

La agricultura mexicana en el GATT

Experiencias para Centroamérica

Carlos Vidali*

Antecedentes

Existen dos tipos de foros internacionales: aquellos donde se busca la solidaridad y aquellos donde se negocian los intereses de las naciones. El GATT corresponde a estos últimos. Su carácter de contrato, su espíritu y su *modus operandi* así lo determinan. Ahí se negocian intereses comerciales concretos sobre la base de conceder para ganar.

El GATT persigue el establecimiento de un comercio abierto y liberal. Abierto en el sentido de que otorga los mismos derechos y obligaciones a las partes contratantes, y liberal porque se inspira en las ventajas comparativas, base del liberalismo económico. Aunque, como dicen Finger y Holmes, "detrás de su cortina y su lenguaje de tecnicismos legales, las negociaciones del GATT son un bazar y no una tienda de precios fijos. Todos en el bazar negocian el acceso al mercado y cada uno es simultánea-

mente un comprador en el mercado de oportunidades y un vendedor del acceso a su propio mercado interno."¹

El GATT es resultado de un proyecto inacabado para formar una organización internacional de comercio, cuyo vacío persiste. Sin embargo, desde la firma de la Carta de La Habana en 1947, se ha ido convirtiendo paulatinamente en un organismo multilateral cada vez más importante. Por ahora cuenta con 96 miembros y se encuentran en estudio numerosas solicitudes de acceso. China gestiona dificultosamente su reingreso, la Unión Soviética desea participar como observador, cuatro países centroamericanos estudian su modalidad de acceso y Venezuela está dando pasos preliminares para incorporarse.

Los dos objetivos fundamentales del GATT (ser marco normativo de las relaciones comerciales y foro de las negociaciones mercantiles de los países miembros) le han ganado un lugar muy particular entre los organismos multilaterales. También ha generado muchas inquietudes. Por ejemplo, el Grupo de los 18 ha planteado una mayor vinculación con la UNCTAD. Varios países en desarrollo, entre ellos México, destacan la condición ineludible de vincular la política financiera con la comercial, y en la ONU se especula sobre el futuro de un organismo único en materia de comercio mundial.

1. Banco Mundial, *The Uruguay Round. A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, Washington, 1988, p. 52.

* Director General de Asuntos Internacionales de la SARH. Este trabajo se presentó en el seminario "Importancia de las Políticas Comerciales y la Ronda Uruguay para los Países Centroamericanos", organizado por el Banco Mundial y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el cual tuvo lugar en la ciudad de Guatemala el 11 y 12 de abril de 1988. Las opiniones expresadas son personales y de la responsabilidad exclusiva del autor, quien agradece a Silvia del Valle su valiosa colaboración.

México, a su vez, es una nueva Parte Contratante. Tras un ágil proceso de negociación, se ratificó el Protocolo de Adhesión el 25 de julio de 1986, unas semanas antes de la Declaración Ministerial de Punta del Este, con la cual se inició la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, mejor conocida como la Ronda de Uruguay.

El proceso de adhesión de México fue excepcionalmente rápido. Esto se debió a que formaba parte de una política interna de apertura al exterior, que comprendía el fomento de las exportaciones no petroleras, la racionalización de la protección mediante el cambio del permiso previo de importación por el arancel, la fijación de un tipo de cambio realista, la consolidación de un nivel arancelario máximo de 50% en el GATT, y el empleo de otros instrumentos crediticios y administrativos.

En los hechos, junto con las medidas señaladas, la incorporación al Acuerdo General constituye una de las transformaciones de mayor alcance que haya emprendido la economía mexicana en los últimos decenios. Con dicha transformación se busca remediar los desequilibrios estructurales que caracterizaron a la economía nacional durante tres decenios, adecuándolos a un crecimiento respaldado por el sector externo, y que conduce a una participación más abierta, dinámica y competitiva en el comercio mundial.

De la segunda guerra mundial al presente, la intervención de México en el comercio internacional había sido marginal. Ahora, con apoyo en la política de apertura, se trata de ampliarla y al mismo tiempo hacerla más eficiente y de largo plazo. No se trata sólo de conseguir divisas para enfrentar problemas de liquidez en el corto plazo, sino una nueva inserción en los intercambios mundiales. La entrada al GATT fue sólo una de las medidas para lograrlo.

México ingresó al Acuerdo General con la categoría de país en desarrollo, con pleno derecho a seguir instrumentando su Plan Nacional de Desarrollo, con sus programas sectoriales y con respeto total a la soberanía sobre los recursos naturales. La categoría de país en desarrollo otorga el derecho a recibir el tratamiento especial y diferenciado que consigna el GATT en la "cláusula de habilitación" negociada durante la Ronda de Tokio (1973-1979).

Durante el proceso de adhesión las Partes Contratantes reconocieron el carácter prioritario que México otorga al sector agropecuario en sus políticas económicas y sociales. Sobre el particular, y con objeto de mejorar su producción agrícola, mantener su régimen de tenencia de la tierra y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores agropecuarios, se aceptó que México continúe aplicando su programa de sustitución gradual de los permisos previos de importación por una protección arancelaria, *en la medida en que sea compatible con sus objetivos en este sector.*²

En vista de que el sector agropecuario constituye un pilar fundamental dentro del desarrollo económico y social del país, la sustitución de los permisos previos por aranceles se ha instrumen-

tado en la medida en que los requerimientos de la producción agrícola, la tenencia de la tierra, el ingreso y el empleo agrícola lo han permitido.

México entró al GATT con el ánimo de universalizar sus relaciones comerciales ampliando sus limitados horizontes de intercambio, aprovechando las ventajas que ofrece este Acuerdo como foro para analizar y discutir las tendencias del comercio mundial y considerar aquellas que pueden ofrecer un marco de mayor certidumbre a las exportaciones, ya que ésta es una de las tareas del Acuerdo. Otra ventaja del ingreso es disfrutar del mecanismo de solución de controversias (que por cierto México ya aprovechó), el cual amplía las oportunidades de defensa de las Partes Contratantes en la solución de conflictos comerciales bilaterales.

