

Proteccionismo Agrario

Jorge Alejandro DelaVega Lozano

jdelavegal@hotmail.com

Consultor Privado, México.

Introducción

La liberalización comercial se percibe como resultado único y necesario, pero también como instrumento para efectuar reformas útiles en las instituciones encargadas del desarrollo agropecuario. El proteccionismo agrario ha ido evolucionando desde las fórmulas clásicas fundamentadas en la protección de fronteras y el otorgamiento de subsidios a la exportación, hacia nuevos métodos de apoyo público directo a los productores. Las nuevas reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), han propiciado que los países en desarrollo reclamen un trato especial diferenciado que supere el enfoque actual de flexibilidad y funcione como motor del desarrollo, e incorpore una mejor simetría en el tratamiento de las ayudas agrarias internas. Un esfuerzo adicional es necesario en lo que se refiere a los mecanismos de cooperación técnica y financiera destinados a la aplicación de los estándares internacionales de calidad.

Por otra parte habrá que contrarrestar el doble mensaje proveniente de algunos países desarrollados en relación al comercio internacional de productos agroalimentarios, que por un lado indica sobre las ventajas de una economía orientada al mercado mundial, pero por otro, sus políticas comerciales no permiten el desarrollo agropecuario de los países en desarrollo. La defensa de un mercado internacional más libre, forma parte del discurso exterior oficial de los grandes actores en el área de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero sus planteamientos distan de ser aplicados en algunos sectores de los países que lo pregonan. Algunas de las negociaciones comerciales multilaterales han actuado como importante factor de restricción en la autonomía de países menos desarrollados y, las distintas formas de actuación pública han dejado escaso margen de idoneidad para los sectores no se identifican con el libre comercio.

Nuevas formas de protección agraria están siendo aplicadas, y algunas de ellas distorsionan el mercado, afectando a la mayor parte de los países en desarrollo que comparten la necesidad de crear oportunidades en el mercado internacional de productos agrarios. El acceso al mercado está limitado por el impacto de las distorsiones que persisten en los mercados internacionales. El estudio de la FAO en el año 2002 indica que la balanza comercial agropecuaria de los países en desarrollo ha ido empeorando desde un superávit récord de 17 mil millones de dólares en 1977, a un déficit neto de 6 mil millones de dólares en 1996. En el mismo estudio se menciona que a pesar de las reformas en el marco internacional de intercambios agroalimentarios, las importaciones netas de cereales en los países menos desarrollados podrían aumentar desde 100 millones de toneladas entre 1997 y 1999, hasta 190 millones de toneladas para el año 2015, y a 265 millones de toneladas netas de cereales para el año 2030.

Esta evolución en la importación de cereales podría tener una connotación positiva, sólo si pudiera reflejar incremento en los niveles de ingreso, pero sabemos que existe todavía un número alarmante de personas desnutridas en los países menos desarrollados, cuyo problema básico radica en superar la pobreza para adquirir capacidad y estabilidad en el acceso a los alimentos. Las importaciones de alimentos a gran escala, provenientes de países con medios para subvencionar fuertemente su producción agraria, socavan las posibilidades de muchos países en desarrollo que desean fomentar su producción interna para satisfacer una parte de la creciente demanda.

Mercados Agropecuarios

Subsiste incertidumbre sobre la capacidad de los países en desarrollo para obtener divisas suficientes que permitan continuar financiando las importaciones de alimentos. Para obtener divisas se requiere de una base exportadora diversificada que por un lado depende de las políticas domésticas, y por el otro de la existencia de un mercado internacional amplio y estable. Sin mercado internacional las oportunidades para los países en desarrollo quedan restringidas. Sabemos que un sistema reglas es fundamental para que un mercado internacional funcione y pueda ser administrado, pero hemos visto que un sistema de reglas no evita el doble mensaje al que aludimos previamente en relación con el proteccionismo en los países desarrollados. Evitar ese doble mensaje parece estar fuera de alcance en la agenda actual de la OMC. La Unión Europea y Estados Unidos no desean que su margen de control sobre los mercados agropecuarios se vea limitado por las reglas del comercio multilateral. Recordemos que en 1995, durante el Acuerdo sobre Agricultura en la Ronda Uruguay aparecieron reglas de juego que antes no existían. Se trataba de reglas imperfectas que para algunos fueron tan sólo una confirmación jurídica de la excepción agraria.

