

## GATT Y POLITICA AGRICOLA DE LA CEE

RUBEN DEVOTO \*

La ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre el Comercio y las Tarifas Aduaneras) dio comienzo, bajo iniciativa norteamericana, en Punta del Este, en septiembre de 1986. Estas negociaciones comerciales multilaterales en el seno del GATT son las más ambiciosas de toda la historia de dicho Acuerdo General. Ellas deberían bosquejar la carta del comercio mundial de los próximos años.

Uno de los desafíos de las negociaciones se refieren al comercio de los productos agrícolas, los que, hasta el presente escapan a las reglas del derecho común fijadas por el GATT. Estas negociaciones actuales incluyen también nuevas y complicadas áreas de negociación:

- servicios: bancos, seguros, telecomunicaciones
- derechos de propiedad intelectual
- inversiones ligadas al comercio.

En general, para la agricultura, la Ronda Uruguay se propone alcanzar una mejora en el acceso a los mercados; reducir los obstáculos a las importaciones; aumentar la disciplina comercial y productiva con el objetivo de limitar todo tipo de subsidios directos o indirectos (este es el núcleo central de la "guerra" comercial entre la CEE y los Estados Unidos) y finalmente, reducir al mínimo los efectos desfavorables al comercio que causan las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias.

En diciembre de 1988, en Montreal, se realizó una sesión internacional de la Ronda Uruguay del GATT. Durante estas reuniones se concretaron avances sustanciales en algunos dominios claves como, por ejemplo, en los servicios, los productos textiles y en los procedimientos reglamentarios para resolver los litigios comerciales y para reforzar el rol del GATT. Sin embargo, en el "dossier" agrícola, la intransigencia de los dos principales negociadores, la CEE y los Estados Unidos, bloquearon cualquier avance en las negociaciones.

Bruselas, era el sitio elegido para que los acuerdos multilaterales pudieran concretarse. Diciembre de 1990, fue la fecha del nuevo fracaso. Si bien, buena parte de las áreas más espinosas de negociación, como los servicios por ejemplo, no se encontraban aún

---

\* INTA Pergamino.

"maduras" para alcanzar un acuerdo, es sobre la cuestión agrícola que recae todo el peso de esta última frustración. Los Estados Unidos, con el apoyo de los principales exportadores de alimentos, incluida la Argentina, supeditaban el éxito del conjunto de la Ronda Uruguay a un acuerdo sobre la cuestión agrícola.<sup>(1)</sup>

Desde aquellos días y hasta el presente las negociaciones han continuado realizándose en escenarios internacionales diversos y en innumerables ocasiones.

Recientemente, y más precisamente, el 21 de mayo pasado, la CEE viene de resolver seguir adelante con el proceso de reformas en su Política Agrícola Común (PAC). Dichas reformas caminan en el sentido de una disminución de los precios internos de los productos agrícolas, hecho éste que permite una disminución de los subsidios a las exportaciones y tiende, en consecuencia, hacia una liberalización del comercio.

Argentina, un país estructuralmente exportador de alimentos, ha tenido, en los países europeos, un espacio económico tradicional donde vender buena parte de sus productos pampeanos. Pero no cualquier espacio económico sino un espacio económico solvente, lo cual, en una época de crisis como la actual es de gran importancia. La CEE es la más importante región importadora de productos agrícolas y es el segundo exportador mundial. Lo que sucede a nivel de la Política Agrícola Común o a nivel de las negociaciones del GATT interesan doblemente a la Argentina: primero, porque tiene en la CEE su más importante comprador solvente de harinas proteicas y de granos oleaginosos y segundo, porque compete con ella en los mercados internacionales de los cereales y de la carne vacuna.

Aunque oficialmente no ligados, GATT y PAC se influyen mutuamente. Por otra parte, así ha ocurrido históricamente.

### **La historia del GATT**

El Acuerdo General sobre el Comercio y las Tarifas Aduaneras tenía en sus orígenes un carácter transitorio. En efecto, él debía integrarse dentro de un proyecto más ambicioso y más abarcativo como lo era el de la Organización Internacional del Comercio, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, cuyos objetivos esenciales apuntaban a la reducción de las tarifas aduaneras, a la lucha contra las prácticas comerciales restrictivas, al control de los mercados de productos de base y al control de los cambios bruscos en las producciones y en el empleo.

La crisis de 1929 y el período entre las dos grandes guerras había conducido a los países más desarrollados hacia un elevado proteccionismo y, en consecuencia, a un tabicamiento de los mercados. A partir de 1945, con el fin de la guerra, los Estados Unidos toman la iniciativa, en paralelo con la creación del FMI y el nuevo sistema monetario, unificado en torno al dólar americano.

De esta manera, en noviembre de 1947, se reúne, bajo el impulso de varias proposiciones norteamericanas, la Conferencia Internacional de La Habana.

Sin embargo, la "Carta" de La Habana definió desde el principio y de manera bien

clara dos regímenes distintos: un régimen común que buscaba liberar los intercambios internacionales de todas las restricciones y un régimen agrícola que justificaba importantes restricciones, las cuales se revelaban necesarias para la gestión interna de la política agrícola norteamericana.

Las exigencias americanas de un tratamiento especial de la agricultura no pudieron ser obtenidas más que a cambio de concesiones, a los restantes países, en otras áreas de la economía. Los Estados Unidos veían en esta Conferencia un medio para abrir los mercados en contrapartida de sus aportes financieros para la reconstrucción de las naciones afectadas por la guerra, manteniendo, a nivel interno, las protecciones agrícolas delineadas en los inicios de los años 30. Los países europeos y en especial los países latinoamericanos intentaban legitimar la protección, principalmente, del sector industrial.

