

Las negociaciones internacionales sobre la carne

Problemas y perspectivas

CARLOS PEREZ DEL CASTILLO

EL MARCO

Debido a su estructura intrínseca y a sus características especiales, el comercio internacional de carne vacuna ha estado siempre sujeto a los caprichos y las incertidumbres del mercado y a diversos problemas críticos; por todos estos factores, se trata de un tema que ocasiona permanente preocupación en todos los países involucrados.

Entre las características más notables del comercio de este producto deben señalarse: la concentración de la demanda de importación en un pequeño número de mercados; la natu-

Nota: El autor es miembro de la Secretaría de la UNCTAD. Las opiniones que aquí se publican son de él y no reflejan necesariamente las de la Organización de las Naciones Unidas. (Traducción del inglés de Rubén Svirsky.)

raleza marginal del intercambio respecto a la producción mundial (las exportaciones sólo representan 6% de este total), y la circunstancia de que las importaciones sólo satisfacen una pequeña proporción del consumo total de los principales países importadores. En consecuencia, cambios moderados de la producción o el consumo en los importadores tradicionales pueden ocasionar alteraciones considerables en el volumen y la dirección del comercio internacional, que afecten mucho a los proveedores tradicionales.

Otra característica esencial que determina las pautas de las corrientes comerciales consiste en que los países importadores aplican distintas normas sanitarias, especialmente a los productos que provienen de países en los que la aftosa es endémica. El resultado de la aplicación de estas medidas es la división de los países exportadores en dos grupos: los que

gozan de acceso irrestricto a todas las zonas importadoras y los que sólo pueden vender en determinados mercados. De ese modo, la mayor parte de las exportaciones de carne vacuna está excluida de mercados tan importantes como los de Estados Unidos (con la sola excepción de México, América Central y algunos países del Caribe), Canadá y Japón, y sus destinos se limitan —por lo menos hasta hace poco tiempo— a unos cuantos países de Europa, sobre todo los de la Comunidad Económica Europea (CEE). En cambio, las exportaciones de los países desarrollados como Australia y Nueva Zelandia tienen libre acceso a todos los mercados mundiales, aunque hoy en día se dirigen sobre todo a Estados Unidos, Canadá y Japón. Las diferentes oportunidades de acceso traen como resultado que, en las épocas de inestabilidad de mercados y precios, los exportadores más afectados son los países en desarrollo, que tienen menos flexibilidad para elegir a sus clientes.

Hay otra característica importante que tiene que ver con el acceso a los mercados. Entre los principales productos básicos la carne vacuna es la que debe afrontar problemas más complejos y difíciles para ingresar a los países que la compran. En las fronteras de la mayoría de los mercados principales se impone una gran cantidad de obstáculos a su comercio, desde simples derechos aduaneros hasta la prohibición total de importarla, obstáculos que en muchos casos incluyen medidas no arancelarias tales como impuestos variables, restricciones cuantitativas, autorizaciones discriminatorias, comercio estatal, normas sanitarias, subsidios a la exportación, impuestos internos, etc. A menudo, este complejo conjunto de restricciones se complementa con políticas nacionales de apoyo a la producción interna, de costos más altos, que dificultan más aún el ajuste del mercado mundial, sobre todo para los países en desarrollo exportadores de carne.

Otra característica que vale la pena mencionar es el comercio de animales en pie, que representa en valor alrededor de un tercio del intercambio mundial de carne vacuna y que tiende a concentrarse en los países geográficamente muy cercanos. Por ejemplo, hay una corriente permanente de animales para matanza desde México y Canadá hacia Estados Unidos, y desde algunos países de Europa Oriental hacia la CEE. Ello ocurre también entre varios países africanos limítrofes.

Las características mencionadas, aunadas a la naturaleza heterogénea de la carne vacuna como producto básico, a su estrecha interrelación con otros productos agrícolas (cereales, otras carnes) y a la inexistencia de un mercado internacional representativo, llevan a concluir que es muy probable que un acuerdo internacional en este sector sea muy distinto de los convencionales y deba elaborarse especialmente para adaptarlo a las necesidades particulares. En efecto, es muy difícil que cualquier medida aislada pueda solucionar a largo plazo, en forma satisfactoria, los múltiples problemas del sector. No obstante, si bien puede no ser posible un acuerdo del tipo clásico para la carne vacuna, sería muy importante que las negociaciones se llevaran a cabo sobre una base multilateral, dada la estrecha relación de los distintos mercados y el efecto que tienen en los demás las medidas que se adopten en uno de ellos.