Una ventaja adicional fue que el país pudo disfrutar de las concesiones que ya se habían otorgado entre sí las Partes Contratantes, aunque la cuota de entrada significó, en términos de costo, la liberación inicial del comercio, la permanencia de las concesiones, y la puesta al día en las negociaciones de todos los grupos, incluyendo los nuevos temas acordados en Punta del Este. Como una concesión extraordinaria, toda la tarifa arancelaria de México en el GATT se consolidó a 50%. Esto significa que no podrá establecer aranceles por encima de ese tope, salvo muy contadas excepciones.

A mi entender, esto se hizo más bien para evitar presiones internas que en el futuro obliguen a rebasar ese nivel y porque permitirá dar continuidad a la política aperturista.

Así como hubo que cubrir una cuota nacional de entrada, el sector agropecuario hizo su propia aportación. En el momento de ingresar, se consolidaron 90 fracciones arancelarias que representaban 28% del total importado por el sector en 1985.

Las fracciones correspondientes a los productos agrícolas no se negociaron. El grueso del valor importado sobre el que se ofrecieron concesiones se concentró en productos pecuarios (66%), distribuyéndose el resto por igual en productos de origen agrícola y forestal.

Las fracciones negociadas de mayor valor de importación se mantuvieron protegidas por cuotas o permisos de importación que México tiene que justificar periódicamente de acuerdo con el reglamento del GATT y siempre y cuando el interés nacional indique mantenerlos.

En todos los casos la consolidación se realizó a un nivel arancelario superior al prevaleciente en el régimen interno de México, lo que permite un mayor margen de negociación en el Acuerdo General.

La adhesión al Acuerdo General fue muy oportuna tanto por el cambio estructural interno del país, como por las difíciles condiciones del entorno internacional que hacían necesaria la participación en un foro de esta naturaleza. El alza de las tasas internacionales de interés, la baja de los precios del petróleo y de las materias primas en general, así como el incremento del proteccionismo en los países desarrollados han convertido al GATT en un foro estratégico para las negociaciones comerciales multilaterales de los años venideros.

2. Gabinete de Comercio Exterior, *El proceso de adhesión de México al GATT*, México, 1986.

Las graves distorsiones del mercado agrícola (que se describen más adelante) y los excedentes de cereales y lácteos de los países desarrollados —que se mantienen almacenados cuando en otras zonas del orbe se padecen hambrunas y desnutrición crónica—, han convertido en prioritarias las negociaciones sobre productos agropecuarios en el GATT, desde diversos puntos de vista, tanto para los países desarrollados como en desarrollo, exportadores e importadores, capitalistas y socialistas. La corrección de los desequilibrios y el apego a las normas del GATT que surjan de esta ronda de negociaciones representan para la agricultura mexicana posibilidades reales y concretas de concertación que alientan la participación en este foro.

Una característica peculiar del GATT es que las decisiones se adoptan generalmente por consenso; rara vez se vota. Por ello es estratégico participar en las consultas informales, y tratar de lograr quórum entre los países y las posiciones idóneas.

Es frecuente que en este tipo de reuniones se tomen las decisiones y en las discusiones formales en el seno del GATT sólo se hagan los planteamientos finales que las validan.

El SELA, del cual todos los países de Centroamérica son miembros, efectuó, del 11 al 13 de marzo último, la III Reunión de Consulta Latinoamericana sobre la Ronda de Uruguay con el objeto principal de precisar la posición de América Latina en la Ronda y definir los términos de asistencia técnica que brindaría la Secretaría Permanente del SELA a fin de que las negociaciones de Ginebra respondan a los intereses de los países latinoamericanos. Pronto se celebrará una consulta especial sobre productos agrícolas y tropicales, que será de gran trascendencia para nuestra región, dada la importancia que se les dará en la Ronda de Uruguay. En dicha consulta se decidirá la posición latinoamericana en la reunión ministerial del GATT conocida como de "medio camino", que se realizará en Montreal, a principios de diciembre de 1988.

Magnitud del proteccionismo de productos agrícolas, tropicales y naturales

El presente decenio se caracteriza por el desequilibrio del mercado mundial de productos agrícolas. La sobreoferta concentrada en los países desarrollados ha llevado los precios a la baja, lo cual, sin embargo, no ha impedido la desnutrición y el hambre en las zonas pobres del orbe, expresándose así una de las paradojas de fines del siglo XX. Los excedentes alcanzaron el nivel histórico de 430 millones de toneladas. Sin embargo, la realidad es que no hay tales excedentes, sino una pésima distribución mundial de los alimentos.

La distorsión de los mercados agroalimentarios, reflejada en la inestabilidad de los precios y en su incierta evolución, ha producido cambios estructurales en la oferta y la demanda de ciertos productos, notoriamente en la de algunos cereales, como el trigo y el maíz, en la semilla y el aceite de soya, la carne de bovino, algunos lácteos, como la leche en polvo, la manteca y el queso y el azúcar.

Los cambios en los flujos comerciales no son, como se podría pensar, resultado de ventajas comparativas de producción o cos-

tos. No son producto de las políticas internas de ciertos países desarrollados que decidieron poner "toda la carne en el asador" a fin de lograr una producción agropecuaria que les evitara depender del exterior.

Desde la creación del GATT, la reglamentación del comercio agrícola se mantuvo limitada con numerosas salvaguardias. Debido a ello, las disciplinas incorporadas al articulado del Acuerdo en esta materia son insuficientes y débiles. El régimen de excepciones al que ha estado sujeta la agricultura la dejó prácticamente al margen de las reglas generales. Esta situación ha retrasado y complicado las negociaciones. Los *waivers*, salvaguardias como las que Estados Unidos impuso en 1955 —y aún subsisten— para proteger su producción agrícola, limitando las importaciones, han entorpecido el comercio y propiciado el desequilibrio.

La sobreoferta agrícola de los países industrializados es el resultado de una enérgica política de apoyos, particularmente por la vía de subsidios, mediante la cual han logrado estimular la producción de cereales, lácteos, oleaginosas y productos cárnicos. El desarrollo de la biotecnología y la ingeniería genética también han contribuido a dicha sobreoferta mediante notables aumentos de la productividad. Ahora los subsidios son uno de los objetivos centrales de la negociación en el seno del GATT.

