

Trabajo de tesis de licenciatura:

El impacto de las restricciones
cuantitativas en el sector agropecuario
de EE.UU.: el caso de lácteos y azúcar

Presentado por:

María Laura Alamillo Cao-Romero
Relaciones Internacionales
Promoción 1986-1990
El Colegio de México

México, D.F. 1994

Dedico este trabajo:

A mi papá, a quien admiro profundamente y a quien agradezco su total entrega con nosotros;

A mis hermanos Vero y Carlos, con quienes he compartido los momentos más alegres de mi vida;

A mi abuela Herlinda, una mujer ejemplar cuya trayectoria quisiera imitar;

A mi mamá, una entrañable amiga e intachable profesionista;

A mis compañeros de clase, en especial a mi querido Jorge Breña;

A mis amigas y amigos.

Agradecimientos:

Quisiera agradecer al Profesor Fausto Alzati los valiosos comentarios y reflexiones realizadas a lo largo de toda la tesis. Su apoyo en la dirección de este trabajo fue crucial para el análisis interdisciplinario del tema de mi interés.

En particular, quisiera agradecer al Dr. Eduardo Solís, un experto en el tema de política comercial agropecuaria, la revisión a detalle que hizo de mi trabajo. Sus comentarios fueron claves para afinar la hipótesis central del documento.

Varias personas contribuyeron a que reuniera el material necesario para esta tesis. A todos ellos quisiera también extender mi agradecimiento: Eduardo Solís, Ildefonso Guajardo, Beatriz Leycegui, Daniel Silva, Andrés Rosenzweig, Andrés Antonios y Constanza Valdez.

EL IMPACTO DE LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS EN EL SECTOR
AGROPECUARIO EN EE.UU. : EL CASO DE LACTEOS Y AZUCAR

INDICE:

I.	Introducción.....	p. 3
II.	Revisión histórica de la política agropecuaria en EE.UU.....	p. 9
III.	Las negociaciones del sector agropecuario en el GATT.....	p. 33
IV.	La política comercial como instrumento de la política agropecuaria.....	p. 44
V.	La sección 22 de la Ley Agropecuaria de 1933.....	p. 55
	Lácteos.....	p. 64
	Azúcar.....	p. 84
VI.	Los grupos de interés en el sector agropecuario.....	p. 102
VII.	Conclusiones.....	p. 123
VIII.	ANEXOS	
	Anexo 1:	
	Principales elementos de las legislaciones agropecuarias del período 1930-1990	p. 141
	Anexo 2:	
	Artículo XVI del GATT	p. 148

Anexo 3:	
La Sección 22 de la Ley de Ajuste Agropecuario de 1933	p. 150
Anexo 4:	
Texto de los Artículos II y XI del GATT	p. 153
Anexo 5:	
Excepción otorgada a EE.UU. en relación a las restricciones a la importación impuestas bajo la Sección 22 de la Ley de Ajuste Agropecuario de 1933	p. 157
Anexo 6:	
Artículo XXV del GATT	p. 160
Anexo 7:	
Article XXIII del GATT	p. 161
Anexo 8:	
Cronología de las cuotas aplicadas a productos lácteos	p. 163
Anexo 9:	
Principales organizaciones agropecuarias en EE.UU.	p. 164
Anexo 10:	
Cálculos de aranceles equivalentes a los productos sujetos a cuota en EE.UU.	p. 167
IX. Bibliografía	p. 168

I. INTRODUCCION

La política agropecuaria de Estados Unidos no puede entenderse como un solo programa ni un grupo coherente de programas de apoyo al campo. En realidad, se constituye a partir de un número disímulo de ellos, cada uno diseñado para enfrentar los distintos problemas del sector, o distintos aspectos de un mismo problema. Por esta razón, en la definición de política agropecuaria se incluyen desde programas de apoyo al ingreso; estampillas de alimentos (*food stamps*); promoción a las exportaciones; o apoyo federal para la investigación, por mencionar sólo algunos ejemplos.¹

Tampoco esta multiplicidad de esquemas agropecuarios es, por sí sola, el principal factor de bienestar del campo. Interactúan elementos de política comercial, fiscal, monetaria y de relaciones exteriores de EE.UU. (y de otros países industrializados), los costos del transporte, las consideraciones ambientales y, obviamente, las condiciones climatológicas del país.²

Así, la política agropecuaria se ha convertido en un asunto crítico a nivel mundial, ya que cada país se ve obligado a cumplir paralelamente con distintos objetivos,

1. Kristen Allen, ed.; *Agricultural Policies in a New Decade* (Washington, D.C.: Resources for the Future and National Planning Association, cl990) p. 5.

2. *Ibid.*, p. 5

todos relevantes: garantizar la seguridad alimentaria de sus habitantes; asegurar precios internos altos y mayores ingresos a los agricultores; promover exportaciones dentro del marco jurídico que rige el comercio internacional; estabilizar el mercado mundial; proteger el medio ambiente y reducir el déficit presupuestal.³

En el caso norteamericano, el objetivo nacional de la política agropecuaria ha sido proteger el ingreso de los agricultores, tal y como se estableció en los años treinta como parte de la política del Nuevo Trato. A diferencia de otras legislaciones que también datan de esa época, los fundamentos centrales de la legislación agropecuaria de esa época continúan vigentes en la actualidad. La política agropecuaria no ha sido unidireccional; ha estado sujeta a dos fuerzas principales: la ideología -liberal o conservadora- de los agentes gubernamentales responsables de la decisión y la presión de los principales grupos de interés.

En general, tanto liberales como conservadores suelen creer que el libre mercado no es el mejor sistema económico para el sector agropecuario. Consideran que la sobreproducción deprime los precios y el ingreso; esto ocasiona que quiebren varios granjeros y que se reduzca la producción; en consecuencia, se provoca una sub-oferta que

3. *Ibid.*, p. 17.

eleva excesivamente los precios de los alimentos y afecta negativamente a la inflación. Esta dinámica cíclica de crecimiento-depresión desestabiliza al mercado agropecuario, en detrimento de productores y consumidores.⁴

Las diferencias entre liberales y conservadores surgen más bien en torno a cómo combatir la inestabilidad en el mercado agropecuario. Mientras los liberales favorecen un esquema de planeación, mediante el cual se busca fijar altos apoyos a precios, calculándolos de acuerdo a un parámetro de paridad, los conservadores favorecen medidas más abiertas, tales como precios objetivo basados en fuerzas del mercado. Estos conceptos se definen en el siguiente capítulo.⁵

Asimismo, los conservadores prefieren que el Secretario de Agricultura formule dicha política, por los conocimientos técnicos que posee y porque es menos vulnerable a las presiones políticas que los congresistas.

En segundo lugar, los liberales promueven los efectos redistributivos de los programas de apoyo, mientras que los conservadores temen una invasión a los derechos de propiedad y se oponen a la expansión del estado de bienestar.⁶

4. Peter Navarro, *The Policy Game; How Special Interests and Ideologues are Stealing America* (Lexington, MA: D.C. Heath & Co., c1984) p. 121.

5. *Ibid.*, p. 122.

6. *Ibid.*, p. 122.

Por último, los liberales defienden la posición del núcleo familiar campesino como uno de los pilares de la sociedad americana, mientras que los conservadores temen que la individualidad rural se debilite con los programas masivos de apoyo de gobierno y con las coaliciones que se están creando en este sector. En este sentido, los liberales favorecen un esquema de familia tradicional mientras que los conservadores favorecen la mecanización de las granjas y la modernización de las técnicas de cultivo y administración.⁷

Debido a la complejidad de la política agropecuaria norteamericana, es necesario delimitar su estudio a un programa, un objetivo, un interés o un cultivo. En este caso, se ha decidido abordarla a partir de uno de sus instrumentos de apoyo: la política comercial. Dentro de ese rubro, se escogió un tipo de mecanismo comercial: las restricciones cuantitativas, y como estudio de caso, dos sub-sectores: lácteos y azúcar. Con ello, la finalidad de esta tesis es evaluar el impacto de mantener restricciones cuantitativas en el sector agropecuario. La reflexión central gira en torno a la enorme contradicción económica de mantener estos programas de apoyo, en términos de la ineficiente asignación de recursos, la pérdida de bienestar para los consumidores y sobre todo, los elevados costos presupuestales, que sólo puede explicarse a partir de la participación activa de los grupos de interés en la

7. *Ibid.*, pp. 122-123.

formulación de la política agropecuaria, y a la inexistencia de representantes de los sectores afectados, quienes pudieran contrarrestar la fuerza de los primeros.

También se discuten las transgresiones de EE.UU. al sistema de comercio internacional: para aplicar las restricciones cuantitativas a la importación necesarias para garantizar el buen funcionamiento de sus programas de apoyo a precios en lácteos y azúcar, EE.UU. se ha visto obligado a incumplir con las cláusulas del GATT que limitaban el uso de estas medidas en frontera.

Asimismo, se observa cómo el cambio en la posición comercial de la Comunidad Europea, -que pasó de ser importadora a exportadora en sólo una década, en gran medida gracias al uso de subsidios a la exportación-, recrudeció la necesidad de aplicar medidas en frontera para contener la caída en los precios internos de los productos mencionados.

Finalmente, se analizan los efectos sobre los programas de apoyo para lácteos y azúcar, y se incorporan algunas reflexiones sobre la Ronda Uruguay. En el grupo de agricultura se ha propugnado activamente por la conversión de todas las medidas en frontera por aranceles equivalentes, cuya reducción sería posteriormente negociada. Con ello, estos programas de apoyo tendrían que iniciar una redefinición para mantener su operatividad.

El trabajo se ha estructurado de la siguiente manera: en el primer capítulo se describe brevemente la política agropecuaria de EE.UU. de 1930 a la fecha. En el segundo capítulo se sintetiza la evolución de las negociaciones del sector agropecuario dentro del GATT. En el tercer capítulo se explica la relación entre la política comercial y la política agropecuaria en EE.UU. y se analizan los efectos de las restricciones cuantitativas sobre los precios internos.

En el cuarto capítulo se aborda detalladamente la legislación que autorizó el uso de restricciones cuantitativas en agricultura en EE.UU. Se explica asimismo, el fundamento jurídico que permitió su permanencia dentro del GATT. En ese mismo capítulo se explica el funcionamiento de los programas de apoyo para lácteos y azúcar, y el papel que jugó la cuota dentro de estos esquemas.

En el quinto capítulo se analizan los principales grupos de interés dentro del sector agropecuario, con especial atención a los grupos de lácteos y azúcar. Finalmente, en el séptimo capítulo se presentan las conclusiones de la tesis, divididas en cinco temas: el impacto económico, político, legal y teórico de las restricciones cuantitativas en agricultura. Además, se especula sobre las consecuencias de concluir la Ronda Uruguay.

II. Revisión histórica de la política agropecuaria en EE.UU., 1930-1990.⁸

La Gran Depresión fue un fenómeno mundial ocasionado principalmente por los desequilibrios económicos derivados de la Primera Guerra Mundial. En EE.UU. se registró una caída en la demanda que provocó el cierre de fábricas y el crecimiento de las filas de desempleados; éstos a su vez redujeron aún más la demanda. La crisis en el sistema financiero y la disminución de la inversión subrayaron estos desequilibrios, que también se extendieron al sector agropecuario.⁹

En respuesta, el Presidente Hoover propuso una serie de medidas que fueron instrumentadas entre 1929 y 1932. Su objetivo era impulsar que las corporaciones mantuvieran sus precios y salarios, libres del peligro de amenazas antimonopolio; reducir los impuestos y estimular nuevamente a los consumidores; realizar obras públicas y crear más empleos; mantener bajas tasas de interés; otorgar financiamiento a bancos y empresas al borde de la quiebra; favorecer esquemas de comercialización para los productos agropecuarios para controlar la sobreproducción; y en general, expandir las actividades en los estados para restituir el orden en distintas esferas económicas y sociales. Con ello, el Presidente Hoover quería fortalecer

8. Ver Anexo 1, con las principales legislaciones agropecuarias promulgadas en EE.UU. entre 1930 y 1990.

9. James Garraty, *The Great Depression: 1929-1939*, p. 759.

la confianza pública y encauzar a la nación en el camino del bienestar común.¹⁰

Una de las mayores debilidades de la política de Hoover fue que el gobierno federal no adoptó la responsabilidad de instrumentar estas medidas. Los recursos locales resultaron insuficientes para hacer frente a las nuevas obligaciones del país. Debido a que la filosofía económica en esa época señalaba que un presupuesto equilibrado era condición indispensable para la posterior recuperación de la economía, no se le inyectaron mayores recursos federales.¹¹

Durante la contienda electoral de 1932, el demócrata Frank D. Roosevelt arribó a la Casa Blanca predicando un cambio en los valores, un "Nuevo Trato". Esta ideología, que se apoyaba en que el gobierno federal debía aumentar su participación en las esferas económica y social a favor del bien común, fue igualmente compartida por conservadores y liberales.¹²

Durante los primeros cien días de su gobierno, Roosevelt realizó una serie de propuestas legislativas, la primera de las cuales se dirigió a ordenar el caos

10. *Ibid.*, p. 760.

11. No obstante estos esfuerzos, el déficit federal alcanzó los 500 mil millones de dólares para 1931, producto de una baja en la recaudación fiscal de esos años. (*Ibid.*, p. 761).

12. *Ibid.*, p. 767.

financiero.¹³ También legisló en relación a los asuntos laborales y de política industrial.¹⁴ Sin embargo, el campo era uno de los temas que más le preocupaban¹⁵, ya que observaba el excesivo énfasis que se había dado al desarrollo industrial en detrimento de la agricultura. Los instrumentos de apoyo agropecuario que impulsó el Presidente Roosevelt durante la época del Nuevo Trato tenían la finalidad de elevar los precios agropecuarios y estimular al resto de la economía.

En 1933, publicó la *Ley de Ajuste Agropecuario*, que combinaba restricciones a la producción con subsidios a la producción.¹⁶ Esta ley designó los productos básicos que recibirían apoyo gubernamental: maíz, trigo, algodón, arroz, tabaco y ganado porcino.¹⁷ En 1934, los cacahuates se sumaron a esta lista, por su importante producción en los estados sureños del país, y entre 1934 y 1935, se agregaron centeno, lino, cebada, sorgo, bovinos, caña de azúcar, remolacha y papas. Con algunas variaciones, estos cultivos

13. *Ibid.*, p. 768.

14. Se instrumentaron una serie de medidas para elevar los precios y controlar la producción, exentas de cargo bajo las leyes antimonopolio.

15. En 1930, el 25 por ciento de la población se dedicaba a las actividades agropecuarias. En 1982, esa cifra bajó a sólo 3 por ciento.

16. Garraty, *op. cit.*, p. 769.

17. Robert Green [y] Harry Baumes, en Economic Research Service, *Agricultural-Food Policy Review: U.S. Agricultural Policies in a Changing World* (Washington, D.C.: USDA, c1989) p. 145.

siguen siendo el objetivo central de los programas de apoyo en la actualidad.¹⁸

Dos de los conceptos introducidos por la Ley de Ajuste Agropecuario de 1933 sobreviven en la actualidad. Uno fue el de apoyo a precios, a través de préstamos sin recurso (*non-recourse loans*). La Ley autorizaba a la *Commodity Credit Corporation* (CCC), el principal brazo financiero del Departamento de Agricultura, a financiar a los campesinos elegibles de la siguiente manera: el campesino ofrecía parte de su cosecha como colateral para obtener un préstamo de la CCC; para cumplir con este compromiso financiero, el agricultor podía elegir entre pagar el préstamo con intereses y recuperar el control sobre su cosecha, o renunciar a su cosecha y con ello concluir sus obligaciones ante la CCC. Se les llamó "préstamos sin recurso" porque el gobierno no tenía otro recurso que aceptar la cosecha en cumplimiento cabal de las obligaciones del agricultor, incluyendo el interés acumulado. Este mecanismo operaba independiente del precio del producto en el mercado.¹⁹

El segundo concepto introducido en 1933 fue el de restricciones a la producción, para limitar la superficie cultivable de un producto particular. En un principio estas

18. Dale Hathaway, "An Overview of U.S. Government Programs to Support and Protect Agricultural Prices and Producers' Incomes". (Document prepared for *Grupo Consultor Ejecutivo*, c1990) p. 2.

19. *Ibid.*, p. 3.

restricciones eran obligatorias, aunque durante los años sesenta se volvieron voluntarias,²⁰ y se vinculó la elegibilidad para los programas de apoyo a precios, al cumplimiento de restricciones en la producción y/o la comercialización.²¹

En los años subsiguientes a la promulgación de la Ley de 1933, estas medidas contribuyeron a una mejora sustancial en los ingresos de los agricultores. La superficie cultivable de trigo se redujo en un 12 por ciento, la de maíz en un 10 y la de algodón en más de 25. Una severa sequía en 1934 contribuyó a la reducción de inventarios y para 1935, los ingresos netos del agricultor, que eran de 2 mil millones de dólares en 1932, habían crecido hasta en un 250 por ciento.²²

A lo largo de la década, Roosevelt publicó cuatro legislaciones agropecuarias adicionales, tres asociadas a la de 1933, en 1935, 1936 y 1937, y una nueva Ley de Ajuste Agropecuario en 1938. La idea subyacente a estas reformas era seguir combatiendo la baja en los precios agropecuarios, resultado de los excedentes de producción de la Primera Guerra Mundial.

20. *Ibid.*, p. 4.

21. Green [y] Baumes, *op. cit.*, p. 145.

22. *Ibid.*, p. 146.

En 1935, se introdujo una modificación a la Ley Agropecuaria de 1933, mejor conocida como la Sección 22. Por medio de ésta, se otorgaba al Secretario de Agricultura el derecho de informar al Presidente si las importaciones de determinados productos agropecuarios interferían o amenazaban con interferir con algún programa de apoyo interno, en cuyo caso dichas importaciones podrían limitarse a través de aranceles o de restricciones cuantitativas.

En 1936, el Congreso promulgó la Ley sobre Conservación del Suelo y Asignación de Tierras,²³ mediante la cual se introdujeron límites a la superficie cultivable de productos que "dañaban" la tierra, tales como trigo, algodón, maíz, tabaco y azúcar, para los cuales existía una sobreoferta, y se sugirió sustituirlos por productos que la "conservaran", tales como pastos y leguminosas.²⁴

En 1937, se promulgó la Ley de Comercialización Agropecuaria, la cual autorizaba a los productores a tomar medidas obligatorias, de carácter colectivo, para controlar la comercialización de ciertos productos, en respuesta a las necesidades de control de calidad y oferta del mercado.²⁵ Todas las importaciones de estos productos debían sujetarse

23. Esta ley se promulgó como alternativa a las medidas de control de oferta de 1933 que la Suprema Corte había declarado anticonstitucionales.

24. Green [y] Baumes, *op. cit.*, p. 146.

25. En aquel entonces se designaron cuotas para tabaco, maíz, trigo, algodón y arroz. En 1941, se añadieron los cacahuates a la lista. (Green [y] Baumes, *op. cit.*, p. 146).

a las especificaciones de grado, tamaño, calidad o madurez establecidas para los productos internos.

En 1938, Roosevelt promulgó una nueva legislación agropecuaria que introdujo el tercer concepto angular de los programas agropecuarios que rigen en la actualidad: los pagos de deficiencia. Su utilización más extensa ocurrió durante los años 60 y sobre todo después de 1973 (año en que se introdujo el concepto de precio objetivo, o *target price*, como se explica más adelante), para mejorar el ingreso de los productores de trigo y maíz. Asimismo, la ley de 1938 re-introdujo los controles a la producción, mediante la asignación de lotes de tierra cultivable.²⁶

Paralelamente a las reformas al sector agropecuario, la administración del Presidente Roosevelt diseñó nuevas legislaciones en materia financiera, fiscal, comercial, laboral y de seguridad social, a cuya promulgación en 1935 se le conoció como el Segundo Nuevo Trato. Para 1939, Roosevelt había abandonado sus esfuerzos por nuevas reformas, ya que en ese entonces la batalla ideológica entre quienes favorecían mayores gastos presupuestales y quienes se oponían a ellos se había recrudecido. En la mente de los

26. Los lotes de superficie cultivable (*acreage allotments*) se refieren a la porción individual asignada al agricultor dentro del total nacional de superficie cultivable, de acuerdo a su participación histórica. Este total se fija por el Secretario de Agricultura, en función de las necesidades del país. Hoy en día este mecanismo se aplica sólo al tabaco.

conservadores, las medidas instrumentadas por Roosevelt habían contribuido a la recuperación económica de EE.UU., pero su impacto, inicialmente muy constructivo, también podía significar la regulación excesiva del gobierno en actividades en las que anteriormente no participaba, i.e., el mercado de valores, los precios agropecuarios o las relaciones laborales, entre otras.²⁷

Desde los años treinta hasta la actualidad, el sector agropecuario de EE.UU. se ha regido por la aplicación de los mecanismos básicos desarrollados por Roosevelt. Esto permitió que los precios internos se mantuvieran **por encima** de los precios internacionales, con algunas variaciones dependiendo de los ciclos agrícolas y de los productos. Sin embargo, el diferencial de precios agropecuarios fue lo suficientemente atractivo para contrarrestar los efectos del segundo mecanismo angular del sistema: el control de oferta. Los agricultores, estimulados por los altos precios internos para sus cosechas, continuamente buscaron formas alternativas de elevar su producción dentro de los límites de superficie cultivable a los que estaban sujetos. Para ello, intensificaron la aplicación de avances tecnológicos al campo. La investigación científica y la introducción de nuevas tecnologías les permitió incrementar los rendimientos de sus cultivos y con ello, superar los esfuerzos gubernamentales por limitar la superficie de tierra

27. Garraty, *op. cit.*, p. 777.

cultivable. Sólo en algunos años de sequía o durante la Segunda Guerra Mundial, cuando la economía de guerra demandó de todos los recursos alimentarios disponibles -muchos de los cuales luego se incluyeron dentro del Plan Marshall-, el mercado se mantuvo equilibrado.

Durante más de cincuenta años, el gobierno ha tenido que realizar esfuerzos extraordinarios -de carácter fiscal y presupuestario-, y los consumidores pagar precios más elevados, para continuar con la máxima contradicción de la política agropecuaria de EE.UU.: elevar los precios internos y simultáneamente, pagar por controlar la oferta.

La principal excepción a esta conducta fue la del Presidente Eisenhower. En 1956, Eisenhower se proclamó a favor de la liberalización de los productos agropecuarios y de terminar con la política de intervención en el mercado, instrumentada en años anteriores. A pesar de la oposición del Ejecutivo, el Congreso mantuvo un elevado apoyo a precios, aunque instrumentó con más rigor los programas de control de oferta.²⁸ Algunos autores han explicado que la influencia de los principales grupos de interés agropecuarios sobre el Congreso empezaba a redituárles resultados favorables. A mediados de los años cincuenta, el grupo agropecuario había colocado a legisladores clave a la

28. Orville L. Freeman, "Economic Research Service: Guide to the Future", en John E. Lee, *Proceedings of the 30th Anniversary ERS Conference* (Washington, D.C.: ERS, July 1991) p. 98.

cabeza de los Comités de Agricultura del Congreso, originarios de estados eminentemente agrícolas tales como Kansas y Carolina del Norte.²⁹

También se ha señalado que una de las razones por las cuales el Partido Republicano perdió varios escaños en las elecciones legislativas de 1958 fue por la posición del Presidente de limitar los apoyos al campo. Las declaraciones abiertas de Eisenhower sobre la inoperancia de los programas de apoyo a precios y sobre los controles de la oferta alienaron a los grupos agropecuarios, quienes ofrecieron su apoyo a los demócratas. Esta tendencia fue posteriormente capitalizada por John F. Kennedy durante la contienda presidencial en contra de Richard Nixon.³⁰

A pesar de la contradicción ya señalada en la política de apoyo agropecuario de EE.UU., ésta efectivamente cumplió con el objetivo nacional de incrementar la producción agrícola. En 1962 EE.UU. registró, por primera vez desde la Gran Depresión, un superávit en su balanza comercial agropecuaria. Diez años después, este superávit rebasó los mil millones de dólares.³¹ Sin embargo, dicha política también provocó que se acelerara la **sobreproducción**

29. El Departamento de Comercio define a los estados eminentemente agrícolas como estados cuya producción agrícola representa más de 2 por ciento del ingreso personal. Navarro, *op. cit.*, p. 117.

30. *Ibid.*, p. 110.

31. Alex F. McCalla, "The International Dimension of Economic Research Service Programs", en John E. Lee, *op. cit.*, p. 71.

agropecuaria. En 1960, la C.C.C. estaba gastando más de mil millones de dólares al año, sólo en inventarios.³²

Ante este escenario, los formuladores de política agropecuaria en los años sesenta decidieron darle un carácter voluntario a la mayoría de los programas de control de oferta, pero establecieron que eran una condición necesaria para ser elegibles para los programas de apoyo a precios. Asimismo, utilizaron con más frecuencia los programas de apoyo al ingreso, mediante pagos de deficiencia.³³ Los programas de lácteos y algodón permanecieron inmóviles, en gran medida por la resistencia política al cambio.³⁴

No obstante estos esfuerzos, ninguno de los mecanismos instrumentados parecía detener la acumulación de excedentes agropecuarios. Algunas de las iniciativas para controlar la producción fueron derrotadas en el Congreso; los esfuerzos por diversificar la producción resultaron insuficientes; y los pagos por no producir, demasiado costosos. A finales de los años sesenta, el gobierno empezó a darse cuenta del

32. Odin Knudsen, John Nash, et. al., "Redefining the Role of Government in Agriculture for the 1990's" en *World Bank Discussion Papers* (No. 105) (Washington, D.C.: The World Bank, c1990) pp. 12 y 13.
33. Dale Hathaway, "Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules" (Vol 20) en *Policy Analyses in International Economics* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, Sept. 1987) p. 82.
34. John Schnittker, "Practical Options for a 1990 Farm Bill", en Allen, *op. cit.*, p. 3.

error que cometía por mantener los precios agrícolas internos por encima de los internacionales.³⁵

Durante la presidencia de Nixon, la desregulación del sector agropecuario volvió a ser un tema prioritario. Los lineamientos generales que proponía seguir ya eran conocidos: apoyarse en el mercado para fijar los mecanismos de apoyo al ingreso agropecuario; expandir las exportaciones; reducir los costos del gobierno; y otorgar mayor flexibilidad a los agricultores. Sin embargo, una vez más la fuerza de las organizaciones agropecuarias impidió que se instrumentara dicho programa.³⁶

En cuanto a los mecanismos para proteger el ingreso agropecuario, la mayoría demócrata en el Congreso se opuso a la desaparición gradual de los programas de apoyo a precios, pero introdujo la popular idea de los "precios objetivo", en sustitución del mecanismo de paridad.³⁷ El precio objetivo era el precio que se consideraba "justo" que los productores recibieran por su cosecha. Cuando los precios del mercado caían por debajo de este precio objetivo, el gobierno de EE.UU. se comprometía a pagar a los productores la

35. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 13.

36. Richard Lyng, "Agricultural Policy in the 1970's", en Lee, *op. cit.*, p. 40. Lyng fue Secretario de Agricultura de 1986 a 1989.

37. Este fue un debate ideológico entre liberales y conservadores, que continuó en los años 80, sobre cómo debía medirse el nivel de apoyo a los agricultores: a través de una fórmula de paridad, defendida por lo liberales; o a través de pagos de deficiencia con base en un precio objetivo, preferido por los conservadores, y que tendía a acercarse más a las fuerzas del mercado. (Navarro, *op. cit.*, pp. 110 y 111).

diferencia entre ese precio objetivo y el precio del mercado, por medio de un pago de deficiencia directo.³⁸ Este se consideraba un avance significativo en la medición del apoyo al ingreso agropecuario, ya que el sistema de paridad anteriormente utilizado fijaba un precio tal por unidad de producto agropecuario, que tuviera el mismo poder de compra que el del periodo base (1910-1914). En 1948, el periodo base de la fórmula de paridad se modificó, para considerar el precio promedio de los últimos diez años. A pesar del avance, la fórmula de paridad seguía apartándose de las señales del mercado internacional.

Utilizando precios objetivos, se estableció un nivel de apoyo, por ley, para trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, arroz y algodón. Los agricultores que participaban en los programas federales para alguno de estos productos recibían un pago de deficiencia equivalente a la diferencia entre el precio objetivo y el precio del mercado, o la diferencia entre el precio objetivo y el precio garantizado por la CCC (*loan rate*),³⁹ cualquiera que fuera mayor.

Tres elementos de orden internacional ocurridos durante los setenta tuvieron un impacto fundamental en la política agropecuaria de EE.UU. El primero fue el rompimiento del

38. Hathaway, "An Overview ...", p. 5.

39. El precio garantizado por la CCC (*loan rate*) es el precio por unidad al cual el gobierno, más específicamente la CCC, otorgará préstamos a los agricultores, permitiéndoles guardar sus cosechas para su venta posterior.

Acuerdo de Bretton Woods y la adopción de tipos de cambio flexibles, que provocó movimientos significativos en el valor del dólar. El segundo fue la transición hacia un mercado global de capitales, que limitó la capacidad de las instituciones nacionales para determinar las tasas de interés. El tercero consistió en que el mercado internacional se convirtió en el elemento principal de la demanda de productos agropecuarios de EE.UU.⁴⁰

Estos elementos tuvieron como consecuencia que los precios agropecuarios internos respondieran más a los cambios en la demanda internacional que a los cambios en los controles de producción o los niveles de apoyo a precios internos. También ocasionaron que se relajaran o eliminaran la mayoría de los controles a la producción que habían estado vigentes desde finales de los cincuenta y durante toda la década de los sesenta.⁴¹

Así, la coyuntura internacional a principios de los años setenta favoreció al esquema de sobreproducción en el sector agropecuario de EE.UU. En 1972, la Unión Soviética empezó a comprar grandes cantidades de granos -maiz y trigo, sobre todo-, y para finales de la década, también Japón y China eran poderosos importadores de granos. Esto provocó que el panorama de oferta-demanda se alterara por completo y

40. Hathaway, "An Overview ...", p. 43.

41. *Ibid.*, p. 43.

que la política agropecuaria en EE.UU. deliberadamente decidiera impulsar la sobreproducción.⁴²

Las consecuencias internas derivadas de estos fenómenos internacionales tuvieron impacto en distintos niveles:

Con una política de expansión monetaria como la que prevaleció entre 1973 y 1980, las tasas de interés y el tipo de cambio bajaron, lo que aceleró la actividad económica y la demanda de productos agropecuarios, tanto a nivel nacional como internacional. A mayor demanda y menores intereses, se elevaron los precios de los productos agropecuarios y se redujo el costo de los créditos.⁴³ Durante la época de bonanza, los agricultores decidieron endeudarse y comprar nuevas tierras, a un valor fijado de acuerdo a las ventas en ese momento, que eran elevadas.⁴⁴ Los rasgos negativos de estas políticas fueron la inflación y el alza en el precio de los energéticos, factores que incrementaron los costos de producción en el campo.⁴⁵

Por otra parte, el comercio agropecuario registró un crecimiento espectacular: las exportaciones de EE.UU. casi se triplicaron entre 1970 y 1981, pasando de 50 a 135

42. Lyng, *op. cit.*, p. 41.

43. John Kitchen, "Effects of Macroeconomic Policies on Agriculture" en Economic Research Service, *op. cit.*, pp. 32-34.

44. Durante los años subsiguientes, los agricultores no tuvieron los ingresos para pagar esos precios. (Lyng, *op. cit.*, p. 42).

45. *Ibid.*, p. 41.

millones de toneladas métricas, y de \$7 a casi \$44 mil millones de dólares. Asimismo, la participación de EE.UU. en el mercado mundial se elevó en un tercio, pasando de 44% en 1970 a 61% en 1979.⁴⁶ Este dramático crecimiento de las exportaciones de EE.UU. se explicó por la fuerte demanda de alimentos, atribuida a los mejores niveles de ingreso en los países desarrollados y en desarrollo, así como a la explosión demográfica en el mundo. Con sus enormes y elásticos recursos, EE.UU. pudo hacer frente a esta demanda creciente y extraer los beneficios de un mayor comercio mundial. Durante los años 70, EE.UU. expandió en un tercio sus plantaciones de granos forrajeros, trigo, soya y algodón; también mejoró los rendimientos por acre, lo que le permitió duplicar la producción agropecuaria en esa década.

