

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA

26 NOV. 2001

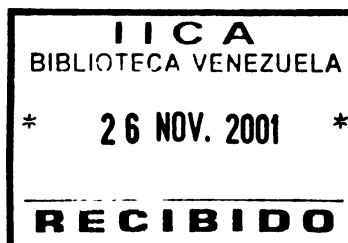
RECIBIDO

7441046302018



AMPD





**PERSPECTIVAS DEL COMERCIO Y LAS
NEGOCIACIONES AGROPECUARIAS EN LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO:
IMPLICACIONES PARA LOS PAISES DE LA ALADI**

Eugenio Díaz-Bonilla y Carolina Díaz-Bonilla

**Seminario - Taller
NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES
EN AGRICULTURA**

Montevideo, 6 y 7 de Julio de 2000

00006351

112
041
83

CONTENIDO

INTRODUCCION

CAPITULO I EVOLUCION HISTORICA, PROYECCIONES Y SIMULACIONES DE LA PRODUCCION Y COMERCIO AGROPECUARIOS MUNDIALES

1. PATRONES DE PRODUCCION Y COMERCIO POR PRODUCTOS

- A. Vision General Sobre Produccion, Comercio y Precio**
- B. Cereales en General**
- C. Trigo**
- D. Maiz**
- E. Arroz**
- F. Azucar**
- G. Algodón**
- H. Semillas Oleaginosas**
- I. Aceites Vegetales**
- J. Tortas y Harinas Vegetales**
- K. Carne Bovina**
- L. Carne de Aves**
- M. Leches Deshidratadas**

2. PROYECCIONES BASICAS Y DE POSIBLES RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES AGROPECUARIAS

- A. Proyecciones Basicas**
- B. Escenarios de Liberalizacion**
 - B.1 OECD**
 - B.2 GTAP**

CAPITULO II DIFERENTES MEDIDAS DE APOYO A LA PRODUCCION Y EXPORTACIONES AGROPECUARIAS

1.. MEDIDAS DE PROTECCION Y APOYO

- A. Aspectos Generales**
- B. Estados Unidos**
 - B.1. Visión General**
 - B. 2 Contratos de flexibilidad**
 - B.3 Prestamos de comercialización**
 - B.4 Productos lácteos**



- B.5. Otros apoyos
- C. Union Europea
 - C.1 Antecedentes
 - C.2 La Reforma de 1992
 - C.3 Evolución posterior de los programas de apoyo
 - C.4 La Agenda 2000
- D. Japon
 - D.1 General
 - D.2 Arroz
 - D.3 Otros productos
 - D.5. Otros temas y programas
- E. Canada
 - E.1 General
 - E.2 Cambios de políticas en 1995/96
 - E.3 La Cuenta de Estabilización del Ingreso Neto (Net Income Stabilization Account o NISA)
 - E. 4. Programas de apoyo recientes
 - E. 5 Lácteos
 - E. 6 Reformas de la Canadian Wheat Board
 - E. 7 Nuevos sistemas de inspección de alimentos

2. PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

A. Introduccion

B. Estados Unidos

- B.1 The Market Access Program (MAP)
- B.2 Emerging Markets Program (EMP)
- B.3 Foreign Market Development Program (FMD)
- B.4 Export Enhancement Program (EEP)
- B.5 Dairy Export Incentive Program (DEIP)
- B. 6 Facility Guarantee Program (FGP)
- B. 7 Export Credit Guarantee Programs
- B. 8 Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)

C. Canadá

- C.1 General
- C.2 Programas Del Gobierno Naciona
- C.3 Canadian Wheat Board
- C.4 Otros Programas

D. Francia

- D.1 General
- D.3 Cfce
- D.2 Sopexa
- D.4 Coface
- D. 5 Otros Programas
- D. 6 Subsidios a las Exportaciones



- E. Italia
- F. España

3. BARRERAS NO ARANCELARIAS

- A. Introducción
- B. Salvaguardas, Derechos Compensatorios y Derechos Antidumping
- C. Barreras No Arancelarias Tradicionales
 - C. 2 Cuotas y Licencias de Importación
 - C. 3 Empresas Estatales de Comercialización
- D. Temas Sanitarios, Fitosanitarios Y Ambientales
- E. Estándares de Técnicos y Estándares de Calidad, Etiquetado y Empaquetado
- F. Aspectos Administrativos y Otros

CAPITULO III POSICIONES DE DIFERENTES GRUPOS Y POSIBLES CURSOS DE ACCION PARA MIEMBROS DE LA ALADI

1. PRINCIPALES POSICIONES

2. POSIBLES COMPONENTES DE UNA POSICION COMERCIAL PARA LA REGION

- A. Subsidios de exportación, Dumping, y Temas Relacionados
- B. Acceso de Mercado
- C. Apoyo Doméstico
- D. Temas Sanitarios y Fitosanitarios
- E. Los problemas de los países y grupos más vulnerables desde la perspectiva de la seguridad alimentaria
- F. Otros Temas
- G. La Economía Política de las Negociaciones

BIBLIOGRAFIA



PERSPECTIVAS DEL COMERCIO Y LAS NEGOCIACIONES AGROPECUARIAS EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: IMPLICACIONES PARA LOS PAISES DE LA ALADI

Eugenio Díaz-Bonilla y Carolina Díaz-Bonilla ¹

Agosto 2000

INTRODUCCION

El presente documento fue encomendado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para ser presentado en el Seminario Taller sobre “Negociaciones Comerciales Internacionales en Agricultura”, organizado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), BID-INTAL e IICA, con la colaboración de la Secretaría de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la FAO , realizado el 6 y 7 de Julio del 2000 en Montevideo, Uruguay

En el Capítulo 1 se analizan las perspectivas de la demanda, oferta, comercio y los precios y las proyecciones realizadas por distintos organismos y centros de investigación. También se identifican y comentan brevemente los principales factores que afectan y condicionan las situaciones de oferta, demanda y precios, en los que se fundamentan las proyecciones anteriores . Los productos analizados, según lo que fuera requerido, son los siguientes: maíz, arroz, trigo, soya, aceites vegetales, tortas de semillas oleaginosas, azúcar, algodón, carne bovina, carne de pollo y leches deshidratadas. En el Capítulo 2 se identifican las principales medidas adoptadas por los países desarrollados para proteger la producción doméstica de esos productos agrícolas, así como para facilitar su colocación en los mercados internacionales. El análisis incluye temas sobre acceso de mercados, ayudas internas, subsidios a las exportaciones y barreras no arancelarias de tipo sanitario o técnico. Finalmente, en el Capítulo 3 se reseñan las principales posiciones que sobre el comercio internacional de dichos productos hayan expresado los principales países consumidores u otros proveedores importantes y se formulan recomendaciones para la adopción de posiciones de los países de la ALADI en defensa de sus intereses comerciales.

¹ Consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) e investigador del Instituto Internacional de Políticas Alimentarias (IFPRI) e investigadora de The Johns Hopkins University , respectivamente.



CAPITULO I. EVOLUCION HISTORICA, PROYECCIONES Y SIMULACIONES DE LA PRODUCCION Y COMERCIO AGROPECUARIOS MUNDIALES

I. PATRONES DE PRODUCCION Y COMERCIO POR PRODUCTOS

A. VISION GENERAL SOBRE PRODUCCION, COMERCIO Y PRECIOS

En las últimas décadas la producción agropecuaria mundial ha tenido importantes cambios. El Gráfico I.A.1 muestra la participación de diferentes regiones productoras de importancia: los Estados Unidos, la Unión Europea (15 miembros), China, India y América Latina y el Caribe (ALC)². El cambio más notable es el aumento de la participación de China desde alrededor de 10% a más del 20%. Estados Unidos y Europa han ido perdiendo participación en la producción, mientras que la India y Latinoamérica han aumentado ligeramente su porcentaje. En el Gráfico I.A.2, se muestra la participación de ALC con y sin Brasil. Se puede apreciar que el ligero aumento de participación de ALC se debe a este último país; sin Brasil, el conjunto de la región ha mantenido su participación en la producción mundial alrededor del 6.5-7% del total.

Los Gráficos I.A.3 y I.A.4 muestran la posición neta de comercio agropecuario (exportaciones menos importaciones, en dólares corrientes) para diferentes grupos exportadores e importadores. Hay varios puntos importantes que deben notarse. Las Américas como un todo (ALC, Estados Unidos y Canadá) son el principal origen de las exportaciones netas³, mientras que Asia es la principal fuente de demanda. En promedio en la última década, EEUU ha exportado algo más de 21.000 millones de dólares, contra unos 19.000 millones de dólares por parte de ALC. Pero en los dos últimos años (1997 y 1998) ALC ha superado a los Estados Unidos en exportaciones netas. Canadá ha mantenido exportaciones netas de alrededor de 5.000 millones. Asia había llegado a casi 60.000 millones de dólares de importaciones netas, pero luego de la crisis de 1997 las importaciones en los años siguientes se redujeron en alrededor de 10.000 millones de dólares.

² La producción está medida en dólares constantes de 1989-1991 según las estadísticas calculadas por la FAO (ver FAOSTAT). En las estadísticas de la FAO China incluye Taiwan.

³ Oceanía (básicamente Australia y Nueva Zelanda) también es una región exportadora neta, pero a niveles mucho menores que las Américas como un todo.



El segundo punto a notarse es que la Unión Europea que era un importador neto de alrededor de 30.000 millones dólares hacia fines de los setenta, ha ido reduciendo año a año su demanda, en buena medida debido a políticas agropecuarias proteccionistas, hasta convertirse en un exportador neto en algunos de los últimos años.

Un tercer punto es el comportamiento cambiante de las exportaciones netas de China, que oscilan entre déficits y superávits. En la medida que estas oscilaciones se deban en parte a cambios de políticas y no a razones climáticas, debería esperarse que el ingreso de ese país a la Organización Mundial del Comercio contribuya a estabilizar este patrón oscilatorio de exportaciones netas.

Finalmente, tanto Africa como los países de la ex-Unión Soviética (comúnmente llamadas economías en transición) tienen déficits de entre 5.000 y 10.000 millones de dólares por año.

El resultado neto agregado es que, con la paulatina desaparición de la Unión Europea como un demandante neto, son principalmente las Américas (junto con Oceanía) quienes abastecen a Asia, Africa y las economías en transición.

El Gráfico I.A.5 presenta la tendencia de los precios reales calculados por el Banco Mundial para los principales productos ⁴. Durante la década de los noventa los precios mundiales de buena parte de los productos analizados han caído, en términos reales, a algo menos de la mitad que los vigentes a principios de los setenta (aún antes de las alzas generadas por el shock petrolero). Este significativo deterioro de los precios internacionales ha afectado profundamente al nivel de ingresos reales y rentabilidad de la agricultura en la gran mayoría de los países.

Si bien los avances tecnológicos han llevado históricamente a una persistente caída de los precios reales de los productos agropecuarios, el derrumbe de los precios de los productos agropecuarios, especialmente en la segunda mitad de los ochenta, ha sido fundamentalmente

⁴ Es el precio mundial del producto deflactado por el valor unitario de las exportaciones de manufacturas a nivel mundial.



determinado por las políticas macroeconómicas y agropecuarias de diferentes países claves en la ecuación de oferta y demanda mundiales ⁵

Las políticas macroeconómicas de los países desarrollados cambiaron marcadamente en los años ochenta respecto del enfoque seguido en la década previa. En los setenta, los países desarrollados, y especialmente los Estados Unidos, intentaron combatir el impacto de los shocks petroleros sobre el desempleo y la actividad económica, mediante políticas expansivas que mantuvieron la demanda agregada a un nivel insostenible, aceleraron la inflación, deprimieron el valor del dólar e hicieron que las tasas de intereses se tornaran negativas en términos reales. La demanda en rápido crecimiento mantuvo altos los precios agrícolas durante la década, lo que junto con los intereses bajos o negativos estimuló el incremento de la capacidad productiva agropecuaria en el mundo, incluyendo numerosos países exportadores, aun aquéllos que no tenían subsidios a la producción.

En la primera mitad de los años 80, la macroeconomía internacional y las políticas económicas cambiaron nuevamente de manera brusca. El realineamiento de las fuerzas políticas, especialmente en los Estados Unidos e Inglaterra, llevaron a programas gubernamentales que enfatizaban la lucha contra la inflación. Los gobiernos de los países industrializados, después del segundo impacto petrolero, decidieron atacar los altos precios de la energía (y de toda una gama de productos primarios) mediante medidas monetarias restrictivas. La recesión de la economía mundial de principios de los ochenta deprimió en gran parte la demanda efectiva de productos agrícolas. También, la manera de encarar la crisis de la deuda (exigiendo que los países en desarrollo se ajustaran bruscamente a los cambios en los flujos de capital) llevó al incremento de la producción agropecuaria en esos países, lo que a su vez redujo sus importaciones o aumentó sus exportaciones.

A nivel de políticas agropecuarias, por diferentes razones los Estados Unidos, Europa y Japón y otros países desarrollados expandieron programas de protección y subsidios a sus sectores agropecuarios. La crisis petrolera también fue percibida como parte de la inquietud más general del agotamiento de los recursos naturales y la posible escasez de alimentos en un futuro

⁵ Lo que sigue está basado en Diaz-Bonilla, 1991, 1999 y 2000



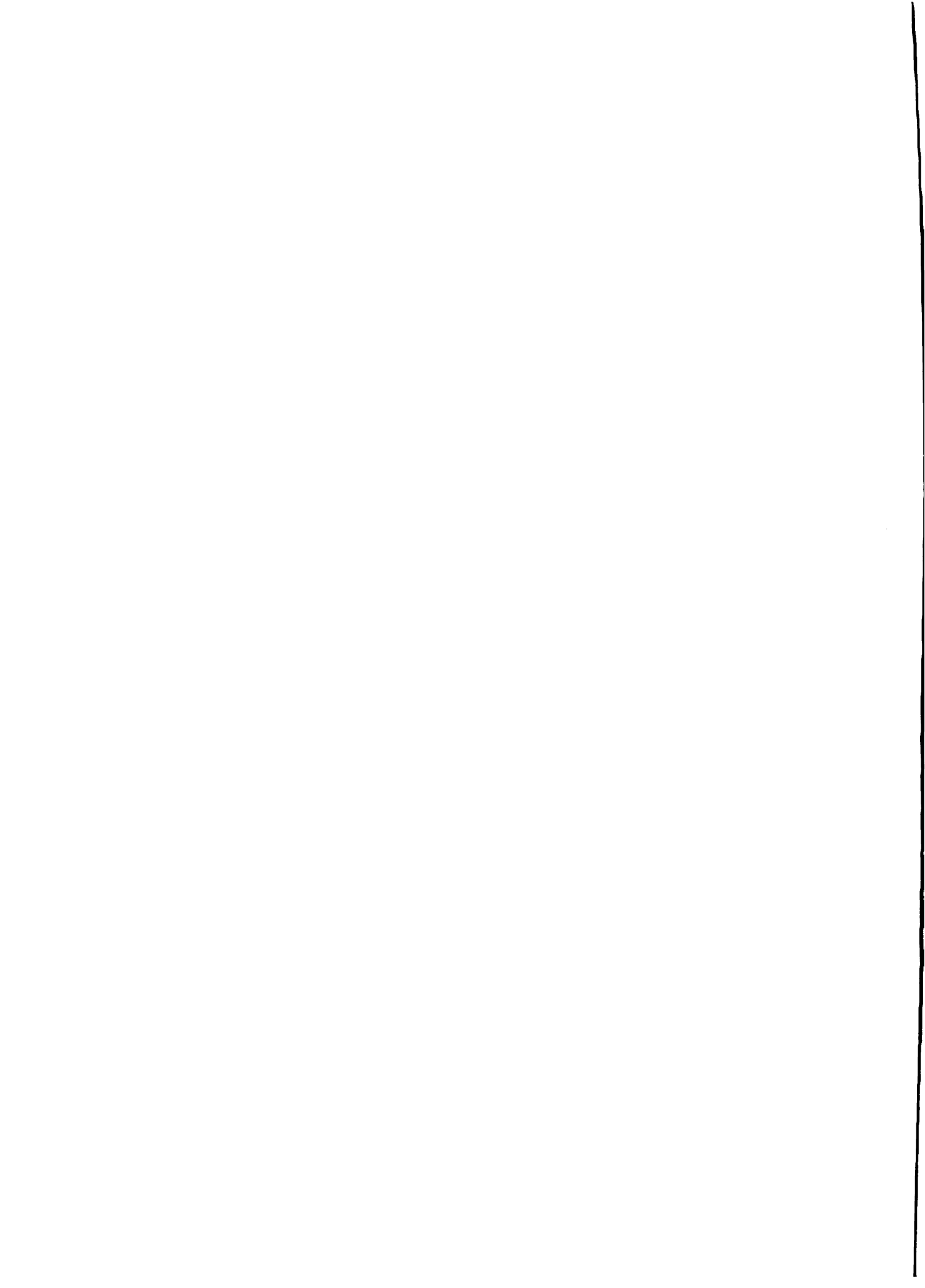
cercano. Por lo tanto, se consideró razonable mantener el estímulo a la producción agropecuaria. En particular, la entonces Comunidad Económica Europea y ahora Unión Europea, pasó en los ochenta de ser un importador significativo de productos agropecuarios a ser un exportador neto de varios de ellos, impulsada por las políticas distorsionantes de la Política Agropecuaria Común (PAC) (ver secciones sobre diferentes productos). Por su parte en los Estados Unidos, la Ley Agropecuaria de 1981 llevó a un sustancial incremento del nivel de subsidios internos y del porcentaje de agricultores que pasaron a depender de la ayuda estatal. Esto generó una importante acumulación de stocks por parte del sector público que se vio obligado a comprar la producción. Pero con la Ley Agropecuaria de 1985, el gobierno norteamericano comenzó una agresiva política de reducción de los stocks acumulados, a través del subsidio a las exportaciones. Estos cambios de políticas de los EEUU, que primero sostuvieron los precios a niveles artificialmente altos y luego llevaron a una desacumulación abrupta de stocks, generaron gran inestabilidad en el mercado mundial.

El total de subsidios directos e indirectos asociadas con la agricultura en Europa Occidental, Estados Unidos, Japón y Canadá, fue del orden de los 250.000 a 290.000 millones de dólares en la segunda mitad de los años 80 (cifra superior al 2% del Producto Interno Bruto de esos países) (OECD, 1999).

La caída en los precios reales se hizo más notoria desde la segunda mitad de los ochenta, donde además comenzó a desarrollarse una lucha de subsidios entre los Estados Unidos y la Unión Europea.

Mientras tanto el cambio tecnológico se aceleró en los países en desarrollo, quienes trataron de expandir los beneficios de la "revolución verde". India dejó de ser un importante comprador en el mercado mundial y China incrementó notablemente su producción agrícola, debido tanto a los avances tecnológicos como a cambios radicales de política económica hacia finales de los años setenta, que enfatizaron la descentralización y los mecanismos de incentivo de precios para los productores agrícolas.

Otros cambios importantes para la ecuación de oferta y demanda mundial tuvieron que ver con la situación de la ex-Unión Soviética. Durante los setenta, al ser un importante



exportador de petróleo y oro, se benefició sustancialmente de los aumentos de precios de estos productos. Uno de los resultados fue que, en un cambio significativo de políticas, la Unión Soviética, en la primera mitad de los setenta, decidió utilizar parte de las ganancias adicionales por el mayor precio de sus exportaciones para comprar alimentos en el mercado mundial. Esta decisión ayudó a sostener niveles altos de demanda mundial para productos agropecuarios en la década de los 70 y 80. Posteriormente, los problemas económicos y políticos de la ex-Unión Soviética, disminuyeron considerablemente su presencia como comprador en los mercados mundiales y las Repúblicas de la URSS pasaron a depender del crédito internacional para proveer su demanda interna. La consecuencia fue la desaparición casi total, en la primera mitad de los noventa, de un mercado que por alrededor de veinte años, había sido uno de los destinos mundiales principales para las exportaciones agropecuarias de diferentes países.

El exceso de capacidad productiva creada en los setenta, encontró que la demanda efectiva decayó significativamente en los ochenta y los temores respecto de la falta de alimentos fueron reemplazados por preocupaciones generalizadas respecto de la deflación y el exceso de producción. Los problemas del desequilibrio entre la oferta y la demanda fueron, en parte, enmascarados por la acumulación de stocks en los Estados Unidos durante la primera parte de los años ochenta. Pero cuando en los Estados Unidos la Ley de 1985 cambió las políticas agrícolas de ese país, el exceso de oferta quedó evidenciado en su plenitud. La desaceleración de la economía mundial entre 1990 y 1992 (especialmente como resultado del lento crecimiento y luego recesión de los Estados Unidos), ejerció un efecto depresivo adicional sobre la demanda y los precios mundiales de toda una gama de productos agropecuarios. Luego del breve período de mejora de precios agropecuarios a mediados de los noventa, las sucesivas crisis financieras en México (1995), Asia (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999) contribuyeron a la caída de los precios de los productos primarios en 1998-99 (especialmente la crisis asiática).

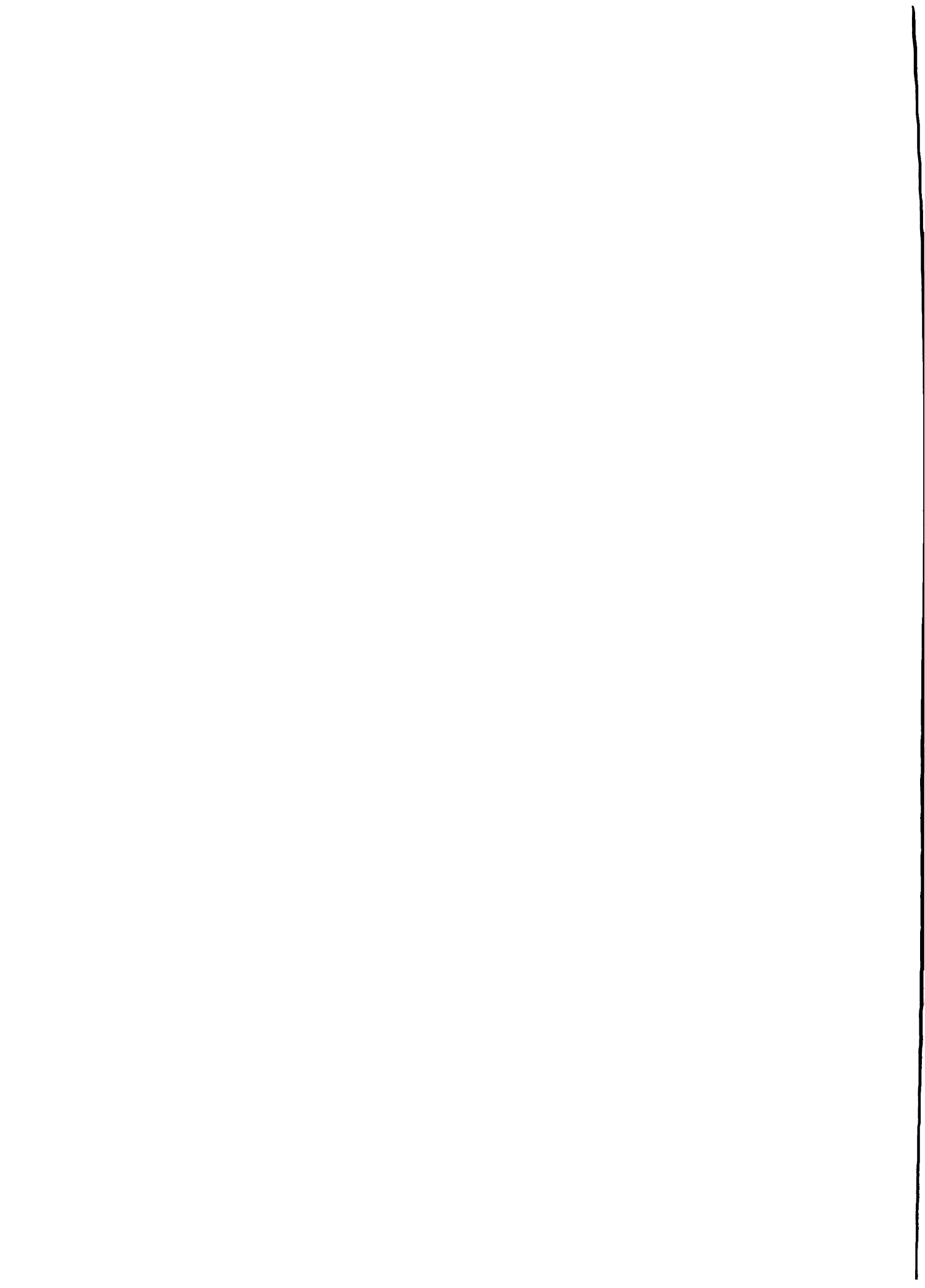


Gráfico I.A.1.

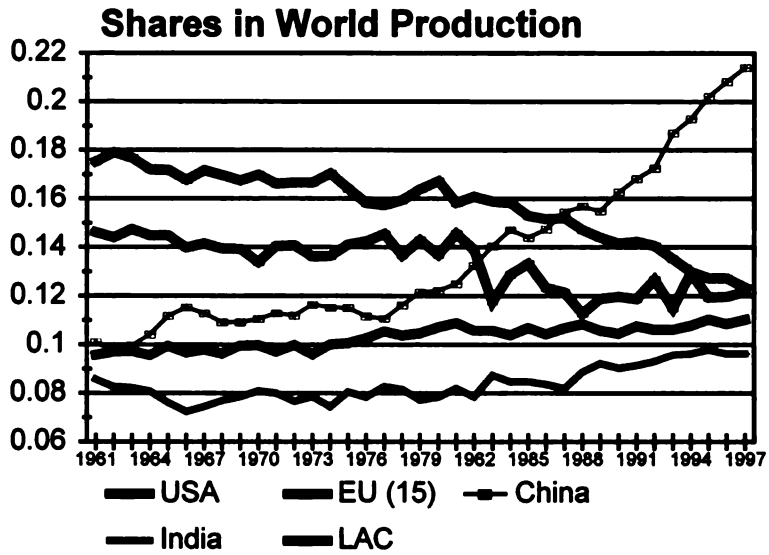
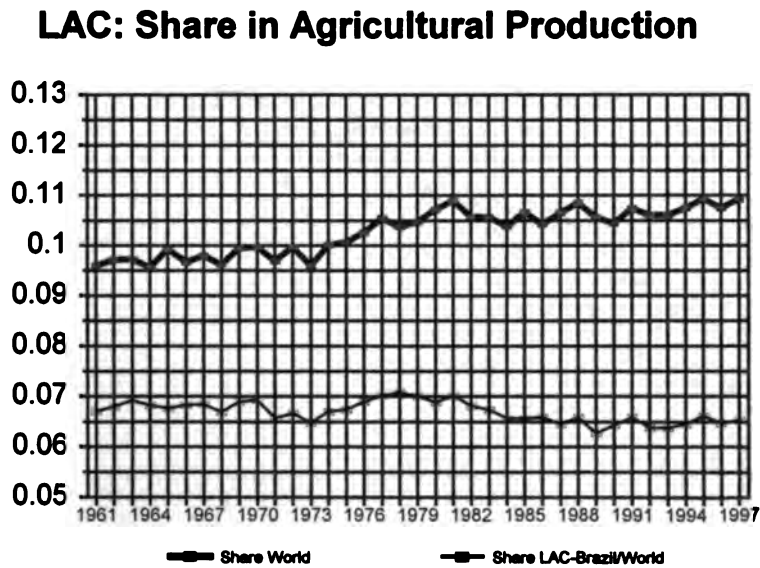


Gráfico I.A.2



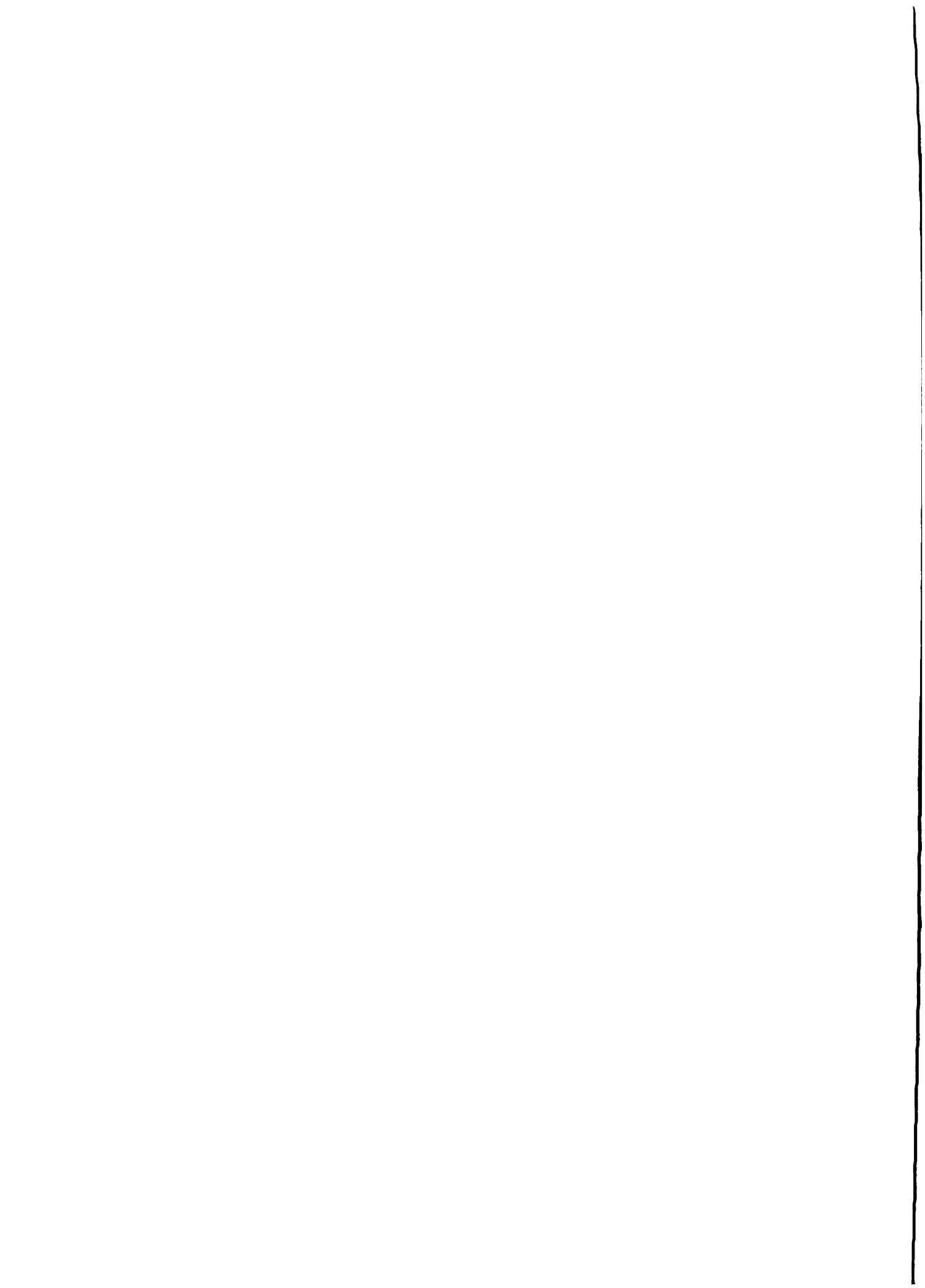


Gráfico I.A. 3

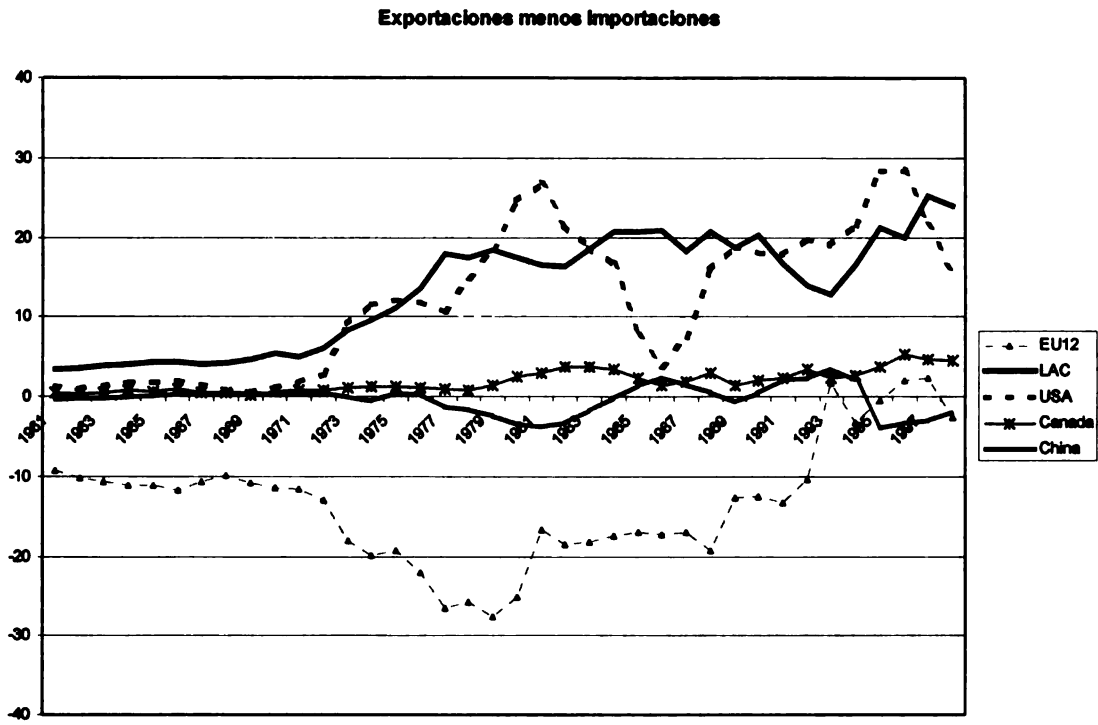
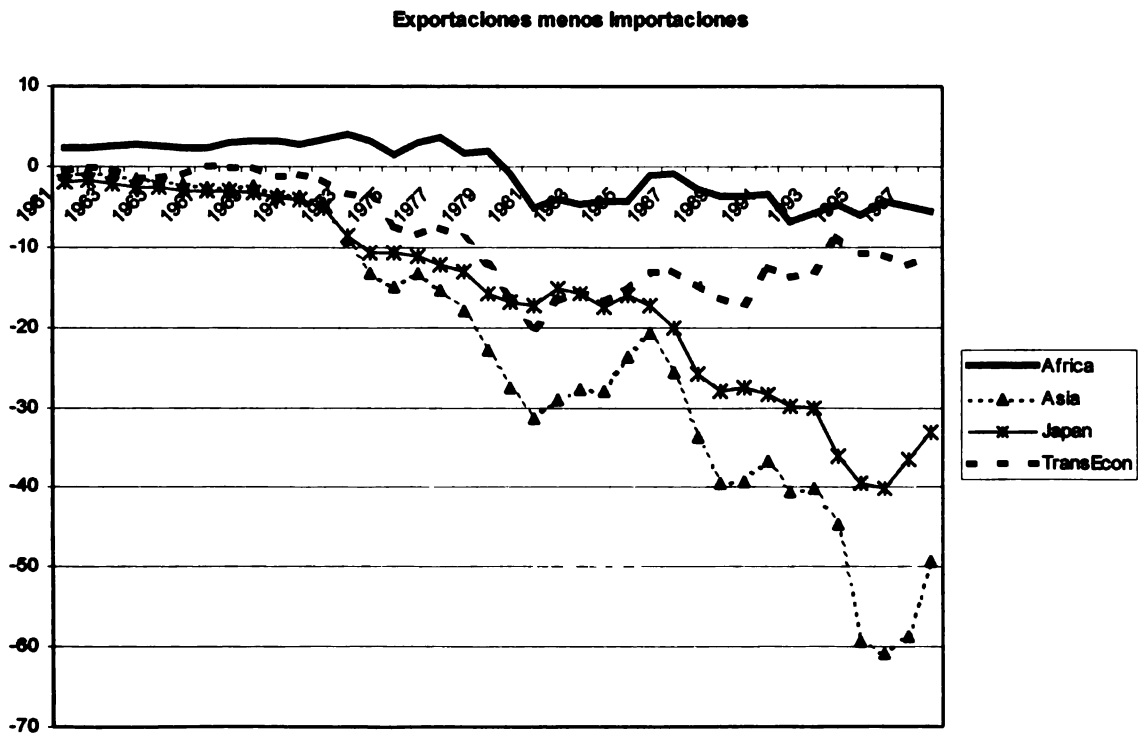


Gráfico I.A. 4



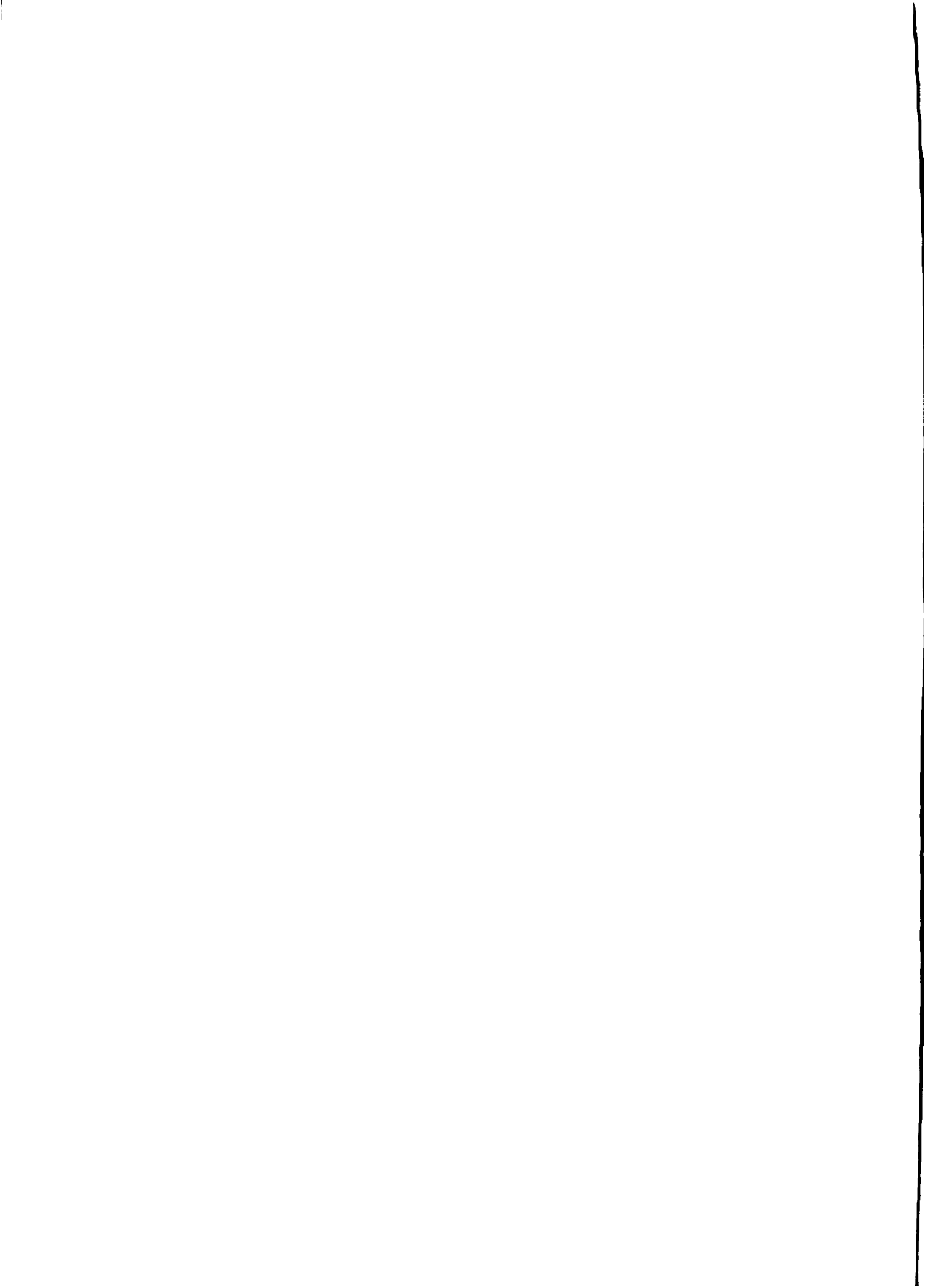
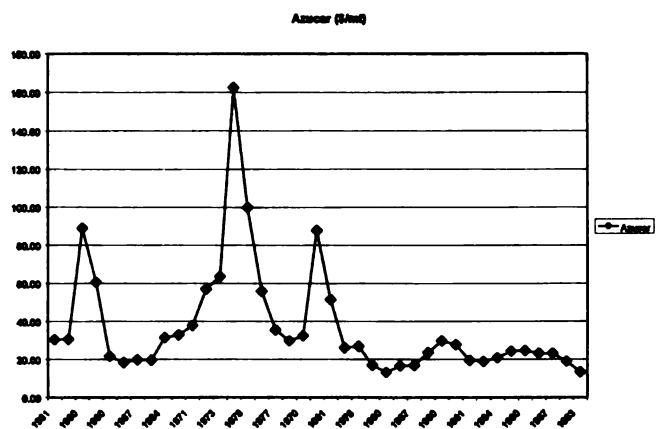
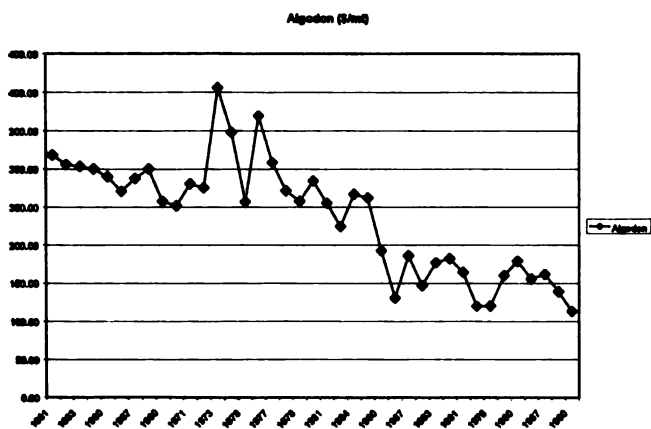
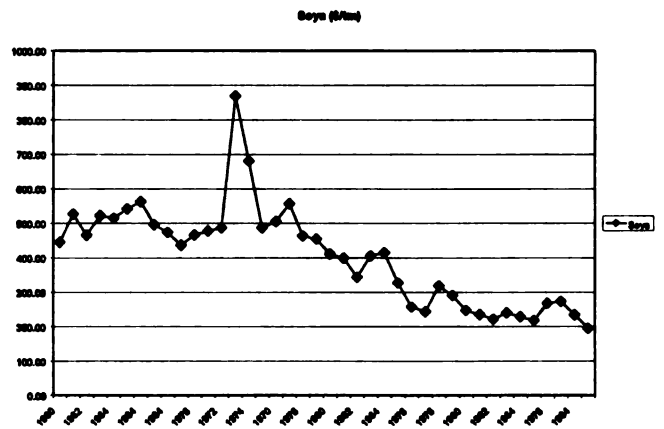
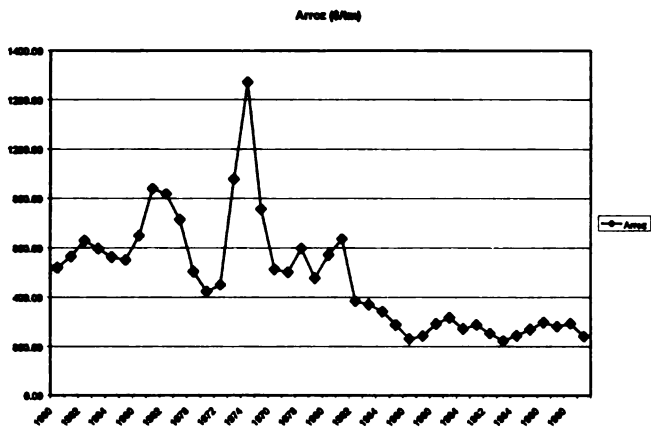
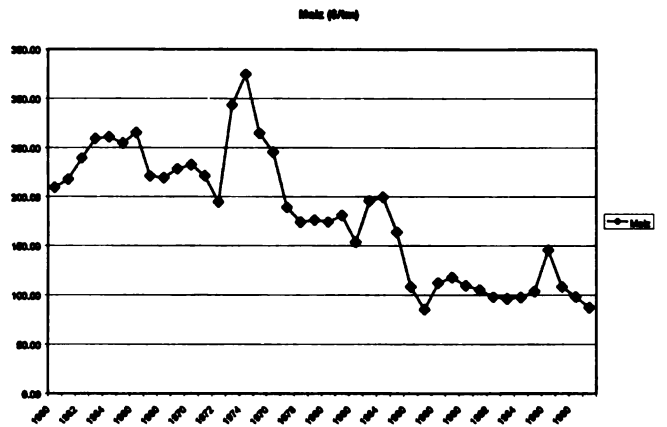
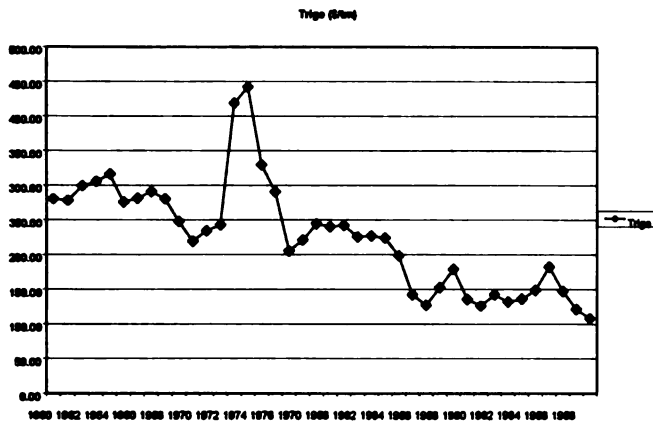
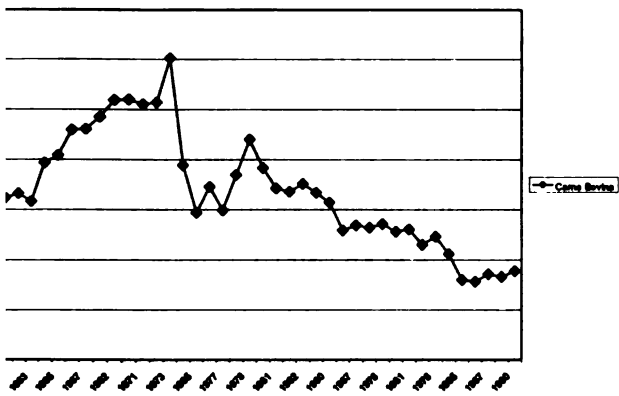


Gráfico I.A. 5

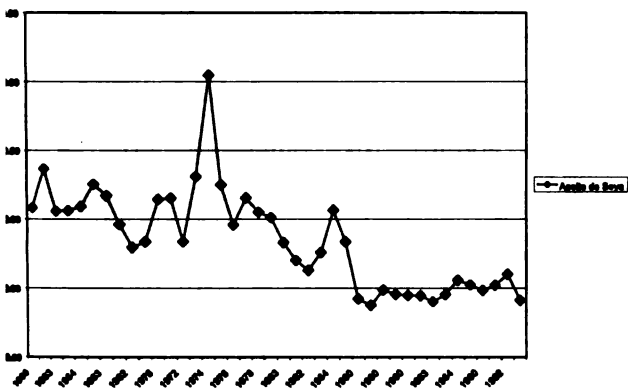




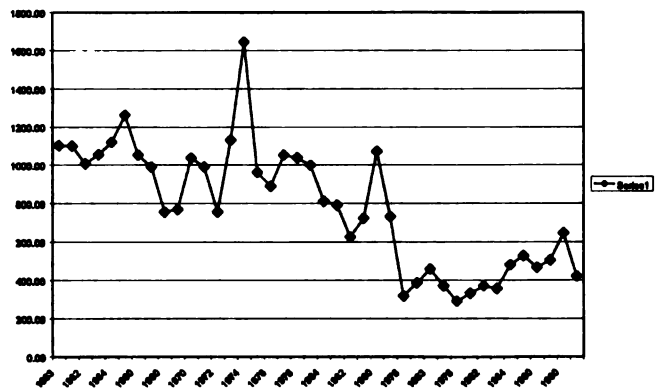
Carne Bovina (\$/kg)

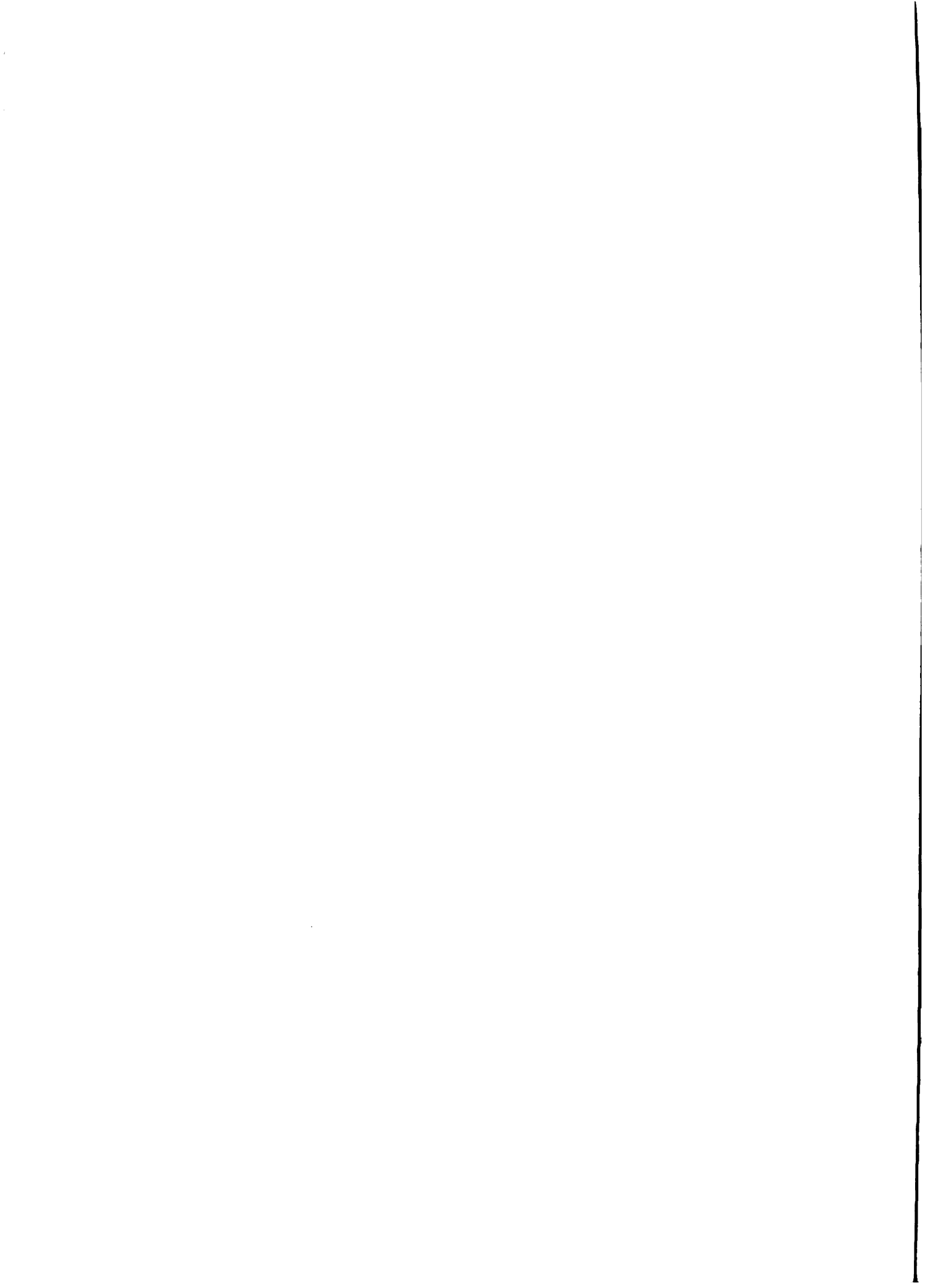


Acido de Bova (\$/kg)



Acido de Palma (\$/kg)





B. CEREALES EN GENERAL

El gran cambio en el mercado de cereales en las últimas décadas ha sido la transformación de la Unión Europea de un importador neto de cereales a un exportador neto, gracias a las políticas de subsidios de la Política Agropecuaria Común. En la década de los sesenta y setenta considerando los 15 países actuales de la UE, importaban 21 millones de toneladas de cereales. Desde los ochenta, se transformaron en exportadores netos en promedio de 18 millones de toneladas (Gráfico I.B. 1)

El Gráfico I.B. 2 muestra la proporción de las exportaciones sobre la producción (X/P) y de las importaciones sobre el consumo (M/C) de la Unión Europea desde los sesenta. Allí se puede apreciar tanto la menor participación de las importaciones en el consumo, como el incremento de las exportaciones en la producción, lo que llevó al cambio de signo de las exportaciones netas. En términos de precios, el excedente de la UE ha contribuido a la caída de los precios de los cereales (Gráfico I.A.5). El impacto de precios lo sufren los productores de países exportadores netos que no reciben compensaciones del gobierno, pero también afecta negativamente a los productores agropecuario de países importadores netos. La otra cara de la moneda es que los consumidores de los países que reciben las exportaciones subsidiadas se benefician de los precios más bajos. El excedente de la UE también le ha quitado mercado a otros exportadores de cereales, especialmente a los Estados Unidos (Gráfico I.B. 3).