El objetivo central de las negociaciones sobre la agricultura es la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo a la importación, una mayor disciplina y la eventual desaparición de las subvenciones directas e indirectas.

Pese a las distintas propuestas de las Partes Contratantes para lograr dichos objetivos, puede decirse que existe la voluntad política para eliminar las distorsiones del mercado agropecuario. Por ejemplo, Estados Unidos declaró estar dispuesto a eliminar sus *waivers* a cambio de que la CEE reforme su Política Agrícola Común. Aquella, a su vez, aunque transfiere los costos de los subsidios a los consumidores, recibe fuertes presiones para eliminarlos.

Los precios agrícolas son muy sensibles a la política. Son quizás los más importantes después del precio de la moneda; por ello sus fluctuaciones son objeto de intervenciones estatales, acuerdos internacionales, convenios, embargos, etc. Empero, no parece haber demasiada conciencia respecto a que su inestabilidad es el origen del proteccionismo.

Estas distorsiones son bastante "populares" en los países desarrollados, que en lugar de abrir sus mercados para eliminarlas, los cierran con todo tipo de restricciones y efectos perturbadores en el mercado mundial. Los países en desarrollo, en cambio, han perdido terreno en la autosuficiencia alimentaria e incluso padecen hambruna y desnutrición como cualquiera podrá ver en los indicadores correspondientes.

El hambre ha vuelto a amenazar a un gran número de habitantes de África, Asia y América Latina. En estos continentes, millones de personas se enfrentan a extraordinarias escaseces de alimentos, resultado de la crisis económica, las catástrofes naturales o las guerras civiles. El consumo de alimentos por persona, que ya se había reducido en los países en desarrollo en lo que va del presente decenio, disminuyó aún más en 1987, lo cual significa un trágico retroceso. Ahora padecen desnutrición más niños que hace diez años. Según estimaciones de las Naciones Unidas, en

los países en desarrollo mueren cada año más de 14 millones de niños menores de cinco años segados por la desnutrición o por enfermedades que en buenas condiciones nutricionales no son mortales.

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

En estas circunstancias, que hacen prever una situación peor que la existente antes de que se iniciara la Ronda de Uruguay, son indiscutibles las ventajas de liberar el comercio internacional de productos agrícolas y tropicales.

Pese a ello, la defensa del libre comercio que hacen los países avanzados en foros como el GATT no funciona cuando se trata de sus propios mercados agrícolas; en éstos son proteccionistas y para ello recurren cada vez más a restricciones sanitarias, modificaciones arbitrarias en sus sistemas generalizados de preferencias (SGP), acuerdos, tratados (como créditos condicionados), las aberrantes limitaciones "voluntarias" a las exportaciones o, incluso, a disposiciones jurídicas abiertamente proteccionistas, como la Ley de Comercio recientemente aprobada por el presidente Reagan. A estos hechos deben hacer frente los países en desarrollo.

México es una víctima de las restricciones ejercidas mediante barreras no arancelarias. Las normas sanitarias, que han sido las más frecuentes de este tipo, son de cumplimiento obligatorio y se reducen, fundamentalmente, al uso de plaguicidas autorizados, límites máximos de residuos y las buenas prácticas de higiene en el manejo y transformación de alimentos. Hay una amplia variedad de normas de calidad que se imponen, como el correcto etiquetado de los productos, el sello, la marca, el tamaño, etc., las cuales, aunque en muy pocos casos de carácter obligatorio, se usan principalmente como elementos de negociación en materia de precios.

Estados Unidos, la principal contraparte comercial de México, aplica un mecanismo por el cual exige obligatoriedad en las normas de calidad de los productos que considera necesario proteger (*marketing order*). Con gran frecuencia, sin embargo, las cambia de manera unilateral y muchas veces esconde propósitos de protección detrás de los tecnicismos sanitarios. Una detención de horas o de días puede ser fatal para una carga de productos frescos.

La tendencia a la estandarización, si bien deseable, puede ser riesgosa si no se vigilan los términos en que se adopta, pues al amparo de la normalización los países desarrollados podrían pedir "tomates azules"; Japón, por ejemplo, prohíbe la entrada de tomates provenientes de México, aduciendo que hay plaga del moho azul del tabaco; en el fondo esconde una protección a los productos japoneses que son caros y desabridos.

Los acuerdos voluntarios de restricción son un importante mecanismo de contención de las importaciones. De hecho no están considerados en las reglas del GATT, aunque tienen un importante efecto en el comercio. México los ha padecido en el pasado, sobre todo en relación con Estados Unidos, que ha pedido restricciones "voluntarias" de las exportaciones ganaderas mexicanas. Estos acuerdos son casi siempre bilaterales y entrañan desde lue-

go una discriminación que contraviene el espíritu del Acuerdo General.

Este tipo de restricciones debería reglamentarse. Al menos podría exigirse una compensación por los daños causados al reducir las corrientes de exportación. Además deberían revisarse en un marco multilateral, porque de no incorporarse al GATT se pueden utilizar en forma creciente, pues constituyen un expediente cómodo de excepcionalidad.

El *quid pro quo* de las negociaciones agrícolas en el GATT es precisamente revertir la tendencia que el mismo Acuerdo propició (por la acción de Estados Unidos) con la protección agrícola.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que los SGP se establecieron en el GATT para responder al trato especial y diferenciado que solicitaban los países en desarrollo. Empero, la aplicación arbitraria y los ajustes unilaterales que realizan quienes los conceden, los hacen poco confiables. Por ello hemos venido planteando en el seno del GATT que su aplicación se generalice a todos los países del Tercer Mundo, con *reglas consolidadas* que no puedan mover a su arbitrio los países desarrollados.

Negociaciones agrícolas en la Ronda de Uruguay

El GATT distingue dos diferentes grupos de negociación para productos agropecuarios, el de tropicales y el de agrícolas, debido a que plantean diferente problemática y representan intereses distintos. Otro grupo que toca marginalmente al sector es el de los recursos naturales. En éste se analizan los productos forestales y pesqueros.