Los optimistas en el mundo menos desarrollado, vieron en el Acuerdo sobre Agricultura un proceso que a mediano plazo conllevaría reformas sustanciales a las políticas agrarias para vincular los mercados domésticos con los internacionales. En la Agenda para el Desarrollo de Doha, las negociaciones sobre comercio agrícola se exhiben como momento oportuno para hacer reformas sustanciales al Acuerdo sobre Agricultura, no obstante se ha visto una enorme resistencia a las reformas por parte algunos países que otorgan mayor protección agraria.

Ronda Uruguay y OCDE

El marco jurídico emergente de la Ronda Uruguay ha permitido que muchos de los países más proteccionistas se encuentren relativamente cómodos en el nuevo escenario. El Acuerdo sobre Agricultura contiene avances apreciables en relación con las restricciones cuantitativas a las importaciones, la limitación de los subsidios a la exportación, y la reducción al apoyo doméstico que ocasiona distorsión en el comercio, pero los compromisos que se establecieron en la Ronda Uruguay fueron tan flexibles que no han podido impulsar una liberalización verdadera del comercio agroalimentario en el área de la OCDE, lo cual queda demostrado porque los niveles de apoyo a la producción agraria en la mayoría de los países desarrollados, miembros de la OCDE, no han declinado significativamente desde la Ronda OCDE en 2002. Las transferencias monetarias al sector agrario con respecto a los ingresos de los productores es incluso superior al 50% en países como Noruega, Japón y Suiza. De éste modo se observa la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay como la historia de una tarea inacabada, lo cual queda demostrado por la cifra de 1000 millones de dólares diarios que en conjunto los países de la OCDE otorgan a sus productores agropecuarios. En la Unión Europea y Estados Unidos se detectan algunos intentos para liberar las políticas agrarias, pero son más lentos de lo que se esperaba.

Se estima que todavía hasta 2006 el gasto agropecuario en la Unión Europea seguirá siendo alrededor del 45% sobre presupuesto total. En 1998 la ayuda interna total notificada por la Unión Europea a la OMC ascendía a más de 100 mil millones de dólares que incluían transferencias tangibles provenientes de los contribuyentes, así como "intangibles" financiadas por los consumidores. Esta ayuda interna ha ido disminuyendo paulatinamente. En Estados Unidos el congreso fue aprobando créditos presupuestarios adicionales en auxilio de su sector agrario. La ayuda interna por explotación creció de 3 mil dólares en 1996 hasta casi 15 mil dólares en el año 2000. El aumento de los pagos directos totales del gobierno federal al sector agrario fue resultado de la nueva ley Farm Security and Rural Investment Act. Estados Unidos apoya el liberalismo en muchos terrenos, pero no precisamente en su ámbito agrario.

El proteccionismo agropecuario en países desarrollados basa sus nuevas modalidades de apoyo en el carácter ligero del Acuerdo sobre Agricultura. Las políticas agropecuarias de las dos principales potencias comerciales han cambiado, es decir, las intervenciones de precios tienden a perder importancia, mientras que la ganan las transferencias por la vía del gasto público, que tienden a quedar reflejadas como disminución del apoyo al precio de mercado en la transferencia total. La "ley del mínimo costo político" ha propiciado que las formas de ayuda a los productores estén siendo sustituidas por otras que son menos limitadas por el Acuerdo sobre Agricultura, aún cuando su efecto de distorsión sobre el comercio sea manifiesto. Las tendencias en la Unión Europea y Estados Unidos a buscar formas de asistencia agropecuaria que se acomoden a las condiciones del comercio mundial, se basan en estrategias negociadoras que permiten influir en el diseño del marco jurídico internacional más cómodo para suavizar los costos políticos de las reformas.