En definitiva, la administración Truman no obtiene en el Congreso americano la aceptación de la Carta de La Habana, hecho éste que disuade a los demás países de hacerla ratificar.

Paralelamente a las discusiones sobre la Carta se desarrollaban, en Ginebra, las primeras negociaciones tarifarias multilaterales (de abril a octubre de 1947): en 7 meses 23 países se ponían de acuerdo para reducir los derechos de aduana que afectaban a más de la mitad de los intercambios internacionales: aquí nace el Acuerdo General sobre el Comercio y las Tarifas Aduaneras. Este acuerdo provisorio y pragmático dura todavía 45 años más tarde ... (SOLAGRAL, 1990: 4)

La adhesión de un país al GATT supone una serie de concesiones tarifarias y no tarifarias como consecuencia de las ventajas que se obtienen por el desmantelamiento aduanero que los países ya adherentes se han mutuamente otorgado con anterioridad. El país recién adherido debe consolidar sus derechos de aduana rebajando las tarifas y suprimiendo los contingentes a la importación. Ulteriormente, toda desconsolidación supone compensaciones sobre otros productos.(2)

## **El GATT y la agricultura**

Las medidas no tarifarias, el sostén directo e indirecto de los mercados, de la producción agrícola y del ingreso de los productores, la toma a su cargo, por el Estado, de inversiones y de la investigación son algunas de las formas más comunes de apoyo a la agricultura. En los países desarrollados, este apoyo a la agricultura es, en cierta medida, heredero del proteccionismo implementado a partir de los años 30. En definitiva, los derechos de aduana, principal tema de competencia del GATT, no juegan más que un rol limitado en este sector de la economía.

### *Rondas Dillon y Kennedy*

1962 es, sin embargo, un año importante por sus significaciones para la agricultura y por el entrelazamiento que se produce entre ésta y el GATT. El desenvolvimiento de la

Ronda Dillon (1961/62) marca el comienzo de las discusiones respecto de la CEE y de su Política Agrícola Común. Es la primera vez, por otra parte, que la CEE negocia como tal (y no cada uno de sus 6 países miembros individualmente).

El desafío agrícola de la Ronda Kennedy (1964/67) pasa por la búsqueda de un compromiso, entre los Estados Unidos y la CEE, que permita la construcción de la PAC. Si los Estados Unidos ven en la PAC uno de los medios de consolidación de la Europa Occidental, de la Europa política (y por eso la aceptan), intentan, por otra parte, garantizar a sus productores y a sus industrias agroalimentarias el acceso a este nuevo mercado en crecimiento. La CEE debe encontrar, para con los Estados Unidos, las concesiones suficientes que le permitan reparar los perjuicios causados por la **preferencia comunitaria**.

Fue entonces durante las Rondas Dillon y Kennedy que la Europa continental de "6" llega a hacer aceptar el original mecanismo de protección de aquellas producciones agropecuarias que daban lugar a organizaciones nacionales o comunitarias de mercado: el mecanismo de prelievos variables. Este mecanismo asegurará la protección exterior de cerca del 70% de las producciones comunitarias de los años 60.

En resumen, al precio CIF de la mercadería susceptible de ser importada se le impondrá una cierta cantidad de prelievo variable, de manera que, luego del pago de los derechos de aduana y de los costos de transporte, el precio final de dicha mercadería sea igual o levemente superior al precio indicativo garantizado por la CEE a sus producciones nacionales.(3)

Del lado de las exportaciones, la CEE llega también a hacer aceptar otro mecanismo, el de las restituciones. Cuando el exportador va a poner en el mercado mundial el producto comunitario, las restituciones acercan el precio del mismo, por lo general más elevado, al nivel competitivo internacional.(4)

Esta aceptación, debe decirse, sólo ha sido una aceptación pragmática. Los Estados miembros del GATT jamás se pronunciaron sobre la compatibilidad de estos mecanismos con las reglas generales del Acuerdo. En consecuencia, el prelievo variable no beneficia de ninguna base jurídica en el seno del GATT.

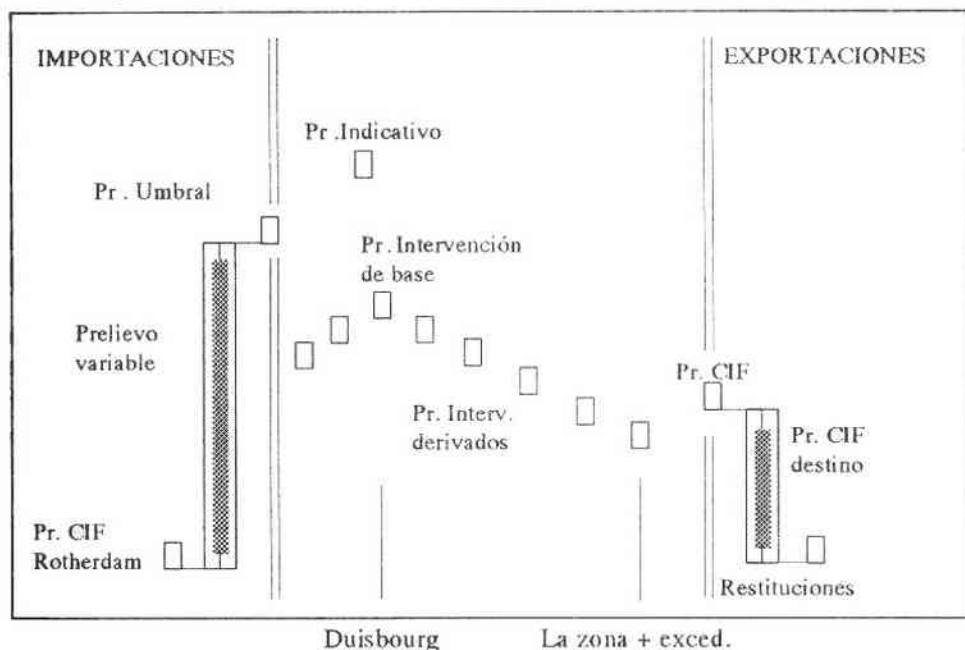
La Organización Común de Mercado (OCM) de los cereales es, sin dudas, la piedra fundacional sobre la cual se asienta el singular sistema de protección y estímulo del sector agrícola, a través de la PAC. Veamos rápidamente cómo se articula este sistema de prelievos variables y restituciones con el sistema de precios. Se identifican tres precios distintos:

- el precio indicativo: es el más elevado y está fijado para Duisbourg (RFA), es el centro de la zona más deficitaria en cereales;
- el precio de intervención: es el precio que garantiza la PAC a sus productores. Los organismos de intervención de cada uno de los Estados están obligados a comprar, a ese precio, la mercadería que ofrece el productor;
- el precio umbral: es el precio CIF Rotherdam más el prelievo variable. Dicho de otra manera, es calculado a partir del precio indicativo de manera que, en el mercado de

Duisbourg, el precio de venta del producto importado sea igual o levemente superior al precio indicativo -hecho éste que garantiza la preferencia comunitaria-.

Luego, el precio por la compra-venta de cereales que realizan los operadores económicos en el mercado interno de la CEE se ubica, normalmente, entre el precio umbral y el precio de intervención.

**Cuadro 1: Sistema comunitario de precios aplicables para los cereales. Una presentación esquemática.**



**Fuente:** Commission des communautés européennes, 1976.

Notas del cuadro:

|| Fronteras exteriores comunes.

.) Los ejes de las Y, en el cuadro, vienen dados en unidades monetarias/toneladas

Estas negociaciones desarrolladas en el seno del GATT entre, fundamentalmente, los dos grandes de aquel período en el campo occidental, es decir, entre los Estados Unidos -patrón indiscutible del comercio internacional de productos agropecuarios de la posguerra- y una Europa que reclamaba su derecho a la autosuficiencia y a la seguridad alimentaria, en pan y en carne, afectaron particularmente a la Argentina.(5)

A pesar de todo, en los años 60, la Argentina se insinuó bien reubicada en el comercio internacional gracias a sus exportaciones de sorgo y de maíz -los que se destinaban a la alimentación animal- y gracias al mercado británico que continuaba permeable a nuestras

exportaciones.

"1960-1972: los bellos años del multilateralismo", dice L. TUBIANA (1989: 129)

La coyuntura internacional de los años 60 es favorable a la organización de los intercambios internacionales sobre una base negociada. La jerarquía de las economías y sus plazas respectivas en el mercado mundial son objeto de un largo consenso y, esencialmente, el liderazgo norteamericano no es en absoluto cuestionado. Los conflictos comerciales, por otro lado, son atenuados por el crecimiento de las economías y de la demanda.

*Una grieta en la protección de la PAC: la hora de la soja*

El acuerdo de protección para ciertos mercados europeos habría de tener, como es imaginable en toda negociación, su contrapartida para los Estados Unidos: la no aplicación de los prelievos variables a los "óleo-proteinosos" de cualquier origen -el ya famoso derecho de importación "0"-.

De esta manera los Estados Unidos impondrán en Europa un modelo de producción industrial de carnes ya experimentado durante más de 10 años dentro de sus fronteras, el cual estará basado, originariamente, en una poderosa combinación de alimentos: el maíz y el sorgo como sustratos energéticos y la soja como sustrato proteico. Con el desarrollo de estas producciones cárnicas (aves, porcinos y terneros) Europa abre también una salida a sus propios cereales.

De esta manera, al comercio internacional, en los años 70, le llega la hora de la soja y los oleaginosos se convertían en óleo-proteinosos gracias a sus pellets y expeller ricos en proteínas. El mercado de los productos intermedios para la alimentación animal se transformaba así, en muy poco tiempo, en un gran y cada vez más promisorio mercado. Entre tanto los europeos realizaban un preciado y secular sueño, "*ese de poder servir carne en el menú familiar de todos los días*" (DELORME, 1987: 246).

Paradójicamente, el acuerdo americano-europeo de los años 60, que significó un durísimo golpe en la realidad exportadora pampeana tradicional, centrada en los cereales y en la carne vacuna, habría de dejar las puertas abiertas para su reinsertión, en el comercio internacional con los países industrializados europeos, a fines de los años 70.

Llevó más de una década fecundar y madurar en tierras de la pampa el "boom" revitalizante de la soja.

"Una década de retraso ...Es ya un extraño retraso!" dice Romain GAIGNARD (1979: 1097).

### *La ronda Tokio (1973/1979)*

Por estos años la crisis del multilateralismo era una constatación ineludible. El comercio mundial se orientaba a desarrollar importantes acuerdos concesionales entre Estados, es decir, a un fraccionamiento de los mercados.

Paralelamente, los compromisos logrados durante la Ronda Kennedy se resquebrajaban sin posibilidades de solución. El embargo norteamericano sobre sus exportaciones de soja a la CEE, en el otoño europeo de 1973, es en sí un hecho revelador. Los Estados Unidos no desean o ya no pueden asegurar la estabilidad de los mercados mundiales agrícolas. La CEE hace un inesperado y difícil descubrimiento: la autosuficiencia alimentaria proyectada y deseada se vio de repente amenazada (el ganado porcino y aviar europeo, de persistir el embargo, sólo tenía alimentos para unos pocos días).(6)

También por estos años 70, paulatinamente, la CEE comienza a convertirse de importadora en exportadora, de aquellos alimentos protegidos y estimulados por la PAC. Sin embargo el aumento de la demanda de los productos primarios en el mercado internacional, fundamentalmente, desde los nuevos ricos países petroleros, enmascara el potencial conflicto con los Estados Unidos.

