

# The Uruguay Round Historical Context of the Green Box

Néstor E. Stancanelli

## Abstract

The formulation of the green box has been essential for the successful conclusion of the Agricultural Negotiations in the Uruguay Round. Without a mechanism to compensate farmers in developed countries for the potential negative impact on their incomes arising from the process of agricultural reform, it would have been impossible to reach this conclusion. The network of interests around the farming sector—built up during more than 60 years of protectionist and distorting policies in Europe, the United States and Japan—gave way to strong political constituencies that, up to the launch of the Round in Punta del Este, strongly opposed any specific compromise in Agriculture. The outcome after seven years of complex and intense negotiations was moderate in terms of its quantitative impact on trade but significant as regards its quality, setting the basis for the progressive integration of Agriculture into the general disciplines of the GATT, now an agreement within the framework of the WTO.

# El contexto histórico de la Caja Verde en la Ronda Uruguay<sup>1</sup>

Néstor E. Stancanelli

## Resumen

La formulación de la caja verde ha sido esencial para que las Negociaciones sobre Agricultura en la Ronda Uruguay concluyeran de manera exitosa. Sin un mecanismo para compensar a los agricultores de los países desarrollados por el potencial impacto negativo que iban a tener sobre sus ingresos a raíz del proceso de reforma agrícola, hubiera resultado imposible que éstas concluyeran. La red de intereses que gira en torno al sector agrícola, y que se construyó durante más de 60 años de políticas proteccionistas y distorsivas en Europa, los Estados Unidos y Japón, dio lugar a fuertes bloques de poder político que, hasta el lanzamiento de la Ronda en Punta del Este, estuvieron en fuerte desacuerdo con cualquier compromiso específico en Agricultura. El resultado que se dio luego de varios años de negociaciones complejas e intensas fue moderado en términos de su impacto cuantitativo sobre el comercio, pero significativo en cuanto a su calidad ya que sentó las bases para una integración progresiva de la Agricultura dentro de las disciplinas generales del GATT, teniendo ahora un acuerdo dentro del marco de la OMC.

## 1. Algo de historia

### 1.1. La economía internacional

El crecimiento y la composición del comercio internacional en el largo plazo dependen, en el plano económico, de los cambios en la demanda y, en última instancia, de los patrones de producción. Por su parte, en el plano político dependen de la interacción de los conflictos de interés y de los esfuerzos cooperativos entre los distintos estados y regiones nacionales. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), desde sus inicios luego de la Segunda Guerra Mundial, y la Organización Mundial del Comercio (OMC), desde 1994 en adelante, son ejemplos claros de la lucha por reinar sobre dichos conflictos de interés y, al mismo tiempo, adaptar las instituciones multilaterales a los patrones cambiantes de la economía internacional. La Agricultura en sí misma es un campo de investigación ideal para examinar los cambios en la demanda y la interacción política a la que ya nos hemos referido.

Desde el punto de vista económico, por más de 60 años luego de la crisis de 1929, la producción agrícola se vio afectada por una elasticidad ingreso de la demanda decreciente, lo que significa que su participación en el consumo total disminuyó al tiempo que el ingreso aumentaba. Este proceso, al que se lo puede llamar

<sup>1</sup> Este artículo es una traducción del que será publicado en Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann y Jonathan Hepburn (editores) (en prensa 2009), *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*. Editado por el International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Cambridge: Cambridge University Press.

tendencia autónoma de la demanda, dio lugar a cambios en los precios relativos mundiales (términos de intercambio) entre la agricultura y la industria.

El ajuste en la oferta que debería haber surgido como resultado de este cambio, sin embargo, no fue automático y dependió de las políticas comerciales que se siguieron a nivel nacional. Donde hubo resistencia organizada por parte de los grupos sociales para defender sus posiciones, y los medios por los cuales el estado y la sociedad asumieron sus costos, los resultados fueron distintos de la menor producción que debería haber resultado como consecuencia de la baja en los precios. En los países industrializados, la resistencia de los agricultores y de los grupos relacionados con ellos, sumada a motivos políticos, de seguridad y de empleo llevaron a la aceptación de una demanda de protección que eludió el ajuste estructural que de otro modo hubiera surgido del cambio en los patrones de demanda. Este proceso, que tiene un fuerte contenido político, puede ser descrito como una tendencia inducida por el proteccionismo.

El aislamiento de los mercados, como consecuencia de la adopción de medidas proteccionistas, aumentó los precios internos de los productos agrícolas. A nivel internacional, la menor demanda resultante del cierre de los mercados exacerbó el deterioro de los precios relativos de los productos agrícolas en comparación con aquellos de las manufacturas, la energía y los servicios. Esta situación se ve claramente ilustrada por las políticas proteccionistas adoptadas durante la crisis de 1929, que fue precedida y acompañada por distintas formas de legislación, específicamente destinadas a la agricultura. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio prolongó la situación de los años 30 en el sector agropecuario al permitir que los mercados internos estuvieran aislados del mercado mundial, e incorporó la posibilidad de establecer precios más allá del nivel requerido para lograr autosuficiencia a través de la válvula de escape de los subsidios a las exportaciones.

Las consecuencias de las tendencias inducidas no se hicieron evidentes hasta fines de los años 50 debido a la reconstrucción de la economía europea y japonesa luego de la Segunda Guerra Mundial. Luego se intensificaron en las dos décadas posteriores y se hicieron claramente notables en los ochenta y los noventa. Los altos precios internos que se les pagó a los productores agrícolas en los países industrializados generaron amplios superávits que se canalizaron hacia el mercado mundial por medio de los subsidios a la exportación. Esto ocasionó una firme merma en las ganancias en moneda extranjera para los países en desarrollo que dependen de las exportaciones agrícolas, por medio de precios más bajos y el desaliento a su producción interna. En el caso de los países importadores de alimentos y materias primas, su dependencia de las importaciones aumentó y el deterioro del sector externo y la mala distribución de los recursos económicos se acentuaron. A causa de que el sostenimiento de los precios y los subsidios estaban directamente relacionados con la producción y las exportaciones, a medida que el aislamiento de los mercados daba lugar a más autosuficiencia y a la generación de superávits, el costo fiscal de las políticas de protección se incrementó, tanto a través de menores ingresos por aranceles a la importación como a través de los mayores gastos demandados por la ayuda que tiene por objeto reducir la brecha cada vez más grande entre el aumento de los precios internos y de la producción y la baja en los precios mundiales. Esta carga presupuestaria se agravó aún más por los subsidios directos (pagos en deficiencia) y el costo del almacenamiento de excedentes no provenientes de la exportación.