Gráfico I.B.1

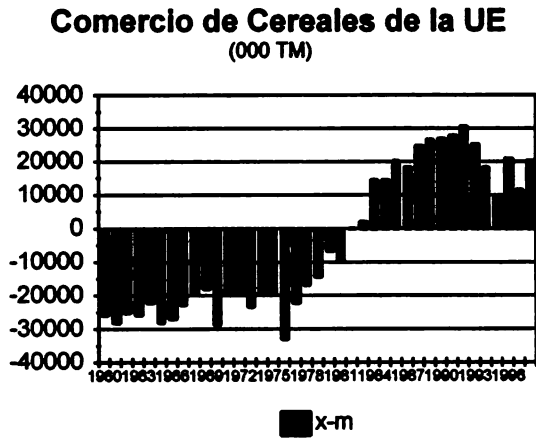


Gráfico I.B.2

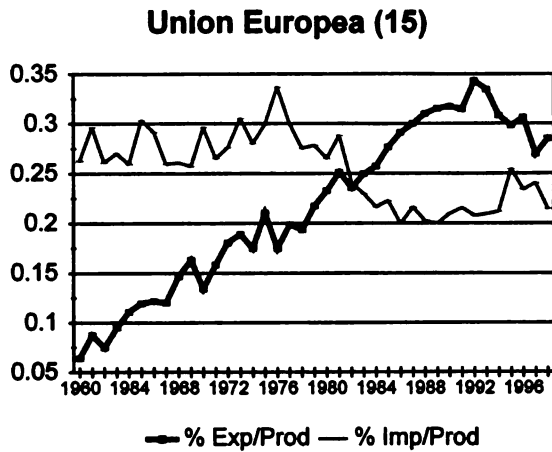
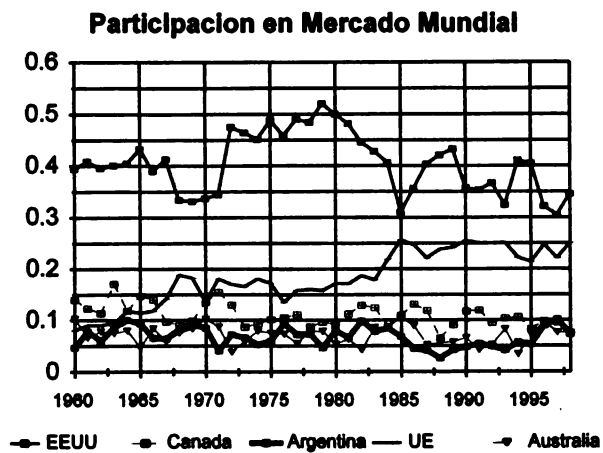


Gráfico I.B.3





C. TRIGO

El importante cambio en el mercado de cereales en las últimas décadas mencionado en la sección anterior, que transformó a la Unión Europea de un importador neto de cereales a un exportador neto, se centró sobre todo en el trigo: entre 1960-1975 los 15 países actuales de la UE, importaban 4.5 millones de toneladas de cereales. El promedio de exportaciones netas en el período 1975-1998 ha sido de 12.9 millones de toneladas (Gráfico I.C. 1).

Nuevamente, para dar una idea del orden de magnitud del cambio en los mercados, el cambio de más de 17 millones de toneladas es solamente un poco menos que el total de producción de trigo de ALC (20.8 millones en promedio en los últimos 5 años). Este excedente de exportaciones ha tenido un impacto en los precios mundiales de los cereales (ver sección sobre precios) y ha desplazado otros productores en los mercados internacionales. Los más afectados por la pérdida de mercado parecen ser los Estados Unidos y Canadá, mientras que Australia y Argentina se han mantenido con menos variaciones (Gráfico I.C. 2).



Gráfico I.C. 1

Comercio de Trigo de la UE(15)
(000 TM)

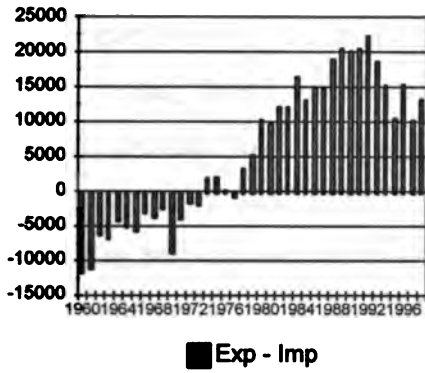
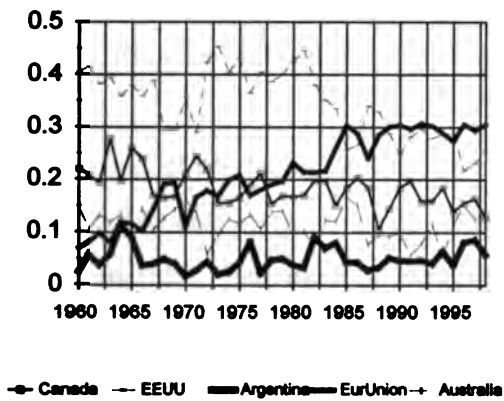


Gráfico I.C. 2

Trigo. Participacion Mercado



D. MAIZ

Los productores principales son los Estados Unidos, China, la Unión Europea y Brasil (Gráfico I.D.1). En 1997, Estados Unidos, con más de 233 millones de toneladas, produjo más del doble que China (con unos 104 millones de toneladas) y casi seis veces la producción de la Unión Europea y Brasil (39 millones y 35 millones de toneladas respectivamente). En estos dos últimos, la producción de maíz fue comparable durante todo el período bajo análisis. Argentina, México y Sudáfrica siguen a Brasil, con producciones de 19 millones, 18 millones y 7.6 millones de toneladas, respectivamente (ver Gráfico I.D.2). Esto sugiere la importancia que tienen las Américas en la producción mundial de maíz.

Como se ha comentado en otras partes, la UE también pasó de importador neto a exportador neto en maíz, con un máximo de importaciones en 1976 (casi 29 millones de toneladas) mientras que los niveles actuales son casi 11 millones de toneladas. Sin embargo, la UE sigue siendo uno de los importadores más importantes sobrepasado solamente por Japón (16 millones de toneladas en 1998). Otros importadores son la República de Corea (7 millones de toneladas), México (5,3 millones) y China (5,1 millones) (Gráfico I.D. 3).

Además de ser el productor principal de maíz, los Estados Unidos son también el mayor exportador, con casi 43 millones de toneladas sobre una producción propia de 234 millones de toneladas en 1997. Este nivel de exportaciones es cuatro veces más grande que el de Argentina, el segundo país exportador con casi 11 millones. Otros exportadores incluyen la Unión Europea con 9,6 millones y China con 6,7 millones de toneladas (Gráfico I.D.4).



Gráfico I.D. 1

Maiz: Produccion (tm)

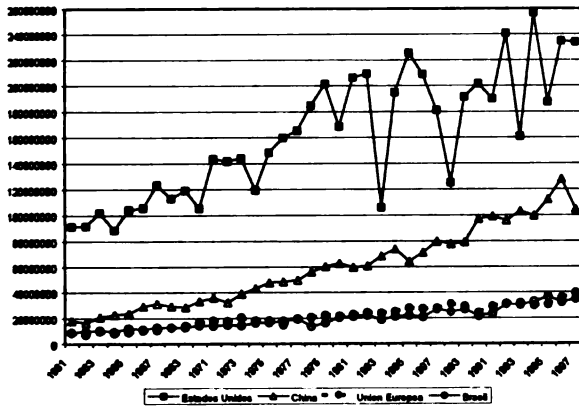


Gráfico I.D. 2

Maiz: Produccion (tm)

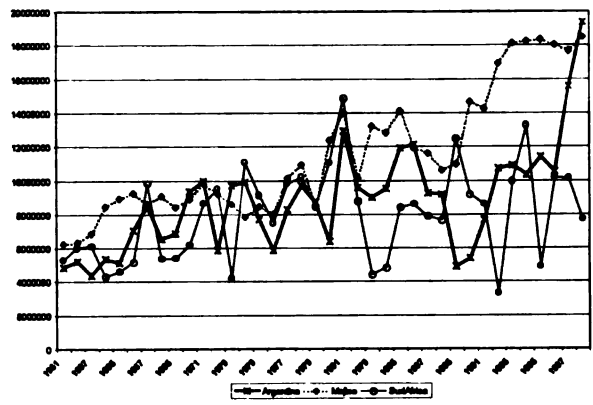


Gráfico I.D. 3

Maiz: Importaciones (tm)

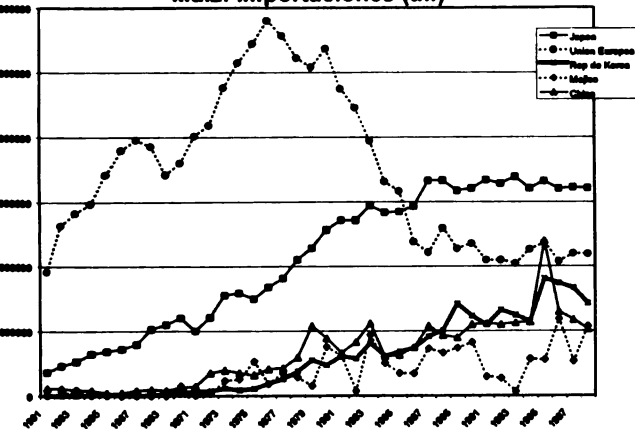
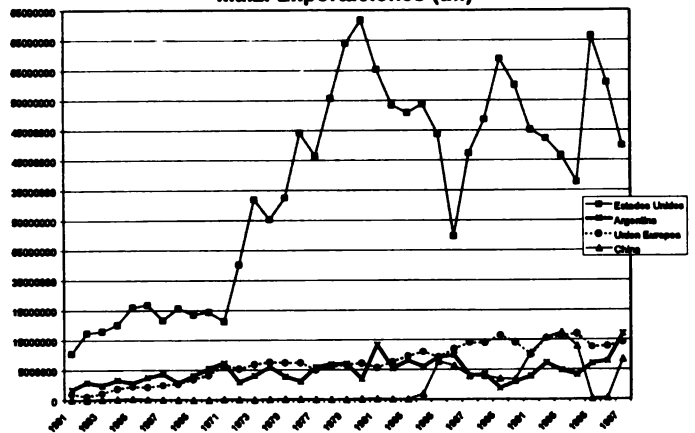


Gráfico I.D. 4

Maiz: Exportaciones (tm)





E. ARROZ

Los productores principales de arroz son China (203 millones de toneladas), India (125 millones), Indonesia (49 millones) y Vietnam (27,5 millones). China e India producían unas 50 millones de toneladas a principios de los sesenta, pero el crecimiento de la producción de arroz en China cuadruplicó el volumen (unas 150 millones de toneladas adicionales), mientras que India aumentó aproximadamente 75 millones de toneladas desde entonces (Gráfico I.E.1).

Las importaciones de arroz en la Unión Europea aumentaron gradualmente durante el período 1961-1998, hasta llegar a 2,7 millones de toneladas en 1998. Otros importadores importantes, pero con una gran volatilidad en sus compras, son Filipinas, Indonesia y Brasil (I.E.2).

Tailandia es, en general, el principal país exportador, llegando a casi 10 millones en 1998 (Gráfico I.E.3). Pero analizando solamente los últimos diez años se puede ver un incremento muy grande en las exportaciones de Vietnam que hasta 1988 estaban en niveles muy bajos. Algo similar ocurrió en India. Por otra parte, China, como en otros productos muestra un patrón oscilatorio.

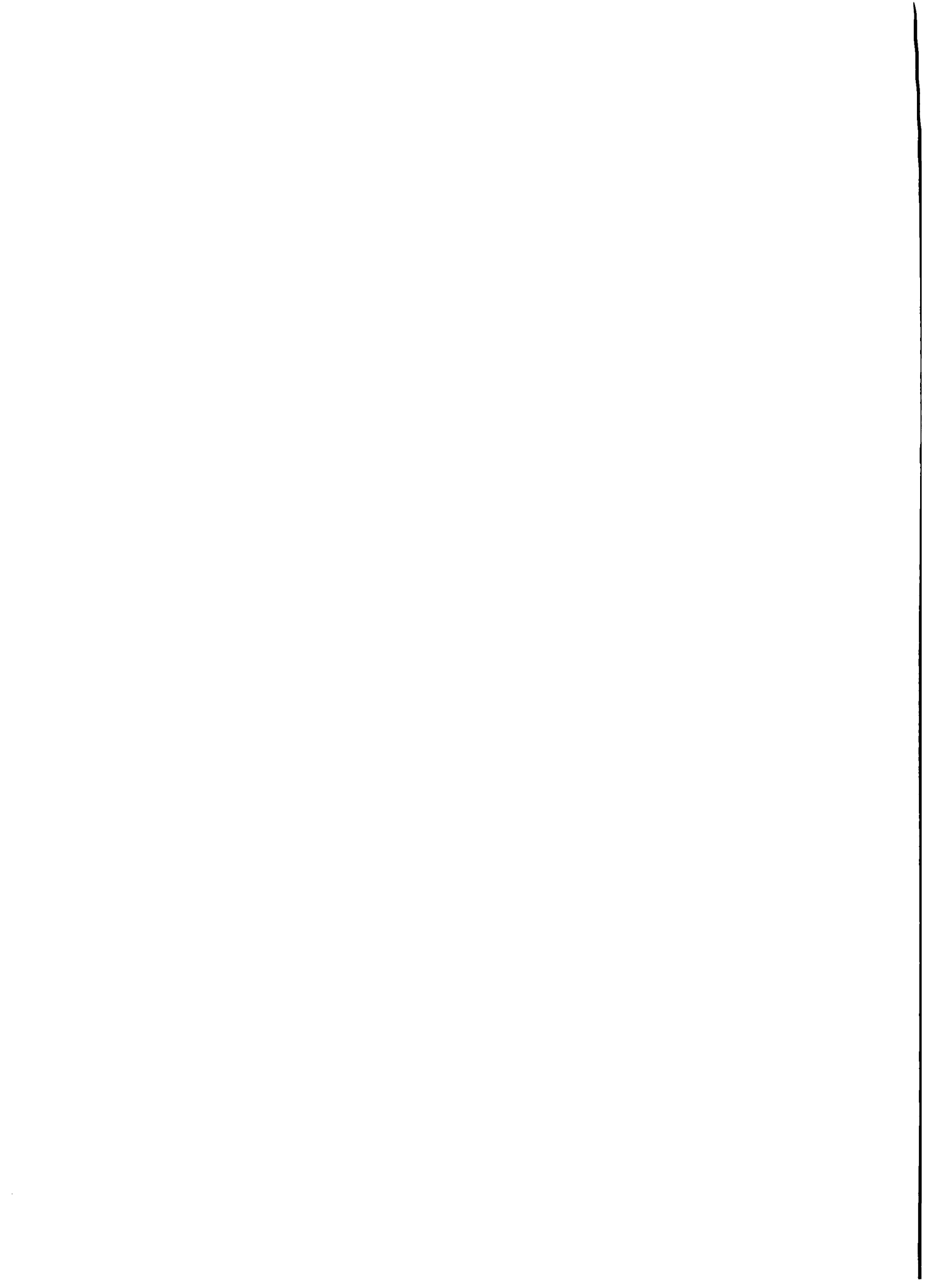


Gráfico I.E. 1

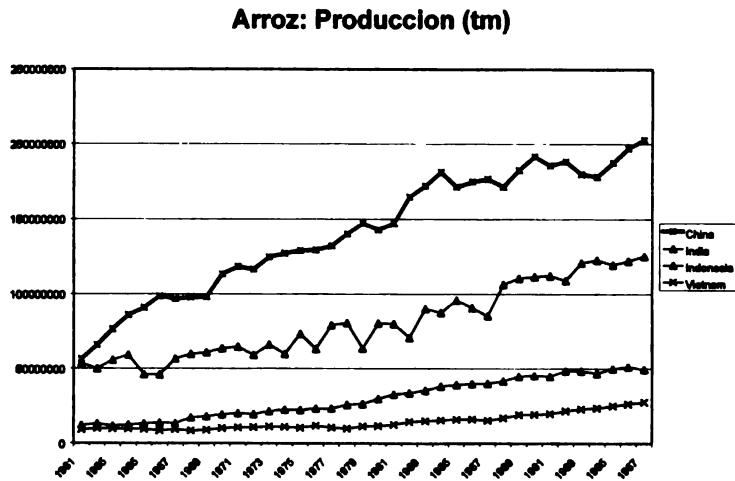


Gráfico I.E. 2

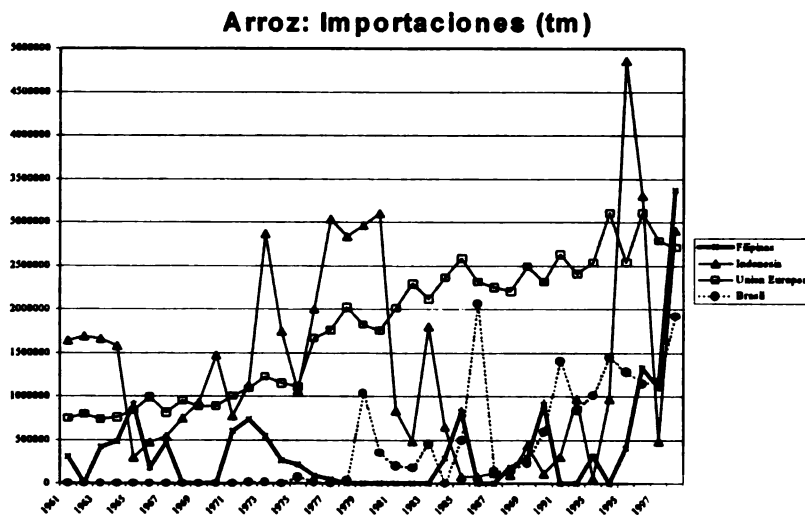
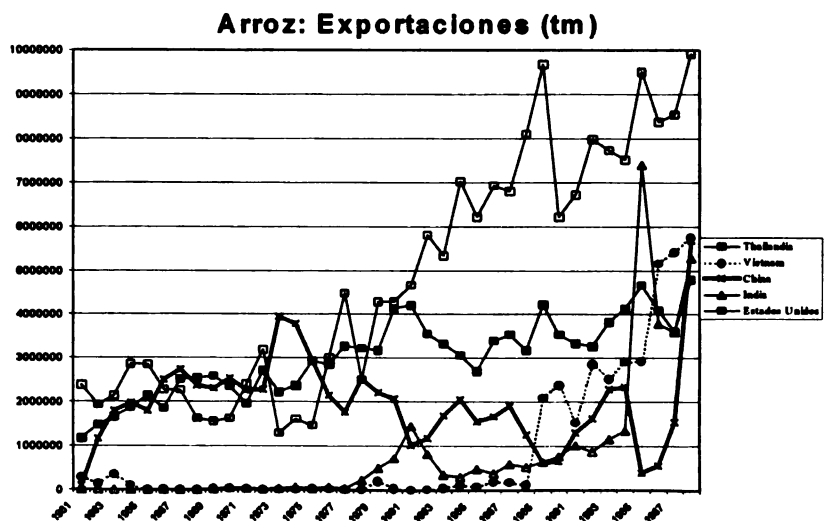


Gráfico I.E. 3



F. AZUCAR

El mercado del azúcar es uno de los más distorsionados a nivel mundial entre los productos agropecuarios. La reciente Ronda Uruguay no modificó sustancialmente ese panorama, en tanto que se aceptó que los subsidios a la producción no fueran calculados por productos sino a nivel agregado.

Un indicador de las distorsiones vigentes puede verse en las diferencias de precios internos de los EEUU y Europa comparados con los internacionales: mientras que entre 1997-1999 el precio del azúcar en la Unión Europea estuvo entre 62.7 y 59.2 centavos de dolar/kg, y en los Estados Unidos entre 48.4 y 46.6, los valores mundiales fueron 25.1 y 13.8. Sin embargo, las distorsiones en la Unión Europea han tenido consecuencias más profundas en los mercados mundiales en la medida que ese grupo de países pasó de importador neto de algo más de 2 millones de toneladas en 1960-1975, a ser exportador neto de casi 3.5 millones de toneladas desde entonces (Gráfico I.F. 1). En el caso de los EEUU las distorsiones se reflejan más en la caída de las importaciones netas que se han recortado en algo más de la mitad en la última década comparada con los sesenta y setenta (Gráfico I.F. 1). Otros importadores netos siguen siendo los países de la ex Unión Soviética y Asia en su conjunto.

Por el lado de las exportaciones se pueden apreciar varios cambios importantes, además del vuelco de la Unión Europea hacia las exportaciones en términos netos: primero, el derrumbe de las exportaciones de Cuba, que ha acompañado el colapso de la Unión Soviética; segundo, el importante avance de las exportaciones de Brasil, que en la última campaña ha superado a la UE en porcentaje de mercado de las exportaciones mundiales; tercero, el paulatino avance en el mercado mundial de otros exportadores, tales como Tailandia y Australia (Gráfico I.F. 2).

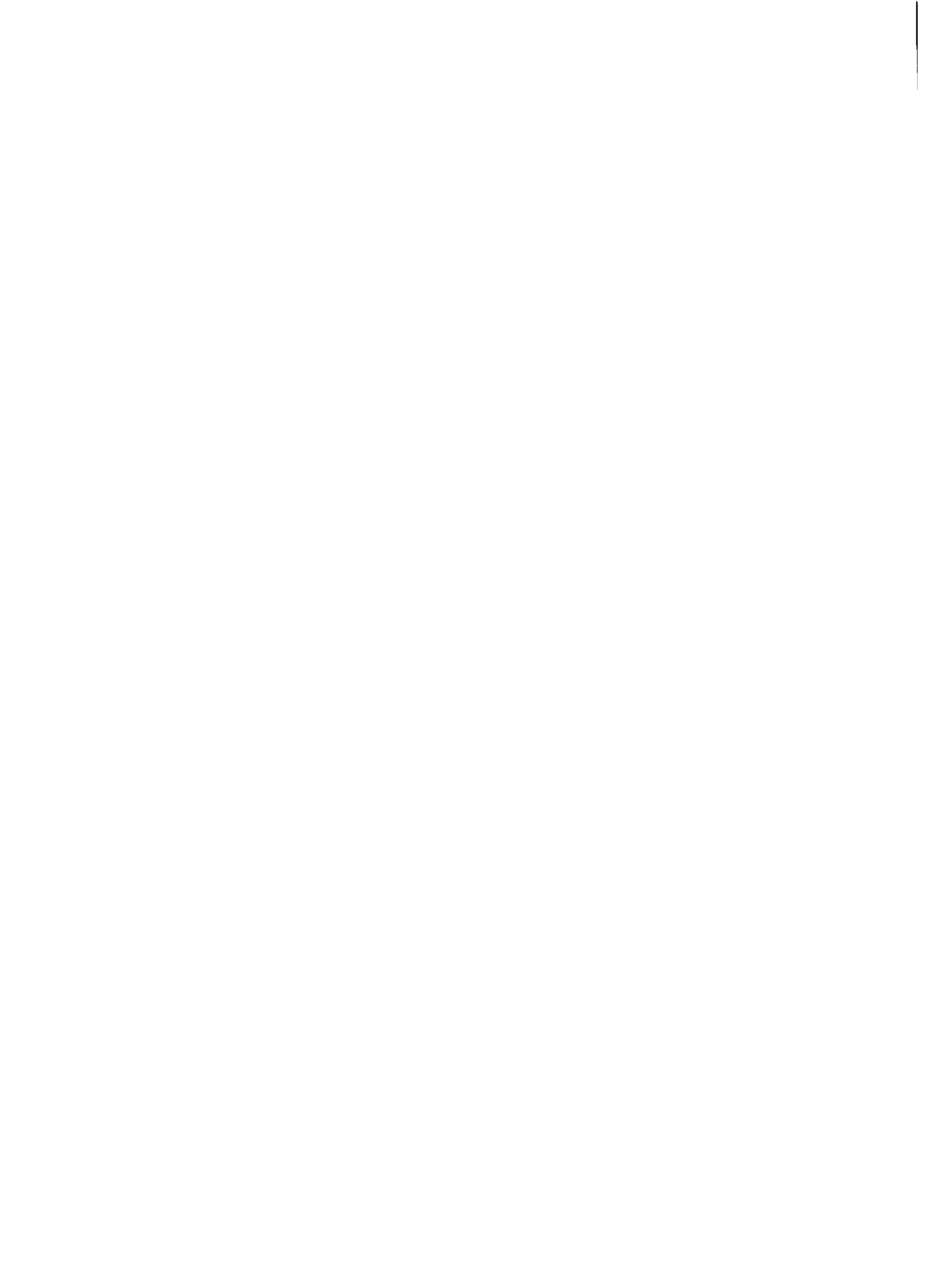


Gráfico I.F. 1

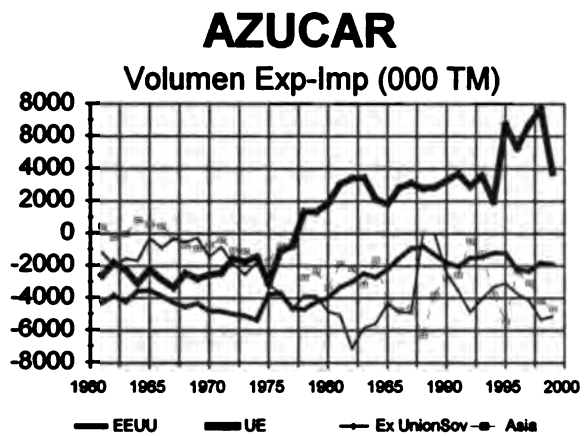
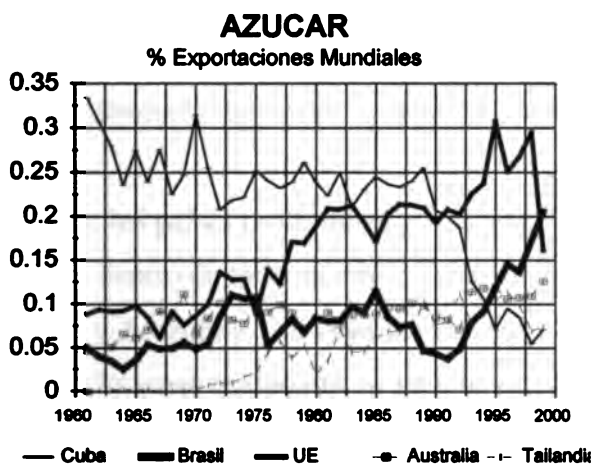
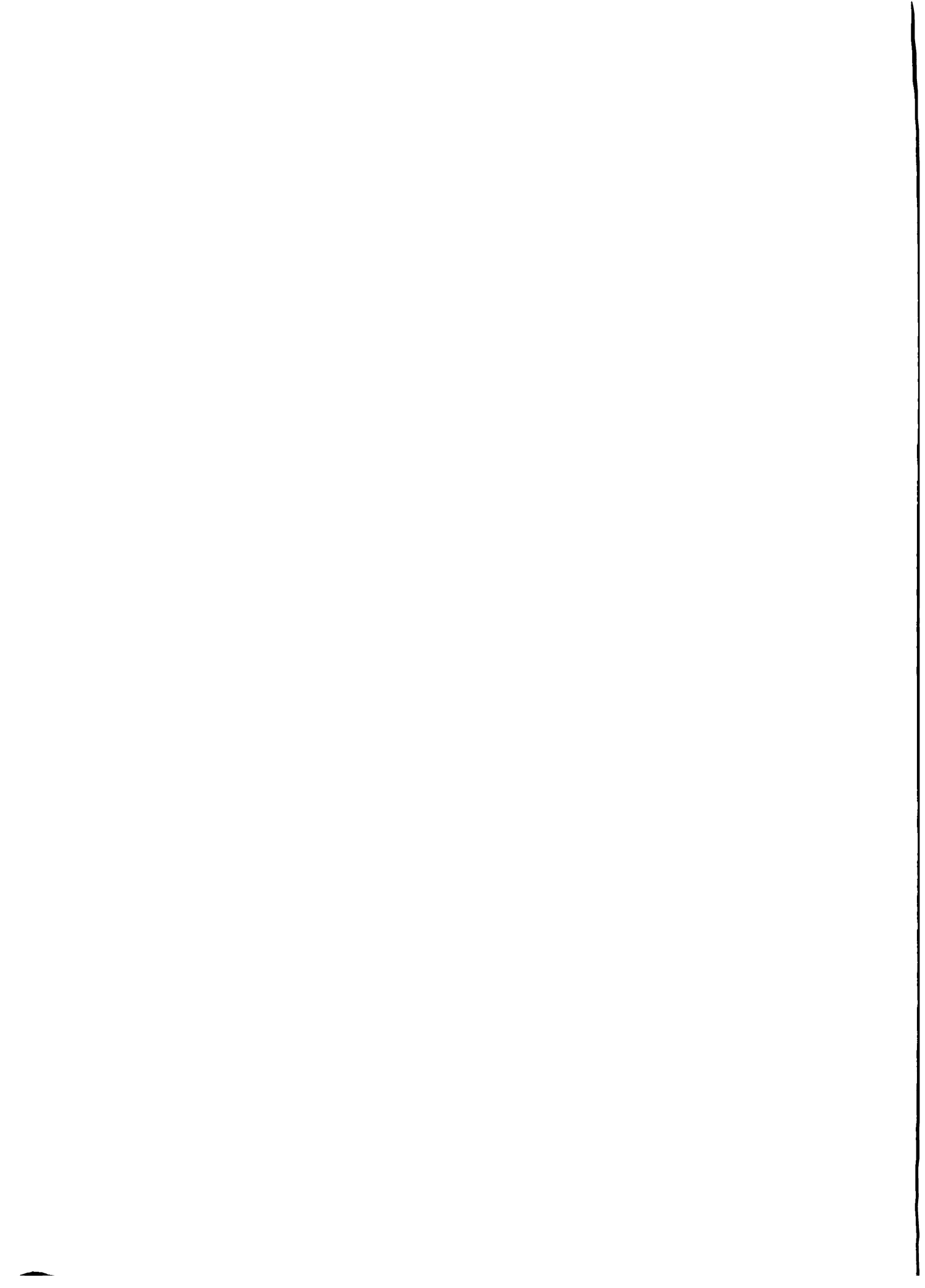


Gráfico I.F. 2





G. ALGODON

China, Estados Unidos, India y Paquistán son los principales productores, aunque el valor de la producción en los Estados Unidos para 1998 ha caído a niveles de mitad de los setenta. La producción de algodón en China es la que ha crecido más durante todo el período considerado, pero ha declinado desde los muy altos niveles de mediados de los ochenta (Gráfico I.G.1)

Los principales importadores en 1998 han sido la Unión Europea, China, Indonesia y México. La Unión Europea ha sido históricamente el principal importador, pero la cantidad absoluta ha caído de casi 1,6 millones en 1961 a menos de 1 millón en 1998 (Gráfico I.G.2). Las importaciones en Indonesia y México, que fueron casi nulas previamente, comenzaron a crecer en los setenta para Indonesia y a fines de los ochenta en México hasta llegar a un nivel por encima de 400.000 toneladas en 1998. En China, las importaciones tuvieron grandes fluctuaciones empezando en los setenta. El punto más alto fue en 1980, casi llegando al nivel de importaciones de la Unión Europea y el segundo momento más alto fue en 1997, pasando 1 millón de toneladas antes de caer a alrededor de la mitad en 1998.

De los países productores principales, Estados Unidos es el único que además se encuentra dentro de los exportadores mayores. Los otros exportadores en 1998 son Uzbekistan, Australia y Argentina. En 1998 los Estados Unidos exportó alrededor de la mitad del algodón que produjo, y eso representó en 1998 más del doble del nivel del próximo exportador, Uzbekistan. Australia y Argentina se convirtieron en exportadores de algodón hasta el fin de la década de los setenta. Desde entonces, las exportaciones han estado creciendo en promedio.



Gráfico I.G. 1

Algodon: Produccion (tm)

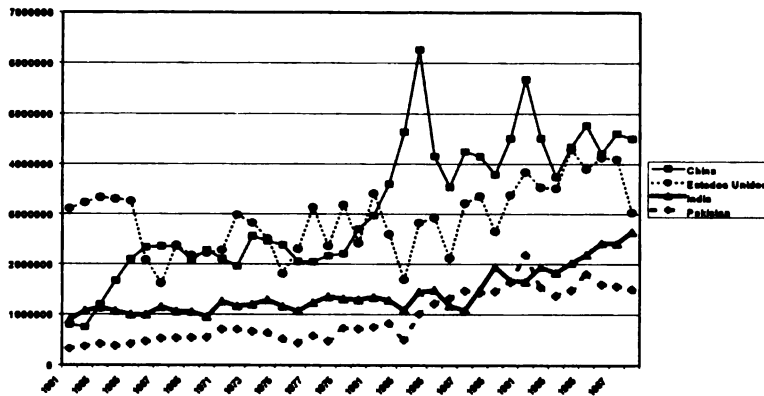


Gráfico I.G. 2

Algodon: Importaciones (tm)

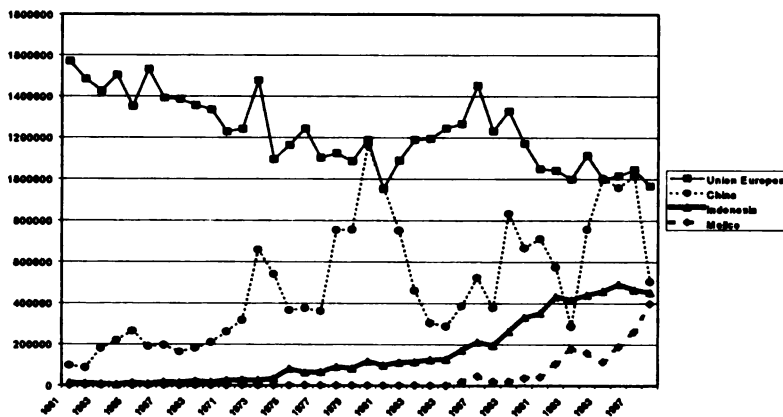
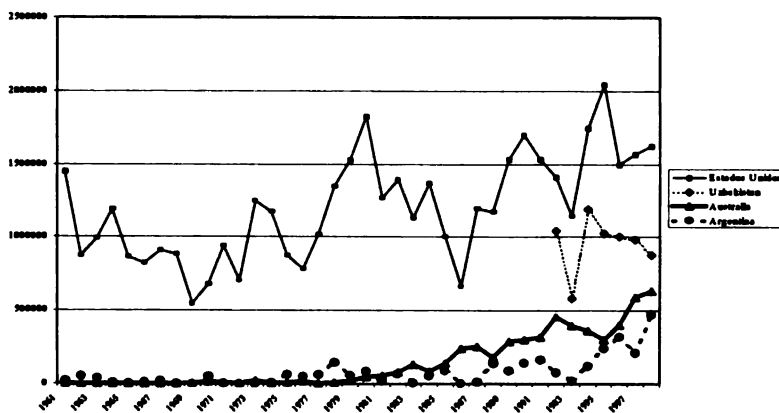
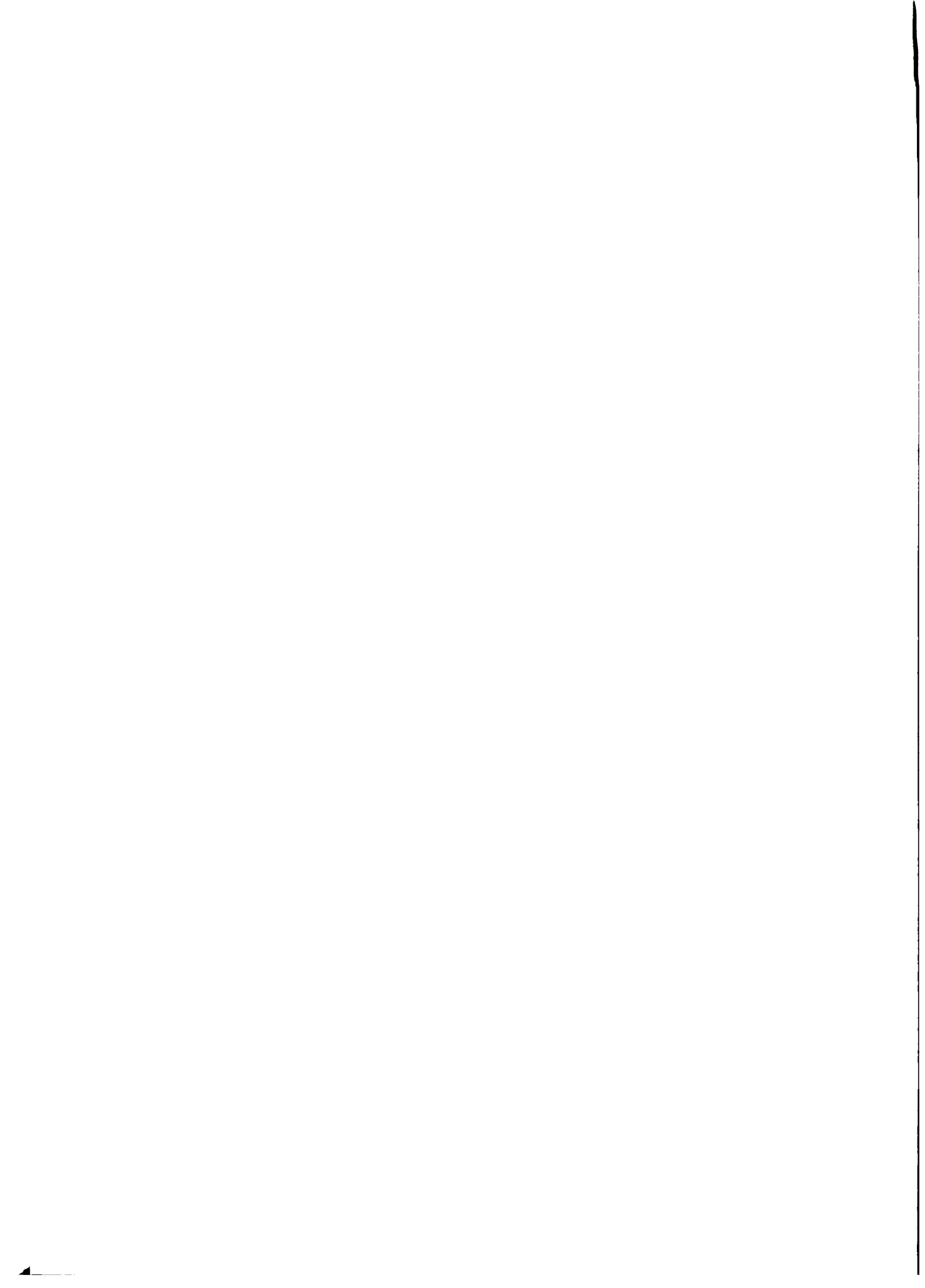


Gráfico I.G. 3

Algodon: Exportaciones (tm)





H. SEMILLAS OLEAGINOSAS

Considerando solamente las semillas oleaginosas como materia prima sin procesar (incluyendo la palma africana), cuatro países representan el 75-80% de las exportaciones mundiales en la última década: EEUU (más del 40%), Brasil (17%), Argentina (7-8%) y Canadá (6-7%). En la última década Rusia, Ucrania, y otros ex-países de la Unión Soviética, se han transformado en exportadores netos de oleaginosas (en total estos países han representado alrededor del 4% de las exportaciones mundiales de semillas de oleaginosas). En el Gráfico I.H.1 se muestra la evolución de la participación en el mercado mundial, donde el principal cambio ha sido la caída de los EEUU en el porcentaje total de exportaciones mundiales de oleaginosas, mientras que Brasil, y en menor medida Argentina y Canadá, han ido ganando mercado.

Por el lado de la demanda, entre la Unión Europea y Asia representan más de 3/4 partes de las importaciones mundiales de semillas oleaginosas, pero la participación de Europa está cayendo mientras que la de Asia ha seguido en aumento (Gráfico I.H. 2).