Los sucesos de los años 70 también tuvieron importantes consecuencias en el terreno político. Durante la campaña presidencial de 1976, los candidatos se enfrascaron en una guerra por conseguir los votos agrícolas. Ello ocasionó que en 1977 y 1981 se mantuvieran -y elevaran- los apoyos agropecuarios, sobre todo para lácteos y granos. En esos años ya se había registrado una baja en el demanda mundial, pero se pensaba que la reducción en los precios internacionales sería temporal y que pronto se recuperaría

46. Alan Barkema, Mark Drabenstott, *et. al.*, "The Competitiveness of U.S. Agriculture in the 1990's" en Allen, *op. cit.*, p. 257.

la tendencia a la alza que había prevalecido a principios de los setenta.⁴⁷

En contraste, el comportamiento económico observado durante los años ochenta se alejó dramáticamente del optimismo y de la bonanza de los setenta. Desequilibrios económicos tales como la política monetaria de expansión, la inflación y los mayores costos de producción, se volvieron insostenibles al inicio de los 80. El mercado agropecuario mundial pasó de la escasez a los superávits. A pesar de ello, la política agropecuaria en EE.UU. continuó con sus objetivos de apoyo a precios y al ingreso; de conservación y protección de la tierra; y de competitividad en los mercados mundiales.⁴⁸

Dos legislaciones agropecuarias se emitieron durante esa década, la Ley Agropecuaria de 1981 y la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985. A pesar de que la diferencia entre ellas fue de sólo cinco años, las condiciones macroeconómicas mundiales e internas que las enmarcaron provocó diferencias conceptuales sustantivas entre ambas legislaciones.

Como se explicó anteriormente, la promulgación de la Ley Agropecuaria de 1981 ocurrió en un momento de auge en el

47. Knudsen [y] Nash, p. 13.

48. Suchada Langley, "Evolution of U.S. Agricultural Policy in the 1980's" en Economic Research Service, *op. cit.*, p. 8.

comercio agropecuario de EE.UU. Debido a que las expectativas de crecimiento del mercado internacional eran muy elevadas, el objetivo central de la ley fue expandir la capacidad de producción y mejorar sus rendimientos aceleradamente para poder hacer frente a una demanda creciente.⁴⁹

Sin embargo, todos los supuestos subyacentes a la Ley de 1981 resultaron equivocados. En realidad, bajaron las tasas de inflación, se fortaleció el dólar, declinaron las exportaciones y la recesión afectó a todo el globo.⁵⁰ El embargo impuesto a las compras de granos de la Unión Soviética agravó la crisis de demanda por productos de EE.UU.⁵¹

Durante la primera mitad de la década de los 80, la FED instrumentó una política monetaria restrictiva para combatir la inflación, la cual elevó las tasas de interés y el tipo de cambio.⁵² Debido a que la agricultura era uno de los sectores con mayor participación en el comercio total de EE.UU. (aproximadamente un 17% de las transacciones comerciales totales eran de carácter agropecuario), fue

49. *Ibid.*, p. 10.

50. William Leshner, *Agricultural Policy in the 1980's*, en John E. Lee, *op. cit.*, p. 110.

51. Hathaway, "An Overview ...", p. 46.

52. El valor nominal del dólar subió un 50% entre 1982 y principios de 1985. Para evaluar el impacto de esta medida, basta saber que las exportaciones netas (bienes y servicios, a dólares de 1982) cayeron de 26 mil millones de dólares en 1982 a un déficit de 108 mil millones de dólares en 1985. (Kitchen, *op. cit.*, p. 33)

altamente sensible a todos estos movimientos macroeconómicos, que ocasionaron una baja en los precios de los productos agropecuarios, una reducción en la demanda nacional e internacional, un incremento en los costos del crédito y un menor ingreso al agricultor.⁵³

Paralelamente, la competencia internacional se agudizó gracias al avance tecnológico registrado en países en desarrollo, que les permitió elevar su propia competitividad agropecuaria,⁵⁴ y al surgimiento de la Comunidad Europea como un poderoso bloque exportador de productos agropecuarios, a través de subsidios a la exportación.

La combinación entre las políticas internas expansivas y un mercado mundial deprimido provocó que en 1983 se instrumentara el programa de reducción de superficie cultivable más ambicioso de la historia de EE.UU., sacando 78 millones de acres de la producción agropecuaria, para reducir toda la oferta de una vez.⁵⁵ El programa se llevó a cabo a través de pagos en especie. Esta medida, que coincidió con fuertes sequías en EE.UU. en ese año y el siguiente, permitió que momentáneamente se controlara la oferta.

53. *Ibid.*, p. 32.

54. Keith Collins, "Agricultural Policy in the 1980's" en John E. Lee, *op. cit.*, pp. 107-108.

55. Leshner, *op. cit.*, p. 110.

El comercio agropecuario también sufrió un golpe significativo. La menor demanda de productos agropecuarios de EE.UU. redujo en 33 por ciento las exportaciones de EE.UU. entre 1981 y 1985,⁵⁶ y provocó que el superávit agropecuario disminuyera de 26 a 9 mil millones de dólares durante esos años, hasta caer a 5 mil millones de dólares en 1986.⁵⁷ Como consecuencia, para 1985 los excedentes agropecuarios alcanzaron nuevamente los niveles previos a 1983.⁵⁸

También el erario norteamericano se vio fuertemente abatido por la recesión generalizada en el sector agropecuario. Cuando se promulgó la Ley Agropecuaria de 1981, se estimó que su costo sería de 10 mil millones de dólares --y acabó costando cerca de 60.⁵⁹ Este dramático incremento preocupó a los formuladores de la política de apoyo al campo, sobre todo porque lo comparaban con el costo promedio anual de los programas agropecuarios durante la década de los setenta, que era de 2.5 mil millones de dólares.⁶⁰ En 1986 los gastos por programas de apoyo al campo alcanzaron la cifra récord de 25,841 millones de dólares, en particular para apoyar los cultivos de exportación -maíz, trigo, algodón y arroz- y lácteos.⁶¹

56. Langley, *op. cit.*, p. 12.

57. *Ibid.*, p. 14.

58. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 14.

59. Collins, *op. cit.*, p. 107.

60. Hathaway, "An Overview of ...", p. 18.

61. *Ibid.*, p. 18a.

El incremento en el costo de los programas agropecuarios coincidió con crecientes déficits comerciales en EE.UU.: en 1987 se alcanzó también la cifra récord de 170 mil millones de dólares⁶². La presión sobre la balanza presupuestal norteamericana se estaba agudizando.

La segunda legislación agropecuaria promulgada en la década de los ochenta fue la Ley de Seguridad Alimentaria (FSA) de 1985, con sus enmiendas en los cuatro años siguientes. Se ha considerado la legislación agropecuaria más innovadora, ya que impregnó una nueva dirección a las políticas de comercio y conservación instrumentadas en EE.UU.⁶³

Del debate de 1985, se obtuvieron diversas conclusiones sobre cómo disminuir las tasas de apoyo y estimular la demanda de productos agropecuarios en el exterior:⁶⁴ Entre las conclusiones más importantes destaca: a) reducir los precios garantizados por la CCC y precios objetivo, vinculándolos a las condiciones del mercado⁶⁵ y b) subsidiar

62. I.M. Destler, "Unites States Trade Policymaking in the Uruguay Round" en Henry Nau (ed.) *Domestic Trade Politics and the Uruguay Round* (New York: Columbia University Press, c1989) p. 191.

63. Langley, *op. cit.*, p. 8.

64. *Ibid.*, p. 14.

65. *Ibid.*, pp. 13-14 y 19. Otro mecanismo consistió en instrumentar certificados genéricos para hacer frente a los excedentes.

las exportaciones a través del *Export Enhancement Program*⁶⁶ y otros programas similares.

Muchas de las disposiciones de la FSA quedaron sujetas a la discreción del Secretario de Agricultura. Por lo tanto, aún cuando la estructura de dichos programas se desprendía de la autoridad legislativa del FSA, en realidad era resultado de las decisiones administrativas del Departamento de Agricultura y se promulgaba en forma de regulaciones.⁶⁷

Las expectativas de EE.UU. de que mejorara su posición comercial a través de programas de promoción, acompañados de un aumento en la demanda y de un dólar más débil, se cumplieron. Entre 1986 y 1987, el superávit agropecuario creció nuevamente un 33 por ciento, en comparación con un crecimiento de sólo 2 por ciento en la balanza comercial total durante ese mismo periodo.⁶⁸

En 1988, tras un severo periodo de sequía y por efecto de los programas de reducción de superficie cultivable adoptados en los años previos, EE.UU. pudo recuperar el nivel de los precios internacionales de productos

66. El *Export Enhancement Program* (EEP), facultaba a la CCC realizar pagos a los exportadores, para permitirles mantener sus mercados frente a la competencia desleal provocada por la Comunidad Europea. Este programa sirvió para las exportaciones de trigo y harina de trigo principalmente, hacia China, la ex-URSS, Africa y Medio Oriente (Hathaway, "An Overview of ...", p. 26).

67. Joseph V. Kennedy [y] Jon Visser, "An Introduction to U.S. Agricultural Programs" en Allen, *op. cit.*, pp. 27-28.

68. Langley, *op. cit.*, p. 22.

agropecuarios, lo que permitió que las erogaciones presupuestales bajaran a 12,461 mil millones de dólares.⁶⁹

En términos de costos presupuestales, niveles de inventarios del gobierno y superficie sin cultivar, el gobierno de Reagan instrumentó más programas agropecuarios que ninguna otra administración, ni siquiera la del Nuevo Trato.⁷⁰ Sin embargo, el Congreso de EE.UU. seguía negándose a racionalizar el sistema de apoyo agropecuario, a pesar de la contradicción inherente ya mencionada: pagar por controlar la oferta y simultáneamente ofrecer precios por arriba del mercado a la producción. Además, el costo estimado de la FSA en el año de su promulgación (1985) volvió a ser equivocado: costó más del doble.⁷¹

En 1990 se promulgó la Ley Agropecuaria vigente en la actualidad, que relaja la tendencia liberalizadora de la FSA sin cambiar la naturaleza de los apoyos al ingreso y a precios. Se introdujeron algunas medidas más cercanas a un comportamiento de mercado, tales como mayor flexibilidad sobre superficies no cultivadas, así como reglas estrictas para ser elegible a recibir pagos de deficiencia. No obstante, también se introdujeron medidas más lejanas al mercado como el congelamiento de los precios objetivo (siendo que éstos se estaban reduciendo a finales de los

69. Hathaway, "An Overview of ...", p. 18a.

70. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 14.

71. *Ibid.*, p. 14.

ochenta), un incremento de los precios garantizados por la CCC para el periodo 91-92, y sobre todo una cláusula que elevó el presupuesto del EEP e incorporó ciertas concesiones financieras a nuevos productos si la Ronda Uruguay no se aprobaba antes en junio de 1992.⁷²

Si se hubiese llegado a un acuerdo comercial satisfactorio en la Ronda Uruguay, EE.UU. hubiera podido incorporar las modificaciones necesarias en esta Ley Agrícola y con ello asegurar la compatibilidad entre los programas de apoyo interno y los nuevos compromisos internacionales.

72. OCDE. *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook, 1991* (Paris: OECD, 1991) p. 26 y 27.

III. Las negociaciones del sector agropecuario en el GATT

De todos los foros internacionales, el GATT representa la alternativa más ambiciosa en la historia para llevar a cabo un acuerdo en materia agropecuaria. Sin embargo, durante varias décadas este sector permaneció al margen de los compromisos acordados para el sector industrial. Una de las razones de lo anterior fue que EE.UU., protagonista central en la estructuración del GATT, se negó a liberalizar sus programas agropecuarios y por ello insistió en la inclusión de cláusulas de excepción bajo las cuales se pudieran amparar. A finales de los cuarenta, la C.E. aún no existía, Japón tenía serias dificultades de post-guerra y la mayoría de los países en desarrollo aún no habían desarrollado sus propias políticas agropecuarias; esto le permitió mayor flexibilidad a EE.UU. para imponer las cláusulas a su mejor conveniencia. De esta forma, en contraste con la industria, la agricultura evolucionó adecuando las reglas internacionales a sus necesidades.⁷³

Las primeras tres rondas del GATT (Ginebra, 1947; Annecy, 1949; y Torquay, 1950) se concentraron en reducir aranceles de productos no agropecuarios. En la cuarta ronda, celebrada en Ginebra en 1955, se registraron superávits agropecuarios crecientes que empezaban a dar lugar a tensiones comerciales. Fue durante esta Ronda que EE.UU.

73. Hathaway, "Agriculture and the GATT," pp. 103-104.

logró conseguir una excepción al Art. XI del GATT que prohíbe imponer restricciones cuantitativas. Con ello, EE.UU. logró conservar ciertas facultades necesarias para mantener sus programas de apoyo agropecuarios.

Durante la quinta ronda del GATT, más conocida como Dillon (1960-62), por primera vez participaron los países europeos constituidos como un mercado común. Sus esfuerzos se concentraron en fijar un arancel común, que fuera equivalente y proporcional al arancel mantenido por estos países de manera individual. La C.E. realizó algunas concesiones que en su momento no parecían importantes, tales como la entrada libre de arancel a la soya y sus derivados, así como otras oleaginosas. En esos años, el comercio de esos productos eran muy bajo pero hoy en día se ha convertido en un punto de enorme tensión comercial crucial.⁷⁴

Durante la Ronda Kennedy, (1963-1967), por primera vez se puso de manifiesto la diferencia ideológica entre EE.UU. y la CE en relación a sus respectivos sectores agropecuarios. El primero propuso someterla a una dinámica de mercado, mientras que la segunda optó por una política administrada. Esta disputa tuvo lugar en un contexto de aumento sustantivo y creciente de las exportaciones de

74. Barbara Chattin [y] Robert Wise, "Agricultural Trade Policy and GATT Negotiations", en *Economic Research Service, op. cit.*, p. 66.

granos europeos, producto de los apoyos deliberados contenidos en la Política Agropecuaria Común.

En épocas de la Ronda Tokyo (1973-79), los países realizaron un renovado esfuerzo por imponer disciplinas multilaterales al comercio mundial. El tema agropecuario, sin embargo, siguió estancado. En ese tiempo los países acordaron tratar a la agricultura como un tema independiente del resto de la agenda comercial y se limitaron a suscribir dos acuerdos laterales para carnes y lácteos⁷⁵, de intercambio de información y consultas sobre el tema. En cuanto a las reducciones arancelarias, éstas se rigieron por el tradicional esquema de peticiones y ofertas, con resultados modestos. El Código sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios adoptado en la Ronda Tokyo no logró disciplinar las prácticas agropecuarias que se encontraban exentas de las disposiciones sobre subsidios a la exportación del Art. XVI del GATT.⁷⁶ (En el Anexo 2 aparece el texto completo del Art. XVI).

La Ronda Uruguay fue la primera en reconocer que para disciplinar el comercio agropecuario, primero debían disciplinarse los programas internos de apoyo al campo.

75. Estos comités podrían analizar disputas entre países signatarios, pero sus decisiones no tenían ninguna obligatoriedad. El acuerdo sobre lácteos también estableció precios mínimos de exportaciones para varios productos lácteos. Sin embargo, en 1985 EE.UU. abandonó el acuerdo en protesta por las ventas de mantequilla de la C.E. a precios por debajo de estos mínimos.

76. Hathaway, *Agriculture and the GATT...*, p. 106.

Argumentó que éstos distorsionaban el comercio por dos razones principales: por sus efectos sobre la producción y porque utilizaban medidas comerciales para proteger al campo.⁷⁷ Hasta entonces, la política agropecuaria había permanecido exenta a la aplicación de muchas de las reglas del GATT porque se consideraba un tema de carácter estrictamente interno.⁷⁸

La declaración de Punta del Este, Uruguay en 1986, afirmó que los objetivos de la Ronda Uruguay en el sector agropecuario consistían en alcanzar una mayor liberalización comercial, así como sujetar a reglas y disciplinas más efectivas a todas las medidas que afectaran el acceso de las importaciones y la competitividad de las exportaciones.⁷⁹

Por primera vez se presentaba la alternativa de disciplinar las políticas agropecuarias domésticas desde una instancia internacional como el GATT. Para ello, se requería aplicar el principio de nación más favorecida, piedra angular del GATT, a la eliminación de barreras no arancelarias, subsidios a la exportación y prácticas estatales.

77. Dale E. Hathaway, "Agriculture", en Jeffrey J. Schott, *Completing the Uruguay Round* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990). p. 52.

78. Mathew Shane, "World Agricultural Markets at Crossroads", en Economic Research Service, *op. cit.*, p. 242.

79. Chaitin [y] Wise, *Op. cit.*, p. 61.

En EE.UU. ha existido un fuerte interés por apoyarse en las negociaciones multilaterales para liberalizar al sector agropecuario a nivel mundial. Al apoyarse en la Ronda Uruguay, EE.UU. podría reducir la severidad de los efectos redistributivos de la reforma agropecuaria, a la vez que le otorgaría mayor viabilidad política a dicha reforma.⁸⁰

No ha existido una posición unívoca en relación al papel de la Ronda Uruguay en la política comercial de EE.UU. En septiembre de 1985, el USTR publicó el Reporte sobre Acuerdos Comerciales, en el cual estipulaba la nueva dirección de la política comercial de EE.UU.: a) una nueva Ronda del GATT; b) la liberalización a través de tratados comerciales bilaterales; c) la Sección 301.⁸¹

A partir de este reporte, algunos autores han afirmado que la Ronda Uruguay ocupó el segundo lugar en importancia en las agendas legislativas de ambas cámaras en el Congreso No. 100 de los Estados Unidos (1987-88), sólo atrás del caso Irán-Contras.⁸²

Otros, por el contrario, han afirmado que la Ronda Uruguay no fue relevante para el Congreso estadounidense,

80. David Blandford, Harry de Gorter, *et. al.*, "Agricultural Trade Liberalization: The Multilateral Stake in Policy Reform" en Allen, *op. cit.*, p. 242.

81. Sylvia Ostry, *Governments and Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan* (NY: Council on Foreign Relations Press, c1990). p. 28.

82. *Ibid.*, p. 28.

relativamente, dado que pocos legisladores pensaban que sería un foro exitoso en ausencia de una política unilateral más agresiva por parte de EE.UU. De ahí que el propósito principal de la legislación comercial de 1987-88 no consistiera en apoyar la realización de la Ronda Uruguay, (a diferencia del compromiso de 1962 ó 1974, con Rondas anteriores), sino en fundamentar una serie de acciones unilaterales, a través de los artículos 201 y 301 de la ley comercial de EE.UU.⁸³

De acuerdo con la declaración inaugural de la Ronda Uruguay, los mecanismos necesarios para cumplir con los objetivos expuestos eran los siguientes: a) mejorar el acceso a mercados a través de la reducción de barreras a la importación; b) impulsar la competitividad sobre la base de una disciplina firme en el uso de subsidios u otras medidas que, directa o indirectamente, afectaran el comercio agropecuario; y c) minimizar los efectos adversos de la adopción de regulaciones sanitarias y fitosanitarias.⁸⁴

EE.UU. fue el primer país en presentar su propuesta sobre agricultura, en julio de 1987, que consistía en:

83. Nau, *Op. cit.*, p. 201.

84. Chattin [y] Wise, *Op. cit.*, p. 62.

1. eliminar en 10 años todas las políticas que distorsionaran el comercio agropecuario en todos los países.
2. acordar una medida de apoyo y un calendario de reducción de dicho apoyo. Posteriormente, negociar planes nacionales para instrumentar las reducciones en los niveles de apoyo, incluyendo las barreras de acceso.
3. eliminar, en 10 años, todos los subsidios. Sólo se permitirían los apoyos al ingreso y la ayuda alimentaria (sin relación a producción).
4. eliminar todas las barreras a la importaciones en 10 años.
5. desarrollar disposiciones legales que rigieran durante la transición, así como reglas que en el largo plazo reflejaran la eliminación de los subsidios y las barreras de acceso.⁸⁵

El calendario de reducción de los puntos 3 y 4 fue relajado durante la Reunión de "Medio Camino" celebrada en Montreal a finales de 1988. En esa reunión EE.UU. propuso un *stand still* al apoyo, subsidios y protección en 1989 y 1990, siempre y cuando se acordaran compromisos de largo plazo para reformar a la agricultura. EE.UU. mantuvo su propuesta de utilizar una medida agregada de apoyo para establecer

85. *Ibid.*, p. 71.

calendarios de reducción y medir los avances en la reducción de distorsiones comerciales.

Sin embargo, una vez más, las diferencias entre EE.UU. y la CE impidieron que se acordaran los objetivos de largo plazo de la Ronda, y que se formulara el calendario de reducción correspondiente.⁸⁶ Los países miembros de Cairns⁸⁷ se opusieron a concluir negociaciones en otros temas hasta que no hubiera un acuerdo en agricultura.

En abril de 1989, los negociadores del GATT se reunieron nuevamente en Suiza y decidieron circunscribir el acuerdo en agricultura a tres grandes temas: medidas de corto plazo (vigentes hasta diciembre de 1990, fecha programada para la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay), de largo plazo, y regulaciones sanitarias.⁸⁸ No obstante este esfuerzo, los países repitieron sus posiciones, sin incorporar cambios sustanciales a sus propuestas.⁸⁹ Al no cumplir con la fecha límite, originalmente programada pra octubre de 1990, se decidió entregar las propuestas de cada país durante la Reunión

86. La CE proponía determinar una medida agregada de apoyo a partir de la cual se iniciarían las reducciones, pero que permitía el uso de subsidios indirectos (a insumos, por ejemplo), y no garantizaba un acceso mayor a los importadores. *Ibid.*, p. 77.

87. El Grupo Cairns se compone de 14 países altamente exportadores de productos agropecuarios: Argentina,, Australia, Brasil, Canada, Chile, Colombia, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia y Uruguay.

88. *Ibid.*, p. 78.

89. Hathaway, "An Overview of ...", p. 53.

Ministerial de Bruselas, en diciembre de ese mismo año. Desafortunadamente, los Ministros no tuvieron el tiempo para estudiar cuidadosamente cada propuesta, lo que les impidió negociar una fórmula común ante posiciones simplemente irreconciliables.⁹⁰

En un esfuerzo por concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay, en febrero de 1991 se reiniciaron las pláticas en Ginebra, y en abril se adoptó una nueva estructura: se formaron siete grupos con nuevos presidentes para cada uno de ellos, y se revisaron exhaustivamente los textos de Bruselas, para incorporar los avances más recientes. En diciembre de ese mismo año, Arthur Dunkel, Director General del GATT, presentó un ambicioso proyecto de Acta Final, que debía ser aceptado por los países miembros sin reservas, o con modificaciones marginales. En agricultura, dicho paquete se dividió en tres rubros principales, con consideraciones especiales para los países en desarrollo:⁹¹

Apoyo interno

Una reducción del 20% en 7 años, a partir del periodo base 1986-88. Se harían excepciones a los productos cuyo apoyo fuera menor al 10%, y se permitiría seguir utilizando cierto

90. OCDE, *op. cit.*, p. 107.

91. Arthur Dunkel, "Texto sobre la Agricultura" (Ginebra: GATT, diciembre de 1991).

tipo de apoyos no distorsionantes contemplados en la "caja verde", sin que éstos fueran compensables.

Subsidios a las exportaciones

Este ha sido el tema más espinoso entre EE.UU. y la CE, en particular porque la agricultura se exentó del Art. XVI del GATT, que prohíbe el uso de subsidios a la exportación. Se propuso una reducción del presupuesto para estos fines de 36% durante 7 años, a partir del período base 1986-90. Este ha sido el tema más controvertido en cuanto a la disputa sobre reforma/contención de la política agropecuaria.⁹²

Acceso a mercados

Tarifificación universal de todas las medidas no arancelarias, con una reducción posterior promedio de 36% durante 7 años, a partir del año base 1986-88. Cada fracción debería reducirse al menos 15%, garantizando el acceso corriente del año base. Adicionalmente, se incluyó la posibilidad de recurrir a salvaguardas especiales, de cantidad y de precio.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Se propuso la armonización de normas, la justificación científica de las mismas, y su sujeción a un sistema de solución de controversias.

92. Hathaway, en Schott, *op. cit.*, p. 56.

En respuesta al texto de Dunkel, cada país debía presentar sus listas respectivas a más tardar el 10. de marzo de 1992. Sin embargo, las diferencias sobre la tarificación universal y los porcentajes de reducción en los subsidios nuevamente impidieron llegar a un acuerdo.

Finalmente, en diciembre de 1992 se incluyeron algunas modificaciones al texto de Dunkel, conocidas como el acuerdo de *Blair-House*. Destacó la "cláusula de la paz", por medio de la cual las medidas de apoyo interno se exentaban de las disposiciones del Art. XVI del GATT, así como de las acciones de nulificación o daño contempladas en el Art. XXIII. Asimismo, se estableció que los subsidios a la exportación también quedarían exentos de las disposiciones del Art. XVI del GATT, que significaba entre otras cosas, que no se sujetarían al sistema de páneces.

Asimismo, se incorporó la "cláusula del re-balanceo", la cual autorizaba mayor flexibilidad a la C.E. en la tarificación. Esto le permitiría proteger, entre otros, a productores altamente sensibles como los de oleaginosas.⁹³

93. Hathaway, "An Overview of ...", p. 55.

IV. La política comercial como instrumento de la política agropecuaria.

Las principales medidas de apoyo al ingreso agropecuario utilizadas en los países industrializados han sido las siguientes:⁹⁴

1. Subsidios a la producción (incluyendo apoyo a precios a través de pagos de deficiencia, pagos de estabilización y/o compras del gobierno) e impuestos.
2. Subsidios a insumos (para fertilizantes, irrigación o servicios financieros, *i.e.*, seguros por las cosechas, tasas de interés preferenciales, etc.) y gravámenes especiales a la tierra.
3. Cuotas de producción y comercialización (incluyendo esquemas de doble precio, cantidades máximas garantizadas, etc.), y controles sobre superficie cultivable (*acreage set asides*).
4. Impuestos, cuotas o subsidios al consumo, (incluyendo controles de precios, acompañados de pagos de deficiencia para el consumidor y/o ayuda alimentaria).
5. Impuestos y subsidios a la comercialización.

94. Blandford [y] Drabenstott, *et. al.*, en Allen, *op. cit.*, pp. 242-243.

6. Estructura imperfecta del mercado (monopolios de productores-consumidores, consejos paraestatales responsables de la comercialización, etc.).

7. Impuestos y subsidios a la exportación e importación (*ad valorem* y *específicos*), así como tipos de cambio (sobrevaluados o devaluados).

8. Cuotas a la importación y exportación (incluyendo aranceles-cuota, restricciones voluntarias a la exportación, comercio estatal y ordenamientos de comercialización).

9. Subsidios contingentes a exportación e importación (incluyendo programas de promoción de exportaciones, apoyo a precios internos con aranceles variables e impuestos compensatorios y antidumping).

Con excepción de los programas de irrigación, que son muy importantes en el oeste de EE.UU., los subsidios a los insumos y al crédito no son un factor tan significativo en la política de apoyo de EE.UU. A través de ellos se ha otorgado un apoyo directo marginal a los precios de los productos ganaderos y un apoyo casi nulo a los precios de frutas y hortalizas.⁹⁵

95. Hathaway, "An Overview of ...", p. 2.

Es difícil distinguir cuáles de estas herramientas sólo influyen sobre el comercio agropecuario y cuáles lo distorsionan. Entre las que lo influyen pueden citarse los gastos públicos en investigación, los esquemas de seguros, los acuerdos bilaterales y multilaterales de compra a precios internacionales, o la venta de inventarios públicos para estabilizar los mercados, entre otros.⁹⁶

El segundo tipo de medidas requieren de un análisis más detallado por su impacto profundo de distorsión sobre el comercio, que es de donde deriva su utilidad como programa de apoyo al campo.

El grado de distorsión de comercio se mide en función del impacto de los programas sobre la producción y el consumo.⁹⁷ Esta medición suele ser muy compleja ya que los países utilizan una diversidad de medidas que afectan producción, consumo, comercio e inventarios por igual. Asimismo, existen medidas de apoyo de carácter comercial cuyo valor nunca se ha estimado. Tal es el caso de las órdenes de comercialización⁹⁸ y de las medidas sanitarias y fitosanitarias.⁹⁹

96. Allen, *op. cit.*, p. 245.

97. *Ibid.*, p. 242.

98. Hathaway, "An Overview of ...", p. 19.

99. *Ibid.*, p. 24.

Sin embargo, en términos generales las medidas en frontera suelen ser las más distorsionantes del comercio porque afectan directamente tanto a la producción como al consumo. En contraste, las medidas de política interna inciden fuertemente sobre la producción, pero no tienen un efecto tan importante sobre el consumo. Este último punto es más contundente si se realizan pagos directos a los campesinos en vez de otorgar un apoyo indirecto al productor -a través de mayor precio del producto.¹⁰⁰

Entre las medidas en frontera, las restricciones cuantitativas son más distorsionantes que los aranceles y los subsidios a la producción, porque no permiten que los cambios en los precios internacionales se reflejen en el mercado interno, impiden que los patrones de producción y consumo varíen en concordancia con el mercado mundial y son menos transparentes.¹⁰¹

Además, tanto los aranceles como las cuotas generan rentas monopólicas. El gobierno puede capturar parte de esas rentas por medio de aranceles; sin embargo, con las cuotas sólo se benefician algunos productores nacionales -y en ocasiones los extranjeros. Asimismo, la administración de la cuota puede prestarse a corrupción. Para racionalizar su manejo, durante la Ronda Tokyo se adoptó un Acuerdo sobre

100. Allen, *op. cit.*, p. 243.

101. *Ibid.*, p. 243.

Procedimientos de las Licencias de Importación diseñado para imponer reglas claras a este proceso. Hasta la fecha, sólo 27 países son miembros de este Acuerdo.¹⁰²

Existe otro tipo de restricciones cuantitativas que no son medidas en frontera, como son las cuotas de producción y de comercialización. Estas restricciones tienen un efecto ambiguo: son más distorsionantes que los subsidios a la producción porque afectan a los precios internos y al consumo, y pueden ser más distorsionantes que las medidas en frontera dependiendo de sus efectos relativos sobre los precios y el comercio.¹⁰³

Finalmente, algunas medidas de apoyo no sólo no contribuyen a la estabilidad de los precios internacionales, sino que exportan su propia inestabilidad hacia el exterior. Tal es el caso de los subsidios a la exportación, que son considerados altamente distorsionantes, y que EE.UU. ha utilizado principalmente para mantener sus mercados internacionales frente a las exportaciones subsidiadas de la C.E., así como para reducir los inventarios nacionales.¹⁰⁴

102. John Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (Cambridge: The MIT Press, 1991) p. 115.

103. Allen, *op. cit.*, p. 243.

104. *Ibid.*, p. 244.

Las cuotas: instrumento de protección comercial

Las restricciones cuantitativas, y en particular las cuotas, han sido consideradas las barreras no arancelarias más distorsionantes al comercio internacional, porque rompen completamente el vínculo entre los precios internacionales y los internos.

Existen varios tipos de cuotas:¹⁰⁵

cuotas globales: se asignan al primero en llegar, aunque generalmente guardando una proporción frente las a importaciones históricas. No existe ninguna obligación para que los importadores mantengan el precio internacional dentro del mercado interno.

cuotas bilaterales: se administran para discriminar a favor de un país determinado.

licencias otorgadas a discreción: generalmente se utilizan como un mecanismo para estabilizar los precios internos. Desafortunadamente, es un mecanismo que se presta a corrupción, y cuya impredecibilidad dificulta los horizontes de planeación de agentes económicos.

105. John H. Jackson (y) William J. Davey, *Legal Problems of International Economic Relations; Cases, Materials and Text on the National and International Regulations of Transnational Economic Relations* (2nd ed.) (St. Paul, MN: West Publishing Co., c1986) p. 421.

Existen ciertas desventajas de utilizar restricciones cuantitativas en lugar de aranceles como mecanismos de protección comercial.¹⁰⁶ Por ejemplo, si se utiliza protección arancelaria, el volumen de importaciones puede crecer en proporción al volumen de comercio. Bajo la cuota, no hay flexibilidad sobre el volumen de comercio, debido a que una vez que se fija un límite a las importaciones permisibles, no puede entrar una unidad más de producto.¹⁰⁷

Con aranceles, la dirección del comercio puede cambiar en función de la calidad, el costo y el precio de los productos. Bajo las cuotas, los parámetros anteriores se sustituyen por un sistema administrativo demasiado rígido. Además, por detalladas que sean las reglas para el otorgamiento de licencias, las cuotas ocasionan un trato discriminatorio entre los países. Adicionalmente, existen muchas divergencias sobre cuáles deben ser los procedimientos administrativos a seguir para otorgar las licencias, *i.e.*, al primero en llegar, de acuerdo a las importaciones históricas, o por subasta.¹⁰⁸

Con todo, la diferencia principal estriba en que las restricciones cuantitativas aislan al productor nacional de

106. Una ventaja de las cuotas sobre los aranceles era que las primeras podían ser impuestas -o eliminadas- por el Ejecutivo, sin necesidad de la autorización del Congreso.

