

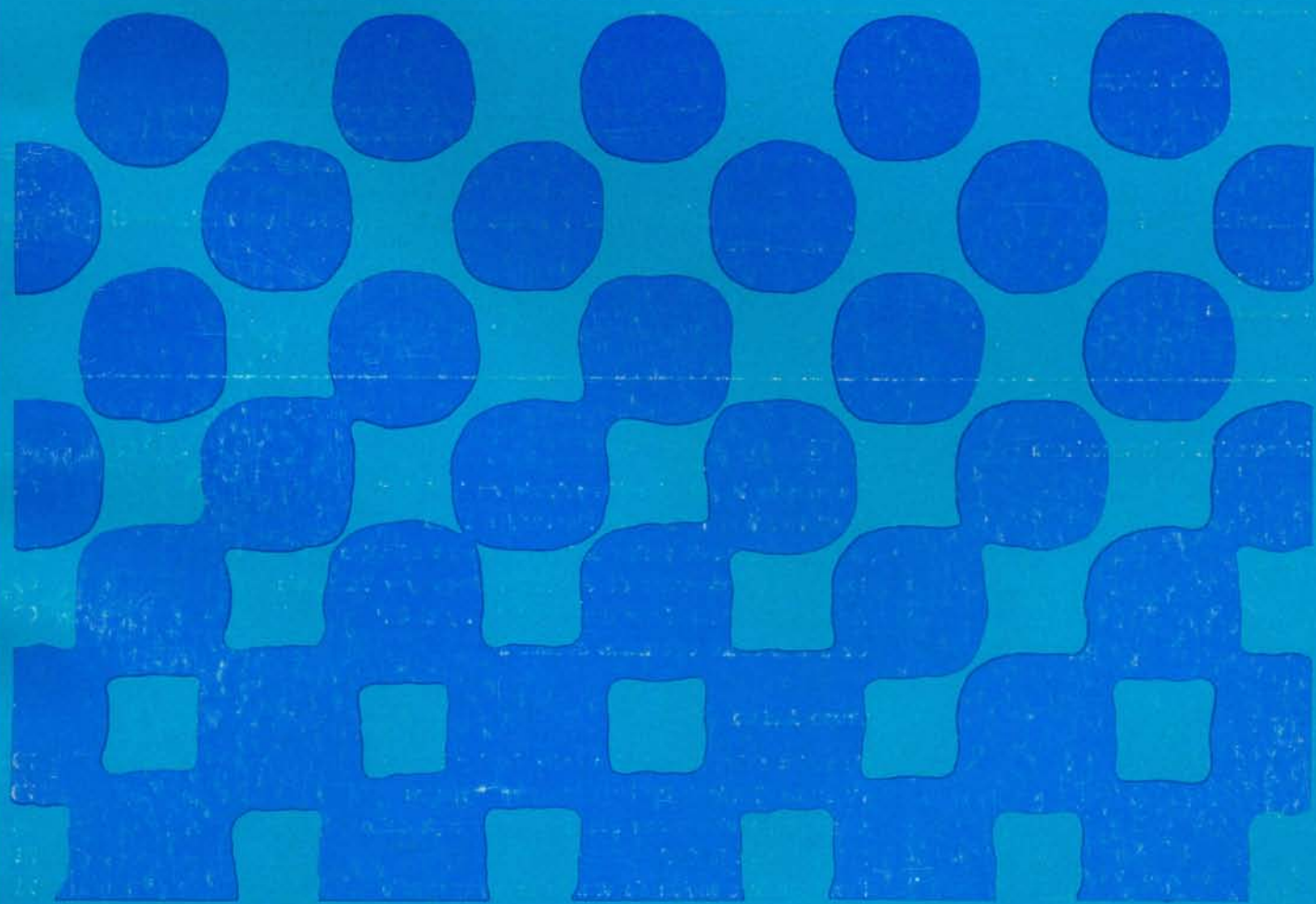
integración latinoamericana

66

revista mensual
del intal

marzo 1982
año 7

Economía clásica, términos
de intercambio e integración
en América Latina



derecho de la integración

estudios

Nota sobre la asimetría en el régimen jurídico económico del comercio internacional de productos agropecuarios e industriales