PASADO Y PRESENTE DE LA ACCION INTERNACIONAL

En varias instancias de negociación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la carne fue objeto de extensas discusiones ("rondas" Dillon, Kennedy, etc.) que llegaron a muy pocos resultados concretos. El intento más reciente de solucionar los problemas que afectan el intercambio de este producto tuvo lugar en junio de 1975, cuando se creó un subgrupo especial dentro del Grupo Agrícola de las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM). Hace, pues, más de tres años que la carne es tema de negociaciones en este foro, donde se ha emprendido un análisis detallado de la estructura y de los problemas de su intercambio mundial y del efecto de las barreras y las prácticas deformantes del comercio. Durante este período también se analizaron varias propuestas de los participantes, y algunos integrantes del subgrupo entablaron negociaciones bilaterales del tipo demanda-oferta. Las discusiones han sido útiles en cuanto contribuyeron a aclarar las posiciones de algunos países participantes, pero la negociación global no ha logrado progreso real alguno para resolver los urgentes problemas que aquejan al intercambio mundial de la carne.

El Grupo Intergubernamental sobre la Carne de la FAO aprobó en 1976 unas Directrices para la Cooperación Internacional en el Sector de la Zootecnia y de la Carne,¹ tendientes a lograr un camino internacionalmente acordado para la expansión equilibrada de la producción, el consumo y el comercio de la carne. Sin embargo, esas Directrices no eran obligatorias y muchos países las desconocieron total o parcialmente.

En marzo de 1978 la carne fue el tema de una primera reunión preparatoria en el marco del Programa Integrado de Productos Básicos (PIPB) de la UNCTAD. En esa reunión, la Secretaría sugirió algunas soluciones posibles para los problemas del comercio mundial de la carne y presentó propuestas concretas sobre los elementos que podrían servir de base a un acuerdo internacional. Los participantes resolvieron, empero, que no debían emprenderse negociaciones en el PIPB mientras estuviesen en curso las del GATT y que la fecha de un nuevo encuentro se fijaría según los resultados de estas últimas. Las proposiciones de la Secretaría de la UNCTAD se enviaron al GATT, pero hasta la fecha no se ha tomado en cuenta. Puede afirmarse, pues, que esa reunión no ha dado resultados concretos.

EL ENFOQUE DE LA UNCTAD

La Secretaría de la UNCTAD opinó que, para asegurar el cumplimiento de los objetivos básicos del Programa Integrado con respecto a la carne, la acción internacional tendría que centrar su atención en cuatro campos vinculados entre sí, a saber:

- i) el acceso a los mercados y la seguridad de abastecimientos y precios;

1. Reproducidas en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 6, México, junio de 1978, p. 740.

- ii) las normas sanitarias;
- iii) los subsidios a la exportación y las acciones de salvaguardia, y
- iv) el mejoramiento de la información, las consultas y la coordinación.

Los acuerdos gubernamentales en estos cuatro campos, en conjunto, podrían constituir el marco de un convenio internacional relativo a la carne.

Dada la estructura actual del mercado internacional, una de las principales necesidades consistiría en el establecimiento de mecanismos que asegurasen a los exportadores su acceso por plazos más largos, y a los importadores la estabilidad de su abastecimiento. Ello supondría el intercambio de garantías entre países importadores y exportadores, que tendría que surgir de negociaciones tendientes a lograr un compromiso cuantitativo mínimo mutuamente aceptable, que podría adoptar la forma de una cuota global. Dicho compromiso se vincularía con el consumo interno y, por consiguiente, se ajustaría anualmente de acuerdo con esa variable. Se podría establecer una fórmula general ligada a cierta proporción de autoabastecimiento del país importador, o a la satisfacción de cierto porcentaje del consumo total mediante entregas del exterior. Por su parte, los países exportadores garantizarían la continuidad del abastecimiento y la estabilidad de los precios. Por tanto, si se acordase un compromiso de acceso mínimo basado en un autoabastecimiento de 90%, por ejemplo, los exportadores deberían satisfacer el restante 10% en forma permanente. Si la situación lo exigiese, éstos deberían establecer restricciones voluntarias por encima del monto convenido. Los precios a los que se realizaría el intercambio serían parte integrante del acuerdo y podrían tomar la forma de una gama con un máximo y un mínimo establecidos, vinculando el precio definitivo a las condiciones vigentes en el mercado. Para la determinación de esa gama sería muy importante establecer una relación entre los precios internacionales negociados y los precios internos de apoyo que se aplican en los países importadores.

Uno de los obstáculos más graves al desarrollo equilibrado de las exportaciones de carne vacuna de los países en desarrollo son las normas sanitarias. No habrá solución de largo plazo para el sector ganadero de estos países a menos que dicho obstáculo se aborde en forma adecuada. Las normas sanitarias nacionales son muy distintas entre sí y los países importadores las aplican con criterios diferentes. Si bien se las concibió como barreras contra las enfermedades, también actúan, inevitablemente, como trabas al comercio.