En general la producción de semillas oleaginosas no ha sido tan distorsionada con subsidios en los países industrializados como ha sido el caso con otros productos agropecuarios, lo que ha permitido una mayor participación de los países en desarrollo en los mercados mundiales. De hecho el conjunto productivo de semillas oleaginosas y subproductos es el único en el cual los países en desarrollo tienen una participación en los mercados mundiales mayor que los países industrializados (Díaz Bonilla y Reca, 2000)

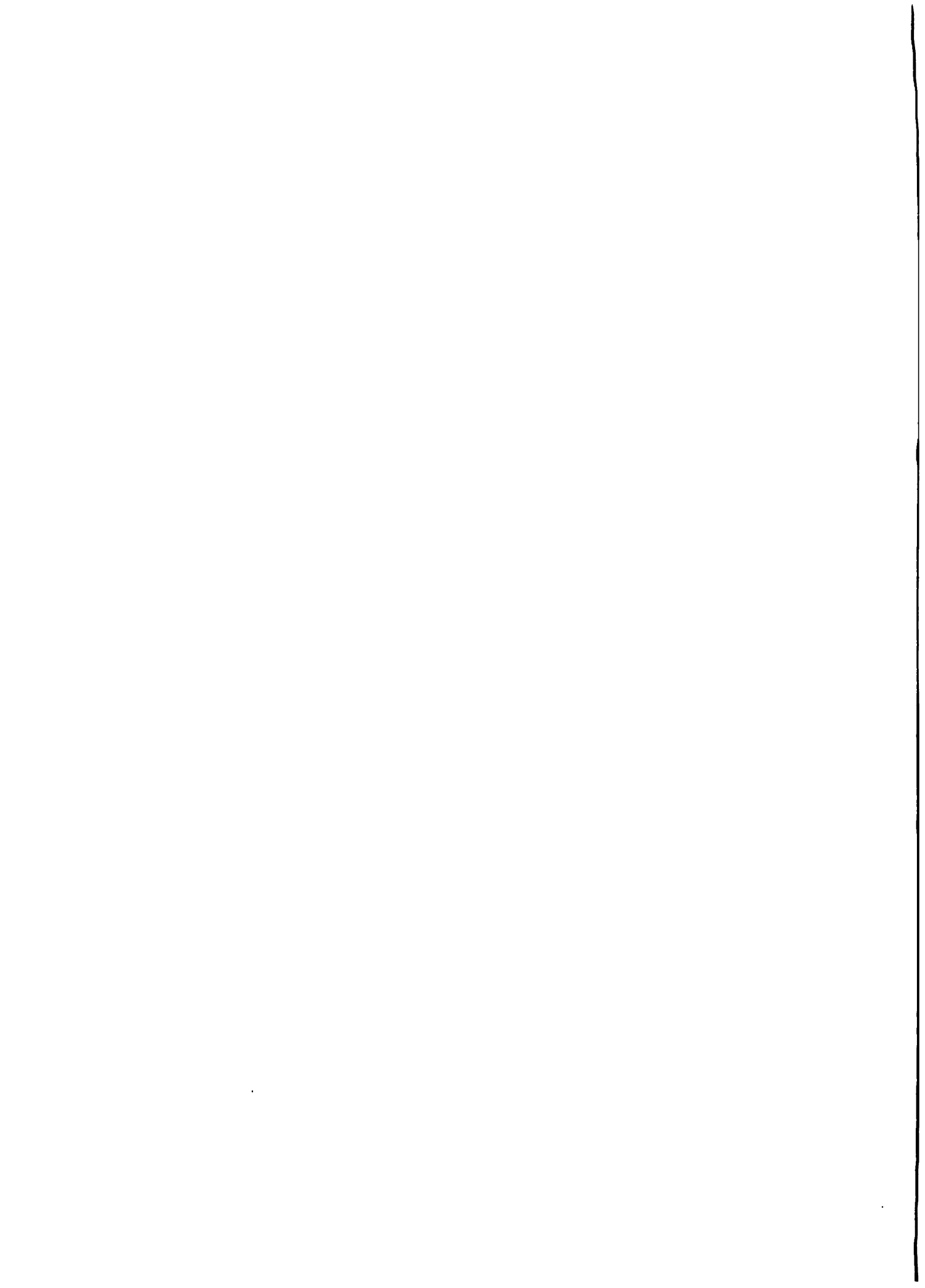


Gráfico I.H. 1

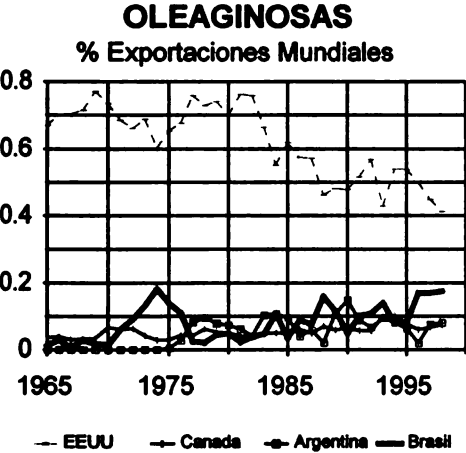
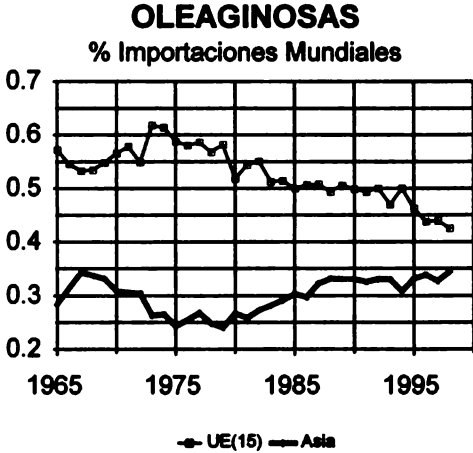


Gráfico I.H. 2



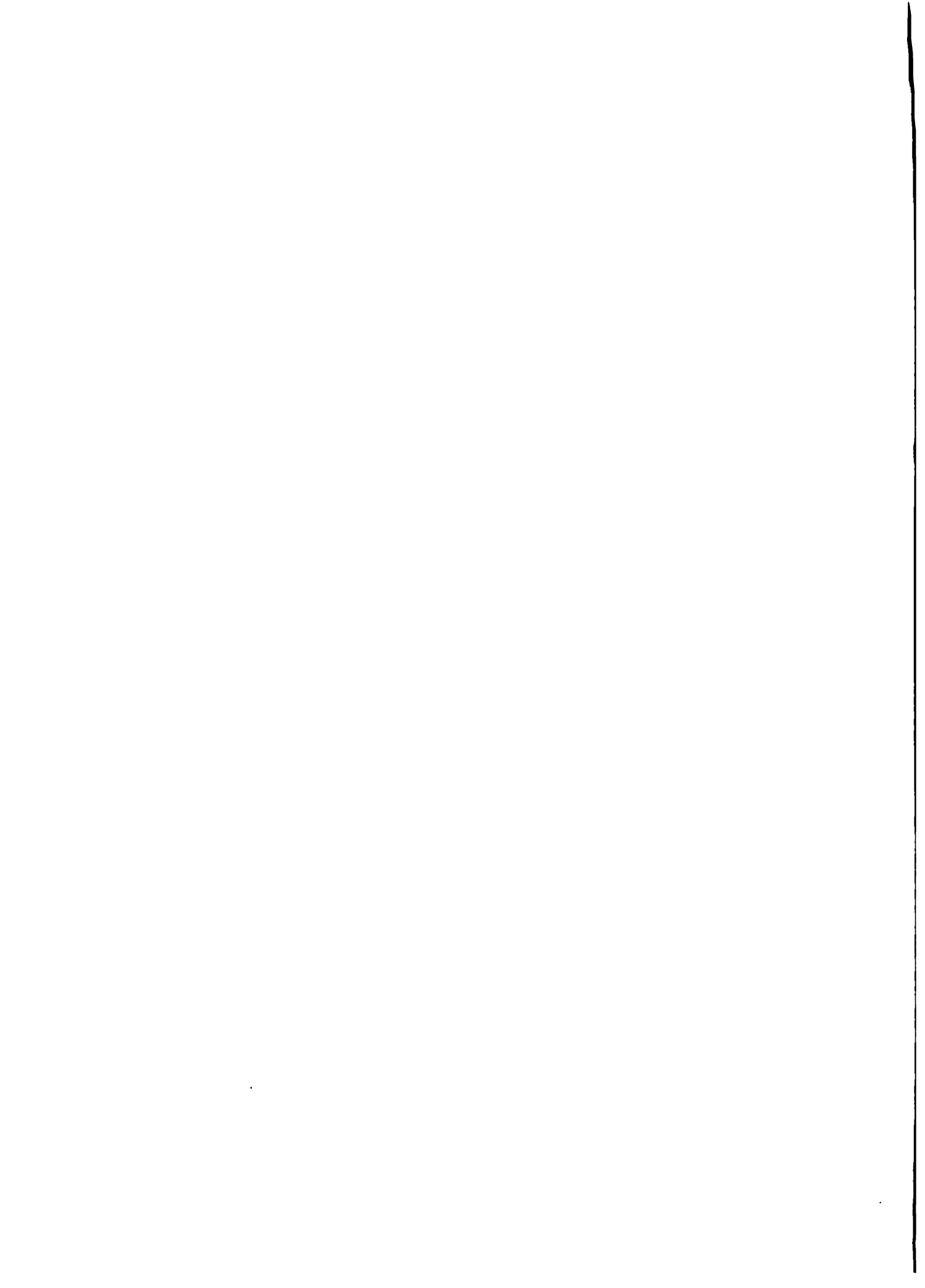


Gráfico I.H. 1

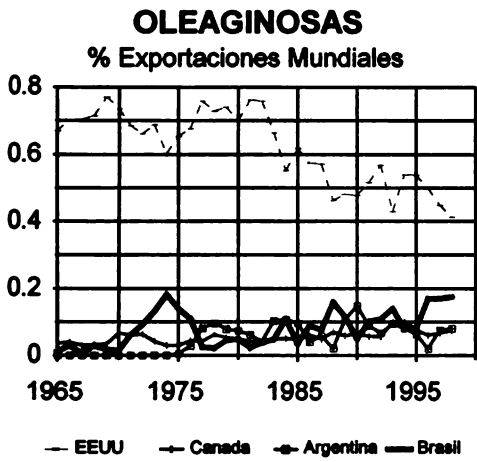
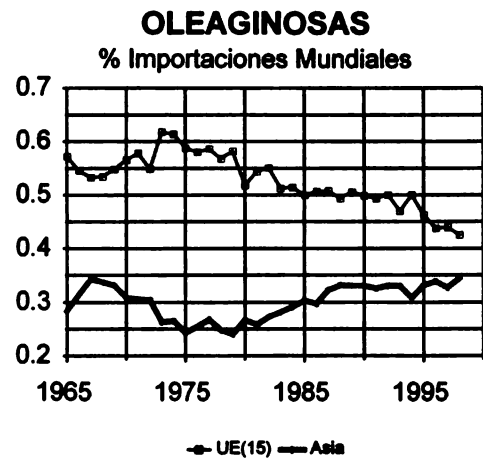
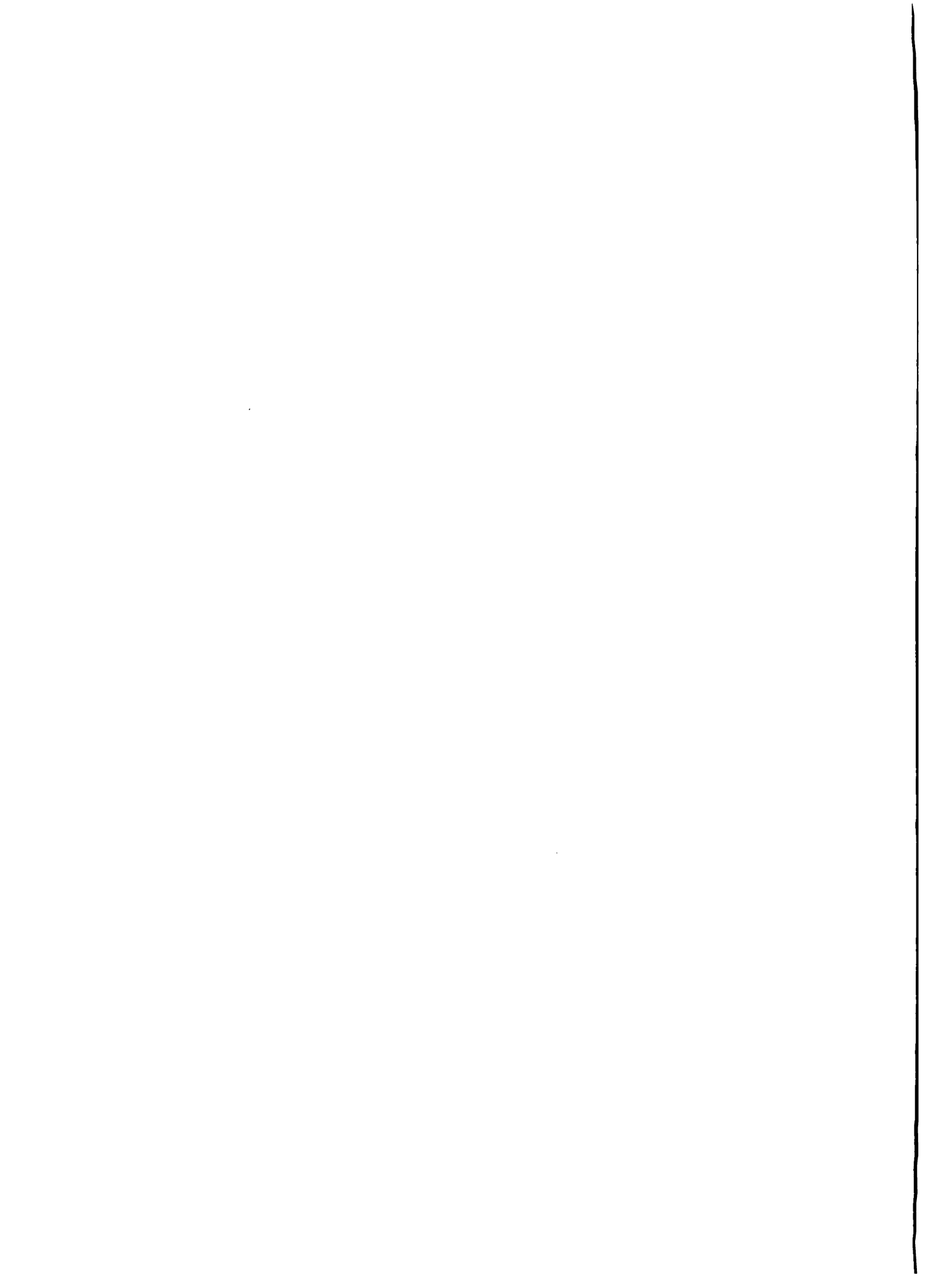


Gráfico I.H. 2





I. ACEITES VEGETALES

En el comercio internacional de aceites vegetales, se pueden distinguir tres situaciones por el lado de la oferta: exportadores netos de aceites tropicales, como Malasia e Indonesia; exportadores netos de aceites no tropicales, como Argentina y Brasil; y exportadores importantes, pero que tienen un comercio neto de aceites negativo (es decir, que son a la vez importadores significativos en mayor volumen que lo que exportan) como es el caso de la Unión Europea y los EEUU. En el Gráfico I.I. 1 se presenta la participación en las exportaciones mundiales de Malasia (algo más del 26% en 1998), Indonesia (11%), Argentina (15%) y Brasil (5%), o un total de alrededor del 57% de las exportaciones mundiales. Malasia y Brasil han ido perdiendo participación, mientras que la Argentina e Indonesia han incrementado su presencia en las exportaciones mundiales. En el Gráfico I.I. 2 se muestra la participación de la UE(15) (aproximadamente el 20% en 1998) y de los EEUU (5%).

Mientras que la UE ha tenido una posición deficitaria continuada en aceites, EEUU ha mostrado oscilaciones, especialmente en la última década, entre déficits y superávits (Gráfico I.I.3). Asia (menos el SE Asiático), el Oriente Medio y Africa, constituyen las principales regiones importadoras de aceites en términos netos (Gráfico I.I. 4). Si se consideran las importaciones totales (no el balance de exportaciones e importaciones), Asia sigue siendo la principal región compradora (con el 37% en 1998) seguido por la UE (con el 22%) y el Medio Oriente (con el 17%).

Gráfico I.I. 1

Aceites Vegetales
% Exportaciones Mundiales

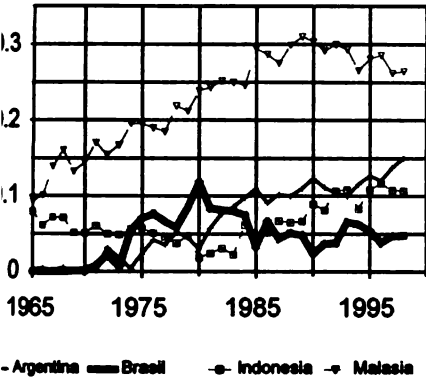


Gráfico I.I. 2

Aceites Vegetales
Comercio Neto (000 TM)

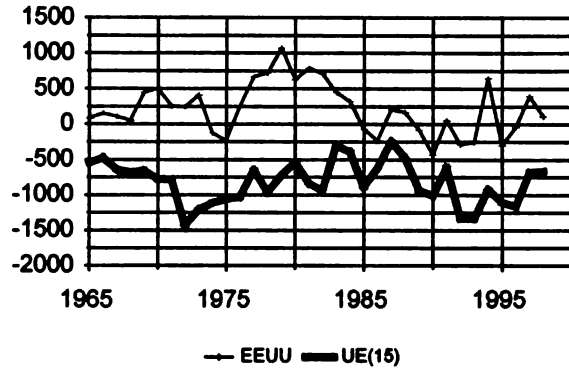


Gráfico I.I. 3

Aceites Vegetales
% Exportaciones Mundiales

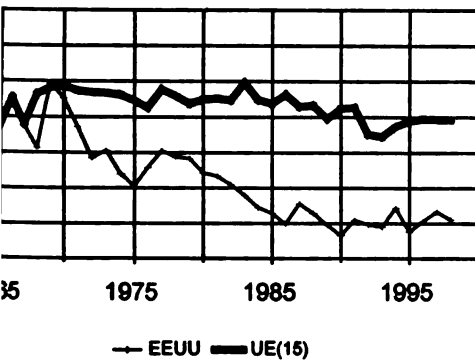
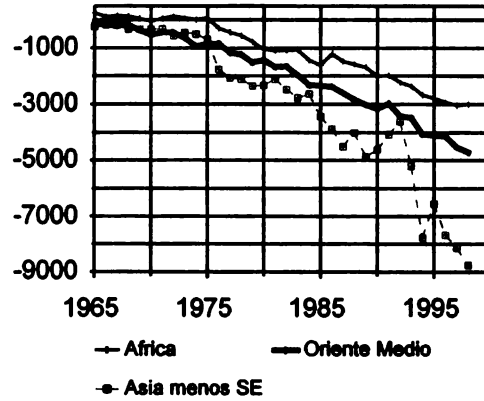
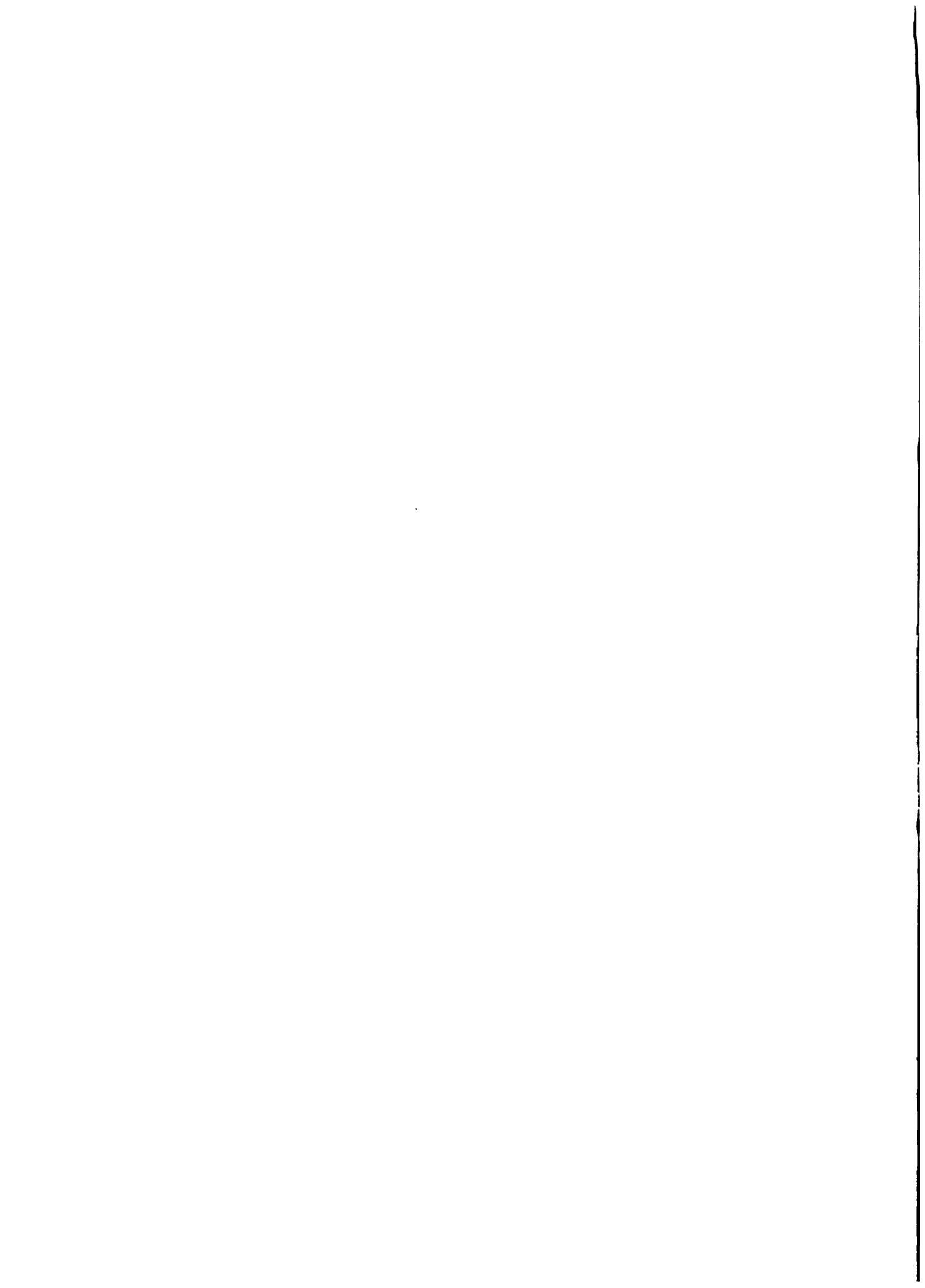


Gráfico I.I. 4

Aceites Vegetales
Comercio Neto (000 TM)





J. TORTAS Y HARINAS VEGETALES

Los principales exportadores de tortas y harinas oleaginosas y otras (incluyendo harinas de pescado) son Argentina (28% de las exportaciones mundiales totales en volumen en 1998), Brasil (20%) y los EEUU (12%). En el Gráfico I.J. 1 se puede apreciar la evolución a lo largo del tiempo: se observa el continuo aumento de las exportaciones netas de la Argentina, frente a un estancamiento en el caso de Brasil y los EEUU. Por el lado de la demanda (Gráfico I.J. 2), se observa que el principal importador neto es la Unión Europea, con 18-19 millones de TM y una participación en las importaciones mundiales totales de más del 50%. China, que había sido tradicionalmente un exportador neto se ha transformado en los últimos años en importador neto, con un volumen neto de 4 millones de TM y una participación en las importaciones mundiales totales del 8-9%. Japón es otro importante importador neto, con 1.3-1.5 millones de TM y un 2.5-3% de las importaciones mundiales totales.

Gráfico I.J. 1

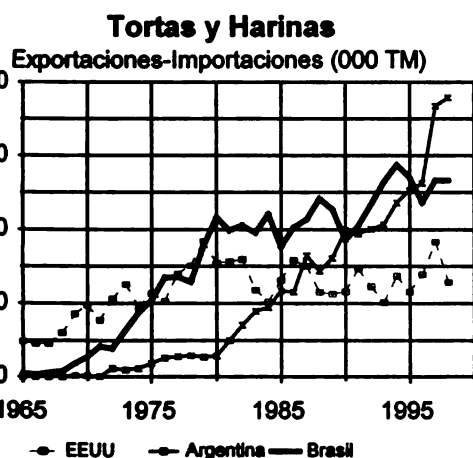
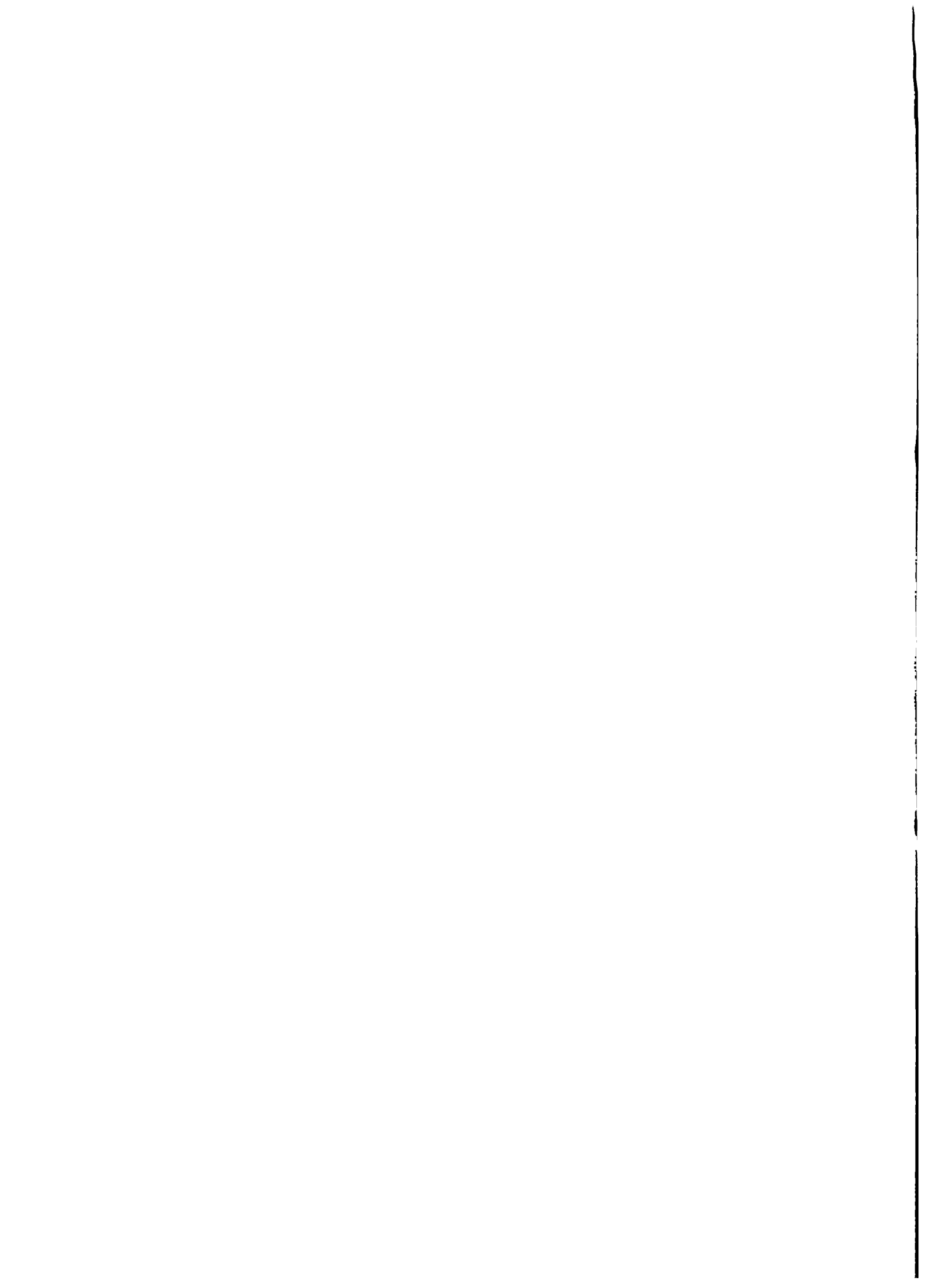


Gráfico I.J. 2





K. CARNE BOVINA

Nuevamente, como en toda una serie de productos agropecuarios, el principal cambio de los mercados mundiales de carne vacuna ha sido la transformación de la Unión Europea de un importador neto de aproximadamente 550.000 TM en los sesenta y setenta a un exportador neto de 530.000 TM desde los ochenta en promedio (aunque esta cantidad ha declinado algo en los últimos años, especialmente por la desconfianza de los posibles compradores respecto a problemas sanitarios como los de la BSE en el ganado vacuno, comúnmente llamada "enfermedad de la vaca loca"). De todas maneras ese vuelco de más de 1 millón de toneladas, son más que las exportaciones de carne vacuna totales combinadas de Argentina y Brasil (Gráfico I.K. 1).

Otra transformación importante, aunque menos dramática, ha sido la lenta disminución del déficit en volumen del comercio internacional neto de carne vacuna de los Estados Unidos (Gráfico I.K. 1). Debe notarse que si bien la balanza comercial de carne vacuna para los EEUU sigue siendo negativa en volumen, desde hace algunos años dicha balanza se ha tornado positiva en valor, debido a que el precio unitario de los productos cárnicos que exportan los EEUU (cortes especiales para el Asia, por ejemplo) son superiores a los que importa (carne picada para hamburguesas, desde Australia o Nueva Zelanda).

La mayor presencia exportadora de la Unión Europea, y en menor medida de los EEUU, ha llevado a un importante incremento en los porcentajes de mercado de estos países, mientras que otros exportadores importantes como Australia, Nueva Zelandia, Argentina, han visto caer su participación, o ha permanecido estancada (Gráficos I.K. 2 y I.K. 3). Brasil fue expandiendo su participación de mercado hasta los ochenta (cuando tuvo alrededor del 10% de las exportaciones mundiales), pero desde entonces ha declinado a aproximadamente el 5%.

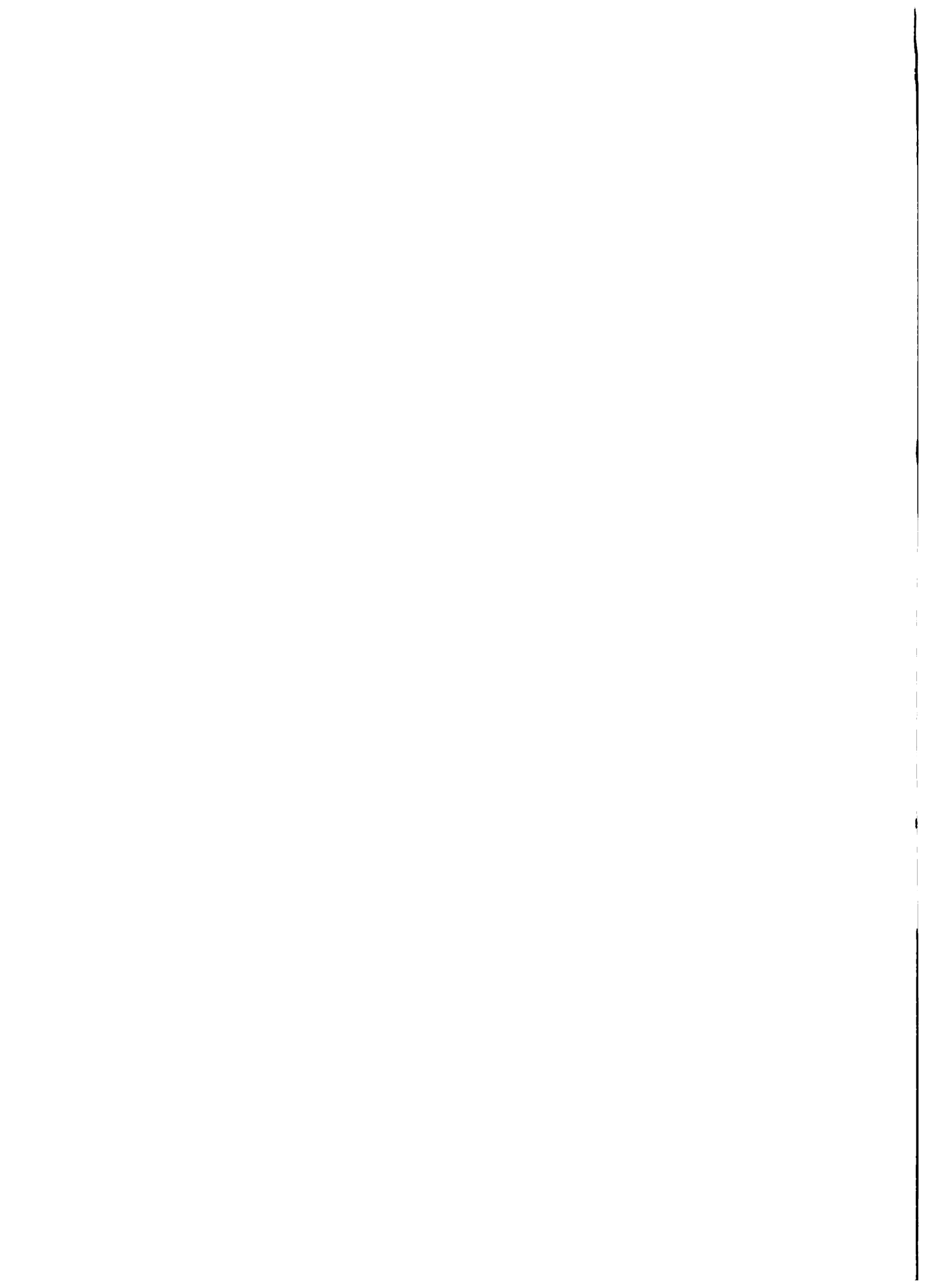


Gráfico I.K. 1

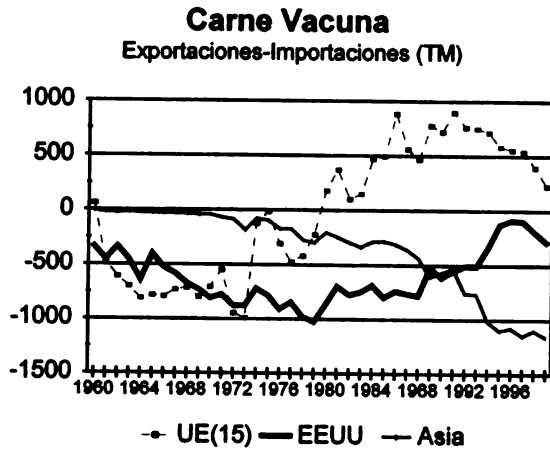


Gráfico I.K. 2

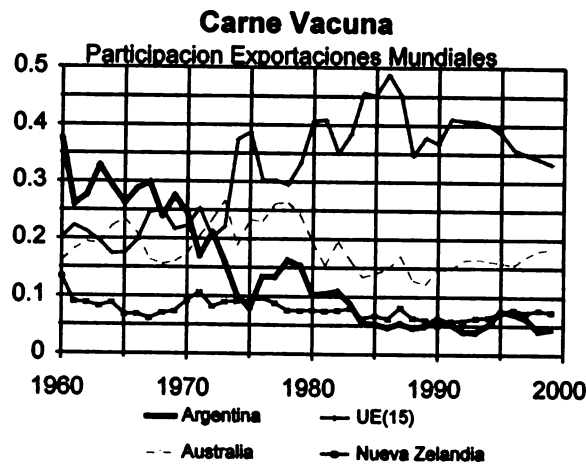
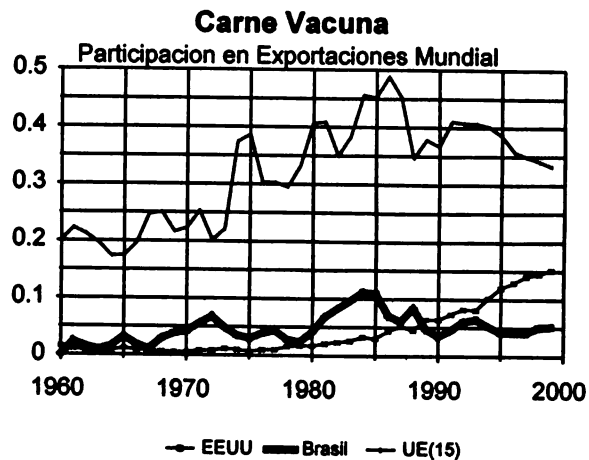
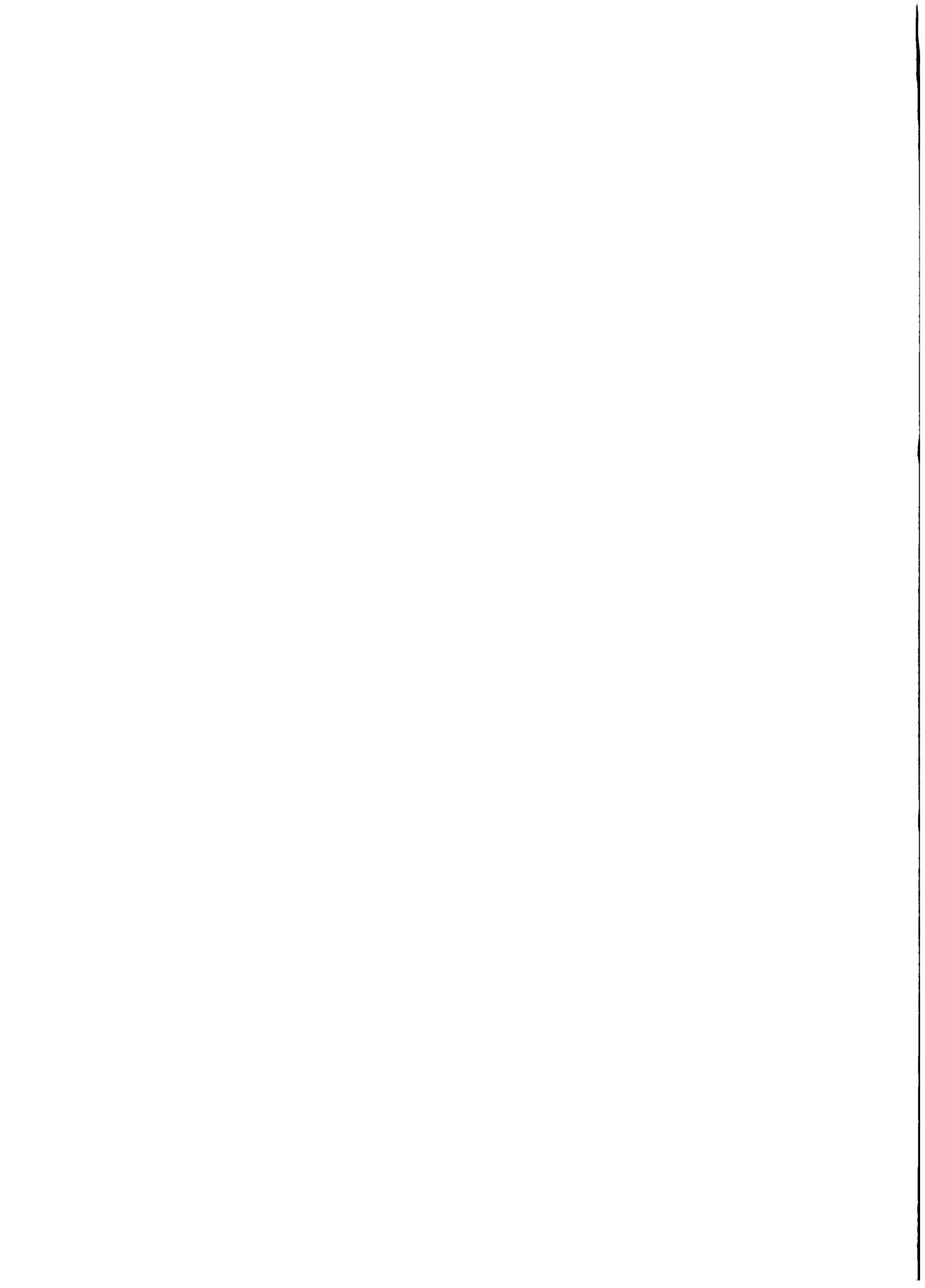


Gráfico I.K. 3





L. CARNE DE AVES

El mercado mundial de carne de aves está dominado por tres grandes exportadores: Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil (Gráfico I.L. 1). Hasta mediados de los años ochenta cada uno de ellos exportaba en términos netos, alrededor de 200.000 TM de carne de ave por año. Desde entonces, las exportaciones de los EEUU se multiplicaron más de 10 veces hasta llegar a alrededor de 2.500.000 TM. Las exportaciones netas de la UE y Brasil, si bien crecieron significativamente, lo hicieron a tasas menores: las de la UE alcanzan a algo más de 700.000 TM (como resultado de exportar 2.300.000 TM e importar 1.600.000 TM en promedio), mientras que las de Brasil están en algo menos de 600.000 TM.

En Asia, particularmente en China (incluyendo Hong Kong) se ha dado un proceso de expansión de las importaciones y de las exportaciones, aunque la región (incluyendo a China) se mantiene como un importador neto. Junto con los países de la ex-Unión Soviética han representado una demanda neta de alrededor de 2000000 de TM por año en promedio en la segunda mitad de los noventa (Gráfico I.L. 2). Ambos grupos representan algo más del 50% de las importaciones totales mundiales actualmente, y sumando a la UE (que aunque es exportador neto importa una cantidad significativa de carne de aves) alcanzan alrededor del 80% del total de las importaciones mundiales.

Las importaciones de carnes de aves (y también las de carne vacuna) de Asia y Rusia se vieron afectadas por las crisis financieras de 1997 y 1998 (ver Gráfico I.L. 2).

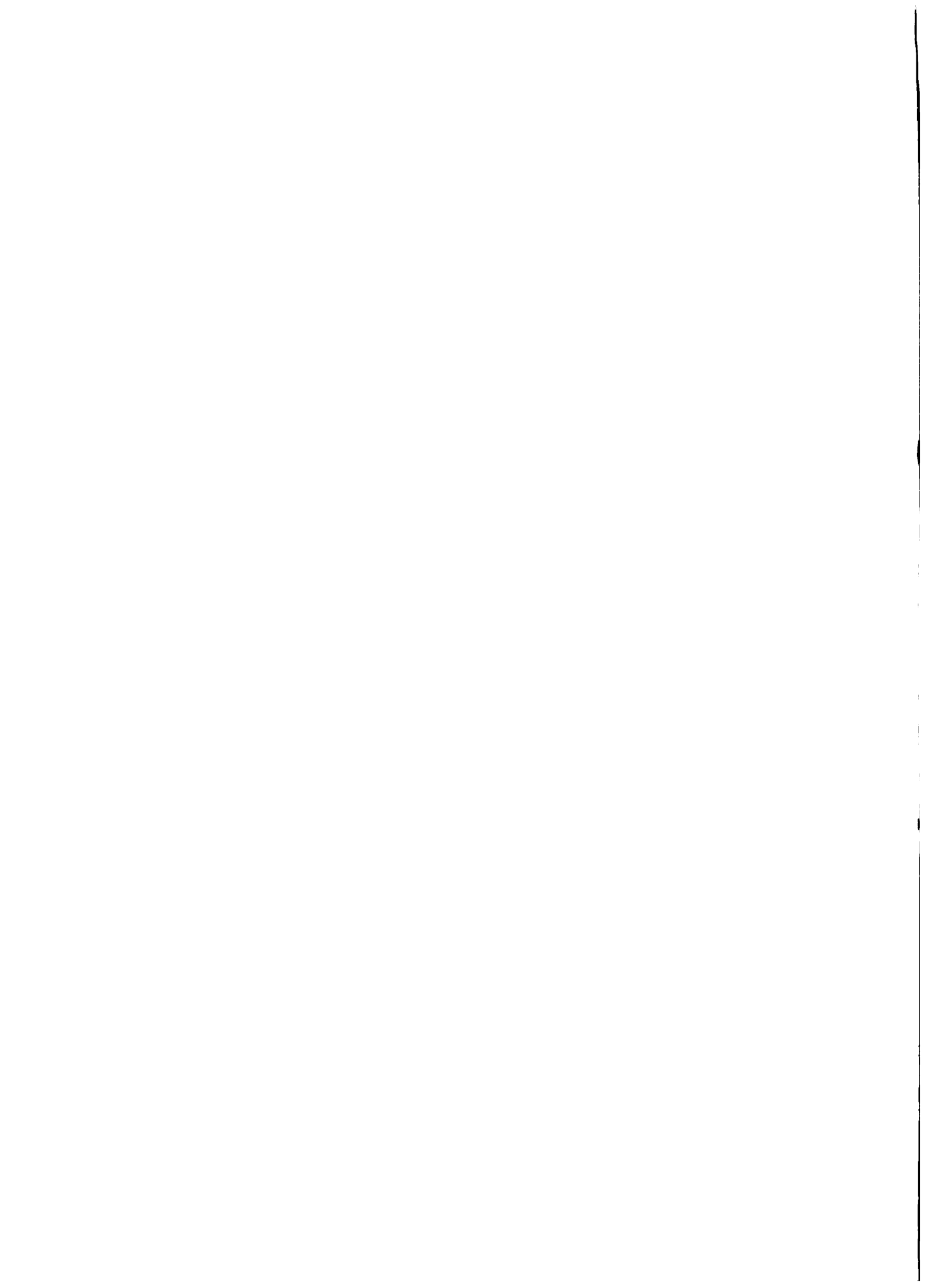


Gráfico I.L. 1

Carne de Aves
Exportaciones Netas (TM)

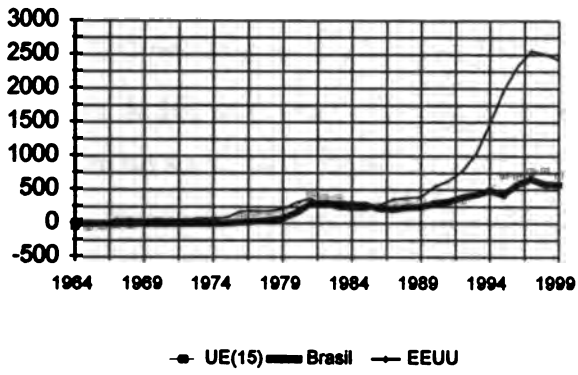
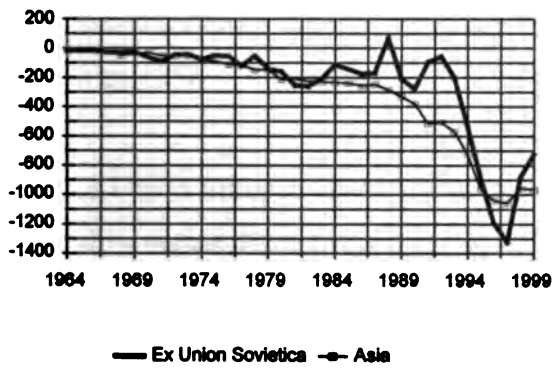
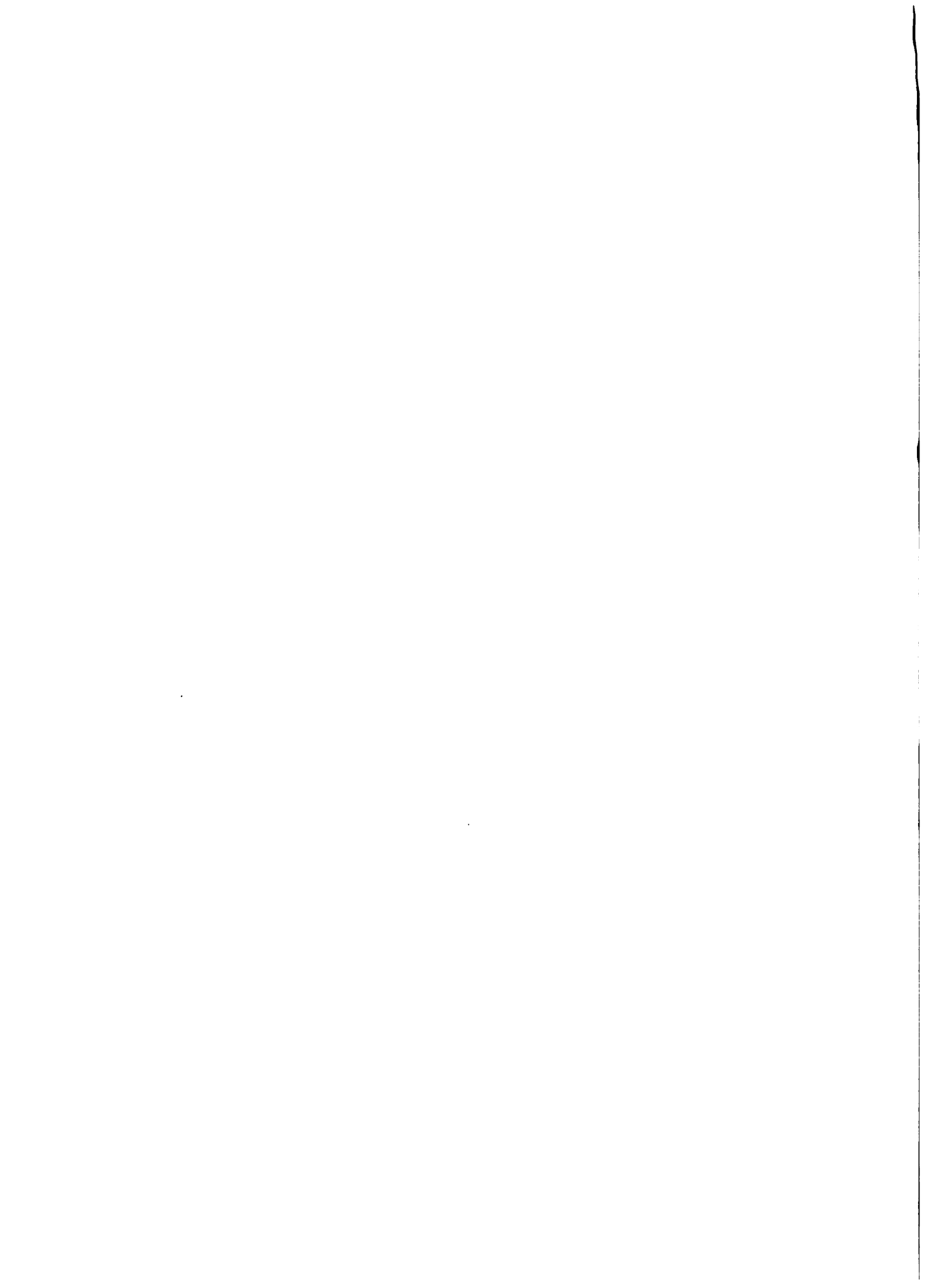


Gráfico I.L. 2

Carne de Aves
Importadores Netos (TM)





M. LECHES DESHIDRATADAS ⁶

Los principales productores en 1998 son la Unión Europea (casi 169 millones de toneladas), India (casi 101 millones), Estados Unidos (casi 81 millones), Rusia (41 millones) y Brasil (23 millones de toneladas). La producción de leche en la Unión Europea aumentó hasta llegar a 203 millones de toneladas en 1983, cayó hasta 1992, y se niveló desde entonces alrededor de 168 millones de toneladas. Por otra parte, la producción en India ha crecido desde 1974, con un aumento de unas 70 millones de toneladas, superando a Estados Unidos en 1992. Rusia ha tenido una sustancial declinación en la producción desde la ruptura de la ex Unión Soviética (Gráfico I.M1).

La Unión Europea, Estados Unidos, México y Brasil son los principales importadores. Desde los sesenta, la tendencia de crecimiento de las importaciones de la Unión Europea fue mayor que para el resto de los países, aunque con marcadas oscilaciones. En 1998 las importaciones de la UE fueron casi seis veces más grandes que las de los EEUU (16,4 millones comparado con 2,8 millones). México y Brasil, cuyas importaciones fueron mucho más volátiles que los Estados Unidos durante los ochenta y noventa, lo siguen de cerca con 1,8 millones de toneladas en 1998.

La Unión Europea también muestra un crecimiento de las exportaciones mucho mayor que los otros países desde los sesenta hasta los ochenta, resultando en un nivel de exportaciones en 1998 (23 millones de toneladas) casi cuatro veces más grande que el próximo país (Nueva Zelandia con 5,9 millones). Sin embargo, las exportaciones de la UE han caído (o por lo menos se han nivelado en promedio) en la última década, mientras que las de Nueva Zelandia y Australia han crecido en promedio. La Unión Europea ha sido un exportador neto desde los sesenta. Las exportaciones netas crecieron hasta los ochenta, se mantuvieron en un promedio de 11 millones de toneladas durante esta década, pero han declinado durante los noventa. Por su parte, los Estados Unidos fueron un exportador neto durante principios de los sesenta, pero se transformaron en importadores netos desde los setenta.

⁶ Incluye leche entera y leche descremada.



