismo agrícola y la agricultura de América Latina*, Medellín, Editorial Lealón, UN, p. 18, 1993.

⁷ Avery, Graham, *Enhancing Competitiveness: International Economic Policies*. Editado por Federal Reserve Bank of Kansas City, 1985, Competing in the world marketplace: The challenge for american agriculture, FRBKC, p. 96 y table 2, 1985.

⁸ French, Hilary, *Costly Tradeoffs: Reconciling Trade and the Environment*, Washington, Worldwatch Institute, table 1, p. 8, 1993.

⁹ IMF, *Issues and Developments in International Trade Policy*, Washington, Dec, p. 47, 1988b.

respecto a los internacionales, altas tasas tributarias, tipos de cambio sobrevaluados, etc. Esta situación, tanto la política de los PI como la de los PED, ha determinado que los PI se conviertan en países exportadores de alimentos, a precios de *dumping* para colocar los voluminosos excedentes en el mercado mundial; mientras que los PED se convierten en importadores de estos mismos alimentos. En este sentido, las ventajas comparativas están afectadas por el nivel de precios. Los precios más altos en el Norte hacen que las actividades rurales sean más rentables, lo que determina a su vez que los recursos fluyan hacia estas actividades, que la investigación agrícola se desarrolle, y se eleve la productividad como resultado, al igual que la competitividad de los PI frente a la de los PED. Como consecuencia, las tasas de suficiencia alimentaria se incrementan, los excedentes aparecen como consecuencia, las exportaciones se hacen una necesidad, y los bajos precios internacionales son el final lógico de este proceso. Por ejemplo, la CEE se ha convertido en el mayor exportador mundial de harina de trigo, con una participación en este mercado mayor al 60%, a pesar de que sólo produce el 10-12% del trigo mundial. Y esto se debe a los subsidios de exportación otorgados a la primera. Igualmente, Estados Unidos y la CEE son los principales países excedentarios en la producción de lácteos en el mundo, en consecuencia, los precios de estos productos son más bajos que los costos de los insumos, los concentrados, incorporados en estos productos, valorados a precios de mercado mundial.¹⁰

Esta situación anterior se manifiesta en unos más altos niveles de protección (medidas arancelarias + pararancelarias) para la agricultura en el Norte que en el Sur. Mientras que en el caso de las manufacturas es al contrario: Unos niveles de protección más altos en Sur que en el Norte. En el cuadro 1 se pueden observar los niveles de protección (%) por regiones y países en el año de 1986, como indicadores de esta situación:

Lo dicho anteriormente, respecto a la agricultura en el contexto del comercio mundial agrícola, se debe en gran parte a que la agricultura fue eximida de la disciplina del GATT por petición de Estados Unidos,¹¹ para que se permitieran las barreras al comercio agrícola como impedimento a la entrada de las importaciones baratas, que podrían arruinar las políticas agrícolas domésticas.¹² De esa manera, el GATT le otorgó una renuncia sobre las disciplinas

¹⁰ Koester, Ulrich, "Agricultural Market Intervention and International Trade", *European Review of Agricultural Economics*, pp. 87-103, 1985.

¹¹ *Ibid.*, p. 29.

¹² *The Economist*, "Grotesque (a survey of agriculture)", *The Economist*, december 12th, pp 5-20, 1992.

CUADRO 1
NIVELES DE PROTECCIÓN (%) POR REGIONES Y PAÍSES

Bloques comerciales	Agricultura y alimentos	Maquinaria y equipos
CEE	40.4	10.1
Estados Unidos	34.6	5.2
Japón	82.1	12.3
Otros países industriales	50.1	9.2
Países de indust reciente	62.5	100.0
PED	12.0	120.0

FUENTE: Markusen y Wigle, 1990, "Explaining the Volume of North-South Trade", *The Economic Journal*, Dec, cuadro núm 2. Citado en Maya, 1993.

del mismo bajo el artículo xxv, que le permite la continuación de la operación de la Sección 22 del Acta de Ajuste Agrícola de Estados Unidos. Esta renuncia permite la imposición de medidas fronterizas restrictivas cuando éstas forman parte del soporte doméstico de precios y los programas de estabilización. De esta manera cuando las oportunidades de comercio internacional son adversamente afectadas por las prácticas de la política doméstica de otro país, es virtualmente imposible, en el foro del GATT, conducir un intercambio entre los intereses contrapuestos. La renuncia establece la primacía de las consideraciones domésticas de política sobre los intereses internacionales.

Sin embargo, a pesar de que fue Estados Unidos el que insistió sobre esta renuncia del GATT, es la CEE la que la ha utilizado de manera más asidua.¹³ Éste ha sido el origen de las distorsiones que ha sufrido el comercio agrícola internacional, causado por los socios comerciales más importantes. Los PI, igualmente, los propios PED han colaborado en crear esta situación, pues han estado más interesados en defender las manufacturas en el mercado mundial, y en pedir concesiones en este respecto, que en tener un programa de liberalización de los productos básicos, especialmente los agropecuarios.

¹³ Miller, Geoffrey, "Fostering Trade in a Hostile International Enviroment: An Australian Pespective", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 69, núm. 5., Dec, p. 914, 1987.

Sólo hasta ahora, después de iniciarse las conversaciones de la última ronda del GATT, una parte de estos países, el Grupo Cairns, se planteó abiertamente a favor de la liberalización del comercio agrícola, aunque otro sector de los mismos, el grupo W-74, liderados por algunos países importadores netos de alimentos, Egipto y Perú, se opusieron a esta iniciativa de liberalizar tal comercio.

¿Qué se busca con el proteccionismo agrícola?

El proteccionismo agrícola de los PI ha sido defendido sobre la base de tres objetivos, en las políticas agrícolas de estos países: la seguridad alimentaria, la estabilidad del mercado, e ingresos aceptables para los agricultores, de acuerdo a Tanagerman (1978).¹⁴

En cuanto al primer objetivo, la necesidad de asegurar los abastecimientos, constituye una razón para la intervención del Estado en la agricultura, sobre la base de las desventajas comparativas en la producción de alimentos, que hacen del país o grupo de países fuertemente dependientes del aprovisionamiento externo y por tanto del mercado mundial. Sin embargo, en el caso de la CEE, “los actuales niveles de producción (...) son mucho más elevados de lo que serían necesarios en caso de emergencia”,¹⁵ pues se considera que la seguridad alimentaria sólo puede ser conseguida a través de la autosuficiencia.

Por otro lado, Miller (1987) llama a este objetivo “la falacia de la seguridad alimentaria”, pues “los PI pueden lograr la seguridad alimentaria a través de otros medios distintos de la autosuficiencia. Éstos incluyen inversiones en producción de alimentos y en transporte en ultramar, contratos de abastecimiento con otros países, tratados políticos bilaterales, y esfuerzos para mejorar el funcionamiento global del mercado de alimentos, e introducir medidas para restringir legalmente el uso de los embargos de alimentos como arma política por parte de los países exportadores, podrían ayudar a mantener la confianza en la seguridad de sus abastecimientos de alimentos”.¹⁶ Ésta, la seguridad alimentaria, fue una de las mayores preocupaciones de Japón en la pasada Ronda Uruguay del GATT, lo que habla de la importancia de tener acuerdos y reglas claras sobre el particular.

