

los intereses comerciales australianos, incluidas las que promueven la OMC y la APEC (libre comercio e inversión).

Las industrias del sector primario australiano, en especial la agricultura y explotación de diversos minerales, se encuentran entre las más eficientes y competitivas del mundo. No es de sorprender, por lo tanto, que Australia continuará apoyando, en los foros internacionales, los esfuerzos sobre la liberalización comercial de estos sectores. Tal es el caso del Grupo de Cairns, que incluye a los principales productores de

materias primas del mundo y de la OMC en donde insiste para que se incluya a la agricultura en las futuras negociaciones del organismo.

Fuentes: Oxford Analytica Brief (www.oxan.com); Asia Pacific Economic Cooperation, Australia: Overall Economic Performance (www.apecsec.org/sg/member/australia_report.html); (www.embaustralia.es/EMBAUSTRALIA/); Székely Gabriel, "Australia: visión estratégica y motor de la integración en Asia Pacífico", en *Asia Pacífico 1997*, El Colegio de México, pp. 89-102. «»

Australia, el Grupo Cairns y la liberalización agrícola

Por Melba E. Falck

En 1986 en Cairns, Australia, un grupo de países exportadores netos de productos agrícolas, bajo la iniciativa australiana, decidió unir esfuerzos para promover la liberalización agrícola en la Ronda de Uruguay del GATT, última de las rondas multilaterales de comercio y primera en la que el sector agrícola fue considerado formalmente. El "grupo Cairns" está conformado actualmente por 16 miembros de los cuales 9 forman parte de la Cuenca del Pacífico: Australia, Indonesia, Malasia, Fiji, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia, Chile y Canadá; Latinoamérica está además representada por Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay y Sudáfrica ha sido el último miembro admitido. Los países que integran el grupo participan con un 30 por ciento del comercio global agrícola, de ahí su interés por un comercio agrícola libre de restricciones.

Gracias a los esfuerzos del "grupo Cairns", bajo el liderazgo australiano, la agricultura fue efectivamente tomada en

cuenta en la agenda multilateral de comercio. Entre los temas más relevantes que el grupo ha abordado se encuentran el acceso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) de China y Taiwan, la reforma agrícola de la Unión Europea (UE), el uso de subsidios por parte de los países desarrollados, UE y Estados Unidos (EE.UU.) y comercio y medio ambiente.

La australiana es una economía abierta al exterior, el comercio (exportaciones más importaciones) representa 40 por ciento del PIB y aunque es una economía de servicios, éstos representan 65 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y el sector primario sólo representa 4 por ciento del PIB, el sector agrícola es la fuente más importante de divisas constituyendo las exportaciones agrícolas el 58 por ciento de las exportaciones totales. Australia participa en los mercados internacionales con más de dos terceras partes de su producción de lana,

algodón, leche descremada, azúcar, arroz, trigo y carne.

La fuerte orientación del sector agrícola al mercado exterior se ha apoyado, a partir de los ochenta, en una política de liberalización agrícola, como parte integral de la política más amplia de liberalización de la economía. Con ese objetivo, en 1992 se estableció el Esquema de Ajuste Rural y en 1997 se implementó un programa de "Mejoramiento Agrícola", que tiene como objetivo ayudar a sobrevivir a los agricultores con potencial mejorando sus habilidades y proveer un bienestar más efectivo para los agricultores en problemas. Con la liberalización, el sector agrícola australiano ha tendido a especializarse en productos hortofrutícolas y vinícolas.

Actualmente Australia no otorga apoyo a los precios de los productos agrícolas, con excepción de los lácteos. La tasa nominal de asistencia al sector agrícola (NRA por sus siglas en inglés), definida como el porcentaje en que el precio del productor excede al precio de frontera, es de alrededor de 9 por ciento en los noventa, muy por debajo del nivel de 49 por ciento mostrado por los países de la OCDE. No obstante lo anterior, todavía existen en Australia monopolios en la comercialización del trigo y la cebada y el país se caracteriza por tener reglas fitozoosanitarias sumamente estrictas.

Tanto por la participación de las exportaciones agrícolas en el comercio exterior como por los resultados obtenidos de la liberalización agrícola, Australia es uno de los más entusiastas proponentes de un comercio agrícola mundial sin obstáculos y trabas, sobre todo por parte de los países más desarrollados.

Liberalización agrícola con la Ronda de Uruguay

¿Cuáles han sido hasta ahora los logros de la aplicación de los compromisos en materia agrícola de la Ronda de Uruguay (RU) del GATT?. Entre los resultados más importantes esperados de la liberalización agrícola eran y siguen siendo, eliminar la tendencia a la baja en los precios agrícolas y la extrema variabilidad en los mismos. En ese sentido es importante señalar que el proteccionismo agrícola por parte de los países desarrollados, UE, EE.UU. y Japón, ha provocado a largo plazo que los precios agrícolas relativos a los precios manufacturados, hayan tendido a descender, perjudicando con ello los ingresos de los productores de los países exportadores de estos productos, en su mayoría productores de países en vías de desarrollo. Con los apoyos a los precios de los productos agrícolas en los países industrializados, estos últimos se vuelven superavitarios y se deshacen de sus inventarios en los mercados internacionales a precios subsidiados. Ese exceso de oferta en los mercados internacionales deprimió a la larga los precios relativos agrícolas.