El costo de apoyar la producción agrícola, que llegó a dimensiones considerables en la mayoría de los países de la OCDE, tuvo un efecto inflacionario tanto directa como indirectamente, por la distorsión en la asignación de recursos en la economía. El impacto inflacionario de éstas y otras distorsiones en la economía tuvo que ser frenado con políticas monetarias restrictivas que trajeron aparejadas mayores tasas de interés y crecientes primas de deuda para los países con dificultades en el sector externo. Precisamente fue en estos países, que son básicamente exportadores de productos agrícolas y de commodities primarias, donde las ganancias producto de sus intercambios comerciales disminuyeron como resultado de las tendencias inducidas por el proteccionismo. Durante la década de los setenta y el comienzo de los noventa, que fueron períodos de alta liquidez internacional, la posibilidad de endeudamiento con el mercado financiero para compensar la baja en los ingresos por exportación constituyó el modo de mantener sus niveles de importaciones y de actividad económica doméstica. Una vez que se agotó esta posibilidad, aquellos países iniciaron sus procesos de ajuste basados en una menor demanda interna y de importaciones, afectando de manera adversa el crecimiento de la economía internacional en su conjunto.

Este escenario, que sobrevoló las negociaciones durante la Ronda Uruguay, fue muy diferente de lo que sugieren las tendencias actuales en la demanda internacional. Por primera vez en décadas, la demanda de consumo de alimentos y otros productos agrícolas está creciendo de manera más acelerada que la oferta como consecuencia de la irrupción de China, India y otros países de Asia densamente poblados como grandes importadores.

En los Cuadros 1 y 2 se puede observar la dinámica de las tendencias a largo plazo en el mercado agrícola hasta la Ronda Uruguay, que muestran la evolución del mercado mundial por sector y la estructura cambiante de los importadores y exportadores agrícolas netos, respectivamente.

Tal como muestra el Cuadro 1, la agricultura, luego de haber sido el mayor sector exportador en 1950, llegó a representar para los años noventa un poco más que un sexto del valor de las exportaciones industriales, y su participación en el comercio mundial total cayó del 45,9% en 1950 a 12,0% en 1990. Esto fue el resultado tanto de una disminución en los términos de intercambio en comparación con las manufacturas, como de un menor crecimiento en volumen. Durante las cuatro décadas posteriores a 1950, el crecimiento en el volumen del comercio agrícola se encontró muy por debajo de la media para todos los bienes y fue mucho menor que el de las manufacturas. Lo mismo puede decirse del producto, que reflejó la evolución de la demanda en el largo plazo. Un aspecto más importante que surge de la comparación con los productos de minería y las manufacturas está ligado a la relación entre la tasa de crecimiento del comercio agrícola y la producción, que también fue la más baja para los tres sectores antes mencionados. Esto coincide con la aplicación de políticas de autosuficiencia y la creación de superávit, particularmente vigentes luego de la década del sesenta.

**Cuadro 1**  
**Comercio Mundial por sector**  
**en miles de millones de U\$S y**  
**% de exportaciones mundiales totales**

Sector	1950		1990	
	Valor	%	Valor	%
Agricultura	28,0	45,9	449,0	12,0
Minería y energía	9,0	14,8	448,0	12,0
Manufacturas	24,0	39,3	2.834,0	76,0
Total	61,0	100,0	3.731,0	100,0

Fuente: UNCTAD, *International Trade and Development Statistics 1950-1992*; GATT, *International Trade Statistics 1992*.

El Cuadro 2 ilustra el efecto neto sobre el comercio agrícola en valor en el período que abarca desde 1970 a 1990, sumando importaciones y exportaciones. Las cifras demuestran que las economías industrializadas integradas en la OCDE, que representaban el 16,2% de las importaciones netas en 1970, cayeron hasta un mero 1,5% en 1990. En términos de valores de la importación, esta última cifra fue de U\$S 65.700 millones menos para 1990 si se la compara con el valor que se habría generado si se hubiera mantenido la participación registrada en 1970. La Unión Europea (CEE) disminuyó su participación como importador neto de productos agrícolas de 18,2% a 3,9%, dando lugar a menores importaciones netas de U\$S 63.900 millones para 1990, con respecto a su participación en 1970. Por otro lado, los países en desarrollo vieron reducir su participación como exportadores netos del 16,9% al 3,9% entre 1970 y 1990. En consecuencia, solamente en el último año, perdieron U\$S 58.100 millones en comparación con la posición que hubieran tenido de haber podido mantener su participación del año 1970. Los países africanos en desarrollo sufrieron la mayor pérdida, al pasar de una sólida posición como exportadores netos en 1970 a una de importadores netos. Se observó un cambio similar en los países asiáticos en desarrollo, a pesar de que fue un poco más moderado. América Latina, a pesar de haber perdido un tercio de su participación, continuó siendo un sustancial exportador neto en 1990.