Eduardo R. Conesa*

Introducción

Es bien sabido que en la posguerra, en razón del establecimiento del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), se ha producido una considerable reducción de tarifas y restricciones al comercio internacional de productos industriales. Esta rebaja ha posibilitado que el comercio internacional crezca en la posguerra a niveles del orden de 8 por ciento anual en términos reales. Particularmente importantes han sido las rebajas tarifarias negociadas por los propios países industriales en la Ronda Kennedy en el decenio de 1960 y en la reciente Ronda de Tokio del GATT, que culminara en 1979.¹

Esta liberalización del comercio ha permitido el considerable crecimiento económico de posguerra, merced a la utilización de economías de escala y de los efectos dinámicos que sobre el crecimiento tiene la competencia, como medio para lograr una mejor asignación de los recursos y una mejor división del trabajo por la vía de las ventajas comparativas.

Lamentablemente en el comercio internacional de productos agropecuarios no ha existido tal tendencia liberadora, todo lo contrario. Las restricciones a la importación, las cuotas, los prelievos, los permisos de importación, las restricciones sanitarias de contenido proteccionista han sido y son al presente la regla en el comercio internacional de productos agropecuarios.²

* Director del INTAL.

¹ Conesa, Eduardo R. "Las exportaciones intralatinamericanas como motores del desarrollo", *Integración Latinoamericana*, n° 52, pág. 20.

² Yeats, Alexander J. *Trade Barriers facing Developing Countries*, The MacMillan Press Ltd., 1979.

La liberalización agrícola y su efecto sobre los precios

Este desarrollo desigual de las normas que rigen en el comercio de productos industriales, por un lado, y las que rigen en el comercio de los productos primarios, por el otro, han perjudicado y continúan dañando enormemente las posibilidades de desarrollo de nuestros países. No hay ninguna razón intrínseca o vinculada a la naturaleza de los productos agropecuarios en comparación con los productos industriales, que justifique esta dualidad de criterios. Antes bien, recientes estudios efectuados por la UNCTAD³ y la FAO indican que una liberalización del comercio de productos agropecuarios provocaría grandes beneficios a los países desarrollados y en desarrollo al mismo tiempo. Para ello, no tenemos más que analizar, por ejemplo, qué pasaría con los precios internacionales de ciertos productos claves de nuestra región en caso de liberalizarse su comercio internacional. Estos productos, a título de ejemplo, serían: el azúcar, el trigo y otros granos, la carne y los aceites vegetales.

En el caso del azúcar, el precio de este producto en los mercados mundiales subiría en 50 %, pero en Europa descendería 25 %, en Japón 45 % y en Estados Unidos un 15 por ciento.

En el caso del trigo, su precio en el mercado mundial se elevaría 30 %, pero el precio interno de la Comunidad Económica Europea y Japón disminuiría en un 50 por ciento.

En el caso de otros granos, su precio en el mercado internacional subiría 25 %, pero en la Comunidad Eco-

³ UNCTAD, "Agricultural Protection and the Food Economy Research", Memo N° 46, Ginebra, U.N., 30 de marzo, 1972.

nómica Europea bajaría 20 % y en Japón 60 por ciento.

En el caso de la carne, el precio de la misma en el mercado internacional subiría 20 %, pero en la Comunidad Económica Europea bajaría 40 por ciento.

En el caso de los aceites vegetales de soja y girasol, su precio en el mercado internacional subiría 10 %, pero descendería 25 % en Europa y 40 % en Japón.

Esto mejoraría enormemente los términos de intercambio de América Latina y nos permitiría utilizar los consiguientes recursos adicionales para acelerar nuestro ritmo de crecimiento y bienestar.

Por el otro lado, la liberalización del comercio de productos agropecuarios ocasionaría menores precios al consumidor en Europa y en Japón, con gran beneficio para la masa de la población consumidora de estos países.