¹⁴ Tanagerman, Stefan, “Agricultural Trade Relations Between the EC and Temperate Food Exporting Countries”, *European Review of Agricultural Economics*, vol. 5, núms. 3-4, pp. 209-213, 1978.

¹⁵ *Ibid.*, p. 210.

¹⁶ Miller, *op. cit.*, p. 912.

Para Estados Unidos, Drabenstott y Bakerma (1995), la necesidad del objetivo de la seguridad alimentaria no es clara, porque en cierta manera el gran problema de ese país, en el manejo de la política agrícola, ha sido la sobreoferta de alimentos y no el racionamiento de la escasez. De esta forma, a pesar del objetivo de la seguridad alimentaria, la política agrícola ha estado más interesada en cómo eliminar la sobreoferta, no sólo en los últimos años, sino por más de tres décadas.¹⁷

En el caso de los PED, Miller anota que la expansión agrícola de estos países en la búsqueda de su autosuficiencia debe ser distinguida de la búsqueda por los PI: "Expandir la producción agrícola es vital en los comienzos del proceso de crecimiento económico, que normalmente son acompañados por la disminución de la agricultura de autosubsistencia y el incremento de la urbanización."¹⁸ Una situación que los PI hace rato superaron.

Segundo objetivo, la estabilidad de los mercados: Los mercados de productos agrícolas generalmente son caracterizados por fluctuaciones típicas de oferta y bajas elasticidades precio e ingreso de la demanda, de corto plazo, que tienen una tendencia inherente hacia la inestabilidad, lo que requiere la intervención del Estado.

Los elementos constitutivos de la intervención del mercado en la Política Agrícola Común (PAC) de la CEE, como órdenes de mercado, impuestos variables, y los precios de intervención son diseñados para lograr este objetivo. Pero si esta fuera la motivación real, no habría explicación de por qué los precios internos están por encima de los precios mundiales. Sin embargo, no sólo la estabilidad se ha buscado en productos que puedan ser almacenados, sino también en productos perecederos, la carne, las frutas, y las verduras, lo que hace la obtención de este objetivo no sólo costoso, sino también ineficiente. Por otro lado, esta política le agrega inestabilidad a los mercados mundiales, a costa de los países exportadores. Incluso otros países como la ex-URSS, que han utilizado al mercado mundial como abastecedor residual han agravado la inestabilidad del mismo a través de sus enormes compras.

Por último, en cuanto al tercer objetivo de mantener ingresos aceptables para los agricultores, indudablemente, éste es el principal motivo de las políticas agrícolas intervencionistas, como la PAC, el Acta alimentaria de Estados

¹⁷ Drabenstott, Mark, y Alan Barkema, "A New Vision for Agricultural Policy", *Economic Review*, FRB of Kansas City, vol. 80, núm. 3, p. 66, 1995.

¹⁸ Miller, *op. cit.*, p. 912.

Unidos de 1985 (continuada en la actualidad por el acta de 1990 y 1995), y la Política de Seguridad Alimentaria de Japón, de 1961. En el caso de la CEE se trata de mitigar las consecuencias negativas del cambio social, disminuyendo la presión sobre la migración de los agricultores hacia fuera de la agricultura, al mismo tiempo que se les asegura a éstos los beneficios del crecimiento económico.

Las bajas tasas de consumo y de demanda de productos agrícolas, aunadas a las altas tasas de crecimiento de la productividad agrícola, hace irremediable la migración del trabajo rural a los centros urbanos. Este proceso de cambio social es doloroso, y en este sentido está acompañado por una fuerte disminución en los ingresos de los estratos más bajos de los agricultores, lo que ha hecho necesario la sustentación de los ingresos de estos productores por parte del Estado. Esto ha significado enormes transferencias (cuadro 2) de ingresos de los sectores no-agrícolas hacia el sector agrícola. En la CEE, como en otros países, esto se ha hecho vía precios, como también a través de transferencias directas. Estas transferencias son criticadas sobre la base de sus consecuencias distributivas negativas y sus consecuencias también negativas sobre el bienestar global.

A través de las innumerables medidas arancelarias y medidas no-arancelarias, como las cuotas de importación, los impuestos variables a las importa-

CUADRO 2
TRANSFERENCIAS (SUBSIDIOS) A LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS
COMO PORCENTAJE DE SU INGRESO EN 1991 POR PAÍSES

Países	porcentaje %
Unión Europea	49
Estados Unidos	30
Japón	66
Canadá	45
Suiza	80
Australia	15
Nueva Zelanda	4

FUENTE: OECD. Tomado de: *The Economist*, 1992, "Grotesque (A Survey of Agriculture)", *The Economist*, December 12th, cuadro 1.

ciones, etc., los gobiernos mantienen artificialmente precios internos más altos que los precios del mercado mundial. En el arroz, por ejemplo, los japoneses han pagado hasta seis u ocho veces el precio del mercado mundial. lo que significa el 4% anual del consumo personal, debido a los precios inflados, que castigan principalmente a los consumidores de bajos ingresos. En el azúcar, por ejemplo, los altos precios internos han representado para los norteamericanos, entre 1981-1982 y 1985-1986, 3.4 millardos de dólares por año de más.¹⁹ Estos dineros salen del bolsillo de los consumidores hacia los de los granjeros y la agroindustria azucarera. Incluso, la industria de edulcorantes artificiales ha podido desarrollar su negocio sobre la base de los altos precios del azúcar que pretenden sustituir. Por otro lado, con los programas gubernamentales de apoyo directo a los agricultores, los contribuyentes terminan pagando la generosidad oficial. Los pagos de deficiencia, por ejemplo, se calculan sobre la diferencia entre los precios de referencia y los precios recibidos en el mercado mundial, y cuando estos caen por debajo de cierto nivel el gobierno recompensa la diferencia, con el dinero de los contribuyentes.

Sin embargo la crítica más fuerte sobre el soporte de precios, y de los subsidios, es que esta política distorsiona los flujos de comercio mundial, lo cual hace que tanto los PED como los PI no utilicen la división internacional del trabajo, y las ventajas comparativas para orientar su comercio.

Miller llama a este último objetivo el paradigma de la paridad de precios. Esto quiere decir que si el gobierno mantiene los precios tan altos como para cubrir los costos de los agricultores, el ingreso de éstos se mantendrá a la par de los ingresos de los trabajadores de los sectores no-agrícolas. La evidencia, según Miller, está contra ésta aserción. Los ingresos de los agricultores son vulnerables a un gran número de factores, tanto sectoriales como macroeconómicos. En el Japón, los agricultores han logrado mantener sus ingresos de paridad, solamente trabajando fuera de la granja, es decir, complementando sus ingresos con trabajo no-agrícola.

En cuanto a los efectos negativos distribucionales, Miller anota que: “dos terceras partes del gasto público en la agricultura han ido a parar en manos de los granjeros que son mucho más ricos que el norteamericano promedio. Igualmente, el 25% de los granjeros más ricos reciben en promedio 9 000 dólares anuales en beneficios. Esto contrasta con el seguro de desempleo en el

¹⁹ Miller, p. 911.