**Cuadro 2**  
**Importadores y exportadores netos de productos agrícolas**  
**en miles de millones de U\$S y % del total de las importaciones**

	1970 <sup>1</sup>		1990 <sup>1</sup>		Efecto neto sobre la demanda, 1990 <sup>2</sup>	
	Valor	%	Valor	%	Valor	puntos porcentuales
1. Países Desarrollados	-11,3	-16,2	-6,7	-1,5	-65,7	-14,7
Estados Unidos	1,7	2,4	23,7	5,3	-13	-2,9
CEE	-12,7	-18,2	-17,4	-3,9	-63,9	-14,3
Japón	-5,5	-7,9	-47,8	-10,7	12,5	2,8
AELC	-0,2	-0,3	1,8	0,4	-3,1	-0,7
Otros	5,4	7,8	33	7,4	1,8	0,4
2. Europa del Este y Central y China	-0,5	-0,7	-10,8	-2,4	7,6	1,7
3. Países en Desarrollo	11,8	16,9	17,5	3,9	58,1	13
África	3,7	5,3	-3,6	-0,8	27,3	6,1
Asia	1,7	2,4	-7,2	-1,6	17,9	4
América Latina	6,4	9,2	28,3	6,3	12,9	2,9
4. Mundo	0	0	0	0	0	0

<sup>1</sup>El signo menos (-) en la primera columna indica importaciones netas. En ausencia de signo, los números se refieren a exportaciones netas.

<sup>2</sup>El efecto neto se ha calculado multiplicando la diferencia entre las participaciones de 1970 y 1990 por las importaciones agrícolas totales durante el último año. El signo menos (-) indica pérdida de la demanda debido a una menor participación en las importaciones o a una mayor participación en las exportaciones. En ausencia de signo, los números indican una demanda creciente debida a una menor participación en las exportaciones o a una mayor participación en las importaciones.

Fuente: UNCTAD, *Yearbook of International Commodity Statistics 1986-1992*.

## 1.2. El sistema comercial

Las consecuencias que se derivan de las políticas proteccionistas y distorsivas en Agricultura, y la necesidad de corregirlas han sido objeto de estudio y debate desde los comienzos del GATT, pero no fue hasta la Ronda Uruguay que se llevaron a cabo exhaustivas negociaciones y se alcanzó un resultado concreto. En 1957, en la duodécima sesión de las PARTES CONTRATANTES, se conformó un Panel de Expertos, presidido por el Profesor Gottfried Haberler, para examinar las tendencias del comercio internacional, evaluar su futuro y preparar un informe y sugerencias para promover los objetivos del sistema de comercio multilateral.

El informe del panel resaltó que una pequeña reducción en la producción o un incremento en el consumo de productos agrícolas en América del Norte y en Europa Occidental, al moderar sus políticas proteccionistas, les permitiría aumentar sus importaciones de manera considerable en vista del tamaño de sus mercados internos. El informe criticó sus políticas de subsidios domésticos y a la exportación, que resultaban perjudiciales para los productores competitivos de todo el mundo.

El informe remarcó la importancia de las medidas de ajuste estructural para minimizar los efectos dañinos del proteccionismo agrícola sobre el consumo. Recomendó reemplazar el sostenimiento de los precios por pagos suplementarios directos no ligados con la producción, anticipando lo que serían en algunos años las políticas de caja verde en discusión.

Finalmente se hizo referencia al hecho de que todo el sistema de liberalización del comercio internacional basado en el GATT se pondría en serio peligro a menos que se encontrara una solución a los problemas de los productores de bienes primarios, la cual estaba casi exclusivamente en manos de los países altamente industrializados.

El intenso trabajo que surgió como consecuencia de este informe no produjo ningún resultado en la práctica, y durante más de dos décadas no se examinaron ni analizaron en detalle ninguna de sus recomendaciones. En las Rondas de negociaciones multilaterales que siguieron (Dillon, Kennedy y Tokio), las concesiones

agrícolas se negociaron entre las PARTES CONTRATANTES, sin tocar las políticas vigentes. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias firmado en la Ronda de Tokio incluyó disciplinas sobre el uso de subsidios en el sector agrícola, pero su falta de precisión llevó a que en una etapa posterior existieran interpretaciones divergentes entre los miembros.

En 1982 la Conferencia Ministerial de las PARTES CONTRATANTES decidió instrumentar un programa de trabajo que, entre distintos temas, incluyera al comercio agrícola. Exigía recomendaciones sobre todas las medidas que afectarían al comercio, al acceso a los mercados, a la competencia y a la oferta, teniendo en cuenta la necesidad de lograr un equilibrio entre los derechos y las obligaciones dentro del GATT y la situación de los países en desarrollo. Para lograr estos objetivos, la Declaración Ministerial estableció un Comité de Comercio Agrícola, que debía emitir recomendaciones para las PARTES CONTRATANTES durante su Sesión Cuadragésima de 1984.

El Comité llevó a cabo un análisis profundo de los problemas del sector agrícola y formuló propuestas para resolverlos. Realizó una serie de recomendaciones que están contenidas en el documento L/5753 de 1984, las que fueron adoptadas por las PARTES CONTRATANTES. Entre ellas se encontraba la sugerencia de que todos los subsidios que afectarían al comercio agrícola deberían incorporarse dentro del ámbito de las reglas y disciplinas fortalecidas del GATT.

El programa de trabajo de la Declaración Ministerial de 1982 y la implementación de los compromisos asumidos nunca se materializó. Desde el año 1983 en adelante hubo un creciente movimiento destinado a lanzar una nueva ronda de negociaciones multilaterales. A medida que este movimiento iba ganando fuerza, hacía tambalear el trabajo realizado dentro del marco de la Declaración Ministerial de 1982. Sin embargo, los compromisos ministeriales sirvieron como base para establecer el alcance de las negociaciones que, por primera vez, se centraban en cuestiones no-arancelarias, es decir, en aspectos estructurales que impedían la evolución del comercio internacional. Luego de casi tres décadas, la agricultura adquirió un papel preponderante en las negociaciones multilaterales.