Gráfico I.M. 1

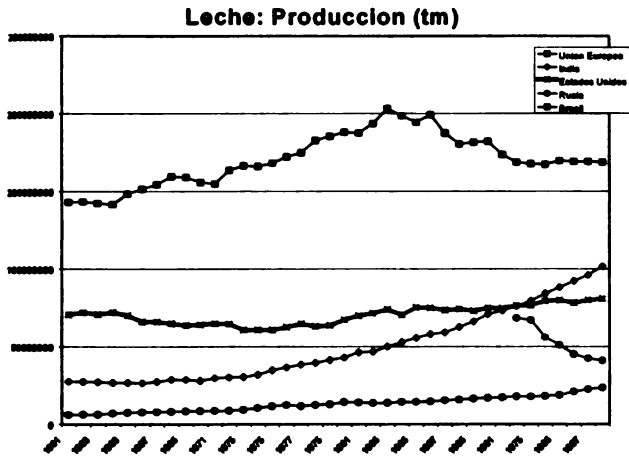


Gráfico I.M. 2

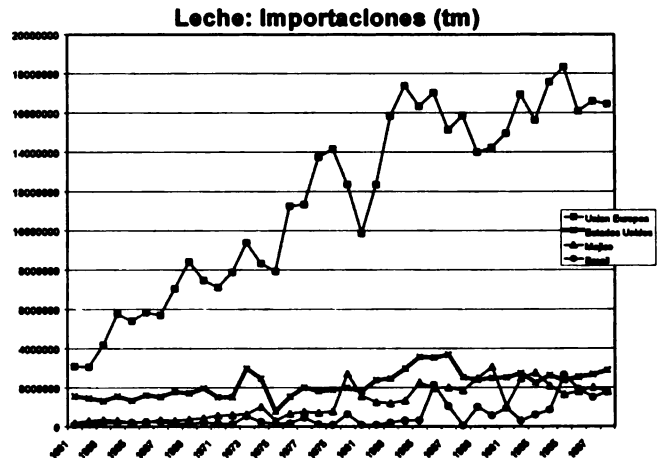


Gráfico I.M. 3

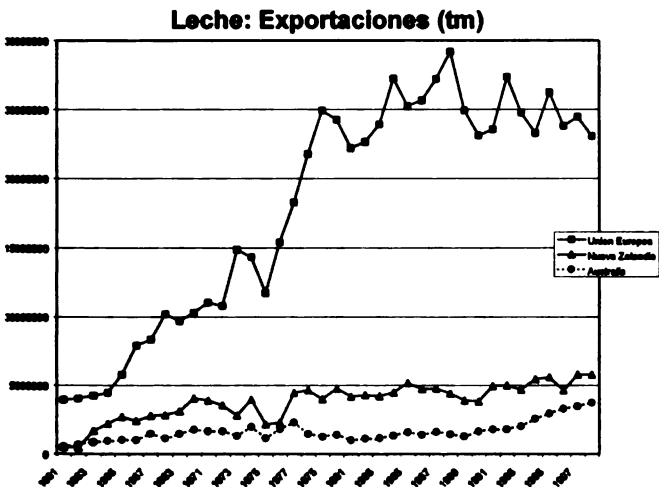
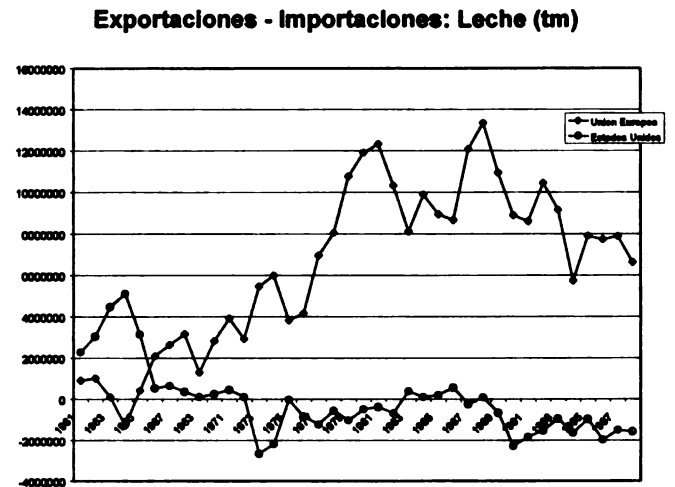
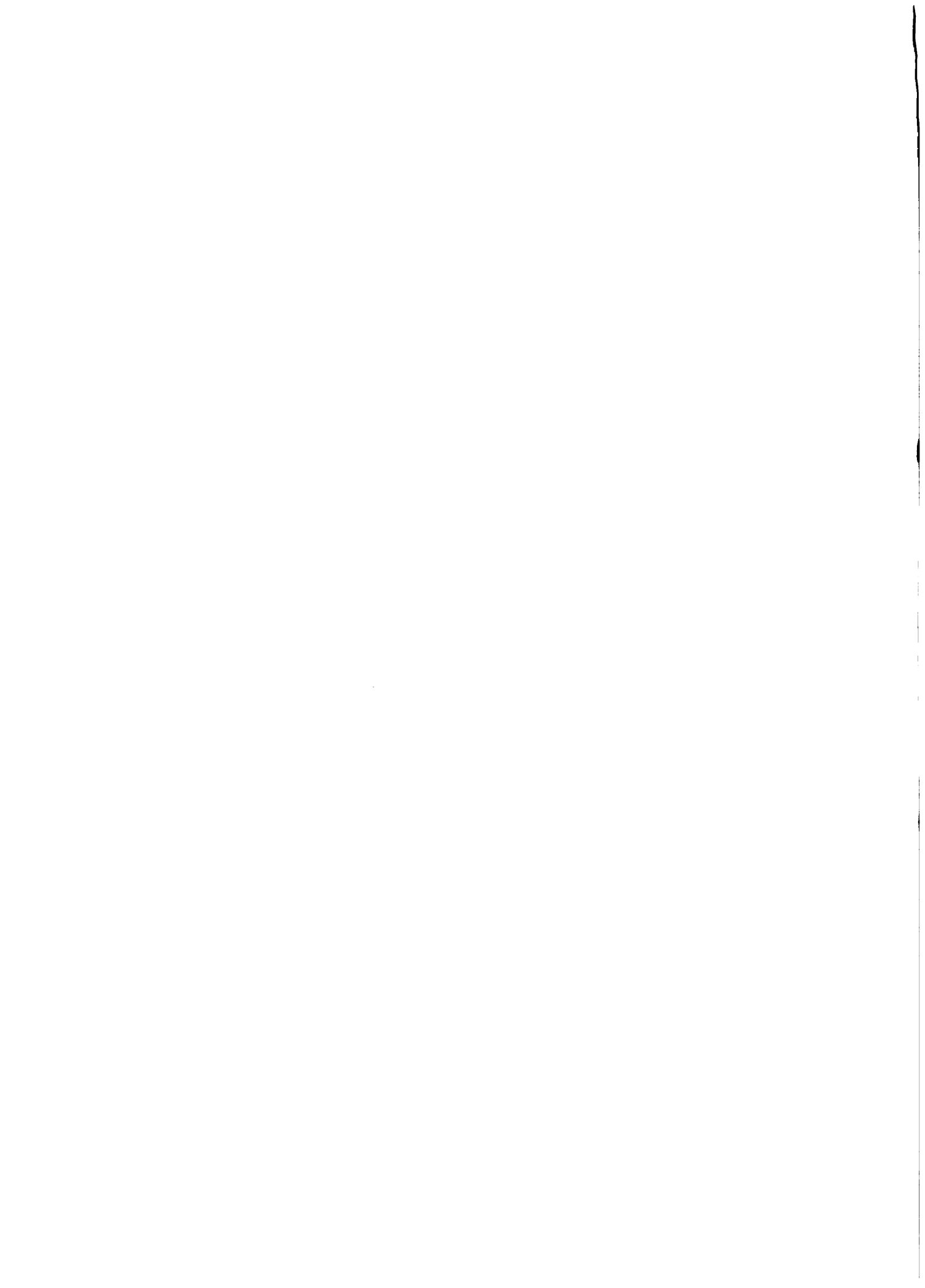


Gráfico I.M. 4





II. PROYECCIONES BASICAS Y DE POSIBLES RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES AGROPECUARIAS

A PROYECCIONES BASICAS

Diferentes organismos preparan proyecciones de las condiciones agropecuarias mundiales. Aquí se reportan las de FAPRI y la OECD para producción, consumo y precios, y del Banco Mundial solamente de precios (ver Cuadros II. A.1 a 5). Otras proyecciones, más especializadas en términos de los aspectos que cubren, y que, por tanto, no se analizan acá, son las del IFPRI (realizadas con el modelo IMPACT) y del Departamento de Agricultura de los EEUU.

Las proyecciones de los posibles escenarios para el agro mundial se basan a su vez en supuestos específicos acerca de variables claves como

- La tasa de crecimiento y condiciones macroeconómicas a nivel mundial y de los países involucrados en las proyecciones

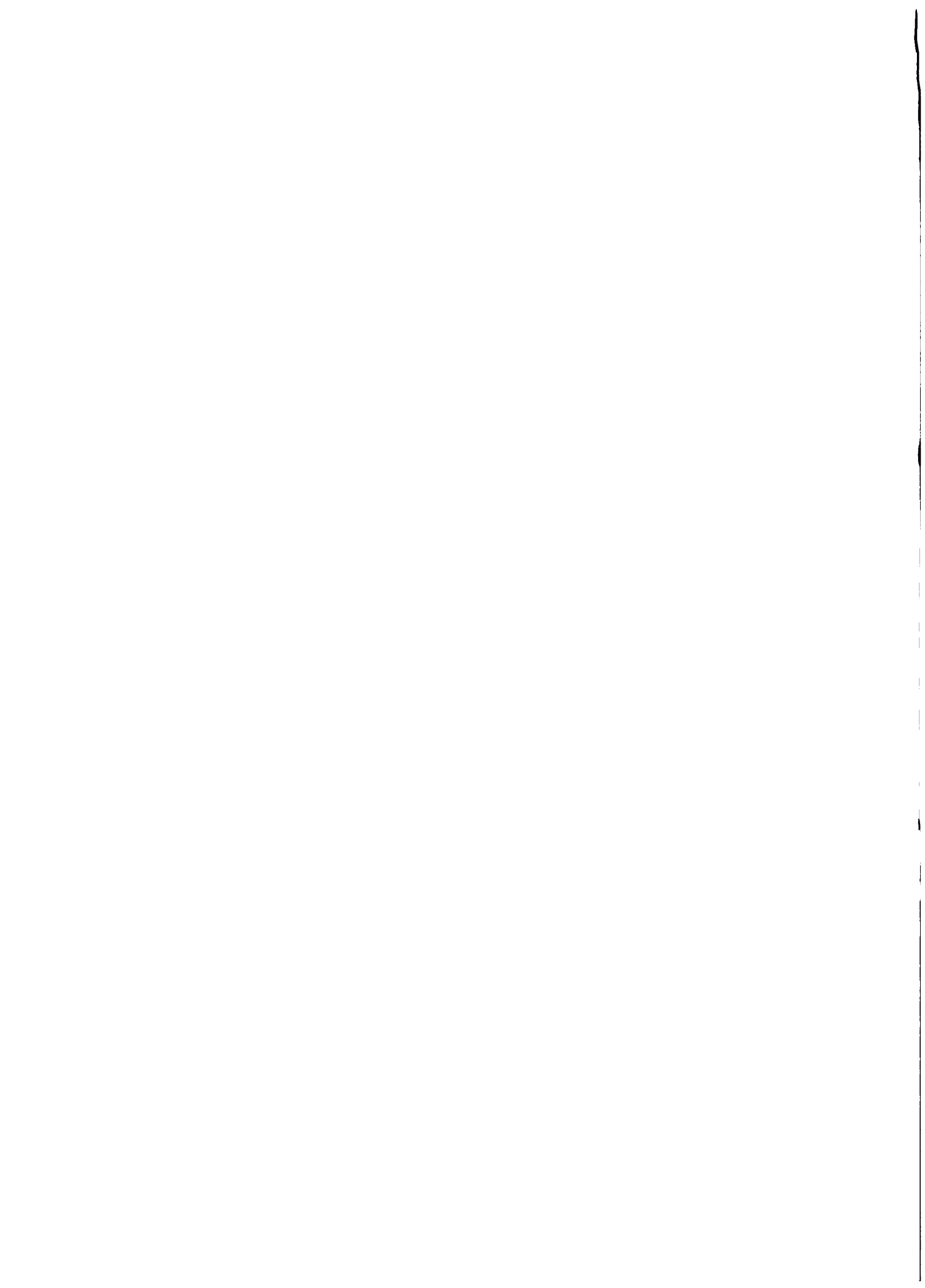
- La tasa de crecimiento y estructura de la población y perspectivas del proceso de urbanización

- El posible desarrollo tecnológico

- Políticas comerciales y sectoriales

La economía mundial se está recuperando luego de la desaceleración posterior a la sucesión de crisis financieras desde 1997, y la inflación aparece bajo control, todo lo cual genera un marco económico favorable. Una incógnita importante es el desarrollo futuro de la economía de los EEUU. Diversos países en desarrollo con altas tasas de crecimiento económico y demográfico (como China, que además está en proceso de incorporación a la OMC) ayudarán a consolidar el lado de la demanda de productos agropecuarios.

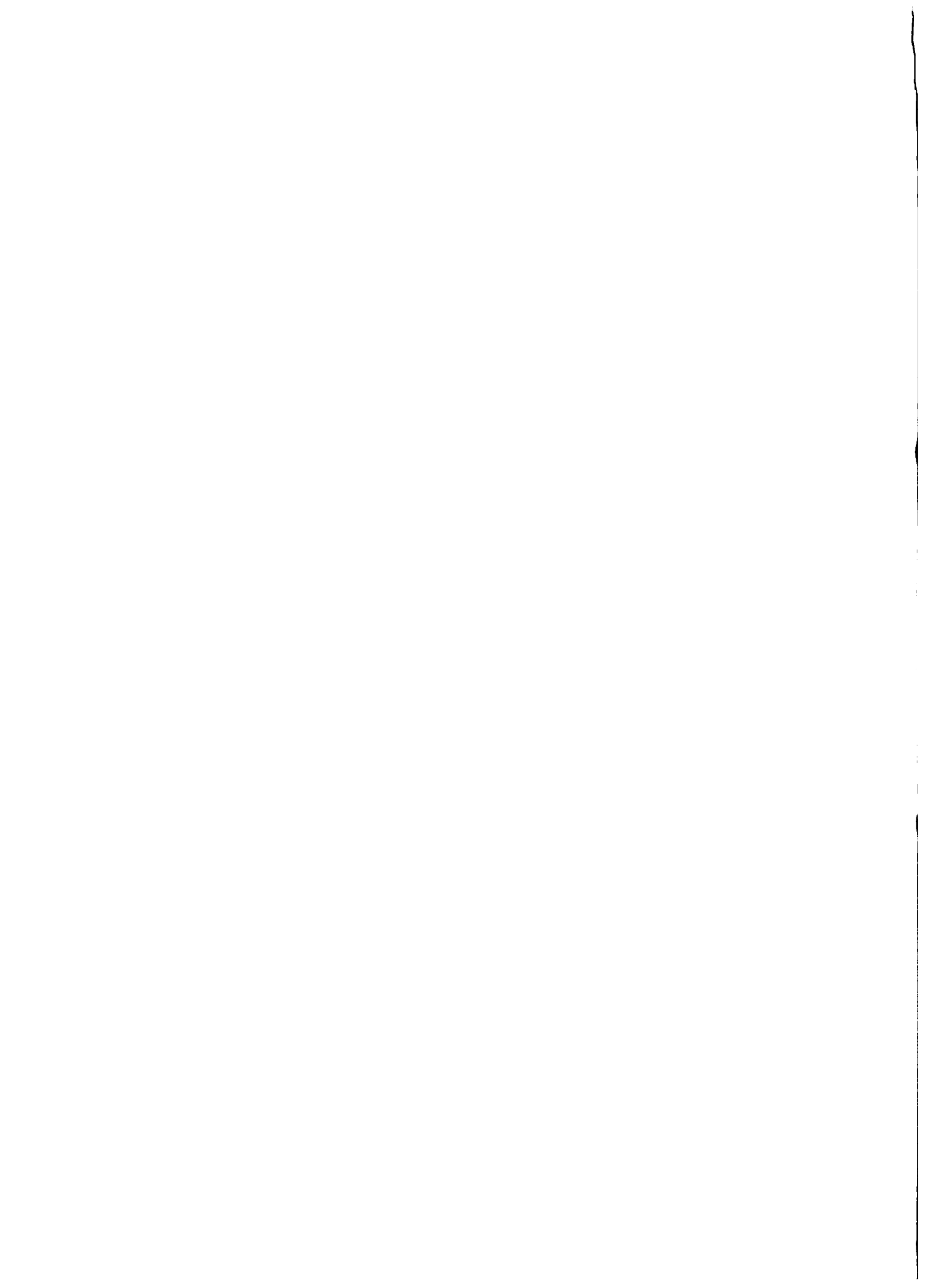
Un elemento importante de las proyecciones son los supuestos acerca de la estructura financiera internacional y de los flujos de capital a nivel mundial. Historicamente, con controles



en la cuenta de capital de la balanza de pagos, los cambios en la balanza comercial eran el foco principal del análisis político económica. Ahora en un mundo donde la mayoría de los países han abierto sus cuentas de capital y con mercados financieros internacionales cada vez más extendidos e integrados, la dinámica de los flujos comerciales, en contraposición con la historia pasada, parece estar dominada por los flujos de capital. Entonces, la coordinación de políticas macroeconómicas pueden ser más importantes para el comercio internacional, incluyendo los productos agrícolas, que las negociaciones comerciales.

El incremento de la población parece haberse desacelerado comparado con proyecciones de hace algunos años. De todas maneras el crecimiento poblacional, juntamente con el mayor aumento de los ingresos en los países en desarrollo y el avance del proceso de urbanización están cambiando el patrón de demanda de manera significativa hacia productos de mayor valor como carne, lácteos y frutas y hortalizas. Una consecuencia de la mayor demanda de productos de la ganadería es la sostenida demanda por alimentos para animales. En general, los requerimientos de los consumidores de los países desarrollados y de aquellos sectores de ingresos crecientes en el resto del mundo están orientándose a una dieta más diversificada, con productos de alta calidad nutritiva, estrictos controles respecto de residuos y condiciones sanitarias, y mayor conveniencia en su preparación para el consumo.

Otro componente importante del escenario de mediano plazo es el tecnológico. Existe una importante discusión sobre si las innovaciones de la Revolución Verde, que han estado detrás del significativo crecimiento de la producción agropecuaria per capita en el mundo en general y en los países en desarrollo en particular, están llegando a los límites de sus posibilidades, considerando el alto nivel de adopción alcanzado. Si esto fuera así, la importante reducción en inversión tecnológica que ha tenido lugar durante los últimos quince años de exceso de oferta en EEUU y en Europa, puede llevar a un período de dificultades por el lado de la oferta. En todo caso, la convergencia de los aspectos mencionados en los párrafos anteriores (que implican una tasa de crecimiento sostenida por el lado de la demanda) junto con una posible desaceleración del proceso de innovación tecnológica requieren una nueva revalorización del sector agropecuario en el proceso de desarrollo. Deben evitarse tanto la discriminación en contra del sector agropecuario (de los sesenta y setenta), como la indiferencia y el abandono (en los



agropecuaria, el porcentaje de reducción anual que se aplicó durante el período de ejecución bajo la Ronda Uruguay entre 1995 y 2000 se continúa hasta el 2004, en lugar de que las políticas queden fijas desde el año 2000 como en el escenario básico. En la aplicación de este supuesto, se examinaron los aranceles actuales aplicados por los países de la OECD. Los que ya se encontraban por debajo del nivel permitido por la Ronda Uruguay para 2000 se dejaron sin cambio. Las cuotas con tasas arancelarias se ajustaron para reflejar un aumento adicional en el acceso al mercado.

Los principales resultados de las simulaciones son las siguientes:

- *Los precios mundiales de trigo aumentan alrededor del 4 por ciento comparados con las proyecciones básicas,

- *Los precios mundiales de granos forrajeros aumentan alrededor del 3 por ciento

- *Los precios mundiales de oleaginosas suben algo menos del 2 por ciento

- *Los precios mundiales de productos de las oleaginosas aumentan cerca del 1.5 por ciento

- *Los precios mundiales de la carne vacuna aumentan algo menos del 1 por ciento

- * Los precios mundiales de los productos lácteos aumentan en un rango entre el 2 y el 5 por ciento comparados con las proyecciones básicas.

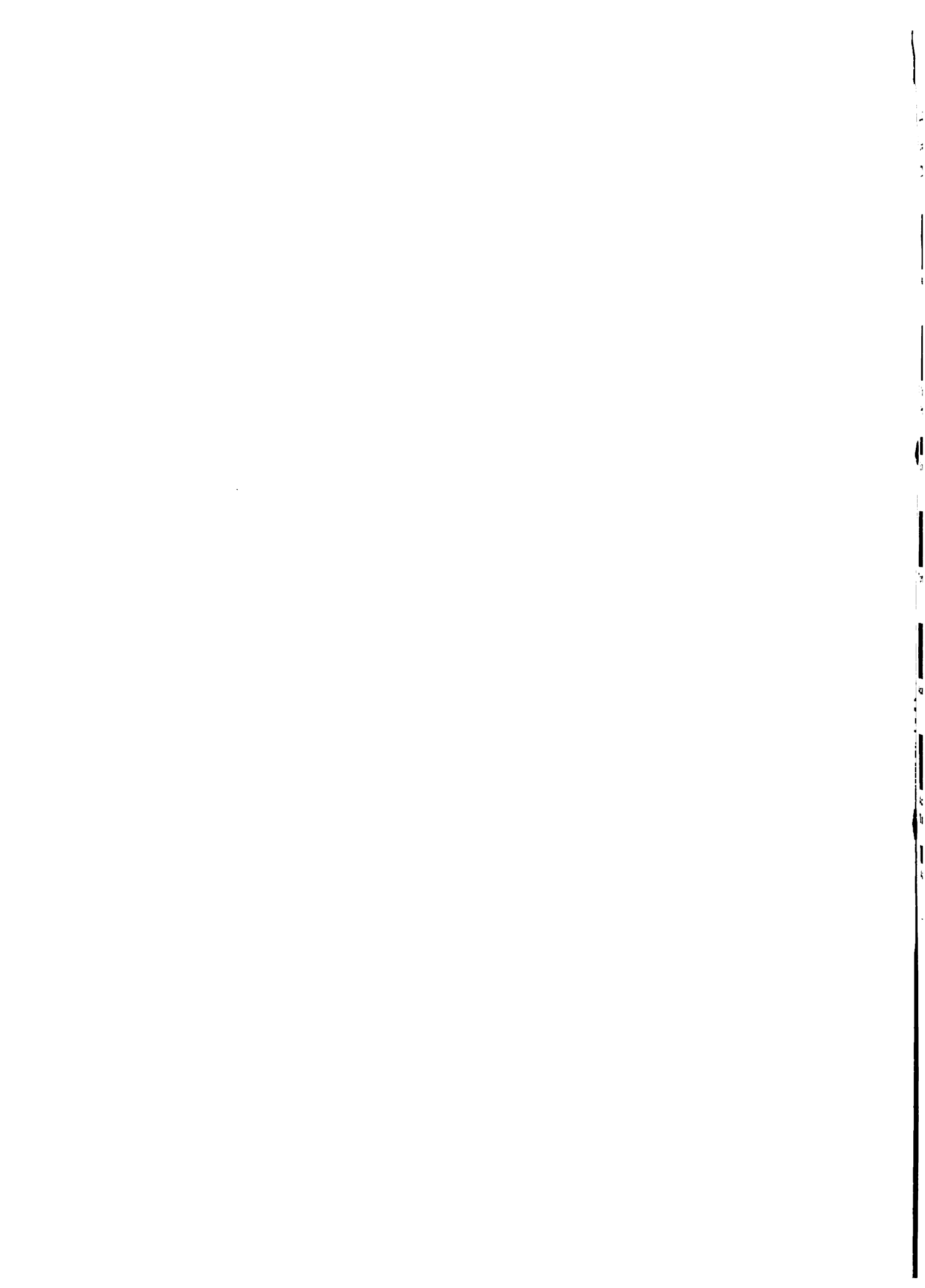
B.2 GTAP (Hertel et al, 2000)

Las simulaciones consideran cortes del 40% en la protección agrícola y en los apoyos internos. Estos cortes son algo más profundos que los que se acordaron durante la Ronda Uruguay. El corte del 40% en la protección agrícola se modela como una reducción de esa magnitud en la diferencia entre el precio de mercado y el precio mundial para todos los productos agropecuarios. Las cuotas arancelarias no están explícitamente modeladas. Las simulaciones de la reducción del apoyo interno también se basan en suponer una reducción del 40% en la diferencia entre los precios de los productores – incluyendo subsidios – y los precios internos de mercado. Como en el caso de la cuotas arancelarias, los autores enfatizan la necesidad de realizar un análisis más detallado de las diferentes formas de subsidios internos.

Las simulaciones parten de niveles de protección que, a nivel mundial, sugieren tasas muy altas de protección para granos forrajeros en Asia (con aranceles equivalentes promedio de cerca del 100%), seguidos lácteos, granos para la alimentación humana, bebidas y tabaco y productos de la carne, los que tienen alrededor del 20% de protección como promedio mundial. La protección promedio para otros productos agrícolas y alimentarios es más baja. En términos de subsidios a las exportaciones, los más subsidiados a nivel mundial son los lácteos, con subsidios totales equivalentes al 27% del comercio mundial (en precios domésticos). Los siguientes son los productos de la carne y animales vivos (8%), granos forrajeros (4%) y granos para la alimentación humana (3%). Las exportaciones mundiales de oleaginosas tienen subsidiados muy pequeños. Finalmente, los niveles proyectados mundiales de apoyo agrícola promedio para 2005, por mercadería, son más altos para el sector de granos y oleaginosas (entre 8 y 12%) que para los productos de la carne y animales vivos, incluyendo la lechería (2-3%). Esto se debe a que como se menciona en otras secciones, el apoyo a estos últimos sectores proviene principalmente de protección de mercado.

Los cambios en los balances comerciales debido a la liberalización del 40% del apoyo de mercado y de los subsidios a los productores, sugieren que la UE aumentaría sus importaciones netas en 35.000 millones de dólares y Japón en casi 10.000 millones, las que provendrían básicamente de mayores exportaciones de América Latina (algo más de 15.000 millones de dólares), los Estados Unidos y Canadá (alrededor de 10.000 millones), y Australia y Nueva Zelanda (aproximadamente 7.000) (Hertel et al, 2000).

Esas mayores importaciones de la UE, Japón, y otras regiones y países, tienen como contrapartida ganancias de eficiencia y de bienestar, ya que producciones ineficientes y con importantes costos para el consumidor son reducidas. En términos de bienestar global, las simulaciones sugieren una ganancia de 70000 millones de dólares, que se concentran especialmente en Asia y la categoría general de países que en las simulaciones se llaman el "Resto del Mundo" (con ganancias de alrededor del 0.8% de los ingresos reales), seguidos por diferentes regiones incluyendo ALC y la UE, con ganancias algo menores al 0.4% (Hertel et al, 2000).



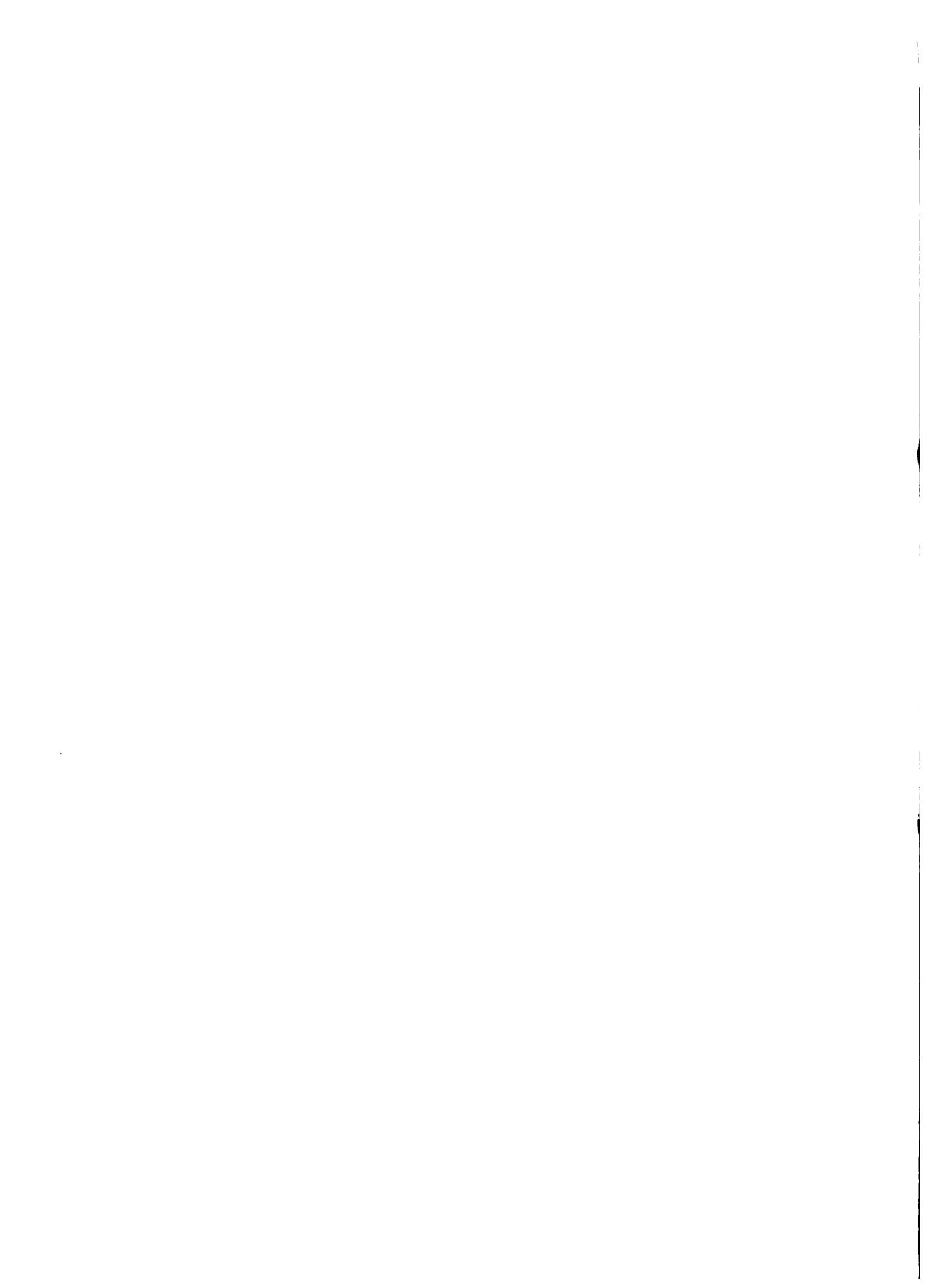
Cuadro II.1

FAPRI PROYECCIONES

Proyecciones de volúmenes

		2000	2005	2010	2005/2000	2010/2000
		(mill de TM)	(mill de TM)	(mill de TM)		
	Producción	582	621	656	1.07	1.13
	Consumo	587	619	656	1.05	1.12
	Comercio	88	96	109	1.09	1.24
Maíz	Producción	597	641	695	1.07	1.16
	Consumo	596	640	695	1.07	1.17
	Comercio	67	73	82	1.09	1.23
	Producción	396	416	436	1.05	1.10
	Consumo	395	415	435	1.05	1.10
	Comercio	20	22	24	1.14	1.25
Total de los granos Principales	Producción	1760	1878	1995	1.07	1.13
	Consumo	1769	1874	1994	1.06	1.13
	Comercio	198	217	244	1.09	1.23
	Producción	18	17	17	0.95	0.95
Soya	Producción	153	167	184	1.09	1.21
	Consumo	131	145	161	1.11	1.23
	Comercio	37	41	44	1.12	1.21
	Producción	246	267	294	1.09	1.20
	Consumo	204	225	249	1.10	1.22
	Comercio	45	50	54	1.11	1.20
Tortas de Soya	Producción	104	116	128	1.11	1.23
	Consumo	106	117	130	1.11	1.22
	Comercio	32	35	39	1.09	1.21
	Producción	145	161	177	1.11	1.22
	Consumo	147	162	179	1.10	1.21
	Comercio	39	43	47	1.11	1.22
Aceite de Soya	Producción	24	26	29	1.11	1.22
	Consumo	24	26	29	1.11	1.22
	Comercio	6	7	7	1.14	1.22
	Producción	21	22	25	1.09	1.22
	Consumo	17	21	24	1.20	1.36
	Comercio	12	12	14	1.05	1.20
Aceites Vegetales	Producción	74	81	90	1.10	1.23
Totales	Consumo	70	80	88	1.14	1.26
	Comercio	22	24	27	1.10	1.24
	Producción	133	141	152	1.06	1.14
Azúcar	Consumo	130	141	152	1.08	1.17
	Comercio	27	29	31	1.05	1.12

Nota: Las cifras de volumen han sido redondeadas para su presentación en el cuadro, pero los porcentajes están calculados sobre los valores sin redondear.



Cuadro II.2

Proyecciones de precios

	1999/2000	2004/2005	2009/2010
Trigo (\$/TM) ^a	116	146	161
Maiz (\$/TM) ^b	88	105	115
Arroz (\$/TM) ^c	240	283	315
Soya (\$/TM) ^b	192	207	228
Tortas de Soya (\$/TM) ^d	161	168	181
Aceite de Soya (\$/TM) ^e	353	428	517
Aceite de Palma (\$/TM) ^f	412	439	514
Algodon (\$/TM) ^g	1044	1320	1540
Azucar (\$/TM) ^h	135	209	240
Carne Vacuna (\$/TM) ⁱ	1445	1644	1526
Carne de Ave (\$/TM) ^j	1281	1233	1230
Leche descremada en polvo (\$/TM) ^k	1301	1429	1501
Leche entera en polvo (\$/TM) ^k	1564	1646	1697

A: precios de trigo: U.S. FOB Gulf

B: precios de maiz y soya: FOB Gulf

C: precios de arroz: FOB Bangkok 100% B Grade

D: precios de soybean meal: FOB Decatur 44%

E: precios de soybean oil: FOB Decatur

F: precios de palm oil: CIF Rotterdam Prices

G: precios de algodón: Cotlook A Index^{*}; CIF Northern Europe

^{*} The "A" Index is the average of the five lowest CIF Northern European quotes of the following descriptions (Middling 1-3/32[™]):

Memphis; Calif./Arab.; Mexican; Central American; Paraguayan; Turkish Izmir/Antalya; Central Asian; Pakistani 1503; Indian H-4; Chinese 329;

African Franc Zone[†]; Tanzanian; Greek; and Australian.

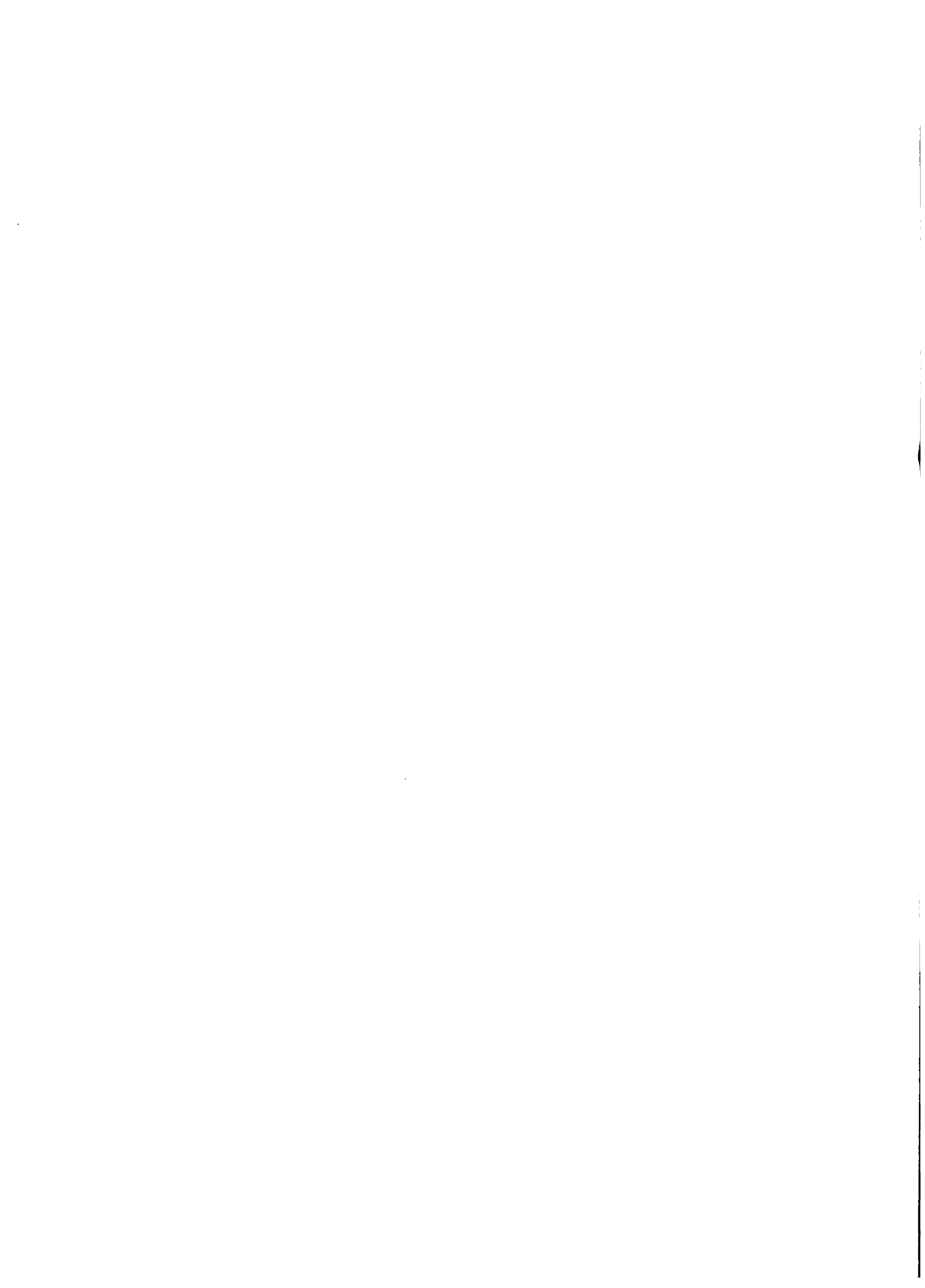
Source: Cotlook, Ltd., Liverpool, England.

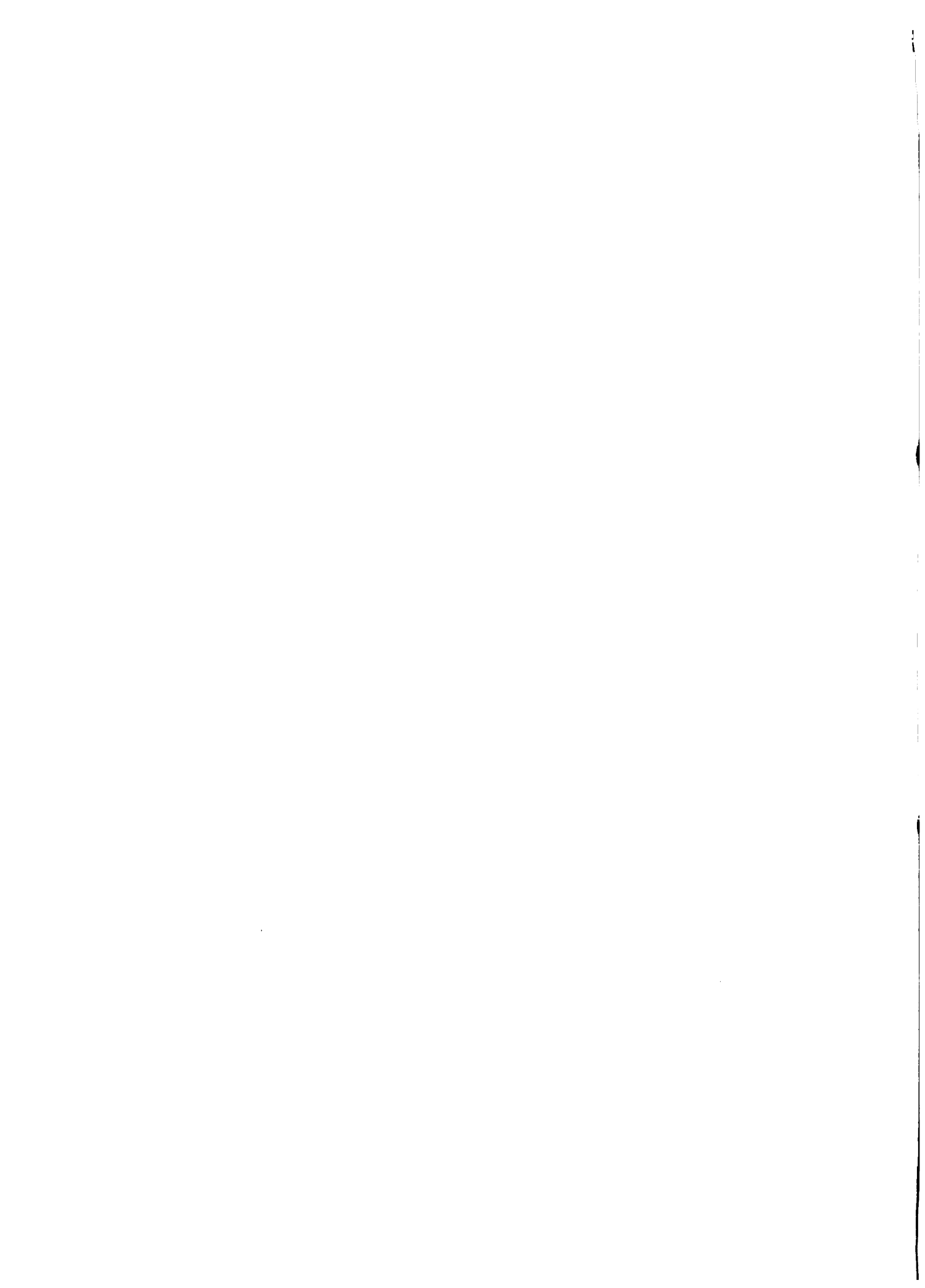
H: precios de azucar: FOB Caribbean Price

I: precios de beef and veal: Nebraska Direct Fed Steer Price

J: precios broiled meat: U.S. 12-City Price

K: precios nonfat dry milk y whole milk powder: FOB Price N. Europe





Cuadro II. 3

OECD Proyecciones

Proyecciones de volúmenes

		Proyecciones Básicas			Liberalización del Comercio	
		1999/00e (mill de T)	2004/05e (mill de T)	(2005/2000) %	1999/00e (mill de T)	2004/05e (mill de T)
Maíz	Producción	598	653	9	598	653
	Consumo	594	653	10	594	649
Tortas de Oleaginosas	Producción	389	413	6	389	413
	Consumo	389	411	6	389	411
Totales	Producción	221	252	11	221	252
	Consumo	220	252	11	220	252
Leche descremada en polvo	Producción	138	158	15	138	157
	Consumo	138	157	14	138	157
Leche entera en polvo	Producción	65	76	17	65	76
	Consumo	64	76	17	64	76
Leche entera en polvo	Producción	3	3	2	3	3
	Consumo	3	3	3	3	3
Leche entera en polvo	Producción	3	3	8	3	3
	Consumo	3	3	8	3	3

Nota: ver Cuadro II.A 1

Cuadro II. 4

Proyecciones de Precios

	Proyecciones Básicas		Liberalización del Comercio	
	2000e	2004e	2000e	2004e
Trigo (\$/TM) ^a	130.89	152.62	130.89	159.98
Maíz (\$/TM) ^b	102.11	120.10	102.11	123.80
Arroz (\$/TM) ^c	290.16	303.25	290.16	308.35
Soya (\$/TM) ^d	229.63	314.39	229.63	318.34
Tortas y harinas de Soya (\$/TM) ^e	150.01	237.89	150.01	240.21
Carne Vacuna (\$/TM) ^f	2631.30	2823.40	2631.30	2843.90
Leche en polvo sin grasa (\$/TM) ^g	1734.60	2000.90	1734.60	2035.40
Leche Entera en Polvo (\$/TM) ^h	1846.80	2046.80	1846.80	2103.00

A: precio de trigo: F.o.b HRW wheat ord.prot. Gulf Ports - US\$/tm

B: precio de maíz: No.2 yellow com; USA f.o.b. Gulf Ports - US\$/tm

C: precio de arroz: Thailand rice 100% milled gr b; Bangkok - US\$/tm

D: precio de soya: US soybeans c.i.f. Rotterdam - US\$/tm

E: precio de tortas de soya: Argentine soybean meal c.i.f. Rotterdam - US\$/tm

F: precio de carne: Vaquillones; 1100-1300 lb; Nebraska - US\$/tm dw

G: precio de leche sin grasa: F.o.b. nonfat drymilk ext. gr.; N. Eur. - US\$/tm

H: precio de leche entera en polvo: Whole milk powder export price - US\$/tm



Cuadro II. 5
Banco Mundial

Proyecciones de Precio

	1999	2000	2005	2010
Trigo, US, HRW (\$/tm)	112.00	122.00	160.00	170.00
Maiz (\$/tm)	90.20	100.00	125.00	130.00
Arroz, Thai, 5% (\$/tm)	248.40	260.00	315.00	345.00
Soya (\$/tm)	201.70	220.00	250.00	275.00
Tortas de Soya (\$/tm)	152.20	189.00	215.00	226.00
Aceite de Soya (\$/tm)	427.30	405.00	500.00	525.00
Aceite de Palma (\$/tm)	436.00	415.00	460.00	460.00
Algodon, A Index (cents/kg)	117.1	118	158.8	180.8
Azucar, world (cents/kg)	13.81	14	22	25
Came (\$/tm)	1843.00	1874.00	2000.00	2200.00



CAPITULO II. DIFERENTES MEDIDAS DE APOYO A LA PRODUCCION Y EXPORTACIONES AGROPECUARIAS

I. MEDIDAS DE PROTECCION Y APOYO

A. ASPECTOS GENERALES

El sector agropecuario en los países analizados recibe diferentes formas de protección y apoyo. Desde la perspectiva de las negociaciones comerciales conviene distinguir los mecanismos que implican transferencias de fondos del consumidor, de aquéllas que representan transferencias desde los contribuyentes. Las primeras resultan de los mayores precios internos causados por medidas de protección como aranceles de importación, cuotas arancelarias (u otras medidas similares) y barreras no arancelarias. En la medida que los negociaciones agropecuarias llevan a un mayor acceso de mercado, debido a la rebaja de barreras arancelarias y no arancelarias, estas transferencias del consumidor al productor se reducen.

Los aportes de los contribuyentes son fondos presupuestarios que pueden ser utilizados para diferentes formas de pagos directos, para el otorgamiento de subsidios para inversiones e insumos, o para la provisión de servicios de apoyo (como extensión e investigación agropecuaria), entre otras cosas. Desde la perspectiva de las negociaciones comerciales, estos apoyos presupuestarios a la producción caen en alguna de las diferentes Cajas (Verde, Azul o Ambar/Amarilla), definidas durante la Ronda Uruguay. La cuantificación de las medidas de protección y apoyo utilizadas en este documento se basan en los cálculos de la OECD que incluyen tanto transferencias desde el consumidor como desde el contribuyente (OECD, 1999). Dentro de estas últimas, hay una medida general (Estimación de Apoyo Total, o TSE en inglés), que considera todos los apoyos, aún los de caja verde, y otra más restringida (llamada Estimación de Apoyo al Productor, o PSE en inglés ^{7/}) que no incluye la provisión de servicios de caja verde, pero que si puede incluir pagos de esta caja (como el caso de los pagos directos

⁷ En el último cálculo publicado en 1999 (que tiene los estimados de 1998), la OECD actualizó y mejoró la metodología, incluyendo algunos cambios de terminología. Por ejemplo el Equivalente de Subsidios al Productor pasó a llamarse Estimado de Subsidios al Productor, aunque las siglas en inglés siguen siendo las mismas: PSE. Por



ochenta y noventa). En particular, las promesas de la biotecnología (pero también los posibles problemas de esta tecnología), tienen que ser considerados en este marco.

Las proyecciones también deben considerar las políticas comerciales y sectoriales aplicadas en la actualidad y en el futuro. Las presiones presupuestarias y las preocupaciones respecto de la contaminación del medio ambiente han forzado reducciones adicionales en las políticas de subsidios y proteccionismo agropecuario en varios países. Las negociaciones de la Ronda Uruguay han ayudado en la misma dirección. Pero aún quedan importantes ajustes que deben realizarse en las políticas agropecuarias mundiales.

Algunos de los elementos a ser considerados en las proyecciones son

- El avance de las negociaciones en la OMC
- Las negociaciones del ALCA, y la profundización de los acuerdos regionales
- La incorporación de nuevos miembros a la OMC, especialmente China, Rusia, Vietnam y Taiwan
- El desarrollo de la Agenda 2000 en Europa, así como el proceso de incorporación de nuevos miembros de Europa del Este
- La evolución de la futura política agropecuaria de los EEUU, una vez que se termine el período de vigencia de la Ley Agraria de 1996
- Los desarrollo futuros en los países de la ex Unión Soviética, varios de los cuales son, o pueden transformarse, en importantes exportadores agropecuarios
- El avance de las negociaciones en APEC.