107. John J. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*. (Charlottesville, VA: The Michie Company, c1969) p. 309.

108. *Ibid.*, p. 310.

las señales del mercado, y le permiten mantener precios internos artificialmente elevados.

Adicionalmente a su impacto económico, los mecanismos de formulación de política comercial también varían si se aplican aranceles o cuotas. Si la protección comercial se instrumenta a través de aranceles, el Congreso puede fijar límites máximos a la reducción arancelaria, dentro de cuyos márgenes el Ejecutivo conduce las negociaciones con el exterior. Posteriormente, el Ejecutivo puede instrumentar los acuerdos respectivos sin necesidad de obtener la aprobación legislativa. Esta autoridad le fue conferida desde 1934 y fue renovada en varias ocasiones a solicitud del Ejecutivo, durante los años subsiguientes.

En contraste, debido a que los efectos de eliminar barreras no arancelarias son más difíciles de cuantificar y es posible conocer *a priori* qué legislaciones deberán modificarse para mantener la congruencia con los nuevos compromisos internacionales, el Congreso no le otorga esa facultad al Ejecutivo tan fácilmente en este segundo caso¹⁰⁹, además de que cobra cada vez que lo hace.

Asimismo, si las negociaciones comerciales involucran estrictamente aranceles, la revisión de la política comercial en el Congreso sigue siendo competencia del Comité

109. I.M.Destler, *op. cit.*, p. 35.

de Medios y Arbitrios, dentro de la Cámara de Representantes, y del Comité de Finanzas dentro del Senado. Cuando los temas se empiezan a diversificar, el control de estos comités se debilita, dando mayor juego a otros comités como el de agricultura, el de asuntos internacionales, el de compras de gobierno, etc.¹¹⁰

Por las razones anteriores, una reforma a los programas agropecuarios que tenga la finalidad de reducir, si no eliminar, las distorsiones en el comercio agropecuario, debe concentrarse en los controles cuantitativos que se imponen a través de cuotas, y de otros mecanismos de restricción cuantitativa tales como la comercialización estatal y los aranceles variables.¹¹¹

¿Cuál es el efecto de las restricciones cuantitativas en el comercio, la producción y el consumo? El modelo neoclásico de equilibrio parcial explica qué consecuencias tiene sobre una economía el hecho de que mantenga medidas proteccionistas que distorsionan el comercio.

En una situación en la que la economía no se ha abierto al comercio, el punto de cruce entre las curvas internas de oferta y demanda determina el precio de determinado producto. Bajo el supuesto de mercados perfectamente

110. *Ibid.*, p. 35.

111. Allen, *op. cit.*, p. 244.

competitivos, la curva de oferta es la suma de todas las curvas de costo marginal de las empresas que producen este producto, y la curva de demanda describe las valuaciones marginales de los consumidores de comprar este producto.

En un escenario en que la economía se abre al comercio internacional, donde el precio mundial sea menor al precio interno de ese producto, se obliga a las empresas nacionales a recortar su producción y permite a los consumidores nacionales incrementar sus compras a través de la entrada de importaciones. ¿Cuáles son los efectos de la apertura sobre el bienestar? El excedente del productor se reduce, mientras que el del consumidor se incrementa; si este último se incrementa en mayor proporción que la reducción del primero, los consumidores compensan al productor. El precio interno se reduce hasta igualar al precio internacional.

Si en un escenario de comercio internacional, la economía decide aplicar un arancel, entonces el precio interno se eleva en el monto de ese arancel y las importaciones se reducen, debido a una menor demanda de los consumidores y a mayor oferta de los productores nacionales. El gobierno retiene el arancel, y si se asume que regresa dicho impuesto a los contribuyentes, el arancel no significa una reducción en el ingreso de los consumidores. En este caso, el excedente del productor se incrementa, mientras que el del consumidor se reduce, provocando en su

efecto total una reducción del bienestar, debido a que se reasignan de manera ineficiente los factores.

Si se utiliza una cuota en vez de un arancel, los efectos sobre consumidores y productores son los mismos. Sin embargo, mientras que el arancel pasa al gobierno quien a su vez lo redistribuye, la cuota sólo beneficia a unos cuantos importadores. Esto último puede variar a partir de cómo se asignen las cuotas, ya que se se hiciera por subasta (licitación pública abierta), se llegaría a una situación idéntica a la de los aranceles. Suponiendo que los importadores obtienen toda la ganancia, hay quienes afirman que como también ellos son consumidores, la pérdida de bienestar es la misma con arancel que con cuota.¹¹²

112. Jackson [y] Davey, *op. cit.*, pp. 31-34.

V. La sección 22 de la Ley Agropecuaria de 1933.

La Sección 22 de la Ley de Ajuste Agrícola de 1933, según su enmienda en 1935, ha sido considerada el mecanismo comercial más importante en la política agropecuaria de EE.UU., por sus efectos de protección al productor nacional y de distorsión al comercio. A continuación se explica detalladamente en qué consiste este mecanismo de protección al campo (ver **anexo 3** con el texto completo de la Sección 22, enmendada).

Por medio de la Sección 22, el Congreso autorizó al Presidente a imponer aranceles (por no más del 50% ad valorem) o restricciones cuantitativas (por una cantidad no mayor al 50% del volumen de importación) a las importaciones que interfirieran, a amenazaran con interferir, con cualquier programa de apoyo agropecuario instrumentado por el Departamento de Agricultura o cualquiera de sus agencias.¹¹³

En este caso, el Presidente podría solicitar a la Comisión de Comercio Internacional (ITC) que iniciara una investigación -incluyendo una audiencia pública- cuyos resultados serían remitidos al Presidente nuevamente. Este quedaba facultado para imponer restricciones cuantitativas cuando fueran necesarias.

113. Jackson, *World Trade...* p. 735.

Si el Departamento de Agricultura consideraba que se trataba de una emergencia, el Presidente podría tomar una determinación aún cuando la investigación de la ITC no hubiese concluido.

¿Cómo podía esta legislación interna ser compatible con las disposiciones del GATT, las cuáles tenían la finalidad de eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio mundial?

Se redactaron cuatro artículos en el GATT relacionados con el uso de las restricciones cuantitativas. El Art. XI (el más importante) prohibía el uso de las cuotas **-con algunas excepciones**; el Art. XII permitía utilizarlas por motivos de balanza de pagos;¹¹⁴ el Art. XIII establecía las reglas para la aplicación de las cuotas (en forma no discriminatoria); y el Art. XIV incorporaba algunas excepciones al Art. XIII, también por razones de balanza de pagos.¹¹⁵

Entre 1947 y 1948, los negociadores norteamericanos procuraron que ninguna de las disposiciones del GATT

114. En cuanto los países desarrollados establecieron la convertibilidad de su moneda, el argumento de mantener restricciones por motivos de balanza de pagos se debilitó. Así fue declarado ante el GATT a finales de los años cincuenta por países como Gran Bretaña, Francia, Suecia y Australia. Japón mantuvo controles a la importación bajo el argumento de balanza de pagos hasta 1963, cuando una investigación realizada por el FMI señaló que ya no había fundamento para ello. Ver Jackson, *The Legal Problems...*, p.424.

115. Hathaway, "Agriculture and the GATT..." p. 108.

estuviera en contra de la legislación interna y a ellos se debió justamente que el Art. XI incluyera ciertas excepciones (ver **Anexo 4** para el texto completo del artículo), que se pensaba garantizarían el buen funcionamiento de sus programas de apoyo agropecuario. El Art. XI prohibía el uso de restricciones a la importación y exportación, en cualquiera de sus formas, entre las partes contratantes.

Sin embargo, el párrafo 2 estipulaba que dichas obligaciones no se extenderían a:

- a) restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para resolver problemas internos de escasez;
- b) restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o regulaciones para propósitos de clasificación, grado o comercialización;
- c) restricciones a la importación necesarias para la operación de medidas gubernamentales cuyo objetivo fuera:
 - i) restringir la producción o comercialización interna del producto determinado;
 - ii) eliminar un excedente temporal de dicho producto;

iii) restringir la producción de derivados de animales, uno de cuyos principales insumos fuera el producto importado.

La parte contratante que impusiera restricciones cuantitativas en seguimiento a lo establecido en el párrafo 2, debería notificar públicamente el volumen o valor que permitiría importar, e informar sobre cualquier modificación al respecto.

Asimismo, las cuotas aplicadas bajo el sub-párrafo (i) debían guardar cierta relación a las importaciones que entrarían en ausencia de la cuota, de acuerdo a un periodo representativo.

Sin embargo, en los años subsiguientes, EE.UU. modificó su legislación interna, lo que ocasionó que se presentaran inconsistencias en el uso de las restricciones cuantitativas.¹¹⁶ A pesar de sus esfuerzos, EE.UU. descubrió que las disposiciones del Art. XI habían sido insuficientes para legitimar el uso de cuotas como complemento a sus programas agropecuarios.¹¹⁷

El conflicto tardó cuatro años en presentarse y evolucionó de la siguiente manera: en 1948, EE.UU. agregó un

116. Jackson, *World Trade*, p. 733.

117. Hathaway, "Agriculture and the GATT...", p. 109

párrafo nuevo a la Sección 22, en donde estipulaba que ninguna de las disposiciones de esta Sección podría aplicarse en contraposición a los establecido en otro tratado o acuerdo internacional del cual EE.UU. fuera parte.¹¹⁸

En 1950, el Senado modificó la cláusula anterior para indicar que ninguna de las disposiciones de la Sección 22 podrían aplicarse en forma inconsistente a lo inscrito en los tratados o acuerdos de los que EE.UU. fuera o pudiera formar parte; sin embargo, estipuló que EE.UU. no participaría en ningún otro acuerdo que contraviniera a la Sección 22.¹¹⁹

En 1951 el Congreso de EE.UU introdujo una nueva enmienda a la Sección 22, especificando que "ningún acuerdo comercial o acuerdo internacional al que EE.UU. estuviera suscrito o por suscribir, se aplicaría en forma incongruente con los requisitos de esta Sección".¹²⁰ En este punto apareció la contradicción entre el derecho interno en EE.UU. y sus obligaciones internacionales, emanadas del GATT.

En ese mismo año, EE.UU. amplió la cobertura de la Sección 22 para incluir a productos lácteos, algunas grasas y aceites.

118. Jackson, *World Trade*...., p. 733.

119. *Ibid.*, p. 734.

120. *Ibid.*, p. 734.

Debido a que estas enmiendas se habían promulgado después de la entrada en vigor del GATT (1947), la nueva legislación interna tenía prevalencia sobre lo acordado multilateralmente y si EE.UU. cumplía con las cláusulas de la Sección 22 estaría violando las reglas del GATT. Por consiguiente, en la sesión de revisión del GATT del periodo 1954-55, EE.UU. solicitó una excepción al Art. XI, amparado en lo dispuesto por el Art. XXV, párrafo 5, del mismo organismo.

Por medio de esta excepción (conocida comunmente como el *waiver* de 1955, y cuyo texto completo aparece en el **Anexo 5**), EE.UU. podría extender, modificar o suspender la aplicación de las restricciones cuantitativas existentes en esos momentos, o aplicarlas a nuevos productos, siempre que dichas importaciones amenazaran la operación de algún programa interno de apoyo agropecuario.

Lo más significativo de esta excepción fue que **relajaba el supuesto inicial** del Art. XI del GATT de que las restricciones cuantitativas se aplicarían sólo en la medida en que existieran simultáneamente programas internos de control de oferta. Así, el *waiver* podría ser invocado bajo

cualquier circunstancia, siempre y cuando en EE.UU. existiera un programa de apoyo a precios.¹²¹

El Art. XXV del GATT (ver Anexo 6 para el texto completo de este artículo) establecía que sólo se exentaría a una parte contratante de cumplir con las obligaciones de este organismo bajo condiciones excepcionales. También estipulaba que las partes contratantes podrían establecer los criterios necesarios para autorizar tales excepciones.¹²²

La comunidad internacional comprendió que para EE.UU. era prioritario cumplir con la legislación interna recién promulgada por el Congreso, en cuyo caso EE.UU. sentaría el primer precedente de violación flagrante de las disposiciones del GATT.¹²³

Los miembros del GATT buscaron limitar la exención solicitada por EE.UU. exigiendo que ésta sólo se aplicara a los productos que en esos momentos estaban sujetos a controles de oferta; que se aplicara por un periodo determinado (al final de cual también se eliminarían los controles internos); y que EE.UU. adoptara todas las medidas

121. Neff, Steven A. (y) Josling, Timothy E. *Economic Effects of Removing U.S. Dairy and Sugar Import Quotas*. (Discussion Paper Series No. FAP92-01) (Washington, D.C.: National Center for Food and Agricultural Policy, Resources for the Future, sf.) p. 5.

122. Jackson, *World Trade*...., pp. 544-545.

123. *Ibid.*, p. 735.

necesarias para atacar las causas subyacentes a la petición de dicha exención.¹²⁴ Sin embargo, EE.UU. se negó a enmendarla y las partes contratantes no tuvieron más alternativa que aceptarla.¹²⁵ Esta fue la razón por la cual EE.UU. quedó exento de las reglas establecidas en los Artículos II (trato nacional) y XI (restricciones cuantitativas) del GATT, "en la medida necesaria para cumplir con las obligaciones de su Sección 22".¹²⁶

Afectada por las medidas adoptadas por EE.UU., Holanda recurrió al Art. XXIII del GATT (ver el **Anexo 7** con el texto completo de este artículo) y en 1951 retiró "compensatoriamente" ciertas concesiones otorgadas a las importaciones de harina de trigo provenientes de EE.UU.¹²⁷

A partir de las nuevas reglas, varios productos agropecuarios en EE.UU. se han beneficiado de este esquema, principalmente azúcar y productos con alto contenido de azúcar, lácteos, cacahuates y algodón. Sin embargo, no se debe confundir la aplicación de las cuotas, cuando éstas son un elemento central para el funcionamiento del resto del

124. Joseph A. McMahon, *Agricultural Trade, Protectionism and the Problems of Development; A Legal Perspective*, (NY: San Martin's Press, c1992). p. 221.

125. De hecho, la oposición que EE.UU. enfrentó no fue significativa. En 1955 Japón todavía no era un miembro del GATT, y los países que posteriormente conformarían la Comunidad Europea eran importadores netos de productos agropecuarios. Para ellos, enfrentar un comprador menos en el mercado mundial (como ocurrió con EE.UU. al momento de imponer las cuotas) significaba de hecho mayor control sobre la oferta.

126. Jackson, *World Trade....*, p. 735.

127. Jackson [y] Davey, *op. cit.*, p. 956.

programa de apoyo, con la aplicación de otro tipo de cuotas que no tienen su origen en la Sección 22.

Tal es el caso de la carne fresca y congelada, para la cual EE.UU. promulgó el *Meat Import Act* de 1979. A través de esta ley, se autorizó el uso de restricciones cuantitativas en función de la producción interna y de las importaciones estimadas. Hasta la fecha, estas cuotas nunca se han aplicado. A pesar de que su utilización sería una clara violación a las disposiciones del GATT, los países proveedores han preferido someterse temporalmente a restricciones voluntarias a la exportación para evitar que aquéllas entren en vigor. A final de cuentas, EE.UU. sigue siendo el mayor importador de carne del mundo y un mercado demasiado atractivo para arriesgar a que se cierre.¹²⁸

Desde que se instrumentó en 1935, la Sección 22 se ha utilizado para imponer controles a la importación a doce tipos de productos: 1) trigo y harina de trigo; 2) centeno y harina de centeno; 3) cebada; 4) avena; 5) algodón; 6) algunos productos lácteos; 7) almendras; 8) avellanas; 9) cacahuates y aceite de cacahuete; 10) *tung nuts*; 11) aceite de linaza 12) azúcar y productos que contengan azúcar. Para muchos de estos productos, el programa de apoyo concluyó y se abandonaron las cuotas y aranceles impuestos bajo la Sección 22. Sin embargo, éstas siguen en vigor para proteger

128. Hathaway, "An Overview of ...", p. 22.

a lácteos, productos con alto contenido de azúcar, algodón y cacahuates.

Para comprender el impacto de la Sección 22, se explicarán a detalle los programas de apoyo de dos productos representativos, lácteos y azúcar. La selección de estos productos respondió al interés de analizar qué papel juegan las cuotas, siendo éstas un elemento de restricción de oferta, en los esquemas de apoyo a precios de dos productos agropecuarios que, por **no** estar sujetos a restricciones internas de oferta, han tenido que ampararse en la excepción otorgada a EE.UU. en 1955 para aplicar su Sección 22.

Lácteos:

El programa de apoyo a lácteos proporciona una protección muy elevada -junto con azúcar-, comparada a la del resto de los productos agropecuarios.¹²⁹ La producción de leche se encuentra concentrada geográficamente en la zona del Noreste de EE.UU., los alrededores de los Grandes Lagos y algunos estados del Pacífico. Los principales estados productores son Wisconsin, California, Nueva York, Minnesota y Pensilvania.

Una de las características distintivas de los lácteos es que la leche líquida no puede almacenarse durante largos

129. Hay quienes afirman que ¡el subsidio anual de cada vaca lechera en EE.UU. es mayor al ingreso per capita de la mitad de la población más pobre del mundo! (Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 29).

periodos y los costos de transportarla son muy elevados; por esta razón, el comercio de lácteos ocurre más bien en la forma de productos manufacturados, *i.e.*, mantequilla, queso y leche descremada en polvo.¹³⁰ Esta particularidad ocasiona que los programas de apoyo a precios se dirijan hacia los productos manufacturados, que son bienes que sí puede comprar, y en su caso almacenar, la CCC.¹³¹ En la actualidad, menos del 1% de la leche se vende directamente del granjero al consumidor, y desde 1980, sólo el 1% de la leche producida en la granja se procesa ahí mismo (a diferencia de un 25% en 1929). Por esta razón, 98% de la leche producida en las granjas pasa a los canales de comercialización como leche entera.¹³²

El precio de la leche se fija a partir de una serie de consideraciones: (1) el costo de producción y la oferta interna; (2) la demanda del consumidor; (3) las órdenes de comercialización a nivel federal y estatal; (4) los programas de apoyo al sector; (5) las cooperativas y (6) las políticas comerciales que aplican a lácteos. Ninguno de estos elementos tienen un efecto preponderante sobre el precio de la leche; todos contribuyen al complejo esquema de

130. La leche líquida incluye leche entera, descremada, baja en grasas, crema, mezclas de leche y crema, y productos tales como leche de sabores o yogourt. Los productos procesados incluyen queso, mantequilla, helado, queso cottage, leche en polvo, leche evaporada y leche condensada. Richard L. Kohls [y] Joseph N. Uhl, *Marketing of Agricultural Products* (7ed.) (New York: MacMillan Publishing Co., c1990). p. 410.

131. Hathaway, *Agriculture and the GATT...*, p. 35.

132. Kohls y Uhl, *op. cit.*, p. 409.

apoyo en este sector.¹³³ No obstante, para comprender el efecto de las cuotas sobre el programa general, debe profundizarse sobre los mecanismos de los puntos (3) y (4).

Ordenes de comercialización¹³⁴

Estas órdenes se establecieron por área y prohibían la comercialización entre regiones. Para fijar el precio de las órdenes, bastaba que dos terceras partes de los productores lo acordaran para que se volviera obligatorio a todos los procesadores de la región. La leche se clasificó en dos tipos, en función de sus normas de calidad. La leche "Grado A" cumplía estrictamente con las normas sanitarias y por lo tanto podía venderse para su consumo en forma líquida, o podía destinarse al mercado de productos manufacturados. A manera de ejemplo, cabe señalar que en los últimos años, cerca del 85% de la oferta nacional de leche ha cumplido con las normas del "Grado A", pero menos del 40% se ha vendido como producto líquido.

Por otro lado, la leche "Grado B" cumplía con estándares sanitarios menos rigurosos y por lo tanto siempre se utilizaba para elaborar productos manufacturados. Durante el procesamiento, la leche "Grado B" pasaba por altas temperaturas (más elevadas que las de la pasteurización de

133. *Ibid.*, p. 412.

134. Estas se introdujeron en la Ley sobre Comercialización Agropecuaria de 1937.

la leche líquida), por lo que el riesgo sanitario se resolvía.¹³⁵

Adicional a este tipo de clasificación, la leche "Grado A" se regía por tres tipos de regulaciones federales (en función de su uso final), a las cuales les correspondían distintos precios:

(a) la "Clase I" designaba a la leche que se utilizaba para consumo líquido;

(b) la "Clase II" se refería a la leche destinada para elaborar productos manufacturados suaves, tales como yogourt, helado y queso cottage; y

(c) la "Clase III" indicaba la leche utilizada para productos duros, tales como queso, mantequilla, leche en polvo o enlatada.

En los últimos años, el diferencial de precios promedio entre la leche "Clase I" y la leche "Clase III" ha sido de un poco más de 2 dólares por quintal.¹³⁶

Para evitar que todos los productores de leche "Grado A" decidieran venderla para su consumo líquido, es decir bajo "Clase I", que era la leche que recibía el precio más alto, se estableció un precio mixto (*blend price*) entre las dos primeras clases de leche (I y II), que era el precio

135. Kohls y Uhl, *op. cit.*, p. 412.

136. *Ibid.*, p. 413.

mínimo que se debía pagar a los productores, independientemente del uso final que los procesadores le dieran a esa leche. Por ejemplo, si 70% de la leche "Grado A" en una región determinada se utilizaba para consumo líquido, a un precio de US\$13.00 por quintal, y 30% se destinaba al procesamiento, a un precio de US\$12.00, cada productor recibiría un precio mixto, calculado de la siguiente forma:¹³⁷

Clase I:	70% x \$13.00 =	\$9.10
Clase II: +	30% x \$12.00 =	\$3.60

Precio mixto al productor = \$12.70

El precio mixto podía cambiar, en función de las variaciones en los precios de la leche -Clase I y Clase II-, y del uso final que le dieran los procesadores.

Programa de apoyo a precios

La Ley Agropecuaria de 1949 introdujo el sistema federal de apoyo a los precios de lácteos. Por medio de esta Ley, el Congreso estableció tres principios generales para la operación del programa de apoyo a precios.¹³⁸ El primero consistió en fijar el precio de la leche entre un mínimo de 75 y un máximo de 90% respecto de una canasta base de bienes que el productor pudiera adquirir, en promedio, en los

137. *Ibid.*, p. 416.

138. USDA, *Dairy; Background Legislation for 1985 Farm Legislation*, (Washington, D.C., Economic Research Service, c1984) p. 14.

últimos diez años. Se estimaba que éste era el rango necesario para cubrir los costos de producción.¹³⁹ El segundo lineamiento facultaba al Secretario de Agricultura a determinar el precio específico de la leche dentro de este rango, atendiendo a las condiciones de oferta y demanda, a los costos de producción y al ingreso de los agricultores, de forma tal que les permitiera mantener su competitividad. En tercer lugar, debido a que la leche líquida era un bien no comerciable, se estableció que el apoyo a este sector se otorgaría a través de la compra de tres productos manufacturados: mantequilla, queso tipo americano, y leche descremada en polvo. El precio de compra era establecido por la CCC sumando al **precio de apoyo** un cierto margen para cubrir los costos de procesamiento.

El elemento central de este esquema de apoyo, que además permite comprender la racionalidad en el uso de restricciones cuantitativas en este sector, es el **precio de apoyo**. Como la CCC participa en este programa a través de la compra de productos manufacturados cuando éstos caigan por debajo del precio de apoyo, entonces la protección contenido en este mecanismo se dirige a la leche "Grado B", que es la leche que únicamente puede destinarse al procesamiento. La medida de apoyo se obtiene con base en el precio promedio de Minnesota y Wisconsin, que son los estados de donde proviene el 50% de la leche "Grado B", al

139 Neff y Josling, *op. cit.*, p. 19.

cual se le agrega un diferencial regional.¹⁴⁰ Este precio representa el balance de oferta-demanda de toda la industria de lácteos.¹⁴¹ Sin embargo, como se explicó anteriormente, también la leche "Grado A", en sus clases "II" y "III" se utiliza para procesamiento. Por lo tanto, este precio de apoyo también afecta indirectamente al precio de la leche "Grado A".

Dado este esquema, EE.UU. se ve obligado a limitar las importaciones de los productos manufacturados derivados de lácteos (y sus sustitutos), ya que el precio de la leche "Grado B" se reduciría ante una mayor oferta proveniente del extranjero. Además, como el precio de la leche "Grado B" determina a su vez el precio de la leche "Grado A, Clase II", y este último mantiene un diferencial de precios con la leche fluida ("Grado A, Clase I"), las importaciones transmitirían rápidamente esta reducción en el precio a toda la industria lechera.¹⁴² Esto sucedería a pesar de que los precios finales recibidos por el granjero no dependan sólo del precio de apoyo establecido por el USDA, sino también de la orden federal de comercialización, del tipo de producto manufacturado, de la localización de la planta y de la competencia local.¹⁴³ Para mantener el precio de apoyo, la CCC tendría que realizar erogaciones extraordinarias y

140. Allen, *op. cit.*, p. 33.

141. USDA, *Dairy; Background Legislation...*, p. 20.

142. Kohls y Uhl, *op. cit.*, p. 417.

143. USDA, *Dairy; Background Legislation...*, p. 15.

comprar los productos manufacturados necesarios para equilibrar el mercado; por esta razón, con un precio interno para los productos manufacturados muy por debajo del precio de apoyo, este programa se volvería insostenible.

En años recientes, el proceso de transmisión de precios tendría efectos aún más dañinos sobre el esquema de apoyo en EE.UU. debido al uso indiscriminado de subsidios a la exportación para colocar los excedentes de lácteos en el mercado mundial. De esta forma, si las importaciones no se restringieran, probablemente entrarían a precios incluso por debajo de los internacionales, dependiendo de qué tan grande fuera el país exportador y de su capacidad de influir en los precios internacionales.¹⁴⁴ (En el **Anexo 8** aparece la lista de las cuotas aplicadas a las importaciones de lácteos de 1953 a 1988).

Una razón adicional para mantener las restricciones cuantitativas estriba en que, en la medida en que el programa federal de apoyo a precios mantenga un precio interno para los productos manufacturados por encima del precio internacional, parte del subsidio gubernamental pasaría a los productores extranjeros si las importaciones no estuviesen controladas. Con la imposición de cuotas, EE.UU. impide que su política interna sirva para apoyar los

144. Kohls y Uhl, *op. cit.*, p. 417.

precios mundiales.¹⁴⁵ Si se benefician, sin embargo, los países a quienes se asigne dicha cuota.

Hasta 1980, un 90% de la cantidad total de la cuota se había asignado a los licensatarios históricos. El resto se asignaba en forma de licencias suplementarias a los aplicantes elegibles, bajo un esquema de "primero en llegar, primero en recibir". Recientemente, las importaciones de queso representan la mayoría de los productos que entran a EE.UU., sobre todo de quesos suaves, que no están contemplados dentro del esquema de compras de productos manufacturados de la CCC.¹⁴⁶

Por lo tanto, EE.UU. ha utilizado las facultades que le confiere la Sección 22, amparado en la excepción negociada en 1955 ante el GATT, mediante la cual el Presidente puede imponer restricciones cuantitativas a las importaciones de ciertos productos siempre que éstas interfieran, o amenacen con interferir, con un programa de apoyo interno. Como se pudo constatar de la descripción del programa de apoyo a lácteos, EE.UU. no utilizó mecanismos de control de oferta en este sector (situación que cambia en 1983, cuando instituye su primer programa de desviación de oferta, que se explica más adelante). Por lo tanto, entre 1949 y 1983, la

145. USDA, *Dairy; Background Legislation...*, p. 27.

146 Sherman & Sterling, "Summary and Legal Analysis of U.S. Quantitative Restrictions and Import Licensing Requirements". Washington, D.C.: November 8, 1991. p. 4.

imposición de cuotas estuvo amparada única y exclusivamente en los derechos obtenidos por EE.UU. en la excepción negociada ante el GATT.

Una de las consecuencias centrales de este programa de apoyo fue que hizo de la producción de lácteos una actividad muy rentable y atractiva, la cual, al igual que la mayoría de los productos agropecuarios, provocó una sobreproducción creciente en el transcurso de los años. Conforme la producción de lácteos se fue acelerando, sobre todo al inicio de la década de los ochenta, el USDA tuvo que diseñar mecanismos de corto plazo para contener la acumulación de excedentes. En 1983 se introdujeron los primeros mecanismos para exigir un pago mínimo a los productores (US 50c/quintal), proporcional a la cantidad de leche comercializada, para ayudar a costear el programa de apoyo. Asimismo, se autorizaron pagos hasta por 10c/quintal a quienes redujeran el porcentaje de leche comercializada entre 5 y 30% de su nivel base, y pagos hasta por 15c/quintal a quienes la destinaran para financiar programas de investigación.¹⁴⁷

Posteriormente, en la Ley de Seguridad Agropecuaria de 1985 se introdujeron nuevas medidas de dos tipos: 1) reducción de la oferta y 2) disminución de los precios de apoyo; entrarían en vigor si los inventarios de la CCC

147. USDA, *Dairy; Background Legislation...*, p. 16.

rebasaban un límite de 5 billones de libras anuales de leche, lo cual ocurrió en repetidas ocasiones a mediados de los años 80.¹⁴⁸

Reducción de la oferta

Las medidas de reducción de oferta que se instrumentaron fueron las siguientes: a) continuar con los "pagos por desviación de la tierra cultivable". En el año fiscal 1985, se gastaron US \$335 millones y en el año 1986 US \$630 millones por este concepto. b) Además, mediante el "programa de terminación de producción lechera", la CCC compró manadas enteras de ganado bovino (para matarlo o exportarlo), con el compromiso por parte del productor de no producir durante cinco años. En el año fiscal de 1986, este mecanismo costó US \$489 millones; en 1987, US \$587 millones y en 1988, US \$296 millones.¹⁴⁹ A diferencia del primer mecanismo, en donde los pagos estaban fijados anticipadamente por ley, en el "programa de terminación" los pagos se determinaban de acuerdo a las ofertas de los agricultores y el Secretario de Agricultura podía poner un techo a dichos pagos.¹⁵⁰

Apoyo a precios

148. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 21.

149. *Ibid.*, p. 21.

150. Green [y] Baumes, *op. cit.*, pp. 160-161. En otros mecanismos de reducción de oferta, tales como los de reducción de superficie cultivable y los *set-asides*, no se otorgan pagos a los productores participantes. Más bien, son un requisito para que puedan recibir los beneficios del programa de apoyo.

Por otra parte, el apoyo a precios evolucionó erráticamente durante los años 80. Al inicio de la década, se tenía contemplado un precio de apoyo muy elevado (US \$13.10 por quintal), programado para incrementarse en la legislación agropecuaria de 1985. Estas estimaciones se realizaron en medio de expectativas de gran crecimiento en la demanda, como en los años 70.¹⁵¹

Sin embargo, conforme el mercado se fue saturando, la forma de calcular el apoyo a precios se modificó: pasó de ser un mecanismo de paridad a uno más vinculado a los precios internacionales medido a través de las compras de la CCC.¹⁵² En 1982, el incremento a los precios de apoyo se congeló y en 1983 incluso empezó a bajar.

Para dar una idea de la magnitud de los excedentes, en 1982 el gobierno tenía almacenados quesos, mantequilla y leche en polvo por un valor aproximado de 3 mil millones de dólares. En 1986, los excedentes de la CCC eran tales que la leche se estaba dando de tomar a las terneras, y se mataron cerca de 2 millones de vacas.¹⁵³

Debido a que el mecanismo de apoyo a lácteos estaba vinculado a los niveles de inventarios de la CCC, esta

151. USDA, *World Perspectives: U.S. Agricultural Policy Guide* (Washington, D.C.: Economic Research Service, 1991) p.178.

152. Sam Evans y Michael Price, *op. cit.*, p. 91.

153. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 5.

sobreproducción se reflejó en un baja en los precios de apoyo.