## 2. La política económica de las negociaciones

Antes de ahondar en los detalles de las políticas sobre Agricultura y de la caja verde en la Ronda Uruguay, vale la pena considerar brevemente el entorno económico y las intenciones de las principales fuerzas políticas que hay detrás del esfuerzo por fomentar un nuevo ejercicio de comercio multilateral.

Luego de dos sucesivas crisis del petróleo, en 1973 y 1979, comenzó un ciclo de estancamiento y recesión que se extendió durante los diez años siguientes. Especialmente tuvo su impacto sobre las naciones en desarrollo, particularmente los países de América Latina y África que registraban caídas anuales promedio de sus respectivos PIB del orden del 0,5% y 0,9% durante los años ochenta. Las principales características de esta situación fueron un alto desempleo de los factores de producción (capital físico y mano de obra), la escasez y concentración del capital financiero en pocos mercados, los inmensos déficit gemelos (cuenta fiscal y cuenta corriente), la deuda externa creciente de los países en desarrollo y el deterioro de las posiciones fiscales y de la balanza de pagos en algunas de las economías más importantes, como por ejemplo la de los Estados Unidos.

Un punto importante diferenciaba a los Estados Unidos de otras economías de la OCDE: el papel del dólar como moneda de reserva e instrumento para el comercio internacional y las transacciones financieras. Debido a los objetivos conflictivos de la Reserva Federal (combatir la inflación y promover el pleno empleo) se produjeron frecuentes movimientos en las tasas de interés y tipos de cambio, con el consecuente impacto negativo sobre las expectativas de inversión y el agregado de una mayor incertidumbre económica generalizada.

Esta evolución de la economía internacional provocó discusiones académicas y políticas con vistas a enfrentar la caída y revertir el ciclo negativo. El papel que el comercio pudo tener en esto ha hecho que se promoviera una nueva ronda de negociaciones multilaterales. Se argumentó que la apertura de los mercados les daría más previsibilidad y confianza a las operaciones comerciales, y por lo tanto ayudaría a restituir el

crecimiento. En los círculos políticos y comerciales, la ronda era vista como una oportunidad de expandir el mercado mundial, especialmente para bienes y servicios con alto contenido tecnológico en los que las economías centrales tenían una ventaja competitiva. Era necesaria una mayor escala de producción para ganar eficiencia y generar rentas adicionales. El problema era cómo comprometer a los países en desarrollo en negociaciones que incluyeran a esos sectores cuando existía un programa de trabajo lanzado por la Conferencia Ministerial del GATT de 1982, concentrado en el comercio en los sectores tradicionales. Resultaba imprescindible ofrecerles a los países en desarrollo algo significativo a cambio de la liberalización de los nuevos sectores. La reducción de barreras a la importación y de distorsiones en agricultura, textiles y vestimenta fue la compensación lógica, teniendo en cuenta que los países en desarrollo, siendo los productores más eficientes, tenían un claro interés en ello.

El movimiento hacia un comercio multilateral ofrecía una estrategia de tres puntas, en los niveles doméstico, bilateral y multilateral.

En el plano doméstico, los países desarrollados sostuvieron el apoyo a la ronda con políticas de ajuste y políticas compensatorias que cubrían las pérdidas que sufrieron los productores agropecuarios, los empresarios y la mano de obra empleada en la agricultura y en otros sectores tradicionales. El objetivo fue neutralizar su oposición al cambio en las políticas, garantizando sus ingresos históricos. La Reforma Mc Sharry de la UE, aprobada al final de la Ronda, constituyó una demostración clara de esto. La acción llevada a cabo por la ofensiva de intereses domésticos en pos de convencer a las Cámaras y a la opinión pública de las ventajas de la apertura de los mercados de alta tecnología y de servicios al mundo complementó la primera acción defensiva. En los países en desarrollo, los sectores tradicionales tuvieron un papel ofensivo, al tiempo que los representantes de los nuevos sectores no conformaron bloques de poder lo suficientemente fuertes como para disuadir a las autoridades de unirse a negociaciones venideras.

En el plano bilateral, Estados Unidos ejerció un fuerte liderazgo al promover y presionar a favor de una nueva ronda. El Congreso y el sector económico (las coaliciones agrícola, industrial y de los servicios) acompañaron a la Administración en su tarea persuasiva centrada en los principales socios comerciales. Japón y la CEE ayudaron en este proceso, aunque no de manera tan efusiva como los Estados Unidos, debido a los recelos de sus respectivas comunidades agrícolas con las negociaciones comerciales.

En el frente multilateral, las instituciones financieras multilaterales, el FMI y el Banco Mundial apoyaron a la Secretaría del GATT con su análisis e investigación sobre las ventajas que tendría una nueva ronda para la economía mundial. Las tres instituciones gradualmente desarrollaron una relación más estrecha que se manifestó, entre otras cosas, en el estudio regular de la interrelación entre comercio, finanzas y políticas monetarias. El Grupo Consultivo de los Dieciocho<sup>2</sup>, presidido por el Director General del GATT, Arthur Dunkel, resultó tener un papel clave en la consideración de esta conexión y dio lugar a importantes discusiones sobre ese asunto. Se elaboraron dos visiones principales a partir de estas discusiones.

Una de ellas analizaba el sistema de comercio y los asuntos de la economía mundial desde un punto de vista estático. Manifestaba que los beneficios comerciales surgían de cambios en el mix productivo hacia los sectores tecnológicos que están menos expuestos a la competencia y que por consiguiente dan ganancias monopólicas u oligopólicas. Las principales cuestiones que presentaba este modelo se relacionaban con la cantidad de recursos necesarios para financiar el cambio tecnológico y el mercado receptivo de bienes y servicios de alta tecnología en un contexto de bajo crecimiento y serios desequilibrios en la distribución del ingreso entre países. Algunos participantes señalaban el riesgo de tensiones y bilateralismo que hubiese implicado este tipo de enfoque de las negociaciones, de haberse fomentado.