Es obvio que, en el largo plazo, la solución consiste en erradicar las enfermedades de los animales en los países o regiones afectados. En el mediano plazo también es necesaria una investigación que determine cuándo puede considerarse a la carne como potencial agente transmisor de esas enfermedades, para eliminar elementos proteccionistas "ocultos". Una posibilidad podría ser el establecimiento de un grupo técnico que analizase minuciosamente el modo de llegar a un código internacional de normas y principios sanitarios para la carne que fuese aplicable al comercio internacional. El grupo también podría analizar la cuestión de las zonas libres de

enfermedades y proponer medidas que asegurasen su validez y reconocimiento internacionales.

En años recientes algunos países importadores utilizaron instrumentos de política tales como las cláusulas de salvaguardia y los subsidios a la exportación, que tuvieron un efecto considerable en la situación del mercado mundial de la carne vacuna. Dados sus potenciales efectos desorganizadores del mercado, sería vital que dichos instrumentos fuesen tema de negociación entre los países importadores y exportadores. En este campo las soluciones multilaterales no son sólo convenientes para todas las partes, sino también posibles. Las medidas apropiadas para resolver estos problemas podrían variar desde la prohibición total del uso de tales instrumentos hasta el establecimiento de un código internacional de conducta al respecto o el acuerdo sobre las formas de utilizarlos. En el caso de los subsidios a la exportación, sería más realista tratar de acordar un sistema de reducción gradual de sus niveles.

Las políticas nacionales de producción y de precios afectan la estabilidad de los mercados internos del ganado y la carne, lo cual, a su vez, afecta la estabilidad del comercio internacional de esos productos. No podrá estabilizarse el mercado internacional si no se coordinan las políticas nacionales de los principales países productores e importadores. Por tanto, es urgente reforzar los mecanismos actuales de información, supervisión y consulta. En ese sentido ya se han realizado proposiciones en el marco de las NCM que, en general, fueron favorablemente recibidas por todas las partes.

Los cuatro campos de acción mencionados no son, necesariamente, los únicos sobre los cuales habría que negociar para lograr una acción internacional adecuada. Hay otras medidas que podrían encararse, tales como mejorar los sistemas de comercialización, distribución y transporte, aumentar la elaboración en los países en desarrollo, lograr acuerdos financieros compensatorios y expandir el comercio entre los países en desarrollo.

LAS PERSPECTIVAS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL SECTOR DE LA CARNE

¿Por qué son tan limitados los resultados de las actuales negociaciones sobre la carne? Es obvio que la respuesta variará según quién la dé, e incluso habrá quienes sostengan que se han logrado progresos considerables. Empero, parece conveniente formular algunas reflexiones para alcanzar una mejor comprensión de la situación real.

En primer lugar, debe recordarse que las NCM dieron comienzo en junio de 1975, cuando el mercado mundial de la carne atravesaba por una profunda crisis, con la amenaza de abrumadores excedentes debido a los aumentos considerables de la producción tanto en los países exportadores como en los importadores. Dos de los mayores compradores de carne, la CEE y Japón, habían logrado prácticamente el autoabastecimiento y reaccionaron prohibiendo la importación. Esto tuvo un dramático efecto adicional en el derrumbe de los precios mundiales. En cuanto a la demanda, por otra parte, la recesión económica, agravada por la crisis petrolera y la aguda inflación en los principales países

desarrollados importadores, tuvo un efecto súbito y desfavorable en el consumo. Si bien hubo desde entonces una paulatina recuperación internacional de la carne, todavía subsisten, relativamente, los excedentes y los precios bajos. En resumen, hay que reconocer que la situación vigente durante las negociaciones no resultaba muy propicia para los ajustes o las concesiones con respecto al comercio o a las políticas nacionales en el sector.

Otro aspecto que debe señalarse es que no todos los participantes entraron a la negociación con el mismo interés o la misma necesidad de llegar a soluciones multilaterales o a un acuerdo internacional global que incluyese medidas económicas. Desde un comienzo resultó evidente que, para algunos participantes, ese acuerdo no era necesario ni deseable. Interventaban en los debates porque las negociaciones sobre la carne integraban un paquete total sobre todos los campos del intercambio, en el cual tenían un papel que desempeñar. Para otros países, cuyas políticas en el sector recibían en ese entonces severos ataques de la comunidad internacional, esa negociación fue la oportunidad de salirse parcialmente del candelerero y ganar tiempo, pasando el problema a un organismo mayor que, supuestamente, debería encararlo y encontrar soluciones adecuadas.