Precios de apoyo a lácteos¹⁵⁴

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
enero - marzo	11.60	11.35	10.60	10.60	10.10	10.10
abril - junio	11.60	11.35	10.60	11.10	10.10	10.10
julio - sept.	11.60	11.35	10.60	10.60	10.10	10.10
octubre - dic.	11.60	11.10	10.60	10.60	10.10	10.10

En la Ley Agropecuaria de 1990 se estipuló que el precio de apoyo a lácteos podía subir 25 centavos si las compras de la CCC no rebasaban los 2.5 billones de libras. Asimismo, se estableció que si se rebasaban los 7 billones de libras¹⁵⁵ los propios agricultores estarían sujetos a un cargo para cubrir el costo de las compras de excedentes.¹⁵⁶

Recientemente, EE.UU. ha instrumentado mecanismos adicionales para deshacerse de los excedentes. Por una parte, ha mantenido un programa de incentivos para la exportación de lácteos, que data de 1985. Por medio de éste, se autorizó a la CCC a realizar pagos a los agricultores que exportaran algunos lácteos "elegibles", tales como mantequilla, aceite de mantequilla, grasa de leche, leche en polvo sin grasa, leche entera en polvo, queso Cheddar, queso tipo americano, entre otros. Este programa sirvió para que

154. USDA, *World Perspectives...*, p. 179.

155. Se había llegado a 9 billones en 1988, según Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 30).

156. USDA, *World Perspectives...*, p. 179.

se exportaran aproximadamente 9,750 toneladas métricas de leche en polvo a quince países.¹⁵⁷

Asimismo, por su gran valor nutricional, muchos productos procesados de lácteos son comprados por el Departamento de Agricultura para destinarse a los programas de ayuda alimentaria en escuelas, casas de asistencia pública, etc.¹⁵⁸

En conclusión, si los controles a la oferta instituidos por EE.UU. desde 1983 se sistematizaran, EE.UU. podría utilizar restricciones cuantitativas basándose exclusivamente en el artículo XI del GATT, que incorporó las excepciones ya discutidas en el capítulo 4, justamente para dar cabida a esos programas.

Por último, debe realizarse una reflexión central en torno a la sobreproducción de lácteos que padece EE.UU. en la actualidad, y que ha provocado erogaciones federales tan elevadas para poder continuar con el esquema de protección al agricultor. Una de las razones centrales detrás de la acelerada tasa de producción en el sector, después de los programas de apoyo, es el impacto de la ciencia y la tecnología. En la actualidad existen cerca de 130,000 productores de lácteos, comparados con los 500,000 que

157. GATT. *The United States of American Trade Policy Review* (Geneve: GATT, c1989) p. 203.

158. USDA, *World Perspectives...*, p. 178.

existían a finales de los años cincuenta. En virtud de los avances tecnológicos, para el año 2000 sólo se necesitarán 5000 productores grandes para abastecer de leche a todo el país.¹⁵⁹ Esto se debe al progreso en la biotecnología en este sector. Gracias a éste, durante las últimas dos décadas la producción de leche por vaca ha ido creciendo de 2 a 4% cada año, y se estiman mayores tasas de productividad en el futuro.¹⁶⁰

La simple introducción de métodos computarizados para la alimentación del ganado puede incrementar los rendimientos de leche en 50% sin necesidad de incrementar el volumen de alimento. Asimismo, la productividad por vaca ha aumentado a partir de las prácticas de inseminación artificial y las transferencias de embriones. Si la *Food and Drug Administration* (la agencia del Departamento de Agricultura responsable de la sanidad de los alimentos y productos farmacéuticos) llegara a aprobar el uso de hormonas bovinas (somatotropina) para acelerar el crecimiento, la producción de leche por vaca podría crecer hasta en 30 por ciento.¹⁶¹

Comercio de productos lácteos

159. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 30.

160. *Ibid.*, p. 6.

161. Esta hormona ya está autorizada en la ex-URSS y Checoslovaquia; otros países de Europa del este están evaluando si la introducen.

Las importaciones de lácteos de EE.UU. representan, en promedio, apenas un dos por ciento de la producción nacional y cerca de un tres por ciento del consumo nacional.

a) mantequilla: el consumo de mantequilla ha aumentado poco en las últimas décadas, en parte por la disponibilidad de sustitutos de carácter vegetal a precios más bajos. Debido a que el comercio de mantequilla fue más bajo en los años ochenta que en los setenta, los subsidios en este sector se incrementaron a tal grado que la C.E. pasó de ser un importador a ser el principal exportador del mundo y EE.UU. también incrementó los apoyos a esta industria. Los principales consumidores de este producto son las repúblicas de la antigua Unión Soviética.¹⁶²

Producción de mantequilla 1970-1985¹⁶³
(miles de toneladas métricas)

	1970	1975	1980	1982	1983	1985
C.E.-12*	1,562	1,741	1,981	2,075	2,285	2,013
Francia	483	556	618	624	637	595
Alemania	505	521	578	556	627	515
URSS	963	1,231	1,388	1,403	1,562	1,596
La India	428	551	588	650	670	700
EE.UU.	519	445	519	570	589	585
Resto del mundo	5,285	5,903	6,461	6,627	7,181	7,072

* Aunque la C.E. no estaba constituida con los doce países que conocemos ahora, estos cálculos se realizaron como si lo estuviera. Así aparecerá en todas las gráficas siguientes.

162. Hathaway, *Agriculture and the GATT*, p. 36.

163. *Ibid.*, pp. 54 y 55.

Comercio mundial de mantequilla¹⁶⁴
(miles de toneladas métricas)

	1970	1975	1980	1982	1983	1985
Exportaciones						
C.E.-12*	497	59	507	348	278	304
Francia	110	78	178	136	117	188
Holanda	46	170	183	218	193	165
Belg./Lux.	51	73	162	166	118	157
Nueva Zelanda	198	164	231	228	234	227
EE.UU.	4	1	0	68	34	48
Australia	103	35	24	7	17	47
Importaciones						
Ex-URSS	2	12	249	151	203	276
C.E.-12*	546	131	110	130	112	89
Reino Unido	395	484	204	185	184	141
Belg./Lux.	40	70	124	165	111	139
Alemania	49	28	40	56	64	100

b) queso: la producción y el consumo de quesos creció sustancialmente durante las últimas dos décadas. Como en el caso de la mantequilla, la Comunidad Europea pasó de importador a exportador, mientras que las compras de Japón y EE.UU. aumentaron en números relativos y absolutos.¹⁶⁵

Producción de queso¹⁶⁶
(miles de toneladas métricas)

	1970	1975	1980	1982	1983	1985
C.E.-12*	2,491	2,885	3,461	3,683	3,749	3,962
Francia	781	947	1,146	1,200	1,245	1,300
Italia	466	501	615	645	656	684
Holanda	278	375	443	481	485	522
EE.UU.	998	1,275	1,807	2,060	2,186	2,279
Ex-URSS	478	559	648	699	744	809
Argentina	162	226	245	229	209	210
Resto del mundo	5,657	6,805	8,442	9,156	9,401	9,895

164. *Ibid.*, p. 56.

165. *Ibid.*, p. 36.

166. *Ibid.*, pp. 54 y 55.

Comercio mundial de queso¹⁶⁷
(miles de toneladas métricas)

	1970	1975	1980	1982	1983	1985
Exportaciones						
C.E.-12*	446	145	316	354	353	384
Holanda	173	226	275	317	326	356
Alemania	52	105	163	196	202	280
Francia	98	154	232	222	229	248
Nueva Zelandia	91	65	69	81	75	85
Australia	41	34	61	57	54	68
Suiza	47	54	64	63	63	66
Importaciones						
C.E.-12*	460	170	121	122	126	139
Italia	93	156	217	267	254	315
Alemania	148	179	216	233	247	275
Reino Unido	155	152	116	130	134	161
Belg./Lux.	48	66	92	91	96	91
EE.UU.	73	81	105	122	130	137
Japón	34	48	75	74	72	82
Australia	7	8	12	17	20	22
Canadá	14	22	20	20	21	21

c) leche descremada en polvo: la producción y el consumo han aumentado moderadamente en los últimos años; las exportaciones tanto de EE.UU. como de la C.E. se encuentran fuertemente subsidiadas, y los principales compradores son países en desarrollo como México, Brasil, la India, y las repúblicas de la antigua Unión Soviética.¹⁶⁸

167. *Ibid.*, p. 57.

168. *Ibid.*, p. 36.

Producción de leche descremada en polvo¹⁶⁹
(miles de toneladas métricas)

	1970	1975	1980	1982	1983	1985
C.E.-12*	1,354	1,923	2,082	2,192	2,515	1,946
Francia	642	759	710	718	815	650
Alemania	344	523	727	552	727	552
Reino Unido	95	105	237	296	303	252
EE.UU.	655	451	526	635	680	631
Ex-URSS	208	316	130	182	208	260
Nueva Zelandia	112	244	172	200	189	242
Japón	70	76	127	131	154	181
Resto del mundo	2,958	3,806	3,632	4,056	4,503	4,041

Comercio mundial de leche descremada en polvo¹⁷⁰
(miles de toneladas métricas)

	1970	1975	1980	1982	1983	1985
Exportaciones						
EE.UU.	196	54	131	144	289	380
C.E.-12*	599	145	580	342	216	314
Alemania	155	149	532	382	546	471
Francia	284	119	138	113	260	191
Nueva Zelandia	158	141	172	135	223	235
Australia	53	67	13	29	37	93
Canadá	135	42	60	119	82	61
Importaciones						
México	36	14	176	97	122	145
Japón	61	44	102	93	92	104
Ex-URSS	20	23	70	90	47	60
C.E.-12*	390	18	32	22	20	27
Holanda	108	146	202	233	407	393
Italia	160	160	274	212	267	256
Alemania	4	2	50	157	249	153

Existen otros productos lácteos que no han estado sujetos a cuota, tales como el queso brindza, roquefort o de

169. *Ibid.*, pp. 54 y 55.

170. *Ibid.*, p. 58.

cabra, pero que pagan aranceles del 10%, más elevados que la media arancelaria de EE.UU. de 3.3% para el sector agropecuario.¹⁷¹

Al hablar del comercio de productos lácteos, debe hacerse mención del Acuerdo Internacional de Lácteos que resultó de la Ronda Tokyo del GATT. Aún cuando EE.UU. ya no forma parte desde 1985, se le conoce como el primer esfuerzo a nivel mundial por estabilizar el mercado de lácteos. Este acuerdo sigue teniendo competencia sobre algunos tipos de leche en polvo, grasas de la leche -incluyendo mantequilla-, y algunos quesos, para los cuales se fijaron precios mínimos de exportación.¹⁷²

La exportación de productos lácteos es un asunto que compete a pocos países, i.e., EE.UU., la C.E., Australia, Nueva Zelandia y hasta hace algunos años Argentina. Sin embargo, dado que el ganado bovino es el mayor consumidor de granos y oleaginosas, los productores agropecuarios de estas cosechas también dependen, hasta cierto punto, de los programas de apoyo a lácteos.¹⁷³

171. GATT, *The United States...*, p. 199.

172. GATT, *Activities 1990* (Geneva: GATT, c1991) p. 105.

173. Hathaway, "An Overview of ...", p. 36. Si el sector de lácteos se liberalizara por completo, ocurriría una dramática reducción en la producción interna. Sin embargo, como la demanda de lácteos permanecería constante, en un esquema de equilibrio general los productores de granos forrajeros y oleaginosas de EE.UU. seguirían vendiendo sus cosechas, pero ahora a los productores extranjeros de lácteos.

En conclusión, todo el patrón de producción en EE.UU. descrito en este apartado ha creado falsas expectativas al mantener precios internos artificialmente elevados; ha continuado una situación de ineficiente asignación de recursos; ha ocasionado graves costos a los consumidores norteamericanos pero ha protegido el ingreso de los productores nacionales. Por ello, es comprensible que el grupo de lácteos sea uno de los grandes opositores a la Ronda Uruguay, ya que la tarifación universal de todas las medidas no arancelarias significaría el principio del fin de esta protección.

Azúcar

La Ley Jones-Costigan, promulgada en 1934, estableció los fundamentos del programa de azúcar -tanto caña de azúcar¹⁷⁴ como remolacha¹⁷⁵-, vigentes hasta 1974. Dicha ley exigía al Secretario de Agricultura que determinara los niveles de consumo de azúcar durante un periodo determinado, y que dividiera esta demanda entre los productores nacionales y las importaciones, asignando una cuota a estas últimas. La ley también estableció pagos a los granjeros, un impuesto a los procesadores -de donde se obtendrían los recursos para estos pagos-, salarios mínimos para los

174. La caña de azúcar se cultiva en climas tropicales de Asia, América del Sur, el Caribe y Africa, y compite contra la producción de estados como Florida, Texas, Hawaii y Louisiana.

175. La remolacha se cultiva en todo Europa y en la ex-URSS, y compite contra la producción de Minnesota, California, Idaho y Dakota del Norte.

trabajadores del campo y restricciones en la superficie cultivable.¹⁷⁶

Durante los siguientes cuarenta años, se realizaron numerosas modificaciones al programa de azúcar (en 1937,¹⁷⁷ 1948, 1951, 1956, 1962, 1965 y 1971), pero los instrumentos fundamentales no cambiaron. El programa expiró en diciembre de 1974, en virtud de que los precios mundiales de este producto alcanzaron el nivel récord de US 29.9 c/libra, con lo cual el Congreso estimó que el programa de apoyo a precios al azúcar era prescindible. (Durante algunos días de noviembre, ¡el precio internacional del azúcar llegó a ser US 57.2 c/libra!)¹⁷⁸

Al igual que los demás productos agropecuarios bajo un programa de apoyo en EE.UU., la acumulación de excedentes a nivel mundial provocó que el precio del azúcar se redujera, hasta caer a US 9 c/libra en septiembre de 1977. Por esta razón, el Congreso volvió a incluir ciertas medidas de apoyo al precio del azúcar en la legislación agropecuaria promulgada en ese año. Esta ley introdujo un apoyo a través

176. Robert D. Barry [y] Luigi Angelo, et. al. *Sugar: Background for 1990 Farm Legislation* (Washington, D.C.: Economic Research Service, c1990) p. 39.

177 Se reformaron los impuestos aplicados a los procesadores, a raíz de que la Suprema Corte había declarado dichos impuestos anticonstitucionales. En su lugar, se fijaron impuestos al azúcar procesada o refinada en los EE.UU., y al consumo de azúcar importada. También se establecieron directrices más detalladas para medir los requerimientos nacionales de azúcar.

178. Robert D. Barry, *op. cit.*, p. 40.

de préstamos de la CCC a un nivel entre 52.5 y 65% de paridad, con un mínimo de 13.5 c/libra al azúcar cruda. Los procesadores debían pagar a los productores de caña de azúcar y de remolacha el precio de apoyo establecido en el programa, siempre y cuando los granjeros cumplieran con los salarios mínimos fijados por el USDA para los trabajadores del campo. Para asegurar que los precios internos fueran lo suficientemente elevados, y con ello evitar que los granjeros renunciaran a su cosecha ante la CCC, se aplicaron aranceles y cargos a las importaciones de azúcar. Durante 1980 y 1981, años en que los precios mundiales de azúcar se incrementaron nuevamente, no se mantuvo en operación.

La Ley Agropecuaria de 1981 inauguró una nueva época para los programas de azúcar en EE.UU. Desde su promulgación, esta Ley facultó al Secretario de Agricultura a establecer niveles de apoyo específicos para los productores de caña de azúcar y remolacha, a través de un precio garantizado por la CCC. Un requisito fundamental de este esquema fue la necesidad de que el programa operara sin costo alguno para el gobierno¹⁷⁹, es decir, que mantuviera el precio interno del producto a un nivel más alto que el precio garantizado por la CCC, para disuadir a los

179. Neff [y] Josling, *op. cit.*, p. 18.

campesinos de renunciar a sus cosechas como pago por sus obligaciones financieras ante la CCC.¹⁸⁰

En ese mismo año, por medio de una declaración presidencial de emergencia, se estableció un Precio de Estabilización del Mercado (PEM), el cual representaba el precio interno necesario para que los campesinos no vendieran sus cosechas a la CCC. En el mismo decreto se introdujo un mecanismo trimestral para establecer aranceles a la importación, bajo la autoridad de la Sección 22. (Como se explicó en el capítulo 4, EE.UU. podía aplicar aranceles por un monto no mayor al 50% ad valorem, o cuotas por un valor no menor al 50% de las importaciones). Los aranceles a la importación debían ser equivalentes a la diferencia entre el precio del azúcar importada (más los aranceles tradicionales), y el PEM.¹⁸¹

En esa época se pensó que el precio internacional del azúcar sería lo suficientemente elevado para asegurar que, con un tope arancelario de 50% ad valorem, de todos modos se alcanzara el PEM, que en 1981 era de US 19.08 c/libra de azúcar cruda. Sin embargo, el desplome en los precios mundiales del azúcar en los años subsiguientes impidió que este esquema funcionara como se había previsto. Mientras los

180. John Nuttall, "Evolution of Sugar Import Policies and Programs 1981-1988" (FAS Staff Report No. 8) Washington, D.C.: Foreign Agricultural Service - USDA, c1988. p. 3.

181. *Ibid.*, p. 4.

precios mundiales del azúcar se mantuvieron en US 13 c/libra (durante enero y febrero de 1982), al entrar a EE.UU. se les añadía un arancel normal de US 2.8 c/libra, más un 50% ad valorem de arancel "extraordinario", y con ello las importaciones podían igualar el PEM. En 1985, cuando el precio internacional del azúcar alcanzó sus niveles más bajos en términos nominales desde 1968 (2.6 c/libra), poco podía contribuir un arancel de 50% ad valorem a acercar ese precio a los niveles del PEM.¹⁸²

Precios internacionales y en EE.UU. para el azúcar¹⁸³
(1973-1987)

Año	Caribe (f.o.b)	New York (c.i.f.)	Diferencia
(US centavos por libra, al valor de la azúcar cruda)			
1973	9.61	19.21	9.60
1974	29.99	29.50	-0.49
1975	20.49	22.47	1.98
1976	11.58	13.31	1.73
1977	8.11	10.97	2.86
1978	7.82	13.93	6.11
1979	9.66	15.56	5.90
1980	29.02	30.11	1.09
1981	16.93	19.73	2.80
1982	8.42	19.92	11.50
1983	8.49	22.04	13.55
1984	5.18	21.47	16.56
1985	4.04	20.34	16.30
1986	6.05	20.95	14.90
1987	6.71	21.82	15.11

A mediados de 1982, EE.UU. introdujo algunas modificaciones al esquema de apoyo. Elevó el PEM a 19.88

182. *Ibid.*, p. 4.

183. Neff [y] Josling, *op. cit.*, p. 15.

c/libra, bajo argumentos de mayores costos de transporte y de producción, así como intereses más altos. También cambió la fórmula para calcular el arancel extraordinario. En vez de que éste fuera la diferencia entre el precio mundial (más arancel normal) y el PEM, lo calculó como la diferencia entre el precio interno y el PEM, con revisiones trimestrales. Asimismo, introdujo un impuesto diferencial de 1 c/libra a las importaciones de azúcar refinada, para desanimar la importación de toda azúcar que no fuera cruda. Todas estas medidas fueron validadas por las investigaciones de la ITC en esta materia.¹⁸⁴

Finalmente, debido al temor de que los aranceles no fueran suficientes, EE.UU. recurrió a la aplicación de instrumentos no arancelarios. En 1982 instituyó un sistema de cuotas por país a las importaciones de azúcar cruda y refinada, por un monto de 6.9 millones de toneladas métricas en ese momento. Desde su inicio, este sistema operó en forma bastante discrecional, entre otras razones porque no se apoyó en las cláusulas de la Sección 22 para imponer las cuotas de azúcar, sino que lo hizo siguiendo las disposiciones de su propia Tarifa Arancelaria, de acuerdo a lo establecido en la nota introductoria del capítulo sobre azúcar.

184. Nutnall, *op. cit.*, p. 5 y 6.

Esta nota introductoria autorizaba la aplicación de restricciones cuantitativas, tomando en cuenta (*giving due consideration*) los intereses de los productores internos de azúcar, así como los de las partes contratantes del GATT que pudieran verse materialmente afectadas. Debido a que EE.UU. ya estaba aplicando aranceles bajo la Sección 22, y esta legislación estipulaba que no se podían aplicar aranceles y cuotas simultáneamente, EE.UU. decidió imponer las cuotas sin fundamentarse jurídicamente en la Sección 22, sino en su Tarifa Arancelaria.¹⁸⁵

La explicación ofrecida por EE.UU. era que el artículo II:1 (b) del GATT exentaba del pago de los aranceles "comunes" a la importación, a todos aquellos productos que estuvieran sujetos a términos, condiciones o calificaciones particulares en la Tarifa Arancelaria de cada país. EE.UU. argumentó que entre las "calificaciones" para el azúcar bajo su Tarifa Arancelaria estaba enunciada la aplicación de restricciones cuantitativas en determinadas circunstancias; arguyó asimismo que por medio del Art. II del GATT, las Tarifas Arancelarias se convertían en partes integrales de los acuerdos de este organismo. Por esta razón, EE.UU. pensó que su legislación comercial interna lo facultaba para imponer restricciones cuantitativas legítimas al azúcar, -y las aplicó.¹⁸⁶

185. *Ibid.*, p. 7.

186. Pierre Pescatore [y] William J. Davey, *et. al.* *Handbook of GATT Dispute Settlement* (Ginebra: GATT, 1991) pp. 469-470.

imponer restricciones cuantitativas legítimas al azúcar, -y las aplicó.¹⁸⁶

Desde entonces, el Departamento de Agricultura emitió certificados de importación a los países elegibles para estas cuotas, estableciendo un calendario a las importaciones de azúcar de manera que se pudiera mantener una oferta constante a lo largo del año, que no amenazara la estabilidad en el precio interno del azúcar.

Por medio de la misma nota introductoria también se establecieron ciertas excepciones a las cuotas, para ayudar a aquellas industrias que utilizaran azúcar como insumo básico en sus procesos productivos. Así, se permitió la entrada de azúcar cruda siempre que a) se destinara para la producción de alcoholes polihídricos (excepto cuando éstos sirvieran para producir sustitutos de azúcar), o b) cuando fuera parte de un programa de re-exportación, ya fuera en su forma refinada o en productos con alto contenido de azúcar. Unos meses después se autorizó la entrada de azúcares especiales (como el azúcar café gruesa, que es un tipo de azúcar oriental que se utiliza para elaborar galletas, o el azúcar perla, que se utiliza en repostería), que también eran necesarias para la industria.¹⁸⁷

186. Pierre Pescatore [y] William J. Davey, *et. al.* *Handbook of GATT Dispute Settlement* (Ginebra: GATT, c1991) pp. 469-470.

187. Nutnall, *op. cit.*, p. 18.

En 1983, el Secretario de Agricultura elevó el PEM a US 21.17 c/libra, y estableció el pago garantizado por la CCC en US 17.5 c/libra.¹⁸⁸ En ese mismo año, el programa sufrió una modificación fundamental: por primera vez se aplicaron restricciones a las importaciones de productos con alto contenido de azúcar, para evitar que los procesadores norteamericanos encontraran formas de evadir la compra de azúcar cruda producida internamente y con ello amenzaran la operatividad del programa de apoyo. Así, se establecieron cuotas-cero (que para efectos prácticos podían considerarse embargos), a ciertas mezclas y jarabes con alto contenido de azúcar (más del 65%).¹⁸⁹

Estas cuotas sí se establecieron bajo la autoridad de la Sección 22 (ya que no se estaban exigiendo aranceles "extraordinarios" para estos productos), pero debido a que la Sección 22 exigía que las cuotas restringieran las importaciones en un máximo de 50%, EE.UU. corría el riesgo de que las cuotas-cero fueran incongruentes con las disposiciones de dicha Sección. Sin embargo, argumentaron que durante el periodo representativo entre 1978 y 1981, ninguno de los artículos ahora sujetos a restricción cuantitativa había sido comercializado en EE.UU. (asignándoles una nueva fracción arancelaria), y que de

188. También redujo la cuota de Nicaragua, y la distribuyó entre El Salvador, Honduras y Costa Rica. También incluyó al Congo y Uruguay en la categoría de "otras áreas y países específicos". (*Ibid.*, p. 17).

189. *Ibid.*, p. 19.

hecho habían sido utilizados como sustitutos -casi perfectos- del azúcar, más que como productos con alto contenido de azúcar.¹⁹⁰

Un problema adicional que enfrentó EE.UU. fue la importación de mezclas comestibles de azúcar con dextrosa que al ingresar al mercado de EE.UU. eran separadas, para poder comercializar la primera en forma independiente. Estos productos no habían sido restringidos en 1983, porque el contenido de azúcar representaba menos del 65%. Para combatir estas prácticas, EE.UU. declaró que dichas mezclas comestibles no podrían importarse bajo una sola identidad comercial; estipuló que se impondrían los aranceles y cuotas correspondientes a cada componente, y con ello terminó este mecanismo. No obstante, siguió permitiendo el ingreso de esta mezcla en empaques de venta al menudeo (que podían llegar a ser bolsas de 100 libras), o combinada con saborizantes o colorantes.¹⁹¹

A pesar de los esfuerzos realizados por EE.UU. para contener las importaciones de todos los productos que pudieran ser posteriormente utilizados como sustitutos del azúcar, en enero de 1985 se vio obligado a imponer cuotas de emergencia para mantener el precio interno del azúcar. En ese mismo año, el precio internacional del azúcar era sólo 7%

190. *Ibid.*, p. 19.

191. *Ibid.*, pp. 24-25.

del precio de 1974, y 11% del precio de 1980, muy por debajo de cualquier nivel de la post-guerra.¹⁹² Esta medida de emergencia limitó todas las importaciones de mezclas en polvo, con cierto contenido de azúcar (azúcar-dextrosa, mezclas para postres o para bebidas). La cuota asignada fue tan pequeña que se llenó en tan sólo un mes, provocando que diversos bienes de consumo¹⁹³ se detuvieran en la frontera. Para evitar que más productos de los necesarios para conservar el programa de apoyo fueran impedidos de entrar al mercado de EE.UU., en mayo de 1985 se corrigió esta declaración para exentar a productos tales como la piña colada y el surimi -que no se fabricaban en EE.UU.-, así como todos los productos con un contenido de azúcar menor al 10%; la enmienda sirvió para restringir sólo las importaciones de productos semi-procesados.¹⁹⁴

Sin embargo, aún cuando este problema fue corregido, los mecanismos arancelarios presentaban nuevas dificultades. La Ley de 1981 había incorporado un mecanismo automático para el incremento de los cargos (*fees*) aplicados según las facultades de la Sección 22, si los precios internos al

192. Hathaway, *Agriculture and the GATT*, p. 39.

193. Resulta sorprendente observar cuántos productos cayeron en esta categoría: surimi, que es un producto de imitación del cangrejo; pizzas, por el contenido de azúcar en la salsa de tomate; yogourt, sobre todo si tenía frutas; postres congelados; botanas, salsa tipo *barbecue* y cualquier otra salsa que se usara para cubrir un alimento en vez de como ingrediente para prepararlo, *noodles* estilo oriental, cuernos, pepinillos, mostazas, decoraciones para pasteles, piña colada, etc. (Nutnall, *op.cit.*, p. 28)

194. *Ibid.*, p. 29.

azúcar caían por debajo del PEM por un monto superior a US 1 c/libra, durante 10 días consecutivos. Esto ocurrió en dos ocasiones a principios de 1985, por lo cual el cargo de importación se elevó de US 1 a US 2.28 c/libra. Se ha explicado que debido a que este mecanismo es bastante predecible -basta que los importadores de azúcar monitoreen con regularidad el precio interno de este producto-, cuando prevén un incremento en el cargo de importación, aceleran sus pedidos y esto contribuye a deprimir el precio interno aún más. Por esta razón, el mecanismo de cargos que operaba desde 1982 fue suspendido,¹⁹⁵ y también se suspendió el cálculo del PEM, aunque éste siguió operando como un precio de referencia para la CCC.¹⁹⁶

En los años subsiguientes, el programa enfrentó nuevas dificultades. En 1985, se realizaron las primeras ventas a la CCC, a pesar de que la consigna era que el programa de azúcar no le costara al gobierno. La CCC decidió vender estas cosechas a una compañía productora de etanol, **Shepard Oil**, pero la operación fue muy controvertida. Casualmente, ese año los insumos de **Shepard Oil** provenían de azúcar importada, pero sus abastecedores tradicionales eran los productores nacionales de maíz, quienes al conocer la maniobra de la CCC se opusieron contundentemente a dar ese tipo de salida a los excedentes de azúcar.¹⁹⁷ En ese mismo año

195. *Ibid.*, pp. 30-31.

196. *Ibid.*, p. 31.

197. *Ibid.*, p. 37

también se detectaron varios casos de compañías que habían incumplido los compromisos de re-exportación, en su forma refinada o en productos con alto contenido de azúcar.

Por todos estos problemas acumulados y rezagos en la instrumentación del programa de apoyo al azúcar, la Ley Agropecuaria promulgada en diciembre de 1985 extendió el programa de apoyo a través de precios garantizados por la CCC, y facultó al Secretario de Agricultura a incrementar dichos precios. Reiteró el compromiso de que el programa no tuviera ningún costo para el gobierno, y, por lo tanto, que se mantuvieran las cuotas a la importación tanto de azúcar cruda como de productos con alto contenido de azúcar, y que se ajustaran periódicamente para garantizar que los productores no renunciaran a sus cosechas ante la CCC.¹⁹⁸

En el periodo de enero- diciembre de 1987, la cuota a las importaciones de azúcar anunciada por EE.UU., un poco menor al millón de toneladas métricas, representó la cifra norteamericana más baja de los últimos cien años. Esto explica el compromiso que sentía el gobierno por mantener el precio de apoyo al azúcar por encima de los precios internacionales, y por encima del precio garantizado por la CCC, aún a costa de los consumidores.

198. *Ibid.*, p. 43.

Una razón adicional que explica porqué EE.UU. tuvo que restringir a tal nivel sus importaciones fue la presencia cada vez mayor de la Comunidad Europea en el mercado mundial de azúcar, como se desprende de las cifras de crecimiento en la producción que aparecen a continuación.

Producción de azúcar (1970-86)¹⁹⁹
(miles de toneladas métricas)

	70/71	75/76	80/81	81/82	83/84	85/86
C.E.-12*	9,854	11,398	14,003	17,129	13,287	14,437
Ex-URSS	8,983	8,093	7,174	6,413	8,700	8,250
Brasil	5,117	6,200	8,547	8,393	9,400	8,200
India	4,501	5,612	6,542	9,727	7,042	7,983
Cuba	6,010	6,279	7,542	8,207	8,330	7,100
China	2,096	2,311	3,220	3,650	3,825	5,535
Resto del mundo	69,830	82,519	88,691	100,616	95,542	98,079

La producción de azúcar en EE.UU. se ha mantenido estable en la última década, con un volumen aproximado de 6 millones de toneladas métricas en 1986. La proporción entre caña de azúcar y remolacha en ese año fue de casi 50-50.²⁰⁰

Comercio mundial de azúcar (1970-85)²⁰¹
(miles de toneladas métricas)

	70/71	75/76	80/81	81/82	83/84	84/85
Exportaciones						
Cuba	6,906	5,731	6,668	7,734	7,000	7,100
C.E.-12*	1,926	3,374	5,952	5,797	5,962	5,677
Francia	800	1,610	2,908	3,255	3,250	2,500
Brasil	1,126	1,243	2,305	2,984	2,638	2,800
Australia	1,389	2,114	2,655	2,620	2,600	2,696
Tailandia	57	486	847	2,419	1,379	1,600
Importaciones						
Ex-URSS	3,005	3,720	4,898	6,883	5,600	5,300
C.E.-12*	3,732	4,050	2,426	2,686	3,115	2,734

199. Hathaway, *Agriculture and the GATT...*, p. 65.

200. Neff [y] Josling, *op. cit.*, p. 16.

201. Hathaway, "Agriculture and the GATT", p. 66.

Reino Unido	2,211	2,351	1,327	1,307	1,500	1,400
EE.UU.	4,711	3,664	3,746	3,494	2,916	2,200
Japón	2,600	2,345	1,612	2,209	1,908	1,787
China	530	525	975	1,060	1,121	1,000

El notable crecimiento de las exportaciones de la C.E. contribuyó a saturar el mercado internacional y a disminuir los precios del producto. Simultáneamente, las importaciones de EE.UU. se redujeron 50% en sólo quince años. En 1988 y 1989, EE.UU. importó alrededor de un millón de toneladas anuales.²⁰²

En 1989, Australia se quejó ante el GATT por las cuotas a la importación impuestas por EE.UU. argumentando que eran ilegales porque no se habían establecido bajo la Sección 22, y que por lo tanto no estaban cubiertas por la excepción de 1955. Indicó que el argumento de EE.UU. apoyado en el Art. II del GATT no se justificaba, dado que ese clausulado exentaba los aranceles normales siempre y cuando se realizaran mayores concesiones de desgravación sobre esos productos, y no al contrario, que se restringieran las importaciones.²⁰³ El panel falló en contra de EE.UU., por lo que en octubre de 1990 el sistema de cuota absoluta para el azúcar fue sustituido por uno de arancel-cuota. Mediante éste, las importaciones realizadas dentro de la cuota pagarían un arancel de 0.625 c/libra, y aquéllas que

202. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 21.