Grupo de Negociaciones sobre Productos Tropicales

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

Por ello el Grupo de Tropicales ha tenido un año de arduo trabajo en 1988. Las listas de productos, con indicaciones de ofertas y peticiones, entregadas durante el primer semestre del año por los países interesados, se analizaron en consultas multilaterales. Aunque no hubo grandes avances en las consultas por la falta de consenso sobre la fórmula de negociación, existe la posibilidad de que la situación se componga en el segundo semestre del año.

El mercado de productos tropicales se caracteriza porque los oferentes de productos frescos son principalmente, aunque no en exclusiva, países en desarrollo, para los que su venta representa una notable fuente de ingresos. Los consumidores son los países industrializados, los cuales, paradójicamente según las estadísticas, dominan el mercado de productos tropicales elaborados.

En términos generales, la problemática del comercio de estos productos se centra en la tendencia a la baja de sus precios, de-

bido al creciente desequilibrio entre la oferta y la demanda. Ésta se ha encogido por el lento avance del comercio mundial, la aparición de sucedáneos y los elevados aranceles e impuestos con que se gravan tales productos en los países consumidores. Italia, por ejemplo, impone un gravamen de 400% al consumo de banana; Alemania, uno de 200% al café. Con ello, ambos países desestimulan la demanda y los convierten en la práctica en bienes de consumo suntuario. Por su parte, la oferta se ha incrementado debido al desarrollo tecnológico y a la necesidad de los países exportadores de captar mayores ingresos, sobre todo los muy endeudados. Así, los términos de intercambio se han deteriorado de manera persistente.

Esquemáticamente, las negociaciones de productos tropicales en el marco del GATT giran en torno al deseo de los países en desarrollo de liberar de la manera más amplia posible el comercio de los productos tropicales, incluso en su forma elaborada y semielaborada. Mientras, los países desarrollados, si bien acceden a abrir sus mercados, sólo están dispuestos a hacerlo conforme a ciertas condiciones de reciprocidad y graduación.

Estados Unidos ha planteado recientemente vincular las negociaciones en los grupos de productos tropicales y recursos naturales —que incluye los pesqueros— a las del grupo de agricultura. En éste, la propuesta estadounidense básica consiste en eliminar durante diez años todas las barreras arancelarias y de otro tipo, así como los subsidios a la producción y la exportación. En los hechos, Estados Unidos se ha convertido en el principal obstáculo al avance de las negociaciones que interesan de manera directa a los países en desarrollo, en tanto que ese país comercia aproximadamente un tercio del total de las exportaciones mundiales de productos tropicales. Relega así el compromiso asumido en la Declaración de Punta del Este de atender con prioridad las necesidades de los países en desarrollo con el fin de apoyar su reactivación económica.

La posición de Estados Unidos respecto a planteamientos como la seguridad alimentaria es que ésta significa un importante despilfarro de recursos, puesto que los países deficitarios bien podrían acudir al mercado mundial para abastecerse de los productos que requieren, a precios más bajos de los que consiguen mediante la producción interna. El trasfondo de esta posición es la necesidad de vender sus enormes volúmenes de producción, problema que no han resuelto a pesar, incluso, de que pagan a los productores para que no produzcan.

La CEE, por su parte, propone reducir y eliminar progresivamente los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio de productos tropicales. Incluso está dispuesta a reducir los impuestos internos al consumo de café y té. A cambio de esto solicita reciprocidad sectorial. Detrás de esa condición está el Acuerdo de Lomé, mediante el cual los países miembros (excolonias europeas en África, el Caribe y el Pacífico, llamados países ACP) obtienen un trato preferencial de la Comunidad, que no desea generalizarlo a otros en desarrollo puesto que perdería influencia en aquellas naciones. Sin lugar a dudas ésta es una sutil expresión de neocolonialismo.

Como experiencia aparte cabe comentar que en fecha reciente se realizó en México una amplia consulta con productores-exportadores nacionales de productos tropicales, a fin de conocer sus problemas para vender en el exterior y averiguar en qué

forma podrían solucionarse por medio del GATT. La consulta fue poco afortunada por la falta de conocimiento de los productores sobre las condiciones de acceso a los mercados externos y de sus posibilidades de expansión, así como sobre el funcionamiento del GATT. También se evidenció que el proceso de exportación lo realizan empresas comercializadoras transnacionales, por lo que en muchos casos los productores ni siquiera saben el destino final de sus productos. Todo esto destaca la necesidad de capacitar a los productores-exportadores para que puedan tener una actitud más decidida y un mayor conocimiento del comercio exterior del futuro.

Respecto a las modalidades de negociación que se examinan en la actualidad en el Grupo de Tropicales, los países de la ASEAN, México y algunos otros han planteado lo que se conoce como la Fórmula General Complementaria, que significa:

- La más completa liberación del comercio de productos tropicales, incluso en su forma elaborada y semielaborada.
- Exclusión de los conceptos de graduación y reciprocidad.
- Eliminación de impuestos internos y selectivos.
- Transparencia en la aplicación de normas sanitarias, y
- Negociación global no compartimentada.

Sin embargo, la única reacción favorable por parte de los países desarrollados es la flexibilización de la propuesta de Japón que acepta la Fórmula General Complementaria sin condiciones (al menos evidentes). Lo cierto es que la discusión sobre las técnicas y modalidades de negociación no ha avanzado, desconociéndose en consecuencia la metodología conforme a la cual se habla de negociar.

No obstante, distintos países ya han presentado un listado de peticiones y ofertas de productos e incluso al mes de junio ya se habían celebrado varias reuniones, generándose una confusión total sobre las tareas presentes y las del futuro inmediato. En tal virtud, es preciso estar muy atentos al rumbo de las negociaciones en este grupo a fin de evitar que la presión por obtener resultados concretos para la reunión de Montreal conduzcan a aceptar situaciones que no convengan a los intereses de los exportadores de productos tropicales.³

Grupo de Negociaciones sobre Agricultura

El mayor volumen del comercio de productos agrícolas (principalmente cereales, carne y leche, y oleaginosas) se realiza entre países desarrollados, los cuales protegen extraordinariamente su sector agrícola mediante subsidios a la producción y a la exportación, elevados aranceles a las importaciones y un gran número de apoyos directos e indirectos. La política de protección ha llegado al extremo de subsidiar el retiro de tierras de la producción.