Reino Unido de 1 800 dólares/año y el de 2 200 dólares/año en Estados Unidos".²⁰ Estas transferencias son un mecanismo muy costoso, además de ineficiente, para apoyar el ingreso de los agricultores. Hay otros mecanismos más efectivos, en el mediano plazo para lograr el objetivo de elevar o mantener los ingresos de los agricultores, como son las oportunidades tecnológicas y educativas, que han funcionado con éxito en otros países.

En general, se ha sostenido por varios autores, que si bien los objetivos son loables, los instrumentos utilizados no han sido los correctos. Drabenstott y Barkema prantean que estos tres objetivos deben ser replanteados, y de paso proponen cuatro objetivos, que concuerdan mucho más con la situación presente de la agricultura mundial, y sobre los cuales debe descansar la política agrícola de Estados Unidos en el futuro: Competir en los mercados mundiales, mejorar la dieta alimenticia de los americanos, conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, y una creciente oportunidad económica para la gente del campo. Estos objetivos estimularían un crecimiento económico continuo en el sector agrícola, ampliaría el bienestar de los consumidores, al mismo tiempo que se contaría con el beneficio de un gobierno menos involucrado en los asuntos agrícolas.²¹

II

Los costos del proteccionismo para los PI

El proteccionismo ha salvaguardado agriculturas ineficientes y costosas. En el caso de la CEE pueden resumirse algunos de los efectos de su política agrícola común de la siguiente manera:

- Los precios de los productos agrícolas en la CEE están significativamente por encima de los precios internacionales. Los coeficientes de protección nominal, los precios domésticos de la CEE sobre los precios del mercado mundial, expresados en porcentajes, en promedio para el periodo 1970-1985 fueron 111 para la carne, 180 para el azúcar, 172 para la mantequilla, 155 el maíz, 126 el trigo, etc. La diferencia de precios, entre los internacionales y los internos sale de los bolsillos de los consumidores.

²⁰ *Ibid.*, p. 906.

²¹ Drabenstott y Barkema, *op. cit.*, p. 63.

- Ha habido un rápido incremento en las tasas de autosuficiencia en la mayoría de los productos cubiertos por la PAC. La CEE pasó de importador neto de cereales a exportador neto. La autosuficiencia en cereales era de 84% entre 1960-1964, mientras que en 1985 se incrementó al 127.1%. La autosuficiencia en azúcar blanca pasó de 99.3% entre 1960-1964 a 131.7% hacia 1985, en mantequilla pasó de 99.6 a 112.6%, en carne en 97.5 a 102.1%, etcétera.
- El comercio de exportaciones agrícolas de la CEE también ha crecido, convirtiéndose en exportadora neta de productos de zona templada, “sin embargo, la CEE es el importador neto más grande del mundo”. Mientras que las exportaciones agrícolas representaron el 11.7% de las mundiales, sus importaciones representaron el 21.6% de ellas entre 1983-1985.
- Los inventarios agrícolas se han incrementado, y los costos asociados a ellos, de una manera innecesaria, debido al apoyo a la agricultura.
- A pesar del apoyo brindado a la agricultura, el valor agregado del sector agrícola aportado a la economía declinó entre 1960-1985.
- El empleo agrícola también disminuyó como porcentaje en el empleo total, en el mismo periodo 1960-1985. Sin embargo, se sospecha que sin la PAC, la disminución hubiera sido mucho más significativa.
- Las transferencias de la PAC hacia la agricultura se calculan en 49 millardos de dólares (de 1980) o en 1972 (de 1988). El costo transferido hacia la agricultura, a costa de los consumidores y los contribuyentes de impuestos, se calcula en 11 437 ECUS por cada finca y 7 465 por cada trabajador, para el periodo 1979-1981.
- Se calcula que el coeficiente del costo de transferencia, lo que le cuesta a la economía incrementar los ingresos de los agricultores en 1 unidad, es de 1.17 y 3.23. Es decir, el coeficiente del costo de transferencia es mayor a 1, lo que indica lo ineficiente de las transferencias en terminos de costo/beneficio.²²

En cuanto a los efectos en bienestar para los mismos PI, promovidos por una política de protección, pueden resumirse en los siguiente términos:

Las políticas de apoyo a la agricultura, a través de subsidios y altos precios, han resultado en altos costos para los consumidores especialmente, y para los contribuyentes al fisco. En la CEE cada familia no-agrícola transfiere 800 dólares anuales a los agricultores mientras que en Japón esa suma es de 1 700, en la forma de impuestos y precios más altos. Según la OECD el costo en eficiencia, en dólares de 1988, por cada puesto de trabajo agrícola es de 20 000

²² IMF, *The Common Agricultural Policy of the European Community*, IMF, Washington, pp. 11-15, 1988a.

dólares en la CEE, 13 000 en Japón, 22 000 en Estados Unidos y 19 000 en la OECD, sin contar los costos de las transferencias directas a los agricultores.²³ Sin embargo, las transferencias recibidas por los agricultores son menores que el costo que representan para las familias no-agrícolas, resultando en una pérdida neta en millardos anuales para los PI.

El hecho de que la transferencia de recursos, de los consumidores y de los contribuyentes hacia los agricultores, sea costosa e ineficiente es un problema y causa alarma por tres razones:

Primera: El costo de la política proteccionista es medido a la puerta de la granja, de esta manera los costos asociados al mercadeo, hasta llegar al consumidor final, incrementan el costo de tales políticas y en este sentido se subestiman los costos para los consumidores.

Segunda: Parte de cada dólar transferido a los productores es gastado en cabildeo, de manera improductiva, lo que obliga a los consumidores, a los supermercados y a otras agencias a gastar en actividades anti-cabildeo para contrarrestar el cabildeo agrícola. Esto significa que el costo neto transferido por los consumidores es mayor que el recibido por los agricultores, a la puerta de la granja.

Tercera: Si el objetivo de las políticas proteccionistas es el de aumentar el bienestar de los agricultores de más bajos ingresos, el 30% de ellos, entonces las políticas existentes son extremadamente ineficientes como mecanismos de transferencia. Si estos agricultores sólo producen el 10% del total del producto agrícola, el 90% restante de las transferencias de los consumidores y contribuyentes son innecesarios. Esto quiere decir que las transferencias están siendo recibidas por los agricultores de más altos ingresos. Este resultado está ligado con la tendencia a la concentración de la tierra en granjas más grandes. El tamaño promedio en la CE-10 (sin España y Portugal) de una granja ha crecido de 11.2 has en 1960 a 17.4 has en 1985. Es decir, el tamaño promedio ha crecido 55.3%.²⁴ En Francia, por ejemplo, el número de granjas ha disminuido de 1.6 millones en 1970 a 1 millón en 1990, y consecuentemente, tanto el de número de personas ocupadas en la agricultura pasó de 3 millones a 1.5 millones; como la concentración de la tierra se incrementó, pasando de 19 a 31 hectáreas la granja promedio.²⁵

En este mismo sentido, en Estados Unidos las transferencias gubernamentales (cuadro 3) a la agricultura van principalmente a las granjas de mayores

²³ *The Economist*, "Nothing to Lose but its Chains" (World Trade Survey), p. 30, 1990.