203. Pescatore [y] Davey, *op. cit.*, pp. 470-71.

rebasaran la cuota pagarían un arancel mucho más elevado, de hecho prohibitivo, de 16 c/libra.²⁰⁴

En la actualidad, los países elegibles bajo SGP (entre ellos México) y los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe están exentos de pagar el primer arancel, aunque las cuotas que tienen asignadas han sido muy pequeñas.

Todos los demás productos que contienen azúcar siguen rigiéndose por la Sección 22, la cual asigna cuotas por separado a cada categoría y las distribuye a los países exportadores bajo un esquema de "primero en llegar, primero en recibir".²⁰⁵ Las distintas categorías son:

- 1) mezclas de jarabes que contengan azúcar;
- 2) preparaciones comestibles que contengan más de 65% de azúcar, que no estén empacadas para venta al menudeo;
- 3) cocoa en polvo endulzada;
- 4) mezclas de harinas y masas que contengan más de 10% de azúcar, excepto aquéllas empacadas para venta al menudeo;
- 5) preparaciones comestibles con más de 10 por ciento de azúcar.

204. Sólo Canadá está exceptuado de pagar el segundo arancel, de 0.16 c/libra, de acuerdo a las disposiciones del Art. 401 de su ALC, que prohíben que se eleven los aranceles entre sí.

205. Sherman, *op. cit.*, p. 4.

En 1989, la CE interpuso una nueva demanda a las cuotas de EE.UU., pero sobre productos con alto contenido de azúcar. Un año más tarde, el panel declaró que las restricciones a las importaciones de productos con alto contenido de azúcar si eran consistentes con los términos del Art. XXV:5 del GATT y el *waiver* de 1955. Agregó, sin embargo, que si se hubiese planteado la pregunta correcta, se habría puesto en entredicho el esquema entero de cuotas de EE.UU.²⁰⁶

Un agravante adicional que los productores de azúcar han tenido que enfrentar en las últimas dos décadas es el desarrollo de edulcorantes de origen distinto al azúcar, por ejemplo aspartame (bajo en calorías) y derivados del maíz como fructosa, o edulcorantes artificiales, derivados del etanol. Estos productos sustitutos²⁰⁷ crecieron al amparo de los altos precios internos del azúcar, desplazando la participación de ésta en el mercado interno de edulcorantes de 72% a 43% entre 1978 y 1985.²⁰⁸

Todas las razones esbozadas anteriormente permiten concluir que el programa de apoyo a azúcar, fundamentado en la aplicación de cuotas a las importaciones, ha provocado una ineficiente asignación de recursos a partir de la

206. *Ibid.*, p. 2.

207. Para 1985, todo el mercado interno de refrescos, uno de los principales consumidores de azúcar en EE.UU., se abastecía de fuentes no azucareras.

208. Hathaway, "An Overview of ...", p. 12.

virtual eliminación de las señales del mercado para orientar la competitividad de esta industria. Algunos autores han calculado que si EE.UU. eliminara unilateralmente las cuotas al azúcar, las importaciones crecerían de tal forma que desplazarían a los productores locales en un 70% de la demanda interna de azúcar cruda.²⁰⁹

209. Hertel, *op. cit.*, p. 280.

VI. Los grupos de interés en el sector agropecuario

La creciente participación de grupos y representantes de los distintos sectores de la política, la economía y la sociedad de EE.UU. en los procesos de decisión de los asuntos que les afectan se ha convertido en un fenómeno inherente al sistema político norteamericano.

La proliferación de grupos de interés durante las últimas dos décadas ha contribuido a crear una gran red de alianzas, en la búsqueda de conseguir el apoyo suficiente para concretar políticas en determinada dirección. Estos grupos de interés utilizan un sinúmero de prácticas para acercarse a los tomadores de decisión, pero una de las más importantes es, por obvias razones, la contribución monetaria a las campañas de los congresistas. En los últimos quince años, resulta interesante analizar el incremento en el porcentaje de dichas campañas que proviene de los comités de acción política. Dichas aportaciones generalmente van acompañadas de peticiones y expectativas.

Las tablas que aparecen a continuación permiten evaluar el impacto creciente de los comités de acción política sobre los congresistas. Estos promedios son de carácter general y no distinguen entre las aportaciones de origen agropecuario y las que no lo son.

Promedio de las contribuciones a las elecciones
(Cámara de Representantes)²¹⁰

Candidatos	Promedio de contribuciones totales	Porcentaje proveniente de:			
		Individuos	Partidos	CAP's*	
1974	61,084	73	4	17	6
1976	79,421	59	8	23	9
1978	111,232	61	5	25	9
1980	148,268	67	4	29	-
1982	222,620	63	6	31	-
1984	249,755	58	7	36	-
1986	289,753	60	4	37	-

* Comités de Acción Política

Promedio de las contribuciones a las elecciones
(Senado)

Candidatos	Promedio de contribuciones totales	Porcentaje de:		
		Individuos	Partidos	CAP's*
1974	455,515	76	6	11
1976	624,094	69	4	15
1978	951,390	76	2	14
1980	1,079,346	78	2	21
1982	1,771,167	81	1	18
1984	2,319,118	75	7	18
1986	2,936,765	70	8	23

* Comités de Acción Política

210. Davidson, Roger H. y Oleszek, Walter J., *Congress and its Members*, 3rd ed.; (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc., c1990) p. 65.

Grupos de interés en el sector agropecuario

El tema del cabildeo agropecuario no puede entenderse si no se abordan los dos protagonistas principales del juego: 1) los que toman las decisiones y son objeto de influencia, i.e., el gobierno; 2) los que representan intereses concretos y buscan influir sobre los primeros.

El gobierno

Los grupos de interés actúan principalmente sobre los congresistas de los Comités de Agricultura, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, y concentran sus esfuerzos en colocar a sus candidatos a la cabeza de los distintos sub-comités, que es en donde se revisan en primera instancia las respectivas iniciativas agropecuarias y cuyo veredicto generalmente es seguido por el Comité. En la Cámara, los sub-comités son:²¹¹

- Trigo, Oleaginosas y Granos Forrajeros
- Operaciones del USDA, Investigación y Análisis de la Agricultura Extranjera
- Conservación, Crédito y Desarrollo Rural
- Algodón, Arroz y Azúcar
- Comercialización Interna, Relaciones con los Consumidores y Nutrición.

211. USDA, *World Perspectives ...*, pp. 320-323.

- Bosques, Granja Familiar y Energía
- Pecuarios, Lácteos y Avícolas (incluyendo acuacultura)
- Cacahuates y tabaco

El Comité de Agricultura, Nutrición y Silvicultura del Senado generalmente estudia las legislaciones directamente gracias a su menor tamaño. Esto provoca que una diferencia de procedimiento entre los grupos de interés agropecuarios y el Congreso; mientras que en la Cámara resulta mejor estrategia acercarse primero a los subcomités, en el Senado se trabaja directamente con algunos de los legisladores clave en las decisiones del Comité. Además, a diferencia de la Cámara, el Senado no divide a sus sub-comités por producto, sino que le otorga jurisdicción sobre todos los programas a uno solo de ellos: el de Producción Agropecuaria y Estabilización de Precios. Los demás sub-comités revisan temas más generales²¹² y se clasifican en:²¹³

- Comercialización Interna e Internacional, y Promoción del Producto
- Conservación y Silvicultura
- Crédito Agropecuario
- Desarrollo y Electrificación Rural
- Nutrición
- Investigación Agropecuaria y Legislación General

212. *Ibid.*, p. 12.

213. *Ibid.*, pp. 338-339.

Aunque la lista de los comités del Congreso relacionados con la formulación de política agropecuaria es más amplia, las decisiones clave se toman en los Comités de Agricultura. Vale la pena agregar que en 1983 se creó un *caucus* agropecuario con más de cien miembros, sin filiación a algún partido, cuya única finalidad era discutir con objetividad las ventajas y desventajas de la legislación agropecuaria.²¹⁴

Ahora bien, los grupos de interés agropecuario no sólo actúan sobre el Poder Legislativo; también lo hacen sobre el Ejecutivo, principalmente el Departamento de Agricultura, que es una de las dependencias más grandes de la administración pública norteamericana, con cerca de dieciocho agencias y unidades independientes. Según algunas estimaciones, el Departamento de Agricultura mantiene un burócrata por cada 3 a 5 granjeros de tiempo completo²¹⁵, y su presupuesto ¡excede al ingreso de todos estos granjeros juntos!²¹⁶

El Secretario de Agricultura tiene gran discrecionalidad sobre la interpretación de la ley y sobre

214. *Ibid*, p. 13.

215. Esta comparación depende de cómo se definan "burócrata" y "campesino de tiempo completo". Hoy en día, el personal del USDA asciende a casi 95,000 burócratas.

216. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 3.

la asignación de los recursos de la CCC. El Congreso establece los requerimientos financieros para la instrumentación de algunos programas agropecuarios y en la mayoría de los casos fija un "techo" a los gastos correspondientes; dentro de este margen, el USDA negocia los fondos necesarios con el Congreso.²¹⁷

En general, los funcionarios del USDA revisan continuamente la legislación existente y proponen modificaciones, extensiones o prohibiciones a la misma; también se concentran en definir los procesos y las reglas que afectan la instrumentación de estos programas. Si las evaluaciones que realiza el USDA -a nivel interno, con los grupos de interés agropecuario y con la Oficina de Administración y Presupuesto- determinan que la ley debe modificarse, pasan la iniciativa a la Casa Blanca quien la envía al Congreso para su estudio y veredicto.²¹⁸

Aún cuando el Departamento de Agricultura es la agencia central de los grupos de interés, otras secretarías con competencia sobre el tema también deben de considerarse.

Este es el caso del USTR, que afecta al sector agropecuario a través de la autoridad que le confirió el

217. USDA, *World Perspectives*, p. 64.

218. *Ibid.*, p. 64.

Congreso para negociar e instrumentar acuerdos comerciales, en donde se aborde el comercio agropecuario.²¹⁹

El USTR también es el responsable de coordinar, junto con los departamentos de Agricultura, Comercio, Trabajo y Defensa, al sector privado y lo organiza a través de comités asesores que participan en las consultas organizadas por el USTR.

Existen cerca de cuarenta comités asesores, de los cuales una tercera parte están relacionados con intereses agropecuarios o agroindustriales. A la cabeza se encuentra el Comité Asesor para Política y Negociaciones Comerciales (ACTPN), un grupo que se conforma por 45 miembros designados por el propio Presidente. El segundo nivel se constituye a partir de siete comités de carácter sectorial; para los asuntos del campo, el más importante es el Comité Asesor sobre Política Agropecuaria. El tercer nivel de asesoría se conforma por expertos técnicos que proveen información para la resolución de problemas específicos. Para el campo, existen diez de estos grupos, organizados por producto, llamados Comités de Asesoría Técnica en Agricultura (ATACs).²²⁰

219. *Ibid.*, p. 102.

220. *Ibid.*, p. 102.

Estos comités asesores comentan sobre las decisiones del USTR. Para el caso de la aplicación de restricciones cuantitativas, cuando el Presidente solicita a la Comisión de Comercio Internacional (ITC) que se realice una investigación, los resultados de ésta son presentados al USTR para una revisión inter-secretarial, y es el USTR quien recomienda la acción al Presidente, basado en su propio juicio y en las investigaciones de la ITC.²²¹

Grupos de interés

El otro vector del cabildeo agropecuario lo constituyen las principales organizaciones del sector. Existen cuatro organizaciones "paraguas" en EE.UU. La más antigua es la *National Grange* y la más grande es el *American Farm Bureau Federation*. La *National Farm Union*, se compone de granjeros de las Grandes Planicies de EE.UU., y la cuarta, la *National Farm Organization*, se reconoce por sus negociaciones colectivas.²²²

Sin embargo, al igual que las asociaciones industriales y laborales, el grupo agropecuario se ha organizado en torno a productos específicos. Estos cientos de grupos proveen de información a sus afiliados y los apoyan en las operaciones de comercialización; también realizan exitosamente las

221. *Ibid.*, p. 114.

222. Navarro, *op. cit.*, p. 43.

funciones de cabildeo gracias a la especificidad de sus objetivos.²²³

Paralelamente a las organizaciones paraguas y las asociaciones individuales, existen cientos de cooperativas de medianos empresarios relacionados con el campo, *i.e.*, distribuidores, empacadores, mayoristas, así como productores de pesticidas y fertilizantes, de maquinaria y herramientas para el campo y/o de aditivos alimentarios.²²⁴

Existe un cuarto grupo que se constituye por los centros de investigación (en el propio Departamento de Agricultura, centros independientes, universidades públicas y privadas), así como una amplia gama de laboratorios. Sus esfuerzos están encaminados a determinar cómo pueden distribuirse de manera más eficiente los miles de millones de dólares que gasta el gobierno en apoyar al campo.²²⁵

Las estrategias que utilizan estos grupos son muy variadas. Las más frecuentes son el cabildeo directo - elaboración de estudios, participación en audiencias públicas y comunicación personal con los legisladores; otra práctica muy eficaz es el "cabildeo del dólar", que consiste en apoyar financieramente las campañas y ofrecer distintos servicios; finalmente, dentro de las actividades

223. *Ibid.*, p. 43-44.

224. *Ibid.*, p. 44.

225. *Ibid.*, p. 116.

"legítimas", también se encuentra el cabildeo indirecto a través de compañías de relaciones públicas, la prensa y la comunicación por escrito. Entre las estrategias con mejores resultados se encuentra la formación de coaliciones con otros grupos, no necesariamente agropecuarios, para apoyar las legislaciones que mutuamente les competen.²²⁶

Debido a la multiplicidad de organizaciones agropecuarias (en el **Anexo 9** aparece una lista de los grupos más importantes), se escogieron algunos ejemplos de la influencia de dichos grupos sobre las política norteamericana, con especial énfasis en el cabildeo de los grupos de lácteos y azúcar.

Cabildeo en general

- En el Congreso No. 97 (1981-82), se estima que los Comités de Acción Política de carácter agropecuario otorgaron casi 18,000 dólares a la campaña del líder de la mayoría en el Senado, Howard Baker, y más de 21,000 dólares al Senador Alan Craston, de California. Otras contribuciones estuvieron en el rango de 5 a 10 mil dólares.²²⁷

- En las elecciones legislativas de 1982, se estimó los grupos agropecuarios provocaron la salida de varios

226. *Ibid.*, p. 92.

227. *Ibid.*, p. 118.

representantes republicanos: dos en Illinois y uno en Minnesota. Por estos mismos motivos, el Rep. Robert Michael, (líder de la minoría de la Cámara en la actualidad), estuvo a punto de no ser reelecto, a pesar de la campaña personal que el propio presidente Reagan realizó a favor de él.²²⁸

- En 1984, los miembros claves en la formulación de política agropecuaria en el Congreso provenían de estados eminentemente agrícolas. El titular del Comité de Agricultura del Senado era Jesse Helms, gran defensor de los intereses de los productores de cacahuate y tabaco del estado de Carolina del Norte; de los 18 miembros restantes de este comité, 15 eran originarios de estados agrícolas. En la Cámara de Representantes, el texano Kika de la Garza, así como 31 de los 40 miembros del comité de Agricultura que él presidía, provenían de estados eminentemente agrícolas.²²⁹

- Durante los últimos años, las cooperativas de productores de lácteos han donado casi 2 millones de dólares anualmente a congresistas; el grupo azucarero ha desembolsado cerca de 450,000 dólares y los intereses graneros más de 500,000.²³⁰

228. *Ibid.*, p. 118 ver nota al pie no. 29.

229. *Ibid.*, p. 117.

230. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 9.

Lácteos

Este sector se encuentra organizado en cooperativas que comercializan la leche de la mayoría de las granjas. Más del 80% de todos los granjeros de lácteos pertenecen a estas cooperativas, las cuales a su vez, comercializan más de tres cuartas partes de la leche que se produce en el país. Entre 1950 y 1984, el número de cooperativas se redujo de 1,928 a sólo 418; sin embargo, su volumen de operación se cuadruplicó: en 1956, EE.UU. tenía 20.5 millones de vacas, las cuales producían 125 millones de libras de leche; hoy en día, la mitad de las vacas producen 148 millones de libras de leche.²³¹

Este resultado se explica por la asociación y consolidación de pequeñas cooperativas (sobre todo a raíz de sistemas de transporte refrigerados), las cuales funcionan en la actualidad como grandes federaciones regionales. Entre ellas se encuentran la *Associated Milk Producers, Inc.*; *Mid-America Dairymen, Inc.*; *Dairymen, Inc.* y *Milk Marketing, Inc.* En 1986, las cooperativas de lácteos representaron un 30% de las ventas totales de cooperativas en EE.UU., y cuatro de éstas fueron incluidas en la lista de las 500 empresas más grandes de EE.UU.²³²

231. Jonathan Rauch, "Spilled Milk" en *National Journal* (9/14/91), p. 2212.

232. Kohls [y] Uhl, *op. cit.*, pp. 411-412.

La concentración efectiva de la mayoría de los participantes del sector de lácteos en pocas organizaciones explica el éxito de su movilización y capacidad de persuasión. Este es uno de los sectores en que los beneficiarios de una determinada política se encuentran mejor organizados, lo que les permite actuar coordinadamente ya sea para verificar que sus intereses continúen protegidos o para impedir que cualquier política que los amenace se pueda poner en efecto.

Otra particularidad de los productores estriba en sus enormes gastos publicitarios, que los colocan como el principal anunciante de un producto genérico -lácteos- del sector agropecuario. La *American Dairy Association* es una organización de agricultores, procesadores y productores de equipo que ha promovido el consumo de leche desde 1940. Asimismo, en 1983 se creó la *National Dairy Promotion and Research Board* para promover el consumo de productos manufacturados. A través de éstas y otras organizaciones, la industria de lácteos ha gastado aproximadamente \$177 millones de dólares en publicidad para sus productos.²³³

Para fortuna de los productores de lácteos, el otro lado de la moneda, i.e., los consumidores, padecen limitaciones organizacionales que les impiden formar un frente común y que diluyen los efectos negativos de las
233. *Ibid.*, p. 411.

políticas de apoyo a lácteos. Además, se ha registrado un cambio importante en los patrones de consumo de la población norteamericana. En 1967, se estimaba que el consumo per capita de leche y de refrescos en EE.UU. era similar: 25 galones; en 1985, el consumo per capita de leche líquida cayó a 22 galones, mientras que el de refrescos se incrementó a 55 galones. Este cambio ha debilitado aún más la posibilidad de que los consumidores de lácteos colaboren para desarrollar una estrategia común que contrarreste las ganancias de los productores.

Algunos de los datos registrados en torno al éxito de la movilización de los grupos de interés de lácteos son los siguientes:

- En 1971, Nixon amplió una reglamentación del Departamento de Agricultura para autorizar un incremento en los apoyos a lácteos por 300 millones de dólares al año. Un año más tarde, el grupo de lácteos contribuyó con 400,000 dólares a su campaña de reelección presidencial. De hecho, tras el escándalo de *Watergate*, se descubrió una carta en la cual el grupo de lácteos le prometía a Nixon hasta 2 millones de dólares si éste instituía ciertas restricciones cuantitativas para productos lácteos. Unas semanas después, Nixon impuso cuotas al helado, ciertos productos de chocolate, alimentos de animales

elaborados con derivados de la leche y quesos de bajas calorías. Además, elevó el precio de apoyo de la leche 27 centavos por cada cien libras.²³⁴

- *Associated Milk Producers, Inc.* una cooperativa de ganaderos y productores de leche constituida por 33,000 miembros y que controla uno de los Pac's más poderosos, proporcionó 1.1 mil millones de dólares a la campaña de 1982. Posteriormente, publicó un estudio en donde confirmó que 97 por ciento de sus candidatos habían resultado electos, a pesar de que hay muy pocos estados lecheros en EE.UU. Esta era una señal de que el cabildeo del grupo de lácteos podía trascender hacia otros terrenos geográficos y económicos.²³⁵

- En las elecciones para 1989-90, la organización *Associated Milk Producers, Inc.* fue considerada el PAC "más gordo" del sector agropecuario, con contribuciones hasta por US \$770,000 dólares. En ese mismo período, el *Mid-America Dairymen* terminó en cuarto lugar. En 1990, los grupos de lácteos ocuparon el segundo lugar en contribuciones agropecuarias a congresistas, inmediatamente atrás de los productores de tabaco.²³⁶

234. Navarro, *op. cit.*, p. 119.

235. *Ibid.*, 118.

236. Rauch, *op. cit.*, p. 2211.

Los grupos que principalmente se oponen a los productores de lácteos son el *International Association of Ice Cream Manufacturers*, y el *Chocolate Manufacturers of America*, quienes buscan mantener los precios de los lácteos bajos, porque la leche y crema son ingredientes clave de sus productos.²³⁷ Otro agroindustrial importante ha sido la empresa *Pizza Hut*, que en 1981 peleó para combatir los esfuerzos del grupo lechero por elevar los precios de apoyo y restringir las importaciones de caseína²³⁸, un derivado de la leche que se utiliza para hacer imitaciones de quesos para la pizza. *Pizza Hut* tuvo éxito en contener a los productores, cuyas peticiones hubieran elevado sustancialmente sus costos.²³⁹

Azúcar:

El programa de azúcar en EE.UU. ha impuesto una carga masiva sobre los consumidores norteamericanos, a través de la aplicación de cuotas a la importación para inflar artificialmente el precio interno. Por la enorme incidencia de los programas de azúcar en la industria nacional, en 1982 se formó un Grupo de Trabajo para el Azúcar, cuya función era evaluar todos los temas relacionados con el funcionamiento de su programa de apoyo. En este grupo,

237. Navarro, *op. cit.*, p. 44.

238. La caseína es un ingrediente que también se utiliza para la imitación de crema para el café, productos de panadería y alimento de animales domésticos.

239. Navarro, *op. cit.*, p. 121.

encabezado inicialmente por la Oficina de Desarrollo de Políticas de la Casa Blanca y después por el Departamento de Agricultura, participaban el Consejo de Asesores Económicos, el Representante Comercial de EE.UU., el Consejo Nacional de Seguridad, la Oficina de Administración y Presupuesto, el Departamento de Estado, el Tesoro, el Departamento de Comercio y el de Agricultura.²⁴⁰

Durante la década de los ochenta, el programa ha transferido tres mil millones de dólares a sólo 11,000 productores azucareros.²⁴¹ En la industria de la caña de azúcar, cinco corporaciones produjeron más de 90% de la cosecha en Hawaii, que es equivalente al 30% de la cosecha total en EE.UU., y dos empresas produjeron la mitad de la cosecha en Florida, que suma un 20% del total. Esto significa que son los grandes consorcios quienes se están beneficiando del controvertido programa de apoyo a los precios del azúcar.²⁴²

También los Comités de Acción Política y representantes de los productores de maíz comparten el interés por mantener elevados precios internos al azúcar, ya que producen sustitutos del azúcar que son comercializados a casi los mismo precios.

240. Nutnall, *op. cit.*, p. 12.

241. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 21.

242. Allen Rosenfeld, "Too Sweet to Resist: The Congressional Appetite for Sugar PAC \$" (Washington, D.C.: Public Voice for Food and Health Policy, May 1990) p. 9.

Algunos datos representativos que explican cómo opera el grupo azucarero en sus actividades de cabildeo son:

- Entre 1983 y 1989, los 17 Comités de Acción Política más importantes del sector azucarero aportaron un total de US \$3,333,311 millones de dólares a los miembros del Congreso. Noventa y cinco por ciento de las contribuciones ocurrieron en la segunda mitad de este periodo -entre el otoño de 1985 y 1989; es decir, los grupos de presión azucareros esperaron a conocer la votación de los congresistas en la Ley Agropecuaria de 1985, y las aportaciones a quienes los apoyaron fueron hasta veintiún veces mayores que las de quienes votaron a favor de los consumidores.²⁴³

- Por lo general, las aportaciones de los azucareros se encuentran fuertemente concentradas: en ese mismo periodo, diez senadores se llevaron un 28% de las aportaciones totales del grupo azucarero al Senado, y 10 representantes acumularon 16% de esa misma cifra para la Cámara. La mayoría de estos congresistas pertenecían a los Comités de Agricultura; sin embargo, también se pudieron rastrear contribuciones a los miembros de los Comités responsables de

243. *Ibid.*, pp. 4-5.

la política comercial, i.e., el Comité de Finanzas del Senado y el Comité de Medios y Arbitrios en la Cámara.²⁴⁴

- Los grupos que se oponen a continuar el programa de apoyo al azúcar son, entre otros: a) los granjeros que se dedican a otros cultivos, pero tienen tierras cerca de los productores de azúcar; éstos han elevado el costo y renta de la tierra a niveles que los demás granjeros no pueden alcanzar. b) Las organizaciones ambientales, que arguyen que la siembra excesiva de caña de azúcar ha provocado descargas inusuales de fósforo a la tierra, sobre todo en el estado de Florida. c) los consumidores e industriales, que se ven obligados a pagar precios excesivamente elevados por el azúcar cruda.

Después de este breve resumen de actividades de los grupos de interés, es posible afirmar lo siguiente: la exitosa labor de cabildeo de los grupos agropecuarios en EE.UU. explica por qué se mantienen programas de apoyo al campo cuya racionalidad económica es cuestionable; por qué se utilizan instrumentos que transgreden el derecho internacional; por qué se genera una cadena de ineficiencias que afecta a toda la estructura productiva del país.

Hay autores que señalan que hoy en día, la fuerza de las organizaciones agropecuarias no tiene comparación con la

244. *Ibid.*, p. 5.

capacidad de movilización y persuasión de antaño. Interponen varios argumentos para comprobarlo: a) en la actualidad, las presiones fiscales que enfrenta el gobierno establecen un límite real a los programas de apoyo agropecuario; b) han surgido otras instituciones financieras, i.e., como el Consejo Comercial de Chicago (*Chicago Board of Trade*) o el Consejo de Intercambio Mercantil de Chicago (*Chicago Mercantile Exchange*), así como poderosas transnacionales en el sector agroindustrial, i.e., *Archer-Daniels-Midland Co.*, *Phillip Morris Co. Inc.*, *RJR Nabisco, Inc.*, etc., que equilibran a los grupos de presión tradicionales.²⁴⁵

Indican asimismo, que ya no existe un "voto agropecuario", debido a que menos de 12 por ciento de todas las comunidades rurales en EE.UU. dependen de la actividad agropecuaria.²⁴⁶

A partir de lo explicado a lo largo de esta tesis, es difícil compartir la apreciación sobre la pérdida de influencia de los grupos de interés agropecuarios, por una sencilla razón: la incongruencia económica inherente a los programas de apoyo a lácteos y azúcar es tal, que si se les dejara operar por sí solos ya hubieran provocado su auto-destrucción. Si esto no ha sucedido, no existen otras causales -salvo que el gobierno no quiera aumentar las filas

245. Graeme Browning, "Sagging Aggies", en *National Journal* (2/22/92) p. 453.

246. *Ibid.*, p. 453.

del desempleo- que indiquen por qué continúan vigentes los programas de apoyo al campo.

VII. Conclusiones:

Uno de los atractivos del tema de esta tesis ha sido que la evaluación de los efectos de las restricciones cuantitativas en agricultura compete a una multiplicidad de temas. Por ello, las conclusiones se han dividido en:

- impacto económico
- impacto político
- impacto legal
- impacto teórico
- Ronda Uruguay

Impacto económico

Existen diversas maneras de evaluar el impacto económico de los programas de apoyo agropecuario. Puede considerarse un escenario de liberalización multilateral o uno de liberalización unilateral, puede restringirse a los países de la OECD o incluir a todo el mundo; puede medirse por valor o por volumen, o por los patrones de comercio; puede enfocarse en quién carga con los costos -o beneficios-, *i.e.*, consumidores, causantes, países consumidores, etc.; pueden utilizarse distintos tipos de índices -la medida global de ayuda o el equivalente de subsidio al productor.

Ante la multiplicidad de alternativas disponibles para evaluar el apoyo agropecuario, se seleccionaron dos métodos para ejemplificarlo.

El primero es el cálculo realizado por la OECD a través de un índice llamado Equivalente de Subsidio al Productor (ESP). Este índice se obtiene calculando la diferencia entre precios internos y precios internacionales, y las erogaciones presupuestales de cada programa para estos fines. Así, se determina el grado de apoyo que reciben los productores por parte del gobierno y se cuantifica como un porcentaje del valor total del producto. Este índice es muy apropiado porque incorpora todos los programas relevantes, y no sólo las medidas en frontera.²⁴⁷

La medición del SEP jugó un papel central en obligar al debate en la Ronda Uruguay sobre los problemas del comercio agropecuario. A través del SEP se pudo comprobar que la problemática internacional tenía su origen en la intervención de los gobiernos en cada país. El cambio filosófico fue significativo, debido a que el GATT estaba diseñado para interactuar en un mundo más sencillo, en donde los temas del comercio internacional se centraban principalmente en las medidas en frontera.²⁴⁸

247. Hathaway, "An Overview of ..." p. 28.

248. Ostry, *op. cit.*, p. 76-77.

Comparando 1982 y 1987, el PSE para ciertos productos norteamericanos fue:²⁴⁹

	1982	1987
Azúcar	64	60
Lácteos	49	58
Cebada	12	72
Maíz	12	46
Arroz	24	49
Sorgo	17	43
Trigo	15	63

En función de estas estimaciones, los productos más protegidos fueron el azúcar y los lácteos. En términos absolutos, se estima que desde mediados de los años ochenta, la industria lechera de EE.UU. recibió transferencias por encima de los 10 mil millones de dólares, como resultado de una combinación entre los programas de apoyo a precios y los controles a la importación y que los productores azucareros se beneficiaron con tres mil millones de dólares anuales. En cuanto a otros cultivos, el maíz se produjo en volúmenes tan grandes que recibió las mayores transferencias en comparación con el arroz, por ejemplo, aún cuando este último se beneficiara de un SEP por unidad más elevado.²⁵⁰

Sin embargo, en esta tesis se ha querido resaltar el impacto de las restricciones cuantitativas, mismas que son sólo uno de los mecanismos de apoyo agropecuario evaluados por el SEP. Por esta razón, se consideró que sus efectos económicos serían más evidentes utilizando los aranceles

249. Hathaway, "An Overview of ..."p. 29a.

250. *Ibid.*, p. 29.

equivalentes de dichas cuotas. En la discusión sobre "medidas en frontera" del grupo de agricultura de la Ronda Uruguay, la tarificación se ha convertido en uno de los puntos centrales para llegar a un acuerdo en esta materia.

Como se explicó en el apartado sobre azúcar, el arancel equivalente es el arancel que deben de pagar las importaciones por encima de la cuota. Este arancel equivalente se calcula dividiendo la diferencia entre el precio interno y el precio internacional, entre el precio internacional:

$$\frac{p^i - p^w}{p^w}$$

Los resultados pueden transformarse a aranceles específicos o ad valorem. Para aquellos productos que contienen varios ingredientes sujetos a cuota (por ejemplo el chocolate, que tiene tanto azúcar como leche), el arancel equivalente se calcula ponderando el porcentaje de cada uno de estos ingredientes en el producto final.

Si se analiza el **anexo 10**, se encontrará la lista presentada por EE.UU. a mediados de 1992, ante el grupo de agricultura del GATT, en cumplimiento de sus compromisos sobre tarificación.²⁵¹ Las cifras se explican por sí solas.

251. Esta lista incluye otros productos -como algodón y cacahuates-, cuyos programas de apoyo contienen particularidades que no fueron abordadas en esta tesis.

La mayoría de los aranceles equivalentes son superiores al 100%, lo que significa que el precio interno es, cuando menos, el doble del precio internacional. Estos cálculos se realizaron utilizando el periodo base 1986-1988, de acuerdo con los parámetros señalados en el documento de Dunkel de la Ronda Uruguay (12 de diciembre de 1991).