Todas estas condiciones definen un escenario en el que los países que van a poder desarrollar exitosamente su sector agropecuario son aquéllos que han elevado significativamente su productividad para competir en las "commodities" tradicionales en mercados con precios estables (aunque bajos en términos reales) y/o aquéllos que diversifiquen su producción, y desarrollen productos de calidad, sanos, nutritivos y convenientes para su consumo.

Los Cuadros II. 1 a 5 muestran las proyecciones de volúmenes y precios. Las proyecciones de la OECD son ligeramente más optimistas para varios productos, en términos de los volúmenes de producción, que los de FAPRI. Pero en general ambos prevén un crecimiento sostenido de la producción, consumo y el comercio internacional. Los precios muestran también una tendencia alcista, excepto en el caso de la carne de ave.

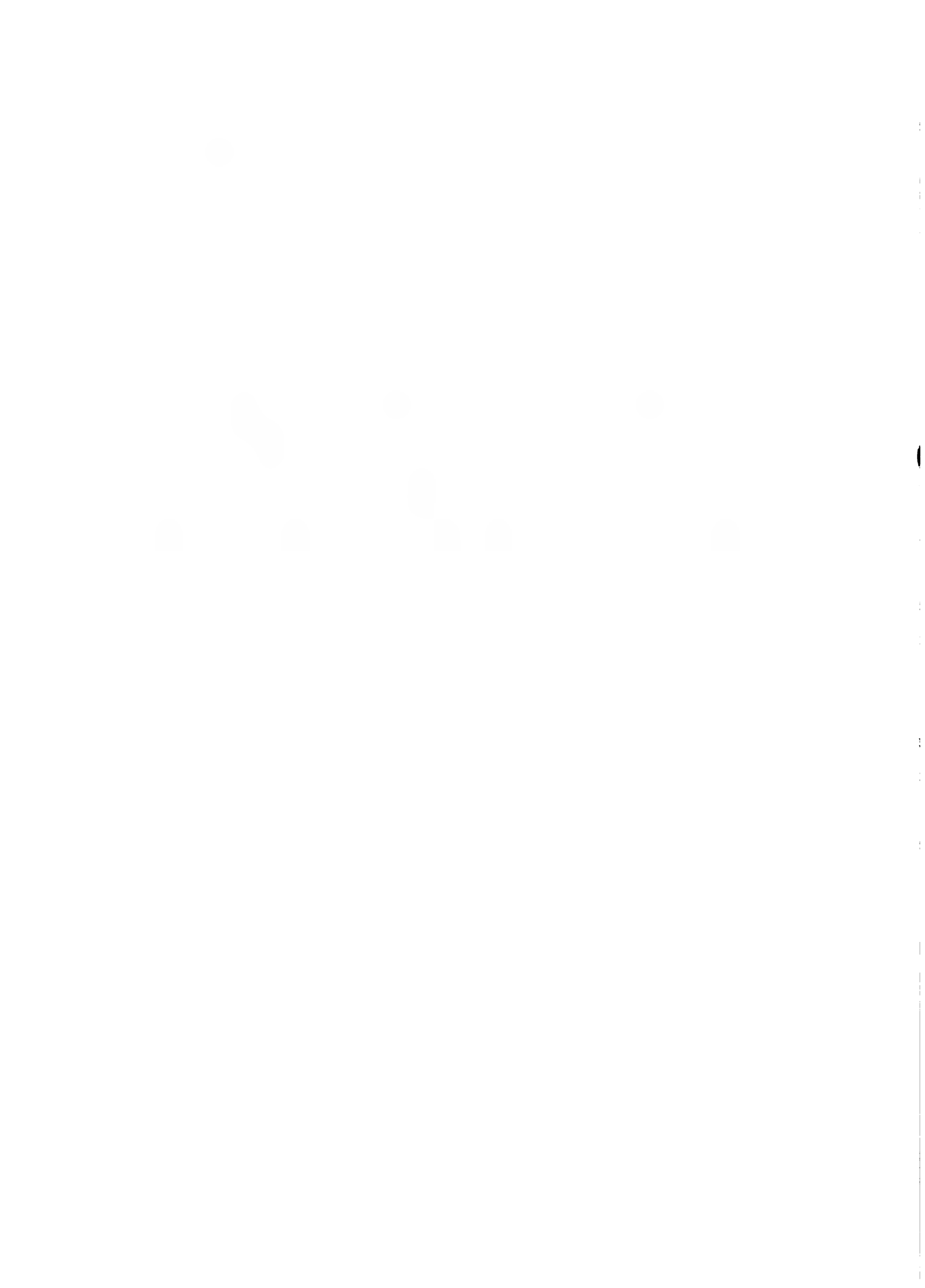
B. ESCENARIOS DE LIBERALIZACION

Todavía no se han realizado muchos ejercicios de proyecciones y simulaciones detalladas de los posibles resultados de las negociaciones agropecuarias en el marco de la OMC. Acá se presentan dos realizados recientemente que tienen una visión mundial, uno por la OECD (OECD, 1999) y otra por miembros del GTAP (Global Trade Analysis Project) (Hertel et al, 2000). De todas maneras, no tienen un enfoque especial para los países y productos de ALC, y aún menos, para los de la ALADI (aunque algunos países individuales, como la Argentina y Brasil son considerados en una u otra de las simulaciones que acá se presentan). Además, como las posiciones de las negociaciones todavía no están definidas, las simulaciones presentadas son diferentes en cuanto a los que esperan que pueda suceder en dichas negociaciones. Los países de la ALADI, en caso de estar interesados en el análisis de los posibles escenarios para los productos y países de su interés, tendrían que realizar simulaciones especialmente enfocadas en sus preocupaciones.

B.1 OECD

Las Cuadros II. 3 y 4 presentan, además de las proyecciones básicas, los resultados de las simulaciones de la OECD para un escenario de mayor liberalización del comercio y la producción agropecuaria a nivel mundial, como posible resultado de las negociaciones de la OMC.

En las proyecciones básicas, los compromisos de la Ronda Uruguay sobre el acceso al mercado, aranceles consolidados y los subsidios a las exportaciones se mantienen constantes al nivel del año 2000 hasta el año 2004. En el escenario analizado de mayor liberalización



desvinculados de la producción). El Cuadro II.1 tiene una estimación de los autores (basada en los datos originales de la OECD) de cómo se dividen los apoyos en transferencias desde los consumidores y desde los contribuyentes, dividiendo a su vez estos pagos en diferentes cajas. Los valores reportados acá no necesariamente coinciden con los que serían las bases de las negociaciones, pero dan una idea del orden de magnitudes del apoyo que proviene del consumidor (y que serían afectados por un mayor acceso de mercado) y del que es resultado de transferencias desde el contribuyente (y que serían afectados por mayores disciplinas a los subsidios internos a la producción).

El Cuadro II.1 muestra que el total del apoyo estimado al productor dividido por agricultor en 1998 es mayor para Japón con US\$21000. Europa y los Estados Unidos lo siguen de cerca con US\$19000 por agricultor, mientras que los agricultores de Canadá reciben menos de la mitad de los otros países. Sin embargo, Europa tiene una cantidad más grande de agricultores y entonces el apoyo a los productores es mucho mayor (US\$ 129.808 millones de dólares) que en los otros países: los valores respectivos para los Estados Unidos son US\$ 46960 millones de dólares; Japón, US\$ 49059 millones de dólares y Canadá, US\$ 3176 millones de dólares.

En Japón este apoyo es casi todo en forma de protección al mercado (92%), mientras que para Estados Unidos, Europa, y Canadá el apoyo es alrededor de la mitad protección (fondos del consumidor) y mitad subsidios (fondos del contribuyente). Considerando solamente el apoyo en forma de subsidios también hay diferencias entre los países considerados. En el caso de Europa estos subsidios se clasifican principalmente dentro de la Caja Azul (29%), un 14% de los subsidios están dentro de la Caja Ambar y nada más que el 5% son otros subsidios. Por otra parte, Estados Unidos y Canadá no pagan subsidios de la Caja Azul, dividiendo sus subsidios a los productores entre la Caja Ambar y otros subsidios.

El Cuadro II.2 muestra el promedio de apoyo total y cómo se distribuye el apoyo entre los diferentes productos. Lo primero a notarse es que un productor en Japón en promedio in

supuesto los cambios metodológicos son mucho más substantivos que una simple redefinición de siglas, e incluyen una categorización mucho más detallada de los diferentes tipos de subsidios y servicios.

1998 recibió un precio superior en un 172% al del mercado mundial, en Europa, un 83%, en los Estados Unidos un 28% y en Canadá un 19% (última línea del Cuadro II.2).

Entre los productos subsidiados, la lechería recibe el porcentaje mayor de apoyo en Canadá (aproximadamente el 51% del apoyo total), Estados Unidos (33%) y Europa (18%), mientras que en Japón el principal producto es el arroz (35%). En Europa, la producción de carne vacuna es el segundo producto subsidiado con algo menos del 18% del total, pero como se trata de ganado de doble propósito en su mayoría, ambos apoyos pueden considerarse de conjunto por un total de aproximadamente 36% del total, o alrededor de 47.000 millones de dólares de apoyo. En los Estados Unidos, los dos productos siguientes son maíz y trigo, en Japón, leche y porcinos, y en Canadá, trigo y carne vacuna.

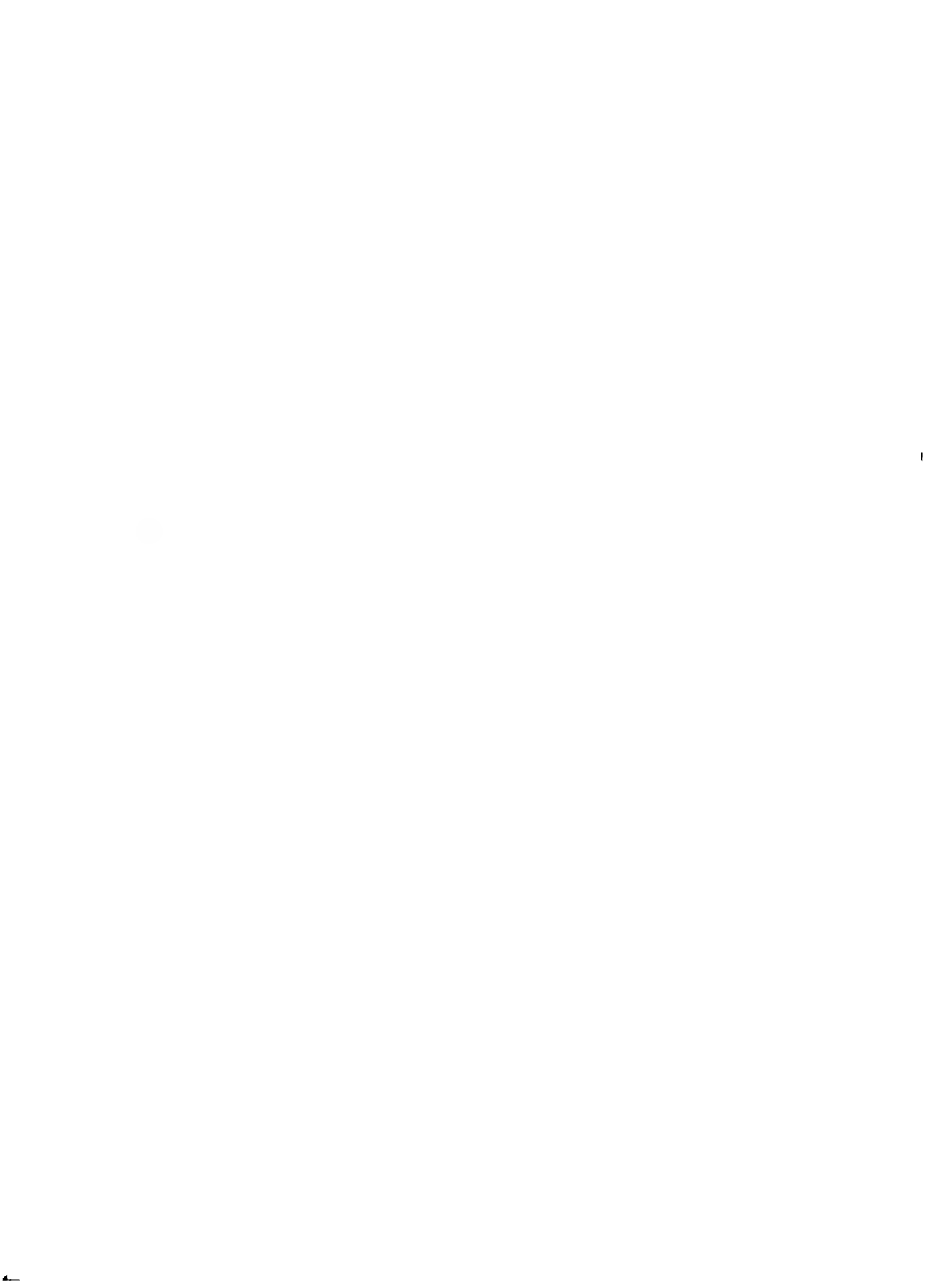
El mismo Cuadro II.2 muestra la discrepancia entre los precios internos y los mundiales para los diferentes productos. Los productos con las mayores diferencias son trigo, arroz y leche en Japón, con precios interno que, respectivamente están 625%, 516% y 388% por encima de los precios mundiales correspondientes. Otros productos con amplios diferenciales son carne vacuna en la Unión Europea (161%), azúcar en Japón (158%), leche en los Estados Unidos (155%), carne de cerdo en Japón (144%), leche en Canadá (140%), y leche y trigo en la Unión Europea (132% y 125%, respectivamente). Luego hay varios productos con precios superiores a los mundiales en más del 50%, la mayoría de los cuales están en la Unión Europea (3 productos), seguida por los Estados Unidos (2).

En el Cuadro II.3 se muestra el origen de esos apoyos, es decir si provienen del consumidor como protección, o del contribuyente como subsidios. Como ya se señaló, en el caso de Japón la mayoría del apoyo es vía protección, que mantiene los precios internos altos. La excepción son las oleaginosas. En la Unión Europea, arroz, azúcar, carne vacuna, carne de aves y lechería, reciben apoyo vía protección de mercado, mientras que los demás productos son principalmente subsidios presupuestarios. La producción de carne vacuna, los lácteos y el azúcar reciben protección de mercado en los Estados Unidos, mientras que en Canadá ese es el caso de la producción lechera y avícola. Para los demás productos el apoyo es vía subsidios del presupuesto en ambos países. Es decir que en los primero productos, que reciben su apoyo

principalmente mediante medidas de frontera que mantienen los precios internos elevados, las transferencias al sector productor provienen principalmente del consumidor, mientras que en los demás casos se trata de transferencias desde los contribuyentes.

En general, los apoyos agropecuarios en los diferentes países analizados se han reducido en comparación con los elevados valores de mediados de los ochenta (OECD, 1999). De todas maneras, el monto de los apoyos todavía es muy elevado, particularmente en la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos. Además, la tendencia a la declinación de los mismos se quebró en 1998-1999, especialmente en los Estados Unidos, donde se han implementado recientemente diferentes paquetes de emergencia para apoyar a los agricultores debido a la caída de los precios internacionales (ver más adelante el análisis por países).

A continuación se van a discutir con mayor detalle las medidas de apoyo a la producción en los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá. Luego hay dos secciones generales, una sobre medidas de promoción de las exportaciones y otras sobre barreras no arancelarias



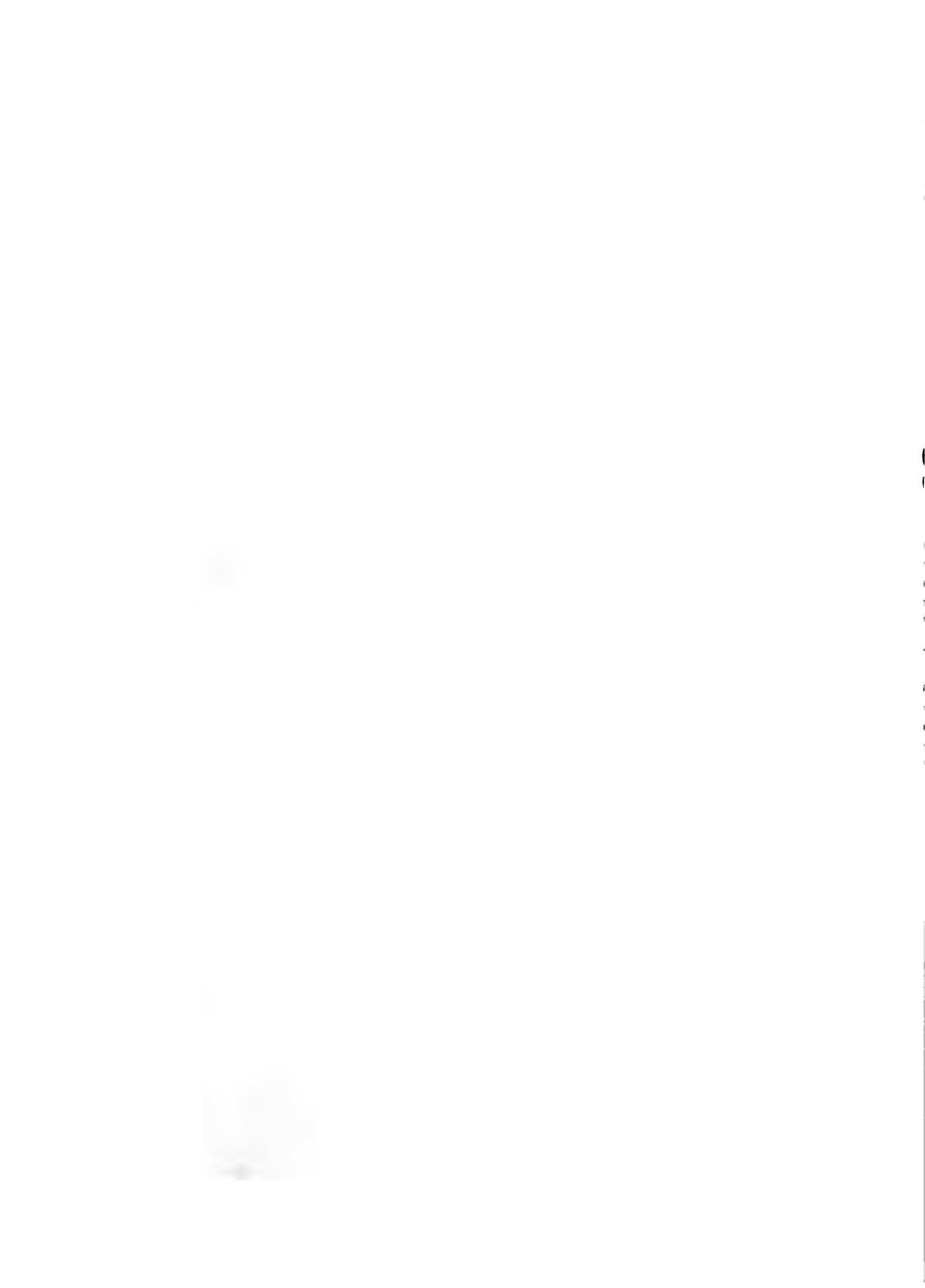
**Cuadro II. 1: Total del Apoyo Estimado al Productor
(1998)**

	Millones US\$	US\$ por agricultor ^a	Porcentaje de Protección y Subsidios				Total
			Protección de Mercado	Subsidios Caja Ambar	Subsidios Caja Azul	Otros	
EEUU	46960	19000	50	23	0	27	100
Europa	129808	19000	52	14	29	5	100
Canada	3176	8000	55	25	0	20	100
Japon	49059	21000	92	6	0	2	100

a: Agricultor a tiempo completo

Cuadro II. 2. Subsidios a la Producción por País
Período 1998

	Union Europea		Estados Unidos		Japon	Canada		
	ECU mn	EEUU\$mn	EEUU\$mn	EEUU\$mn	¥ bn	EEUU\$mn	C\$mn	EEUU\$mn
Trigo								
valor	12855.0	14375.9	4223.0	4223.0	82.0	626.4	273.0	184.0
% PSE	56	56	38	38	86	86	9	9
Prod NAC	2.25	2.25	1.61	1.61	7.25	7.25	1.09	1.09
% exceso	125	125	61	61	625	625	9	9
Maiz								
valor	2578.0	2883.0	6563.0	6563.0	n.c.	n.c.	98.0	66.1
% PSE	44	44	25	25	n.c.	n.c.	11	11
Prod NAC	1.79	1.79	1.33	1.33	n.c.	n.c.	1.13	1.13
% exceso	79	79	33	33	n.c.	n.c.	13	13
Arroz								
valor	303.0	338.8	283.0	283.0	2236.0	17081.3	n.c.	n.c.
% PSE	29	29	14	14	84	84	n.c.	n.c.
Prod NAC	1.41	1.41	1.17	1.17	6.16	6.16	n.c.	n.c.
% exceso	41	41	17	17	516	516	n.c.	n.c.
Oleaginosas								
valor	3260.0	3645.7	1819.0	1819.0	10.0	76.4	213.0	143.6
% PSE	49	49	11	11	36	36	6	6
Prod NAC	1.95	1.95	1.12	1.12	1.57	1.57	1.07	1.07
% exceso	95	95	12	12	57	57	7	7
Azucar								
valor	1855.0	2074.5	997.0	997.0	63.0	481.3	n.c.	n.c.
% PSE	43	43	41	41	61	61	n.c.	n.c.
Prod NAC	1.75	1.75	1.7	1.7	2.58	2.58	n.c.	n.c.
% exceso	75	75	70	70	158	158	n.c.	n.c.
Leche								
valor	21378.0	23907.3	15320.0	15320.0	605.0	4621.7	2380.0	1504.2
% PSE	57	57	61	61	80	80	58	58
Prod NAC	2.32	2.32	2.55	2.55	4.88	4.88	2.4	2.4
% exceso	132	132	155	155	388	388	140	140
Carne Vacuna								
valor	20815.0	23277.7	1080.0	1080.0	208.0	1589.0	256.0	172.6
% PSE	62	62	4	4	32	32	6	6
Prod NAC	2.61	2.61	1.04	1.04	1.47	1.47	1.06	1.06
% exceso	161	161	4	4	47	47	6	6
Carne de cerdos								
valor	1521.0	1701.0	276.0	276.0	303.0	2314.7	169.0	113.9
% PSE	8	8	3	3	59	59	6	6
Prod NAC	1.08	1.08	1.03	1.03	2.44	2.44	1.06	1.06
% exceso	8	8	3	3	144	144	6	6
Carne de aves								
valor	1130.0	1263.7	433.0	433.0	38.0	290.3	71.0	47.9
% PSE	15	15	2	2	12	12	4	4
Prod NAC	1.18	1.18	1.02	1.02	1.13	1.13	1.04	1.04
% exceso	18	18	2	2	13	13	4	4
Total								
valor	116075.0	129808.0	46960.0	46960.0	6422.0	49059.0	4712.0	3176.0
% PSE	45	45	22	22	63	63	16	16
Prod NAC	1.83	1.83	1.28	1.28	2.72	2.72	1.19	1.19
% exceso	83	83	28	28	172	172	19	19



Cuadro II. 3 Tipos de Subsidios por Productos (1998)

Union Europea	trigo	maiz	arroz	soya	oilseeds	azucar	carne	carne de aves	leche
Productor NAC	2.2478	1.7853	1.4102	2.0113	1.9504	1.7538	2.6087	1.1787	2.3243
% en exceso	124.78	78.53	41.02	101.13	95.04	75.38	160.87	17.87	132.43
MPS como %del PSE	16.32%	23.27%	84.86%	0.00%	0.00%	91.37%	64.17%	94.07%	94.44%
Pagos Directos como %del PSE	83.68%	76.73%	15.14%	100.00%	100.00%	8.63%	35.83%	5.93%	5.56%
Mercado (medido del %exceso)	20.37	18.27	34.81	0.00	0.00	68.87	103.23	16.81	125.07
Pagos Directos (medido del %exceso)	104.41	60.26	6.21	101.13	95.04	6.51	57.64	1.06	7.36
Estados Unidos									
Productor NAC	1.6117	1.3336	1.1696	1.1208	1.1208	1.7015	1.0408	1.024	2.5511
% en exceso	61.17	33.36	16.96	12.08	12.08	70.15	4.08	2.4	155.11
MPS como %del PSE	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	84.23%	15.99%	0.02%	93.35%
Pagos Directos como %del PSE	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	15.77%	84.01%	99.98%	6.65%
Mercado (medido del %exceso)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	59.09	0.65	0.00	144.79
Pagos Directos (medido del %exceso)	61.17	33.36	16.98	12.08	12.08	11.06	3.43	2.40	10.32
Canada									
Productor NAC	1.0947	1.1252		1.0886	1.0682		1.0605	1.044	2.4047
% en exceso	9.47	12.52		8.86	6.82		6.05	4.4	140.47
MPS como %del PSE	0.00%	0.00%		0.00%	0.00%		0.00%	43.82%	91.42%
Pagos Directos como %del PSE	100.00%	100.00%		100.00%	100.00%		100.00%	56.18%	8.58%
Mercado (medido del %exceso)	0.00	0.00		0.00	0.00		0.00	1.93	128.42
Pagos Directos (medido del %exceso)	9.47	12.52		8.86	6.82		6.05	2.47	12.05
Japon									
Productor NAC	7.252		6.1641	1.5762	1.5736	2.9513	1.4742	1.13	4.8809
% en exceso	625.2		516.41	57.62	57.36	195.13	47.42	13	388.09
MPS como %del PSE	87.83%		88.46%	0.00%	0.00%	92.01%	89.21%	90.10%	89.74%
Pagos Directos como %del PSE	12.17%		11.54%	100.00%	100.00%	7.99%	10.79%	9.90%	10.26%
Mercado (medido del %exceso)	549.13		456.82	0.00	0.00	180.60	42.30	11.71	348.29
Pagos Directos (medido del %exceso)	76.07		59.59	57.62	57.36	14.53	5.12	1.29	39.80



B. ESTADOS UNIDOS

B.1. Visión General

La Ley Federal para la Reforma y Mejora de la Agricultura del año 1996 (1996 Fair Act), aprobada en abril de ese año para el período 1996-2002 constituyó un rediseño importante de los programas de apoyo al sostenimiento de los ingresos agropecuarios. La misma reemplazó el sistema de precios sostén tradicional (“pagos por deficiencia” o “deficiency payments”, que le abonaba al productor la diferencia entre el precio sostén preestablecido y el precio de mercado), por un sistema fijo de pagos basados en “Contratos de Flexibilidad en la Producción” (CFP) que están desconectados del área cultivada actual. Los productos involucrados son trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, arroz y algodón. Los CFP coexisten con un sistema de precios mínimos (que operan a través de los llamados préstamos de comercialización) para diferentes productos y con subsidios a las exportaciones.

Para otros productos los mecanismos son diferentes. Por ejemplo, el apoyo al azúcar proviene de cuotas arancelarias y de precios mínimos a través de los préstamos de comercialización. En el caso de la leche y productos lácteos, se utilizan aranceles, cuotas arancelarias y subsidios a las exportaciones, además de un sistema de precios mínimos hasta 1999, y compras del gobierno para programas de alimentación, especialmente en escuelas. La carne vacuna está protegida principalmente mediante cuotas arancelarias, mientras que la carne de ave y porcinos, y huevos, reciben subsidios a las exportaciones.

Además existen subsidios a diferentes insumos, como crédito, energía, agua para irrigación, y pastos y alimentos para ganado, y varios programas de apoyo relacionados con el medio ambiente. Medidas de apoyo a la producción a nivel de los estados provinciales son principalmente del tipo de caja verde (extensión e investigación agropecuaria, y servicios

generales para mejorar y promover productos agrícolas del estado), y han representado menos del 4 por ciento del total estimado de apoyos a la producción en los años recientes.

La ley de 1996 también aumentó la flexibilidad para tomar decisiones de siembra y terminó con los programas de reducción de superficie (Acreage Reduction Programs, o ARP). Al mismo tiempo eliminó diferentes programas especiales para arroz y algodón (llamados 50/85 y 50/92), y para trigo y granos forrajeros (llamados 0/85 y 0/92). Estos programas permitían utilizar con cultivos diferentes (básicamente oleaginosas), una parte de la tierra que estaba siendo operada bajo alguno de los programas específicos de cultivos para arroz, algodón, trigo y granos forrajeros, manteniendo parte del subsidio para el producto original aunque no hubiera sido sembrado. Esto introducía un cierto nivel de flexibilidad a la vez que le otorgaba a los productos nuevos cultivados (como las oleaginosas) el apoyo económico que correspondía al producto original.

Adicionalmente, la Ley de 1996 incluyó, entre otras cosas, los siguientes elementos:

- ◆ Eliminó el programa llamado "Farmer-Owned Reserve" (que era un programa de subsidios para el almacenamiento de productos por parte del productor);
- ◆ Modificó algunos aspectos de los mecanismos de crédito de comercialización;
- ◆ Ha mantenido el sistema de apoyo para productos lácteos hasta el año 2000, y luego del cual se eliminarían los precios sostén para productos lácteos;
- ◆ Ha modificado varios aspectos de los programas de seguros agropecuarios;
- ◆ Ha extendido los programas de conservación de tierras erosionables y anegadizas;
- ◆ Ha reducido el presupuesto para programas de apoyo a las exportaciones de productos agropecuarios;
- ◆ Ha incluido nuevos programas de desarrollo rural, y creó un Fondo para la América Rural;

- ◆ Extendió el Food Stamp Program; y
- ◆ Ha continuado diferentes programas de investigación y educación.

Otras leyes más recientes incluyen la Tax and Trade Relief Extension Act, y la Agricultural Research Act, de 1998, así como la Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Act, que fue promulgada como ley en Octubre de 1999. Los aspectos más importantes de esta legislación se discuten más adelante.

B. 2 Contratos de flexibilidad

La ley de 1996 reemplazó el programa de precios sostén y pagos por deficiencia que estaba en funcionamiento desde principios de los años 70⁸, con un nuevo sistema de pagos directos durante 7 años. Estos pagos, en buena medida, no están vinculados con las decisiones de producción tomadas por el agricultor en el año en que recibe los subsidios, así como tampoco con los precios de mercado vigentes en ese momento.

Para ser elegibles y recibir los pagos estipulados, los productores deben firmar con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) un Contrato de Flexibilidad en la Producción (CFP) para el período 1996 -2002. Estos contratos requieren que los productores participantes se comprometan a la preservación del medio ambiente, a seguir las disposiciones acerca de la flexibilidad de cultivos, y a la protección de los pantanos y las tierras inundables ("wet lands"), como así también conservar la tierra para usos agrícolas. Las tierras que son elegibles para entrar en el acuerdo incluyen todas aquellas que estaban inscriptas en programas de cultivos con reducción de áreas para cualquiera de los años 1991-1995, o que estaban inscriptas en programas de conservación de tierras y que tenían una base de superficie en algún producto subsidiado dentro de los programas correspondientes⁹.

⁸ El sistema vigente hasta 1996 se había iniciado con la Agriculture and Consumer Protection Act de 1973.

⁹ El concepto de "base de superficie" se refiere al área que un productor tiene reconocida por el USDA como parte de un programa de apoyo a un producto determinado. Por ejemplo, que un productor tenga 300 acres de base de maíz significa que tiene esa superficie reconocida por el USDA como elegible para recibir subsidios dentro del programa del maíz.

Los agricultores reciben los pagos por los CFP que tengan en vigencia durante esos 7 años. Los pagos se basan en los parámetros históricos de producción de los agricultores participantes o de la región, y no están relacionadas al área cultivada o la producción en cada año en cuestión.

La cantidad de fondos que pueden ser entregados como subsidio de acuerdo a la Ley de 1996 para el período 1996-2002 han sido estipulados en algo más de 36.000 millones de dólares. El monto total por año alcanza a:

- 5570 millones en 1996;
- 5385 millones en 1997;
- 5800 millones en 1998;
- 5603 millones en 1999;
- 5130 millones en el año 2000;
- 4130 millones en el 2001; y
- 4008 millones en el 2002.

El nivel de pagos se distribuye entre los productos identificados en la Ley de 1996 de acuerdo con un porcentaje especificado en la misma: maíz, 46.22%; trigo 26.26%; algodón 11.63%; arroz 8.47%, sorgo 5.11%, cebada 2.16% y avena 0.15%.

Como ejemplo, tomando el maíz en el 2000 el total de fondos a repartirse sería 5130 millones multiplicado por 0.4622, o sea aproximadamente 2371.1 millones de dólares. Este total se reparte entre todo el volumen de maíz correspondiente a Contratos de Flexibilidad que estén vigentes. Ese volumen no es el total producido en el 2000 sino que se calcula como el 85% de la base de maíz vigente en 1996 multiplicado por el rendimiento estipulado por el USDA en 1995

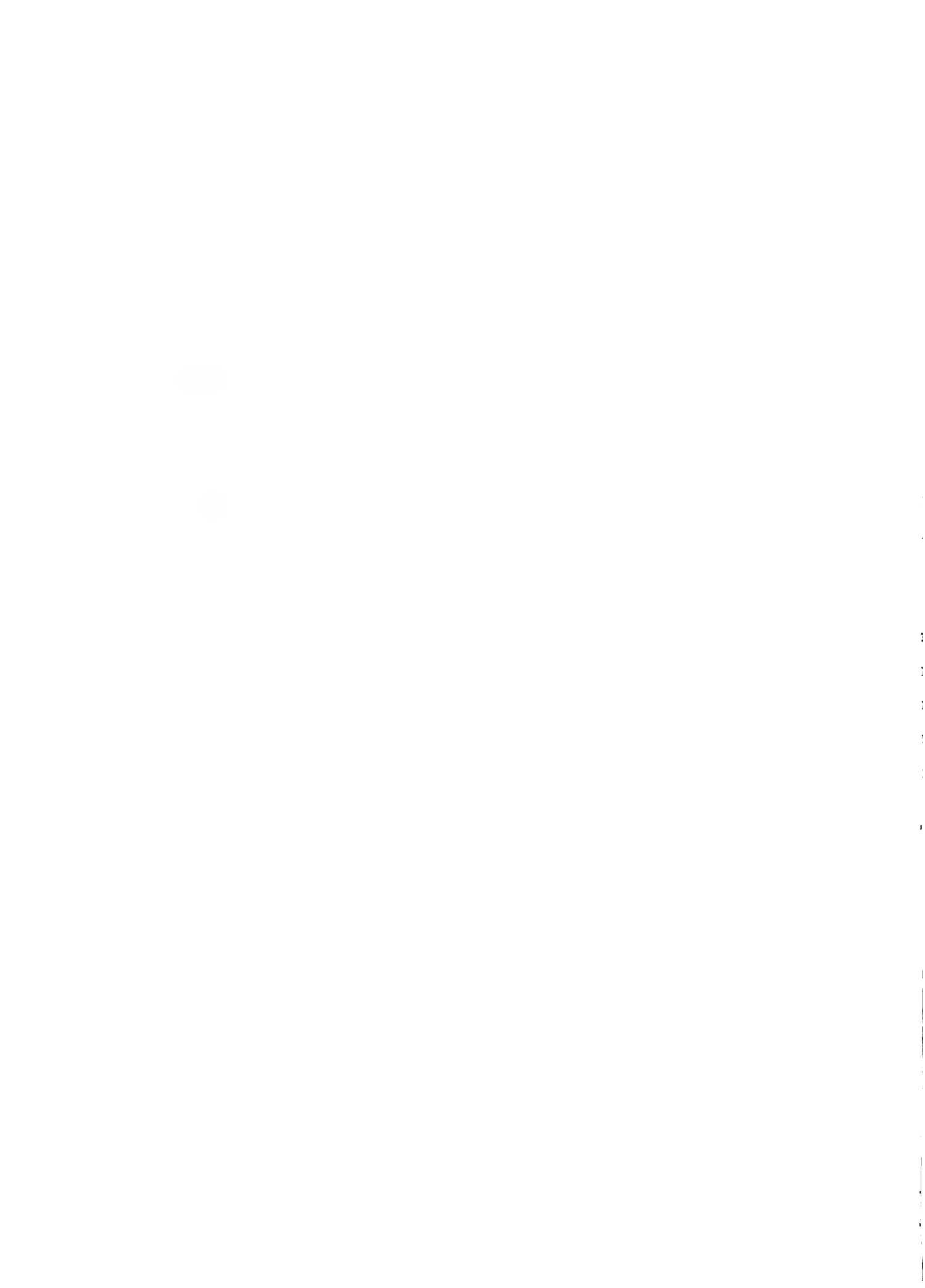
(un valor predeterminado). El pago por bushel depende del total de agricultores elegibles que hayan firmado Contratos de Flexibilidad.

Por ejemplo si un agricultor tiene 300 acres base de maíz y decide participar en un CFP, lo que recibiría se calcula de la siguiente manera:

- primero hay que calcular el 85% de 300 acres (base de 1996) multiplicado por un rendimiento fijado por el USDA de 105 bushels por acre (rendimientos de 1995); esto da 26775 bushels de maíz elegibles para pagos;
- ese valor tiene que ser multiplicado por el pago por bushel, que proviene de dividir el monto total de pagos para maíz en 2000, tal como fuera fijado por la Ley 1996, por el total de bushels de maíz de los agricultores elegibles que hayan firmado CFP; si se toma, simplemente como ejemplo, 0.4 US\$ por bushel; el total de pagos para el productor del ejemplo en el caso del maíz sería 10710 US\$ por esa campaña.

Debe notarse que si el productor "tiene base" para otros productos y decide incluirlos en los CFPs, el monto total recibido va a ser mayor, como resultado de sumar los pagos por otros cultivos. En todo caso, el monto total anual de los pagos bajo la Ley de 1996 está limitado a 40000 dólares por persona.

La contrapartida para el agricultor de moverse hacia un sistema de pagos fijos es tener un mayor nivel de flexibilidad en las decisiones de producción. La legislación anterior tenía un límite de flexibilización de entre el 15% y el 25% y además los agricultores debían dejar una parte de sus tierras sin cultivar bajo el programa anual de reducción de superficie (ARP) como una condición para recibir los pagos bajo el sistema anterior. Con la ley de 1996 se elimina la obligación del programa de reducción de superficie. Los agricultores participantes pueden cultivar el 100% de sus áreas pactadas además de dedicar el resto de sus tierras cultivables a cualquier producto (con la excepción de frutas y verduras) sin perder los pagos bajo los CFP, siempre y cuando, además el agricultor no viole las disposiciones de preservación del medio ambiente y de las tierras inundables y pantanos.



B.3 Préstamos de comercialización

La Ley de 1996 mantuvo los préstamos de comercialización (“non recourse commodity loans”), pero con modificaciones en los montos prestables, las tasas de interés y otros aspectos.

El monto de préstamo por unidad de producto para la mayoría de los bienes se calcula con el 85% promedio de los precios respectivos de los últimos 5 años eliminando el año más alto y el más bajo. La nueva ley establece tasas máximas de préstamos para trigo, maíz, algodón, soya y oleaginosas menores (en la Ley anterior solamente se fijaban los precios mínimos). Las tasas máximas son 1.89 dólares por bushel en maíz; 2.58 US\$/bushel en trigo; 5.26 US\$/bushel para soya y 0.093US\$/libra para oleaginosas menores; y 6.5 US\$ por 100 libras en el arroz. La Ley 1996 también fija valores mínimos para soya, oleaginosas menores y otros productos.

Se conservan las disposiciones para préstamos de comercialización que permiten el pago de la deuda utilizando el valor más bajo entre el precio de mercado efectivamente vigente al momento del pago, o el precio que se usó para dar el préstamo (los valores mencionados en el párrafo anterior). El objetivo es proteger el ingreso de los productores de precios de mercado relativamente bajos para los productos pactados y a la vez se ayuda a limitar la acumulación de inventario para el gobierno. A ese pago deben sumarse los intereses, que ahora están 1% por encima de la tasa a la que la Commodity Credit Corporation del USDA (la entidad que administra buena parte de todos los programas acá analizados) toma prestado de la Tesorería de los EE.UU.

Los límites de los beneficios de los préstamos de comercialización continúan en el mismo nivel de la legislación anterior: 77.000 dólares por persona por campaña.

Debe notarse que si bien el nuevo sistema de CFP está desvinculado de la producción, el sistema de préstamos de comercialización pone un piso al precio que pueden recibir los productores y los pagos dependen de la producción actual.

B.4 Productos lácteos

En el caso de los lácteos, el apoyo se ha realizado mediante (a) compras gubernamentales de mantequilla, leche en polvo y queso a un precio sostén prefijado y (b) la protección de la producción interna con aranceles y cuotas arancelarias. Los productores han pagado en los últimos años parte de los costos del programa a través de impuestos de comercialización, pero éstos fueron eliminados a partir de 1996. Con la nueva Ley de 1996, el precio sostén fue fijado en 10.35 dólares por 100 libras para 1996 (que era el mismo nivel de 1995) y se fue reduciendo anualmente en 0.15 US\$ por 100 libras, hasta llegar a 9.9 US\$ por 100 libras, en 1999.

El programa se terminó el 1ero de enero de año 2000, y ha empezado desde ese momento un programa de préstamos de comercialización para la mantequilla, la leche en polvo y el queso, con valores de 9.9 dólares por 100 libras. Este valor se transforma entonces en el “precio piso” o precio mínimo de sostén para esos productos.

La política para lácteos también ha incluido un sistema federal de órdenes de comercialización de la leche basado en el sistema de la Federal Milk Marketing Order (FMMO) autorizada en 1937. En las ordenes de comercialización se especifican las condiciones bajo las cuales los distribuidores y procesadores de leche deben operar en ciertas zonas geográficas. Estas condiciones incluyen los precios mínimos que los procesadores y distribuidores de leche de una cierta región deberán pagar por diferentes clases de leche.

El programa de subsidios a las exportaciones de lácteos (DEIP) se extendió hasta el año 2002. La Ley de 1996 obliga al Departamento de Agricultura a usar este programa en la máxima extensión permitida por el acuerdo de la Ronda de Uruguay del GATT.

Asimismo, el Secretario de Agricultura está obligado por la Ley de 1996 a ayudar al sector lácteo a establecer una o más empresas exportadoras de productos lácteos, en caso de que el sector lo reclame y las condiciones lo requieran. Este punto, y el de financiamiento pleno de los subsidios mencionado antes, están relacionados con las preocupaciones de los productores e



industriales lácteos de los EE.UU. con lo que ven como competencia desleal de Europa (subsidios) y Nueva Zelandia (por el uso de Marketing Boards). También se continúa con el cobro de una pequeña cuota para la promoción del consumo de leche hasta el año 2000.

El sector lácteo es uno de los sectores productivos más protegidos en los EE.UU., incluyendo un sistema rígido de cuotas de importación cuya administración no favorece a los productores extranjeros que quieren exportar a los EE.UU, a la vez que dispone de un importante programa de subsidios para colocar sus excedentes en los mercados mundiales. En todo caso también corresponde notar que en otros países como Canadá y de la Unión Europea el sector lácteo también tiene altos niveles de protección, y que los subsidios europeos a las exportaciones lácteos son muy importantes.

B.5. Otros apoyos

- Programas de manejo del riesgo agropecuario

La Ley de 1996 creó una Oficina de Administración del Riesgo (Office of Risk Management) en el USDA para operar diferentes programas de manejo del riesgo, varios de los cuales fueron modificados por la Ley de 1996, que también creó algunos esquemas nuevos. Esta nueva oficina supervisa a la Federal Crop Insurance Corporation (FCIC) del USDA y administra y supervisa todos los programas autorizados por la Federal Crop Insurance Reform and Department of Agriculture Reorganization Act de 1994, los considerados por la Ley Agropecuaria de 1996 u otros programas que incluyan seguros de cosecha, seguros de ingresos y mecanismos financieros para manejar el riesgo.

Los programas y actividades principales incluyen (a) seguros de cosecha tradicionales y catastróficos, (b) un esquema piloto de seguro de ingresos, y (c) otro esquema piloto sobre el uso de contratos de opciones y futuros para administración del riesgo. Todos ellos tienen elementos de subsidios en los precios requeridos y/o en los pagos a los agricultores.

- Desarrollo rural

Los Programas de Desarrollo Rural dependen del Subsecretario de Desarrollo Rural, cargo creado en la reorganización de 1994 que consolidó las operaciones de diferentes agencias del anterior sistema del USDA: la Farmers Home Administration, la Rural Development Administration, la Rural Electrification Administration y el Agricultural Cooperative Service.

Las actividades se desarrollan a través de 3 servicios: el Rural Business – Cooperative Service (RBS), el Rural Utilities Service (RUS) y el Rural Housing Service. El Rural Housing Service, ofrece préstamos y garantías para vivienda rural, especialmente para familias rurales de bajos ingresos, para mejoras de viviendas y para el apoyo a esquemas de alquiler de vivienda rural. El Rural Utility Service administra préstamos y garantías para proyectos de electricidad, telecomunicaciones, agua potable y desagües, otros programas relacionados. El Rural Business - Cooperative Service provee servicios financieros y de asistencia técnica para programas que mejoren las oportunidades y el clima empresarial en las zonas rurales, especialmente dando apoyo a cooperativas agropecuarias y a pequeñas empresas. Sus instrumentos incluyen créditos (directos y préstamos a intermediarios), garantías, y asistencia técnica.

Dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Rural también opera la Alternative Agricultural Research and Commercialization Corporation organismo de propiedad pública que funciona dentro del USDA. Este organismo fue creado por la Ley Agropecuaria de 1996 sobre la base de un Centro existente con exterioridad. Sus funciones son realizar inversiones de capital (a diferencia de los otros instrumentos financieros que son créditos y garantías) en empresas rurales que tengan proyectos de desarrollo tecnológico y comercialización de usos industriales alternativos para productos agropecuarios (es decir, productos que no sean los usos tradicionales en la alimentación humana o de engorde de animales). Este organismo funciona como un fondo de inversión de capital de riesgo.

La Ley Agraria de 1996 también creó el “Fund for Rural America” (con 100 millones de dólares) para financiar diferentes proyectos específicos de desarrollo rural y de investigación en el área rural. Los fondos son asignados sobre una base competitiva entre los diferentes proyectos presentados por comunidades rurales y organismos con trabajo en el área rural.

En la Ley Agraria se estableció asimismo el Rural Community Advance Program, que básicamente flexibiliza la posibilidad de utilizar los fondos de los diferentes servicios y actividades en un plan integrado a nivel local. Este mecanismo reconoce y fomenta la necesidad de pensar en esquemas de desarrollo de carácter más integral a nivel de comunidades o localidades.

La Subsecretaría de Desarrollo Rural administra o participa en otras actividades como la "Information Superhighway" (para integrar circuitos de Internet en los EE.UU.) y diferentes programas de desarrollo comunitario.

El punto a notarse es que en los estados Unidos (como en Europa) están recuperándose ideas de desarrollo rural integral que, en otro contexto y con ciertas diferencias, tuvieron su momento de expansión en los setenta en diferentes países en desarrollo.

- Otros créditos

Además de los créditos de Comercialización, la Farm Service Agency, administra diferentes créditos y garantías para la compra u operación de explotaciones agropecuarias, en el caso de agricultores que temporalmente no estén en condiciones de obtener crédito privado de fuentes comerciales. Tienen prioridad agricultores jóvenes que están iniciando sus actividades.

La Ley Agraria de 1996 hizo más estrictas las condiciones para acceder a estos créditos de manera que los beneficiarios fueran agricultores pobres y definió mejor los criterios y procedimientos para reestructurar créditos en mora.

El presupuesto presentado para 1998 continúa la tendencia hacia un uso mayor de garantías por oposición a créditos directos.