Los resultados de la Ronda Tokio son, en síntesis, bastante limitados. En él comienza a observarse, firmemente, un ataque de los Estados Unidos a las restituciones de las exportaciones europeas. Un código sobre las subvenciones, es adoptado. El aporta las bases jurídicas a las recriminaciones americanas.

Sin embargo esta Ronda tiene también importancia porque en ella los Estados Unidos obtienen la libre entrada al mercado europeo del *corn gluten feed* y más generalmente, de los denominados Productos de Sustitución de los Cereales (PSC).(7) Estos últimos, dado su valor energético y en algunos casos también proteicos y, fundamentalmente, debido a su bajo precio, sustituyen rápidamente a los cereales en las mezclas destinadas a la alimentación animal. Es decir se abre una nueva brecha en la protección agrícola de la CEE. En la Ronda Uruguay del GATT, el tema de las grietas en la protección, combinado con la situación mundial en el mercado de los cereales, en especial en el del trigo, será uno de los núcleos centrales de las disputas.(8)

En esta Ronda Tokio ocurría también un hecho relevante que era, además, motivo de negociación en el GATT: se estaba frente a una CEE, ya no de "6", sino de "9".

La entrada a la CEE de Gran Bretaña, en 1974, terminó por clausurar definitivamente el mercado europeo para las exportaciones argentinas de carne vacuna y de cereales (principalmente trigo) ya seriamente afectado por esta constitución de la CEE y de su PAC. Por esos años sólo España quedaba receptiva a los maíces pampeanos y, eventualmente, al trigo y a la carne bovina de la pampa.

### *Los años 80*

El contexto de crisis de los años 80 marca, definitivamente, la ruptura de los acuerdos

multilaterales alcanzados, entre los Estados Unidos y la CEE con fondo del GATT, sobre la división internacional del comercio de las producciones agropecuarias.

La situación europea, por estos años es radicalmente distinta: de importadora neta, la CEE pasó a tener excedentes notables en casi todas las grandes producciones.

De esta forma, con las necesidades básicas de la población satisfechas, con un leve aumento en el ingreso de las familias, con un débil crecimiento poblacional, con la baja elasticidad ingreso de la demanda habitual para los alimentos y con productores agropecuarios estimulados a producir utilizando tecnología de punta, todo o casi todo aumento anual de las producciones pasa, lisa y llanamente a engrosar las exportaciones o los "stocks".

Los productores agropecuarios de la CEE sobreinvertieron en la conquista de aumentos de productividad, gracias a los precios garantizados por la PAC.

*"El hecho esencial, dice BERGMAN (1987: 212), es el pasaje reciente de la CEE de una posición deficitaria a una situación excedentaria neta para la mayoría de los productos agropecuarios templados. Un país importador puede hacer lo que él quiere. Protegerse de las importaciones es un derecho ligado a la soberanía nacional. Un exportador neto es mucho menos libre, debe, bajo pena de sufrir represalias, seguir determinadas reglas de buena conducta sobre los mercados mundiales".(9)*

Cuando las necesidades alimentarias se estancan y la demanda solvente no crece, los mercados ganados por los recién llegados no pueden serlo más que a expensas de los exportadores "tradicionales". Decididamente y desde principios de los años 80, la CEE comienza a ocupar espacios comerciales anteriormente usufructuados por los Estados Unidos.(10)

En consecuencia, la reducción de la demanda mundial solvente transforma a la competencia entre los Estados Unidos y la CEE en una guerra comercial que acentúa la desorganización de los mercados mundiales.

Argentina, siempre en posición dependiente y subordinada, no puede, indudablemente, salir beneficiada del avance de las exportaciones europeas de carnes bovinas y de cereales, ni de la pronunciada caída de los precios, la cual es producto de subsidios, de ayudas a la exportación, de remate de excedentes, de liquidaciones de "stocks", de créditos con altas facilidades, etc., etc.

## La Ronda Uruguay

Por primera vez en la historia del GATT, durante esta Ronda la cuestión agrícola no será tratada al margen de la cuestión industrial. El conflicto comercial americano-europeo y el peso presupuestario necesario para mantener la agricultura, son dos cuestiones que sobrevuelan continuamente la mesa de las negociaciones.



Las políticas agrícolas de los países desarrollados han buscado hasta el presente, en el plano nacional, asegurar a los productores agropecuarios un ingreso comparable con el de los demás sectores de la economía; controlar los efectos que la modernización tecnológica producía sobre el conjunto de la población de productores y sobre la ocupación y el mantenimiento del espacio; asegurar una oferta suficiente y a precios razonables para el consumidor; efectuar una contribución variable, pero siempre importante, en la Cuenta Comercial de la Balanza de Pagos. Estas políticas fueron puestas en funcionamiento combinando sostén interno a la producción, protección en la frontera contra las importaciones y subsidios a las exportaciones.

En la actualidad, el rol dinámico de la agricultura como engranaje primordial del crecimiento económico es claramente cuestionado. Se impone una visión que propone controlar los gastos presupuestarios de los Estados, en detrimento de los estímulos al aumento de la producción y de la productividad del sector.

En otras palabras, el debate actual tiende a lograr una reorientación de las políticas agrícolas en el sentido de una reducción del apoyo que se le brinda al sector agropecuario y en el de una mayor integración de éste, en un sistema de intercambio comercial multilateral más abierto. Proyectado sobre el fondo de un viejo e ininterrumpido debate entre librecomercio y proteccionismo, hoy es el turno de discutir sobre el lugar que debe ocupar la agricultura en el escenario económico mundial.