La segunda visión resaltaba el punto de vista de la dinámica de la economía y la importancia de expandir los mercados para mejorar la especialización del comercio y aumentar la participación de los países en desarrollo en la economía mundial. Ella dominó el espíritu de la Ronda Uruguay pero resultó ser una tarea inconclusa, tal como puede traslucirse de las presentes negociaciones de la Ronda Doha. La reducción sustancial de la ayuda y la protección que se le brinda a la Agricultura y la preservación del espacio de política para que los

<sup>2</sup> El G-18 se creó en 1975 para seguir los desarrollos en comercio internacional y adelantarse a los repentinos disturbios ocasionados al sistema de comercio multilateral. Se reunió a nivel ministerial y de altos funcionarios públicos. Entre sus miembros se encontraban Australia, Canadá, la Unión Europea, Japón, Suiza, los Países Nórdicos, Corea, Argentina, Brasil e India.

países en desarrollo instrumenten políticas industriales son todavía asuntos controvertidos, independientemente de sus efectos positivos en los ingresos, el crecimiento y la demanda de importación.

La confrontación de intereses a corto y largo plazo de los participantes parecía estar a la cabeza de las dificultades en alcanzar un entendimiento común para avanzar en las negociaciones multilaterales. Fue el principal obstáculo en la Ronda Uruguay y sigue siéndolo en la Ronda Doha, que se ha prolongado hasta ahora por los fuertes intereses mercantilistas relacionados con la visión estática de la economía política.

### 3. La Ronda Uruguay

#### 3.1. Mandato y Propuestas

La Declaración Ministerial de Punta del Este del 20 de septiembre de 1986, que lanzó la Ronda Uruguay, por primera vez incluyó exhaustivas negociaciones en Agricultura dentro de una ronda multilateral. Los términos de referencia relevantes tenían por objeto lograr una mayor liberalización y enmarcar todas las medidas que afecten el acceso de las importaciones y competencia de las exportaciones dentro de reglas del GATT reforzadas y efectivas. Con relación a la ayuda interna, se propuso aumentar la disciplina en el uso de todos los subsidios directos o indirectos.

Las primeras reuniones del Grupo de Negociaciones en Agricultura estuvieron principalmente dedicadas a discusiones sobre la situación de la producción, del comercio agrícola y los principios sobre los que se deberían basar las propuestas. La presentación de la propuesta de los Estados Unidos durante la tercera reunión que se llevó a cabo en septiembre de 1987 marcó la transición hacia la etapa de discusión de las soluciones específicas a los problemas que afectan al sector. Esta presentación aceleró el proceso de negociación, por lo que en la cuarta reunión, celebrada en octubre, la CEE y el Grupo Cairns también emitieron propuestas. A fines de 1987, los países Nórdicos y Japón produjeron otros documentos de negociación.

La presentación de los Estados Unidos (MTN.GNG/NG5/W/14) del 7 de julio de 1987 propuso eliminar la protección en la frontera, la ayuda interna y los subsidios a la exportación en un período de diez años. Hacía referencia a una serie limitada de políticas de apoyo doméstico para que estuvieran exceptuadas de los compromisos de reducción. Tales políticas tenían que ser neutrales para la producción y para el comercio o bien tener un efecto tan leve como para ser intrascendentes. De manera específica, mencionaba: (i) ingreso directo u otros pagos desacoplados de la producción y de la comercialización, entre los que se incluyen aquellos que constituyen una red de seguridad contra los desastres naturales y otras circunstancias extraordinarias, y (ii) programas de buena fe de ayuda externa e interna.

La Unión Europea en su propuesta (MTN.GNG/NG5/W/20) del 26 de octubre de 1987, se refirió a la importancia de reducir la incertidumbre, el desequilibrio y la inestabilidad imperantes en los mercados agrícolas mundiales a través de la implementación equilibrada de reformas concertadas en la política agrícola, entre las que se incluían: (i) un mejor control de la producción con los medios apropiados, entre ellos por medio de la reducción escalonada de la ayuda que directa o indirectamente afecta al comercio de productos agrícolas, (ii) un incremento en la sensibilidad de la agricultura a las señales del mercado, y (iii) la apelación a métodos de apoyo al ingreso a los agricultores a través de un mayor uso de ayuda directa no relacionada con la producción, cuando corresponda.

El Grupo Cairns, que presentó su documento (MTN.GNG/NG5/W/21) el mismo día que la CEE, declaró que se deberían concertar las reglas y disciplinas del GATT para prohibir el uso de todo subsidio y cualquier otra medida de ayuda del gobierno, inclusive las transferencias al consumidor, que tuvieran un efecto sobre el comercio agrícola.

Fue más explícito que los Estados Unidos y la CEE en relación a las medidas que estarían exentas de los compromisos de reducción en ayuda interna. Indicaba que estas medidas serían permisibles sólo si sus efectos en la producción y el comercio fueran insignificantes. Estarían exceptuadas bajo ciertas condiciones prescriptas y fuertemente circunscriptas en relación a los siguientes elementos: (i) ayuda directa al ingreso desacoplada de la producción y la comercialización; (ii) ajuste o ayuda a la redistribución de recursos que tenga

un impacto insignificante en la producción y el comercio o que actúe para reducir los niveles de producción/exportación; (iii) ayuda específica para productos no-commodities para el desarrollo de infraestructura para cubrir investigación, extensión, educación, información comercial, inspección, control de calidad, plagas y enfermedades; (iv) medidas específicas de ayuda contra catástrofes naturales; (v) ayuda a personas necesitadas por medio de la provisión de alimentos para el consumo doméstico de modo que no obstaculice el comercio ni se discrimine en contra de las importaciones; y (vi) ayuda al exterior con alimentos con fines humanitarios que respeten las obligaciones equivalentes a aquellas que se aplican a las transacciones por disposición de excedentes.