Además, los precios más altos para los productos agropecuarios estimularían adicionalmente la producción, la exportación y el desarrollo por la vía de las ventajas comparativas de la región en sus productos básicos de exportación.

De acuerdo con los cálculos de la UNCTAD y la FAO, el aumento de las exportaciones de los países en desarrollo como grupo sería del orden de los 17.000 millones de dólares.⁴ No solamente los países en desarrollo se beneficiarían con la liberalización. Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Estados Unidos de América podrían incrementar sus exportaciones en 18.000 millones de dólares al año.

De acuerdo con los mismos cálculos, la remoción de la protección a los productos agrícolas incrementaría el producto bruto interno del mundo en aproximadamente 84.000 millones de dólares al año, de los cuales 38.000 millones beneficiarían a los países en desarrollo. Estos 38.000 millones significarían 5 % anual de expansión en el producto bruto interno.

Los beneficiarios de la liberalización agrícola

Es importante repetir que los primeros beneficiados con una política de liberalización del comercio de productos agropecuarios son los mismos países europeos y Japón. En efecto, en estos países se producirían varios efectos. En primer lugar, una reducción en el precio interno de los alimentos que ayudaría en la lucha contra la inflación y mejoraría el estándar de vida de las masas trabajadoras de estos países, que viven

en las ciudades. Es bien sabido que en Europa y Japón menos de 10 % de la población está constituida por agricultores. De manera que la liberalización del comercio de productos agropecuarios beneficiaría a 90 % de la población de estos países y sólo perjudicaría a 10 %. Esta política tendría, pues, una clara raigambre democrática.

En segundo lugar, debemos traer a colación el ejemplo que proporcionara Inglaterra hacia 1850 cuando se derogaron las llamadas "corn laws" (leyes de granos). La derogación de las tarifas de protección a los granos permitió rebajar el precio de los alimentos para la clase trabajadora inglesa y, de esa manera, reducir los costos de productos industriales. Ello permitió a Inglaterra competir sin dificultades en la exportación de manufacturas.

Si en la actualidad el Mercado Común Europeo decidiera seguir el ejemplo inglés de mediados del siglo pasado, no solamente aumentarían los salarios industriales reales sino que, además, se devaluaría el tipo de cambio al reducir las barreras arancelarias a las importaciones de productos agropecuarios. El tipo de cambio alcanzaría nuevos niveles de equilibrio que permitiría la exportación fluida de productos industriales en los cuales Europa tiene ventajas comparativas.

No podemos sustraernos a la tentación de mencionar los efectos del sistema restrictivo de Japón en el caso de la importación de carne. Así, en el período 1973-1976, un kilogramo de carne sin hueso costaba 20 veces más en Japón que en Argentina, 8 veces más en Japón que en Estados Unidos y 6 veces más en Japón que en el Mercado Común Europeo.⁵ La consecuencia de estos precios extremadamente elevados es que el consumo de carne en Japón es verdaderamente un lujo y, por lo tanto, se mantiene a un nivel de 3,8 kilogramos por año por habitante, contra 90 en Argentina, 50 en Estados Unidos y 25 en el Mercado Común Europeo. Es obvio que este sistema restrictivo priva a la población japonesa de un consumo básico para beneficio de una minoría superminúscula de productores de ese país. Nada justifica un tratamiento diferente al comercio internacional de productos agropecuarios en relación al comercio internacional de productos industriales. La libertad de comercio, salvo en el caso de la tarifa óptima, trae enormes beneficios para los dos sectores.

La sensibilidad de los precios agropecuarios

A veces se menciona la sensibilidad que el mecanismo de precios tiene en el sector agropecuario. Es cierto que las elasticidades de oferta y demanda tienden a ser menores en el caso de estos productos y que las condiciones meteorológicas no siempre permiten con-

⁴ Yeats, ob. cit., pág. 142.