Por esta razón, es posible afirmar que el mayor beneficio para EE.UU. de imponer restricciones cuantitativas ha sido la posibilidad de mantener precios internos más elevados que los internacionales a un costo menor para el gobierno de lo que hubiera sido posible en ausencia de las cuotas.²⁵² Esto no significa que el gobierno no haya incurrido en gastos significativos, ni que los consumidores hayan pagado precios justos.

Por esta razón, los principales perdedores de una reforma agropecuaria serían los productores de lácteos y de azúcar.

Algunos datos más dramáticos que señalan la urgencia de una reforma en estos sectores son los siguientes:

Los costos del programa de apoyo a lácteos han sido superiores a los beneficios recibidos por los productores. En 1985, el programa costó 8 mil millones de dólares, 252. Neff [y] Josling, *op. cit.*, p. 7.

mientras que las ganancias sumaron 3.6 mil millones de dólares. En 1986, las ganancias fueron de 5 mil millones, pero los subsidios siguieron costando 8 mil millones de dólares. De esta manera, los consumidores y causantes han tenido que pagar más de 1.50 por cada dólar de ingreso de un productor de lácteos.²⁵³

Por otro lado, el Departamento de Estado norteamericano estimó que las reducciones a las cuotas de azúcar costaron 800 millones de dólares anuales a los países latinoamericanos. Esta disminución en sus ingresos también ha afectado a las instituciones financieras de EE.UU., con quienes estos países están endeudados.²⁵⁴ Hay especialistas que señalan que si no existieran cuotas en EE.UU., el precio interno del azúcar se habría desplomado; por esta razón, aunque los países en desarrollo pudieran exportar libremente azúcar a ese mercado, los ingresos por este concepto tampoco serían lo suficientemente elevados para permitirles cumplir con sus obligaciones financieras internacionales.²⁵⁵

Impacto político

253. Knudsen [y] Nash, *op. cit.*, p. 31.

254. *Ibid.*, p. 22.

255. Entrevista con el Dr. Eduardo Solís, Director General de Agricultura, en la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales de Secofi.

Al igual que en el terreno económico, el impacto político de las restricciones cuantitativas ha ocurrido en distintos niveles.

A lo largo del siglo XX, el Congreso ha ido transmitiendo parte de su autoridad para formular la política comercial al Ejecutivo (USTR), para perder vulnerabilidad frente a los grupos de presión. Es decir, ha recurrido a un esquema político "cerrado" para poder alcanzar un resultado "abierto" en política comercial.²⁵⁶ Sin embargo, debido a que la política agropecuaria sí sigue dependiendo del Congreso, los legisladores están sujetos a las presiones de los grupos de interés, lo que explica que continúen niveles tan altos de protección.

Debido a que los beneficios de la protección agropecuaria se concentran en grupos muy concretos, es mucho más fácil que éstos (los productores) se organicen a favor de continuar dicha política, que lograr que los grupos afectados se organicen en contra de ella.

Sin embargo, aparentemente este esfuerzo ya se ha iniciado. Por ejemplo, en 1985, la gama de temas de la FSA originó la presencia de múltiples intereses en la formulación de dicha ley. Participaron consumidores, causantes, ecologistas, comunidades rurales, agroindustriales, bancos, campesinos, los gobiernos de otros

256. I.M. Destler, *op. cit.*, pp. 234-235.

países, grupos agropecuarios extranjeros y consumidores extranjeros empobrecidos por la crisis de la deuda.²⁵⁷ La convergencia de todos ellos impidió que se formulara una política agropecuaria unidireccional. Más bien, la FSA se convirtió en un proceso de concesiones -a veces inconsistente-, pero muy democrático, y obligó a que la política agropecuaria ampliara su campo de acción para incluir temas nuevos como comercio, medio ambiente, política exterior, salud y macroeconomía.²⁵⁸ Este movimiento también se detectó dentro del Congreso, en donde nuevos comités, como el de comercio y política exterior, empezaron a participar junto con el de Agricultura en la definición de la política agropecuaria.

Además, dentro del propio sector agropecuario hay grupos exportadores que temen que sus mercados en el extranjero adopten represalias frente a las restricciones comerciales impuestas por EE.UU. Por lo tanto, se prevén divisiones crecientes dentro del propio bloque agropecuario en el futuro.

En cuanto al impacto político de los programas de lácteos y azúcar, existe una diferencia fundamental entre ellos: mientras que en el sector de lácteos el Congreso ha apoyado continuamente a los productores, en el azucarero

257. Allen, *op. cit.*, p. 11.

258. *Ibid.*, p. 12.

hubo un período (1974-1981) en el cual se apoyó a los consumidores. Esto ocurrió porque al triplicarse los precios del azúcar, los grupos afectados, antes con intereses más difusos, ahora sí tenían un objetivo y un programa de acción concretos.

A principios de 1974, cuando los precios internacionales del azúcar alcanzaron el precio récord de US 29.99 c/libra (tres veces más alto que el año anterior), el Congreso estaba discutiendo la prolongación del sistema de cuotas al azúcar por otros cinco años. Al percibir el desagrado de los consumidores, los legisladores abrieron la sesión de discusión al público (por primera vez desde la puesta en práctica del programa, hacía cuarenta años) y tras seis enmiendas a la iniciativa, ésta fue finalmente rechazada. El temor de los congresistas a ser asociados con alguna política cuyo objetivo fuera incrementar los precios en sus distritos, provocó que se opusieran a la continuación del programa.²⁵⁹

En los años siguientes, el grupo azucarero continuó presionando al Congreso para que reimpusiera el programa. En 1977 logró que se estableciera un precio de apoyo, pero éste fue muy bajo. En 1978 y 1979, se derrotaron dos iniciativas

259. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, c1990. p. 126.

más para incrementar el apoyo al azúcar, en parte porque se le veía como un programa inflacionario.²⁶⁰

En 1981, el Senado logró re-incorporar el programa del azúcar dentro de la Ley Agropecuaria, en el último momento de la votación. Quienes se opusieran al programa de azúcar podían bloquear la aprobación de toda la ley. De esta manera, al "camuflajear" las responsabilidades de los legisladores, la restitución de los apoyos al azúcar fue más sencilla.²⁶¹

En el sector de lácteos, los precios de apoyo fueron creciendo gradualmente y no provocaron un choque tan evidente sobre los consumidores, pero sí sobre el erario, ya que la CCC siguió cubriendo la mayor parte de los costos del programa. Además, la complejidad de los programas de apoyo a lácteos -órdenes de comercialización, cuotas y precios de apoyo- ha dificultado identificar a los legisladores responsables de mantener el programa.

El apoyo a lácteos pasó por épocas difíciles a finales de los años 70, cuando sus costos presupuestales crecieron más de 6 veces, pasando de 300 millones en 1979 a 1.9 mil millones de dólares en 1981. Este incremento provocó una desviación de recursos en detrimento de otros programas

260. *Ibid.*, p. 126.

261. *Ibid.*, p. 128.

agropecuarios; en 1981, el programa de lácteos utilizó 47% del presupuesto total de apoyo a precios.²⁶² Sin embargo, el incremento no se reflejó en los precios a los consumidores.

**Precios al menudeo de productos lácteos en EE.UU.
(1950-1985)²⁶³**

	Todos los precios al consumidor	Todos los alimentos	Productos lácteos
(1967=100)			
1950	72	74	73
1955	80	82	80
1960	89	88	88
1965	94	94	90
1970	116	115	112
1975	161	175	153
1980	247	255	208
1985	322	310	228

Esta situación permite concluir que ninguno de estos dos programas de apoyo se vio seriamente amenazado mientras sus costos permanecieron difusos. También significa que los congresistas no suelen involucrarse con el "público no atento" a menos de que el tema en cuestión sea un tópico prioritario o de alta sensibilidad, y que, por lo mismo, les permita capitalizar a su favor la oposición a determinada política.

Impacto legal

262. *Ibid.*, p. 127.

263. Kohls [y] Uhl, *op. cit.*, p. 419.

La excepción otorgada a EE.UU. en 1955 tuvo importantes consecuencias sobre la efectividad del GATT para regir al sector agropecuario: a pesar de que EE.UU. era el ideólogo del sistema comercial de la post-guerra y principal defensor del liberalismo, estaba dando prioridad a los intereses nacionales y solicitando autorización para utilizar las barreras que el propio GATT tenía como objetivo controlar y eliminar.²⁶⁴

El sector agropecuario no sólo recibió un trato especial dentro del GATT -subsidios y restricciones cuantitativas-, sino que los mecanismos permitidos estuvieron diseñados particularmente por EE.UU. para poder mantener sus programas de apoyo agropecuario. Paradójicamente, hoy en día es EE.UU. quien se esfuerza por liberalizar el sector agropecuario, en el marco de las negociaciones del GATT. Los negociadores de la C.E. frecuentemente citan el caso de la Sección 22 para defender sus propios mecanismos de protección comercial.²⁶⁵

La exención también creó una situación de desequilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes contratantes ante el GATT. Cualquier otro país que instituyera restricciones cuantitativas si podría ser

264. McMahon, *op. cit.*, p. 221, citando en su nota de pie no. 65 a Warley, "Western Trade in Agricultural Products".

265. I.M. Destler, *op. cit.*, p. 33.

juzgado bajo el Art. XXIII del GATT, mediante el cual se facultaba a suspender sus concesiones al país que había incumplido con la disposición del GATT. Por este mismo artículo, el país podía solicitar su salida de dicho organismo.²⁶⁶

En 1985, el reporte Leutwiler reconoció que algunas partes contratantes no habían cumplido cabalmente con las reglas del GATT, lo que había provocado que otros países también buscaran evadirlas. Propuso que no se otorgara un tratamiento más favorable a algunos países, y recomendó abolir la exención para la Sección 22 de EE.UU. como un primer paso para combatir el proteccionismo agropecuario. (EE.UU. ha señalado que podría eliminar la restricción 22 a cambio de concesiones).²⁶⁷

Impacto teórico

La "teoría alternativa" (conocida comúnmente como "nueva teoría") del comercio internacional ha ampliado el esquema neoclásico en un intento por acercarlo más a la realidad. Para ello, ha introducido conceptos como mercados imperfectos, diferenciación de productos e interdependencia entre firmas, y ha cuestionado supuestos tradicionales como

266. McMahon, *op. cit.*, p. 221.

267. McMahon, *op. cit.*, p. 222.

los rendimientos constantes a escala y la ausencia de externalidades.²⁶⁸

Una de las vertientes de la "teoría alternativa"²⁶⁹ es la política comercial estratégica, la cual establece que la intervención sectorial puede favorecer a las empresas nacionales permitiéndoles alcanzar economías de escala y capturar las externalidades y ganancias que están en manos de monopolios u oligopolios extranjeros.²⁷⁰

Esta teoría conduce a realizar un cuestionamiento central: ¿puede el gobierno escoger industrias ganadoras dentro del sector agropecuario?

Desafortunadamente, cuando se analiza la historia de apoyo al campo, se descubre que la protección generalmente ha sido otorgada a los sectores perdedores -con los costos más elevados-, en vez de a ganadores potenciales. Además, los sectores apoyados no han recuperado su competitividad a lo largo del tiempo, sino por el contrario, continúan siendo perdedores.²⁷¹

268. Michele M. Veeman, "Discussion Paper on Strategic Trade Theory and Agricultural Markets", en Carter, Colin A; McCalla, Alex F. [y] Sharples, Jerry A. (eds.) *Imperfect Competition and Political Economy; The New Trade Theory of Agricultural Trade Research* (Boulder, Westview Press, c1990) p. 107.

269. Otras teorías generadas a raíz de la insatisfacción con el paradigma neoclásico comprenden a: la política económica de la protección -endógena o exógena- o la literatura sobre mercados imperfectos. (Carter, *op. cit.*, p. 144).

270. *Ibid.*, p. 109.

271. *Ibid.*, p. 109.

En conclusión, no puede afirmarse que las políticas comerciales en el sector agropecuario se hayan instrumentado por su carácter "estratégico". Hacerlo significaría, en palabras de Veeman, "darle respetabilidad intelectual al proteccionismo de los grupos de interés", cuyas acciones de cabildeo han operado en detrimento del bienestar de los consumidores locales y de los productores extranjeros.²⁷²

Un agravante adicional es que los instrumentos comerciales utilizados en el sector agropecuario han sido cada vez menos transparentes: aranceles discriminatorios, subsidios a la exportación, restricciones cuantitativas o restricciones voluntarias a la exportación.

Por ello, la política comercial no es un instrumento eficiente para resolver los problemas de competitividad de un país. Las barreras a la importación pueden afectar la composición del comercio, y con ello provocar una ineficiente asignación de los recursos. Sin embargo, las ganancias de estas medidas se obtendrán a costa de pérdidas en otras industrias, y la economía en su conjunto sufrirá de haber favorecido a empresas que no alcanzaban los niveles internacionales de competitividad.²⁷³

272. *Ibid.*, p. 109.

273. I.M. Destler, *op. cit.*, pp. 234-235.

RONDA URUGUAY

En el tema de medidas en frontera de la Ronda Uruguay, las políticas agropecuarias que están en juego son:

- a) la Sección 22, que protege a lácteos, productos que contengan azúcar, algodón y cacahuates.
- b) los aranceles variables de la C.E.
- c) los productos sujetos a programas de control de oferta en Canadá, *i.e.*, lácteos y avícolas.
- d) las cuotas de arroz en Japón
- e) las restricciones voluntarias a la exportación, que incluyen exportaciones eventuales de carne a EE.UU. y de manioca a la C.E.

Los reformistas (EE.UU.) piden la sustitución de todas estas restricciones cuantitativas por aranceles, los cuales serían eliminados paulatinamente. El paso intermedio sería la adopción de aranceles-cuota, para garantizar el acceso mientras los aranceles se eliminaran por completo. Aún si los aranceles no se eliminan por completo de todos modos podría afirmarse que la posición pro-reforma habría triunfado; la eliminación total de aranceles sólo sería posible si también se eliminaran todos los programas de apoyo, situación que no es real por el momento.²⁷⁴

274. Hathaway, en Schott, *op. cit.*, p. 54.

Si triunfara la posición a favor más conservadora (C.E.), las políticas actuales continuarían vigentes, pero quizás la diferencia entre el precio internacional y el interno se reduciría. Las excepciones para agricultura del Art. XI:2(c) se mantendrían.²⁷⁵

La C.E. se ha resistido a proceder a la tarificación de sus aranceles variables a menos de que se le permita contabilizar el arancel equivalente de la siguiente manera: que cuente con cierto componente de variabilidad que le permita ajustarse a los cambios en el tipo de cambio y a algunas modificaciones en los precios internacionales; que se contabilicen los pagos de deficiencia que otorga cada país miembro de la C.E.; y que la C.E. pueda re-balancear los aranceles finales, elevando aquéllos demasiado bajos y reduciéndolos sobre productos muy protegidos.²⁷⁶

Independientemente de la metodología utilizada para el cálculo de los aranceles equivalentes, lo cierto es que todos los países han asignado aranceles prohibitivos a las importaciones por encima de la cuota, lo que provoca el mismo efecto que la cuota. La ventaja es que los aranceles equivalentes podrían negociarse posteriormente. El documento de Dunkel exige una reducción del 15% en seis años. A esta

275. Canadá ha sido uno de los países que, amparado en el Art. XI, ha protegido a sus sectores lácteos y avícolas indiscriminadamente.

276. Hathaway, en Schott, *op. cit.*, p. 55.

tasa, se requerirían alrededor de seis rondas más de seis años cada una para terminar con la protección.

Se debe hacer una reflexión final sobre el tema de las restricciones cuantitativas: los precios internacionales indican que hay productores que deben abandonar sus actividades cotidianas, porque están ocasionando una ineficiente asignación de recursos, que a su vez se traduce en pérdida de competitividad y poca innovación para esta industria. Sin embargo, hay grupos de productores lo suficientemente organizados para presionar a favor de sus intereses, sin importar al daño que causen a la nación. Mientras la política agropecuaria de EE.UU. siga formulándose desde el Congreso, en un foro en donde los legisladores no puedan escapar a las expectativas de los principales contribuyentes en sus campañas, los avances que se registren serán marginales, -o se tardarán al menos 36 años. El planeta requiere de una profunda reforma multilateral en donde los costos de la apertura y del reajuste se compartan en todo el mundo.

ANEXO 1²⁷⁷**Principales elementos de las legislaciones
agropecuarias del período 1930 - 1990****Agricultural Adjustment Act de 1933**

(Ley de Ajuste Agropecuario)

- Establece los primeros programas significativos de apoyo a precios y de reducción de superficie cultivable.
- Introduce un instrumento de paridad para fijar los precios agropecuarios.
- Establece las condiciones de reducción de superficie cultivable.
- Regula los mercados a través de acuerdos voluntarios con los procesadores.
- Utiliza los impuestos de estos productores intermedios para costear los programas anteriores.

Modificaciones a la Ley de 1933, realizadas en 1935

- Otorga al Presidente la facultad de imponer cuotas a la importación, cuando éstas interfieran con los programas de ajuste agropecuarios.
- Establece que 30 por ciento de los ingresos en aduanas se destinen a la promoción de las exportaciones agropecuarias, del consumo interno y al financiamiento de los programas de ajuste.

Soil Conservation and Domestic Allotment Act de 1936.

(Ley sobre Conservación del Suelo y Asignación de Tierras)

- Autoriza pagos a los campesinos por la Conservación de tierras.
- Introduce un mecanismo de paridad para fijar los ingresos agropecuarios.

Agricultural Adjustment Act de 1938

(Ley de Ajuste Agropecuario)

277. USDA, *World Perspectives...*, págs. xiv-xix.

- Modifica la Ley de Conservación y Asignación de Tierras.
- Introduce el primer esquema comprensivo de apoyo de precios a través de préstamos sin recurso.
- Establece cuotas a la comercialización de varios productos.

Steagall Amendment Act de 1941
(Ley Steagall)

- Fija un apoyo para productos no básicos a un nivel de paridad del 85 por ciento o mayor.
- Se modifica posteriormente para elevar el nivel a 90 por ciento y extenderlo por dos años más después de la Segunda Guerra Mundial.

Agricultural Act de 1948
(Ley Agropecuaria)

- Sustituye los apoyos a precios fijos por apoyos flexibles.
- Moderniza la fórmula de paridad.

Agricultural Act de 1949
(Ley Agropecuaria)

- Última legislación agropecuaria sin fecha de terminación.
- Postpone la instrumentación de los apoyos flexibles establecidos en 1948.
- Matiza el impacto de la nueva fórmula de paridad.

Agricultural Act de 1954
(Ley Agropecuaria)

- Establece que los apoyos flexibles a precios se introduzcan en 1955.
- Autoriza a la *Commodity Credit Corporation* a que mantenga una reserva para la asistencia interna e internacional.

Agricultural Trade Development and Assistance Act de 1954

(Ley de Fomento Comercial y Asistencia Agropecuaria)

- Se convierte en el principal instrumento para la venta e intercambio de los excedentes agropecuarios, así como de asistencia internacional.

Agricultural Act de 1956

(Ley Agropecuaria)

- Da inicio al programa de largo y corto plazo para la remoción de superficie cultivable.

Emergency Feed Grain Program de 1961

(Programa de Emergencia para Granos Forrajeros)

- Lanza un programa voluntario de reducción de superficie cultivable con disposiciones de pago en especie (PIK: *payment-in-kind*).

Food and Agriculture Act de 1962

(Ley Agropecuaria y de Alimentos)

- Continúa con el programa de reducción de superficie cultivable para granos forrajeros.
- Establece apoyos para estos productos en dos niveles: pagos en apoyo a precios y prestamos sin recurso.
- Propone un sistema obligatorio sobre el trigo, pero es rechazado por un referéndum.

Agricultural Act de 1964

(Ley Agropecuaria)

- Establece un programa de certificados para el trigo.
- Inicia un programa de algodón tipo P.I.K.

Food and Agricultural Act de 1965

(Ley Agropecuaria y de Alimentos)

- La primera de una serie de legislaciones agropecuarias con vigencia de cinco años.
- Extiende el programa voluntario de reducción de superficie cultivable al trigo y el algodón.
- Extiende el programa de certificados para el trigo iniciado en 1964.

Agricultural Act de 1970

(Ley Agropecuaria)

- Introduce un sistema más flexible para el control de la oferta a través de *set asides*.
- Limita los pagos del gobierno a US \$55,000 por cultivo.

Agriculture and Consumer Protection Act de 1973.

(Ley Agropecuaria y de Protección al Consumidor).

- Sustituye los pagos en apoyo a precios por precios objetivo y pagos de deficiencia.
- Reduce los límites a los pagos del gobierno a US \$20,000 por cultivo.
- Se concentra en expandir la producción para hacer frente a la demanda mundial.

Food and Agricultural Act de 1977

(Ley Agropecuaria y de Alimentos)

- Eleva los apoyos a precios e ingresos.
- Continúa con los controles flexibles a la producción y los precios objetivo.
- Crea una reserva para granos, propiedad de los campesinos.
- Introduce un programa de apoyo para el cacahuate en dos niveles.

Agricultural and Food Act de 1981

(Ley Agropecuaria y de Alimentos)

- Introduce medidas para reducir el costo de los programas agropecuarios.
- Establece precios objetivo específicos para los cuatro años de vigencia de la legislación.
- Elimina los límites de superficie cultivable para el arroz y sus cuotas de comercialización
- Reduce el apoyo a lácteos.

Omnibus Budget Reconciliation Act de 1982
(Ley sobre Presupuesto)

- Congela el apoyo al precio de los lácteos.

PIK Program de 1983
(Programa de pagos en especie)

- Establece un programa voluntario de reducción masiva de superficie cultivable: sumo pagos en especie a los pagos regulares de reducción de superficie cultivable para granos, algodón y arroz. Se instituyó por iniciativa del Ejecutivo.

Dairy and Tobacco Adjustment Act de 1983
(Ley de Ajuste a Lácteos y Tabaco)

- Congela el apoyo a precios del tabaco.
- Lanza un programa voluntario de desviación de la producción de lácteos.

Agricultural Programs Adjustment Act de 1984
(Ley de Ajuste a Programas Agropecuarios)

- Congela los incrementos en los precios objetivo que se habían establecido en la legislación de 1981.
- Paga por la desviación de la producción de granos forrajeros, algodón y arroz.
- Introduce un programa de pagos en especie para el trigo para 1984.

Balanced Budget Act de 1985
(Ley de Balance Presupuestal)

- Reduce el gasto de los programas agropecuarios en 4.3 por ciento para 1986.

Food Security Act de 1985
(Ley de Seguridad Alimentaria)

- Establece niveles minimos de apoyo a precios para la cosecha de 1986 y fórmulas de mercado para el periodo 1987-90.
- Autoriza el uso de certificados genéricos por producto para varios programas agropecuarios.

- Enfatiza la promoción de las exportaciones a través del *Export Enhancement Program*, el *Target Export Assistance Program* y el *Food for Progress Program*.

- Establece un programa de conservación de tierra por 40-45 millones de acres.

- Autoriza la reducción de superficie cultivable, *set-aside* y pagos por desvío de tierra para trigo, granos forrajeros, algodón y arroz.

- Crea el programa de compra total de ganado bovino dedicado a la producción de lácteos.

Food Security Improvement Act de 1986.

(Mejoras a la Ley sobre Seguridad Alimentaria)

- Reduce los niveles de financiamiento para los programas de promoción de exportaciones.

Omnibus Budget Reconciliation Act de 1987

(Ley sobre Presupuesto)

- Reduce los precios objetivo para las cosechas de 1988 y 1989.

- Limita las reducciones en la tasa de los préstamos de la CCC para las cosechas de 1988 y 1989.

Disaster Assistance Act de 1988

(Ley de Asistencia en caso de desastre)

- Establece pagos por desastre a todos los productos, sujetos o no a programas de apoyo. (En 1989 se introdujeron límites a los pagos por desastre).

Multi-Item Agricultural Bill de 1989

(Ley Agropecuaria multi-temática)

- Permite a los productores presentar la información al Departamento de Agricultura sobre los rendimientos de los productos sujetos a programas de apoyo de 1989 a 1993.

Food, Agriculture, Conservation and Trade Act de 1990.

(Ley sobre Alimentos, Agricultura, Conservación y Comercio)

- Autoriza nuevamente los programas de apoyo alimentario, incluyendo estampillas de alimentos, así como los programas de promoción a las exportaciones.

- Reitera los esfuerzos para la preservación de los recursos del suelo y acuícolas, y para mejorar las condiciones ambientales de las tierras afectadas por la producción agropecuaria.

- Expande los recursos para la investigación agropecuaria.

Omnibus Budget Reconciliation Act de 1990
(Ley sobre Presupuesto)

- Reduce los pagos de deficiencia en 15 por ciento para los cultivos sujetos a estos programas.

- Autoriza cambios en los apoyos internos a precios e ingreso, así como a los programas de exportación, si las negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Uruguay) no concluían.

ANEXO 2

Artículo XVI del GATT

Subsidies

1. If any contracting party grants or maintains any subsidy including any form of income or price support, which operates directly or indirectly to increase exports of any product from, or to reduce imports of any product into, its territory, it shall notify the CONTRACTING PARTIES in writing of the extent and nature of the subsidization, of the estimated effect of the subsidization on the quantity of the affected product or products imported into or exported from its territory and of the circumstances making the subsidization necessary. In any case in which it is determined that serious prejudice to the interests of any other contracting party is caused or threatened by any such subsidization, the contracting party granting the subsidy shall, upon request, discuss with the other contracting party or parties concerned, or with the CONTRACTING PARTIES, the possibility of limiting the subsidization.

Section B - Additional Provisions on Export Subsidies

2. The contracting parties recognize that the granting by a contracting party of a subsidy on the export of any product may have harmful effects for other contracting parties, both importing and exporting, may cause undue disturbance to their normal commercial interests, and may hinder the achievement of the objectives of this Agreement.

3. Accordingly, contracting parties should seek to avoid the use of subsidies on the export of primary products. If, however, a contracting party grants directly or indirectly any form of subsidy which operated to increase the export of any primary product from its territory, such subsidy shall not be applied in a manner which results in that contracting party having more than an *equitable share* of world export trade in that product, account being taken of the shares of the contracting parties in such trade in the product during a previous *representative period*, and any special factors which may have affected or may be affecting such trade in the product.

4. Further, as from 1 January 1958 or the earliest practicable date thereafter, contracting parties shall cease to grant either directly or indirectly any form of subsidy on the export of any product other than a primary product which subsidy results in the sale of such product for export at a price lower than the comparable price charged for the

like product to buyers in the domestic market. Until 31 December 1957 no contracting party shall extend the scope of any such subsidization beyond that existing on 1 January 1955 by the introduction of new, or the extension of existing subsidies.

5. The CONTRACTING PARTIES shall review the operation of the provisions of this Article from time to time with a view to examining its effectiveness, in the light of actual experience, in promoting the objectives of this Agreement and avoiding subsidization serious prejudicial to the trade or interests of contracting parties.

Anexo 3²⁷⁸

**Section 22 of the Agricultural Adjustment Act of 1933,
as Reenacted and Amended 1/**

(a) Whenever the Secretary of Agriculture has reason to believe that any article or articles are being or are practically certain to be imported into the United States under such conditions and in such quantities as to render or tend to render ineffective, or materially interfere with, any program or operation undertaken under this title or the Soil Conservation and Domestic Allotment Act, as amended, or Section 32 Public Law Numbered 320, Seventy-fourth Congress, approved August 24, 1935, as amended, or any loan, purchase or other program or operation undertaken by the Department of Agriculture, or any agency operating under its direction, with respect to any agricultural commodity or product thereof with respect to which any such program or operation is being undertaken, he shall so advise the President, and, if the President agrees that there is reason for such belief, the President shall cause an immediate investigation to be made by the United States Tariff Commission, 2/ which shall give precedence to investigations under this section to determine such facts. Such investigation shall be made after due notice and opportunity for hearing to interested parties, and shall be conducted subject to such regulations as the President shall specify. (7 U.S.C. 624(a).)

(b) If, on the basis of such investigation and report to him of findings and recommendations made in connection therewith, the President finds the existence of such facts, he shall by proclamation impose such fees not in excess of 50 per centum ad valorem or such quantitative limitations on any article or articles which may be entered, or withdrawn from warehouse, for consumption as he finds and declares shown by such investigation to be necessary in order that the entry of such article or articles will not render or tend to render ineffective, or materially interfere with, any program or operation referred to in subsection (a) of this section, or reduce substantially the amount of any product processed in the United States from any such agricultural commodity or product thereof with respect to which any such program or operation is being undertaken: Provided, that no proclamation under this section shall impose any limitation on the total quantity of any article or articles which may be entered, or withdrawn from warehouse, for consumptions which reduces such permissible total quantity to proportionately less than 50 per centum of the total quantity of such articles or articles which was entered, or withdrawn from warehouse, for consumption during a representative period as determined by the President; And provided further, that in designating any article or

278. Neff [y] Josling, *op. cit.*, p. 113-115.

articles, the President may describe them by physical qualities, value, use or upon such other bases as he shall determine.

In any case where the Secretary of Agriculture determines and reports to the President with regard to any article or articles that a condition exists requiring emergency treatment, the President make take immediate action under this section, without awaiting the recommendations of the Tariff Commission, 2/ such action to continue in effect pending the report and recommendations of the Tariff commission and actions thereon by the President. (7 U.S.C. 644(b).) 3/

(c) The fees and limitations imposed by the President by proclamation under this section and any revocation, suspension, or modification thereof, shall become effective on such date as shall be therein specified, and such fees shall be treated for administrative purposes and for the purposes of Section 32 of Public Law Numbered 320, Seventy-fourth Congress, approved August 24, 1935, as amended, as duties imposed by the Tariff Act of 1930, but such fees shall not be considered as duties for the purpose of granting any preferential concession under any international obligation of the United States. (7 U.S.C. 624(c).)

(d) After investigation, report findings, and declaration in the manner provided in the case of a proclamation issued pursuant to subsection (b) of this section, any proclamation or provision of such proclamation may be suspended or terminated by the President whenever he finds and proclaims that the circumstances requiring the proclamation or provision thereof no longer exist or may be modified by the President whenever he finds and proclaims that changed circumstances require such modification to carry out the purposes of this section. (7 U.S.C. 642(d).)

(e) Any decision of the President as to facts under this section shall be final. (7 U.S.C. 624(e).)

(f) No trade agreement or other international agreement heretofore or hereafter entered into by the United States shall be applied in such a manner inconsistent with the requirements of this Section (7 U.S.C. 624(f).) 4/

1/ See also section 202(a) of the Agriculture Act of 1956. Section 22 was added by the Act of August 24, 1935 (49 Stat. 773). As originally enacted, action under this section could be taken only with respect to articles the importation of which was found to be adversely affecting programs or operations under the Agricultural Adjustment Act of 1933. Section 22 has been amended several times and was revised in its entirety by Section 3 of the Agricultural Act of 1948

(62 Stat. 1247) and again by Section 3 of the Act of June 28, 1950 (64 Stat. 261). Regulations governing investigations under this section are set forth in Executive Order 7233, dated November 23, 1935, and in 19 CFR 201, 204.

2/ Name changed to the "United States International Trade Commission" by the Trade Act of 1974 (PL 93-618).

3/ Paragraph added by section 104 of the Trade Agreements Extension Act of 1953, 67 Stat. 472.

4/ The provisions of this subsection (f) were substituted for earlier provisions of Section 8(b) of the Trade Agreements Extension Act of 1951, approved June 16, 1951, 65 Stat. 72, 75.

ANEXO 4

Texto de los Artículos II y XI del GATT

Artículo II

Schedules of Concessions

1. (a) Each contracting party shall accord to the commerce of the other contracting parties treatment no less favorable than that provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement.

(b) The products described in Part I of Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided for therein. Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.

(c) The products described in Part II of the Schedule relating to any contracting party which are the products of territories entitled under Article I to receive preferential treatment upon importation into the territory to which the Schedule relates shall, on their importation into such territory, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided for in Part II of that Schedule. Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date. Nothing in this Article shall prevent any contracting party from maintaining its requirements existing on the date of this Agreement as to the eligibility of goods for entry at preferential rates of duty.

2. Nothing in this Article shall prevent any contracting party from imposing at any time on the importation of any product:

(a) a charge equivalent to an internal tax imposed consistently with the provisions of paragraph 2 of Article III in respect of the like domestic product or in

respect of an article from which the imported product has been manufactures or produced in whole or in part;

(b) any anti-dumping or countervailing duty applied consistently with the provisions of Article VI;

(c) fees or other charges commensurate with the cost of services rendered.