Países en Desarrollo

Algunos de los aranceles que se aplican a las importaciones de alimentos básicos son inferiores en los países menos desarrollados, lo cual revela que la liberalización del comercio en éstos países ha sido impulsada por razones que se encuentran al margen de los acuerdos de la Ronda Uruguay, y tienen que ver con las limitaciones presupuestarias. Siguen sin resolverse muchos de los problemas en los países menos desarrollados, y existe escasa relación entre el incremento de los ingresos por exportación y el Acuerdo sobre Agricultura. En éstos países la posibilidad de realizar transferencias monetarias hacia el sector agropecuario por la vía del presupuesto es muy limitada, por esta razón se desea mayor flexibilidad en las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura, especialmente en materia de acceso al mercado. La cuestión agropecuaria fue sólo uno de los 15 capítulos de negociación en la Ronda Uruguay, y en la Agenda de Doha, donde seguramente los países en desarrollo se verán obligados a hacer concesiones en materias no agrarias, en caso deseen mejorar su acceso al mercado de los países desarrollados.

Liberalización del Comercio

Las ventajas del comercio internacional se encuentran en el balance entre la protección y la liberalización de los mercados. La liberalización del comercio no debe aparecer como un fin en sí mismo, sino como resultado de una negociación guiada por el principio de reciprocidad. Es decir, al menos en teoría, cuando un sector es competitivo, la protección debe ser eliminada. El Acuerdo sobre Agricultura proporciona amplio margen a los gobiernos para que se ocupen de cuestiones no comerciales, tales como la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el desarrollo rural y la pobreza. El artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, estableció que las negociaciones deberán tomar en cuenta las preocupaciones no comerciales de los países. Aún más, recientemente durante la Declaración Ministerial de Doha en el año 2001 se confirmó que estas preocupaciones serían consideradas durante las negociaciones multilaterales, ya que el sector agropecuario no sólo sirve para producir alimentos y materias primas en el comercio, sino que también puede tener otras funciones.

OMC

Se ha debatido en la OMC si las medidas que distorsionan el comercio son necesarias para que la agricultura pueda cumplir sus múltiples funciones. Los que han propuesto este enfoque, llamados "amigos de la multifuncionalidad", entre los que se encuentran la Unión Europea, Noruega, Corea, Japón y Suiza, todos ellos países de la OCDE, durante las negociaciones en la Agenda de Doha sostuvieron que la producción de alimentos, así como de bienes no alimentarios, entendidos como bienes públicos, son resultado de un proceso de producción conjunta que si se detiene o se reduce no estaría garantizada la provisión.

Su conclusión fue que sería necesario frenar el proceso de liberalización para seguir aplicando políticas de apoyo y protección que mantengan la actividad del sector agrario, aun cuando el comercio se vea negativamente afectado, ya que de lo contrario se reduciría la producción agraria y el empleo en ese sector. Lo cierto es que cuando la producción agraria está ligada de manera conjunta a la provisión y a la seguridad alimentaria, así como a la preservación del medio ambiente, entonces la protección agraria encuentra justificación. Garantizar los bienes alimentarios es legítimo, pero puede ser dudoso que se trate de bienes de producción conjunta, lo cual podría significar que la seguridad alimentaria no necesariamente proviene de la existencia de una producción doméstica, sino más bien de la certeza que existan aprovisionamientos seguros. También se ha dicho que la manera eficiente para corregir algunas de las fallas en el mercado internacional es orientando las políticas económicas directamente a la fuente de los problemas, en lugar de aplicar aranceles altos a las importaciones. Es decir, cuanto más directamente se oriente una política económica hacia la fuente del problema, más fácil será en resolverlo. Estados Unidos y el Grupo Cairns, defienden esta posición.

Estados Unidos y Grupo Cairns son los principales actores dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y abarcan buena parte de las exportaciones agrarias globales. El Grupo Cairns fue formado en el año 1986, y a la fecha cuenta con 17 países miembros que son los siguientes: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Africa del Sur, Tailandia y Uruguay. Existe un cierto grado de escepticismo hacia las estrategias de crecimiento orientadas a la apertura comercial, esto es debido a la dificultad para establecer un equilibrio conveniente entre los niveles de protección y las tasas de crecimiento. Las políticas comerciales tienden a formar parte de un proceso institucional, donde las oportunidades de apertura hacia los mercados mundiales son combinadas con estrategias públicas de apoyo a la producción interna.