3. Un panorama de las distintas posiciones se encuentra en el documento "Resumen de las propuestas presentadas por los participantes en relación con los elementos de las negociaciones sobre los productos tropicales", GATT, MTN.GNG/NG6/W/26.

CUADRO 1

América Latina: comercio de alimentos por categoría
(Millones de dólares y porcentajes)

	1961-1965				1971-1975				1981-1985			
	Exportaciones		Importaciones		Exportaciones		Importaciones		Exportaciones		Importaciones	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cereales	467	13	443	46	1 056	12	1 471	51	2 753	14	3 731	46
Carnes	483	14	67	7	1 246	14	190	7	2 431	12	472	6
Productos lácteos y huevos	26	1	130	3	37	a	272	9	91	a	789	10
Frutas y verduras	395	11	128	13	1 026	11	375	13	3 328	17	1 032	13
Azúcar y mieles	467	13	43	4	1 941	21	90	3	1 750	9	533	7
Aceites animales y vegetales	120	3	89	9	671	7	360	12	2 364	12	1 374	17
<i>Subtotal</i>	1 948	55	906	93	6 466	71	2 760	96	12 768	64	7 932	97
Café, té y cacao	1 592	45	65	7	2 704	29	126	4	7 193	36	210	3
<i>Total</i>	3 540	100	971	100	9 170	100	2 886	100	19 961	100	8 142	100
<i>Saldo de la balanza comercial</i>			2 569				6 284				11 819	

a. Menos de uno por ciento.

Fuente: BID, *Economic and Social Progress in Latin America, 1987*, cuadro IV-3, pp. 47-49.

En Estados Unidos y la CEE la modalidad de subsidiar la agricultura es motivo de grandes discusiones. En la Comunidad, que destina dos tercios de su presupuesto al sector, la agricultura es tema prioritario en el Consejo de Ministros o en la Comisión. Las discusiones son con frecuencia muy intensas. Mientras algunos ministros defienden la Política Agrícola Común (PAC) como un tema de seguridad estratégica, otros plantean que los costos son insostenibles. Sólo en 1986, el sostenimiento de dichas políticas expansivas en Estados Unidos, la CEE y Japón requirió de 87 000 millones de dólares, que equivalen al valor de las exportaciones totales de América Latina de ese mismo año.

Estados Unidos, enorme productor de maíz, trigo, lácteos y algunas oleaginosas, además de subsidiar la exportación y la producción —contra los principios del GATT— paga por no producir. Ni así ha resuelto sus problemas de excedentes, pero sí ha agravado su ya muy elevado déficit presupuestario. Ahora parece que la sequía ayudó a paliar el problema, en tanto que la falta de producción interna ha empujado al alza los precios internacionales, favoreciendo también la colocación de los excedentes.

Varios países exportadores de productos agrícolas forman el llamado Grupo Cairns, que incorpora tanto a desarrollados como en desarrollo, socialistas y de economía de mercado, con el denominador común de ser exportadores netos.⁴ De entre ellos, Argentina, Uruguay, Canadá y Australia han sido desplazados del

mercado por la competencia desleal de Estados Unidos y la CEE, por lo que en las negociaciones son los más vehementes al reclamar mayor transparencia comercial y pedir que las ventajas comparativas se constituyan en la base real del comercio, pretendiendo así recuperar lo que consideran les corresponde del mercado. Su propuesta incluye medidas de largo y corto plazos, tendientes a disciplinar el mercado, eliminar ciertas distorsiones, como barreras y subsidios, y alentar el comercio.

Sin duda, todo esto explica la importancia de las negociaciones sobre agricultura en la Ronda de Uruguay y el rumbo que las propuestas han tomado. Hasta fines de 1987 las discusiones giraban en torno a países excedentarios: Estados Unidos, la CEE, y el Grupo Cairns, pero ahora el panorama está cambiando.

Varios países (Jamaica, México, Perú, Egipto, Corea, Nigeria, entre otros), importadores netos de alimentos básicos, han manifestado su preocupación por que este foro también recoja sus intereses y plantearán formalmente la creación de un grupo que le dé fuerza a su posición.

Sólo en América Latina, por ejemplo, del total de compras agropecuarias que realiza la región, 46% corresponde a cereales, cifra que sumada a la de productos lácteos, huevo y carne —comprendidos en el grupo de agricultura— asciende a 66% (véase el cuadro 1). Ciertamente, en algunos casos las exportaciones de productos tropicales rebasan el valor de dichas importaciones, pero hay que considerar el carácter estratégico de éstas.

En el informe final de la mencionada reunión del SELA se afir-

4. El Grupo Cairns, o de los Catorce, está formado por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Filipinas, Hungría, Indonesia, Islas Fijji, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay.

ma: "Cualquiera que sea el resultado al que se llegue finalmente en el Grupo de Negociaciones sobre Agricultura, éste deberá incluir debidamente los intereses de todos los países miembros del SELA, incluyendo aquellos importadores netos de alimentos."

La crisis del mercado internacional agropecuario afecta a todos, exportadores e importadores, desarrollados o en desarrollo. Afecta la balanza de pagos, los planes de desarrollo, la asignación de recursos y las estrategias de seguridad alimentaria.

En materia sanitaria se está buscando la coordinación de Amé-

rica del Norte mediante la North American Plant Protection Organization (NAPPO). Se trata de integrar una posición común en materia fitosanitaria dentro de las negociaciones correspondientes a los grupos de Agricultura y de Productos Tropicales del GATT, de establecer normas sanitarias uniformes en Estados Unidos, Canadá y México, y de contraponer dichos lineamientos con los que se manejan en otras zonas del mundo y que muchas veces limitan nuestras exportaciones.