- Programas ambientales



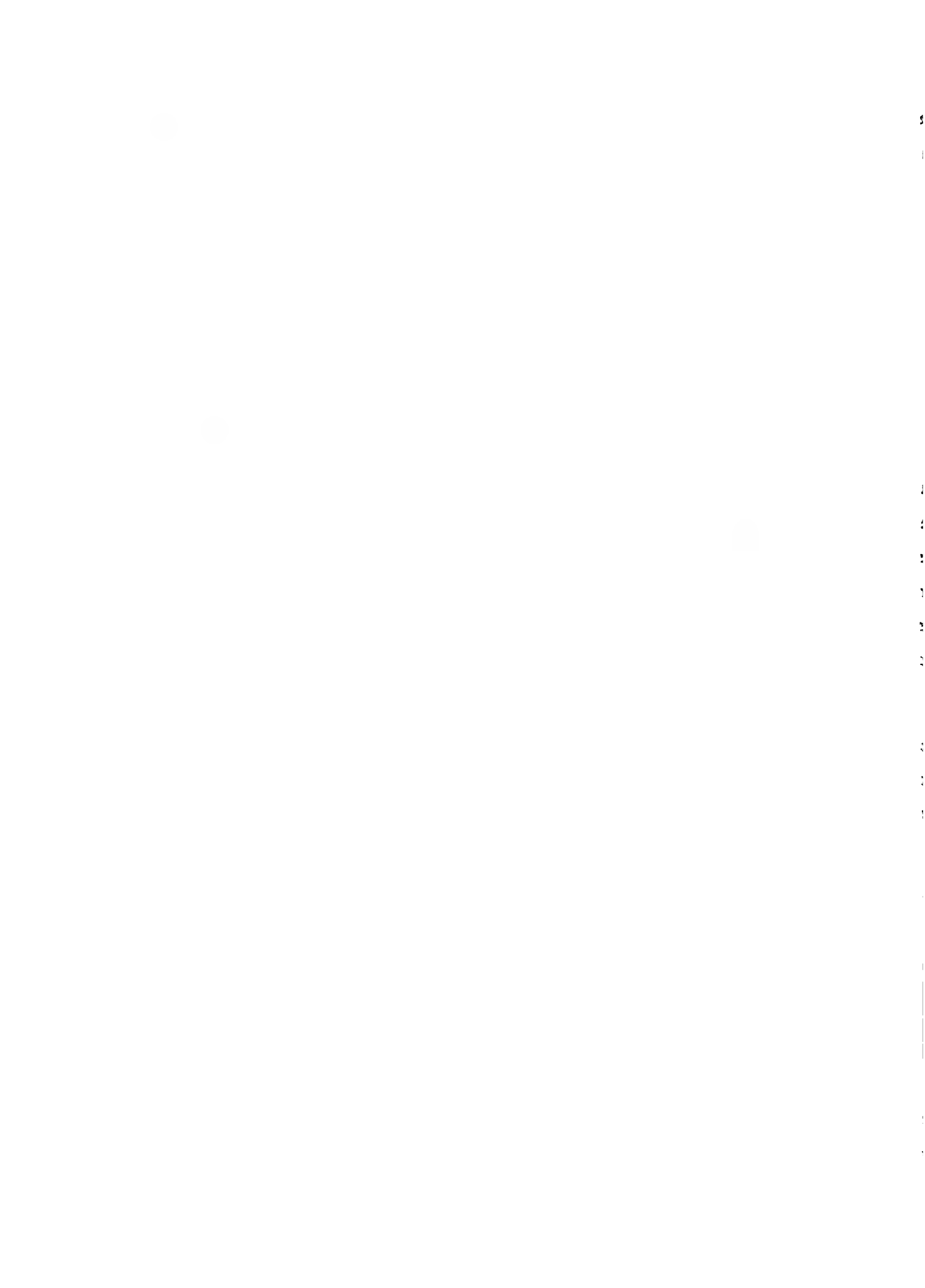
La ley de 1996 incluye una amplia variedad de programas para la protección ambiental, varios de los cuales provenían de la legislación anterior, y que fueron simplificados y se los hizo más ágiles. Se autorizó un programa de incentivos para la calidad ambiental (cuyas siglas en inglés son EQIP) con 1300 millones de dólares en fondos para 7 años para proveer asistencia técnica, educacional y algunos costos de inversión en bienes de capital, además de brindar subsidios monetarios a los productores agrícolas y ganaderos en la implementación de prácticas estructurales y de manejo que protejan los recursos del suelo y el agua. Por lo menos la mitad de los fondos se asignaron a prácticas de ganadería.

El programa llamado “ Conservation Reserve Program” fue reautorizado en la Ley de 1996 . Bajo este programa voluntario los agricultores acuerdan en retirar de la producción durante 10 o 15 años superficies de tierra altamente erosionables o sensibles desde el punto de vista del medio ambiente. Los agricultores reciben un pago parcial por los costos, y una renta anual para establecer cobertura permanente por la tierra retirada y para mantener prácticas específicas de preservación.

Los fondos para el CRP se asignan a través del presupuesto del USDA y se estableció un máximo para la superficie del CRP de 36.4 millones de acres que era el nivel de 1995. La superficie que estaba en el CRP puede representar un importante fuente de tierra potencial adicional para algunos cultivos como trigo, granos forrajeros y soya. Las proyecciones respecto de cuánta tierra va a quedar en el CRP dependen de los supuestos de comportamiento que se hagan respecto de los productores y de los precios relativos. El USDA proyectó una disminución de las inscripciones en este programa de 26.4 millones de acres en 1995, para aumentar luego a 28 millones en el año 2002.

B.6 Cambios recientes

En 1998 y 1999 los Estados Unidos aprobaron programas especiales de apoyo a la agricultura que representaron algo más de 15000 millones de dólares. A principios del año 2000, como parte de la propuesta presupuestaria para el año fiscal 2001, el Ejecutivo de los EEUU



presentó cuatro iniciativas que incluyen (1) aumento del apoyo a los ingresos agropecuarios otorgado por la Ley Agropecuaria de 1996 con asistencia contracíclica suplementaria para los productores que sufren declinaciones en sus ingresos; (2) expansión de los programas ambientales; (3) reformas de los programas de seguros de cosechas frente a desastres naturales; y (4) expansión de las oportunidades económicas en las fincas productoras y en las áreas rurales. Estas nuevas propuestas legislativas, junto con iniciativas dentro de la legislación actual, representarán aproximadamente 11000 millones de dólares adicionales de asistencia para el sector agropecuario durante el período 2000-2002.

El primer programa (Supplementary Income Assistance Program) va a dar asistencia adicional en los años 2000 y 2001 a productores de trigo, granos forrajeros, arroz, algodón y oleaginosas, si el ingreso bruto del producto cae debajo del 92 del promedio de los 5 años precedentes. El ingreso bruto incluye las ventas del producto más los distintos pagos del gobierno. Se basan en la producción actual, y por tanto no son desvinculados. Los pagos esperados por este concepto alcanzan a 3100 millones durante los años fiscales 2000 y 2001. Estos pagos tendrán un límite de 30000 dólares por persona.

Además la legislación considera, entre otras cosas, programas especiales para la leche (extensión del programa de precios sostén hasta el 2002, con un costo total estimado de 150 millones en 2001 y 2002); mantenimiento de las tasas máximas de los préstamos de comercialización para el año 2000 a los niveles actuales (ver B. 3).

Los programas ambientales representan 1300 millones de dólares adicionales, incluyendo el Conservation Security Program (que otorga pagos anuales a agricultores y ganaderos que desarrollan prácticas de conservación), y la expansión de programas existentes como el Wetland Reserve Program; el Conservation Reserve Program; el Farmland Protection Program (FPP); el Wildlife Habitat Incentives Program (WHIP); y el Environmental Quality Incentives Program (EQIP).

Los programas de seguros incluyen, entre otras cosas, la extensión de subsidios a las primas (640 millones), y el establecimiento de un programa piloto para la ganadería que ofrece protección contra variaciones en los precios (100 millones).

La cuarta iniciativa incluye nuevos programa de desarrollo de cooperativas (130 millones) y de bioenergía, y la creación de 5 nuevas Empowerment Zones (EZ) y 20 Enterprise Communities (EC) en zonas rurales.

C. UNION EUROPEA

C.1 Antecedentes

La agricultura en la Unión Europea recibe los mayores montos totales de subsidios de los países analizados, aunque los valores por agricultor en 1998 fueron similares a los de Estados Unidos (19.000 dólares por agricultor a tiempo completo) pero menores que los de Japón (ver Cuadro II.1).

Los principales instrumentos, hasta la reforma de 1992, han sido:

- precios de intervención, a los cuales el sector público compra la producción;
- aranceles variables sobre las importaciones, de manera de asegurar que estas no afectan los precios internos deseados;
- mecanismos de control de la oferta, si fueran necesarios; y
- los stocks acumulados se venden en parte en los mercados externos con subsidios a las exportaciones.

De esta manera los subsidios a los productores son pagados por el resto de la sociedad como consumidores (debido a los niveles de protección de comercio internacional que elevan los precios internos), y como contribuyentes (a través de los pagos presupuestarios financiados con impuestos). Pero a su vez, los subsidios a las exportaciones son una manera de pasar a los productores del resto del mundo parte del costo de subsidiar a los agricultores europeos.

La importante acumulación de stocks, el costo presupuestario, preocupaciones por el medio ambiente, y las negociaciones de la Ronda Uruguay, pusieron en marcha toda una serie de presiones y movimientos (internos y externos) para readecuar las políticas agropecuarias de la

Unión Europea, proceso que todavía está en evolución. Las dos reformas más importantes fueron la de 1992, y la llamada Agenda 2000, aprobada en Marzo de 1999. Entre ambas, tuvo lugar la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay, terminada en 1994, que también impusieron algunas restricciones adicionales, especialmente en lo que hace a los subsidios a las exportaciones. A continuación se describen brevemente la Reforma de 1992 y la Agenda 2000.

C.2 La Reforma de 1992

En 1992 el Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad Económica Europea (CEE), aprobó un plan de reforma que fue la base para el acuerdo final entre la Unión Europea y los Estados Unidos durante la Ronda Uruguay del GATT. El plan de la reforma incluyó lo siguiente:

(i) Cereales:

- Los precios de intervención para los cereales fueron reducidos un 29%.

- La reducción en el ingreso de los productores fue compensada con un subsidio directo que pagado solamente sobre el nivel histórico de producción (incrementos futuros de producción no reciben pagos). De esta manera se trataba de separar, en parte, el sostén de los ingresos de los productores del nivel de producción.

- Para ser elegible de recibir este nuevo subsidio los productores debían retirar anualmente de la producción un porcentaje preestablecido de la superficie (inicialmente el 15%). Los productores pequeños están exceptuados del retiro de tierras.

(ii) Carne vacuna:

- El precio de intervención se redujo en el 15% hasta el año 1996. En el caso que el precio de mercado cayera por debajo del 60% del precio de intervención, se iban a activar compras por parte del estado a modo de "red de seguridad", que no iban a estar incluidas en los límites fijados para las compras de intervención.

- Los límites a las compras de intervención fueron fijadas en 750.000 tons en 1993, para luego descender paulatinamente hasta 350.000 tons en 1997.

- Así como en los granos se fijó un límite de producción, en el caso de la producción bovina se determinó un nivel de densidad animal que ha sido utilizado para fijar los límites en la recepción de las primas para sostén de la producción y compensación de los ingresos de los productores.

(iii) Oleaginosas

- Los precios indicativos de apoyo fueron reducidos, a la vez que las superficies fueron limitadas.

- Como en otros productos, la reducción de los precios de apoyo y los límites a la superficie en producción fueron compensados por pagos directos, basados en superficies y rendimientos históricos.

(iv) Productos lácteos:

El sector lácteo no fue mayormente reformado, ya que las cuotas de producción no fueron reducidas, aunque se suprimió el pago de 75 ecus por vaca lechera y se redujo ligeramente (2.5%) el precio de la mantequilla para las campañas 1993/94 y 1994/95. Sin embargo, no cambiaron los precios para la leche en polvo.

(v) Conclusión

La reforma de la PAC en 1992 fue la más importantes desde la creación de la Comunidad Económica Europea 30 años atrás. Sin embargo su impacto se centró en los granos, ya que respecto a carnes, productos lácteos y oleaginosas los cambios introducidos fueron menores, y no se modificó la situación de productos tales como el azúcar, algodón, frutas, hortalizas, vino o aceite de oliva.

La diferencia con el sistema anterior es el mayor uso de pagos desvinculados de la producción (por area y rendimientos históricos, o por cabezas de ganado preexistentes), la utilización de retiros de tierra, y, en general la institucionalización de límites en la tierra utilizada y otras limitaciones cuantitativas para la producción.

C.3 Evolución posterior de los programas de apoyo

Granos

El régimen de tierras (REG. 1765/92) definió un máximo de superficie por regiones, para ser utilizada en diferentes producciones. Si el área por regiones es excedido, la base de superficie por agricultor (incluyendo los pequeños productores) es reducida por el porcentaje promedio de exceso durante la misma campaña. Adicionalmente, en la siguiente campaña, se imponen penalidades adicionales a toda la región.

Los productores que participan en el sistema, deben cumplir con requerimientos obligatorios de retiro de tierras de la producción. En 1996/97, el retiro fue del 10%, por debajo de los niveles de la campaña anterior (de 12%-15%), pasó luego al 5% en las dos campañas posteriores, y se incrementó al 10 por ciento para la temporada 1999/2000. El castigo por exceder las cantidades base nacionales siguió suspendido para 1999/2000. Para compensar a los productores por los retiros, se ha instituido una prima que desde 1996/97 ha sido algo menos de 69 ECU/Ha. Los pagos individuales se hacen sobre la base de los rendimientos regionales.

Además de los retiros obligatorios de tierra, los productores pueden participar en sistemas de retiros voluntarios, principalmente por razones de conservación del medio ambiente, con pagos de hasta 600 ECU/Ha. Los productores que producen menos de 92 toneladas de grano por año quedan exceptuados de los retiros de tierra.

Los productores también son compensados por las reducciones de los precios de intervención instaurados por la reforma de la PAC, sobre la base de los rendimientos regionales

(lo mismo que en el caso de los pagos por retiros de tierras). Desde 1996/97, el pago básico ha sido de alrededor de 54 ECU/tonelada (bajo el sistema anterior el pago era de 48.30 ECU/Ha).

Hay pagos especiales para los productores de trigo durum en áreas consideradas por la UE como "tradicionales", en Italia, España, Francia, Grecia y Portugal.

El sistema de apoyo al arroz fue reformado más recientemente. El sistema de pagos del arroz consistió en el establecimiento de un área máxima de algo más de 430.000 hectáreas empezando en 1997/98. Si los productores exceden esa superficie se aplican penalidades. Los productores también tienen pagos compensatorios por la reducción del precio de intervención.

La Unión Europea usa los precios de intervención como un piso para los precios de los granos. Si los precios caen por debajo de ese piso, los países miembros están obligados a comprar el producto, si el mismo cumple con los requerimientos de calidad. El precio de intervención se ajusta por los costos de almacenamiento. El precio de intervención de cereales que en 1996/97 era de 199.19 ECU/tonelada, fue rebajado en 1998/99 a 119 ECU/tonelada.

Antes de la reforma de la PAC, con precios de intervención muy elevados, casi todas las ventas eran realizadas al sector público. Desde la reforma, los stocks privados han ido aumentando, limitando la capacidad de la UE de regular el mercado interno y de asegurar las ventas externas.

Desde el 1ero de julio de 1995, el sistema de aranceles variables de la UE fue reemplazado por el llamado "margen de preferencia". En este sistema, el arancel aplicado a las importaciones de granos es el menor de dos opciones: (a) la tasa consolidada en la OMC que se negoció durante la Ronda Uruguay y que debe seguir siendo reducida hasta el 2001: o (b) el "margen de preferencia", que es calculado de manera que con el arancel incluido, los precios de importación no exceden 155% del precio efectivo de intervención en cereales (180% en el caso del arroz común y 188% para el arroz "japonica").

Para implementar este sistema la UE calcula el “margen de preferencia” cada dos semanas usando precios de referencia.

Además la UE utiliza cuotas arancelarias para cereales, arroz, y productos de cereales. En general estas cuotas arancelarias provienen de compensaciones dadas a países exportadores por sucesivas incorporaciones de países en la UE, siendo las más recientes las correspondientes a Austria, Suecia y Finlandia, en 1995.

La UE no usó mayormente subsidios a las exportaciones de cereales y productos procesados de cereales durante 1995/1996, debido a los precios internacionales elevados e inclusive llegó a utilizar impuestos a las exportaciones para asegurar el abastecimiento del mercado interno a precios menores que los mundiales. Estas prácticas trasladaron los problemas de inestabilidad del mercado europeo al resto del mundo. La UE volvió a usar subsidios a las exportaciones (restituciones) de cereales desde 1996/97.

Oleaginosas

Desde la reforma de la PAC en 1992, las oleaginosas han sido parte del régimen de control de superficie, que incluye además de los cereales, a las oleaginosas (soja, girasol, y rapeseed), frijoles y cultivos proteicos, lino, y la superficie de retiros obligatorios de la producción. Los productores pueden sufrir diferentes penalidades, a nivel regional y a nivel de país, si exceden las superficies máximas definidas por la UE. Las penas consisten en reducciones de los pagos compensatorios en un porcentaje similar al exceso durante la temporada en cuestión, más un retiro adicional de tierras sin compensación en la temporada siguiente. Las superficies bases fueron superadas en 1998/99 por el segundo año consecutivo. Los pagos anticipados fueron cortados en aquellos estados miembros que sobrepasaron sus bases nacionales en el año previo. Estos cortes están relacionados con las limitaciones en la superficie total de oleaginosas resultado de las decisiones de los paneles que la Unión Europea perdió en el GATT y de los acuerdos de Blair House que pusieron fin a esa disputa (la superficie de oleaginosas no puede superar un total de aproximadamente 5.5 millones de hectáreas).

El pago a los productores se calcula por hectárea y sobre la base de rendimientos históricos. Como contrapartida el productor tiene que dejar tierra sin producir.

Los pagos compensatorios para oleaginosas son ajustados de acuerdo a cambios en los precios mundiales. Cada año se estiman los precios de referencia proyectados (PRP), los que son utilizados para calcular el pago compensatorio inicial (la “cantidad referencial”). El PRP es un promedio ponderado de los precios de colza, girasol, y soja. Un pago del 50% del PRP se hace normalmente en Octubre luego de la siembra. Después de la cosecha, se paga el resto de la compensación, pero la Comisión evalúa en abril si los precios calculados originalmente se correlacionan con los efectivos en los mercados mundiales durante el período que ha transcurrido entre el primero y el segundo pago. Si hay una diferencia mayor del 8%, se hacen los ajustes correspondientes (hacia arriba o hacia abajo). De esta manera se realiza el segundo pago, que puede tener ajustes adicionales (penalizaciones) si es que se han excedido los límites de superficies a nivel regional y/o a nivel de país.

Originalmente la CEE, en los sesenta, consolidó los aranceles de importación para oleaginosas en 0% y a niveles de alrededor del 10% para aceites y harinas. Esto ha hecho que los precios internos de estos productos, a diferencia de los cereales, la ganadería, lechería y otros productos, fluctúen más directamente con los precios mundiales.

La UE ha presentado ante la OMC un cierto monto de subsidios para aceite de colza (entre 126000 y 104000 toneladas anuales).

Carne vacuna

El mecanismo de apoyo a la ganadería, que fue establecido originalmente en 1968, aunque ha sido cambiado varias veces, todavía retiene sus componentes principales: un sistema de precios y compras de intervención, controles a las importaciones, y subsidios a las exportaciones. Ultimamente se han incorporado los pagos directos a los productores, sobre una base más desvinculada de la producción.

El sistema cubre animales vivos; carne fresca, enfriada y congelada; carne salada, seca o ahumada; carne procesada y enlatada; y grasas animales.

Durante 1996 y 1997, los gastos se incrementaron significativamente debido a la crisis de la “vaca loca”, que obligó a gastos adicionales de 1600 millones de ECUs en 1996, 2000 millones en 1997 y 830 millones en 1998.

Al principio de cada temporada de comercialización se fija un precio de intervención. Para 1998/99 el precio de intervención fue de 3940 ECU/tonelada (base faenado). Este precio se aplica a vaquillonas y novillos de grado "standard". Los precios para otras categorías se derivan de ese precio básico. Semanalmente se fijan precios de referencia para ganado de acuerdo a promedios ponderados de mercados representativos. El proceso de intervención normal se inicia cuando se cumplen dos condiciones específicas durante dos semanas consecutivas: (a) los precios de la UE para una categoría particular no exceden el 84% del precio de intervención, y (b) dentro de al menos un país miembro de la UE, los precios para la misma categoría son menores del 80% del precio de intervención.

Las compras de intervención bajo condiciones de “red de seguridad” (lo definido en el párrafo anterior eran las intervenciones "normales") también pueden tener lugar cuando los precios en un estado miembro no exceden el 60% del precio representativo de la UE por dos semanas consecutivas.

Desde 1993, la carne es vendida a los stocks de intervención mediante un sistema bimensual de remates. Hay un límite anual de compras para intervención. La crisis de la “vaca loca” hizo que esos límites se incrementaran a 550.000 toneladas (1996) y 500.000 toneladas (1997). Para delante se fijó el límite en 350.000 toneladas.

Las ventas de los stocks de intervención son decididos por el Comité de Administración de la Carne de la UE, que determina las cantidades a ser vendidas y las condiciones (es decir si las ventas son para el mercado interno, para la exportación, para manufactura, etc). El procedimiento es un remate en dos etapas. Primero se fija un precio mínimo (interno) para

aceptar las ofertas. Luego todas las ofertas por encima de ese mínimo son aceptadas. Toda la carne que queda es vendida al precio equivalente a la mínima oferta.

La UE provee de subsidios de almacenamiento en períodos de exceso de oferta.

Además del apoyo que representan las compras de intervención y las restricciones de mercado, la UE provee pagos directos a los productores, sobre la base de los animales que poseen. La reforma de 1992 redujo los niveles de precios de apoyo, pero en compensación creó pagos por animales, con sobrepagos especiales por animales de carne (en oposición de animales de leche). Pero esos pagos especiales están sujetos a diferentes restricciones, incluyendo límites en el número de animales por productor.

En octubre de 1996, la Comisión introdujo dos nuevos programas que apuntan a reducir la oferta de carne, mediante el pago de subsidios para el faenamiento de terneros de menos de 21 días (con lo cual quedan fuera de la cadena de alimentación humana) y para el faenamiento temprano de animales de modo que los animales jóvenes no lleguen al peso completo de faena (quedarían alrededor del 15% por debajo del peso total de faena). Desde 1997, todos los miembros de la UE están obligados a implementar al menos uno de los programas.

Estos dos programas, junto con un tercer esquema de erradicación de vacas de más de 30 meses, fueron pensados para tratar de eliminar los desbalances en el mercado de carne vacuna.

Los aranceles variables fueron reemplazados por aranceles normales en la Ronda Uruguay, y deben ser reducidos sobre 6 años. Esos aranceles siguen siendo muy elevados e impiden la entrada de carne fuera de las cuotas arancelarias. Hay seis cuotas arancelarias que venían de las negociaciones del GATT y que fueron continuadas dentro de la Ronda Uruguay, (por un total de alrededor de 120000 toneladas y 5000 cabezas de ganado), más cuotas especiales para países africanos, del este de Europa y otras menores.

La UE utiliza subsidios a las exportaciones de carne. Estos subsidios han sido restringidos dentro de la Ronda Uruguay de 1137000 toneladas en 1995 a 822000 en el 2001. Desde 1995, la

UE ha estado utilizando, en promedio, casi hasta el máximo de lo permitido en la Ronda Uruguay.

La UE utiliza diferentes niveles de subsidios dependiendo de si son animales machos o hembras, y del tipo de corte. Los exportadores siguen un proceso de solicitud de licencias, y la UE puede denegarlas, y reducir los valores de subsidios o las cantidades solicitadas para ser subsidiadas.

Carne de aves

En el caso de la carne de ave, el sistema no incluye compras de intervención o apoyos a la producción, sino básicamente protección en frontera (altos aranceles fijos que reemplazaron a los aranceles variables) y subsidios a las exportaciones.

Otros programas

-Es importante mencionar que el sistema agromonetario fue modificado significativamente en 1995. Los pagos a los productores eran realizados en moneda local utilizando una tasa especial de conversión conocida como “el tipo de cambio verde”, para compensar las variaciones de la moneda de cada país respecto del ECU. Este sistema usualmente llevaba a reajustes hacia arriba en los precios en moneda local, respecto de los precios fijados en ECUs, incrementando el pago efectivo recibido por los productores en su propia moneda. Esto hizo que las reducciones de pagos por la reforma de 1992, no fueran tan pronunciadas medidas en las monedas locales. La reforma de 1995 eliminó el mecanismo de compensación, lo que hizo que los precios fijados en ECUs tuvieran un correlato más directo en términos de los precios en moneda local. El sistema agromonetario fue eliminado para los países que adoptaron el Euro en Enero de 1999. Sin embargo quedan en vigencia mecanismos especiales de transición para los países que no se han sumado aún al Euro (Dinamarca, Gran Bretaña, Grecia y Suecia).

-Desde 1996 se aprobaron algunos cambios en el régimen de frutas y hortalizas y se avanzó lentamente en las discusiones para la reforma en sectores aún no han sido tocados como leche, tabaco, vino y aceite de oliva. Las razones de estos cambios tienen que ver tanto a los acuerdos de la Ronda Uruguay, como a limitaciones presupuestarias y la futura expansión de la Unión Europea para incorporar países del centro y del este de Europa. En el caso del azúcar y la leche no han habido cambios en el sistema de precios o en los niveles de cuotas, pero tanto el azúcar como varios productos lácteos llegaron a los límites permitidos para subsidios a las exportaciones, lo que también está aumentando la presión para reformar los regímenes de apoyo a esos productos.

- La crisis de la BSE (la “vaca loca”) y la continuada controversia sobre el uso de organismos modificados genéticamente (OGMs) han elevado las preocupaciones públicas sobre la inocuidad y la calidad de comida y está dando lugar a cambios importantes en el tema de sanidad de los alimentos. En relación con los OGMs la Unión Europea ha introducido un sistema de etiquetado a nivel de consumidor que va aplicarse desde el 2001.

- Están creciendo cada vez más las medidas orientadas a la protección del ambiente y de desarrollo rural, financiadas a través de fondos llamados "estructurales", que incluyen medidas generales en el área infraestructura, investigación, educación, comercialización y algunos subsidios a los insumos. Los agricultores deben realizar ciertas actividades de protección del medio ambiente para poder recibir estos pagos. Estos programas son cofinanciados por los países miembros: la Unión Europea paga el 75% del costo de los mismos en el caso de los países menos desarrollados y un 50% para los otros. En 1996 la Unión Europea definió nuevas regulaciones en el tema ambiental orientadas a reducir la contaminación ambiental, la adopción de medidas de mantenimiento del medio ambiente y el mantenimiento de tierra abandonada y de bosques. Para recibir los pagos los agricultores tienen que implementar o mantener técnicas de producción que se consideran beneficiosas para el medio ambiente y que van más allá de las prácticas estándares en una zona específica. Los pagos tienen como condición que haya una reducción del ingreso debido a que estas prácticas reducen la producción o elevan los costos.

Además, la Unión Europea administra varios fondos estructurales incluyendo el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional. Estos fondos financian medidas específicas que incluyen ayuda a la inversión, ayuda a agricultores jóvenes, apoyo para el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios y forestales, además de medidas relacionadas con el medio ambiente.

Los principales parámetros de la PAC para 1998/1999 se presentan a continuación

Medidas de Política	
Precios de Intervención (ECU/MT)	1999
Cereales	119
Arroz	316
Azúcar sin refinar	467
Leche en polvo	2055
Mantequilla	3721
Carne Vacuna	3940
Pagos Compensatorios^a	
Cereales	54
Oleaginosas ^b	433.5
Retiro de tierras	69
Vaca Lactante	145
Ganado bovino macho ^c	109
Premio por temporalidad	72/18
Extensividad	36
Faenamiento terneros	121

a: Basado en hectáreas y rendimientos o número de animales históricos

b: Considera precio de referencia de 196 ECU/Ton.

c: Pagable solamente dos veces en la vida del animal con un máximo de 90 cabezas por grupo de edad

C.4 La Agenda 2000¹⁰

(i) Medidas

En Marzo de 1999 el Consejo Europeo, compuesto por los jefes de estado de los países miembros de la Unión Europea, aprobó un paquete de medidas presupuestarias y financieras para el período 2000-2006, que incluyen reformas de la PAC, pero también otros aspectos no

¹⁰ Esta sección se basa en USDA, 2000.

agropecuarios. Los objetivos fueron atender a los problemas presupuestarios de la Unión y prepararse para la incorporación de nuevos miembros. Desde la perspectiva del sector agropecuario, la Agenda 2000 apunta a ir definiendo la posición europea para la continuación de las negociaciones agropecuarias dentro de la Organización Mundial del Comercio. Las medidas ponen un tope a los gastos de la PAC; reducen varios de los precios de intervención, pero, en compensación, aumentan los pagos directos de la Caja Azul; y modifican algunos de los mecanismos de control de la oferta.

Las medidas tomadas son menos restrictivas que las originalmente propuestas por la Comisión Europea, y es posible que no resuelvan los desbalances productivos de la UE, haciendo necesarias futuras revisiones para hacer frente tanto a los costos de la expansión de la Unión, como los posibles requerimientos de las negociaciones de la OMC.

Los principales componentes de la Agenda 2000 se enumeran brevemente a continuación:

- *El presupuesto agrícola fue fijado en 40500 millones de euros por año, en términos reales.
- * Se mantiene el programa de retiro de tierras obligatorio de un 10% para todo el período 2000-2006. Se mantiene también el programa voluntario, pero se elimina el extraordinario.
- * El precio de intervención de 119 euro/tonelada para los cereales se reduce a 101 euro/tonelada. Se deja pendiente la decisión sobre una posible reducción adicional en el precio de intervención para luego del 2002/2003 dependiendo de la evolución de los mercados.
- *Los pagos directos a los productores de cereales pasan de 54 euro/ton (207 euro/hectárea basados sobre los rendimientos referenciales regionales promedios del cereal) a 63 euro/ton (290 euro/hectárea calculados de la misma manera).
- *Los pagos directos a los productores de semillas oleaginosas pasan de 94 euro/ton (359 euro/hectárea basados sobre los rendimientos referenciales regionales promedios de las semillas oleaginosas) a 63 euro/ton (290 euro/hectárea), para alinearse con los pagos de cereales. Los

sistemas de precio de referencia y de pagos avanzados para las semillas oleaginosas serán eliminados en 2000/2001.

*El trigo durum seguirá recibiendo un pago por hectárea de 344.5 euros en zonas de producción tradicionales y euro 138.9 en las otras, además de la pagos directos de los cereales.

*El precio de apoyo a la carne pasa de 2780 euro/ton a 2220 euro/ton. Dicho precio se recortará en tres pasos durante el período 2000-2002.

*El pago por vacas lactantes pasa de 145 euro/animal a 200 euro/animal, y el de animales machos de 135 euro/animal a 210 euro/animal. Se introducen premios por faena para diferentes categorías de animales.

*El precio de apoyo para la leche en polvo sin grasa pasa de 2060 euro/ton a 1750 euro/ton; el de la mantequilla baja de 3280 euro/ton a 2790 euro/ton;

*Se introduce un pago que no existía de 17 euro/tonelada de leche producida (para compensar por los cortes en precios).

*La cuota lechera fue incrementada de 117 a 120 millones de toneladas.

(ii) Implicaciones para las negociaciones de la OMC ¹¹

-Acceso al Mercado

En términos del acceso al mercado, la Agenda 2000 le da más posibilidades de negociación a la Unión Europea en la próxima ronda de la OMC, en tanto podría ofrecer rebajas arancelarias, pero sin incrementar necesariamente el acceso de mercado. Este se debe a que los recortes de los precios de intervención, dados los niveles arancelarios actuales, van a generar un

¹¹ Basado en USDA, 1999 y Tangerman, 1999

colchón (usualmente conocido como “agua en las tarifas”) en varios productos especialmente la carne vacuna, productos lácteos, huevos, y algo menos para carne de cerdo y de ave.

El margen de agua se determina comparando el arancel equivalente (que es la diferencia en porcentaje entre el precio doméstico y el mundial), con el arancel normal fuera de cuota. Un arancel de importación se dice que “tiene agua” cuando su valor porcentual es mayor que el que existe entre el precio doméstico y el mundial. Esto implica que bajar dicho arancel no va a incrementar el acceso al mercado hasta que el mismo sea igual a la diferencia porcentual entre el precio doméstico y el mundial.

La reducción de los precios de intervención va hacer bajar los precios internos, y por tanto la diferencia en los precios de la UE y el mundo (el arancel equivalente) va a caer en varios productos, mientras que los aranceles acordados en la OMC se mantienen. Al incrementarse el margen de agua en los aranceles, la UE estará en condiciones de ofrecer recortes en varios productos, pero sin efectivamente incrementar el acceso de mercado.

-Apoyo doméstico

La Agenda 2000 es en parte simplemente la continuación de la reformas de 1992 en la PAC, que cambió el sistema de precios sostén pasando al apoyo al ingreso en forma de pagos compensatorios ligados a la producción histórica. El máximo para el apoyo doméstico de la Unión Europea dentro de la OMC sería de unos 65000 millones de euros desde 2000/01. Si no se cambia la situación de la Caja Azul dentro del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, la UE no tendría presiones para reducir los niveles actuales de apoyo, ya que las reformas de la Agenda 2000 reducirían el nivel del sostén de precios de la Caja Ambar de la UE a 35000 millones de euros (USDA, 2000). La reducción del sostén de precios de mercado es debido a los cortes de los precios de intervención para la carne, los granos, y la lechería bajo la Agenda 2000. En las próximas negociaciones de la OMC, la UE podría ofrecer reducciones del nivel de apoyo doméstico (Caja Ambar) de casi un 50 por ciento dentro del marco de la Agenda 2000 (USDA, 1999).

Algo diferente es el caso si se elimina la excepción de la Caja Azul, ya que los cambios de la Agenda 2000 aumentarían el nivel del apoyo a los ingresos dentro de esa Caja (pagos sobre la base de parámetros históricos para granos, oleaginosas y productos ganaderos) en aproximadamente 26000 millones de euros para el año 2008 (USDA, 2000). De todas maneras, aunque se elimine la excepción de la Caja Azul, y entonces esos pagos deban ser incluidos en los cálculos de la Medida Agregada de Sostén a ser reducida, parecería que la UE todavía estaría dentro de los niveles máximos de apoyo doméstico acordados durante la Ronda Uruguay, aunque ya no tendría margen para ofrecer recortes adicionales (USDA, 1999).

-Subsidios a las Exportaciones

Lo que no resuelven las reformas de la Agenda 2000 son el problema de los subsidios a las exportaciones, ya que no son los suficientemente profundos para hacer que la UE se convierta en competitiva en los mercados mundiales. Aunque los cortes en los precios de intervención para los granos, la carne, la leche en polvo y la mantequilla de la Agenda 2000 reducen los subsidios a las exportaciones, la UE todavía necesitará subsidiar las exportaciones de la mayor parte de sus productos agrícolas.

Según estimaciones del USDA bajo las políticas actuales, las exportaciones de la UE en valor sobrepasarán los niveles máximos acordados para la carne, el arroz, y otros productos lecheros, y probablemente también para el queso y la carne de ave. Los límites de volumen van a ser probablemente superados en el caso de los granos forrajeros, queso, otros productos lácteos, la carne vacuna y la carne de ave. Un efecto de los precios menores de intervención de la Agenda 2000 en relación a los compromisos de la OMC es que las restricciones de volumen serán más importantes que las restricciones de valor de los subsidios a las exportaciones de la UE. Si se eliminaran los subsidios a las exportaciones, como muchos países lo están reclamando, esto podría generar problemas de oferta excesiva en diferentes productos lo que requeriría ajustes adicionales en la PAC.

D. JAPON

D.1 General

En la medida que buena parte del apoyo a los productores proviene de protección de mercado, el sistema japonés es más simple de presentar que la de los otros países analizados acá. Junto con otros servicios y medidas de apoyo, el total de transferencias de contribuyentes y consumidores asociados con política agrícolas está estimado en US\$57000¹², o aproximadamente alrededor del 1.5 por ciento del PBI (sin contar gastos financiados por los gobiernos locales).

D.2 Arroz

Como ya se señaló anteriormente el arroz representa más de un tercio de todo el apoyo agropecuario de Japón. Históricamente el mecanismo de apoyo fue la prohibición de importar arroz. Toda la comercialización ha estado en manos del gobierno. Uno de los acuerdos de la Ronda Uruguay fue la obligación de arancelar las cuotas (en este caso una cuota de valor cero). Como parte de los acuerdos finales, se crearon dos excepciones en el Artículo 5 del Acuerdo sobre Agricultura, una de las cuales fue diseñada para ayudar a Japón (y Corea) con el delicado problema del arroz (la otra excepción fue para países en desarrollo; ver la sección sobre barreras arancelarias y no arancelarias). A cambio de no arancelar, Japón debía ofrecer un acceso mínimo del 4% del consumo interno (que en este caso específico representaba 379000 toneladas) que se incrementaba el 0.8% por año hasta llegar al 8% (758000 toneladas) en el año 2000. En abril de 1999, Japón decidió no acogerse más a la excepción y procedió a arancelizar las cuotas, con un arancel muy elevado de 351.17 yenes por kilogramo. Al arancelizar Japón tiene que ofrecer solamente acceso mínimo que se incrementa el 0.4% por año, lo que implica, dado el arancel cuasi-prohibitivo, que el acceso en el año 2000 va a ser menor (682000 toneladas o 76000 toneladas menos) que el que hubiera existido en el otro régimen. La contraparte es que los aranceles serán parte de las nuevas negociaciones y deberán ser reducidos, particularmente si se acuerda la necesidad de eliminar los picos arancelarios extremos.

¹² Esta cifra incluye servicios generales como investigación agropecuaria y exyensión y otros similares que no estaban incluidos en la cifra de algo más de 49000 millones presentada al inicio de este Capítulo

La empresa estatal de alimentos importa el porcentaje mayoritario de arroz bajo los compromisos de acceso mínimo de la OMC, pero se ha instituido un mecanismo que permite una participación reducida del sector privado en las importaciones.

Además de la protección arancelaria y no arancelaria para este producto, el gobierno administra precio de sostén (precio de compra y venta del gobierno) que se aplica a casi un 10 por ciento del consumo. El gobierno compra esta cantidad como reserva nacional de los productores que participan en el Programa de Promoción de Ajuste de Producción (PAPP), introducido para la cosecha de 1998. Esto es un esquema de control de oferta y de diversificación de tierras que también juega un rol ambiental. Incluye el uso de pagos directos para que los agricultores se pasen a otros cultivos diferentes del arroz. En 1998 fue introducido el Programa de Estabilización de Ingresos de la Producción de Arroz, un nuevo pago directo para compensar parte de la pérdida de ingresos causada por la caída del precio en el mercado interno.

D.3 Otros productos

El gobierno controla el precio y la comercialización del trigo y la cebada, tanto en lo que hace al mercado interno como en lo relacionado con las importaciones. Desde marzo de 1998, se permite cierta participación del sector privado en las importaciones (la primera operación del sector privado fue realizada en septiembre de 1999). Existen pagos suplementarios para productos como soya, ganado vacuno y lácteos.

El sistema para los productos lácteos ha estado basado en mecanismos de control de oferta (mediante el uso de cuotas a la comercialización de leche definidas por el Consejo Japonés de la Leche) y pagos de sostén a los productores de leche. Desde finales de 1999, el gobierno japonés a decidido cambiar el sistema eliminando los precios sostén (que serán reemplazados por un sistema de subsidios a los ingresos), dejando que los precios sean determinados por el mercado interno (dentro del sistema de protección general existente).

Una Corporación especial opera los sistemas de estabilización de precios para azúcar, carne vacuna y procinos, y los programas de importación y sostén de precios para ciertos productos lácteos como mantequilla y leche descremada en polvo.

D.4 Porcentaje de autosuficiencia

En marzo del 2000, el Ministerio de Agricultura, Forestación y Pesca del Japón decidió fijar un objetivo de autosuficiencia del 45% medido sobre la base de calorías producidas en el país para el año fiscal 2010 (actualmente está alrededor del 40%, la más baja entre los países desarrollados)

D.5. Otros temas y programas

Hasta fines de 1999, el gobierno de Japón ha aprobado 29 productos modificados genéticamente (que incluyen soya, maíz, papas, algodón y tomates). Oleaginosas modificadas genéticamente han sido importadas desde 1996. Pero reflejando preocupaciones de consumidores, desde abril del 2001 el Ministerio de Agricultura va a requerir etiquetado de 24 productos hechos con maíz y soya genéticamente modificados. Las estimaciones preliminares del USDA sugieren que este sistema de etiquetado no va a causar mayores problemas a las importaciones, aunque existen incertidumbres en relación con las reacciones de los consumidores. Además no se conoce todavía si el sistema va a ser extendido a otros productos, ya que el Ministerio de Salud está considerando el etiquetado obligatorio de estos productos.

El gobierno de Japón, como en otros casos de países industrializados, está poniendo cada vez más énfasis en medidas financiadas por el presupuesto para realizar inversiones en infraestructura, ajuste estructural y desarrollo rural. Los gobiernos provinciales y locales proveen infraestructura y servicios de extensión bajo la guía y con alguna ayuda presupuestaria del gobierno central.

E. CANADA

E.1 General

El apoyo al sector agropecuario en Cánada proviene tanto del gobierno federal como de las provincias; estas últimas aportan casi la mitad de los gastos presupuestarios de apoyo al sector. En general las medidas incluyen dos tipos de apoyos:

- En el caso de la leche, pollos y huevos, el apoyo se da con una combinación de programas de manejo de la oferta, precios sostén y medidas de protección en frontera (cuotas y aranceles altos); como se puede ver en el Cuadro II.1, más del 90% del apoyo proviene del consumidor .

- En el caso de los otros productos tales como granos, oleaginosas, carne vacuna, porcinos y horticultura, el apoyo proviene de programas federales y provinciales de estabilización de los ingresos agropecuarios. Estos, que históricamente habían estado basados en pagos por precios sostén por productos, se han modificado más recientemente hacia mecanismos de apoyo a los ingresos (ver más abajo).

Un tercer componente del apoyo al sector fueron los subsidios a los gastos de transporte en virtud de la Western Grains Transportacion Act (WGTA) para los productores de granos de las regiones occidentales. Estas medidas fueron posteriormente eliminadas.

Además existen diferentes gastos permitidos (Caja Verde), que básicamente corresponden a servicios generales prestados por el gobierno federal (extensión, inspección, infraestructura y otros similares) y los gobiernos provinciales o municipales. Se están desarrollando programas nacionales y regionales orientados a la innovación, el marketing, la protección ambiental, la inocuidad de los alimentos, la formación de la capacidad de recursos humanos y el desarrollo rural. Los gastos del gobierno en servicios generales para la agricultura han estado reduciéndose desde principios de la década de los 90 representando alrededor de una cuarta parte de la Estimación de Apoyo Total en 1998 (OECD, 1999). En total, dicho estimado de apoyo total alcanzó a US\$4290 millones, o alrededor del 0.8 por ciento del PBI.

En general, los cambios de políticas de Canadá en los últimos años han sido significativos, pasando de los subsidios de transporte y pagos ligados a la producción, a mecanismos menos distorsionantes de la oferta y el comercio internacional.

E.2 Cambios de políticas en 1995/96

Desde mediados de los noventa, los gastos en agricultura han sido reducidos más de lo requerido en el GATT ^{13/}, en buena medida por razones presupuestarias (Canada tiene uno de los niveles más elevados de deuda pública como porcentaje del PBI de los países industrializados). El recorte de los gastos en agricultura fueron facilitados inicialmente por el repunte de los precios internacionales de los productos agropecuarios luego de la terminación de la Ronda Uruguay, resultado en parte de la desescalada en la batalla de subsidios entre los Estados Unidos y la Unión Europea, y de problemas climáticos en algunas de las principales zonas productoras del mundo.

En 1995 el gobierno canadiense cambió aspectos importantes de la política agropecuaria. Los cambios principales fueron la eliminación del subsidio de transporte (la "Western Grain Transportation Act"), una reducción de 254 millones de dólares canadienses en el programa anual de subsidios, una reducción del 30% en los pagos directos a los productores de leche, la terminación de otros dos subsidios de transporte y la introducción de mecanismos de recuperación de gastos para una serie de servicios que antes se ofrecían sin costo, como los sistemas de inspección y cuarentena de "Agriculture and Agri-Food Canada" (la agencia pública encargada de las políticas y servicios relacionadas con el sector agropecuario y agroalimentario).

En general, Canadá reemplazó diferentes mecanismos de subsidios a la producción (como el llamado "Gross Revenue Insurance Plan" o GRIP), con programas que se centran en dar una red de seguridad al ingreso de los productores agropecuarios, desvinculados de la producción

¹³ Canadá en sus compromisos dentro de la Ronda Uruguay incluyó la disminución de los subsidios agropecuarios fuera de la Caja Verde de 5376 millones de dólares canadienses para el período 1986-1988, a 4301 millones al final del período de vigencia del acuerdo (la disminución negociada del 20% para los países desarrollados).

actual. Los programas son menos distorsionantes de la producción y el comercio, y además requieren menos gastos presupuestarios.

Para limitar el impacto de la eliminación de los subsidios bajo la "Western Grain Transportation Act", se pusieron en práctica una serie de programas temporarios como:

- el "Western Grain Transition Payment Program" (WGTPP), con 1600 millones de dólares canadienses para el período 1995/1996 y 1996/1997; estos fondos fueron para compensar por la pérdida del valor de la tierra asociada con la eliminación del subsidio de transporte;

-el "Western Grain Transportation Adjustment Fund" (WGTAFF), (300 millones de dólares canadienses) para asistir a los productores que fueron afectados por las reformas de transporte, mediante inversiones para mejorar la red vial y pagos a algunas regiones para adaptarse a la eliminación de los subsidios de transporte;

- el "Feed Freight Assistance Adjustment Fund" para ayudar a los ganaderos con el ajuste a los nuevos costos de transporte de granos forrajeros

Otros aspectos importantes incluyeron cambios en el llamado "Net Income Stabilization Program", las reformas propuestas de la Canadian Wheat Board, mejoras en el sistema de inspección de alimentos y la eliminación del subsidio directo a los productores de leche.

E.3 La Cuenta de Estabilización del Ingreso Neto (Net Income Stabilization Account o NISA)

En 1996, el NISA reemplazó el Gross Revenue Insurance Program (GRIP), que funcionaba como un sistema de seguros voluntarios para productores de granos y oleaginosas quienes pagaban una prima de seguro para garantizarse un ingreso mínimo esperado en los productos asegurados.

El sistema de estabilización de ingresos de la Net Income Stabilization Account (NISA), se aplica a todas las producciones primarias, excepto leche, aves y huevos que tienen un sistema de control de la oferta que funciona por separado ¹⁴/. En este programa el gobierno de Canadá y las provincias subsidian a los productores que acumulan cuentas de ahorro durante los años de ingresos altos, mediante el aporte de una cierta cantidad que equipara lo aportado por el productor, hasta un cierto límite. Los productores pueden realizar retiros de esas cuentas durante años de bajos ingresos. Los depósitos de los productores reciben un interés un 3% por encima de las tasas de mercado. El objetivo es dar un seguro de ingresos, pero no dar apoyo de precios. Además, los productores tienen acceso a seguros de cosecha. El costo total anual de estos programas es de alrededor de 1000 millones de dólares canadienses (alrededor de US\$ 700 millones al tipo de cambio actual)

Las contribuciones originales en el NISA eran 2% por parte del productor y 1%+1% del gobierno federal y las provincias respectivamente. Esos valores fueron incrementados en 1994 a 2.5% por parte de los productores, que era equiparado con un 1.5% del gobierno nacional y un 1% de las provincias. En 1995 estos porcentajes se cambiaron nuevamente y han variado entre 3% y 6% por parte de los productores, con una contribución del gobierno federal fijado en el 3%, mientras que los aportes provinciales pueden variar.

La elegibilidad para el NISA está limitado a 250000 dólares canadienses por agricultor.

Los acuerdos entre el gobierno nacional y los estados provinciales, que gobiernan el desarrollo, la implementación y administración del NISA, de los seguros de cosecha y de los programas similares a nivel provincial y que estaban programas para terminar a fines de 1998/99, fueron extendidos por un año, mientras continúan las negociaciones sobre las características del programa de más largo plazo.

E. 4. Programas de apoyo recientes

¹⁴ Hay otras excepciones regionales como las carnes rojas en Alberta, el ganado en British Columbia y los

Para hacer frente a la caída de precios internacionales desde 1998, se creó un programa de asistencia agrícola (AIDA) en diciembre de 1998. Es un programa nacional de dos años de C\$900 millones (US\$606 millones) que cubre un máximo del 70 por ciento del margen bruto para todos los productos en su conjunto en los últimos tres años. Los pagos del gobierno nacional tienen un máximo de C\$175000 por empresa agropecuaria. Se crearon también programas paralelos de las provincias, cuyas contribuciones pueden llegar a C\$600 millones (US\$404 millones).

En enero del 2000 el gobierno canadiense anunció un programa de aproximadamente US\$ 700 para los años 2000/2001, en reemplazo del AIDA que cubría solamente 1998/1999. Algunos gobiernos provinciales ya han anunciado su contribución adicional a estos programas (usualmente la proporción es 60:40 entre el gobierno federal y los provinciales).

E. 5 Lácteos

El sector lácteo es el más protegido y el que tiene más intervención pública de la agricultura de Canadá. Opera sobre la base de cuotas de producción definidas por la "Canadian Milk Supply Management Committee", que mantuvo dichas cuotas para el período 96/97 prácticamente sin cambios.