²⁴ IMF, *op. cit.*, p. 35. 1988a.

²⁵ *The Economist*, "French Farmers", *The Economist*, sept. 19, p. 25, 1992.

ventas que son las grandes. Éstas representan 2.5% del total de granjas, pero producen 40% de las ventas agrícolas, tienen en promedio un patrimonio promedio de 2 millones de dólares, y 60% de estas granjas recibieron cada una 65 000 dólares en pagos gubernamentales (subsidios) en 1993. Mientras tanto, las granjas pequeñas, que son 80% del total de granjas, tienen un patrimonio promedio de 234 000 dólares, participan con 25% de las ventas totales, reciben 25% de los subsidios, y en promedio cada granja recibe 5 000 dólares del gobierno, para el mismo año de 1993.²⁶ Según Richard Manning (1996) 2% de los granjeros más ricos reciben 27% del total de subsidios; e incluso, desde 1985, se han pagado 3 millardos de dólares a propietarios ausentistas.²⁷ Son famosos los ejemplos de Jim Boswell, un algodónero rico de California que recibió 12 millones de dólares en subsidios en 1986; y de la familia Gallo que recibió 10 millones entre 1987-1991 como apoyo a sus exportaciones de vinos.²⁸ Por otro lado, a pesar de la política de apoyo a la agricultura por más de 60 años, el número de granjas en Estados Unidos ha pasado de 7 millones a 2 millones entre los años treinta y hoy.

CUADRO 3
PAGOS DEL GOBIERNO DE LOS EU A LOS AGRICULTORES (1993)
TAMAÑO DE LA GRANJA

	Pequeña	Media	Grande
Ventas	< us \$ 100 000	100 000-500 000	> 500 000
Patrimonio/granja	us \$ 234 000	746 000	1 954 000
% granjas con pagos	30%	58%	72%
pago promedio/granja	us \$ 5 000	24 000	51 000

FUENTE: Morehart y Perry, 1994, "Characteristics of Commodity Programs Recipients", ERS/USDA, December. Tomado de Drabentstott, Mark, y Alan Barkema, 1995, "A New Vision for Agricultural Policy" *Economic Review*, FRB of Kansas City, vol 80, núm. 3.

²⁶ Drabentstott, Mark, y Alan Barkema, 1995, p. 69.

²⁷ Manning, Richard, "The Sweet Smell of Subsidies", *Harper's Magazine*, april, pp 64-65, 1996.

²⁸ *The Economist*, "Grotesque", p. 9, 1992.

Otra consideración importante, y es una paradoja, es que el proteccionismo agrícola de los PI con sus enormes subsidios a los agricultores están afectando el medio ambiente. De acuerdo a MacNeil (1989), los altos precios agrícolas, sostenidos por los enormes subsidios están induciendo a los agricultores a “ocupar terrenos marginales y a roturar bosques (...) a emplear pesticidas y fertilizantes en exceso y a consumir en los riegos muchas aguas subterráneas y superficiales (...) Estos subsidios son para los agricultores un incentivo mucho más fuerte y atractivo que las pequeñas subvenciones que suelen concederse para la conservación del suelo y del agua”.²⁹ Manning (1996) es de la misma opinión: La política agrícola de Estados Unidos es sesgadamente antiambiental. Al promover la producción con subsidios, incluso, hasta las tierras que no son de vocación agrícola son usadas para producir.³⁰

III

La liberalización del comercio agrícola

La política de liberalización del comercio agrícola mundial por parte de los PI, desde hace ya más de treinta años, es planteada por los economistas ortodoxos y las agencias económicas multilaterales como un objetivo importante a lograr, en beneficio de los propios PI y los PED. Los costos asociados al proteccionismo agrícola desaparecerían con un proceso de liberalización: Los costos directos al presupuesto público, los costos al consumidor con precios internos más altos, los costos al contribuyente, los costos de la ineficiencia de la agricultura promovidos por la protección, una seguridad alimentaria costosa. Por otro lado, la inestabilidad de los precios mundiales para los productos agrícolas desaparecería. La política de libre comercio generaría mayores ganancias para el sistema económico global, incluso aunque esta política no sea respondida recíprocamente por todos los países. Y la teoría y la política librecambista ganarían mayor consenso mundial.

Según el FMI (1988b), un estudio de Brekling y Stoeckel sobre Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña, muestra que los beneficios de una política de

²⁹ Macneil, Jim, “Estrategias para un desarrollo económico viable”, *Investigación y ciencia*, núm. 158, pp. 114-125, 1989.

³⁰ Manning, pp. 64-65, 1996.

liberalización de la agricultura son mayores a los costos de la aplicación de la PAC. Específicamente han señalado que: “Las políticas de apoyo (a la agricultura) reducen la competitividad de las manufacturas y de las industrias de servicios, debido a que el sector agrícola usa capital y tierra más intensamente que trabajo, el desempleo resultante del relativo descenso de las manufacturas y los servicios no será absorbido completamente por la agricultura. Con la liberalización, aunque se perdieran empleos en la agricultura, otros sectores ganarían, resultando un incremento neto en la ocupación cercano a los 3 millones de empleos”,³¹ que serían originados por una mayor demanda global, tanto interna como externa por manufacturas y servicios, impulsada tanto por la disminución de los costos internos para los consumidores como por los mayores ingresos por exportaciones de los PED.

Entre los efectos específicos más importantes que se esperan de la liberalización hipotética del comercio mundial agrícola, por parte de los PI, están los siguientes: Incremento sustancial en los precios internacionales de productos agropecuarios, reorientación de los volúmenes y los patrones del comercio, y beneficios en el bienestar económico.

Los PED que más se beneficiarían de este proceso de apertura de los mercados del Norte serían los siguientes, por productos:

- Azúcar: India, Brasil y Filipinas.
- Carne Vacuna: Argentina, Brasil y Colombia.
- Trigo: India, Turquía y Argentina.
- Maíz: Argentina, India y Brasil.

En cuanto a los PED más perdedores, estarían:

- Azúcar: Nigeria, Corea, e Iraq.
- Carne: Egipto, Irán y Arabia Saudita.
- Trigo: Egipto, Brasil y Argelia.
- Maíz: Corea, México y Venezuela.

En general se puede concluir que en productos templados, trigo y maíz, los ganadores son los PI que tienen una agricultura eficiente y moderna, Estados Unidos, Canadá y Australia. Siendo la CEE un perdedor, lo que explica su obstinación para intentar o aceptar cualquiera reforma a su política proteccionista. Por el contrario, en productos tropicales como el azúcar los ganadores netos son los PED, especialmente AL y Asia. En la carne, AL tiene mucho

³¹ IMF, pp. 63-64, 1988b.

que ganar en la remoción del proteccionismo, con 92% de las ganancias que corresponden a los PED en este producto.