La agricultura mexicana tiene perspectivas de planear su reactivación tanto en lo que respecta a la producción destinada al mer-

CUADRO 2

Centroamérica: principales indicadores económicos

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Variación real del PIB (tasas)							
Centroamérica	0.4	-0.9	-4.2	0.1	2.3	0.1	1.1
Costa Rica	0.8	-2.3	-7.3	2.9	8.0	1.0	4.2
El Salvador	-9.0	-8.4	-5.7	0.6	2.3	2.0	-0.1
Guatemala	3.7	0.9	-3.4	-2.7	0.2	-1.0	-
Honduras	1.3	1.5	-2.0	-0.2	2.8	2.9	1.2
Nicaragua	4.6	5.4	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-0.4
Valor de las exportaciones de bienes FOB (millones de dólares)							
Centroamérica	4 896	4 383	3 827	3 809	3 958	3 757	3 989
Costa Rica	1 001	1 002	869	853	997	939	1 083
El Salvador	1 075	798	704	736	726	679	727
Guatemala	1 520	1 291	1 171	1 092	1 132	1 060	1 058
Honduras	850	784	677	699	719	778	878
Nicaragua	450	508	406	429	385	301	243
Exportaciones de bienes FOB (tasas de crecimiento)							
Centroamérica	4.9	-10.5	-12.7	-0.5	3.9	- 5.1	6.2
Costa Rica	6.2	0.1	-13.3	-1.8	16.9	- 5.8	15.3
El Salvador	- 5.0	-25.8	-11.8	4.5	- 1.4	- 6.5	7.1
Guatemala	24.4	-15.1	- 9.3	-6.7	3.7	- 6.4	- 0.2
Honduras	12.2	- 7.8	-13.6	3.2	2.9	8.2	12.9
Nicaragua	-26.9	12.9	-20.1	5.7	-10.3	-21.8	-19.3
Valor de las importaciones de bienes FOB (millones de dólares)							
Centroamérica	5 501	5 349	4 319	4 320	4 741	4 685	4 638
Costa Rica	1 375	1 090	805	898	997	1 005	1 043
El Salvador	897	898	826	831	914	899	939
Guatemala	1 472	1 540	1 284	1 056	1 182	1 077	920
Honduras	954	899	681	757	880	874	900
Nicaragua	803	922	723	778	768	830	836
Importaciones de bienes FOB (tasas de crecimiento)							
Centroamérica	14.9	- 2.7	-19.3	-	9.7	-1.2	- 1.0
Costa Rica	9.4	-20.7	-26.1	11.6	11.0	0.8	3.8
El Salvador	-6.1	0.1	- 8.0	0.6	10.0	-1.6	4.4
Guatemala	5.0	4.6	- 6.6	-17.7	11.9	-8.9	-14.6
Honduras	21.8	- 5.7	-24.2	11.2	16.2	-0.7	3.0
Nicaragua	106.4	14.8	21.6	7.6	-1.3	8.1	0.7

Fuente: CEPAL, *Centroamérica. La situación económica en 1987* (versión preliminar), LC/MExL.69.

CUADRO 3

Centroamérica: importancia de los principales rubros de exportación (Porcentajes)^a

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1950						
Producto principal	69.2	58.7	90.4	66.9	68.5	50.3
Dos productos principales	79.9	91.8	92.5	76.6	73.6	55.5
1960						
Producto principal	55.1	51.2	65.7	66.2	45.6	30.5
Dos productos principales	72.4	74.8	79.2	78.1	64.6	53.9
1970						
Producto principal	31.3	31.6	51.3	33.7	37.8	19.1
Dos productos principales	44.6	60.5	61.0	42.8	52.5	36.9
1980						
Producto principal	36.4	26.2	60.9	30.6	27.7	36.9
Dos productos principales	52.6	53.7	68.8	41.3	52.5	50.0
1986						
Producto principal	44.4	34.3	72.5	47.4	29.8	44.8
Dos productos principales	61.8	55.4	76.0	54.3	66.5	62.9

a. Del valor total de las exportaciones de bienes.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

cado externo como para garantizar la satisfacción de las necesidades internas, si las decisiones que se tomen en el GATT resultan favorables. Para ello parece haber voluntad política. De no haber avances significativos en las negociaciones ginebrinas, las perspectivas serán ciertamente menos claras.⁵

La situación en Centroamérica

Como en el resto de América Latina, el decenio de los ochenta ha sido adverso. El entorno internacional, caracterizado por el lento crecimiento económico, el aumento del proteccionismo, la significativa baja de los precios de las materias primas y el acelerado cambio tecnológico, desalentó el desarrollo de la región. El panorama interno tampoco ha sido favorable; los programas de estabilización y ajuste han estimulado la corrección de las variables financieras, relegando las políticas sectoriales. Las drásticas devaluaciones, los recortes del gasto y la inversión pública descapitalizan la agricultura, que constituye el sector económico más importante, pues genera 25% en promedio del PIB y 50% del empleo (véase el cuadro 2).

A esto hay que añadir la rigidez de la estructura productiva y las consecuencias de la guerra. La agricultura centroamericana, como en otros países de América Latina, tiene dos sectores claramente diferenciados: uno vinculado a la exportación de café, banano, caña de azúcar y algodón, principalmente, y otro li-

gado a la producción de alimentos básicos. Ambos han sido golpeados por la crisis, si bien de manera distinta. Los cultivos de exportación se han diversificado, aunque de manera incipiente. El agotamiento de la "frontera fácil" copada por el café y el banano fue privilegiando progresivamente cultivos de exportación como la caña y el algodón, en detrimento del de productos para consumo humano.

A pesar de la diversificación, el café y el banano aún representan la mitad de los ingresos por exportación. Estas entradas de divisas son muy vulnerables al marco externo. Ello es así porque los productos que las generan son de baja elasticidad ingreso de la demanda, y en sus precios apenas pueden influir los países exportadores. El azúcar y el algodón, por su parte, están sujetos a las variaciones en el consumo, la competencia de sucedáneos y los cambios tecnológicos (véase el cuadro 3).

La producción para el mercado interno ha estado sujeta a una política poco favorable de precios e incentivos, combinada con una elevada concentración de la propiedad de la tierra y de los recursos productivos.