3. No contracting party shall alter its method of determining dutiable value or of converting currencies so as to impair the value of any of the concessions provided for in the appropriate Schedule annexed to this Agreement.

4. If any contracting party establishes, maintains or authorizes, formally or in effect, a monopoly of the importation of any product described in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, such monopoly shall not, except as provided for in that Schedule or as otherwise agreed between the parties which initially negotiated the concession, operate so as to afford protection on the average in excess of the amount of protection provided for in that Schedule. The provisions of this paragraph shall not limit the use by contracting parties of any form of assistance to domestic producers permitted by other provisions of this Agreement.

5. If any contracting party considers that a product is not receiving from another contracting party the treatment which the first contracting party believes to have been contemplated by a concession provided for in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, it shall bring the matter directly to the attention of the other contracting party. If the latter agrees that the treatment contemplated was that claimed by the first contracting party, but declares that such treatment cannot be accorded because a court or other proper authority has ruled to the effect that the product involved cannot be classified under the tariff laws of such contracting party so as to permit the treatment contemplated in this Agreement, the two contracting parties, together with any other contracting parties substantially interested, shall enter promptly into further negotiations with a view to a compensatory adjustment of the matter.

6. (a) The specific duties and charges included in the Schedules relating to contracting parties members of the International Monetary Fund, and margins of preference in specific duties and charges maintained by such contracting parties, are expressed in the appropriate currency at the par value accepted or provisionally recognized by the Fund at the date of this Agreement. Accordingly, in case this par value is reduced consistently with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund by more than twenty per

centum, such specific duties and charges and margins of preference may be adjusted to take account of such reduction; *Provided* that the CONTRACTING PARTIES (i.e., the contracting parties acting jointly as provided for in Article XXV) concur that such adjustments will not impair the value of the concessions provided for in the appropriate Schedule or elsewhere in this Agreement, due account being taken of all factors which may influence the need for, or urgency of, such adjustments.

(b) similar provisions shall apply to any contracting party not a member of the Fund, as from the date on which such contracting party becomes a member of the fund or enters into a special exchange agreement in pursuance of Article XV.

7. The Schedules annexed to this Agreement are hereby made an integral part of Part I of this Agreement.

Artículo XI

General Elimination of Quantitative Restrictions

1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licenses or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.

2. The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:

(a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party;

(b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade;

(c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate:

(i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or,

if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or

(ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or,

(iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible.

Any contracting party applying restrictions on the importation of any product pursuant to sub-paragraph (c) of this paragraph shall give public notice of the total quantity or value of the product permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value. Moreover, any restrictions applied under (i) above shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions. In determining this proportion, the contracting party shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned.

Anexo 5 (Jackson, pp. 957-959)

Waiver Granted to the United States in Connection with Import Restrictions Imposed under Section 22 of the United States Agricultural Adjustment Act (of 1933), as Amended.

Decision of 5 March 1955.

The Contracting Parties

Decide, pursuant to paragraph 5(a) of Article XXV of the General Agreement and in consideration of the assurances recorded above, that subject to the conditions and procedures set out hereunder the obligations of the United States under the provisions of Articles II and XI of the General Agreement are waived to the extent necessary to prevent a conflict with such provisions of the General Agreement in the case of action required to be taken by the Government of the United States under Section 22. The text of Section 22 is annexed to this Decision,

Declare that this Decision shall not preclude the right of affected contracting parties to have recourse to the appropriate provisions of Article XXIII, and

Declare, further, that in deciding as aforesaid, they regret that circumstances make it necessary for the United States to continue to apply import restrictions which, in certain cases, adversely affect the trade of a number of contracting parties, impair concessions granted by the United States and thus impede the attainment of the objectives of the General Agreement.

Conditions and Procedures

1. Upon request of any contracting party which considers that its interests are seriously prejudiced by reason of any import restriction imposed under Section 22, whether or not covered by this Decision, the United States will promptly undertake a review to determine whether there has been a change in circumstances which would require such restrictions to be modified or terminated. In the event the review shows such a change, the United States will institute an investigation in the manner provided by Section 22.

2. Should the President of the United States acting in pursuance of Section 22 cause an investigation to be made to determine whether any existing import restriction should be modified, terminated or extended, or whether restrictions should be imposed on the import of any additional product, the United States will notify the CONTRACTING PARTIES and, in accordance with Article XXII of the General Agreement, accord to any contracting party which considers that its

interests would be prejudiced the fullest notice and opportunity, consistent with the legislative requirements of the United States, for representations and consultation.

3. The United States will give due consideration to any representations submitted to it including:

(a) When investigating whether any existing import restrictions should be modified, terminated or extended, representations that a greater volume of import that is permitted under the import restriction would not have the effects required to be corrected by Section 22, including representations that the volume of imports that would have entered in the absence of governmental agricultural programmes would not have such effects;

(b) When investigating with respect to import restrictions on additional products representations with regard to:

(i) the effects of imports of any product upon any programme or operation undertaken by the United States Department of Agriculture or any agency under its direction, or upon the domestic production of any agricultural commodity or product thereof for which such a programme or operation is undertaken, including representations that the volume of imports which would have entered in the absence of governmental agricultural programmes will not have the effects required to be corrected by Section 22.

(ii) the representative period to be used for the determination of any quota;

(c) Representations by any contracting party that the portion of a total quota allotted or proposed to be allotted to it is inequitable because of circumstances that operated to reduce imports from that contracting party of the product concerned during the past representative period on which such import quota is based.

4. As soon as the President has made his decision following any investigation the United States will notify the CONTRACTING PARTIES and those contracting parties which have made representations or entered into consultations. If the Decision imposes restrictions on additional products or extends or intensifies existing restrictions the notification by the United States will include particulars of such restrictions and the reasons for them (regardless of whether the restriction is consistent with the General Agreement). At the time of such notification the provisions of the General Agreement are waived to the extent necessary to permit such restrictions to be applied under the General Agreement, subject to the review herein provided and, as declared above, without prejudice to the right of the

affected contracting parties to have recourse to the appropriate provisions of Article XXIII.

5. The United States will remove or relax each restriction permitted under this waiver as soon as it finds that the circumstances requiring such restriction no longer exist or have changed so as no longer to require its impositions in its existing form.

6. The CONTRACTING PARTIES will make an annual review of any action taken by the United States under this Decision. For each such review the United States will furnish a report to the CONTRACTING PARTIES showing any modification or removal of restrictions effected since the previous report, the restrictions in effect under Section 22 and the reasons why such restrictions (regardless of whether covered by this waiver) continue to be applied and any steps it has taken with a view to a solution of the problem of surpluses of agricultural commodities.

Anexo 6

Artículo XXV del GATT 279

Joint Action by the Contracting Parties

1. Representatives of the contracting parties shall meet from time to time for the purpose of giving effect to those provisions of this Agreement which involve joint action and, generally, with a view to facilitating the operation and furthering the objectives of this Agreement. Wherever reference is made in this Agreement to the contracting parties acting jointly they are designated as the CONTRACTING PARTIES.

2. The Secretary-General of the United Nations is requested to convene the first meeting of the CONTRACTING PARTIES, which shall take place not later than March 1, 1948.

3. Each contracting party shall be entitled to have one vote at all meetings of the CONTRACTING PARTIES.

4. Except as otherwise provided for in this Agreement, decisions of the CONTRACTING PARTIES shall be taken by a majority of the votes cast.

5. In exceptional circumstances, the CONTRACTING PARTIES may waive an obligation imposed upon a contracting party by this Agreement; *Provided* that any such decision shall be approved by a two-thirds majority of the votes cast and that such majority shall comprise more than half of the contracting parties. The CONTRACTING PARTIES may also by such a vote:

(i) define certain categories of exceptional circumstances to which other voting requirements shall apply for the waiver of obligations, and

(ii) prescribe such criteria as may be necessary for the application of this sub-paragraph.

In exceptional circumstances not elsewhere provided for in this Agreement, the CONTRACTING PARTIES may waive an obligation imposed upon a contracting party by this Agreement provided such decision(s) shall be approved by a two-thirds majority of the votes cast and that such majority shall comprise more than half of the contracting parties.

279. Uno de los problemas del artículo XXV es que si la excepción se vuelve permanente, entonces debería de ser votado de acuerdo al art.

Anexo 7

Article XXIII
Nullification or Impairment

1. If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as the result of

(a) the failure of another contracting party to carry out its obligations under this Agreement, or

(b) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or

(c) the existence of any other situation,

the contracting party may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to the other contracting party or parties which it considers to be concerned. Any contracting party thus approached shall give sympathetic consideration to the representations or proposals made to it.

2. If no satisfactory adjustment is effected between the contracting parties concerned within a reasonable time, or if the difficulty is of the type described in paragraph 1(c) of this Article, the matter may be referred to the CONTRACTING PARTIES. The CONTRACTING PARTIES shall promptly investigate any matter so referred to them and shall make appropriate recommendations to the contracting parties which they consider to be concerned, or give a ruling on the matter, as appropriate. The CONTRACTING PARTIES may consult with contracting parties, with the Economic and Social Council of the United Nations and with any appropriate inter-governmental organization in cases where they consider such consultation necessary.

If the CONTRACTING PARTIES consider that the circumstances are serious enough to justify such action, they may authorize a contracting party or parties to suspend the application to any other contracting party or parties of such concessions or other obligations under this Agreement as they determine to be appropriate in the circumstances. If the application to any contracting party of any concession or other obligation is in fact suspended, that contracting party shall then be free, not later than sixty days after

XXX, que se refiere a las enmiendas al GATT. La línea divisoria entre ambas es muy tenue.

such action is taken, to give written notice to the Executive Secretary to the CONTRACTING PARTIES of its intention to withdraw from this Agreement and such withdrawal shall take effect upon the sixtieth day following the day on which such notice is received by him.

Anexo 8²⁸⁰

CRONOLOGIA DE LAS CUOTAS APLICADAS A PRODUCTOS LACTEOS

Proclamaciones presidenciales para establecer
y/o
modificar las cuotas de productos lácteos
impuestas bajo la autoridad conferida por la Sección 22.

280. USDA, *Meat and Dairy Monthly Imports...*, pp. 6-14.

Quota Chronology

Presidential Proclamations Establishing and/or Amending Section 22 Import Quotas on Dairy Products

Presidential Proclamation Number	Date of Proclamation	TSUS Appendix Item Number	Principal Provisions
3019	June 8, 1953		Established annual quotas for July-June quota years beginning July 1, 1953, for the following commodities:
		950.05	1) Butter - 707,000 pounds
		950.03	2) Dried Whole Milk - 7,000 pounds
		950.01	3) Dried Buttermilk (by similitude include dried whey) - 496,000 pounds
		950.04	4) Dried Cream - 500 pounds
		950.02	5) Dried Skimmed Milk - 1,807,000 pounds
		950.11	6) Malted Milk and compounds or mixtures of, or substitutes for, milk or cream - 6,000 pounds
		950.08A	7) Cheddar cheese, and cheese substitutes for cheese containing or processed from Cheddar cheese - 2,780,100 pounds
		950.09A	8) Edam and Gouda cheese - 4,600,200 pounds
		950.07	9) Blue-Mold (except Stilton) cheese and cheese containing or processed from blue-mold cheese - 4,167,000 pounds
		950.10	10) Italian - type cheese from cow's milk, in original loaves - 9,200,100 pounds

Presidential Proclamation Number	Date of Proclamation	TSUS Appendix Item Number	Principal Provisions
3019 (Continued)			The Proclamation also provided for periodic allocations (4-month intervals) under certain quotas and exempted government importation from Section 22 controls.
3025	June 30, 1953		<p>Provided that Section 22 controls shall not apply with respect to articles imported (1) as samples for taking orders or (2) for the personal use of the importer when the aggregate value of such articles in an importation is not over \$10.</p> <p>Provided that the quotas for butter and dried milks shall include any other article dutiable by reason of butterfat content as such articles.</p>
3178	April 15, 1957	950.06	Established a quota for butter substitutes including butteroil containing 45 percent or more of butterfat - 1,800,000 pounds for calendar year 1957 and 1,200,00 pounds for each subsequent calendar year.
3193	August 7, 1957	950.22	Established a zero quota effective August 1, 1957, for articles containing 45 percent or more of butterfat, the butterfat content of which is commercially extractable (excluding articles already subject to Section 22 quotas -- cheeses, evaporated and condensed milk, and retail packaged edible preparations).
3195	August 17, 1957		Exempted from Section 22 controls articles for exhibition display, or sampling at a trade fair or for research, providing the aggregate quantity of such articles does not exceed 100 pounds net and provided that written approval is obtained from the Department of Agriculture.
3347	May 11, 1960		Increased the quota, effective July 1, 1960, for the following commodities:
		950.09A	1) Edam and Gouda Cheese - doubled quota from 4,600,200 pounds to 9,200,400 pounds.
		950.10	2) Itallan-type Cheese, made from cow's milk, in original loaves - increased the quota by 2,300,000 pounds from 9,200,100 pounds to 11,500,100 pounds.

Presidential Proclamation Number	Date of Proclamation	TSUS Appendix Item Number	Principal Provisions
3460	March 29, 1962	950.07	Increased the quota for Blue-mold cheese for 1961-62 quota year by 283,333 pounds and for each subsequent quota year by 849,999 pounds from 4,167,000 pounds to 5,016,999 pounds.
3558 3562 3597	October 5, 1963 November 26, 1963 July 7, 1964		Amended without substantive change the descriptions of certain articles included in TSUS Appendix Item Numbers 950.06, 950.07 and 950.01 respectively, to conform with the August 17, 1963, issuance of the Tariff Schedules of the United States.
3709	March 31, 1966	950.08A	Increased the quota for Cheddar cheese by 926,700 pounds from 2,780,100 pounds to 3,706,800 pounds for the quota year ending June 30, 1966, only.
3790	June 30, 1967	950.01 950.02 950.03 950.04 950.05 950.06 950.07 950.08A 950.09A 950.10 950.11 950.12 950.22	Effective July 1, 1967, the quotas on dairy products were changed from a fiscal year to a calendar year basis, with semi-annual allocation of products.
			Established annual quotas for the following commodities:
		949.80	1) Frozen cream from New Zealand - 1,500,000 gallons (Calculated to be equivalent to 12,540,000 pounds)
		950.08B	2) American-type cheese - 6,096,600 pounds
		950.23	3) Articles containing over 5.5 percent but not over 45 percent by weight of butterfat and classified for tariff purposes under item 182.91 - 2,580,000 pounds.

Presidential Proclamation Number	Date of Proclamation	TSUS Appendix Item Number	Principal Provisions
3790 (Continued)		950.08A	Increased the annual quota for Cheddar cheese by 7,257,400 pounds from 2,780,100 pounds to 10,037,500 pounds. Of this amount not less than 1,225,000 pounds must be natural Cheddar cheese made from unpasteurized milk and aged not less than 9 months which prior to exportation has been certified to meet such requirements by a government official of the exporting country.
3856	June 10, 1968		Established temporary quotas effective June 11, 1968, for the following commodities:
		949.90	1) Evaporated milk and cream, in airtight containers - 656,000 pounds for the period June 11 through December 31, 1968, and 1,312,000 pounds annually thereafter.
		949.90	2) Condensed milk and cream, in airtight containers - 2,037,000 pounds for the period June 11 through December 31, 1968, and 4,074,000 pounds annually thereafter.
		949.90	3) Condensed milk and cream, not in airtight containers - 2,500 pounds for the period June 11 through December 31, 1968, and 5,000 pounds annually thereafter.
3870	September 24, 1968		Established temporary quotas effective September 24, 1968 for the following commodities:
		950.09B	1) Processed Edam and Gouda cheese - 945,000 pounds for the period September 24 through December 31, 1968, and 2,151,000 pounds annually thereafter.
		950.10B	2) Swiss or Emmenthaler cheese with eye formation ^{1/} - 1,281,000 pounds for the period September 24 through December 31, 1968 and 4,271,000 pounds annually thereafter.

^{1/} Subject to a "pricebreak" of 47 cents; only cheese priced less than 47 cents per pound f.o.b., factory was made subject to quota.

Presidential Proclamation Number	Date of Proclamation	TSUS Appendix Item Number	Principal Provisions
		950.10C	3) Other than Swiss or Emmentaler with eye formation commonly referred to as Gruyere-process 1/ - 987,000 pounds for the period September 24 through December 31, 1968, and 3,289,000 pounds annually thereafter.
		950.10D	4) Cheeses and substitutes of cheese containing over 0.5 percent butterfat commonly referred to as "Other cheese, NSPF" 1/ - 5,249,000 pounds for the period September 24 through December 31, 1968 and 17,501,000 pounds annually thereafter.
3884	January 6, 1969		1) Made permanent the temporary annual quotas established under Proclamations 3856 and 3870 except that the annual quota of "Other cheese, NSPF," was fixed at 25,090,000 pounds rather than 17,501,000 pounds.
		950.08A	2) Provided, effective January 1, 1969, that the unlicensed natural Cheddar cheese quota established by Proclamation 3790 be limited to "the product of Canada".
			3) Established effective January 1, 1969, the following new annual quotas:
		950.15	a) Chocolate Crumb containing over 5.5 percent butterfat by weight 17,000,000 pounds.
		950.10A	b) Italian-type cow's milk cheese, made from cow's milk, not in original loaves - 1,494,000 pounds.
4026	December 31, 1970		Established, effective January 1, 1971, the following new annual quotas.
		950.10E	1) Cheese and substitutes for cheese containing 0.5 percent butterfat or less, commonly referred to as "lowfat cheese" 1/ - 8,901,000 pounds.
		950.16	2) Chocolate Crumb containing 5.5 percent butterfat or less, 4,680,000 pounds.

1/ Subject to a "pricebreak" of 47 cents; only cheese priced less than 47 cents per pound f.o.b., factory was made subject to quota.

Presidential Proclamation Number	Date of Proclamation	TSUS Appendix Item Number	Principal Provisions
		950.17	3) Animal Feeds containing milk or milk derivatives - 16,300,000 pounds.
		950.18	4) Ice Cream - 431,330 gallons. (Calculated to be equivalent to 3,377,000 pounds.)
4138	June 6, 1972		Replaced the fixed 47 cent "pricebreak" with a flexible "pricebreak" figure. The "pricebreak" is the Commodity Credit Corporation purchase price for Cheddar cheese, rounded to the nearest whole cent, plus 7 cents. Increased the annual quotas for "pricebreak" cheese as follows:
		950.10B	1) Emmenthaler cheese by 16,149,000 pounds, from 4,271,000 pounds to 20,420,000 pounds.
		950.10C	2) Gruyere-process cheese by 7,953,000 pounds, from 3,289,000 pounds to 11,242,000 pounds.
		950.10D	3) Other cheese, NSPF, containing more than 0.5 percent butterfat by 15,640,000 pounds, from 25,090,000 pounds to 40,730,000 pounds.
4177	December 30, 1972	950.02	Temporarily increased the quota for non-fat dry milk by 25 million pounds for the period December 30, 1972, through February 15, 1973.
4213	April 25, 1973	950.07 through 950.10E	Temporarily increased the quota of all cheeses equal to 50 percent of the total annual cheese quotas (approximately 64 million pounds) for the period April 25 through July 31, 1973.
4216	May 10, 1973	950.02	Temporarily increased the quota for nonfat dry milk by 60 million pounds for the period May 10 through June 30, 1973.
4230	July 18, 1973	950.02	Temporarily increased the quota for nonfat dry milk by 80 million pounds for the period July 19 thorough August 31, 1973.
4238	August 28, 1973	950.02	Temporarily increased the quota for nonfat dry milk by 100 million pounds for the period August 28 through October 31, 1973.

Presidential Proclamation Number	Date of Proclamation	TSUS Appendix Item Number	Principal Provisions
4253	October 30, 1973	950.05	Temporarily increased the quota for butter by 56 million pounds and for butterroll by 22.6 million pounds for the period November 1 through December 31, 1973.
4258	January 2, 1974	950.08A	Temporarily increased the quota for Cheddar cheese by 100 million pounds for the period January 3 through March 31, 1974.
4274	March 4, 1974	950.02	Temporarily increased the quota for nonfat dry milk by 150 million pounds for the period March 5 through June 30, 1974.
4423	March 26, 1976	950.19	Established an emergency zero quota on dried milk mixtures.
4482	January 19, 1977	950.19	Made permanent the zero quota on dried milk mixtures; raised the permissible maximum aggregate value of a shipment of a quota item which can enter free of quotas restrictions from \$10 to \$25.
4708	December 11, 1979		Proclaimed, effective January 1, 1980, the provisions of the Trade Agreements Act of 1979 limiting imports of quota cheese entering the United States during any calendar year to 111,000 metric tons, an increase of 53,000 metric tons which covers primarily cheeses previously free of quota.
		950.10B through 950.10E	Placed cheeses in these categories which could previously enter quota-free by virtue of their price (at least 7 cents above CCC purchase price for Cheddar) under quota.
		950.10D	Provided that imports of Soft-Ripened Cow's Milk Cheeses will not be subject to quota or license restrictions.
		950.15 through 950.16	Provided that imports of Chocolate Crumb will no longer require a license.
			Increased annual quotas as follows:

Presidential Proclamation Number	Date of Proclamation	TSUS Appendix Item Number	Principal Provisions
		950.08A	1) Cheddar cheese by 2,167,839 pounds from 10,037,500 pounds to 12,205,339 pounds.
		950.07	2) Blue-mold by 452,615 pounds from 5,016,999 pounds to 5,469,614 pounds.
		950.08B	3) American type by 1,488,766 pounds from 6,096,600 pounds to 7,545,366 pounds.
		950.09A	4) Edam and Gouda by 8,215 pounds from 9,200,400 pounds to 9,208,615 pounds.
		950.09B	5) Processed Edam and Gouda by 257 pounds from 3,151,000 pounds to 3,151,257 pounds.
		950.10	6) Italian-type in original loaves by 874,321 pounds from 11,500,100 pounds to 12,374,421 pounds.
		950.10A	7) Italian-type not in original loaves by 55,971 pounds from 1,494,000 pounds to 1,549,971 pounds.
		950.10B	8) Swiss or Emmenthaler by 49,858,140 pounds from 20,420,000 pounds to 70,278,140 pounds.
		950.10C	9) Gruyere Process by 4,715,176 pounds from 11,242,000 pounds to 15,957,176 pounds.
		950.10D	10) Other cheese, NSPF by 49,462,075 pounds from 40,730,000 pounds to 90,192,075 pounds.
		950.10E	11) Other cheese, NSPF Lowfat by 3,720,131 pounds from 8,901,000 pounds to 12,621,131 pounds.
		950.15	12) Chocolate Crumb by 4,409,202 pounds from 17,000,000 pounds to 21,409,202 pounds.
4811	December 30,1980		To make certain adjustments in accordance with trade requirements within the 111,000 metric ton limit provided for in Presidential Proclamation 4708 effective January 1, 1980.

Presidential Proclamation Number	Date of Proclamation	TSUS Appendix Item Number	Principal Provisions
		950.10C	1) Increased Gruyere-processed quota for Switzerland by 881,840 pounds from 3,196,670 pounds to 4,078,510 pounds.
		950.10D	2) Decreased Other cheese NSPF quota for Switzerland by 881,840 pounds from 3,571,452 pounds to 2,689,612 pounds.
		950.10D	3) Increased Other Cheese NSPF quota for Other Countries by 156,528 pounds from 287,997 pounds to 444,525 pounds.
5425	January 6, 1986		To amend the quantitative limitations on imports on certain cheeses to include 250 metric ton for Uruguay.
		950.10	1) Increased Italian-type cow's milk cheese in original loaves by 551,150 pounds.
5618	March 16, 1987		To amend the quantitative limitations on imports of certain cheeses to include 1,572 metric tons for the European Community, to change the country of origin for the quotas for Portugal to the European Community and to set aside 353 metric tons of "other cheese" quota specifically for Portugal.
		950.10	1) Increased Italian-type cow's milk cheese in original loaves for the European Community by 3,465,631 pounds.
		950.10C	2) Deleted the quota for 275,575 pounds Gruyere-process cheese for Portugal and added the same amount to the Gruyere-process quota for the European Community.
		950.10D	3) Deleted the quota for 1,005,297 pounds for Other cheese NSPF for Portugal and added the same amount to the other cheese NSPF quota for the European Community. Reserved 778,223 pounds of the EC quota for Portugal.
5908	November 18, 1988	950.10	Increased Italian-type cow's milk cheese in original loaves for Uruguay by 392,418 pounds to 943,569 pounds.

Anexo 9**Principales organizaciones agropecuarias en EE.UU.**

1. Agricultural Council of America
2. American Agricultural Economics Association
3. American Agricultural Movement
4. American Bakers Association
5. American Bankers Association
6. American Butter Institute and National Cheese Institute
7. American Corn Millers Federation
8. American Cotton Shippers Association
9. American Dairy Association
10. American Dairy Products Institute
11. American Farm Bureau Federation
12. American Feed Industry Association
13. American Forestry Association
14. American Institute of Nutrition
15. American Malting Barley Association
16. American Meat Institute
17. American Oat Association
18. American Pulpwood Association
19. American Seed Trade Association
20. American Society of Agricultural Consultants
21. American Soybean Association
22. American Sugar Alliance
23. American Sugar Cane League of the USA
24. American Sugarbeet Growers Association
25. American Trucking Association
26. American Turpentine Farmers Association
27. Biscuit and Cracker Manufacturers Association
28. Bread for the World
29. Burley and Dark Leaf Tobacco Association
30. California Almond Growers
31. Chamber of Commerce of the United States
32. Cheese Importers Association
33. Chicago Board of Trade
34. Chicago Mercantile Exchange
35. Coffee, Sugar and Cocoa Exchange
36. Corn Refiners Association
37. Cotton Council International
38. Dairy Society International
39. Eastern U.S. Agricultural & Food Export Council, Inc.
40. Equipment Manufacturers Inst.
41. Farm Credit Council
42. The Fertilizer Institute
43. Florida Fruit & Vegetable Association
44. Florida Citrus Mutual
45. Florida Sugar Cane League
46. Flue-Cured Tobacco Cooperative Stabilization Corp.
47. Food Marketing Institute
48. Future Farmers of America

49. Futures Industry Association
50. Grain Sorghum Producers Association
51. Grocery Manufacturers of America, Inc.
52. Hawaiian Sugar Planters Association
53. Independent Bakers Association
54. Independent Bankers Association
55. Industrial Biotechnology Association
56. International Apple Institute
57. Interstate Producers Livestock Association
58. Leaf Tobacco Exporters Association, Inc.
59. Meat Importers Council of America
60. Mid-America International Agri-Trade Council
61. Mild Industry Foundation
62. Millers National Federation
63. National Agricultural Aviation Association
64. National Agricultural Chemicals Association
65. National Association of Agricultural Employees
66. National Association of Conservation Districts
67. National Association of Futures Trading Advisors
68. national Association of Margarine Manufacturers
69. National Association of Mear Purveyors
70. National Association of State Departments of Agriculture
71. National Association of State Foresters
72. National Association of Wheat Growers
73. National Broiler Council
74. National Cattlemen's Association
75. National Cooperative Business Association
76. National Corn Growers Association
77. National Cottonseed Products Association
78. National Council of Agriculture Employers
79. National Council of Farmer Cooperatives
80. National Dairy Council
81. National Dry Bean Council
82. National Farmers Organization
83. National Farmers Union
84. National Fertilizer Solutions Association
85. National Food Brokers Association
86. National Food Processor Association
87. National Forest Products Association
88. National Futures Association
89. National Governors Association
90. National Grain & Feed Association
91. National Grain Sorghum Producers Association
92. National Grain Trade Council
93. National Grange
94. National Grocers Association
95. National Hay Association, Inc.
96. National Independent Dairyfoods Association
97. National Independent Poultry & Food Distributors Assn.
98. National Institute of Oilseed Products
99. National Livestock and Meat Board
100. National Milk Producers Federation
101. National Pasta Association

102. National Peanut Council
103. National Pest Control Association
104. National Pork Producers Council
105. National Potato Council
106. National Potato Promotion Board
107. National Renderers Association, Inc.
108. National Sunflower Association
109. National Turkey Federation
110. National Wholesale Grocers Association
111. National 4-H Council
112. New York Cotton Exchange
113. New York Mercantile Exchange
114. North American Export Grain Association
115. Northwest Horticultural Council
116. Oilseed Council of America
117. Renewable Fuel Association
118. Rice Council of America
119. Rice Millers Association
120. Society for Range Management
121. Southeastern Poultry and Egg Association
122. Southern United States Trade Association
123. Sugar Association, Inc.
124. Sunkist Growers, Inc.
125. Texas and Southwestern Cattle Raisers Association
126. Tobacco Associates, Inc.
127. Tobacco Association of the United States
128. Tobacco Institute
129. United Dairy Industry Association
130. United Egg Producers
131. United Farm Workers of America
132. United Fresh Fruit and Vegetable Association
133. United Shipowners of America
134. USA Poultry and Egg Export Council
135. U.S. Agricultural Export Development Council
136. U.S. Beef Breeds Council
137. U.S. Beet Sugar Association
138. U.S. Cane Sugar Association
139. U.S. Durum Growers Association
140. U.S. Feed Grains Council
141. U.S. Hide, Skin & Leather Association
142. U.S. Meat Export Federation
143. U.S. Rice Producers Legislative Group
144. U.S. Sweetener Users Association
145. U.S. Wheat Associates, Inc.
146. Western Growers Association
147. Western Meat Association
148. Western United Dairymen
149. Western U.S. Agricultural Trade Association
150. Wheat Gluten Industry Council
151. Wheat Quality Council
152. Wine Institute

Anexo 10

Cálculos de aranceles equivalentes a los productos sujetos a cuota en EE.UU.

(Lista presentada por EE.UU. al GATT, como parte de los compromisos de las negociaciones sobre tarificación, en el rubro de acceso a mercados del Grupo de Agricultura. Ronda Uruguay)

Directrices para la arancelización

Los cálculos necesarios para la conversión de las medidas en la frontera que no sean derechos de aduana normales en equivalentes arancelarios deben realizarse de manera transparente, utilizando datos, fuentes de datos y definiciones que se pondrán al alcance de todas las partes contratantes. Después de la estimación de los equivalentes arancelarios iniciales, sus tipos serán objeto de examen y negociación por las partes contratantes interesadas.

En el cálculo de los equivalentes arancelarios iniciales se seguirán las siguientes directrices:

- a) se utilizarán datos del período más reciente sobre el que se disponga de información;
- b) se efectuarán cálculos relativos a todos los productos principales objeto de comercio. Esto supone que:
 - i) para los productos más importantes, el cálculo se hará en general a nivel de cuatro dígitos del SA;
 - ii) para otros productos, incluidas las distintas frutas, legumbres y hortalizas, el cálculo se hará hasta el nivel de seis dígitos del SA;
- c) en todos los casos los equivalentes arancelarios iniciales aplicables a los productos derivados de productos principales se calcularán multiplicando los equivalentes arancelarios iniciales correspondientes al producto o productos principales por la proporción de éste o éstos que entre en el producto derivado;
- d) el cálculo del equivalente arancelario inicial correspondiente al producto principal deberá ajustarse según sea necesario para tener en cuenta las diferencias de calidad o variedad, utilizando un coeficiente apropiado;
- e) los precios externos serán, en general, los valores unitarios c.i.f. efectivos para el país importador;
- f) cuando no haya valores unitarios c.i.f. disponibles ni apropiados, los precios exteriores serán: i) los valores c.i.f. apropiados de un país vecino; o ii) precios estimados a partir de valores f.o.b. de un exportador importante y apropiado, ajustados mediante la adición de una estimación de los costos c.i.f.

- g) en todos los casos, los precios exteriores se convertirán a moneda nacional utilizando el tipo de cambio medio anual del mercado correspondiente a los mismos períodos a que se refieran los datos sobre los precios;
- h) el precio interno será el precio medio vigente en el mercado interior;
- i) los equivalentes arancelarios iniciales se expresarán en tipos ad valorem o específicos.