Otro componente del apoyo es el subsidio federal a la leche, que fue reducido en un 15% en el período 1995-1996, de acuerdo con el presupuesto de 1995. Este subsidio, que cubre menos del 10% de los retornos esperados de la industria, va a ser eliminado en un período de 5 años a partir de 1997 (en el 2001). La "Canadian Dairy Commission" es la agencia que establece los precios sostén o precios objetivos para la leche industrial. Los precios objetivo para la leche y los precios de apoyo para la leche en polvo subieron un 2 y un 7% respectivamente, mientras que el precio de apoyo a la manteca se mantuvo sin cambios en 1996.

El tercer componente es el sistema de cuotas y altos aranceles, que solamente está siendo liberalizado muy paulatinamente en función de los compromisos de las Ronda Uruguay.

productos que tienen un programa de estabilización de ingresos en Quebec.

E. 6 Reformas de la Canadian Wheat Board

Desde octubre de 1996 se han estado discutiendo diferentes cambios de la CWB, incluyendo (i) la estructura, mecanismo de gobierno y control de la CWB; (ii) cambios para hacer más flexibles las operaciones y mejorar el flujo de caja; y (iii) cambios relacionados con el mandato de comercialización de la CWB y la participación de productores. Un aspecto importante es si la CWB va a seguir siendo la exportadora exclusiva de cebada, entre otros productos.

Estos propuestas han generado un intenso debate en el sector, antes y después de los anuncios. Aunque luego de varios intentos infructuosos se aprobaron cambios en el Parlamento en 1998, diferentes aspectos están todavía discutiéndose, incluyendo modificaciones en el monopolio de exportación (al menos para algunos productos) y cambios en el sistema de gobierno de la Canadian Wheat Board.

II PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

A. INTRODUCCION

Diferentes países han desarrollados mecanismos de promoción y apoyo a las exportaciones que toman distintas formas tales como:

- a) Establecimiento de esquemas de asesoramiento a los productores y/o a Cámaras de Productores sobre los mercados de exportación.
- b) Financiamiento parcial o total de la organización de campañas de promoción de productos.
- c) Establecimiento de mecanismos de comercialización oficiales (las empresas comercializadoras estatales o "state trading enterprises") o cuasi oficiales, como los "Marketing Boards" de productos específicos.

- d) Mecanismos de financiamiento directo de las exportaciones de productos agropecuarios o de garantías de financiamiento de las mismas.
- e) Mecanismos de subsidios a las exportaciones agropecuarias.

Algunos de estos mecanismos se encuadran dentro de lo permitido por la Organización Mundial del Comercio (tales como el asesoramiento o las campañas de promoción), mientras que otros han sido disciplinados (como los subsidios), están siendo analizados en la Organización Mundial del Comercio (como el caso de las empresas comercializadoras estatales), o están bajo revisión en otros foros (tal es el caso de los créditos a las exportaciones discutido en la OECD).

Los Estados Unidos (a través del Export Enhancement Program (EEP) y el Dairy Export Incentive Program (DEIP)) y la Unión Europea (mediante una serie de apoyos a toda una gama de productos) operan los principales programas de subsidios a las exportaciones agropecuarias en el mundo. También hay críticas a las prácticas comerciales de la Canadian Wheat Board, en relación con las exportaciones de granos. También utilizan subsidios a las exportaciones agropecuarias otros países como Suiza, Noruega, Taiwan y Turquía, y está pendiente el tema del funcionamiento de las Agencias Estatales de Comercialización en algunos países exportadores, como Australia y Nueva Zelanda.

Según cifras del USDA, los principales países con subsidios a las exportaciones agropecuarias en 1997 fueron la Unión Europea (aproximadamente 7100 millones de dólares), Suiza (318 millones); Estados Unidos (147 millones), Canadá (116 millones), Noruega (72 millones), Turquía (50 millones), y Taiwan (21 millones).

Los subsidios de la UE por productos aparecen en el Cuadro III.1. El monto es menor en la actualidad que los 10.000-12.000 millones de dólares de principios de los noventa, pero sigue siendo muy alto: entre 7.000-8.000 millones de dólares en los últimos años (Cuadro III. 2).

Por su parte los EEUU han dejado recientemente de utilizar los subsidios a las exportaciones agropecuarias de manera agresiva, excepto en el caso de la leche y carne de aves. Además la última Ley Agraria eliminó algunos programas previos de subsidios, tales como el

SOAP (que subsidiaba las exportaciones de aceite de girasol) y el COAP (lo mismo para el algodón). Sin embargo, se ha mantenido la autorización de los programas de subsidios a las exportaciones en la Ley Agraria de 1995, y cada año realiza las asignaciones de subsidios por productos y mercados, con lo que estos programas pueden ser reactivados en cualquier momento. Comparado con los niveles anteriores, las operaciones actuales de los EEUU son muy reducidas (ver Cuadro III.2). No hubo ninguna operación de EEP en el año fiscal 1997 y los gastos en el año fiscal de 1998 fueron US\$2.1 millones por una venta de avena y otras de carne de ave congeladas. De todas maneras, el nivel autorizado del EEP fue incrementado el 10 % hasta US\$550 millones en 1999 y US\$ 580 millones en el 2000.

El único programa de subsidios de cierto tamaño en los EEUU es el de productos lácteos, el Dairy Export Incentive Program (DEIP), que fue declarado obligatorio por la Ley Agropecuaria de 1996 (para los otros el USDA tiene la capacidad de usarlos o no, dependiendo especialmente de las condiciones de los mercados y de las prácticas de otros competidores). Este programa ha sido autorizado hasta el año 2002. Los gastos totales en los subsidios a las exportaciones bajo el Programa de Incentivos a la Exportación de Lechería bajaron a US\$110 millones en 1998 pero subieron en 1999 a US\$ 127 millones según los datos presupuestarios del USDA (aunque las notificaciones a la OMC fueron algo superiores por un total de aproximadamente US\$ 145 millones en cada año). Básicamente se concentraron en operaciones de leche en polvo desgrasada, leche en polvo completa, queso, y mantequilla.

Sin embargo debe notarse que a fines de 1997, la Unión Europea presentó un pedido de panel en la OMC por la exención impositiva de los EEUU a las llamadas "foreign sales corporations", que según el reclamo europeo puede ser tipificada como un subsidio a las exportaciones. De acuerdo al pedido de panel de la UE, habría exportaciones agropecuarias involucradas. El panel se expidió en favor de la posición de la Unión Europea, y el organismo de apelación de la OMC lo ratificó posteriormente. El gobierno de los EEUU ha presentado una propuesta de modificación del mecanismo impositivo cuestionado, que en opinión del gobierno de ese país cumple con los requisitos de la OMC, pero este cambio todavía está siendo discutido con la UE.

Los subsidios a las exportaciones son un impuesto implícito que imponen los países que los utilizan sobre los países productores que no utilizan estas prácticas (en la forma de precios internacionales menores de lo que hubiera sido el caso sin subsidios). Esas ventas subsidiadas les permite a los países subsidiarios recuperar parte del costo del programa interno de apoyo a su agricultura, con lo cual los países que no subsidian terminan pagando un porcentaje del costo de los programas internos de los países que sí lo hacen. Por ejemplo, si un país compra un producto a sus agricultores y paga 200 US\$ la tonelada, y luego se lo vende a los exportadores a 120 US\$, pierde 80 US\$; pero si ese producto hubiera quedado almacenado, sin venderlo el costo total para dicho país hubiera sido el total de los 200 US\$. Eliminar los subsidios o reducirlos es equivalente a subir el costo de las medidas de apoyo interno que tienen que ser financiadas internamente por parte del país que subsidia las exportaciones.

Luego, cuando el exportador vende el producto en el mercado mundial, esta oferta adicional presiona a la baja el precio mundial y desplaza a los países que no subsidian. Pero representan un beneficio en la forma de menores precios para los países compradores, que se benefician con la transferencia del impuesto implícito o explícito que pagan los consumidores del país del ejemplo anterior, y el impuesto implícito que pagan los países que no subsidian. En general, los países que subsidian argumentan que los subsidios favorecen a los países pobres que son importadores netos de productos agropecuarios.

Sin embargo, aún en el caso de los importadores netos, el impacto distributivo puede ser negativo si los productores agropecuarios corresponden a los sectores más pobres de los países de menores ingresos, mientras que los beneficiarios en los países importadores netos son sectores urbanos de mayores ingresos relativos dentro de ese país. Además existe el efecto negativo de mediano plazo sobre el desarrollo de la agricultura en los países que no subsidian, que son la mayoría de los países en desarrollo. Aún cuando los importadores netos puedan recibir una transferencia de ingresos, esos subsidios afectan el potencial de crecimiento del sector que para muchos de los países más pobres, es el más importante en términos de PBI, empleo y exportaciones. Diferentes estudios (por ejemplo del IFPRI) han mostrado los importantes multiplicadores de crecimiento del sector agropecuario para el resto de la economía, en Africa, Asia y LAC.

A continuación se analizan con mayor detalle los programas de los países considerados.

Producto	1978	1979	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969	1968	1967	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960		
Cereales																						
Subsidios de Exportación ECU	332.70	421.80	379.00	848.70	1228.40	1219.10	1223.60	1105.80	1662.80	946.20	1113.30											
Subsidios de Exportación US\$	412.81	471.35	432.48	1081.60	1681.03	1687.35	1368.04	1083.45	1418.00	746.76	848.66											
Azúcar																						
Subsidios de Exportación ECU	27.80	62.00	408.10	640.40	686.10	286.20	408.20	744.00	758.10	1190.00	1362.80											
Subsidios de Exportación US\$	34.48	68.32	488.82	816.06	938.07	388.48	488.87	728.80	874.86	938.91	1032.32											
Aceites y Grasas																						
Subsidios de Exportación ECU	0.80	10.30	1.00	0.10	1.20	3.70	6.40	12.80	13.40	8.50	22.80											
Subsidios de Exportación US\$	0.74	11.52	1.14	0.13	1.64	5.15	9.38	12.34	11.93	6.71	17.25											
Lacteos																						
Subsidios de Exportación ECU	331.40	765.80	1417.40	1585.00	2087.90	2748.90	1888.30	1521.30	1328.80	1943.40	2028.20											
Subsidios de Exportación US\$	411.20	855.94	1617.40	1884.28	2681.68	3823.12	2108.05	1480.42	1181.12	1833.34	1547.72											
Carnes vacuna, aves y huevos																						
Subsidios de Exportación ECU	196.00	173.40	187.00	215.70	428.10	682.80	1041.70	843.50	1071.70	1619.50	1504.80											
Subsidios de Exportación US\$	243.20	183.88	213.38	274.87	588.80	1242.77	1163.08	828.38	954.03	1277.79	1148.31											
Frutas y Hortalizas																						
Subsidios de Exportación ECU	28.90	44.00	50.80	47.90	34.50	41.30	42.80	58.50	58.10	58.80	74.50											
Subsidios de Exportación US\$	35.88	48.19	57.87	81.04	47.29	57.50	47.79	58.28	51.72	48.24	58.85											
Otros productos af																						
Subsidios de Exportación ECU	28.10	74.30	145.80	220.80	288.90	283.80	328.60	477.40	388.50	438.40	491.50											
Subsidios de Exportación US\$	38.11	83.07	188.37	281.37	368.58	387.01	384.65	467.71	355.63	345.90	375.08											
TOTAL ECU	946.50	1551.20	2580.10	3538.80	4732.10	5452.40	4838.50	4784.20	5220.50	6203.80	6687.70											
TOTAL US\$	1174.42	1734.24	2955.58	4509.24	6486.29	7591.38	5513.64	4887.48	4947.28	4894.84	5027.07											
1966																						
	1886	1987	1886	1886	1886	1886	1886	1883	1884	1888	1886											
CONTINUACION																						
Cereales																						
Subsidios de Exportación ECU	1804.00	3165.80	2985.80	2842.40	2472.50	3879.30	3231.48	2648.10	1532.11	1141.00	386.00											
Subsidios de Exportación US\$	1774.59	3654.37	3534.95	2911.13	3147.48	4584.17	4142.73	3335.12	1822.47	1482.43	501.73											
Azúcar																						
Subsidios de Exportación ECU	1238.00	1515.80	1588.20	1451.30	925.90	1251.20	1305.58	1531.40	1377.42	1312.00	1344.00											
Subsidios de Exportación US\$	1217.82	1748.84	1854.38	1588.90	1178.87	1582.11	1673.73	1783.27	1638.47	1716.10	1702.85											
Aceites y Grasas																						
Subsidios de Exportación ECU	32.00	87.20	88.10	88.90	135.90	111.85	48.46	68.80	52.81	38.00	44.00											
Subsidios de Exportación US\$	31.48	100.88	105.48	108.88	173.00	138.75	62.13	80.58	62.82	48.70	55.75											
Lacteos																						
Subsidios de Exportación ECU	2155.00	2257.90	3013.90	2888.80	1930.80	2248.00	2058.15	2287.50	1928.78	2287.00	1723.00											
Subsidios de Exportación US\$	2119.87	2808.52	3588.48	3180.34	2457.81	2788.88	2635.88	2878.88	2291.81	2885.24	2183.04											
Carnes vacuna, aves y huevos																						
Subsidios de Exportación ECU	1387.00	1141.40	1135.10	1778.20	1482.50	1651.10	1538.81	2185.58	2207.11	2080.00	2054.00											
Subsidios de Exportación US\$	1384.38	1317.83	1343.88	1888.84	1681.78	2048.19	1970.19	2571.03	2625.40	2720.84	2802.42											
Frutas y Hortalizas																						
Subsidios de Exportación ECU	77.00	88.80	64.80	78.70	80.80	84.80	116.72	187.40	218.67	239.00	92.00											
Subsidios de Exportación US\$	75.74	77.11	78.48	88.70	102.80	117.80	148.84	219.45	257.73	312.81	118.58											
Otros productos af																						
Subsidios de Exportación ECU	546.00	653.70	689.08	659.40	628.10	824.90	838.23	878.88	781.88	848.00	582.00											
Subsidios de Exportación US\$	537.10	754.83	815.88	728.48	798.57	1023.29	1072.05	1030.45	908.03	944.87	750.08											
TOTAL ECU	7238.00	8888.40	9543.88	9575.50	7638.30	9882.15	8131.40	9888.78	8074.55	7723.00	8245.00											
TOTAL US\$	7121.00	10280.77	11289.61	10548.33	9721.01	12234.00	11705.46	11708.55	9804.82	10101.88	7912.41											

CUADRO III.2 SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES COMPARADOS DE LOS EEUU Y LA UNION EUROPEA (MILLONES DE US\$)

AÑO	UE	UE	EEUU	EEUU
	subsidi- os otorgados	subsidi- os permitidos	subsidi- os otorgados	subsidi- os permitidos
1986	9,179	0	814	0
1987	12,929	0	1,214	0
1988	13,525	0	1,272	0
1989	10,828	0	472	0
1990	11,238	0	333	0
1991	11,171	0	1,012	0
1992	10,962	0	1,201	0
1993	10,601	0	1,177	0
1994	9,433	0	1,311	0
1995	9,725	15,160	497	0
1996	7,265	13,978	26	1,168
1997	7,062	11,735	147	1,053
1998	5,824 a/	10,086	145 a/	939
1999	5,657 a/	9,139	128 a/	824

Nota: Para la UE las obligaciones en la OMC corresponden a los años presupuestarios de 1995-2000, mientras que en los EEUU es de a 1996-2001
a/ Estimado preliminar

FUENTE USDA

B. ESTADOS UNIDOS

El Departamento de Agricultura cuenta con una organización que concentra los trabajos de asesoramiento y suministro de información primaria sobre todos los programas y mecanismos para la promoción de las exportaciones agropecuarias; la "Trade Assistance and Promotion Office" (TAPO), perteneciente al "Foreign Agricultural Service" (FAS). Esta oficina cumple diferentes funciones que son importantes para el asesoramiento y el apoyo de las compañías que tratan de penetrar al mercado de exportación, principalmente las empresas medianas y pequeñas.

Se describen a continuación los mecanismos o programas vigentes en los EE.UU.:

B.1 The Market Access Program (MAP)

Utiliza recursos del Departamento de Agricultura (USDA), a través de la Commodity Credit Corporation (CCC) para colaborar en el financiamiento de las actividades de promoción, apertura y mantenimiento de nuevos mercados de exportación de productos agrícolas. Estas actividades incluyen la organización de ferias de consumidores, estudios de mercado, asistencia técnica y servicios de comercialización.

Bajo este programa los fondos de la CCC son utilizados para reembolsar parcialmente a los participantes que implementan proyectos de desarrollo de mercados de exportación de productos elegibles, en países previamente especificados. Los usuarios de estos fondos son firmas privadas y agrupaciones de productores.

Anualmente, USDA anuncia un período para la presentación de propuestas. Una vez que son aprobadas, las entidades firman un acuerdo con la CCC, para que los recursos sean utilizados en dos fases. La primera incluye la asignación de gastos por año, definición del costo del programa, costo por país de actividad, y condiciones para el primer año de actividad. En la fase dos se somete un programa detallado de las actividades, costo por categoría, y los recursos a ser contribuidos por la entidad o empresa participante.

Las firmas privadas deben contribuir con un mínimo del 50 % del costo de los programas y las agrupaciones de productores con un mínimo del 10 %. El programa, dentro de los potenciales usuarios, otorga asistencia preferencial a las cooperativas y empresas pequeñas.

Desde la iniciación del programa hasta la fecha, se han aprobado prácticamente operaciones en todas las regiones del mundo para productos tales como: manzanas, espárragos, duraznos y cocktail de frutas envasadas, bagres ("catfish"), cerezas, cítricos, algodón, productos lácteos, huevos, granos forrajeros, papas congeladas, uvas, miel, kiwi, carnes, cacahuates, peras, alimentos para animales domésticos, pistaches, carne de pollo, ciruelas, arroz, salmón, soya, frutillas, tomates y derivados, trigo, nueces.

B.2 Emerging Markets Program (EMP)

Este Programa fue autorizado por el "Food, Agriculture Conservation and Trade Act de 1990" y reformado por el "Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996". El presupuesto operativo tiene una asignación anual de US\$ 10.0 millones de los recursos de la Commodity Credit Corporation (CCC).

Los objetivos generales del Programa son (a) desarrollar, mantener y expandir las exportaciones de los productos agrícolas norteamericanos en los mercados de los países emergentes; (b) mejorar los sistemas de producción de alimentos y productos agrícolas de dichos países, incluyendo la reducción potencial de las barreras arancelarias; y (c) mejorar las posibilidades de comercio e inversiones en esos mercados. Todos los productos agropecuarios pueden ser apoyados con el programa. El "Foreign Agricultural Service" (FAS) del USDA es la agencia responsable de su implementación.

La definición de "emerging market" corresponde a países que:

- adoptan medidas tendientes hacia el establecimiento de una economía de mercado en el sector de alimentos, agricultura, y la actividad rural en general.

- tienen el potencial de proveer un mercado importante para los productos de exportación agropecuarios de los EE.UU.
- tienen un ingreso “per capita” menor de \$ 8355, su población es mayor de 1 millón de personas y tienen perspectivas de crecimiento razonables.

La premisa del programa es que al ayudar en el desarrollo de actividades en el sector agropecuario de los países emergentes, al mismo tiempo se mejora el acceso del sector privado productor norteamericano para sus actividades de exportación y de inversión.

Las áreas consideradas son: la mejora en la infraestructura de distribución; servicios de información; mejoras sanitarias y fitosanitarias; mecanismos de financiamiento; establecimiento de contactos comerciales; y promoción del conocimiento de los productos de los EE.UU. Este programa no está orientado hacia el consumidor final de los productos, por lo tanto no incluye el financiamiento de promociones a nivel de minoristas, restaurantes y/o productos de marca (lo que corresponde principalmente al MAP).

Específicamente, a través de asistencia técnica, el programa intenta participar en las siguientes actividades:

- Desarrollo y uso de información de mercado que mejore las perspectivas de diseñar políticas de libre mercado que beneficie al país recipiente tanto como a los potenciales exportadores e inversores norteamericanos.
- Entrenamiento en agricultura y en agronegocios que beneficie potencialmente a los exportadores de los EE.UU.
- Desarrollo de proyectos que resuelven problemas a los exportadores norteamericanos, tales como temas sanitarios, barreras no arancelarias y/o de infraestructura física.
- Actividades que directamente asistan a los exportadores norteamericanos tales como estudios de mercado, investigaciones, visitas de orientación, talleres de trabajo u otras

actividades de asistencia técnica.

- Evaluación de países para mejorar para mejorar las perspectivas de comercio e inversión en los mismos y determinar el potencial uso de los créditos y/o garantías para la exportación de productos agropecuarios.

Todos los productos agropecuarios son elegibles para ser considerados en este programa, teniendo preferencia aquellos proyectos en los cuales los promotores estén dispuestos a contribuir en el financiamiento y aquéllos que se prevea que van a tener un impacto más inmediato en el incremento de las exportaciones.

Son elegibles para el uso de este mecanismo, cualquier organización agrícola o de agronegocios norteamericana.

B.3 Foreign Market Development Program (FMD)

El FMD conocido también como el programa “cooperativo” es administrado por el FAS, siendo su objetivo el desarrollo, mantenimiento y expansión, en el largo plazo del mercado de exportación de los productos agropecuarios norteamericanos.

Es un programa creado hace 40 años y propicia la asociación de esfuerzos entre el USDA y las entidades agrícolas norteamericanas sin propósito de lucro, que operan como entidades de apoyo a la comercialización de productos específicos (estas entidades son llamadas “cooperators” en inglés). Bajo este mecanismo de asociación, el USDA y los “organismos cooperadores” (“cooperators”) unen sus recursos técnicos y financieros para efectuar actividades que promueven el desarrollo de mercados externos.

Participan en este programa aproximadamente 40 grupos que representan sectores específicos de productos ("commodities") tales como: horticultura, granos forrajeros, soya, arroz, ganado lechero, productores de carnes rojas, productores de pollos y pesca. Otros organismos cooperadores son la Asociación de Departamentos de Agricultura de los Estados y cuatro grupos



regionales de comercio, que representan intereses agropecuarios de los estados del sur, norte, este y oeste.

Las actividades relacionadas a la promoción se refieren principalmente a productos genéricos en lugar de productos con marca y están orientadas al desarrollo de mercados en el largo plazo. Los proyectos en general pueden clasificarse en las siguientes categorías:

1. Estudios de mercado
2. Servicios de comercialización, que incluyen mejoramiento de las relaciones con potenciales importadores, distribuidores y funcionarios gubernamentales, actividades de publicidad, conferencias, etc.
3. Asistencia Técnica usualmente orientada a expandir la capacidad de transformación de los países compradores de productos adquiridos en los EE.UU.
4. Promociones orientadas a los consumidores, inclusive publicidad, campañas de educación de los consumidores y publicidad a nivel de los locales comerciales.

Este programa procura contribuir al crecimiento de las exportaciones agropecuarias, asociando al sector privado en un esfuerzo coordinado orientado a atraer a importadores y consumidores de productos, en todas las regiones del mundo.

Todos los programas mencionados en los puntos (a)-(c), son esfuerzos para hacer frente a la intensa competencia a nivel global, mediante esfuerzos de colaboración entre el sector público y el sector privado. Estas acciones, en general, son aceptadas en la normativa de la OMC. Sin embargo, han habido críticas en los EE.UU. en el caso de proyectos especiales en los que el USDA ayudó al financiamiento de empresas medianas a grandes para el desarrollo de mercados externos para sus productos de marca. Los críticos argumentaron que estas campañas tendrían que hacerlas las empresas con sus propios recursos. Estas críticas se centraron especialmente en el MAP, y llevaron a que en la Ley de 1996 se le recortaran en parte los fondos y se ajustaran los criterios de selección de proyectos y empresas.

B.4 Export Enhancement Program (EEP)

El Programa de Incentivos de Exportación otorga subsidios a las exportaciones norteamericanas con el argumento que esto permite que los productos norteamericanos puedan competir en precio con los productos de países que subsidian las exportaciones, especialmente la Unión Europea.

Mediante este programa, el USDA, paga en efectivo un bono a los exportadores, permitiendo vender a los exportadores de productos agrícolas, en países específicos, a precios por debajo del costo de adquisición del producto en el mercado estadounidense.

El EEP es operado bajo la autorización del Agricultural Trade Act de 1978 y sus enmiendas, los convenios emergentes de la Ronda Uruguay, y la Federal Agriculture Improvement Act de 1996. Las actividades del EEP han sido disciplinadas como consecuencia de los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay sobre agricultura, lo que llevó al establecimiento de límites anuales por productos, tanto en las cantidades exportables como en los montos presupuestarios asignados a este programa. Los compromisos con respecto a límites de cantidades rigen a partir de Julio de 1995 y los compromisos con respecto a los límites de los montos presupuestarios se hicieron efectivos a partir de Octubre 1 de 1995. En el Cuadro III.2 se incluyen los compromisos de reducción de los subsidios de exportación en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

Los productos elegibles bajo este programa son: trigo, harina de trigo, arroz, pollos congelados, cebada, malta de cebada, huevos y aceites vegetales.

Los cuatro criterios utilizados para la selección de países y productos a los que se aplican los beneficios de este programa son:

- **Impacto en las políticas de comercialización:** el EEP debe tener el potencial de favorecer la estrategia de comercialización de los EE.UU. y contrarrestar la de otros

países que ofrecen subsidios y aplican otras prácticas comerciales consideradas desleales, y que desplazan a los productos estadounidenses en los mercados de los países definidos en este programa. Los países respecto de los cuales se ofrecen subsidios son seleccionados considerando si las ventas de empresas norteamericanas han sido minimizadas, desplazadas, reducidas, o están en peligro de serlo, debido a la competencia de exportaciones subsidiadas de otros países.

- **Impacto en las exportaciones:** el EEP tiene que demostrar el potencial de desarrollar, expandir, o mantener los mercados para los productos agropecuarios norteamericanos considerando al mismo tiempo la tradicional participación en el mercado y la proyección a largo plazo de estas relaciones comerciales. Los esfuerzos se concentran en las exportaciones de aquellos productos que serían competitivos si otros exportadores no utilizaran subsidios.
- **Impacto en los exportadores que no subsidian:** se considera el impacto de las iniciativas individuales del EEP sobre los exportadores de productos no subsidiados, y se procura minimizar el impacto sobre ellos.
- **Requerimientos de subsidios:** el USDA compara los beneficios esperados con los requerimientos de subsidio del EEP, tratando de minimizar éstos últimos.

Los subsidios son pagados a los exportadores en efectivo, a través del Commodity Credit Corporation. (CCC).

Bajo la Ley Agraria anterior, existían, además del EEP, otros programas de subsidios para aceites vegetales de girasol y algodón. Estos fueron discontinuados por la Ley Agraria de 1996. Esta Ley también redujo el monto de financiamiento anual por debajo de los valores admitidos por las negociaciones de la Ronda Uruguay.

B.5 Dairy Export Incentive Program (DEIP)

Con este programa, el USDA paga en efectivo subsidios a los exportadores de productos lácteos, permitiéndoles de esta manera vender sus productos a precios por debajo de los costos de compra. El objetivo definido en el programa es desarrollar mercados de exportación para los productos lácteos donde los EE.UU. no son competitivos por la presencia de productos subsidiados por otros países.

El DEIP fue creado por el USDA en Mayo de 1985 y reautorizado por la Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990". Este programa también debe someterse a los límites establecidos en la Ronda Uruguay sobre subsidios a las exportaciones tanto respecto a cantidades como montos presupuestarios. Los compromisos con respecto a límites de cantidades rigen a partir de Julio de 1995 y los compromisos con respecto a los límites de los montos presupuestarios se hicieron efectivos a partir de Octubre 1 de 1995.

Debe notarse que la Federal Agriculture Improvement Act de 1996 hizo obligatorio para el Secretario de Agricultura el utilizar este programa de subsidios hasta el máximo permitido por los convenios de la Ronda Uruguay. En consecuencia, y a diferencia del EEP, el DEIP ha sido fuertemente utilizado por los Estados Unidos en los últimos años.

Los beneficiarios de este programa son los productores agrícolas, procesadores, y exportadores norteamericanos de productos lácteos. Los productos elegibles son leche en polvo, mantecas y las siguientes variedades de quesos: cheddar, mozzarella, gouda, feta, crema y americano procesado.

Las ventas son realizadas directamente por el sector privado pudiéndose hacer de manera condicional al otorgamiento del subsidio. Una vez aprobado éste, se materializa la operación y el exportador percibe el subsidio en efectivo a través del Commodity Credit Corporation (CCC).

Es importante notar que el sector lácteo de los Estados Unidos (como es el caso de la Unión Europea) está fuertemente protegido en el mercado interno y además dispone de este programa de subsidios para colocar excedentes en los mercados mundiales. De esta manera, los

países productores que no subsidian se encuentran doblemente perjudicados: primero por el proteccionismo en el mercado interno, y luego por la competencia subsidiada en los mercados internacionales.

B. 6 Facility Guarantee Program (FGP)

Este programa otorga garantías para facilitar el financiamiento de bienes y servicios exportados de EE.UU. para mejorar o establecer infraestructura del sector agrícola de los países de mercados emergentes. El FGP es administrado por el FAS y utiliza recursos del Commodity Credit Corporation (CCC).

La calificación de proyectos para el uso de esta facilidad financiera está a cargo del USDA y en general están definidos como aquéllos que promueven la exportación de productos hacia los países de mercados emergentes. Los recursos de este programa pueden ser únicamente utilizados para el financiamiento de bienes y servicios de origen norteamericano.

La cobertura de la garantía, determinada por la CCC, alcanza actualmente al 95 % sobre el valor de la transacción (excluyendo un mínimo de pago inicial del 15 %). CCC cubre también una parte de los intereses (variables).

La CCC normalmente paga a los exportadores o la entidad financiera que éstos designen, en el caso de que el banco extranjero no paga de acuerdo a lo acordado en la carta de crédito respectiva.

B. 7 Export Credit Guarantee Programs

La Commodity Credit Corporation (CCC) del U.S. Department of Agriculture, administra programas de garantías de créditos de exportación con financiamiento comercial para productos agrícolas norteamericanos. Estos programas incentivan exportaciones a compradores en países donde el crédito es un elemento para mantener o aumentar las ventas de EE.UU. pero donde el crédito no es factible sin la garantía de la CCC.

Existen dos programas que garantizan los créditos extendidos por bancos privados norteamericanos a bancos extranjeros previamente aprobados, usando cartas irrevocables de crédito en dólares norteamericanos, para pagar por productos agrícolas vendidos a compradores extranjeros. Estos son: 1) el programa GSM-102 que cubre créditos de hasta tres años de plazo y 2) el programa GSM-103 que cubre préstamos de hasta diez años de plazo.

Usualmente, las garantías extendidas cubren hasta el 98% del los préstamos y una porción de los intereses (normalmente basados en la tasa LIBOR). Los países cubiertos por esas garantías, son evaluados por la CCC, de acuerdo a solicitudes provenientes de exportadores como así también de importadores.

Los países aprobados (así como los que han sido excluidos) aparecen en una lista que el USDA difunde para generalizar el uso de estos créditos y para informar a los exportadores de los EE.UU. e importadores de los países potencialmente demandantes.

Los productos agrícolas financiables son seleccionados por la CCC de acuerdo a su mercado potencial. Las transacciones son efectuadas en dólares norteamericanos y a través de cartas de créditos irrevocables emitidas por el banco extranjero (país comprador) a un banco norteamericano. Este normalmente anticipa al vendedor los montos equivalentes de la venta, quien endosa a favor de ese banco sus derechos crediticios. En caso de falencia de pago por parte del banco extranjero, la CCC en función de la garantía extendida abona al banco norteamericano quien subroga sus derechos a la CCC.

El valor total de las garantías de créditos a las exportaciones para ayudar a países extranjeros financiar las compras de bienes agrícolas de los EEUU bajo el Export Credit Guarantee Program subió hasta alrededor de US\$4000 millones en 1998 y US\$ 3100 millones en 1999.

B. 8 Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)

Este programa, administrado por la Commodity Credit Corporation (CCC) está diseñado para proveer liquidez a compradores de commodities y otros productos agrícolas norteamericanos

A diferencia de los programas GSM-102 y GSM-103, el SCGP ayuda a exportadores agrícolas que desean proveer crédito de corto plazo (generalmente 180 días), garantizando directamente a compradores extranjeros una porción de los créditos otorgados a través de pagarés o notas promisorias.

Este mecanismo es considerado adecuado para países en los cuales el esquema del programa GSM-102 es limitado en virtud que la CCC ha llegado al límite de garantías otorgadas a los bancos de esos países. Con este programa, por lo tanto, se provee de una opción adicional a los compradores extranjeros, principalmente de "commodities" y otros productos agrícolas, que normalmente son financiados a través de créditos de corto plazo. Adicionalmente, en virtud que las garantías son extendidas directamente a los compradores, sin necesidad de tener éstos que abrir cartas de crédito a través del sistema financiero, esto acorta los plazos de gestión y reduce los costos financieros a los importadores.

Por otra parte, si bien este sistema ofrece ciertas ventajas, aumenta el riesgo financiero para la CCC al garantizar directamente al comprador y no a un banco del importador. Consecuentemente, la CCC requiere que el exportador norteamericano asuma un riesgo mayor que los que requiere en los otros programas de garantías. Por ello es que solamente cubre el 50 % del valor de la exportación, sin incluir ningún concepto por cargo de intereses en la cobertura.

En virtud de que la CCC no efectúa un análisis de riesgo del crédito de los importadores, el nivel de cobertura descrito precedentemente crea un incentivo suficiente para que el exportador y su agente financiero, evalúen cuidadosamente el riesgo del importador.

La CCC, para compensar el aumento del riesgo, cobra tasas mayores por este servicio, en comparación con otros programas. Los exportadores elegibles para este programa deben someterse a un proceso de evaluación y aprobación previa que incluye certificaciones.

C. CANADÁ

C.1 General

El Gobierno de Canadá financia el desarrollo del mercado de exportaciones agrícolas fundamentalmente a través del Agriculture Trade Service (ATS), del Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC), que opera en asociación con el "Program for Export Market Development" (PEMD) del Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). Otras agencias Canadienses y gobiernos provinciales financian actividades de promoción de exportaciones. La Junta Canadiense de Trigo (Canadian Wheat Board) colabora en la financiación de actividades de promoción de exportaciones agrícolas, a través del Instituto Canadiense Internacional de Granos.

C.2 Programas del Gobierno Nacional

El Agriculture and Agri-Food Canadá (AAFC) a través del Market and Industry Services Branch (MISB) es la entidad líder en el desarrollo de las exportaciones agrícolas. En 1995/96, el Gobierno de Canadá estableció una meta de exportaciones agropecuarias para el año 2000 de 20000 millones de dólares canadienses (aprox. US\$ 15000 millones). En apoyo de esta estrategia el gobierno aumentó las partidas para el financiamiento del esquema de promoción de exportaciones agropecuarias y paralelamente puso en marcha un proceso de reorganización de los mecanismo utilizados hasta ese entonces.

El "Program for Export Market Development" (PEMD) es un programa general de promoción de exportaciones de todos los productos canadienses, inclusive los agropecuarios. Funciona como un programa de riesgo financiero compartido que incluye acceso a información de mercados internacionales y servicios que facilitan contactos en los mercados de exportación.

Las operaciones bajo este esquema son aprobadas individualmente. El programa tiene un mecanismo de recuperación de costos, ya que si, como resultado del programa financiado, se

genera una exportación, las compañías beneficiarias están obligadas a devolver una porción del costo de la actividad de promoción.

Un subcomponente del PEMD es el "Special Activities Program" dirigido a las asociaciones de comercialización agrícola, hacia donde se canaliza aproximadamente el 60-70 % del PEMD para el sector. Las actividades de estas asociaciones deben estar orientadas al beneficio de todos sus asociados y en estos casos los recursos aprobados no son reembolsables.

El PEMD provee financiamiento del 50 % del costo de viajes, participación en ferias y otros costos relacionadas con la actividad de promoción de exportaciones. El PEMD ofrece servicios en todas las provincias canadienses y coordina asimismo sus actividades con las instituciones regionales y/o provinciales de exportación

Para ser elegibles para el uso de los recursos del AFT 2000 y PEMD, las empresas privadas deben participar a través de organizaciones de agronegocios, sin propósito de lucro que participen en el proceso del "Agri-Food Market Strategies" o AIMS. Bajo el programa AIMS, las asociaciones participantes deben desarrollar una estrategia de mercado de largo plazo que luego es revisada por un comité del AAFC y del DFAIT.

Las solicitudes para campañas de promoción de marcas deben contener una estrategia de mercado aceptable y demostrar que la industria representada tiene desventajas como consecuencia de promociones apoyadas por el programa MAP de los EE.UU. o programas similares de otro países exportadores.

Son rubros financiados bajo el programa de marcas, publicidad, construcción de locales para ferias, promoción a nivel de comercios minoristas, producción de material de promoción, seminarios orientados hacia futuros compradores de productos alimenticios canadienses, etc.

Los países prioritarios hacia donde están orientadas las actividades de promoción de exportaciones de productos agrícolas canadienses son los miembros del NAFTA y Asia (Japón, Corea del Sur y países miembros de ASEAN).

C. 3 Canadian Wheat Board

La Canadian Wheat Board (CWB), organismo que funciona desde 1935, controla las exportaciones canadienses de trigo y cebada. La CWB exporta toda la producción de trigo y cebada producida en los estados del oeste de Canadá y emite las licencias de exportación de la producción de trigo originadas en otras regiones del Canadá (es decir tiene el monopolio de exportación de esos productos).

Aproximadamente el 75 % del trigo y el 30 % de la cebada canadiense es exportada y el resto se consume internamente. La CWB opera para los productores un sistema de "pool" de exportación, que promedia los precios de venta, a la vez que ofrece servicios de almacenamiento y transporte. A los compradores extranjeros, la CWB les puede otorgar créditos garantizados por el gobierno canadiense.

El sistema funciona de la siguiente manera: primero, la CWB realiza pagos iniciales a los productores sobre la base de las expectativas de precios en los mercados. Luego realiza las ventas en diferentes mercados (incluyendo las ventas internas), adecuando sus precios a las condiciones de competencia en los mismos. Luego la CWB suma las diferentes ventas, deduce los costos de venta y de operación, y reparte el resto a los agricultores, mediante pagos finales (que completan lo entregado como pagos iniciales).

La CWB ha argumentado que sus prácticas no involucran subsidios y por tanto están exentas de las disciplinas del GATT. Los críticos de la CWB, por su parte, señalan (a) que en algunos momentos en el pasado la CWB recibió subsidios directos del gobierno para cubrir déficits operacionales; (b) que las garantías de créditos son un pasivo contingente del gobierno que puede convertirse en un subsidio; (c) que anteriormente a la eliminación del mismo, la CWB administraba el subsidio de transporte terrestre; y (d) que aunque no hubiera subsidios del gobierno, las prácticas de la CWB se pueden tipificar como dumping en al menos dos de las acepciones del GATT: cuando el mismo producto se vende a precios diferentes en diferentes

mercados, y cuando se vende por debajo del precio de venta del mercado interno (debe notarse que la CWB también comercializa el trigo en el mercado interno).

Las actividades de la CWB y de otras “empresas públicas de comercialización” (“state trading enterprises”) están siendo monitoreadas en la OMC.

El “Canadian International Grains Institute” (CIGI), una entidad sin propósito de lucro, con objetivos educacionales y de desarrollo de mercados, ofrece entrenamiento en el transporte y manejo de granos, comercialización y tecnología para silos y molinos de granos a través del mundo. El CWB financia aproximadamente el 40 % del presupuesto del CIGI.

C. 4 Otros Programas

Adicionalmente a los mecanismos precedentemente descritos, grupos y organizaciones de productores de “commodities” agropecuarias financian con recursos propios las actividades de promoción de sus exportaciones.

D. FRANCIA

D.1 General

Francia es un importante competidor mundial de productos agrícolas y alimentos procesados e intenta mantener esa posición mediante diferentes programas. Las más importantes agencias de promoción de exportaciones son la “Societe pour l’Expansion des Ventes des Produits Agricoles et Alimentaires” (SOPEXA) y el “Centre Francaise du Commerce Exterieur” (CFCE). Adicionalmente, la “Compaigne Francaise d’Assurances pour le Commerce Exterieur” (COFACE), es una agencia de seguros de crédito de exportación que también financia estudios de mercado y promociones, incluyendo la participación en ferias en países fuera de la Unión Europea.

Las actividades de promoción de exportaciones han estado bajo revisión, siendo uno de los objetivos de la misma la introducción de estrategias y mecanismos para favorecer las exportaciones de las empresas pequeñas y medianas. En el sector agrícola, los programas existentes ya cuentan con mecanismos que cumplen con ese requisito.

D.2 SOPEXA

SOPEXA es una organización semi-privada, propiedad de varias entidades agrícolas y de alimentos francesas y del Gobierno de Francia. Sus ingresos provienen de tarifas cobradas a los usuarios y de contribuciones del Gobierno.

SOPEXA cuenta con oficinas en 23 países y es geográficamente una de las organizaciones más extendidas en su género. De los recursos para promoción de mercados externos, el 70% está destinado a los países de la Unión Europea, incluyendo un 25 % para Alemania y un 20 % a Gran Bretaña. Otros mercados importantes son los EE.UU. (9%), y Japón y otros países Asiáticos (11%). SOPEXA mantiene también una oficina en la Comisión Europea.

Los productos agropecuarios que se benefician de las actividades de promoción son principalmente frutas, vinos y quesos. En el mercado norteamericano se han promovido fundamentalmente los vinos y licores y en menor proporción productos lácteos, frutas, vegetales, y biscuits, participando normalmente en por lo menos tres grandes ferias al año.

Las campañas en otros países tienden a promover un variado abanico de productos: Portugal (carnes), Italia y Rusia (productos lácteos y manzanas), Polonia (quesos).

D.3 CFCE

La CFCE es una organización quasi-gubernamental establecida con mandato para incrementar las exportaciones francesas mediante el suministro a los exportadores de información estadística, estudios de mercado y servicios de consultoría. Dentro de la CFCE hay

una oficina especial que es la responsable de la expansión de la exportación de productos agrícolas. El orden prioritario en cuanto a los mercados para CFCE son: Unión Europea, países de la OECD y Sudeste Asiático.

D. 4 COFACE

COFACE, la agencia francesa de seguro de crédito de exportación. Fue privatizada recientemente (1994), aunque el gobierno todavía utiliza esta institución para proveer de asistencia financiera a los exportadores franceses en países de alto riesgo.

D. 5 Otros Programas

Existen otros programas gubernamentales que dan asistencia a las empresas de alimentos e indirectamente a sus exportaciones, pero no están dentro de la asistencia oficial para la promoción de exportaciones. El Ministerio de Agricultura realiza anualmente estudios de mercados especiales, de desarrollo de nuevos agronegocios, y de nuevos productos que indirectamente favorecen a las exportaciones, etc.

D. 6 Subsidios a las Exportaciones

Diferentes exportaciones francesas (y de los otros países europeos que se mencionan a continuación), también se benefician de los subsidios a las exportaciones administrados por la Unión Europea. Estos subsidios han sido disciplinados mediante la imposición de límites de volumen y valor, negociados durante la Ronda Uruguay del GATT (ver Cuadro III.2).

E. ITALIA

Italia canaliza la mayor parte de los recursos nacionales para la promoción de las exportaciones a través del Instituto de Comercio Exterior (ICE) que es supervisado por el "Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)", entidad que tiene representantes de los ministerios de Agricultura, Comercio Exterior, ICE, Cofindustria

(Asociación Italiana de Industrias) y tres organizaciones de agricultores (Cofagricoltura, Coldireti y CIA). Existe actualmente una tendencia de mayor participación por parte de los gobiernos en las actividades de promoción de exportaciones.

El ICE que fundamentalmente ha tomado el liderazgo en la promoción de exportaciones de las pequeñas y medianas empresas italianas, ha atravesado problemas financieros como consecuencia de las reorganizaciones recientes del gobierno italiano y las reducciones presupuestarias impuestas por la reducción de los déficits fiscales para poder calificar en el nuevo sistema monetario europeo. .

Se prevé que el ICE continuará con su énfasis en mantener o incrementar la participación de Italia en el mercado europeo de las hortalizas, carnes, quesos y pastas. La mecánica operativa es a través de la organización de ferias, la distribución de muestras, y la realización de campañas publicitarias, para una canasta de distintos productos.

En el mercado norteamericano, el ICE opera desde sus oficinas en New York, auspiciado por una compañía llamada "Food and Wine from Italy". Este grupo es apoyado principalmente por el ICE pero sus empleados perciben bonos y viáticos de compañías italianas que participan en las ferias y muestras. Por ejemplo, los siguientes grupos productores contribuyen al financiamiento de las actividades de esa oficina: Jamones de Parma, Cámara de Exportadores de Vinos, Asociación Italiana de Productores de Queso, Asociación de Exportadores de Licores.

Paralelamente, el ICE utiliza los Consulados Italianos para el financiamiento de la organización de Cámaras de Comercio Italo-Norteamericanas con el objetivo de expandir las exportaciones como así también promover inversiones en Italia.

Los gobiernos regionales han comenzado a tener un papel más importante en la promoción de las exportaciones, dado que les han sido asignadas el 85 % de las partidas que en el pasado eran administradas por el Ministerio de Agricultura. Un ejemplo de esta manera de

operar es la región Emilia Romana que ha organizado ferias y muestras en países de la Unión Europea para promover productos hortícolas, productos lácteos, flores y plantas, miel, etc.

Adicionalmente, existen grupos de productores muy activos que operan por iniciativa propia, en otros casos en asociación con el Ministerio de Agricultura y el ICE y en ocasiones asociados entre ellos, para promover sus productos en los mercados de la Unión Europea y EE.UU.. Un ejemplo es el consorcio de Jamones de Parma, con actividades permanentes en la Unión Europea y en las principales ciudades norteamericanas.

Otros casos son la Asociación Italiana de Productores de Arroz (Ente Risi) y el Chianti Classico, siendo este último el responsable de la exportación de aproximadamente el 70 % de la producción de sus miembros (fundamentalmente a Alemania, Gran Bretaña y EE.UU.).

F. ESPAÑA

El Instituto de Comercio Exterior (ICEX) , una agencia del Ministerio de Comercio y Turismo, es la entidad responsable de la el utilización y distribución de los recursos oficiales asignados a la promoción de las exportaciones de todo tipo. Adicionalmente, algunas regiones autónomas tienen sus propias oficinas de promoción que operan en estrecha colaboración con ICEX.

Con respecto al sector agrícola, las actividades de ICEX incluyen la organización y/o financiación de ferias, promociones de productos, estudios de mercado, entrenamiento y asistencia directa a exportadores. Sus actividades en el exterior están apoyadas por once centros de promoción, siete de los cuales se dedican fundamentalmente a la promoción de productos alimenticios, vinos y licores y están localizadas en Nueva York, Toronto, Dusseldorf, La Haya, Londres, París y Milán. Adicionalmente a éstas, ICEX promociona los productos agrícolas a través de 80 oficinas comerciales distribuidas en el mundo. Paralelamente, ICEX ha formado consorcios con cinco firmas activas en el sector de alimentos y agricultura, a los efectos de consolidar las estrategias de venta y promoción publicitarias.

En 1992 se creó la Asociación de Cooperación Exterior (ACEX), entidad del sector privado que cuenta con 21 asociados, con el objetivo fundamental de abrir nuevos mercados de exportación para productos alimenticios, principalmente en los países de economías emergentes, contando con un extenso sistema de información del mercado internacional de productos alimenticios que es utilizado por sus asociados.

III. BARRERAS NO ARANCELARIAS

A. INTRODUCCIÓN

El acuerdo de la Ronda Uruguay propuso las siguientes medidas respecto de acceso de mercado:

- **Arancelización Comprensiva:** el Artículo 4 del Acuerdo sobre Agricultura del GATT 1994 indica que todas las barreras no arancelarias deben ser convertidas en aranceles ordinarios. Específicamente la nota 1 del Artículo 4 menciona que esas barreras no arancelarias incluyen "restricciones cuantitativas a las importaciones, restricciones a las importaciones, aranceles variables a las importaciones, precios mínimos de importación, licencias discrecionales de importación, medidas no arancelarias mantenidas mediante empresas públicas de comercialización, restricciones voluntarias de exportaciones, y otras medidas similares de frontera diferentes de derechos aduaneros ordinarios..."
- **Reducción arancelaria:** todos los impuestos aduaneros, incluyendo los que provienen de la arancelización comprensiva mencionada antes, deben ser reducidos en los seis años del acuerdo, en un 36% (promedio simple) con un mínimo de reducción del 15% por línea arancelaria.
- **Acceso mínimo y acceso actual.** Donde no hay acceso significativo, debe ofrecerse un mínimo de acceso, empezando en el primer año, con no menos del 3% del consumo interno correspondiente en el año base y se debe expandir hasta llegar al 5% del año base al final del período de implementación del acuerdo.

- Los países en desarrollo pueden aplicar 2/3 de los valores de reducción indicados arriba, y en un período de 10 años (en lugar de 6).