Sin embargo, precisamente por la importancia de la agricultura en el conjunto de la economía, por su poder de "arrastre" y su contribución al empleo, es indispensable reactivarla, de manera que se reoriente tanto para satisfacer la demanda y la seguridad alimentarias, como para mejorar la balanza de pagos. Las restricciones macroeconómicas y externas hacen más estratégico aún el papel de la cooperación subregional y la integración.

Ciertamente, en los últimos años —y en particular desde 1985— el progreso de la integración ha sido afectado de manera muy negativa por la crisis económica y política de la región. El comer-

4. El lector puede encontrar las distintas posiciones de los diversos participantes en las negociaciones sobre productos agrícolas en los siguientes documentos del GATT: MTN. GNG/NG5/N68; MTN. GNG/G5W/52; MTN. GNG/NG5W/21; MTN. GNG/NG5W/20, y MTN. GNG/NG5W/14.

CUADRO 4

Centroamérica: comercio intrarregional
(Millones de pesos centroamericanos)

País importador País exportador	Total ^c		Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	1985 ^a	1986 ^b	1985 ^a	1986 ^b	1985 ^a	1986 ^b	1985 ^a	1986 ^b	1985 ^a	1986 ^b	1985 ^a	1986 ^b
<i>Total^c</i>	490.2	370.1	207.8	147.7	95.7	92.7	12.5	19.3	24.2	12.4	145.1	98.1
Costa Rica	82.5	80.9	45.2	44.1	24.7	27.1	3.7	4.5	8.9	5.2	—	—
El Salvador	178.3	119.1	120.2	81.1	—	—	5.5	7.2	2.7	2.0	49.9	28.8
Guatemala	116.3	102.0	—	—	61.4	54.8	3.5	5.4	11.1	4.1	40.3	37.7
Honduras	62.1	44.9	26.5	17.0	6.4	6.3	—	—	1.4	1.2	27.8	20.4
Nicaragua	50.9	23.4	15.8	5.5	3.2	4.4	4.8	2.3	—	—	27.1	11.2

a. Cifras preliminares.

b. Cifras estimadas.

c. Los totales pueden no coincidir con las sumas debido al redondeo.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la SIECA, según registro de las exportaciones.

cio intrarregional se ha debilitado por las dificultades financieras y económicas. Las exportaciones intrarregionales de los cinco países decrecieron 25% en 1986 a precios corrientes, alcanzando un monto de 370 millones de pesos centroamericanos, poco menos de un tercio del registrado en 1980. Fue similar en valor al de hace 15 años. En el período 1980-1986 el flujo comercial de la región se contrajo 17%, al pasar de 10 400 millones de dólares a 8 600 millones de los años respectivos.

En 1986, el saldo de la balanza comercial de bienes de la región arrojó un saldo negativo de 649 millones de dólares, que aunque fue 30% menor que el de 1985, refleja el comportamiento del período, al situarse apenas 7% por encima del de 1980, cuando el déficit fue de 605 millones de dólares.

Las exportaciones centroamericanas acusan un grave estancamiento: de 1980 a 1986 disminuyeron 18%. Las más significativas fueron las realizadas por Costa Rica y Guatemala, seguidas por El Salvador y Honduras. Las importaciones de la región también se han estancado: en 1986 fueron 15.7% inferiores a las de 1980.

El café representa el "producto principal" de los países del istmo, seguido alternativamente por el banano, el algodón y el azúcar (véanse los cuadros 3, 4 y 5).

El déficit del comercio internacional, la carencia de divisas que ha vuelto prácticamente inoperante la cámara de compensaciones centroamericana, la imposibilidad de los países superavitarios de otorgar créditos a los socios del mercado común, todos estos elementos, aunados a los problemas externos, han conducido a la necesidad generalizada del comercio compensado o del pago en dólares de las importaciones, con la consecuente baja del volumen de intercambio.

Estos desafíos colocan a la cooperación intra e interregional en un nivel estratégico. El pequeño tamaño de las economías, por su parte, debe ser, como en el caso de los países europeos, un acicate para la integración. En ese sentido, el ingreso al GATT como bloque, además de proporcionar a los países centroamericanos las ventajas del Acuerdo General, les puede brindar la expe-

CUADRO 5

Centroamérica: evolución de las exportaciones intrarregionales
(Millones de pesos centroamericanos)

	1980	1985 ^a	1986 ^b	Tasas de crecimiento 1986/1985
<i>Total</i>	1 129.2	490.2	370.1	24.5
Costa Rica	270.3	145.1	98.1	32.4
El Salvador	295.8	95.7	92.7	- 3.1
Guatemala	403.7	207.8	147.7	-28.9
Honduras	83.9	17.5	19.3	10.3
Nicaragua	75.4	24.2	12.4	-48.8

a. Cifras preliminares.

b. Cifras estimadas.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la SIECA.

riencia de formular de manera conjunta estrategias de negociación y políticas comerciales e influir así en el rumbo de las discusiones.

Reflexiones finales

1. La experiencia de México en el GATT, aunque breve, ha sido intensa. Permite poner a disposición de los países centroamericanos los conocimientos recientemente adquiridos. Pertenecer a este tipo de foros otorga ventajas económicas y políticas al negociar intereses muy concretos, pero hay que ser cuidadosos del interés nacional o regional cuando así se requiera. Convendría que los países centroamericanos, dadas las características de su integración económica y tamaño económico individual, consideraran la posibilidad de ingresar al GATT como grupo, como Mercado Común Centroamericano, quizás conforme a una modalidad semejante a la de la CEE.

2. En la búsqueda de soluciones para superar la crisis económica, la formulación de una política comercial con vistas al in-

greso al GATT como bloque puede abrir un espacio de cooperación entre los estados centroamericanos. Algunos foros como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el CO-RECA, el Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano y el Derecho de Importación Centroamericano, son esfuerzos loables de coordinación. Se han dado, pese a las tensiones regionales, por lo que pueden servir perfectamente al negociar la adhesión al GATT.