En general, para Zietz y Valdés “la liberalización del comercio lo más probable es que rompa el clima actual de ‘pesimismo exportador’, que inhibe la adopción de políticas orientadas hacia la exportación en el sector agrícola. Como resultado, el desempeño global de muchos PED podría esperarse que mejorase sensiblemente (...) al concentrar más recursos en el incremento de la producción”.³²

En lo que respecta a la situación de los PED, los exportadores de alimentos ganarían, mientras que los importadores perderían en términos de ingresos netos por exportación. Sin embargo, Tyers y Anderson esperan que en su conjunto el bienestar neto sea positivo, con políticas de comercio más liberales, por parte de los PI. Mejores precios en el mercado mundial convertirán a los PED en exportadores netos de granos, carne y azúcar, y alcanzarán un índice de suficiencia alimentaria de 104 contra 95, en ausencia de las políticas de liberalización: “Es inequívoco que los PED estarían mucho mejor en ausencia de las políticas proteccionistas de los PI”,³³ que le cuestan, en menores ventas, a los PED cerca de 100 millardos de dólares al año.³⁴

En términos generales, la legislación agrícola de los PI, especialmente la de la CEE, y Estados Unidos, ignoran los beneficios del comercio, en tanto ellos adoptan una política de “empobrecer-al-vecino” (*beggart-hy-neighbor*), a través de la guerra de precios agrícolas (*dumping*) en la búsqueda de ampliar los mercados.³⁵

IV

La Ronda Uruguay del GATT

El GATT es el tratado que se erigió en reemplazo de la Organización de Comercio Internacional (en su sigla inglesa ITO), que fue delineada en la confe-

³² *Ibid.*, pp. 53-54.

³³ Tyers, R. and K. Anderson, “Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare”, *Journal of Agricultural Economics*, vol. 32, núm. 2, p. 214.

³⁴ French, Hilary, *Costly Tradeoffs: Reconciling Trade and the Environment*, p. 14, 1993.

³⁵ Devine, Grant (Premier), “Fostering Trade in a Hostile International Environment”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 69, núm. 5, p. 902, 1987.

rencia de Breton Woods en 1944. En principio esta organización fue pensada como una institución par al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, con departamentos que cubrirían la política de empleo, el desarrollo económico, las prácticas restrictivas a los negocios y los acuerdos de *commodities* (los productos básicos), así como la política comercial (aranceles y comercio). Sin embargo, esta organización nunca se desarrolló, pues los gobiernos fueron temerosos de crear una organización lo suficiente poderosa que pudiera amenazar la autonomía y los intereses nacionales. La carta que creaba el ITO nunca fue ratificada por los gobiernos, y como reemplazo fue firmado un acuerdo de compromiso sobre el comercio internacional.

El comercio mundial pre-GATT, entre 1913-1950, estaba afectado por altos aranceles, fuertes restricciones cuantitativas a las importaciones y el control de cambios. Después entre 1950 y 1973 las tarifas fueron reducidas grandemente, a través de varias rondas de comercio, desde la de Ginebra en 1947 hasta la de Tokio de 1973-1979, los gobiernos disminuyeron el arancel desde 40% en 1947 a menos de 10% hacia la mitad de 1970, y a 5% hacia 1980, en lo que respecta a las manufacturas. Las restricciones cuantitativas a las importaciones de productos no-agrícolas fueron reducidas de manera significativa, y el control de cambios fue reducido a proporciones negligibles, los gobiernos introdujeron el sistema moderno de cambios y de pagos internacional, con divisas completamente convertibles. Como resultado, la liberación tarifaria hizo crecer a tasas ascendentes el comercio internacional. Así, entre 1950-1975, el volumen de comercio creció 500%, contra un 220% de crecimiento en el PIB mundial.

Entre 1913 y 1950 para los PI, Francia, Alemania, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, y Estados Unidos, el comercio internacional creció a una tasa anual de 0.49%, mientras el PIB lo hizo en 1.85%. Es decir, una relación comercio/PIB menor a 1. Mientras, entre 1950 y 1973, el comercio creció 9.42% y el PIB en 5.31%, y la razón comercio/PIB se hizo mayor a 1. Estas últimas cifras reflejan la mejoría sustancial que el GATT le habría impreso al comercio mundial hasta fechas recientes.

Sin embargo, a pesar de que el GATT ha fomentado un sistema de comercio más liberal y balanceado, en los últimos 15 años se han recrudecido los ánimos proteccionistas, con especial fuerza sobre la agricultura, los textiles, etc., con altas barreras al comercio, arancelarias y para-arancelarias, con las *VERS* (restricciones voluntarias a las exportaciones) como la más representativa. A estas medidas se han sumado el unilateralismo comercial agresivo de Estados

Unidos con sus leyes remediales de comercio, como la sección 301, la super 301, etc.; lo mismo que la formación de los bloques regionales de comercio, como la CEE (hoy UE), EFTA, NAFTA, etc. Esta nueva situación neoproteccionista que se ha desarrollado en el comercio mundial, ha llevado a que, entre 1973 y 1984, para los mismos 6 PI la tasa anual de crecimiento del comercio sea de 3.61%, mientras que el PIB creció a una tasa anual de 2.10%. Sin embargo, a pesar de esta desaceleración, el comercio todavía crece por encima del crecimiento en el PIB.³⁶

En la Ronda Uruguay del GATT, iniciada en Punta del Este, Uruguay en 1986, y que debía concluir en diciembre de 1990, pero que en realidad terminó en diciembre de 1993, la agricultura asumió un papel de primera importancia en la agenda de negociaciones, debido en general a la sobreproducción agrícola mundial, y una demanda efectiva rezagada, así como a los problemas de deuda de los PED, y a sus necesidades y demandas por mejorar sus ingresos de exportación. Pero, los factores que hicieron de la agricultura el área decisiva de las negociaciones del GATT fueron los siguientes:

- Las tensiones entre los socios comerciales más importantes del mundo surgidas por los grandes subsidios otorgados a sus agricultores, y las restricciones a las importaciones agrícolas.
- Las presiones presupuestales para recortar el gasto público en la agricultura.
- El trabajo investigativo de los organismos internacionales (OECD) mostrando el costo de las políticas agrícolas de los PI.
- El reconocimiento de la erosión de la credibilidad del GATT, mientras la agricultura estuviera por fuera de las negociaciones del mismo tratado.
- El reconocimiento al nivel político más alto de las distorsiones que el proteccionismo agrícola le está causando a los flujos de comercio.³⁷
- La agricultura era el sector cuyos logros económicos después de la liberalización comercial serían los más grandes, 300 millardos de dólares anuales.
- Y Estados Unidos había decidido que la agricultura era el asunto que hacía o deshacía la Ronda.

En este sentido la agricultura fue reconocida como cuestión prioritaria en el lanzamiento de la Ronda de Uruguay en 1986, cuando se dijo que: “Hay

³⁶ Madison, Angus, “Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment”, *Journal of Economic Literature*, June, p. 670, 1987.