Hay sin embargo, excepciones contempladas en el Acuerdo:

- La aplicación de salvaguardias especiales para el sector agropecuario, de acuerdo al tratamiento indicado en el Artículo 5 del Acuerdo sobre Agricultura. Allí se define una cláusula “gatillo” que determina cuantitativamente los márgenes dentro de los cuales se pueden aumentar de manera relativamente automática los aranceles en el caso de incrementos elevados de importaciones o de caídas de precios mundiales, sin tener que probar daño a la industria doméstica.
- El tratamiento especial y diferencial del Anexo 5 del mismo Acuerdo, que básicamente contempla dos situaciones: la Sección A del Anexo que aunque fue pensada originalmente para que Japón no tuviera que arancelizar las restricciones cuantitativas existentes para el arroz, luego, debido a que el lenguaje es general, fue invocada por Corea y Filipinas para arroz y por Israel para algunos productos lácteos; y la Sección B que permite un tratamiento diferencial de países en desarrollo respecto de "un producto primario agropecuario" cuando el mismo sea “el alimento predominante en la dieta tradicional”.

Estas propuestas, aunque aceptadas en principio, sufrieron diferentes modificaciones en la práctica que redujeron el impacto que hubiera tenido el acuerdo si se lo hubiera implementado fielmente como estaba originalmente concebido. Por ejemplo, varios países cambiaron la metodología para calcular el acceso mínimo y la arancelización comprensiva de maneras que restringieron el acceso; el acceso actual no necesariamente se mantuvo al nivel del período base; diversos países en desarrollo consolidaron sus aranceles a niveles superiores a los actualmente vigentes en los mismos, para darse un margen para futuras negociaciones (o para poder utilizar los mayores aranceles en caso de tener problemas comerciales) y así siguiendo.



De todas maneras, aunque sin generar el nivel de comercio que hubiera tenido lugar si se hubieran seguido los acuerdos iniciales, el resultado final ha creado comercio adicional y lo seguirá haciendo durante el período de implementación.

En general, y no obstante lo acordado, algunos de los mecanismos no arancelarios de control de las exportaciones que se supone tendrían que haber sido eliminados aún subsisten en diferentes países y otros aspectos no mencionados en la nota 1 del Artículo 2 han incrementado su importancia como barreras no arancelarias.

A continuación se presenta una lista de aspectos que pueden ser considerados barreras no arancelarias, con algunos ejemplos. Estos deben tomarse simplemente como ilustración y no implican que el país y práctica mencionada sea la más importante en la categoría o que no haya casos en otros países que puedan ser más relevantes.

B. SALVAGUARDAS, DERECHOS COMPENSATORIOS Y DERECHOS ANTIDUMPING

Este es un tema muy amplio que no corresponde a la idea de barreras no arancelarias propiamente dichas y por lo tanto no va a ser desarrollado en detalle. De todas maneras se incluye acá alguna información para dar una visión más completa de los temas posibles dentro del rubro general de acceso de mercados.

Se supone que estas medidas son importantes para garantizar el proceso de liberalización comercial, ya que les permite a los países, dentro de un contexto de apertura, (i) tomar en consideración saltos importantes en volúmenes importados o caídas en los precios de importación que pueden afectar seriamente a los productores locales (salvaguardas), o (ii) contrarrestar subsidios a las exportaciones financiadas por gobiernos que generen efectos dañinos sobre los productores locales (derechos compensatorios), o (iii) contrarrestar medidas desleales del dumping por parte del sector privado exportador de otro país que tengan consecuencias similares sobre la producción local (derechos anti-dumping) ¹⁵.

¹⁵ Nótese que estos remedios tienen una visión restringida del bienestar de la sociedad al considerar solamente el impacto sobre los productores, pero no sobre los consumidores.

El GATT 1994 detalló y limitó más los criterios y procedimientos bajo los cuales estas medidas pueden ser aplicadas. En general los problemas surgen en la aplicación de estas medidas, que pueden ser utilizadas con fines proteccionistas y disuasorios de las importaciones, en lugar de legítimos mecanismos para atender situaciones sea de disrupción importante de la producción, sea de prácticas efectivamente desleales.

Los datos que siguen pueden dar una idea de las dimensiones del tema de salvaguardas, derechos compensatorios y derechos anti-dumping

Respecto de las salvaguardas especiales para productos agropecuarios, se enumeran a continuación diferentes países del Continente Americano y algunos otros incluidos en este estudio, que invocaron dichas salvaguardas:

- Canadá 170 posiciones arancelarias sobre 1059 posiciones
- Colombia 244 sobre 884
- Costa Rica 45 sobre 340
- Ecuador 7 sobre 1023
- El Salvador 37 sobre 331
- Estados Unidos 12 sobre 1238
- Guatemala 110 sobre 813
- Japón 194 sobre 1404
- México 301 sobre 979
- Nueva Zelandia 4 sobre 936
- Nicaragua 21
- Panamá 6 sobre 546
- Sudáfrica 385 sobre 983

- Uruguay 2 sobre 1043
- Venezuela 290 sobre 899

En lo que se refiere a derechos compensatorios y antidumping en el Continente Americano los principales utilizadores de estas medidas son los EEUU y Canadá, seguidos por Argentina y México.

Obviamente, el subconjunto de casos que combina tanto socios comerciales dentro del Continente como temas agropecuarios es menor. Algunos ejemplos de los últimos años incluyen los casos de flores frescas presentado por productores de los EEUU contra exportaciones de varios países ALC; carne, presentado por productores ganaderos de México contra las exportaciones de carne de los Estados Unidos, que está pendiente (aunque hay dudas sobre que la misma sea resuelta favorablemente); tomates, productores de Florida contra las exportaciones México en 1996; Argentina presentó en 1994 un caso de dumping en Brasil, respecto de las actividades de la Canadian Wheat Board alegando daño sobre los productores argentinos de trigo.

Como comentario final puede notarse que el grupo de trabajo sobre subsidios y dumping del Summit de las Américas está analizando diferentes propuestas para reforzar las disciplinas sobre prácticas desleales de exportaciones en el Continente, incluyendo la posibilidad de declarar al Continente Americano como “Zona Libre de Subsidios y Dumping”.

C. BARRERAS NO ARANCELARIAS TRADICIONALES

A continuación se discuten los casos de barreras no arancelarias incluidos en la nota 1 del Artículo 2 del Acuerdo sobre Agricultura. En secciones posteriores se analizan otros tipos de barreras no arancelarias.

C. 1 Bandas de Precios, Precios Mínimos de Importación y otros mecanismos vía precios

Hay diferentes países que utilizan bandas de precios, especialmente en el Continente Americano. Desde la consolidación arancelaria en el GATT, se supone que dichas bandas (que equivalen a un arancel variable), funcionan por debajo del arancel consolidado. Existe un debate sobre si este sistema está de acuerdo con las obligaciones en la OMC. Un caso obvio de no adecuación sería si se exceden los aranceles consolidados. Menos claro es el tema si las bandas de precios implican que se están cobrando aranceles diferentes a distintos exportadores violando el tratamiento igualitario incorporado en el concepto de Nación Más Favorecida del Artículo 1 del GATT 1994 (y que ya venía del GATT anterior, como uno de los conceptos básicos de este acuerdo comercial). Que esto suceda o no puede depender de cómo se estructure la operación específica de la banda.

Otro mecanismo no arancelario puede ser la determinación de precios mínimos de importación, sobre los cuales se carga el arancel, en lugar de que el mismo sea aplicado sobre el precio real de la factura de venta. La Unión Europea utiliza precios mínimos para las frutas y hortalizas, en reemplazo del sistema de aranceles variables preexistentes.

Hay otros tipos de mecanismos vía precios que pueden encarecer a las importaciones o que pueden tener un efecto discriminatorio en favor de los productos nacionales. Un ejemplo puede ser el cobro de "fees" a los productos extranjeros para promoción de mercado. Los Estados Unidos aplica diferentes "fees" a las importaciones de algunos productos (como la carne) que paga el producto nacional, para actividades de promoción del producto. Las actividades de promoción procuran expandir el mercado de dicho producto. En tanto que los productos de importación se benefician de un mercado expandido en los EEUU corresponde que paguen el "fee". Sin embargo, los fondos recaudados también son utilizados para desarrollar campañas de promoción del producto norteamericano en mercados externos. En ese caso los exportadores al mercado norteamericano alegan que debería solamente cargarse la parte de promoción en el mercado norteamericano y no que esos países estén financiando también la competencia norteamericana en terceros mercados.



Otro caso pueden ser impuestos internos diferenciales. El GATT no permite aplicar impuestos internos diferenciales (por ejemplo, impuesto a las ventas o al valor agregado) entre bienes iguales solamente en base a si son nacionales o importados. Sin embargo, los impuestos internos pueden definirse en función de ciertas características generales de los productos y no la diferenciación nacional/importado (con lo que no se trataría de discriminación en principio). De todas maneras han surgido problemas en algunos casos en que los exportadores consideran que las características definidas no fueron neutras sino que se las eligió para discriminar contra el producto importado.

C. 2 Cuotas y Licencias de Importación

El tema de las cuotas tiene diferentes aspectos. Algunos tienen que ver con la existencia o no de una cuota. Un ejemplo, ha sido, por ejemplo, el conflicto entre Canadá y los EEUU sobre la interpretación de las medidas del GATT y del acuerdo bilateral entre ambos países, para productos lácteos, pollos y huevos. EEUU considera que el acuerdo bilateral entre ambos países requiere la eliminación de todas las cuotas entre Canadá y EEUU. Por su parte, Canadá ha argumentado que la negociación posterior en el GATT es la que determina la validez de aplicar cuotas. Este es un tema en discusión (aunque Canadá ya ha tenido definiciones favorables dentro del sistema de solución de controversias bilateral con los EEUU).

Aunque una cuota esté aceptada y en vigencia, otro aspecto es la administración de la misma. Un tema muy importante es a quien se le otorga la cuota: por ejemplo, si un país le otorga las cuotas a sus propios importadores, esto hace que el valor de la renta de la cuota sea absorbido en buena medida por dichos operadores, y no por el país supuestamente beneficiario de la concesión comercial.

Un caso especial de acceso de mercado ha sido la disputa sobre el mercado de bananas de la UE. Este conflicto ha colocado a los EEUU, México, Ecuador, Guatemala y Honduras en oposición a Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, además de los países del Caribe de habla inglesa. Los EEUU abrió una investigación 301 a Colombia y Costa Rica en 1996, y pidió un panel en el GATT (con el apoyo de los tres países mencionados) que falló recientemente a

favor de los peticionantes. Pero la UE no ha implementado el sistema de manera satisfactoria para los peticionantes, y recientemente Ecuador ha pedido y ha recibido de la OMC la autorización para aplicar sanciones comerciales a la UE.

Los EEUU operan diferentes tipos de cuotas. Por ejemplo las cuotas de queso se administran otorgando al importador estadounidense la licencia de importación. Como es el importador el que posee la licencia, el poder de negociación está volcado en su favor, así como la posibilidad de absorber la renta de la cuota (es decir la diferencia entre el precio interno, supuestamente más alto, y el precio internacional). Adicionalmente, el USDA ha instituido un procedimiento (llamado de globalización de las cuotas) por el cual si un país no completa su cuota, el USDA puede reasignar los volúmenes no satisfechos a partir de una fecha determinada, para que puedan ser importados desde otros países. Este procedimiento vuelca aún más el poder de negociación hacia los importadores norteamericanos, ya que los mismos pueden ofrecer el precio más bajo de compra (definido por el de otros países proveedores que no son el país supuestamente beneficiario de la cuota), sabiendo que si los exportadores de dicho país no aceptan ese precio, luego los importadores podrán reclamar la "globalización" aduciendo que no se llenó la cuota con productos del país supuestamente beneficiario de la misma. Con la cuota globalizada por el USDA, los importadores pueden traer el producto de los países que utilizaron como referencia para definir su oferta inicial de precio de compra.

Otro ejemplo en los EEUU de administración de una cuota que puede negar el beneficio al país al que supuestamente se le otorgó una concesión es el caso del maní y la pasta de maní, que afecta básicamente a la Argentina. En las negociaciones de la Ronda Uruguay se había acordado el uso de certificados de origen emitidos por el país exportador, como manera de asegurar que el producto es efectivamente argentino. El USTR no reconoció los Certificados de Origen, y no ha autorizado a U.S. Customs a exigir el mismo al llegar el producto a los EE.UU. Debido al diferencial precio y a que no se exige el Certificado de Origen el producto puede ser triangulado desde Europa u otros puertos, sin poderse comprobar si es efectivamente del país que supuestamente había recibido la concesión.



En otros casos, como en las cuotas del azúcar y de la carne, los EEUU le otorga la cuota al país exportador que luego la distribuye entre sus exportadores. Desde la perspectiva de los países exportadores este es el mecanismo que les permitiría obtener un mayor beneficio de la cuota.

Además de la administración de las cuotas, otros mecanismos más obvios que pueden ser utilizados para regular las importaciones son las licencias de importación. Estas han sido prohibidas en el acuerdo de la Ronda Uruguay, sin embargo todavía se aplican en diferentes países.

C. 3 Empresas Estatales de Comercialización

Un ejemplo es la Canadian Wheat Board, ya discutida, que, además de las exportaciones, tiene el control de las ventas internas de harina de trigo y cebada cervecera en Canadá, o la Agencia de Alimentos de Japón.

D. TEMAS SANITARIOS, FITOSANITARIOS Y AMBIENTALES

Los temas sanitarios y fitosanitarios (SFS), que incluyen los marcos regulatorios para la protección de la salud humana, animal y vegetal de los riesgos causados por enfermedades animales o vegetales, y por la presencia de aditivos o contaminantes en los alimentos, son una parte importante de los aspectos negociados en la Ronda Uruguay que tienen impacto sobre el sector agropecuario. Se trató de evitar que los esfuerzos realizados en los temas de subsidios a las exportaciones, acceso de mercado y disciplinas a los apoyos internos fueran erosionados por el uso de medidas SFS con fines proteccionistas. De hecho, la negociación sobre medidas SFS, fue una aplicación especial del concepto más general negociado bajo el título de Barreras Técnicas al Comercio.

Ha habido diferentes disputas sobre aspectos sanitarios, fitosanitarios. La más conocida es probablemente la relacionada con la prohibición de la UE de la importación de carnes desde los EEUU debido a la utilización de hormonas para el engorde del ganado vacuno.

El tema sanitario y fitosanitario, junto con los aspectos ambientales y normas técnicas se perfilan como importantes temas de disputas concretas en el comercio agropecuario. Un tema especial va a ser la evolución del tratamiento de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM), que seguramente será parte de las negociaciones agropecuarias en la OMC.

E. ESTÁNDARES DE TÉCNICOS Y ESTÁNDARES DE CALIDAD, ETIQUETADO Y EMPAQUETADO

Diferentes aspectos técnicos y de estándares han surgido como posibles barreras al comercio. A continuación se mencionan solamente algunos ejemplos.

- Los productos agrícolas que se importan en diferentes países pueden estar sujetos a regulaciones de diferentes agencias. Estas regulaciones muchas veces son complejas y se superponen en su alcance sobre determinados productos, creando la dificultad al exportador para identificar adecuadamente las regulaciones y las agencias que afectan a sus productos. Esta complejidad y superposición regulatoria dificulta y demora el acceso a mercado acentuándose el problema para las pequeñas y medianas empresas.
- Otro tema de gran importancia es la de determinación de niveles admisibles de residuos, cuando los países importadores pueden tener productos aprobados para productos de climas templados, pero no disponer de estándares para el mismo producto en el caso de frutas tropicales. En este caso estos últimos productos no pueden ser exportados hasta que se desarrollen los estándares respectivos. Sin embargo, si esos frutos tropicales no se producen en el país importador o si el problema fitosanitario no existe en el mismo, es probable que los estándares no sean desarrollados nunca (por el costo de petitionar y lograr su aprobación) y las exportaciones de dichos productos tropicales no puedan ser llevadas a cabo.
- Las Ordenes de Comercialización incluidas en la Sección 8(e) del Agricultural Marketing Agreement Act de 1937 y sus consecuentes modificaciones establecieron reglamentaciones para el mercadeo de diferentes productos frescos. Aquellos productos bajo Ordenes de Mercado requieren una inspección obligatoria así como el cumplimiento de grado y tamaño

mínimo, calidad y madurez determinadas. Normalmente dichas regulaciones son estacionales aunque se pueden extender durante todo el año. Se aplican a los productos de determinada región y son extensivos a todo el territorio estadounidense y a las importaciones, limitando el acceso de productos de características diferentes.

- Han habido disputas entre los EEUU y Europa respecto del etiquetado llamado "ecolabeling", incluyendo aspectos como la definición del nivel de reciclaje del empaquetado de los productos. El tema del etiquetado ha reaparecido en relación con los OGM, que incluye, entre otros, a la Unión Europea y Japón.
- Un aspecto delicado de las normas de calidad son los requerimientos sobre procesos. Como ejemplos, la Unión Europea requiere ciertos procedimientos en vinos; obliga a determinadas prácticas de conservación del medio ambiente,; y define el uso de trampas para animales que los EEUU consideran que discriminan contra los productos norteamericanos. Por su parte los EEUU han tratado de aplicar extraterritorialmente sus leyes nacionales en el caso de la pesca del atún (obligando a usar redes especiales que no afecten a los delfines), y la pesca de calamares (haciendo obligatorio el uso de mecanimos especiales que eviten la pesca de tortugas marinas).

El tema de procesos va a continuar estando en el centro del debate, particularmente si ciertos estándares laborales o ambientales pasan a ser parte de las negociaciones comerciales.

F. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS

Aquí existe un conjunto de temas potencialmente muy vasto. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Las demoras ocasionadas por los mecanismos de inspección de Aduana y otras agencias pueden sumar costos adicionales al exportador. Obviamente el problema no es el derecho a la inspección del país que recibe la importación, sino la eficiencia en el mismo para que no



ocurran demoras innecesarias que dificulten el acceso al mercado, principalmente en productos perecederos.

- Otros ejemplos son los largos períodos de tramitación de pedidos de importación de productos que puedan requerir aprobaciones previas sanitarias o fitosanitarias.
- El uso de reglas de origen complicadas y poco transparentes ha sido mencionado como otra posible barrera no arancelarias las importaciones.
- Han surgido problemas con medidas tomadas a nivel de estados provinciales, tales como precios mínimos, requerimientos de calidad, empaque, impuestos diferenciales, etc. El problema es cuando en el diseño de la norma o en la aplicación de hecho surge un tratamiento diferenciado entre productores nacionales y extranjeros.
- La existencia de sistemas de distribución y de asignación de espacios de venta que discriminan contra productos importados ha sido mencionado como una barrera no arancelaria.
- Regulaciones relacionadas con el transporte terrestre pueden afectar las importaciones. Algunos ejemplos han sido las disputas sobre regulaciones de transporte de camiones entre Argentina y Brasil, y entre México y los EEUU. Otro caso, que involucra una empresa pública, es el de Portnet en Sudáfrica, que maneja los puertos y el sistema de carga-descarga que ha sido criticada por desalentar importaciones a través de ineficiencia y prácticas poco transparentes.
- Diferentes prácticas en aduanas y las largas inspecciones han sido objeto de consultas entre países. De nuevo, esto parece más notorio en el caso de aduanas terrestres entre países fronterizos, como los casos mencionados en el párrafo anterior.

CAPITULO III. POSICIONES DE DIFERENTES GRUPOS Y POSIBLES CURSOS DE ACCION PARA MIEMBROS DE LA ALADI

I. PRINCIPALES POSICIONES

Las principales posiciones pueden dividirse en cuatro grandes grupos: la Unión Europea y otros países como Japón, Noruega, Corea y Suiza; los Estados Unidos; el Grupo Cairns; y diferentes países en desarrollo que no son exportadores agropecuarios importantes o son importadores netos.

La Unión Europea han centrado sus argumentos en la necesidad de defender el "modelo europeo" de políticas agropecuarias. Se argumenta que el sector agropecuario produce otros bienes y servicios para la sociedad (tales como preservación de la comunidad rural, el medio ambiente y el paisaje rural, turismo, generación de empleo, seguridad alimentaria, etc) además de los productos agropecuarios directos, cuyos beneficios no estarían adecuadamente valuados para la sociedad si solamente se consideraran el valor comercial de los productos agropecuarios. Esta idea se la ha llamado la "multifuncionalidad" de la agricultura y ha sido presentado por Noruega, la Unión Europea, Japón y otros países, principalmente, desarrollados como un argumento para continuar los subsidios a la producción agropecuaria. La idea de "multifuncionalidad" requiere de comentarios por los menos a tres niveles. Primero, todos los sectores productivos de un país son multifuncionales tal como lo definen los promotores del concepto, sin que pueda argumentarse que la agricultura es más "multifuncional" que otros. Segundo, hay intervenciones menos distorsionantes que el proteccionismo, para que la sociedad pueda beneficiarse de las multifuncionalidades del sector agropecuario. Tercero, y quizás más importante, existe el problema de si por favorecer la multifuncionalidad de la agricultura en los países desarrollados no se está afectando la de los países en desarrollo. Noruega por ejemplo utiliza subsidios a las exportaciones, pero esto puede afectar la expansión del sector agropecuario en otros países, y así negar los beneficios de la multifuncionalidad en los países que no subsidian.

La Unión Europea se opone a la eliminación de los subsidios a las exportaciones, prefiriendo hablar de su gradual disminución. Asimismo, plantean que de considerarse los subsidios a las exportaciones para su eliminación, deben también abolirse otros mecanismos aplicados por otros países que tendrían efectos similares, tales como los préstamos de comercialización de los EEUU, las empresas estatales o cuasiestatales de comercialización, como las que tienen Canadá, Australia y Nueva Zelandia, y los créditos y garantías de créditos, como los operados especialmente por los EEUU (aunque varios países europeos también tienen esquemas similares). Como se mencionó en la sección sobre el impacto de la Agenda 2000 sobre la situación de los subsidios a las exportaciones, algunas proyecciones sugieren que en el caso de algunos cereales como trigo, la UE podría ser capaz de vender sin subsidios, pero ese no es el caso de otros productos como la carne y los lácteos.

En términos de ayudas internas, funcionarios de la UE han indicado que lo que Europa ha hecho en términos de la Agenda 2000 es lo más que pueden ofrecer y que no reabrirían ese paquete solamente por la continuación de las negociaciones en la OMC. Como también se comentó, la Agenda 2000 permitiría a la UE ofrecer cortes relativamente profundos en la Medida Agregada de Sostén comprometida en la Ronda Uruguay, si no se elimina la Caja Azul. Aún si ésta fuera eliminada, la UE podría ofrecer cortes aunque menores, sin cambiar la Agenda 2000, en la medida que las disciplinas se mantengan a nivel agregado y no por producto.

Finalmente las reformas de la Agenda 2000 permitiría ofrecer recortes de aranceles sin cambiar mayormente los niveles de acceso en una variedad de los productos incluidos en dicha Agenda, debido al aumento de los colchones arancelarios (“agua en los aranceles”) resultado de dichas reformas. Esto no se aplica para los productos no tocados por la reforma, como frutas y hortalizas, que son de gran importancia para muchos países en ALC.

Hay también un conjunto de temas sobre los que la UE ha insistido para que sean considerados en las negociaciones y que tienen que ver con aspectos sanitarios y fitosanitarios, y de barreras técnicas al comercio. Un ejemplo es la posibilidad de usar el “principio precaucionario” para poder prohibir importaciones en ausencia de información científica suficiente. Otro aspecto relacionado es el tema de considerar las preferencias de los



consumidores como un principio adicional al de evaluación científica de los riesgos. Una variante del tema de las preferencias de los consumidores es la idea que éstos estarían interesados no solamente en las características del producto final, sino en el proceso: por ejemplo, si los procesos y técnicas de producción aplicadas no afectan negativamente al medio ambiente, o tienen en cuenta el bienestar de los animales involucrados. De ser aceptados estos últimos criterios pueden llevar al uso de etiquetados especiales, o, en su versión más fuerte, pueden requerir la aplicación de técnicas de producción similares en los países exportadores.

Hasta la fecha de este documento (julio del 2000) la UE había presentado los siguientes documentos en el Comité de Agricultura de la OMC: *Animal welfare and trade in agriculture*, 28 June 2000 (2 pages); *Food quality — improvement of market access opportunities*, 28 June 2000 (2 pages); y *The blue box and other support measures to agriculture*, 28 June 2000 (2 pages). En este último defienden el uso de las medidas de la Caja Azul, basado en un trabajo de la OECD que las habría encontrado menos distorsionantes que otras formas de apoyo. Debe notarse que fuentes de la OECD han indicado que ese estudio es de equilibrio parcial y que el análisis de dichas medidas en un marco de equilibrio general puede dar resultados diferentes de los indicados.

Los Estados Unidos han reducido significativamente los niveles de subsidios a las exportaciones agropecuarias (excepto por el tema de las “foreign sales corporations”) y con la Ley Agraria de 1996, han eliminado los pagos de la Caja Azul. Por la tanto han podido plantear la posibilidad de la eliminación de los subsidios a las exportaciones y de ajustes importantes en los apoyos domésticos de la Caja Ambar. Sin embargo, desde el pasaje de esa ley, la caída de los precios internacionales ha llevado a que volvieran a ser operativos los préstamos de comercialización (los precios mundiales quedaron por debajo de los niveles prefijados de estos programas) y se han implementado una serie de paquetes de salvataje financiero al sector agropecuario, con lo cual EEUU ha incrementado en los últimos años su uso de subsidios de la Caja Ambar.

Los Estados Unidos también han indicado su apoyo a la continuación del proceso de ampliación del acceso de mercado, pero sin mayores detalles. En general, mientras que en la

Ronda Uruguay ese país consiguió concesiones en diferentes productos en los que es competitivo (especialmente granos y oleaginosas), en una nueva negociación los productos a discutirse incluyen varios (como cítricos, azúcar, maní, lácteos) en los que Estados Unidos no tiene necesariamente ventajas pero que son importantes desde el punto de varias economías regionales cuya influencia política es crucial.

Estados Unidos ha presentado dos documentos con propuestas al Comité de Agricultura: Note on domestic support reform, 23 June 2000 (4 pages) y Proposal for comprehensive long-term agricultural trade reform, 23 June 2000 (6 pages).

Los principales puntos se enumeran a continuación brevemente.

-Calendario: definir para el 2001 las modalidades básicas del acuerdo y completar las negociaciones en el 2002

-Acepta discutir las preocupaciones no comerciales (seguridad alimentaria, recursos naturales, desarrollo rural, medio ambiente) basado en políticas concretas.

-Medidas comerciales pueden utilizarse ante preocupaciones legítimas de salud y seguridad, pero se opone a abrir el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

-Acceso de Mercado:

-Eliminar o reducir las diferencias entre países, y el escalonamiento arancelario; - -

Asegurar mayor acceso de Mercado

- Simplificar los aranceles combinados y complejos (quedarían solamente específicos y/o ad valorem)
- Eliminar la Salvaguardia especial del Art. 5
- Cuotas Arancelarias: incrementos anuales importantes y mejoras en la administración
 - Terminar con los derechos exclusivos de importación por parte de las Empresas Estatales de Importaciones. Asegurar la transparencia de sus operaciones.
- Subsidios a las exportaciones
 - Serán eliminados al final del período.
 - Terminar con los derechos exclusivos de las Empresas Comerciales de Exportaciones Importaciones del Estado. Mayor transparencia.
 - Eliminación de los impuestos a las exportaciones.
 - Los créditos a las exportaciones serían discutidos en la OCDE.
- Subsidios internos.
 - Simplificar, dejando solamente dos categorías de subsidios internos, los exentos (basados en criterios definidos y que pueden abarcar temas tales como seguros de ingresos y gestión de riesgos, ayuda alimentaria nacional, protección del medio ambiente y recursos naturales, desarrollo rural, nuevas tecnologías, reajuste estructural para promoción de comunidades rurales), y los no exentos, sujetos a reducciones.
 - La Medida Agregada de Ayuda deberá reducirse en un plazo determinado, de manera que los diferentes países tengan un porcentaje igual para todos respecto del valor de la producción.
 - Los países en desarrollo podría tener criterios adicionales para medidas de apoyo interno, tales como seguridad alimentaria y otros
- Renovar compromiso establecido en la Decisión de Marrakesh sobre los Países de Menor Desarrollo y los Importadores Netos de Alimentos. Reforzar las disciplinas sobre las restricciones a las exportaciones que impiden el acceso a los alimentos.

El Grupo Cairns, que incluye un número importante de países de ALC (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Uruguay), plantean básicamente que no debería tratarse al sector agropecuario en la OMC de manera diferente que otros sectores como el industrial. Esto implicaría la eliminación de los subsidios a las exportaciones (que están



prohibidas para productos industriales), una sustancial reducción de los aranceles agropecuarios para ponerlos más en línea con los que existen actualmente para los productos industriales (actualmente son aproximadamente tres veces mayores para la agricultura a nivel mundial) y reducir el uso de apoyos internos que distorsionan el comercio internacional (el rango de subsidios internos utilizados en el sector agropecuario es mucho mayor que en el caso de los industriales).

El argumento general es que una reducción de las distorsiones que afectan a la agricultura a nivel mundial tendría impactos positivos sobre el crecimiento, el empleo y el bienestar mundial. Además del impacto obvio positivo de un cambio de ese tipo sobre los países exportadores del Grupo Cairns, estos argumentan que se beneficiarían los consumidores europeos y japoneses y de otros países con esquemas proteccionistas agropecuarios, y también los países en desarrollo, aún los más pobres, porque al tener principalmente economías basadas en la agricultura se beneficiarían de un mayor acceso a los mercados actualmente protegidos.

El Grupo Cairns ha presentado en el Comité de Agricultura el documento *Export competition*, 16 June 2000 (2 pages).

Los países en desarrollo que no forman parte del Cairns Group, tienen una gran diversidad. Más de la mitad son exportadores netos agropecuarios y alrededor de un 40% son exportadores netos de alimentos (Valdés y McCalla, 1999). Además en general, la agricultura representa un porcentaje elevado del PBI, el empleo y las exportaciones. Por todo ellos, en general, los países en desarrollo han solicitado, como el Cairns Group, mayor acceso a los mercados agropecuarios de los países industrializados, y la reducción de los subsidios internos a la producción en esos mismos países. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay existió cierta ambivalencia respecto de restricciones al uso de los subsidios a las exportaciones, porque algunos países importadores netos de alimentos consideraron que se beneficiaban, al menos en el corto plazo, del uso de dichos subsidios. Luego de la importante caída de los precios agropecuarios desde 1997, la perspectiva parece haber cambiado en parte, y durante la reciente reunión de Seattle, prácticamente la totalidad de los países en desarrollo se manifestaron en contra de los subsidios a las exportaciones, argumentando su efecto negativo sobre la producción local de dichos países.

Las preocupaciones que diferencian a estos países de las posturas del Grupo Cairns, y que tienen que ver con el hecho de tener poblaciones agropecuarias numerosas y/o de sufrir de problemas de pobreza y seguridad alimentaria, son básicamente las siguientes, sin que la enumeración signifique un orden de importancia. Primero, los países en desarrollo usualmente solicitan mayor flexibilidad en los mecanismos de apoyos internos, para no tener que confrontar las limitaciones de la Medida Agregada de Sostén cuando aplican medidas en el sector agropecuario.

Segundo, piden poder mantener los niveles de protección actuales, hasta que no haya habido una reducción significativa en la protección correspondiente en los países industrializados y hasta que éstos no hayan recortado sus subsidios a la producción doméstica. El temor es que, al rebajar la protección, pueda haber un aumento muy grande en las importaciones de productos desde los países desarrollados, gracias a los subsidios, mientras que el acceso a los mercados de mayores ingresos pueda continuar limitado. En este contexto, algunos países en desarrollo han pedido poder utilizar la salvaguardia especial, que solamente está aprobada actualmente para los países que arancelizaron el comercio agropecuario.

Tercero, continúa la preocupación por el posible efecto de la liberalización comercial sobre el nivel y la volatilidad de los precios internacionales. La propuesta en este tema es fortalecer y hacer operacional la Decisión Sobre Países Menos Desarrollados y Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos. Un tema especial es el de la ayuda alimentaria, que ha sufrido una declinación en los volúmenes de todos los productos durante los últimos años, especialmente cereales y dentro de éstos, su principal componente que es trigo y harina. La caída en los volúmenes de ayuda alimentaria ha sido significativa: el volumen promedio de ayuda alimentaria en cereales es apenas el 40% del promedio de 1990-94 y el de trigo el 36%. En el caso de carne, azúcar y aceites vegetales las cifras correspondientes son 17%, 53% y 54%, respectivamente. Esta declinación ha tenido lugar no obstante la Declaración mencionada que fuera incorporada en los textos finales de la Ronda Uruguay.

Cuarto, en general desean mantener el tratamiento especial y diferencial, y la posibilidad de recibir cooperación financiera y técnica, que aparece prometida en varias partes de los acuerdos de la Ronda Uruguay, pero que muchos países en desarrollo consideran no se ha efectivizado adecuadamente. Un aspecto especial es el tema sanitario y fitosanitario, que requeriría apoyo especial técnico y financiero para poder establecer los mecanismos de control que aseguren la protección de la salud de la población propia (y de las plantas y animales), y, a la vez, pueda servir como elemento de confianza al consumidor de los mercados importadores de los productos de los países en desarrollo.

Finalmente, algunos países en desarrollo que disfrutaban de acuerdos preferenciales con países industrializados, han manifestado su temor por la erosión de las preferencias debido a la paulatina liberalización de los mercados agropecuarios en los países compradores. Este sería el caso de los países que participan en los Acuerdos de Lome con la Unión Europea, los que tienen acuerdos especiales con los Estados Unidos, los que utilizan extensivamente el Sistema Generalizado de Preferencias, o los que se benefician de acceso en algunos productos altamente protegidos, como es el azúcar en la UE y EEUU.

Un grupo de 11 países en desarrollo que incluye a Cuba, República Dominicana, Honduras, Paquistán, Haití, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka, y El Salvador: han presentado dos documentos en el Comité de Agricultura de la OMC: Green box/ Annex 2 subsidies, 23 June 2000 (7 pages), y Special and differential treatment and a development box, 23 June 2000 (5 pages)

II. POSIBLES COMPONENTES DE UNA POSICION COMERCIAL PARA LA REGION ¹⁶

América Latina es una región muy extensa y diversa, con exportadores de productos agrícolas de climas templados, exportadores de bienes subtropicales y tropicales y algunos importadores netos de comida. Algunos pueden estar más preocupados por los subsidios internos y de exportación sobre los cereales, oleaginosas y carne; a otros les puede interesar

¹⁶ Esta sección se basa en Díaz-Bonilla y Reza, 1999, y Díaz-Bonilla y Robinson, 1999

especialmente las cuotas, aranceles, y la aplicación de medidas de SPS en las frutas y hortalizas; otros más pueden sufrir especialmente las altas barreras en productos tropicales como el azúcar y o el escalamiento arancelario en otros productos. Pero también hay varios países que son importadores netos agrícolas, a los que les preocupan los impuestos a las exportaciones, las prohibiciones a las exportaciones, y otras medidas que puedan limitar su acceso a la oferta de comida a precios adecuados o que lleven a aumentar la volatilidad de los mercados mundiales.

De todas maneras, aún sin contar Argentina y Brasil, la región en su conjunto es exportadora neta de productos agropecuarios y de alimentos, lo que en parte se refleja en que los países de ALC son ahora la mayoría dentro del Grupo Cairns (9 sobre 18, contra 5 de Asia/Pacífico, 1 de Africa y 3 de los países industrializados). En particular, 7 de los 12 miembros de ALADI son asimismo miembros de ese Grupo, así como 2 de los observadores ^{17/}. Por ello es que una agenda para los países de la ALADI probablemente incluirá elementos importantes de la posición de los países del Grupo Cairns, pero a la vez deberá considerar importantes aspectos de la posición de los países en desarrollo, particularmente las preocupaciones relacionadas con la pobreza, la seguridad alimentaria y las posibilidades del desarrollo rural.

Los principales temas se analizan a continuación

A. SUBSIDIOS DE EXPORTACION, DUMPING Y TEMAS RELACIONADOS

La Ronda Uruguay no eliminó la asimetría en el tratamiento de los subsidios a las exportaciones entre productos agropecuarios y el resto de productos incorporados en las disciplinas comerciales de la OMC. El Acuerdo de Agricultura todavía mantiene importantes márgenes para la utilización de subsidios a las exportaciones agropecuarias. Por tanto, un tema clave es la eliminación de subsidios a las exportaciones en el comercio agrícola mundial. Estos subsidios actúan como impuestos sobre los productores agrícolas de los países sin subsidios.

¹⁷ La lista completa del Grupo Cairns es Argentina*, Australia, Bolivia*, Brazil*, Canadá, Chile*, Colombia*, Costa Rica**, Fiji, Filipinas, Guatemala**, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay*, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay*. Los países con un asterisco son miembros de ALADI; los que tienen dos asteriscos son observadores.

Además los países de ALADI estarán interesados en aumentar la disciplina y la transparencia en las prácticas de los empresas estatales de comercio que pueden operar como subsidios o dumping por el lado de las exportaciones, o como barreras comerciales ocultas por el lado de las importaciones. Finalmente, es importante integrar en un marco unificado las disciplinas relacionadas con los subsidios a la exportaciones, créditos a las exportaciones, y ayuda alimentaria. Es importante evitar que existan “áreas grises” entre los marcos regulatorios para los tres grupos de transacciones.

B. ACCESO DE MERCADO

Para expandir el acceso de mercado hay varios temas que los miembros de ALADI pueden considerar:

- Aumentos en el nivel de importaciones permitidas bajo el régimen actual de cuotas arancelarias; una implementación de las mismas más transparente y equitativa (básicamente otorgando la asignación de la cuota a los países exportadores); y reducciones de los aranceles dentro de las cuotas
- Reducciones adicionales en los aranceles de importación, particularmente aquéllos que continúan muy elevados en productos claves como frutas y hortalizas, azúcar, carne vacuna y de ave, y productos lácteos.
- Eliminación del escalamiento arancelario, una práctica que erosiona las posibilidades de generar empleo local e incrementar el valor agregado de los productos de exportación.
- Completar el proceso de arancelamiento en los casos donde se permitieron exenciones.

C. APOYO DOMESTICO

El acuerdo final sobre los subsidios al que se llegó en la Ronda Uruguay no impuso las disciplinas inicialmente pensadas porque la medida de apoyo fue transformada de una basada en

cada producto individual, a una que contempla al sector agrícola como un todo agregado. Además, los principales subsidios de los EEUU y la UE se mantuvieron fuera de las disciplinas de la RU en lo que se llama la Caja Azul (una categoría intermedia entre la Caja Verde de intervenciones permitidas y la Caja Ambar de las que están claramente prohibidas).

Los países de ALC han eliminado o reducido significativamente su propio apoyo a los productores agrícolas por razones principalmente relacionadas con limitaciones fiscales. Entonces tienen un interés especial en promover más reformas de los programas de apoyo internos, particularmente el hacer más estrictos los criterios de la Caja Verde, definiendo la medida de apoyo por producto, y eliminando las exenciones consideradas bajo la Caja Azul. Aunque ahora solamente la UE tiene subsidios domésticos en la caja azul, los EEUU han venido incrementado los subsidios agropecuarios desde 1998 como resultado de los bajos precios mundiales y fuertes presiones domésticas para revertir a los subsidios agrícolas previos a los cambios de la Ley Agraria de 1996. El trato especial y diferencial para los países en desarrollo debe ser mantenido, especialmente el Artículo 6 párrafo 2.

D. TEMAS SANITARIOS Y FITOSANITARIOS

El marco regulatorio para desarrollar, adoptar e implementar medidas para proteger la salud humana, animal y vegetal de enfermedades, aditivos o contaminantes, constituye una área importante de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay. Un marco SFS objetivo y transparente es crucial para los países de ALADI, dado el incremento de las exportaciones de productos frescos, especialmente frutas y hortalizas. En vez de reabrir el acuerdo SFS negociado en la Ronda Uruguay, es preferible dejar que el proceso de solución de controversias de la OMC vaya clarificando los temas involucrados. Los países de menor desarrollo deben insistir en la cooperación financiera y técnica que promete el acuerdo SFS de la Ronda Uruguay.

E. LOS PROBLEMAS DE LOS PAISES Y GRUPOS MAS VULNERABLES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Algunos de los países de la ALADI (como Cuba y Perú) son miembros del grupo de Países en Desarrollo Importadores de Alimentos, reconocido por la OMC. Estos están encuadrados en una Decisión Ministerial sobre el posible impacto negativo de las reformas de la Ronda Uruguay sobre esos países y los Países de Menor Desarrollo ^{18/} (Least Developed Countries, definidos por las Naciones Unidas), que ofrecen diferentes apoyos y consideraciones especiales para estos países en caso de alzas de precios y otros eventos que puedan afectar su seguridad alimentaria.

Los puntos que pueden ser de interés para estos países incluyen, además de los temas de tratamiento especial y diferencial ya mencionados, los siguientes:

-Prohibición de embargos de exportación y de otras medidas (como las implementadas por la UE durante el episodio de altos precios de 1996) que puedan poner en peligro el abastecimiento de productos alimentarios en momentos de escasez de oferta

-Asegurar que la ayuda alimentaria sea contracíclica, no como en la actualidad que es más abundante cuando los precios están bajos y se reduce cuando los precios aumentan. Además debe ser canalizada de manera de no afectar la producción local.

-En general, operacionalizar la Decisión Ministerial mencionada de manera que abarque, además de los aspectos mencionados de ayuda alimentaria, los mecanismos de financiamiento prometidos en dicha Decisión.

El impacto de los cambios de política comercial y agrícola sobre los consumidores pobres, por el lado de la demanda, y sobre los pequeños productores y minifundistas, por el lado de la oferta, es un tema a ser considerado. Algunos han argumentado que la liberalización comercial puede perjudicar a ambos grupos. Otros han respondido que la mayor productividad y crecimiento que proviene de mejores políticas comerciales y sectoriales deberían ayudar a generar empleo e ingresos, dado un programa general de políticas económicas adecuadas y de mercados e instituciones sociales que funcionan adecuadamente. El crecimiento de las exportaciones del complejo de frutas y hortalizas, con su estructura intensiva en mano de obra, es

¹⁸ El único Least Developed Country en el Continente Americano es Haití, que no es miembro de ALADI



un ejemplo de aprovechamiento de las ventajas comparativas, que requiere el mantenimiento de un acceso adecuado a los mercados de los países desarrollados. Los pequeños productores también serán ayudados por las disciplinas del Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay sobre las exportaciones subsidiadas. Al mismo tiempo, ese acuerdo permite la implementación de una gran variedad de programas dirigidos hacia los productores o consumidores pobres, incluyendo stocks para seguridad alimentaria y para ayuda alimentaria interna para la población necesitada.

Para alcanzar los objetivos de desarrollo agrícola y de eliminación de la pobreza, el tema central es el diseño adecuado de políticas domésticas y de programas de inversión en capital humano, infraestructura, tecnología, regularización y expansión de la tenencia de la tierra por parte de los pequeños productores y los trabajadores sin tierra, y, en general, el funcionamiento adecuado de los mercados de productos y de factores.

F. OTROS TEMAS

Un tema que puede emerger con fuerza en las las próximas negociaciones y que tiene importantes consecuencias para la agricultura de la región, es el de los productos agrícolas modificados genéticamente. Estos tienen un potencial importante (ya efectivizado en algunos casos) de incrementar apreciablemente la productividad agrícola, pero a la vez presentan preguntas que deben ser cuidadosamente respondidas en lo que hace a la salud humana y a la preservación del medio ambiente y la biodiversidad. El tema de la naturaleza pública o privada de la investigación y tecnología agrícola, también es un elemento central en este debate, relacionado con los aspectos de propiedad intelectual. Las decisiones sobre estos puntos tendrán consecuencias de largo alcance para el sector agropecuario de la región. Por tanto, los miembros de ALADI deberían tratar de desarrollar posiciones basadas en principios científicos para las negociaciones que ya han empezado.

Los debates sobre las vinculaciones entre el comercio, por una parte, y las cuestiones laborales y ambientales también requerirán esfuerzos analíticos importantes para diferenciar preocupaciones legítimas de la utilización de estos temas para usos proteccionistas.

G. LA ECONOMIA POLITICA DE LAS NEGOCIACIONES

Una pregunta central es la economía política de las negociaciones: los incentivos y desincentivos de los distintos países o grupos en las negociaciones. La alineación de los temas es muy diferente de la Ronda Uruguay. Entonces la agricultura era parte de una negociación más general, lo que le daba más posibilidad de presión a los países interesados en un acuerdo agrícola quienes podían bloquear el resto del paquete; los EEUU y Europa estaban bajo presión para reducir el costo fiscal del apoyo agrícola; los mercados agrícolas mundiales estaban muy distorsionados y la guerra de subsidios entre estos dos mayores exportadores estaba afectando gravemente a los mercados mundiales. Ahora la posición fiscal ha mejorado significativamente en los EEUU, y la Unión Europea también ha reducido los déficits fiscales; la Ronda Uruguay ayudó a reducir algunas de las distorsiones del mercado agrícola mundial, y, para muchos productos, los niveles de los subsidios a las exportaciones han caído más que los niveles requeridos por el Acuerdo de la Ronda Uruguay.

Además, si no se estructura una ronda más general, las negociaciones agropecuarias serán conducidas separadamente de los otros temas. Esto reduce la capacidad de presión de los países interesados en reformas más profundas y hace más difícil balancear los intereses de distintos grupos domésticos.

Con el aumento del número de países en desarrollo en la Organización Mundial del Comercio es cada vez más importante la necesidad de establecer alianzas con estos países. Por ejemplo, del total actual de 136 países alrededor del 80% son países en desarrollo, incluyendo los llamados países en transición. Aún entre los 48 países identificados por las Naciones Unidas como "Least Developed", 29 son miembros de la OMC, 6 están en el proceso de incorporación, y 3 son observadores. Los países que utilizan subsidios a las exportaciones agropecuarias, especialmente la Unión Europea, han argumentado que dichos subsidios, así como la ayuda alimentaria, benefician a los países pobres importadores de alimentos.

Por todo esto, para los países miembros de la ALADI parece importante considerar una estrategia de negociación que tome en cuenta los intereses de los países más pobres que sufren de



vulnerabilidad alimentaria. Mientras que los países que subsidian enfatizan la visión de esos países como "consumidores pobres", otros subrayan la perspectiva de los mismos como "productores pobres" que son afectados por las prácticas desleales de los países más ricos. ALADI podría aplicar una política más extendida de alianzas con los países de bajos ingresos y con vulnerabilidad alimentaria, ofreciendo asistencia técnica para la producción y asegurando que la ayuda alimentaria se focaliza en los países que más lo necesitan, y en productos que satisfagan las necesidades de la población de esos países.

Asimismo se puede trabajar con diferentes organismos no gubernamentales que están llevando adelante una importante campaña para erradicar el hambre y que han tomado una posición contraria a los subsidios a las exportaciones con el argumento, totalmente correcto, que estos afectan a los productores pobres de los países en desarrollo.

Este ejercicio requiere una mejor tipificación de los países con problemas de seguridad alimentaria, dado que las categorías actuales no parecen reflejar adecuadamente los problemas existentes.



BIBLIOGRAFIA

Diaz Bonilla, Eugenio (1991 b) "Global Grain Wars and Argentina". Canada Grains Council, 22nd Semi-Annual Meeting. Toronto, October 23, 1991. Canada

Díaz-Bonilla, Eugenio (1999) "*Southamerican Wheat Markets and MERCOSUR*" in J.M.Antle and V.H. Smith (Ed) "*The Economics of World Wheat Markets*" CABI, 1999

Diaz Bonilla, E and S. Robinson. (1999). Globalization, trade reform, and the developing countries. IFPRI report 1998 Washington D.C.

Diaz Bonilla, E and L. Reca (2000). Trade and Agroindustrialization in Developing Countries: Trends and Policy Impacts, Forthcoming in *Agricultural Economics*

FAPRI, 2000 World Agricultural Outlook, January 2000. Food and Agriculture Policy Research Institute, Iowa State University, USA

Hertel, Thomas W., Kym Anderson, Joseph F. Francois and Will Martin. "Agriculture and Non-Agricultural Liberalization in the Millennium Round," Centre for International Economic Studies Policy Discussion Paper No. 0016, Adelaide, Australia, March 2000.

Leetmaa, Susan and Jason Bernstein. "An Analysis of Agenda 2000," *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*. Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C., October 1999.

Organization for Economic Cooperation and Development. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, 1999*. Paris, 1999.

Tangerman S. Europe's Agricultural Policies and the Millenium Round. *The World Economy, 1999*

USDA/ERS, 1999 *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change.* Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C., October 1999.
Especialmente, Hasha, Gene. "The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change – An Overview," y Morath, Todd. "WTO Pressures for Agricultural Policy Change"

Valdés A. and McCalla, A. 1999 Issues, Interests and Options of Developing Countries. Presented at the Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, sponsored by the World Bank and the WTO. October 1-2, 1999, Geneva, Switzerland