Supporting Material

Part A: MARKET ACCESS

Supporting Table 1

Dairy page 1

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATA

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Tariff Equivalents: Tariff Equivalents Calculated Directly from Price Comparisons

(—————cents per kilogram—————)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Internal price	External price	Quality/ variety adjustment	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Data sources	Comments
1	2	3	4	5	6	7	8 (5-6 adjusted by 7)	9 (8/6)%	10 11
0402.10.50	Nonfat Dried Milk	3.3c/kg (B)	Section 22 Quota	(a) 183.9 ^{1/}	71.9 ^{2/}		112.0	155.8%	^{1/} ^{2/}
				(b) 183.2	83.7		99.5	118.9%	
				(c) 185.7	101.8		83.9	82.4%	
				(d) 184.3	85.8		98.5	114.8%	

- (a) 1986 Calendar Year
- (b) 1987 Calendar Year
- (c) 1988 Calendar Year
- (d) Average 1986 - 1988

^{1/} Grade A nonfat dry milk, f.o.b. central points, plus transportation to East Coast
Data source is USDA Agricultural Marketing Service, Dairy Market Statistics.

^{2/} IDA minimum prices plus freight and handling.
Price data source is IDA Statistics. Freight information provided by USDA, FAS, Dairy Livestock and Poultry Division.

Supporting Material

Part A: MARKET ACCESS

Supporting Table 1

Dairy page 2

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATA

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Tariff Equivalents: Tariff Equivalents Calculated Directly from Price Comparisons

(—————cents per kilogram—————)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Internal price	External price	Quality/variety adjustment	Tariff Equivalent specific	Tariff Equivalent <u>ad valorem</u>	Data sources	Comments
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
							(5-6 adjusted by 7)	(8/6)†		
0405.00.74	Butter	12.3c/kg (B)	Section 22 Quota	(a) 324.6 <u>1/</u> (b) 315.1 (c) 298.1 (d) 312.6	124.9 <u>2/</u> 127.6 141.3 131.3		199.7 187.5 156.8 181.3	159.9† 146.9† 111.0† 138.1†	<u>1/</u> <u>2/</u>	

- (a) 1986 Calendar Year
- (b) 1987 Calendar Year
- (c) 1988 Calendar Year
- (d) Average 1986 - 1988

1/ Grade A Butter, delivered Chicago metropolitan area, plus transportation to East Coast.
Data source is USDA Agricultural Marketing Service, Dairy Market Statistics.

2/ IDA minimum prices plus freight and handling.
Price data source is IDA Statistics. Freight information provided by USDA, FAS, Dairy Livestock and Poultry Division.

Supporting Material

Part A: MARKET ACCESS

Supporting Table 1

Dairy page 3

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATA

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Tariff Equivalents: Tariff Equivalents Calculated Directly from Price Comparisons

(—————cents per kilogram—————)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Internal price	External price	Quality/ variety adjustment	Tariff Equivalent specific	Tariff Equivalent <u>ad valorem</u>	Data sources	Comments
1	2	3	4	5	6	7	8 (5-6 adjusted by 7)	9 (8/6)%	10	11
0406.90.10	Cheddar Cheese	12% (B)	Section 22 Quota	(a) 286.7 <u>1/</u> (b) 277.6 (c) 278.9 (d) 281.1	125.7 <u>2/</u> 132.9 151.8 136.8		161.0 144.7 127.1 144.3	128.1% 108.9% 83.7%	<u>1/</u> <u>2/</u>	

- (a) 1986 Calendar Year
- (b) 1987 Calendar Year
- (c) 1988 Calendar Year
- (d) Average 1986 - 1988

1/ 40 pound blocks of Cheddar Cheese, f.o.b. Wisconsin, plus transportation to East Coast.
Data source is USDA Agricultural Marketing Service, Dairy Market Statistics.

2/ IDA minimum prices plus freight and handling.
Price data source is IDA Statistics. Freight information provided by USDA, FAS, Dairy Livestock and Poultry Division.

Part A: MARKET ACCESS

Supporting Table 1
Dairy page 4

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATA

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Tariff Equivalents: Tariff Equivalents Calculated Directly from Price Comparisons

(-----cents per kilogram-----)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Internal price	External price	Quality/ variety adjustment	Tariff Equivalent specific	Tariff Equivalent <u>ad valorem</u>	Data sources	Comments
1	2	3	4	5	6	7	8 (5-6 adjusted by 7)	9 (8/6)%	10	11
	Blue-mold	(B)	Section 22 Quota		<u>1/</u> 180.6	<u>2/</u> 1.32	<u>3/</u> 190.5	105.5%		9904.10.27
0406.10.52	Fresh	10%								
0406.20.25	Grated or powdered	20%								
0406.20.62	Powdered mixtures	10%								
0406.30.15	Processed	20%								
0406.30.62	Processed mixtures	10%								
0406.40.65	In original loaves	15%								
0406.40.85	Not original loaves	20%								
0406.90.82	Other mixtures	10%								
	Cheddar	(B)	Section 22 Quota		136.8	1.00	144.3	105.5%		9904.10.30
0406.10.54	Fresh	10%								
0406.20.32	Grated or powdered	16%								
0406.20.64	Powdered mixtures	10%								
0406.30.25	Processed	16%								
0406.30.64	Processed mixtures	10%								
0406.90.13	Cheddar cheese	12%								
0406.90.84	Other mixtures	10%								

1/ Average (1986-88) unit value of imported cheeses subject to individual quotas. Derived from U.S. Census import statistics.

2/ Ratio of average (1986-88) unit values described in note 1/ above to the unit value for cheddar cheese.

3/ Variety factor listed in column 7 multiplied by the tariff equivalent for cheddar cheese. (See Supporting Table 1: cheddar cheese)

Supporting Table 1

Dairy page 5

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATAMARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICATariff Equivalents: Tariff Equivalents Calculated Directly from Price Comparisons

(—————cents per kilogram—————)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Internal price	External price	Quality/ variety adjustment	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Data sources	Comments	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5-6 adjusted by 7)	9 (8/6)%	10	11
	American-Type	(B)	Section 22 Quota		<u>1/</u> 136.8	<u>2/</u> 1.00	<u>3/</u> 144.3	105.5%		9904.10.33
0406.10.56	Fresh	10%								
0406.20.36	Powdered Colby	20%								
0406.20.66	Powdered mixtures	10%								
0406.30.35	Processed Colby	20%								
0406.30.66	Processed mixtures	10%								
0406.90.69	Colby	20%								
0406.90.86	Other mixtures	10%								
	Edam & Gouda	(B)	Section 22 Quota		223.0	1.63	235.2	105.5%		9904.10.36
0406.10.58	Fresh	10%								
0406.20.44	Grated or powdered	15%								
0406.90.18	In original loaves	15%								
	Processed Edam & Gouda	(B)	Section 22 Quota		153.2	1.12	161.6	105.5%		9904.10.39
0406.10.60	Fresh	10%								
0406.20.42	Grated or powdered	15%								
0406.20.70	Powdered mixtures	10%								
0406.30.45	Processed	15%								
0406.30.70	Processed mixtures	10%								
0406.90.88	Other mixtures	10%								

1/ Average (1986-88) unit value of imported cheeses subject to individual quotas. Derived from U.S. Census import statistics.

2/ Ratio of average (1986-88) unit values described in note 1/ above to the unit value for cheddar cheese.

3/ Variety factor listed in column 7 multiplied by the tariff equivalent for cheddar cheese. (See Supporting Table 1: cheddar cheese)

Supporting Table 1
Dairy page 6

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATA

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Tariff Equivalents: Tariff Equivalents Calculated Directly from Price Comparisons

(—————cents per kilogram—————)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Internal price	External price	Quality/variety adjustment	Tariff Equivalent specific ad valorem	Data sources	Comments	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5-6 adjusted by 7)	9 (8/6)%	10	11
	Italian (In orig. loaf)	(B)	Section 22 Quota		<u>1/</u> 243.5	<u>2/</u> 1.78	<u>3/</u> 256.9	105.5%		9904.10.42
0406.10.62	Fresh	10%								
0406.90.32	Sbrinz	19%								
0406.90.42	Other	15%								
	Italian (Not orig. loaf)	(B)	Section 22 Quota		179.2	1.31	189.0	105.5%		9904.10.45
0406.10.64	Fresh	10%								
0406.20.53	Grated or powdered	15%								
0406.20.74	Powdered mixtures	10%								
0406.30.74	Processed mixtures	10%								
0406.90.28	Goya	25%								
0406.90.34	Sbrinz	19%								
0406.90.44	Other	15%								
0406.90.72	Other mixtures	10%								
	Swiss/Emmentaler (w/eye)	(B)	Section 22 Quota		216.1	1.58	228.0	105.5%		9904.10.48
0406.90.47	In original loaves	6.4%								

1/ Average (1986-88) unit value of imported cheeses subject to individual quotas. Derived from U.S. Census import statistics.

2/ Ratio of average (1986-88) unit values described in note 1/ above to the unit value for cheddar cheese.

3/ Variety factor listed in column 7 multiplied by the tariff equivalent for cheddar cheese. (See Supporting Table 1: cheddar cheese)

Part A: MARKET ACCESS

Supporting Table 1

Dairy page 7

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATA

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Tariff Equivalents: Tariff Equivalents Calculated Directly from Price Comparisons

(—cents per kilogram—)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Internal price	External price	Quality/variety adjustment	Tariff Equivalent specific	Tariff Equivalent <u>ad valorem</u>	Data sources	Comments
1	2	3	4	5	6	7	8 (5-6 adjusted by 7)	9 (8/6)%	10	11
	Swiss/Emmentaler (w/o eye)	(B)	Section 22 Quota		<u>1/</u> 158.7	<u>2/</u> 1.16	<u>3/</u> 167.4	105.5%		9904.10.51
0406.10.68	Fresh	10%								
0406.20.78	Powdered mixtures	10%								
0406.30.53	Processed	6.4%								
0406.30.78	Processed mixtures	10%								
0406.90.90	Other mixtures	10%								
	Other cheese NSPP	(B)	Section 22 Quota		179.2	1.31	189.0	105.5%		9904.10.54
0406.10.12	Changos	10%								
0406.10.72	Fresh	10%								
0406.20.82	Powdered mixtures	10%								
0406.30.82	Processed	10%								
0406.90.94	Other mixtures	10%								
	Lowfat (less than 5%)	(B)	Section 22 Quota		134.1	0.98	141.4	105.5%		9904.10.57
0406.10.70	Fresh	10%								
0406.20.80	Powdered mixtures	10%								
0406.30.80	Processed	10%								
0406.90.92	Other mixtures	10%								

1/ Average (1986-88) unit value of imported cheeses subject to individual quotas. Derived from U.S. Census import statistics.

2/ Ratio of average (1986-88) unit values described in note 1/ above to the unit value for cheddar cheese.

3/ Variety factor listed in column 7 multiplied by the tariff equivalent for cheddar cheese. (See Supporting Table 1: cheddar cheese)

Supporting Material

Part A: MARKET ACCESS

Supporting Table 1
Sugar

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATA

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Tariff Equivalents: Tariff Equivalents Calculated Directly from Price Comparisons

(— cents per kilogram —)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Internal price	External price	Quality/variety adjustment	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Data sources	Comments	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5-6 adjusted by 7)	9 (8/6)%	10	11
	refined sugar ^{4/}	See Supporting Table 2	Section 22 quotas	(a) 57.7 ^{1/} (b) 58.1 (c) 62.3 (d) 59.4	23.7 ^{2/} 24.9 31.4 26.7		34.0 33.2 30.9 32.7	143.5% 133.3% 98.4% 122.5%		^{3/}

- (a) 1986 Calendar Year
- (b) 1987 Calendar Year
- (c) 1988 Calendar Year
- (d) Average 1986 - 1988

^{1/} Internal price: wholesale refined beet Midwest market plus transportation.

^{2/} External price: London #5 plus transportation.

^{3/} ISO Yearbook; USDA Foreign Agricultural Service, World Sugar Situation and Outlook; USDA Economic Research Service, Sugar and Sweeteners Situation and Outlook Report

^{4/} For purpose of calculations in Supporting Table 2

Tariff Equivalents: Derived Tariff Equivalents for Transformed and Processed Products
 ————— cents per kilogram —————)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffed	Component product(s) tariff equivalent(s)	Proportion(s) of component product(s)	External price of derived product <u>2/</u>	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Additional Industrial Protection	Data sources	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5(s)*6(s))	9 (8/7)%	10	11
0401.30.31	Cream under 45% fat	3.2c/liter (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3 NFDM 98.5	44.0% 5.0%	57.8 4.3	79.8 4.9			<u>1/</u>
				Total		62.1	84.7			
				Adjustment Kg to liters X 1.0342		64.2c/ltr	87.6c/ltr	136.5%		
0401.30.45	Cream over 45% fat	12.3c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	100.0%	131.3	181.3	138.1%		<u>1/</u>
0402.21.25	Milk powder < 3% fat	3.3c/kg (B)	Section 22 Quota	NFDM 98.5	100.0%	85.8	98.5	114.8%		<u>1/</u>
0402.21.45	Milk powder < 35% fat	6.8c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3 NFDM 98.5	28.0% 72.0%	36.8 61.8	50.8 70.9			<u>1/</u>
				Total		98.5	121.7	123.5%		
0402.21.65	Dried cream	13.7c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3 NFDM 98.5	88.0% 10.0%	115.5 8.6	159.5 9.9			<u>1/</u>
				Total		124.1	169.4	136.5%		

1/ Component proportions derived from USDA ASCS milk equivalent formulas, from information collected during Section 22 investigations and from the product descriptions in the MTSUS.

2/ External reference price for butter, NFDM or sugar multiplied by proportion in column 6.

Tariff Equivalents: Derived Tariff Equivalents for Transformed and Processed Products

(—cents per kilogram—)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Component product(s) tariff equivalent(s)	Proportion(s) of component product(s)	External price of derived product 2/	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Additional Industrial Protection	Data sources	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5(s)*6(s))	9 (8/7)%	10	11
0402.29.50	Sweetened milk powder	17.5% (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3 NFDM 98.5 Sugar 32.7	45.0% 45.0% 10.0%	59.1 38.6 2.7	81.6 44.3 3.3			1/
				Total		100.4	129.2	128.7%		
0402.91.50	Condensed milk no sugar	2.2c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3 NFDM 98.5	8.5% 19.5%	11.2 16.7	15.4 19.2			1/
				Total		27.9	34.6	124.1%		
0402.99.50	Sweet condensed milk	3.9c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3 NFDM 98.5 Sugar 32.7	8.5% 19.5% 50.0%	11.2 16.7 13.4	15.4 19.2 16.4			1/
				Total		41.2	51.0	123.6%		
0402.99.65	Sweet concentrated milk	17.5% (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3 NFDM 98.5 Sugar 32.7	8.5% 19.5% 50.0%	11.2 16.7 13.4	15.4 19.2 16.4			1/
				Total		41.2	51.0	123.6%		
0403.10.50	Dried yogurt	20% (U)	Section 22 Quota	Butter 181.3 NFDM 98.5	28.0% 72.0%	36.8 61.8	50.8 70.9			1/
				Total		98.5	121.7	123.5%		

1/ Component proportions derived from USDA ASCS milk equivalent formulas, from information collected during Section 22 investigations and from the product descriptions in the HTSUS.

2/ External reference price for butter. NFDM or sugar multiplied by proportion in column 6.

Tariff Equivalents: Derived Tariff Equivalents for Transformed and Processed Products

(—Cents per kilogram—)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Component product(s) tariff equivalent(s)	Proportion(s) of component product(s)	External price of product <u>2/</u>	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Additional Industrial Protection	Data sources	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5(s)*6(s))	9 (8/7)%	10	11
0403.90.14	Sour cream <45% fat	3.2c/liter (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	44.0%	57.8	79.8			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	5.0%	4.3	4.9			
				Total		62.1	84.7			
				Adjustment Kg to Liter X 1.0342		64.2	87.6	136.5%		
0403.90.45	Dried buttermilk	3.3c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	5.0%	6.6	9.1			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	92.0%	78.9	90.6			
				Total		85.5	99.7	116.6%		
0403.90.55	Dry buttermilk >6% fat	6.8c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	28.0%	36.8	50.8			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	72.0%	61.8	70.9			
				Total		98.5	121.7	123.5%		
0403.90.65	Dried sour cream	13.7c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	88.0%	115.5	159.5			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	10.0%	8.6	9.9			
				Total		124.1	169.4	136.5%		
0403.90.74	Sour cream over 45% fat	12.3c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	100.0%	131.3	181.3	138.1%		<u>1/</u>

1/ Component proportions derived from USDA ASCS milk equivalent formulas, from information collected during Section 22 investigations and from the product descriptions in the HTS¹

2/ External reference price for butter, NFDM or sugar multiplied by proportion in column 6.

Tariff Equivalents: Derived Tariff Equivalents for Transformed and Processed Products

(—cents per kilogram—)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Component product(s) tariff equivalent(s)	Proportion(s) of component product(s)	External price of derived product <u>2/</u>	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Additional Industrial Protection	Data sources	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5(s)*6(s))	9 (8/7)%	10	11
0403.90.85	Dried fermented milk	20% (U)	Section 22 Quota	Butter 181.3	28.0%	36.8	50.8			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	72.0%	61.8	70.9			
				Total		98.5	121.7			
0404.10.15	Dried modified whey	13% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3	28.0%	36.8	50.8			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	72.0%	61.8	70.9			
				Total		98.5	121.7			
0404.10.45	Dried whey	3.3c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	5.0%	6.6	9.1			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	92.0%	78.9	90.6			
				Total		85.5	99.7			
0404.90.50	Dairy constituent mixes	14.5% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3	50.0%	65.7	90.7			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	50.0%	42.9	49.3			
				Total		108.6	139.9			
0405.00.85	Butteroil	10% (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	121.0%	158.9	219.4	138.1%		<u>1/</u>
1517.90.43	Edible fat mixtures	11c/kg (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3	15.0%	19.7	27.2			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	2.0%	1.7	2.0			
				Total		21.4	29.2			

1/ Component proportions derived from USDA ASCS milk equivalent formulas, from information collected during Section 22 investigations and from the product descriptions in the HTSUS.

Part A: MARKET ACCESS

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATA

Supporting Table 2

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Page 5

Tariff Equivalents: Derived Tariff Equivalents for Transformed and Processed Products

(—cents per kilogram—)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Component product(s) tariff equivalent(s)	Proportion(s) of component product(s)	External price of product <u>2/</u>	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Additional Industrial Protection	Data sources	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5(s)*6(s))	9 (8/7)%	10	11
1701.91.43	Flavored sugar	6% (B)	Section 22 Quota	Sugar 32.7	100.0%	26.7	32.7	122.5%		<u>1/</u>
1702.20.25	Blended maple syrup	6% (B)	Section 22 Quota	Sugar 32.7	50.0%	13.4	16.4	122.5%		<u>1/</u>
1702.30.25	Blended glucose syrup	6% (B)	Section 22 Quota	Sugar 32.7	50.0%	13.4	16.4	122.5%		<u>1/</u>
1702.40.30	Blended glucose syrup	6% (B)	Section 22 Quota	Sugar 32.7	100.0%	26.7	32.7	122.5%		<u>1/</u>
1702.60.30	Blended fructose syrup	6% (B)	Section 22 Quota	Sugar 32.7	100.0%	26.7	32.7	122.5%		<u>1/</u>
1702.90.53	Cane/beet sugar syrups	6% (B)	Section 22 Quotas	Sugar 32.7	100.0%	26.7	32.7	122.5%		<u>1/</u>
1704.90.53	Sugar confection. preps	12.2% (P)	Section 22 Quotas	Butter 181.3 NFD 98.5 Sugar 32.7	7.0% 15.0% 50.0%	9.2 12.9 13.4	12.7 14.8 16.4			<u>1/</u>
					Total	35.4	43.8	123.7%		

1/ Component proportions derived from USDA ASCS milk equivalent formulas, from information collected during Section 22 investigations and from the product descriptions in the HTSUS.

2/ External reference price for butter, NFD or sugar multiplied by proportion in column 6.

Tariff Equivalents: Derived Tariff Equivalents for Transformed and Processed Products

(—cents per kilogram—)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Component product(s) tariff equivalent(s)	Proportion(s) of component product(s)	External price of derived product <u>2/</u>	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Additional Industrial Protection	Data sources	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5(s)*6(s))	9 (8/7)%	10	11
1806.10.25	Cocoa powder <65% sugar	Free (B)	Section 22 Quota	Sugar 32.7	32.7	64.0%	17.1	20.9	122.5%	<u>1/</u>
1806.10.35	Cocoa powder >65% sugar	Free (B)	Section 22 Quotas	Sugar 32.7	32.7	99.0%	26.4	32.4	122.5%	<u>1/</u>
1806.20.43	Chocolate 2-4.5 kg	5% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3 NFDM 98.5 Sugar 32.7	181.3 98.5 32.7	8.0% 24.0% 60.0% Total	10.5 20.6 16.0 47.1	14.5 23.6 19.6 57.8	122.6%	<u>1/</u>
1806.20.73	Cocoa preps >65% sugar	10% (B)	Section 22 Quotas	Sugar 32.7	32.7	90.0%	24.0	29.4	122.5%	<u>1/</u>
1806.20.83	Cocoa preps 2-4.5 kg	10% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3 NFDM 98.5 Sugar 32.7	181.3 98.5 32.7	8.0% 24.0% 60.0% Total	10.5 20.6 16.0 47.1	14.5 23.6 19.6 57.8	122.6%	<u>1/</u>
1806.32.23	Chocolate < 2 kg	5% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3 NFDM 98.5 Sugar 32.7	181.3 98.5 32.7	8.0% 24.0% 60.0% Total	10.5 20.6 16.0 47.1	14.5 23.6 19.6 57.8	122.6%	<u>1/</u>

1/ Component proportions derived from USDA ASCS milk equivalent formulas, from information collected during Section 22 investigations and from the product descriptions in the HTSUS.

Part A: MARKET ACCESS

AGRICULTURAL NEGOTIATIONS: SUPPORTING DATA

Supporting Table 2

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Page 7

Tariff Equivalents: Derived Tariff Equivalents for Transformed and Processed Products

(—cents per kilogram—)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Component product(s) tariff equivalent(s)	Proportion(s) of component product(s)	External price of derived product <u>2/</u>	Tariff Equivalent specific ad valorem	Additional Industrial Protection	Data sources	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5(s)*6(s))	9 (8/7)%	10	11
1806.32.43	Cocoa prep slabs < 2 kg	7% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3	8.0%	10.5	14.5	122.6%		<u>1/</u>
				NFDM 98.5	24.0%	20.6	23.6			
				Sugar 32.7	60.0%	16.0	19.6			
				Total		47.1	57.8			
1806.90.30	Cocoa preps < 2 kg	7% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3	8.0%	10.5	14.5	122.6%		<u>1/</u>
				NFDM 98.5	24.0%	20.6	23.6			
				Sugar 32.7	60.0%	16.0	19.6			
				Total		47.1	57.8			
1901.10.30	Infant preparations	17.5% (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	28.0%	36.8	50.8	123.5%		<u>1/</u>
				NFDM 98.5	72.0%	61.8	70.9			
				Total		98.5	121.7			
1901.20.30	Mixes and doughs	10% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3	10.0%	13.1	18.1	124.4%		<u>1/</u>
				NFDM 98.5	20.0%	17.2	19.7			
				Sugar 32.7	30.0%	8.0	9.8			
				Total		38.3	47.6			

1/ Component proportions derived from USDA ASCS milk equivalent formulas, from information collected during Section 22 investigations and from the product descriptions in the HTSUS.

2/ External reference price for butter, NFDM or sugar multiplied by proportion in column 6.

Supporting Table 2

MARKET ACCESS: UNITED STATES OF AMERICA

Page 8

Tariff Equivalents: Derived Tariff Equivalents for Transformed and Processed Products

(—cents per kilogram—)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Component product(s) tariff equivalent(s)	Proportion(s) of component product(s)	External price of derived product ^{2/}	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Additional Industrial Protection	Data sources	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5(s)*6(s))	9 (8/7)%	10	11
1901.90.55	Dairy preparations	16% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3	28.0%	36.8	50.8			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	72.0%	61.8	70.9			
				Total		98.5	121.7			
1901.90.65	Sugar preparations	10% (B)	Section 22 Quotas	Sugar 32.7	70.0%	18.7	22.9	122.5%		<u>1/</u>
2101.10.43	Coffee preparations	10% (B)	Section 22 Quotas	Sugar 32.7	90.0%	24.0	29.4	122.5%		<u>1/</u>
2101.20.43	Tea preparations	10% (B)	Section 22 Quotas	Sugar 32.7	90.0%	24.0	29.4	122.5%		<u>1/</u>
2103.90.63	Mixed seasonings	7.5% (B)	Section 22 Quotas	Sugar 32.7	90.0%	24.0	29.4	122.5%		<u>1/</u>
2105.00.15	Ice cream	20% (U)	Section 22 Quota	Butter 181.3	20.0%	26.3	36.3			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	15.0%	12.9	14.8			
				Sugar 32.7	20.0%	5.3	6.5			
				Total		44.5	57.6			
2105.00.25	Other edible ice	20% (U)	Section 22 Quotas	Butter 181.3	20.0%	26.3	36.3			<u>1/</u>
				NFDM 98.5	15.0%	12.9	14.8			
				Sugar 32.7	20.0%	5.3	6.5			
				Total		44.5	57.6			

^{1/} Component proportions derived from USDA ASCS milk equivalent formulas, from information collected during Section 22 investigations and from the product descriptions in the HTSUS.

^{2/} External reference price for butter, NFDM or sugar multiplied by proportion in column 6.

Tariff Equivalents: Derived Tariff Equivalents for Transformed and Processed Products

(—cents per kilogram—)

Tariff item number	Description of products	Current rate of duty (U/B)	Non-tariff measure(s) tariffied	Component product(s) tariff equivalent(s)	Proportion(s) of component product(s)	External price of derived product ^{2/}	Tariff Equivalent specific <u>ad valorem</u>	Additional Industrial Protection	Data sources	
1	2	3	4	5	6	7	8 (5(s)*6(s))	9 (8/7)%	10	11
2106.90.07	Lowfat mixtures	2.9c/kg (B)	Section 22 Quota	NFDM 98.5	100.0%	85.8	98.5	114.8%		<u>1/</u>
2106.90.16	Butter substitutes	15.4c/kg (B)	Section 22 Quota	Butter 181.3	121.0%	158.9	219.4	138.1%		<u>1/</u>
2106.90.55	Other edible preps	10% (B)	Section 22 Quotas	Butter 181.3 NFDM 98.5 Sugar 32.7	20.0% 25.0% 55.0%	26.3 21.5 14.7	36.3 24.6 18.0	126.4%		<u>1/</u>
				Total		62.4	78.9			
2202.90.25	Milk drinks	17.5% (B)	Section 22 Quota	NFDM 98.5 Sugar 32.7	15.0% 30.0%	12.9 8.0	14.8 9.8			<u>1/</u>
				Total		20.9	24.6			
				Adjustment Kg to liters	X 1.0342	21.6c/ltr	25.4c/ltr	117.7%		
2309.90.35	Milk replacer feed	7.5% (B)	Section 22 Quota	NFDM 98.5	96.0%	82.4	94.6	114.8%		<u>1/</u>

1/ Component proportions derived from USDA ASCS milk equivalent formulas, from information collected during Section 22 investigations and from the product descriptions in the HTSUS.

2/ External reference price for butter, NFDM or sugar multiplied by proportion in column 6.

BIBLIOGRAFIA

- Allen, Kristen, ed.; *Agricultural Policies in a New Decade* Washington, D.C.: Resources for the Future and National Planning Association, c1990. 357 p.
- Arnold, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, c1990. 298 p.
- Barry, Robert D.; Angelo, Luigi, et. al. *Sugar: Background for 1990 Farm Legislation*. Washington, D.C.: Economic Research Service, c1990). 85 p.
- Blayney, Don P. (y) Fallert, Richard. *The World Dairy Market - Government Intervention and Multilateral Policy Reform*. Washington, D.C.: USDA - Economic Research Service, c1990. 64p.
- Browning, Graeme, "Sagging Aggies", en *National Journal*. Washington, D.C.: National Journal, (2/22/92).
- Carter, Colin A; McCalla, Alex F. [y] Sharples, Jerry A. (eds.) *Imperfect Competition and Political Economy; The New Trade Theory of Agricultural Trade Research*. Boulder, Westview Press, c1990. 267 p.
- Davidson, Roger H. y Oleszek, Walter J., *Congress and its Members* (3rd ed.) Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc., c1990. 458 p.
- Destler, I.M. *American Trade Politics*. (2nd ed.) Washington, D.C.: Institute for International Economics, c1992. 453p.
- Dunkel, Arthur "Texto sobre la Agricultura", Ginebra: GATT, diciembre de 1991. 36 p.
- Economic Research Service, *Agricultural-Food Policy Review: U.S. Agricultural Policies in a Changing World* Washington, D.C.: USDA, c1989. 401 p.
- General Agreement on Tariffs and Trade. *Activities 1990*. Geneva: GATT, c1991. 146p.
- GATT. *The United States of America Trade Policy Review*. Geneve: GATT, c1989. 360 p.
- Hathaway, Dale. "Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules" (Vol 20) Institute for International Economics: *Policy Analyses in International Economics*, September 1987. 157 p.

- _____. "An Overview of U.S. Government Programs to Support and Protect Agricultural Prices and Producers' Incomes". (Prepared for Grupo Consultor Ejecutivo, c1990) (s.n.p.)
- Jackson, John H. [y] Davey, William J. *Legal Problems of International Economic Relations; Cases, Materials and Text on the National and International Regulations of Transnational Economic Relations* (2nd ed.) St. Paul, MN: West Publishing Co., c1986. 1269 p.
- _____. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge: The MIT Press, c1991. 417 p.
- _____. *World Trade and the Law of GATT*. Charlottesville, VA: The Michie Company, c1969. 947 p.
- Knudsen, Odin; Nash, John et. al., "Redefining the Role of Government in Agriculture for the 1990's" en *World Bank Discussion Papers* (Número 105) Washington, D.C.: The World Bank, c1990. 102 p.
- Kohls, Richard L. (y) Uhl, Joseph N. *Marketing of Agricultural Products*. 7ed.; New York: MacMillan Publishing Co., c1990. 545 p.
- Lee, John E. *Proceedings of the 30th Anniversary ERS Conference*. Washington, D.C.: ERS, July 1991. 170 p.
- McMahon, Joseph A. *Agricultural Trade, Protectionism and the Problems of Development; A Legal Perspective*. NY: San Martin's Press, c1992. 277 p.
- Nau, Henry (ed.) *Domestic Trade Politics and the Uruguay Round*. New York: Columbia University Press, c1989. 216p.
- Navarro, Peter. *The Policy Game; How Special Interests and Ideologues are Stealing America*. Lexington, MA: D.C. Heath & Co., c1984. 340p.
- Neff, Steven A. (y) Josling, Timothy E. *Economic Effects of Removing U.S. Dairy and Sugar Import Quotas*. (Discussion Paper Series No. FAP92-01) Washington, D.C.: National Center for Food and Agricultural Policy, Resources for the Future, sf. 129p.
- Nutnall, John. "Evolution of Sugar Import Policies and Programs 1981-1988" (FAS Staff Report No. 8) Washington, D.C.: Foreign Agricultural Service - USDA, c1988. 183 p.

- OCDE. *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook, 1991*. Paris: OECD, 1991. 421p.
- Ostry, Sylvia. *Governments and Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*. NY: Council on Foreign Relations Press, c1990. 123 p.
- Pescatore, Pierre [y] Davey, William J., et. al. *Handbook of GATT Dispute Settlement*. Ginebra: GATT, c1991. 554p.
- Rauch, Jonathan, "Spilled Milk" en *National Journal* Washington, D.C.: National Journal (9/14/91).
- Rosenfeld, Allen. "Too Sweet to Resist: The Congressional Appetite for Sugar PAC \$". Washington, D.C.: Public Voice for Food and Health Policy, May 1990. 29p.
- Schott, Jeffrey J. *Completing the Uruguay Round*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, c1990. 224p.
- Sherman & Sterling, "Summary and Legal Analysis of U.S. Quantitative Restrictions and Import Licensing Requirements". Washington, D.C.: November 8, 1991. 13p.
- USDA. *Dairy: Background for 1985 Farm Legislation*. (Agriculture Information Bulletin No. 474) Washington, D.C.: Economic Research Service, c1984. 41 p.
- _____. *Meat and Dairy Monthly Imports; Handbook on Section 22 Dairy Quotas and Import Licensing System* (Supplement 4-88) Washington, D.C.: USDA-Foreign Agricultural Service, c1988. 14p.
- _____. *World Perspectives: U.S. Agricultural Policy Guide*. Washington, D.C.: Economic Research Service, 1991. 375p.