#### *De 1986 a 1989/90*

Una vez este debate instalado en el interior de los países desarrollados, la administración Reagan sorprende con su proposición de negociación: la denominada "opción doble 0". Esto es, la supresión en 10 años de toda subvención a las exportaciones y de toda barrera a las importaciones, igualmente combinada con la eliminación de otros apoyos a la agricultura. Una proposición sin dudas extrema, con poco margen para la búsqueda de consenso y, en consecuencia, bastante inaceptable para la contraparte europea.

En respuesta la CEE propone como punto de partida un congelamiento de las subvenciones y una reducción, en dos etapas, del apoyo a la agricultura. En la primera se implementarían medidas para aliviar los mercados más distorsionados (cereales, indudablemente, productos lácteos, azúcar) y en la segunda podrían considerarse medidas más globales que tenderían a una reducción importante de la protección exterior y de las ayudas directas e indirectas a nivel interno.<sup>(11)</sup>

F.RUNGE (1990), en varios pasajes de su artículo, retomado posteriormente por A. CHOMINOT (1991), se detiene a señalar que la posición de principios de la CEE, durante este período, consideraba aún a la PAC como una piedra angular en la construcción de la Unidad Europea y por esta razón se convertía en no negociable. Actualmente, sostienen estos autores, las cuestiones importantes sobre las cuales se juega la integración son las del Acta Unica. Es decir la integración monetaria, la total liberalización interior de los mercados, la transferencia progresiva de la soberanía nacional, etc.

Por otra parte las prioridades económicas no pasan por la agricultura sino por áreas en donde la lucha por la delantera tecnológica permitirá controlar mercados que incumben a millones de trabajadores y a muchos más consumidores (automóviles, imagen de alta definición, control satelital de la información, etc.). En agricultura las prioridades parecerían estar encaminadas a lograr una producción más cuidadosa del ecosistema y un amplio menú de opciones no alimentarias para sus productos.

En diciembre de 1989, esta vez, es la CEE quien sorprende con su propuesta, alejándose sustancialmente de su posición inicial. Como su sistema de protección, es un sistema lógico formado por partes insolubles, la CEE propone una original noción de Unidad de Medida del Sostén (UMS), la cual incluía las cuantificaciones del sostén interno de los precios (incluyendo *deficiency payment*), de las barreras a la importación y de los subsidios a la exportación. Esta UMS debía reducirse, según su propuesta, de 30% en 10 años.

Esta cuantificación era, en definitiva, la fijación de un nivel de protección en la frontera, una conversión, y más precisamente, una tarificación de las medidas que en ese momento influenciaban al sector agropecuario. Esta tarificación incluía un elemento fijo y otro variable que corregiría, hasta un cierto punto, las fluctuaciones de los precios internacionales y las variaciones en la tasa de cambio de las monedas. Este régimen de dos componentes respondía al doble objetivo de protección y de mantenimiento de precios domésticos dentro de parámetros juzgados razonables.

En nuestra opinión, la propuesta de tarificación de los prelievos variables (juzgada peligrosa por franceses y alemanes) y una reducción del sostén a las exportaciones, lleva a la CEE a jugar un juego que no podrá enteramente controlar y que, más tarde o más temprano, cuestionará definitivamente su sistema de protección de los mercados.

Nos queda, por lo tanto, la sensación de que una aceptación de la propuesta comunitaria sobre la tarificación aceleraría el curso de los acontecimientos históricos, dándose vuelta, de esta manera, la página de los prelievos variables -infalible y nefasto mecanismo de protección, sólo justificable en el tenso contexto internacional y en el mundo que por aquellos años 60 se construía y se preveía-.

Convencidos de que los mencionados prelievos son indefendibles en el tiempo y que por lo tanto habrán de ser finalmente levantados, podría plantearse que uno de los objetivos de la actual Ronda debiera ser el de contribuir a que esto suceda lo más pronto posible.

Como contrapartida de la tarificación, el pedido, esencialmente francés y contestado por holandeses, británicos y dinamarqueses, de rebalance ("*rebalancing*") será incluido en la propuesta de la CEE.

### *El "rebalancing"*

Resumiremos sintéticamente diciendo que la importación de los PSC se explica básicamente porque entran a precios sensiblemente inferiores que los de sus sustitutos. Proviene de países en vías de desarrollo producidos a bajos costos como por ejemplo la

mandioca, desde Thailandia o de industrias americanas, a menudo subvencionadas, como son las industrias del almidón y del etanol.<sup>(12)</sup> Las importaciones de PSC equivalen a más de 25 millones de toneladas de cereales.

La CEE demandaba que una disminución en la protección del mercado de los cereales debería ser parcialmente compensada y equilibrada con la instauración de derechos de aduana a los PSC.

El proyecto original de "rebalancing" también incluía en la tarificación a las importaciones de soja y derivados.<sup>(13)</sup>

Por la importancia que esto tiene para las exportaciones argentinas -las exportaciones de granos oleaginosos y de sus subproductos, harinas y aceites, son, por mucho, las más importantes del sector agropecuario pampeano y argentino- detallamos la propuesta original de la CEE.

- Fijación de un contingente fijado en un 8% superior a los volúmenes de importación observados.

- Derechos de importación, dentro del contingente, de 6% para los granos y de 12% para las harinas.

- Fuera del contingente, derechos de importación disuasivos.

Más allá de los efectos preocupantes que todo derecho a la importación genera, esta propuesta agregaba un nuevo motivo: el diferencial de entrada castigaba más a las exportaciones sudamericanas, centradas principalmente en harinas, que a las americanas, en donde el grano es exportado en una mayor proporción.