³⁷ Hine, R. C. et al., “Agriculture in the Uruguay Round: From de Punta del Este Declaration to the Geneva Accord”, *Journal of Agricultural Economics*, vol. 40, núm. 3, pp. 385-386, 1989.

una necesidad urgente de traer más disciplina y predicibilidad al mundo del comercio agrícola, corrigiendo y previniendo las restricciones y las distorsiones (...) las negociaciones tratarán de lograr una mayor liberalización del comercio en la agricultura, y de someter las medidas que afecten el acceso de las importaciones y la competencia exportadora a unas reglas y disciplinas más fuertes y efectivas con el GATT a través de:

- i) Mejorar el acceso de las importaciones a través de la reducción de las barreras a las mismas.
- ii) Mejorar el ambiente competitivo, incrementando la disciplina sobre el uso de todos los subsidios directos e indirectos y otras medidas que afectan directa e indirectamente el comercio agrícola, incluyendo la reducción escalonada de sus efectos negativos y el tratamiento de sus causas.
- iii) Minimizar los efectos adversos que las regulaciones y las barreras sanitarias y fitosanitarias pueden tener en el comercio agrícola, tomando en cuenta los acuerdos internacionales relevantes.³⁸

Sin embargo, y a pesar de los propósitos en la Ronda Uruguay el mundo no veía con optimismo la marcha de las negociaciones. En este sentido, en Maya (1994) decía que:

El comercio internacional, en general, debe ser más libre y limpio entre las naciones. El GATT ha probado en el pasado que es el espacio apropiado para lograr estos objetivos. Sin embargo el comercio agrícola sigue constituyéndose en uno de los renglones donde no se ha logrado absolutamente nada, especialmente en la Ronda Uruguay. La Política Agrícola Común de la CEE es el principal obstáculo para lograr algún arreglo positivo en la materia. En especial, Francia se constituye en uno de los defensores más acérrimos del *statu quo* proteccionista.³⁹ El unilateralismo agresivo de Estados Unidos es una consecuencia de las políticas intransigentes en materia de comercio, tanto de la CEE como de Japón. Sin embargo, parece que los logros de esta política han sido contraproductivos, y en nada han ayudado a los PED. Un acuerdo general sobre el desmonte de las políticas agrícolas proteccionistas, que están estorbando el comercio agrícola mundial, y frenando el crecimiento económico de los PED, es más

³⁸ *Ibid.*, p. 386.

³⁹ Situación que se evidenció en el enfrentamiento comercial entre Estados Unidos y Francia, después de las elecciones presidenciales norteamericanas de noviembre de 1992, imponiendo sanciones comerciales sobre este último país, teniendo como pretexto las retenciones francesas para negociar una liberalización más amplia en la Ronda Uruguay del GATT (*The Economist*, nov. 23 de 1992).

necesario hoy que nunca. Por eso, la Ronda Uruguay debe llegar a un feliz término. Sin embargo, el panorama es oscuro y poco claro.⁴⁰

Los resultados del acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT, que finalmente terminó el pasado 15 de diciembre de 1993, y que tomó 7 años de negociaciones, entre 117 países negociadores, aunque algunos analistas la califican como una de las rondas más completas porque se alcanzaron un mayor número de consensos sobre un mayor número de asuntos que en cualquiera otra ronda anterior,⁴¹ de todas maneras éstos son más bien cortos frente a las expectativas que tenían los PED en materia agrícola, incluso aunque se cumplan las metas acordadas, pues “los compromisos finales no se traducen en una reducción significativa de la protección agrícola ni en una ampliación considerable del acceso a los mercados”.⁴² En cuanto a la agricultura se hicieron los siguientes avances:

Se acordó tarifificar todas aquellas medidas no arancelarias que vienen estorbando el crecimiento del comercio agrícola mundial, para dar cumplimiento a uno de los principios básicos del GATT: la transparencia. Después de haber hecho esto, todas las tarifas de los PD serán reducidas en un promedio de 36%, entre el periodo comprendido entre 1994-2000, con la condición de que cada tarifa se reduzca en un mínimo de 15%. Los PED se comprometen a una reducción de 24% en sus tarifas, entre 1994-2004, y una reducción mínima de 10% por tarifa. Los países de más bajo desarrollo no se comprometen a nada.

En adición a las reducciones tarifarias, los países signatarios del acta final, se comprometen a tomar otras medidas, disminución de los subsidios domésticos y los subsidios a las exportaciones, para garantizar el acceso de los bienes agrícolas a los mercados de importación hasta ciertos niveles mínimos.

En este sentido, los PI se comprometieron a disminuir los subsidios domésticos en 20%, con un plazo que termina el año 2000, con ciertas excepciones, como aquellos pagos utilizados para limitar la producción, sobre los niveles existentes entre 1986-1988. Los PED acordaron una reducción del 13%, con un

⁴⁰ Maya, Guillermo, “El GATT, la Ronda Uruguay y la agricultura”, *Revista Sociología*, núm. 17, junio, Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín, pp. 25-34, 1994.

⁴¹ Fielecke, Norman, “The Uruguay Round of Trade Negotiations: an Overview”, *New England Economic Review*, FRB of Boston, May-June, pp. 3-14, 1995.

⁴² Ingco, Merlina, “Liberalización de la agricultura en la Ronda Uruguay”, *Finanzas & Desarrollo*, FMI, septiembre 1995, pp. 43-45, 1995.

plazo hasta el 2004. Los países de más bajo desarrollo no se comprometieron a nada.

Para una reducción de los subsidios a la exportación se acordó para los PI una disminución en los presupuestos de 26%, y una reducción en las cantidades subsidiadas de 21% sobre los niveles prevalecientes entre 1986-1990, y plazo final el año 2000. Los PED se comprometieron con una reducción de los subsidios de exportación de 24 y 14% para las cantidades, y plazo el 2004.

Aunque estas reducciones son significativas aún se quedan cortas, dadas las magnitudes de los subsidios. Específicamente, los subsidios domésticos bajarán de 197 a 162 millardos de dólares. Los subsidios a la exportación, principalmente en trigo, carne, granos, lácteos y azúcar, bajarán de 22.5 a 14.5 millardos de dólares, con la mitad de la reducción atribuible a la Unión Europea.

Entre los impactos de la Ronda Uruguay sobre el comercio se espera que el volumen de bienes comercializados crezca entre 9 y 24%, y el producto mundial crezca 510 millardos de dólares hacia el año 2005, sobre los niveles que se hubieran obtenido si ningún acuerdo se hubiera logrado.

Los países que se espera se beneficien más son los PED y las economías en transición en el largo plazo. Sin embargo, en el corto plazo los más beneficiados serán los PI, Japón, la UE, y Estados Unidos.⁴³ La explicación es que estos países tienen ventajas comparativas importantes, tanto en la producción de textiles y confecciones, como en productos agrícolas.

¿Y a qué se debe el pesimismo frente a los resultados futuros de la última ronda del GATT? A pesar de que se arancelizaron las barreras no-arancelarias, haciendo así el mercado más transparente para sus participantes, en conclusión:

en la mayoría de los países no ha habido mucha liberalización. Casi todos (los países) de la OECD han establecido nuevos aranceles de base que significan una protección mayor que la proporcionada anteriormente por los obstáculos no arancelarios que reemplazaron (...). Después de aplicar la reducción de 36% a los nuevos aranceles de base, las tasas de gran cantidad de productos seguirán siendo muy elevadas en el año 2000, en muchos casos tan o más altos que los vigentes antes del acuerdo.⁴⁴

⁴³ Harrison, Glenn *et al.*, "Cuantificación de los resultados de la Ronda Uruguay", *FMI, Finanzas & Desarrollo*, diciembre, vol. 32, núm. 4, p. 36, 1995.