Un año después, el 13 de setiembre de 1988, los Estados Unidos abordaron la cuestión de una medida global de la ayuda (MGA) en un nuevo documento (MTN.GNG/NG5/W/75), en el que sugirieron que se podría desarrollar de un modo que reflejara el nivel de ayuda que proporcionara cualquier política que las PARTES CONTRATANTES decidieran abordar a través de la Ronda Uruguay. Sobre esta cuestión, la opinión de los Estados Unidos era que esas significativas exclusiones serían una ayuda para los productores que no afectaría la producción y una ayuda alimentaria genuina. También para ciertos países en desarrollo, los subsidios específicos para los productos *no-commodities* podrían estar excluidos de la cobertura para el desarrollo económico en el largo plazo.

Por su parte, la CEE retomó este tema en tres documentos sucesivos con fechas del 21 de octubre del mismo año, del 10 de julio de 1989 y del 20 de diciembre de 1989.<sup>3</sup> En el primero de ellos se sugería que parecía apropiado hacer que la cobertura de las políticas siguiera siendo lo más global posible hasta que las discusiones ayudaran a clarificar más las medidas a excluir. En cualquier caso, resultó de utilidad decidir monitorear las medidas de ayuda que no estarían incluidas en la medida global.

En el segundo documento, la CEE comentó de manera más explícita la Medida Global de la Ayuda (MGA) y la comparó con las estimaciones del de la OCDE del PSE<sup>4</sup> que divide las medidas de política en: sostenimiento de los precios del mercado, pagos directos, reducción de costos de los insumos, servicios generales, apoyo subnacional y otras medidas. LA CEE expresó que para diseñar un instrumento de negociación era suficiente, en esa etapa, limitar la cobertura de la MGA a las políticas que tuvieran el impacto más significativo sobre la decisión de producir de un productor agrícola. A estas políticas se las identificó como aquellas incluidas en "sostenimiento de los precios del mercado", "pagos directos" y "costos de los insumos".

El último documento no agregó ninguna otra especificación a la separación de las medidas de ayuda en distorsivas y neutras, desde el punto de vista de la producción y el comercio. Resultó interesante a raíz de cómo la CEE calificó en aquel momento las otras políticas bajo el PSE. Decía que el desarrollo de la ayuda no ligada a la producción podría contribuir a resolver los problemas agrícolas, pero que no podría ser concebible establecer un acuerdo sobre una ayuda "desacoplada" general, la cual, sin algún mecanismo de estabilización de precios adecuado, tendría el mismo efecto perverso sobre la producción que los regímenes que estaban vigentes.

Este último punto fue relevante en las discusiones del Grupo de Negociación Agrícola, presidido por Art de Zeeuw de los Países Bajos. De hecho, algunos miembros del Grupo Cairns, particularmente la Argentina, presentaron la cuestión de un tope a la ayuda interna total, inclusive aquellas políticas que estarían exentas de reducciones. Se propuso dejar en los gobiernos nacionales la decisión de cómo orientar la ayuda interna dentro de un compromiso general de reducir sustancialmente las políticas más distorsivas, y no exceder un límite general basado en el promedio del PSE para el período más reciente. La investigación que realizó la OCDE respecto a políticas menos distorsivas fue un importante aporte para sostener esta idea, ya que mostró que ninguna política podría ser considerada neutral y sin impacto sobre la producción y el comercio agrícola.

<sup>3</sup> MTN.GNG/NG5/W/82; MTN.GNG/NG5/W/96; y MTN.GNG/NG5/W/145.

<sup>4</sup> *Producer subsidy equivalent* o Subsidio Equivalente al Productor, a saber, la cantidad necesaria para compensar a los agricultores por la abolición de las transferencias que reciben de los consumidores (por la protección en fronteras) y de los subsidios de los gobiernos.

En Julio de 1990, luego de tres años y medio de negociaciones, De Zeeuw produjo un texto sobre Agricultura (MTN.GNG.NG5/W/170) que fue presentado como base para un acuerdo. Con respecto a la ayuda interna, enunciaba varias políticas a ser exceptuadas de los compromisos de reducción, las que eran similares a aquellas a las que ya se había hecho referencia en las propuestas de los Estados Unidos, de la CEE y del grupo Cairns. No se hacía mención alguna a un techo o a un límite a la ayuda interna total.

A pesar de que la Conferencia Ministerial de Bruselas en diciembre de 1990 fracasó, el texto de De Zeeuw siguió sirviendo de guía para las negociaciones en Agricultura. Posteriormente sirvió de material básico para elaborar el texto Dunkel de diciembre de 1991 que contenía los resultados preliminares que dieron lugar al Acta Final de la Ronda Uruguay.

### 3.2. Investigación de la OCDE

Luego del lanzamiento de la Ronda Uruguay, los Ministros de Agricultura en la OCDE, durante su Reunión Ministerial de 1987, le solicitaron a la Secretaría instrumentar un programa de trabajo destinado a facilitar la reforma de la política agrícola de modo tal de lograr que el sector fuera más sensible a las señales del mercado. El término “desacoplamiento” se utilizó por primera vez en el Comunicado de 1998 de los Ministros de Agricultura, señalando la intención de que las “medidas de política tuvieran mínimos efectos distorsivos sobre el comercio o sobre la producción”. Así, la OCDE procedió a elaborar una serie de criterios y una lista específica de políticas que se usaron posteriormente para definir y detallar las políticas de ayuda exceptuadas de los compromisos de reducción en el Acuerdo Final de la Ronda Uruguay.

Luego, la Secretaría inició una investigación sobre el desacoplamiento que dio origen a dos definiciones diferentes de desacoplamiento. Una menos restrictiva, cuando una medida de política no se traducía en niveles de producción o de comercio diferentes de aquellos que se hubieran presentado en ausencia de esa medida. La otra, de un tipo más restrictivo, requería, sumada a la condición anterior, que el ajuste de cantidad por cualquier shock externo no debería alterarse de ningún modo. Con respecto a la aplicación práctica de estas definiciones, consideró que ninguna medida de política podría satisfacer plenamente tales condiciones o requerimientos.