Además, el diferencial de entrada incitaba a una importación suplementaria de granos para su trituration en suelo europeo. Este diferencial no debe ser del 50% sino del 80%, de esta manera coincide con el rendimiento de la trituration del grano de soja (80% harina, 20% aceite).

Sin embargo, en el contexto actual, en donde los aires de liberalización del comercio internacional llevan largamente la delantera, una propuesta como la del "rebalancing" es de muy difícil aceptación. No obstante, si consideramos que las negociaciones se resuelven esencialmente entre las potencias industriales y que la agricultura no es el único aspecto a discutir en el seno del GATT, digamos que nada es imposible de suceder ni está de antemano descartado.

A lo largo del año 90, la negociación siguió su curso sin grandes novedades. Hacia octubre y en vísperas de las grandes negociaciones de diciembre, los americanos intentan obtener un compromiso de reducción de un 90%, de las medidas de protección a la entrada, en 5 años. Las medidas de apoyo interno a la agricultura debían disminuir un 70%, en 10 años.

Aunque alejados de sus posiciones iniciales las proposiciones de los principales negociadores aparecían como inaceptables. La reunión de diciembre se cerró con un fracaso esperado.

## Con una mirada en el GATT: reformas en la PAC

La reforma de la PAC es un vasto debate, diríamos inevitable, que excede las fronteras de política agrícola "strictu-sensu". En él está la búsqueda de un cierto equilibrio entre competitividad, mantenimiento de un espacio rural habitable y cuidado del medio ambiente, entre ayuda para modificar las estructuras de las explotaciones, política de precios y mantenimiento de diferentes tipos de agriculturas -la agricultura familiar entre ellas-.

Es un debate que concierne a los agricultores y a la sociedad entera y es un debate en el cual se está pensando un nuevo rol económico y social de la agricultura y a partir del cual se definen políticas de sostén para usos no alimentarios de los productos agrícolas. -La degravación impositiva para incentivar la producción de combustibles de origen agrícola (etanol y diéster a partir de aceites) y para los usos químicos (ésteres para lubricantes, sorgo para papelería, almidonería) son búsquedas que, sin lugar a dudas, abrirán un abanico importante de posibilidades y un perfil más "ecológico" de consumo, reemplazándose paulatinamente, por ejemplo, los derivados del petróleo-.

Los analistas en general coinciden que la reforma en curso es una reforma sin precedentes. Aunque teñida con rasgos de continuidad, desde el Libro Verde en adelante, la reforma en curso daría lugar al menos a dos hechos inéditos y de singular importancia: el peso de la financiación del presupuesto agrícola se estaría corriendo desde el consumidor al contribuyente (a la manera de los Estados Unidos) y habría un resquebrajamiento en uno de los postulados vertebrales de la PAC, el de la preferencia comunitaria.

Aunque con modificaciones, a la propuesta original, la orientación de reforma sugerida por Mac Sharry, el Comisionado Agrícola de la CEE, ha sido aceptada. En síntesis: reducción de los volúmenes producidos, extensificación, menor apoyo a las explotaciones más productivas superiores a 50 ha. y preservación del tejido social en el espacio rural, parecieran ser los tres pilares más importantes. El resquebrajamiento de un sistema pensado en un mundo muy diferente al actual, una de sus consecuencias.

Este hecho ha generado expectativas en cuanto a un acercamiento de las posiciones a nivel del GATT.

### *El panel soja y la sombra del "rebalancing"*

Frente a un panorama de aumento significativo en las producciones oleaginosas, en abril de 1988, el gobierno americano se presenta al GATT para cuestionar la política europea en materia de granos oleaginosos, entendiendo que el régimen de subsidios socavaba el acuerdo alcanzado en 1962, durante la Ronda Dillon. En mayo de 1989 la CEE acepta una solución del conflicto a través de un arbitraje y se compromete a considerarlo cualquiera sea el resultado.<sup>(14)</sup> El 30 de noviembre de 1989 Europa era condenada.

En consecuencia, la Comisión de la CEE adopta, hacia fines de julio de 1991, un

nuevo mecanismo de sostén a las producciones comunitarias de oleaginosos. Sin embargo, esta reforma del reglamento oleaginoso es transitoria ya que deberá fundirse en una sola pieza, próximamente, con el actual proceso de modificaciones en el conjunto de la Política Agrícola de la Comunidad, dinamizado por Ray Mac Sharry.

Se trata también, de una especie de globo de ensayo que apunta a medir y a campear las reacciones que se producen, tanto a nivel de las fuerzas productivas, al interior de la CEE, como en el nivel internacional. En este nivel, la CEE, busca determinar si sus ayudas previstas, en el marco de las grandes modificaciones de la PAC, son compatibles con las reglas del comercio internacional, definidas en el seno del GATT, y si son, además, bien vistas por los Estados Unidos.

Una vez conocido el nuevo reglamento comunitario, Washington renovó sus quejas por estimar elevado el monto de subvención otorgado a las producciones oleaginosas, el cual seguiría reduciendo la competitividad de los productores estadounidenses.

El Panel volvió a considerar que los beneficios de Estados Unidos, respecto del arancel "0" obligatorio para las oleaginosas, continuaban siendo afectados por el nuevo esquema de subvenciones. Recomendó a la CEE rever su nuevo reglamento oleaginoso o bien renegociar sus posiciones arancelarias. La CEE opta por esta última alternativa, es decir por la desconsolidación de la posición arancelaria y por la negociación de compensaciones a los afectados -Estados Unidos en la primera línea-.