⁵ FAO, "External Constraints on Latin American Agricultural Exports", Santiago, Chile, diciembre de 1978, pág. 116.

trolar el nivel óptimo de producción. De ahí, precisamente, la necesidad de crear un auténtico mercado mundial integrado para productos agropecuarios que pueda absorber fácilmente los impactos que sobre los precios tienen las condiciones meteorológicas ocurridas en una región determinada, en un punto determinado del tiempo.

La alta sensibilidad de los productos agropecuarios con respecto a los precios y la variabilidad de éstos es una razón más para el establecimiento de un sistema de precios internacional libre para estos productos, y no un argumento para destruir a las fuerzas del mercado.

Estabilización europea de precios y desestabilización mundial

Al respecto debe mencionarse la actitud de países como los del Mercado Común Europeo que, para estabilizar los precios internos de los productos agropecuarios a niveles excesivamente elevados, desestabilizan los precios en el mercado internacional de los mismos productos.

El ejemplo reciente del azúcar es bien conocido. Este producto tenía precios internos en la CEE cercanos a los 340 dólares por tonelada en el año 1977, contra un precio internacional de 180 dólares en el mismo año. El excesivo nivel de los precios internos de las comunidades europeas fomenta la producción interna de azúcar de remolacha. Como además, la Comunidad debe importar azúcar de los países africanos, por la preferencia del Convenio de Lomé, se produce un gran excedente de oferta en Europa. Para deshacerse de ese excedente, el Mercado Común Europeo no encuentra nada mejor que "tirar", a precios subsidiados, el excedente en el mercado mundial. Esto hace bajar los precios internacionales del azúcar con grave detrimento para muchos países de América Latina exportadores de este producto.

Este método de estabilizar los precios internos por medio de los llamados prelievos o derechos variables a la importación y, por otra parte, la política de fuertes subsidios a la exportación para financiar la exportación de excedentes causados por la misma política proteccionista, representa una conducta típicamente discutible. Para ponerlo en términos simples alguien dijo que es equivalente a la de un dueño de casa que limpia su propio jardín recogiendo la basura del mismo para arrojarla luego al jardín del vecino.

La asimetría productos agropecuarios versus productos industriales y el GATT

No obstante la falta de fundamento para un tratamiento diferencial de los productos básicos agropecua-

rios versus productos industriales, ambos están sujetos a regímenes jurídicos distintos en el comercio internacional.

En efecto, con respecto a los productos agropecuarios, las subvenciones a las exportaciones están permitidas. Sólo están prohibidas cuando el signatario que las concede: . . . "absorbe más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto considerado, teniendo en cuenta las partes que absorbían los signatarios en el comercio de ese producto durante un período representativo anterior, así como los factores especiales que puedan haber influido o influir en el comercio del producto". Así reza textualmente el artículo 10 del Código de Subvenciones.

Para los productos industriales, por el contrario, las subvenciones a las exportaciones están en principio prohibidas, tal como reza el artículo 9º de dicho código. Aparece, entonces, claramente con este ejemplo, una contradicción en el sistema del GATT, que discrimina fuertemente contra los países en desarrollo. En efecto, a éstos les interesa el liberalismo en el comercio de productos agrícolas y el proteccionismo en el comercio de los productos industriales. Las normas del GATT favorecen la posición contraria. Creemos que sería más justo, en virtud de las manifestaciones teóricas de buena voluntad de los países industriales que, por lo menos, como posición de mínima, se tendiera a un liberalismo del comercio mundial de todos los productos, sean agropecuarios, sean industriales.

Esta última proposición coincide, por otra parte, con el auténtico espíritu del GATT y con principios elementales de justicia que deben informar al derecho internacional económico.

En realidad, el espíritu de las normas del GATT tiene una supuesta intención benevolente para los países en desarrollo. En efecto, se dice "que no habrá presunción de que las subvenciones a la exportación concedidas por los países en desarrollo signatarios producen efectos desfavorables en el sentido de este acuerdo para el comercio o la producción de otro signatario. Dichos efectos desfavorables deberán ser mostrados con pruebas positivas, mediante un examen económico de sus repercusiones en el comercio o la producción de otro signatario". Debe quedar claro que esta norma nos es útil en cuanto a los productos industriales, pero se torna irrelevante en el caso de productos agropecuarios, porque en éstos, en general, en nuestros países no se necesitan subvenciones. Tienen ventajas comparativas naturales.