⁴⁴ Ingco, *op. cit.*, p. 44.

Y existen países, como Canadá que piensan que los acuerdos de la Ronda Uruguay permiten “que se practique la discriminación de precios, vendiendo productos lácteos más baratos en el extranjero que dentro del país”,⁴⁵ arruinando de paso las economías agrícolas de los PED con el *dumping* de precios.

V

Después de la Ronda: el dumping social

1. Mientras los PED fueron en lo fundamental exportadores absolutos de bienes básicos y bienes carentes de cualquier valor agregado, la discriminación comercial de los PI se dirigió a modificar, de manera negativa, las ventajas comparativas relativas de los PED para producir estos bienes, y así los PI se hacían exportadores netos de alimentos y materias primas agrícolas. Ahora cuando los PED vienen incursionando con un relativo éxito en la diversificación de sus exportaciones, sumando a sus exportaciones de bienes básicos las exportaciones de bienes manufacturados, de muy diversas características de valor agregado, complejidad tecnológica, etc., los PI están cambiando de estrategia discriminatoria frente a los PED. Esto resulta nada casual si se tiene en cuenta que los PED estaban exportando el 22% de las manufacturas totales del mundo en 1993, y que estas representan el 60% del total de sus exportaciones.⁴⁶

2. La causa de la alarma con las importaciones hacia los PI provenientes de los PED es que éstas están destruyendo los puestos de trabajo en los sectores intensivos en mano de obra y, por tanto, de bajos salarios, en los mismos PI. Mientras los costos salariales en la industria manufacturera son de 24.9 dol/hora en Alemania, 16-17 en Estados Unidos y Japón, en Corea es de 4.9, en México 2.4 y menos de 1 dólar en China y Tailandia. Esto hace que las industrias intensivas en trabajo se desplacen hacia estos últimos países o similares. De ahí entonces la oposición de los Ross Perots en Estados Unidos porque el TLC va a producir un “sonido de gran chupada” cuando los puestos de trabajo en Estados Unidos se desplacen hacia México, porque el libre comer-

⁴⁵ Meike, Karl, y Erna Van Duren, “También existe la posibilidad del *status quo*”, *Ceres* (FAO), vol. 27, núm. 1, p. 37, 1995.

⁴⁶ *The Economist*, “War of the Worlds”, october 1, 1994.

cio reduce el ingreso relativo de la clase de trabajo (calificado o no calificado) que es relativamente escaso en un país. Por ejemplo, Estados Unidos tiene relativamente poca mano de obra no calificada, México lo contrario. Entonces Estados Unidos se especializa en productos intensivos en trabajo calificado y México en productos intensivos en trabajo no calificado. Estados Unidos incrementa el producto de bienes intensivos en conocimientos, mientras México lo hace en bienes intensivos en mano de obra. En Estados Unidos la demanda por trabajo no calificado cae, y por tanto los salarios de éste tipo de trabajo; mientras en México sucede lo contrario: demanda creciente de mano de obra y los salarios suben.

3. Bajo estas circunstancias, la batalla competitiva entre Japón, Europa y Estados Unidos está perdiendo interés para los analistas, que se aprestan a asistir en la batalla entre los PI y los PED. *The Economist*, el prestigioso semanario económico inglés, dedicó un informe especial sobre el tema y lo tituló *La Guerra de los Mundos*. Algunos importantes economistas⁴⁷ vienen sustentando la tesis de que las importaciones crecientes provenientes de los PED son las culpables en el incremento de las desigualdades, y el alto desempleo entre los trabajadores no calificados de los PI. En concreto, el comercio entre 1960 y 1990, especialmente en los ochenta, con los PED redujo la demanda por trabajo no calificado en los PD, en no menos del 20 por ciento.

4. Francia es el país que más ha estado vociferando contra las importaciones provenientes de los PED. El francés Maurice Allais, Premio Nobel de Economía en 1988, ha publicado una serie de artículos, en *Le Figaro*, sobre los efectos "insidiosos" del libre comercio. Allais reclama que el comercio entre los PI y los PED conducirá al desempleo masivo y a grandes desigualdades salariales en los PI, gracias a las importaciones o a la relocalización de las empresas en los países de bajos salarios. Esto provocará una explosión social, y para detenerla se necesitará colocar controles a las importaciones desde los PED, para mantener la competencia de estos a raya.⁴⁸ En esta dirección, Estados Unidos, bajo las sugerencias francesas, accedió a introducir en la agenda de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC) la llamada *cláusula social*, bajo la cual cualquier país puede ser investigado por ser culpable de lo que

⁴⁷ Sobre la relación comercio con los PED y bajos salarios para los trabajadores de los PI puede consultarse: Wood, Adrian, "How Trade Hurt Unskilled Workers", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm. 3, pp. 57-80.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 7.

Mitterand ha llamado el ‘incumplimiento social’, en lenguaje técnico ‘*dumping* social’.⁴⁹

5. Paul Krugman ha alertado sobre el peligro de tales teorías y prácticas, que son cuestionables tanto lógicamente como empíricamente, y que son puro “proteccionismo bajo la guisa de interés humanitario”. Y advierte que el efecto de tales posiciones “podrían ser la destrucción de uno de los aspectos más prometedores de la economía mundial actual: El comienzo del desarrollo económico generalizado, la esperanza de un nivel de vida decente para centenares de millones, incluso billones, de seres humanos. El crecimiento económico en el tercer mundo es una oportunidad no una amenaza”.⁵⁰ *The Economist* es de la misma opinión: “Hay poca razón para alarmarse”.⁵¹

6. Castigar a los PED por “*dumping* social” o por “incumplimiento social”, a través de la *cláusula social* que incorporó la OMC en su carta, no es la mejor manera de promover su crecimiento económico y su desarrollo. Sin embargo, esto no quiere decir que los gobiernos y los empresarios locales de los PED puedan día tras día, y año tras año dilatar las soluciones y las reformas a los más urgentes problemas sociales que necesitan sus pueblos, con la disculpa de que se pierde competitividad y se auyentan las inversiones extranjeras. Es necesario invertir en capital humano para mejorar la competitividad y el valor de la fuerza de trabajo doméstica, no podemos seguir dependiendo de los bajos salarios y las riquezas naturales, en un mundo que depende todos los días, y de manera creciente, de las ventajas creadas por el hombre, y menos y menos de las ventajas naturales.

7. Sin embargo, hay que tener mucho cuidado con este tipo de análisis, y salirle al paso lo más pronto posible, pues como decía Keynes, “las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree (...). Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto”.⁵² En este sentido, los intelectuales de los PED tenemos ante nosotros uno

⁴⁹ Steil, Benn, “Social Correctness is the New Protectionism”, *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 1, pp. 14-20, 1994.