Esta decisión europea no hace más que retomar su proposición original de "rebalancing". Circunstancia ésta que pone en alerta al complejo oleaginoso pampeano, el más dinámico de todos en los últimos 15 años, en la Argentina.

### **Comentarios finales**

La mayoría de los analistas coinciden en destacar que un acuerdo entre las partes a nivel del GATT acarrearía, junto con una mayor libertad en el comercio y una reactivación en el mismo, un aumento en los precios internacionales de los productos agropecuarios. No obstante debe tenerse en cuenta que no todos los complejos alimentarios pampeanos se verán beneficiados por igual, pueden, por el contrario, existir diferencias de consideración, el caso recién mencionado del complejo oleaginoso puede servirnos de ejemplo.

Concluiremos enunciando una serie de hipótesis que conciernen, principalmente, al más importante cliente comercial de productos agrícolas argentinos, la Comunidad Económica Europea.

- La CEE se encamina hacia un menor volumen de sus producciones. El modelo de la modernización agrícola de la posguerra, basado en la maquinización y en el consumo masivo de agroquímicos derivados de la petroquímica no sólo comienza a mostrar sus límites productivos sino que además contamina. En la CEE se buscan alternativas de producción más "ecológicas". En definitiva, se producirá menos y quizás, más caro.

- En los países desarrollados, y por lo tanto también en la CEE, se está estructurando un nuevo modelo productivo que reemplazará al anterior (maquinarias + agroquímicos),

y que se internacionalizará tanto como aquél. Dicho modelo, para consolidarse en el espacio nacional de los países desarrollados, necesita de grandes inversiones en investigación y desarrollo, importantes garantías y en definitiva, de una política clara en protección. Por lo tanto,

- Habrá barreras de protección de nuevo tipo, diferentes de los prelievos variables. No es posible que mercaderías mucho más baratas penetren y compitan libremente afectando la consolidación del nuevo modelo productivo, seguramente, más "ecológico". Si bien aún estamos lejos de la aceptación de un "anti-dumping ecológico", no sería descabellado que se avance en este sentido.

- Terminada la carrera hacia el volumen, en la CEE se inicia un período en donde se acentúan las interrelaciones entre el sector agrícola y el agro-alimentario. De la economía de escala se pasa a la economía de relación, de la producción de productos estandarizados a la producción de productos de variedad, dirigidos hacia numerosos e importantes nichos de mercado. Luego, una vez afianzado el nuevo modelo productivo, la producción indiferenciada pampeana sólo podrá entrar a los mercados europeos a precios reducidos porque no cumplirán con las especificaciones requeridas por los industriales europeos. Luego, por otra parte, los volúmenes requeridos por los industriales, dado la existencia de innumerables nichos comerciales, no justificarán el transporte de nuestros productos agrícolas hasta la CEE.

- Es muy posible que Austria sea el miembro número 13 de la CEE. Otros cinco países están a la espera. Pidieron su entrada Turquía en 1987, Chipre en 1990, Malta en 1990, Suecia en 1991 y Suiza más recientemente. Se espera que Polonia, Hungría y Checoslovaquia lo hagan de un momento a otro. ¿Debemos hablar de una CEE de 13, de 18 o de 24? Europa del Este es una gran productora de cereales y carnes. Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria producen 100 millones de toneladas para una población cercana a los 100 millones de habitantes. Si tuvieran una estructura de consumo similar a la europea tendrían un disponible exportable de 50 millones de toneladas (más del 25% del actual mercado mundial de cereales). Europa del Este es igualmente exportadora neta de carnes. Luego, y por razones estrictamente económicas como geopolíticas, la nueva política europea de cereales y carnes se hará junto con los Países del Este y lo que es también más importante, si consideramos que la CEE es nuestra principal compradora, es bien probable que la política sobre oleaginosos se regule y se acuerde con esos gigantes agrícolas que al Este comenzarán, de un momento al otro, a despertarse.

Haya o no haya acuerdo en el GATT, los próximos años nos deparan trascendentes mutaciones. Es por ello que el trabajo de imaginar un futuro mejor para las exportaciones argentinas y para las pampeanas, en particular, debe, imperativamente, continuar ...

## NOTAS

(1) Para evitar que un aire de pesimismo envuelva las previsiones respecto del futuro de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, debe tenerse presente y a manera de ejemplo que la última Ronda del GATT, la Ronda Tokio, demoró 7 años en concluirse (desde 1973 hasta 1979) y que en ella, a diferencia de ésta que es mucho más vasta, sólo se trataba de intercambios de concesiones aduaneras. No obstante, debe también recordarse que aquellos inicios de los años 70 eran fecundos en transformaciones significativas, las cuales retrasaban cualquier tipo de acuerdo. Recordemos, por ejemplo, el abandono de la paridad oro-dólar, la escalada en los precios agrícolas y del petróleo, en definitiva, la inestabilidad del período.

(2) Por ejemplo, en 1985 la CEE decidió aumentar los derechos de aduana de los magnetoscopios de 8% a 14%. En contrapartida, se vio obligada a disminuir sus impuestos aduaneros sobre las calculadoras electrónicas, las radios y los lectores de cassettes portátiles, etc., del 17% al 14%. (Véase SOLAGRAL, 1990:7)

(3) El precio garantizado por la CEE a sus productores agropecuarios, salvo en épocas como fueron por ejemplo, los años 1973 y 1974, es superior en varios puntos al precio del mercado mundial. Por otra parte debe señalarse que al interior de la CEE los tradicionales derechos de aduana siguen existiendo y son negociados o negociables en todas las Rondas del GATT, pero el mecanismo prohibitivo por excelencia a la entrada de productos agropecuarios, es el de los prelievos variables.