El GATT y las preferencias discriminatorias

Otro problema que plantea el derecho económico vigente se refiere a la discriminación que determinados países industrializados otorgan a favor de algunos paí-

ses en desarrollo, en detrimento de otros países en desarrollo. Esta discriminación tipificada en los acuerdos de Lomé, ataca la esencia del GATT por significar un ataque directo a la cláusula de la nación más favorecida en el artículo 1º del Tratado.

Es cierto que la llamada "cláusula de habilitación" sancionada en la Ronda de Tokio, como decisión unánime de las partes contratantes, consolida, en carácter de principio jurídico, el tratamiento discriminatorio en favor del mundo en desarrollo. Este tratamiento discriminatorio implica un apartamiento de la regla de la reciprocidad, pero, para favorecer a todos los países en desarrollo, sin discriminar entre éstos. Al respecto debe conservarse toda su vigencia el principio general de la nación más favorecida del artículo 1º del Tratado del GATT.

Debe alcanzarse cierto consenso latinoamericano en la interpretación jurídica de la realidad económica. Se trata, en efecto, de coincidir en la caracterización de la

ilicitud de ciertos mecanismos aplicados por los países industrializados en su comercio internacional de productos agropecuarios. Es indispensable que los países de América Latina se presenten ante Europa, Estados Unidos de América y Japón como interlocutores dotados de interpretaciones comunes, lógicas y consistentes del derecho internacional económico.

Debo mencionar que, tradicionalmente, los beneficios de la integración han sido asignados al sector industrial debido a las llamadas economías de escala. Por el contrario, se había pensado que en el sector agropecuario los beneficios de la integración serían mucho menores. Esto no es así; hay considerables beneficios para nuestros países; primero, en la integración de un mercado mundial de productos agropecuarios y, segundo, si ello no fuere posible, en la integración de un mercado regional en América Latina para los productos agropecuarios. En otros estudios que está preparando el INTAL se abundará sobre el tema del mercado regional agropecuario.

**INSTITUTO PARA
LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA**

**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO**

Antonio Ortiz Mena
Presidente del Banco
Interamericano de Desarrollo

Weir M. Brown
Raúl Sierra Franco
Osvaldo Moreira de Souza
Horacio Arce
Gustavo Magariños
Augusto Ramírez Ocampo
Salvador Arriola Barrenechea
Kurleigh King

Consejo Asesor del Presidente del
Banco para Asuntos de Integración

Eduardo R. Conesa
Director

Eudes Bezerra Galvão
Subdirector

Intal

El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) es un organismo internacional que forma parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Creado en 1964, el INTAL tiene sede en Buenos Aires, Argentina. Las actividades del Instituto se orientan hacia el suministro de servicios de cooperación técnica especializada en el campo de la integración a los países en desarrollo miembros del BID, a las unidades del Banco, a los organismos regionales de integración y cooperación internacional, y al sector empresario latinoamericano. El INTAL lleva a cabo investigaciones de carácter económico, jurídico y social sobre aspectos específicos e importantes del proceso de integración. Sus actividades tienden a proporcionar elementos de juicio para la adopción de decisiones y acuerdos entre los países miembros. El Instituto difunde los resultados de sus propias tareas de investigación, así como también la información de estudios existentes, a través de actividades de adiestramiento, publicaciones y suministro de cooperación técnica.

Integración Latinoamericana

que publica once veces al año el Instituto para la Integración de América Latina, dentro de las normas de libertad académica que rigen sus actividades, no expresa ni compromete, necesariamente, la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo, del cual el Instituto forma parte. El editorial refleja la opinión del INTAL; los estudios y notas son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Se autoriza la reproducción íntegra o fragmentaria de cualquiera de los trabajos aquí publicados, indicando su procedencia.

Correo
Argentino
Central (B)

TARIFA REDUCIDA

CONC. N° 3181