En la RU se trataron de eliminar primero todas las restricciones cuantitativas al comercio agrícola y el mandato fue tarifificar (con excepción de Japón y Corea del Sur, todos los países aceptaron la nueva regla). Los países desarrollados se comprometieron a establecer "tarifas límites" equivalentes a la protección cuantitativa en el periodo base 1986-88 y a disminuir en promedio un 36 por ciento el nivel de protección hacia el año 2000 (para los países en desarrollo los plazos fueron más largos y el ritmo de desgravación más lento). En cuanto a acceso al mercado, dentro de la misma Ronda se permitió establecer salvaguardas en caso de daño a la industria.

Por otra parte, también se estableció el compromiso de disminuir los apoyos otorgados a la agricultura en el año 2000 a un nivel equivalente al 80 por ciento al prevaleciente en 1986-88. Quedaron, sin embargo, excluidos como parte de los apoyos, los gastos contemplados en las cajas “azul y verde”, los primeros relacionados con los apoyos para que los agricultores dejen de sembrar ciertos productos y los segundos, relacionados con el medio ambiente.

En la práctica lo que sucedió fue que los países desarrollados aplicaron lo que se ha dado en llamar la “tarificación sucia”. Esto significa que esos países, fijaron sus tarifas límite a niveles muy elevados, por encima del nivel otorgado por la protección cuantitativa en el periodo base. Así, actualmente los niveles de protección arancelaria incluyendo las reducciones programadas, son más altos que los prevalecientes en el periodo base (1986-1988). Aún cuando los países pueden establecer tarifas a niveles menores, tienen el poder discrecional de ajustarlas para “estabilizar el mercado” y ello mantiene la alta variabilidad observada en los precios agrícolas internacionales.

Por otro lado, países como Japón a los que se les permitió mantener una cuota de 4 por ciento del mercado que ascendería a 8 por ciento en el 2000, han manipulado esta “apertura” al permitir sólo importaciones de arroz de menor calidad para forraje o para entregarlo como donaciones. Más aún, para distribuir la cuota entre los importadores, los países mantienen monopolios de importación lo cual les permite poner sobre precios a las importaciones, que se traduce en precios internos muy elevados. Por lo tanto como resultado de la RU no se ha observado una reversión en la tendencia decreciente de los precios relativos agrícolas aunque estudios

recientes muestran que el Subsidio Equivalente al Productor (medida del apoyo brindado a la agricultura como porcentaje de la producción agrícola) se ha reducido en un 30 por ciento.

El “grupo Cairns” en la nueva ronda de negociaciones

En la llamada “nueva” agenda de la ronda de negociaciones multilaterales el énfasis está puesto en establecer como regla general el brindar un tratamiento no discriminatorio a los proveedores externos, es decir, que las políticas regulatorias internas no discriminen contra los proveedores externos. En este marco, no habría una diferencia en la aplicación de la regla por sectores. Ello quiere decir que el sector agrícola sería considerado en igualdad de condiciones con el resto de los sectores no agrícolas.

La atención ahora está puesta en los obstáculos al comercio impuestos por los regímenes regulatorios internos relacionados con el establecimiento de estándares de producción, la comercialización de los bienes por parte del estado, los controles a las exportaciones, las leyes de competencia, las prácticas de abastecimiento de bienes al sector público y los controles sobre transporte, almacenamiento, comunicaciones y crédito. Una política que brinde un trato discriminatorio contra proveedores externos deberá evaluarse frente a los objetivos del “interés público”.

Considerando los pobres resultados de la RU en materia agrícola, en su décimo octava reunión ministerial, llevada a cabo en abril de 1998, el “grupo Cairns” emitió una “Declaración de Pretensiones” que refleja la “visión” del grupo con respecto a la agricultura en la siguiente ronda multilateral de negociaciones de la OMC, la cual

tendrá lugar el 30 de noviembre de este año en Seattle, EE.UU.

El objetivo general del “grupo” es poner al comercio agrícola sobre la misma base que el comercio de otros bienes. Tres son las reformas que el “grupo Cairns” propone como fundamentales para profundizar la liberalización del comercio agrícola: eliminación total de los subsidios a las exportaciones; brindar las mismas oportunidades de acceso al mercado a los bienes agrícolas que las que gozan los otros bienes, lo cual implica eliminación de todas las barreras no arancelarias y, permitir únicamente los apoyos directos y transparentes al ingreso de los agricultores que cumplan con el requisito de no distorsionar la producción. El “grupo Cairns” apoya el principio de trato especial y diferencial a los países en desarrollo.