(4) La CEE siempre ha negado enfáticamente cualquier asimilación entre restituciones y subsidios. Para ella los segundos constituirían medidas incitativas, hasta de "dumping" en tanto que las restituciones tienen como objetivo la reubicación del producto comunitario en situación de competencia, es decir, iguala los precios de los productos a exportar con los del mercado mundial.

(5) A decir verdad, la primera gran eliminación de la Argentina, del comercio mundial de la posguerra, se produjo a causa del Plan Marshall, el cual inundó Europa del Oeste con la producción agropecuaria de los Estados Unidos, desplazando a nuestro país, a partir de 1948/49 y durante buena parte de los años 50.

(6) Como respuesta a mediano plazo la CEE bosquejará una respuesta que se asentará sobre tres columnas: facilitará la construcción de instalaciones de almacenamiento; seguirá una política de diversificación de sus compras de productos para la alimentación animal. Brasil y Argentina serán los principales beneficiados (en 1970, los Estados Unidos proveían el 96% de las necesidades de la CEE en granos de soja y el 86% de las harinas proteicas); promoverá firmemente el desarrollo de sus producciones locales de oleaginosos (colza, soja y girasol) y de proteinosos (arveja, lupino, etc.).

(7) Los PSC comprenden la mandioca, las batatas, residuos agroindustriales salidos del procesamiento del maíz (como el "corn gluten feed") o de los citrus, residuos de braserías, etc. Durante la Ronda Kennedy se había consolidado un derecho de entrada de solo el 6% "ad valorem" sobre la mandioca.

(8) Las importaciones de PSC pasan rápidamente de 6,2 millones de toneladas, en 1976, a una media anual de 14 millones entre 1982 y 1984. Estas importaciones frenan la utilización de los cereales europeos en la alimentación animal y determinan, como consecuencia, un crecimiento de los saldos exportables de la CEE, compitiendo cada vez más crudamente con los exportadores tradicionales: Estados Unidos, Canadá, Argentina, etc.

(9) Debe recordarse que la época de formación de la CEE y de la estructuración de la PAC coinciden con la maduración del modelo de industrialización sustitutiva en los países no desarrollados. Es decir, era una época en la cual la protección de los mercados internos era consentida y hasta estimulada desde los centros de poder económico y financiero y en donde el concepto de soberanía nacional era un componente importante de estas políticas.

(10) Debemos destacar que la política monetaria del dólar caro sustentada por el gobierno americano de R. Reagan contribuyó a la pérdida de competitividad de sus exportaciones y de algunos de sus clientes comerciales tradicionales.

(11) Esquemáticamente, en el seno del GATT Uruguay, podrían diferenciarse además, la posición del Grupo Cairns, formado por un grupo de países entre los que se encuentra Argentina, Brasil, Canadá, Australia, etc. Este conjunto heterogéneo de exportadores tiene una visión más solidaria con los Estados Unidos que con la CEE. Se distingue también la postura de Japón, muy cuidadoso de su seguridad alimentaria y la de un grupo de importadores netos (Egipto, Jamaica, Marruecos, Perú, México) quienes pretenderían medidas de prevención ante un posible aumento en los precios agrícolas, en caso de lograrse un acuerdo en la Ronda en curso.

(12) Aquí hay otra amenaza latente para el consumo interno de los cereales europeos: la "Clean Air Act" del gobierno americano, la cual exige una tasa obligatoria en los carburantes a partir de noviembre del 92, aumentará sensiblemente el procesamiento de maíz para la producción de etanol. En consecuencia, habrá un aumento exponencial de PSC en el mercado mundial.

(13) Durante las negociaciones en Bruselas, en diciembre de 1990, esta propuesta de aplicar impuestos a la entrada de la soja y derivados habría sido levantada.

(14) En caso de desacuerdos entre los países adherentes, la creación de un Panel integrado por un grupo de expertos es una de las opciones.

## BIBLIOGRAFIA

- BERGMAN, D., BAUDIN, P., *Politiques d'avenir pour l'Europe agricole*, INRA-Economica, Paris, 1989.
- BERTRAND, J.P., LAURENT, C., LECLERCQ, V., *Le monde du soja*, Edition La Découverte, Paris, 1984.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Perspectives de la politique agricole commune. Le livre Vert de la Commission*, COM (85) 333 Final, Bruxelles, 1985.
- CHOMINOT, A., "Economie mondiale des grandes cultures: les enjeux internationaux: CEE et USA, confrontation ou compromis?", en *Perspectives Agricoles*, N° 159, Paris, junio 1991.
- DELORME, H., "Le contentieux agricole CEE-Etats Unis. Le cas des céréales", en BOURRINET, J. (dir.), *Les relations Communauté Européenne-Etats Unis*, Economica, Paris, 1987, págs. 245-251.
- DEVOTO, R., *Stratégie de développement des productions des oléo-proteagineux dans la pampa argentine*, DEA Géographie, Université Toulouse-Le Mirail, 1990.
- GAGINARD, R., *La pampa argentine. L'occupation du sol et la mise en valeur*, Thèse de Doctorat d'Etat, Université de Bordeaux, 1979.
- MAC SHARRY, R., L'agriculture dans la Communauté: perspectives et contraintes, en *Agra-Europe* N° 1628, enero 1991.
- RUNGE, F., "Illusion and reality in international agricultural trade negotiations", en *Scope and limits of the liberalization of agricultural policies*, Paris, diciembre, 1990.
- SOLAGRAL, GATT, *la liberté des grands*, Solagrall-formation, Lyon, 1989.
- TUBIANA, L., "La France et l'organisations des marchés agricoles internationaux", en COULOMB (dir.) et al., *Agriculteur et la Politique*, Presses de la Fondations Nationales des Sciences Politiques, Paris, 1989, págs. 128-144.