Por otra parte, también resultó evidente desde el principio que para la mayoría de los países importadores los ajustes de sus políticas nacionales en el sector no eran materia negociable. En cuanto a sus políticas de intercambio, muchos países importadores consideraban que sus sistemas de importación vigentes, en buena parte basados en restricciones cuantitativas, les permitían afrontar en forma satisfactoria la cambiante situación del mercado mundial de la carne y, por consiguiente, se resistían a ponerlos en la mesa de negociación. Otros países importadores consideraban no negociables las barreras fronterizas (aranceles, impuestos variables, etc.). Lo que podría someterse a análisis y negociación era el efecto global de esas barreras en las corrientes de exportación y, quizá, cierto acuerdo sobre las formas de su aplicación.

Aún otros países importadores declararon que, dadas las dificultades, lo que necesitaba el sector no era un acuerdo internacional sino un objetivo menos ambicioso. Estaban de acuerdo, por ejemplo, en que reforzar los mecanismos vigentes de información, vigilancia del mercado y consulta sería suficiente para evitar en el futuro situaciones críticas en el comercio internacional de la carne. También opinaban que las provisiones, las obligaciones y los mecanismos del GATT bastaban para resolver los problemas que podrían surgir en el sector.

Asimismo se dijo con claridad que no era posible la liberalización, por parte de los países importadores, de sus normas sanitarias sobre la importación de carne fresca, enfriada y congelada, desconociendo por completo el urgente pedido de los países en desarrollo de "internacionalizar" el mercado mundial del producto. Se deducía que ese tema sería tratado con más generalidad en el subgrupo que negociaba sobre las barreras técnicas al comercio. Del mismo modo, a pesar de sus dañinos efectos en el intercambio, se

trasladó a otros organismos la cuestión vital de las salvaguardias y los subsidios a la exportación.

Eso en cuanto a los importadores. Es más difícil caracterizar la situación del lado de los exportadores. Todos éstos comenzaron la negociación integrando un solo frente. Sostenían que la liberación comercial del sector en todas sus formas era esencial y la única solución a los problemas que lo afectaban. Empero, más allá de esta posición de carácter general, no pudieron presentar un plan concreto de negociaciones y procedimientos para instrumentarlas. En general, se podía percibir desde el principio la carencia de orientación de los exportadores sobre cómo encarar las discusiones y llevarlas a cabo. Con el transcurso del tiempo surgieron importantes diferencias tácticas y estratégicas en el seno del grupo y, poco a poco, fue perdiendo homogeneidad. Entonces algunos países abandonaron la idea de las soluciones multilaterales y se concentraron en las bilaterales, con el fin de mejorar su posición comercial en sus mercados tradicionales.

La mayoría de los países en desarrollo exportadores de carne rechazó el enfoque bilateral y siguió exigiendo soluciones multilaterales, condiciones especiales y un tratamiento diferencial, aunque nunca presentó un plan concreto y realista que pudiese influir en el curso de las negociaciones. El subgrupo de la carne recibió para su análisis varios textos sobre ciertos aspectos de las negociaciones, pero se trataba de trabajos vagos y de carácter general, cuya interpretación se vio sometida a interminables debates.

Algunos países exportadores, decepcionados y preocupados por la carencia de resultados, limitaron sus exigencias negociadoras a la seguridad de mantener sus mercados tradicionales (anteriores a 1974). Otros pequeños países exportadores estaban tan confundidos por la irrelevancia de las discusiones para sus problemas específicos, que se limitaron a observar en silencio y de lejos, en espera de mejores tiempos.

El efecto conjunto de todos los factores mencionados ha determinado hasta ahora el lento ritmo de las negociaciones, así como las enormes dificultades a las que se enfrentaron los participantes para abordar los temas reales.

Las NCM del GATT entraron en su etapa final, que se supone deben concluir a fines de 1978. En este momento² no quiero prejuzgar los resultados ni contagiar mi pesimismo personal. A pesar de éste, sigo convencido de que un acuerdo sobre la carne es técnicamente viable y económicamente ventajoso, en el largo plazo, tanto para los países exportadores como para los importadores. Hay indicios de que un resultado concreto posible sería la creación, dentro del GATT, de un consejo de la carne con funciones fundamentalmente consultivas. Quizá pueda juntarse la creación de este consejo con algún acuerdo general sobre ciertos objetivos, directrices y medidas (no obligatorias) para la cooperación internacional en el sector, y presentar el conjunto como un acuerdo internacional de la carne. Corresponderá entonces a los propios participantes decidir si esos resultados satisfacen los objetivos que se habían fijado al comenzar las negociaciones. □