⁵⁰ Krugman, Paul, “Does Third World Growth Hurt First World Prosperity?”, *Harvard Business Review*, July-August. También puede consultarse del mismo autor con Robert Z. Lawrence, 1994, “Trade, Jobs and Wages”, *Scientific American*, abril, pp. 44-49, 1994.

⁵¹ *The Economist*, “A Survey...”, p. 3, 1994.

⁵² Keynes, J.M., *Teoría General*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 337, 1936.

de los mayores retos para probar que bajo el ropaje del “humanitarismo” de los PI se esconde el más puro interés económico, pues es totalmente contrario a la verdad histórica, la hipótesis de que el empobrecido Sur está ocasionando el desempleo en el enriquecido Norte, cuando parte de nuestra situación se la debemos a ellos, entre otras cosas, debido al proteccionismo agrícola que ha desplazado poblaciones enteras a las ciudades debido a la falta de oportunidades en el campo, y de paso comprimiendo aún más los bajos salarios urbanos, así como a nuestra incapacidad para diseñar políticas serias y de largo plazo.

CONCLUSIÓN

El proteccionismo agrícola sigue vigente a pesar de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay del GATT para desmontarlo. Los países como Colombia (léase banano, flores, etc.) y en general los PED, con claras ventajas comparativas agrícolas, siguen perdiendo oportunidades de empleo, producto y bienestar con el proteccionismo del Norte rico e industrial. Detrás del lenguaje de la retórica librecambista (aperturista) se esconden muchas veces los intereses comerciales de los PI y una práctica comercial cada vez más divorciada con el libre comercio. Mientras tanto seguiremos esperando que la OMC (organización mundial de comercio) que surgió de las negociaciones de la Ronda Uruguay, para facilitar los acuerdos multilaterales de comercio y para servir de foro para las negociaciones futuras, finalmente sirva los intereses de los sectores más pobres del mundo: los agricultores del mundo en desarrollo, aunque no debemos pasar por alto que un nuevo proteccionismo más sutil y peligroso se abre camino en los foros internacionales, sin que el viejo proteccionismo hubiera arriado sus banderas definitivamente todavía.

BIBLIOGRAFÍA

- Avery, Graham, “Enhancing Competitiveness: International Economic Policies”, editado por *Federal Reserve Bank of Kansas City*, *Competing in the World Marketplace: The Challenge for American Agriculture*, PFRBKC, 1985.
- Devine, Grant (Premier), “Fostering Trade in a Hostile International Environment”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 69, núm. 5, 1987.
- Drabenston, Mark y Alan Barkema, “A New Vision for Agricultural Policy”, *Economic Review*, FRB of Kansas City, vol. 80, núm. 3, 1995, pp. 63-78.

- Federal Reserve Bank of Cleveland, "Federal Reserve Policy Promotes Growth", en *Annual Report 1994*, FRBC, 1995, pp. 5-10.
- Fielecke, Norman, "The Uruguay Round of Trade Negotiations: an overview", *New England Economic Review*, FRB of Boston, May-June, 1995, pp. 3-14.
- French, Hilary, "Costly Tradeoff: Reconciling Trade and the Environment", Washington, Worldwatch Institute, 1993, pp. 74.
- Harrison, Glenn, Thomas Rutherford y David Tarr, "Cuantificación de los resultados de la Ronda Uruguay", *FMI. Finanzas & Desarrollo*, Washington, diciembre, vol. 32, núm. 4, 1995, pp. 36-39
- Hine, R.C. *et al.*, "Agriculture in the Uruguay Round: From de Punta del Este Declaration to the Geneva Accord", *Journal of Agricultural Economics*, Ashford, Eng., vol. 40, núm. 3, 1989, pp. 385-386.
- Ingco, Merilinda, "Liberalización de la agricultura en la Ronda Uruguay", *Finanzas & Desarrollo*, Washington, FMI, septiembre 1995, pp. 43-45.
- International Monetary Fund, *The Common Agricultural Policy of the European Community*, IMF, Washington, Dec., 1988a.
- International Monetary Fund, *Issues and Development in International Trade Policy*, Washington, Dec., 1988b.
- Keynes, John Maynard, *Teoría General del Interés, del Dinero y el Empleo*, Fondo de Cultura Económica, México, México, 1976, pp. 353.
- Koester, Ulrich, "Agricultural Market Intervention and International Trade", *European Review of Agricultural Economics*, Berlin, 1985, pp. 87-103.
- Krugman, Paul, "Does Third World Hurt First World Prosperity?", *Harvard Business Review*, Boston, July-August, 1994, pp. 113-121.
- Lawrence, Robert Z., "Trade, Jobs and Wages", *Scientific American*, New York, April, 1994, pp. 44-49.
- Macneil, Jim, "Estrategias para un desarrollo económico viable", *Investigación y ciencia*, Barcelona, núm. 158, 1989, pp. 114-125.
- Madison, Angus, "Growth and slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment", *Journal of Economic Literature*, Nashville, June, 1987.
- Manning, Richard, "The Sweet Smell of Subsidies", *Harper's Magazine*, New York, April, 1996, pp. 64-65.
- Maya, Guillermo, *La Anti-apertura del Norte: El Proteccionismo agrícola y la agricultura de A.L.*, Medellín, Editorial Lealón, UN, 1993, pp. 150.
- Maya, Guillermo, "El GATT, la Ronda Uruguay y la agricultura", *Revista Sociología*, núm. 17, junio, Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín, 1994, pp. 25-34.
- Meilke, Karl y Erna Van Duren, *También existe la posibilidad del status quo*, Ceres (FAO), Roma, vol. 27, núm. 1, 1995.
- Miller, Geoffrey, "Fostering Trade in a Hostile International Environment: An Aus-

- tralian Perspective”, *American Journal of Agricultural Economics*, Ames, IA, vol. 69, núm. 5, 1987, pp. 906-917.
- Steil, Benn, “Social Corretness is the New Proteccionism”, *Foreing Affairs*, New York, vol. 73, núm. 1, 1994, pp. 14-20.
- Summers, Larry; *Export Activism is the Centerpiece of U.S. trade policy*, EAS: 1/95-83; 4, 1994.
- Tangerman, Stefan, “Agricultural Trade Relations between the EC and Temperate Food Exporting Countries”, *European Review of Agricultural Economics*, Berlín, vol. 5, núms. 3-4, 1978, pp. 209-213.
- The Economist*, “Nothing to Lose but its Chains” (world trade survey), 1990.
- The Economist*, “French Farmers”, *The Economist*, sept. 19, 1992.
- The Economist*, “Grotesque” (a survey of agriculture). *The Economist*, December 12th, 1992, pp. 5-20.
- The Economist*, “War of the Worlds” (a survey of the global economy). October 1, 1994, pp. 3-46.
- Tyers, R. y K. Anderson, “Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare”, *Journal of Agricultural Economics*, Ashford, vol 32, núm. 2, 1988.
- Union Bank of Switzerland, “International Economic Outlook 1995/96”, UBS, 1994, p. 35.
- Wood, Adrian, “How Trade Hurt Unskilled Workers”, *Journal of Economics Perspectives*, Nashville, vol. 9, núm. 3, 1995, pp. 57-80.