Las primeras dos propuestas del grupo Cairns en relación al sector agrícola destacan los beneficios que podrían obtenerse de eliminarse las políticas agrícolas distorsionantes todavía vigentes en los países desarrollados. El énfasis de la propuesta del grupo Cairns con respecto al acceso al mercado agrícola en igualdad de condiciones con los otros bienes comerciables es muy importante pues todavía hay muchas posibilidades de obtener ganancias importantes por parte de la apertura del sector agrícola de los países miembros de la OCDE. Esta medida junto con la eliminación de los subsidios a las exportaciones, contribuirían notablemente a disminuir la volatilidad de los precios agrícolas y la tendencia a la baja de los mismos. El resultado sería un mayor beneficio para los agricultores sobre todo de los países en vías de desarrollo.

El hecho es que en la siguiente ronda de negociaciones de la OMC el tema agrícola continuará sujeto a un debate candente. Son

muchos los intereses que se afectan. Se ha calculado que en los ochenta las ganancias de los agricultores por las medidas proteccionistas en Europa, Estados Unidos y Japón pasaron de 94 mil millones de dólares a 141 mil millones de dólares, un aumento del 50 por ciento. Sin embargo, el costo a los consumidores, causados por las distorsiones en los mercados alimenticios, pasó de 120 a 216 mil millones de dólares, un incremento de casi el doble. Ello es un indicador de que las transferencias de los consumidores no llegan completas a los agricultores. Hay pérdidas muertas en el traslado. Y más aún, los apoyos no necesariamente llegan a los agricultores más necesitados. Es el caso por ejemplo de Japón en que los elevados precios del arroz benefician a los agricultores de fin de semana que son los agricultores que producen el 80 por ciento del arroz en Japón bajo condiciones muy ineficientes, mientras que los agricultores de tiempo completo no disfrutan de la misma manera de este apoyo a los precios.

A pesar de que los sectores agrícolas de los países industrializados representan un porcentaje muy bajo, entre 2 y 5 por ciento del PIB, el fuerte apoyo otorgado a la agricultura se basa en las fuertes presiones de ciertos grupos de interés que constituyen una base electoral importante. Por otro lado, la riqueza de que disfrutaban estos países les permiten darse el lujo de financiar los elevados costos del apoyo. Sin embargo sus políticas internas agrícolas han afectado negativamente los ingresos de los agricultores más pobres del mundo.

Es por ello que la propuesta del grupo Cairns hace hincapié no sólo en la importancia de revertir las tendencias proteccionistas de los países desarrollados sino en brindar un trato preferencial a las naciones en vías de desarrollo cuyos

agricultores se han visto perjudicados por las políticas exclusionistas de los primeros.

Fuentes: a) Anderson, Kym, "Agriculture, WTO, and the Next Round of Multilateral Trade Negotiations", November 1998; b) Hoekman, Bernard and Anderson, Kym, "Developing Country Agriculture and the New

Trade Agenda" enero de 1999; c) Varios artículos del grupo Cairns, obtenidos junto con los dos primeros ensayos de <http://www.cairnsgruoupfarmers.org>; d) US-Trade Data Bank, Department of Commerce, Nov. 1997, varios artículos; FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, Abril 1999. «»

Organización y estructura de la industria de la leche en Australia

Por Ramón Robledo

Estructura

Australia, al igual que Nueva Zelanda, es uno de los principales países productores de leche en el mundo y sus costos de producción son también de los más bajos en el plano internacional. El valor de la producción de la industria de la leche en su conjunto es de aproximadamente 2,370 millones de dólares americanos, constituye el 10 por ciento del total del sector agropecuario y el 0.6 por ciento del total del valor de la producción en el país.

No obstante su pequeña participación en lo que se refiere al total del valor de la producción en su conjunto, la industria de la leche tiene una especial importancia en Australia ya que es líder en el área rural en términos de valor agregado a través de los distintos procesos de elaboración de productos lácteos. Muchos de estos procesos ocurren cerca de las granjas lecheras generando un mayor empleo en las áreas rurales.

Actualmente (cifras de 1998) Australia exporta cerca del 50 por ciento de su producción anual de leche y más del 60 por ciento de sus productos manufacturados. Mientras su producción total representa menos del 2 por ciento en términos de la producción mundial, en lo que se refiere a

su participación en el comercio mundial, ocupa el tercer sitio con el 12 por ciento del total de lácteos comerciados en el mundo, sólo detrás de la Unión Europea y Nueva Zelanda que comercian el 38 por ciento y el 31 por ciento respectivamente.

Factores interno

La gran calidad de sus pastos naturales, la eficiencia técnica alcanzada por el desarrollo de la investigación científica y los elementos históricos culturales de esta actividad, le han permitido a Australia consolidarse como uno de los países más competitivos en la producción de leche en el ámbito internacional. El éxito alcanzado, no sólo es resultado de sus ventajas naturales sino de la organización y promoción de su industria lechera.

La estructura y organización de la industria contribuye en gran medida a su desarrollo y competitividad. Su estructura actúa como un elemento orgánico, donde el buen funcionamiento de cada una de sus partes es fundamental para el desarrollo del sector de lácteos en su conjunto.

Organización

Cuando se hace referencia a la industria de la leche de Australia, no sólo se refiere a las actividades que tienen por objeto la