Los productores agrícolas, que tienen naturalmente aversión al riesgo, tenderían a evaluar cualquier medida que redujera el riesgo o incrementara las ganancias agrícolas como una señal positiva para seguir produciendo. De algún modo, estarían respondiendo de manera positiva al comportamiento de los gobiernos de apoyo a sus actividades.

Uno de los documentos de investigación concluyó que “...el hecho de que los programas que benefician a los agricultores sean reemplazados por nuevos programas que también benefician a los agricultores confirma la impresión de que uno tiene que ser agricultor para poder beneficiarse. La compensación para seguir produciendo probablemente sea incierta pero tiene un valor esperado positivo. Los productores agrícolas quizás perciban que la probabilidad de recibir pagos futuros dependa de la producción actual” (Antón, 2001: 29). “Por ejemplo, la decisión de incluir pagos por área calculados en referencia a un área y rinde anual base podría crear la expectativa de que, en algún momento en el futuro, la política se ajustará, y que el uso de la tierra y los rindes actuales podrían ser la base para el cambio. Este podría ser un supuesto lógico dado el comportamiento de los gobiernos” (Antón, 2001: 29).

A pesar del hecho de que ninguna medida de política se encontraba en condiciones de ser considerada totalmente desacoplada, la Secretaría emprendió una investigación empírica que llevó a demostrar que el sostenimiento de los precios, las primas de complemento como alternativa a un préstamo (*loan deficiency payments*) y los subsidios a los insumos fueron las políticas que tuvieron los efectos más significativos sobre la producción, a diferencia de aquellas relacionadas con la ayuda desacoplada del ingreso y con los servicios generales.

## 4. El Acta Final

### 4.1. Dos años más de negociaciones

El 20 de diciembre de 1991, el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales presentó el Borrador del Acta Final que contenía el resultado de las negociaciones sobre comercio multilateral. La CEE y algunas otras PARTES CONTRATANTES<sup>5</sup> rechazaron el texto específico sobre Agricultura sosteniendo que les estaba exigiendo un precio exageradamente alto. La CEE insistió con que los compromisos expuestos habían ido más allá de la reforma de su Política Agrícola Común (PAC) al reducir la cobertura de las políticas permitidas (verdes) y, por consiguiente, imponer severas limitaciones al proceso de reforma.

Durante el primer semestre de 1992, la CEE mantuvo una serie de discusiones bilaterales con los Estados Unidos en la búsqueda de un entendimiento de los asuntos pendientes que, según su opinión, impedían un acuerdo final. Consideró que una vez que se llegara a un acuerdo con los Estados Unidos, las otras partes contratantes se unirían.

Entre los pedidos presentados por la CEE se aceptaban los pagos por hectárea y cabeza de ganado como política ecológica permanente, medida en el eje de la reforma de la PAC recientemente aprobada por su Consejo de Ministros. Además, la CEE exigió la posibilidad de introducir cultivos no comestibles en las áreas retiradas de la producción (*set aside areas*).

Luego de más de un año y medio de negociaciones y un arreglo interino ya firmado (el Acuerdo de Blair House), los Estados Unidos y la CEE cerraron un acuerdo final basado en los requerimientos antes mencionados. Además de esto, se decidió aliviar los compromisos de reducción sobre la ayuda interna distorsiva y los subsidios a la exportación. La CEE aceptó, como compensación, considerar las primas de complemento como alternativa a un préstamo (*loan deficiency payments*) utilizadas por los Estados Unidos basadas en hectáreas y rendimientos fijos como política permitida. Además, se comprometía a retirar el 10% de la tierra para cultivo y renunció a cualquier rebalanceo (aumento de aranceles a la importación de semillas oleaginosas y sus derivados y de cereales).

### 4.2. El Acuerdo sobre la Agricultura

Las principales disposiciones sobre las políticas permitidas (caja verde) están incluidas en el Artículo 6 (Sección IV) y en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Los criterios básicos para eximir a las políticas del compromiso de reducción siguen la línea desarrollada por la OCDE y retomada por algunas de las propuestas de las PARTES CONTRATANTES y los informes de la Secretaría del GATT. Establece que estas políticas no tengan ningún efecto distorsivo, o a lo sumo, tengan un mínimo efecto sobre la producción y el comercio; que se debe propiciar el apoyo pertinente a través de un programa gubernamental con financiamiento público (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no incluya transferencias de los consumidores; y que la ayuda en cuestión no debe tener el efecto de sostener el precio de los productores.

El Anexo 2 incluye la siguiente lista de medidas permitidas, sujetas a los criterios antes mencionados y a las condiciones específicas adjuntas: (i) programas gubernamentales de servicio (investigación, lucha contra plagas y enfermedades, servicios de formación, servicios de inspección, servicios de comercialización y promoción institucional y obras públicas de infraestructura); (ii) ayuda alimentaria interna y constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria; (iii) pagos directos a los productores; (iv) socorro en caso de desastres naturales; (v) programa de seguro a los ingresos; (vi) asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de productores; (vii) asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión; (viii) programas ambientales; (ix) asistencia regional.

---

<sup>5</sup> Japón, Nueva Zelandia, Noruega y Corea.

Los pagos directos están contemplados en su forma más pura, es decir, totalmente desacoplados y sin requerir de producción. Además, éstos se pueden ligar a áreas y rindes de producciones pasadas, siguiendo los criterios que acordaron la CEE y los Estados Unidos.

El trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en el área de la ayuda interna incluye el desarrollo agrícola y rural como parte integral de los programas de fomento de los países en desarrollo. Contempla que, además de las exenciones generales de los compromisos de reducción disponibles bajo la "caja verde", las políticas de ayuda que se encuentran dentro de estos programas y que caen dentro de la categoría "ámbar" también podrían estar exentas de reducción. Del mismo modo, los subsidios a la inversión que generalmente están destinados a la agricultura en los países en desarrollo, y la ayuda a los productores para fomentar la diversificación y disuadirlos de cultivar estupefacientes ilícitos, también están exentas.