3. Los países centroamericanos, como países con economías eminentemente agropecuarias, deberían plantear una estrategia regional que responda a sus necesidades prioritarias. Ello llevaría a poner especial atención en las negociaciones sobre productos tropicales, grupo en el cual participarían como exportadores; en las de agricultura, como importadores netos, y en las de recursos naturales, donde tienen grandes posibilidades. Además, tal estrategia les permitiría coordinarse con los objetivos de negociación de varios países de América Latina y el Caribe, como México, Perú y Jamaica, que ya son miembros, y como Venezuela y Ecuador, que están reconsiderando su adhesión al Acuerdo. También, en los puntos de coincidencia, podrían coordinarse con los países latinoamericanos miembros del Grupo Cairns.

4. El GATT ofrece muchos recursos para negociar el logro de objetivos internacionales en favor del desarrollo regional. América Central necesita mejorar sus condiciones de acceso al mercado. Ello significa un manejo específico del trato especial y diferenciado en el sector agrícola.

5. Los países centroamericanos necesitarán asistencia. Los gobiernos del área deberán decidir el nivel y el alcance de dicha asesoría, contando para ello con organismos como el BID, el Banco Mundial, el PNUD, la SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), el mismo GATT y la que algunos países, como México, podrían brindarles. En los documentos de la SIECA conocidos, todos de excelente calidad técnica y con posiciones muy sensatas, se perciben cambios de matiz de algunos años acá: antes imperaba un escepticismo que ahora ha desaparecido.

6. Las negociaciones de la Ronda de Uruguay se desenvuelven en un momento en que la coyuntura centroamericana hace necesario un mayor esfuerzo en términos de estrategia conjunta que les permita a los países del istmo articular una posición regional, fortalecer su capacidad negociadora y lograr mejores ventajas de la Ronda.

7. Con base en esa estrategia conjunta podrían replantear sus vínculos con los países industrializados: Estados Unidos, la CEE y Japón, y con otros países del área, para los cuales tienen que concebir una estrategia de negociación comercial, como México. Deberán hacerlo irremediamente con todos sus principales contrapartes comerciales.

8. La conformación del bloque centroamericano no es fácil en estos momentos. Por lo pronto, Nicaragua ya forma parte del GATT y eso allana el camino de los demás países. Ya pagó su cuota de entrada y permanencia que el resto de los demás países deberían utilizar al ingresar en conjunto. Los ingresos individuales, como el que negocia Costa Rica, o parciales, como los de Guatemala, El Salvador y Honduras, aprovechando la Ronda de Uruguay son intentos válidos. Sin embargo, en el caso de los tres últimos países, ingresar como observadores exige pagar casi lo mismo que una Parte Contratante con plenos derechos.

9. El ingreso como grupo le otorgaría a Centroamérica una mayor capacidad para defender sus intereses y protegerse del embate de los grandes mercados y de las represiones comerciales, como las que ha sufrido Nicaragua. La coyuntura es en verdad difícil, pero justamente ante situaciones difíciles se requiere de soluciones creativas y trascendentes, que la voluntad política puede catalizar. Una decisión de este tipo puede ayudar, incluso, a lograr la paz tan anhelada.

10. Los ministros de Agricultura de toda América, reunidos en Ottawa en septiembre de 1987, señalaron que: "...apoyamos los esfuerzos en favor de la paz en todo el hemisferio, así como los recientes logros en Centroamérica, que constituyen una de las condiciones esenciales para responder a los legítimos anhelos de prosperidad socioeconómica de los países de América Latina y el Caribe, como condición fundamental para la producción agrícola y el desarrollo..." El llamado de los ministros de Agricultura es válido también en este cometido. □

Bibliografía

- BID, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1987*.
- Fajardo M., Arturo, *Los países centroamericanos y el GATT. Posibilidades y opciones para una participación conjunta en la Ronda Uruguay*, octubre de 1987.
- Gabinete de Comercio Exterior, *El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, México, agosto de 1986.
- GATT, *El comercio internacional en 1985-1986*, Ginebra, 1986.
- , *Productos tropicales: información de base para las negociaciones*, Notas de la Secretaría, MTN.GNG/NG6/W/19.
- , *Texto del Acuerdo General*, Ginebra, 1969.
- , *Grupo de Negociaciones sobre Productos Tropicales. Propuestas presentadas por los participantes en relación con las negociaciones de productos tropicales*, MTN.GNG/NG6/W/18.
- , *Acuerdos de la Ronda de Tokio*, Ginebra, 1986.
- , *Grupo de Negociaciones sobre Productos Tropicales. Declaración de los Países de ASEAN*, MTN.GNG/NG6/W/9.
- , *Resumen de estudios realizados en relación con los problemas del comercio agropecuario*, Secretaría Técnica, MTN.GNG/NG5/W/3.
- Institut Européen d'Administration Publique, *Aspects of European Policy-Making, Seminar*, Maastricht, febrero de 1988.
- Long, Oliver, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, Graham and Trotman Pub, Países Bajos.
- Luiselli, Cassio, y Carlos Vidali, *México en la Ronda Uruguay. El caso de la agricultura*, en prensa.
- Luiselli, Cassio, *Centroamérica: ajuste macroeconómico y reactivación agrícola*, International Commission for Central American Recovery and Development/IICA. En prensa.
- Schuh G., Edward, *Domestic Policies and their Impact on International Trade. An Overview of Issues, Workshop on Liberalizing World Trade in Agriculture*, Montreux, enero de 1988.
- Secretariado Técnico del Grupo Intersecretarial para Asuntos del GATT, *Elementos sustantivos para la participación de México en la Ronda Uruguay. Productos Tropicales*, GT.GATT/DT/01/88.
- SELA, *III Reunión de Consulta Latinoamericana sobre la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales de Productos Tropicales*, Caracas, marzo de 1988.
- SIECA, *Algunas reflexiones sobre el ingreso al GATT*, NG6, 1985.
- , *Algunos elementos para preparar la negociación de la adhesión de Guatemala al GATT. Primer Memorandum*, SIECA/88/PCE, marzo de 1988.
- Vidali, Carlos, "The accession of Mexico to GATT", en *Mexico and the US: The Trade Factor*, Westview Press (en prensa).