## 5. Conclusiones

Como se vio en los párrafos anteriores, si la brecha entre las diferentes posiciones en las políticas permitidas (caja verde) no se hubiera acortado, habría sido imposible construir el pilar de la ayuda interna y por ende finalizar las Negociaciones sobre Agricultura y la Ronda Uruguay. Arribar a coincidencias en relación con la caja verde fue una de las condiciones necesarias para que los países de la OCDE superaran la fuerte resistencia doméstica contra la reforma originada en el sector agrícola y los intereses relacionados con ella.

El acuerdo que se logró finalmente en Agricultura estaba basado en una compleja arquitectura reflejada en los tres pilares (ayuda interna, acceso a los mercados y subsidios a la exportación). Estos pilares están íntimamente conectados y se los debería trabajar en paralelo para reducir la ayuda y la protección, y con el tiempo equiparar el nivel de liberalización de la agricultura con el de los bienes no agrícolas.

El camino a seguir, tal como lo demuestra la prolongada Ronda Doha, es muy difícil y está minado de obstáculos. La agricultura es nuevamente el área central de las negociaciones, y la ayuda interna es tema de controversias.

A pesar de los cambios producidos en los desembolsos presupuestarios en los países de la OCDE desde 1994 en adelante, todavía queda un largo camino por recorrer dado que el nivel total de ayuda continúa siendo extremadamente alto. Además, la significativa falta de equilibrio entre los diferentes conjuntos de políticas es evidente. En 2006, la ayuda a los productores agrícolas en la OCDE se estimaba en US\$ 268.000 millones, 27% del ingreso de los agricultores o del valor de las exportaciones agrícolas a nivel mundial. La participación de las formas más distorsivas de ayuda, aquellas basadas en los subsidios a los precios y a los insumos, todavía era del 64% del PSE total. Parte de la reducción que mostró respecto a la participación del 86% que presentaba en 1986-88 se debió a la suba en los precios internacionales de las *commodities*.

Precisamente, el presente ciclo en el precio de las *commodities*, que parece ser duradero, constituye un importante incentivo para perseguir el proceso de reforma en Agricultura y propiciar una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio mundial.

## Referencias bibliográficas

### 1. Documentos de la Ronda Uruguay

GATT (1986). *Ministerial Declaration on the Uruguay Round*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. MIN. DEC. 20 de septiembre.

GATT (1990). *Framework Agreement on Agriculture reform programme. Draft text by the Chairman*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. Negotiating Group on Agriculture. MTN.GNG/NG5/W/170. 11 de Julio.

GATT (1991). *Options in the Agriculture Negotiations. Note by the Chairman*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. Negotiating Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/AG/W/1. 24 de junio.

GATT (1991). *Draft Final Act embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Trade Negotiations Committee. Restricted. MTN.TNC/W/FA. 20 de diciembre.

GATT (1994). *The Final Act of the Uruguay Round*. Uruguay Round. NUR084. 15 de abril.

### 2. Propuestas durante la Ronda Uruguay

#### *Grupo Cairns*

GATT (1987). *Cairns Group Proposal to the Uruguay Round*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. Negotiating Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/21. 26 de octubre.

#### *CEE*

GATT (1987). *European Communities proposal for multilateral trade*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. Negotiating Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/20. 26 de octubre.

GATT (1988). *An approach for a concerted reduction of support in the long term. Submitted by the European Community*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. Negotiating Group on Agriculture. MTN.GNC/NG5/W/82. 21 de octubre.

GATT (1989). *The EC approach on aggregate measurement of support*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. Negotiating Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/96. 10 de Julio.

GATT (1989). *Global proposal of the European Community on the long term objectives for the multilateral negotiation on Agricultural questions*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. Negotiating Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/145. 20 de diciembre.

#### *EE.UU.*

GATT (1987). *United States proposal for negotiations on Agriculture*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. Negotiating Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/14. 7 de Julio.

GATT (1988). *Elaboration of the United States Proposal on Agriculture. The Aggregate Measure of Support*. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. Negotiating Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/75. 13 de septiembre.

### 3. Informes del GATT

Haberler, G., J. Meade, R. de Oliveira Campos y J. Tinbergen (1958). *Trends in International Trade: a Report by Panel of Experts*. Ginebra: GATT.

Leutwiler, F. (1985). *Trade Policies for a better future: proposals for action*. Ginebra: GATT.

OMC. *Estadísticas del Comercio Internacional*. Varios años. Ginebra: OMC.

### 4. Documentos de la OCDE

Antón, J. (2001). *Decoupling: a conceptual overview*. París: OECD.

Antón, J. (2005). *The impact on investment and production of different agricultural policy instruments. Principal findings*. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. Committee for Agriculture. Working Party on Agricultural Policies and Markets. OECD. AGR/CA/APM (2005) 12/FINAL. 3 de junio. París: OECD.

Antón, J., F. Junker y C. Giner. (2005). *Decoupling: illustrating some open questions on the production impact of different policy instruments*. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. Committee for Agriculture. Working Party on Agricultural Policies and Fisheries. AGR/CA/APM (2005) 11/FINAL. 3 de mayo. París: OCDE.

OCDE. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Años 1988 a 2007. París: OCDE.

OECD Observer (2006). *Decoupling Agricultural support from production*. OECD Policy Brief. Noviembre. París: OCDE.

### 5. Otras publicaciones

Dicke, Detlev Christian y Ernst-Ulrich Petersmann (editores) (1989). *Foreign trade in the present and a new international economic order*. Boulder y Friburgo: Westview Press y University Press.

Hufbauer, G. y J. Schott (1985). *Trading for growth: the next round of trade negotiations*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Hathaway, D. (1987). *Agriculture and the GATT: Rewriting the rules*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Informes anuales del FMI y del Banco Mundial.