

Las difíciles relaciones comerciales agrarias entre USA y la CEE

Tomás GARCIA AZCARATE

Instituto de Economía Aplicada
C.S.I.C.-U.A.M.

En el artículo que a continuación publicamos se analizan las relaciones comerciales entre los EE.UU. y la Comunidad, especialmente tensas en el sector agrario. Su autor, Tomás García Azcarate, hace un recorrido histórico de los elementos y momentos más relevantes de las relaciones USA-CEE, tradicionalmente conflictivas, dedicando especial atención a la política mediterránea y a la reforma de la PAC como objeto de tensiones entre las dos potencias.

A raíz de nuestra integración en las Comunidades Europeas, las relaciones entre los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea han vuelto a la primera página de la actualidad. Algún observador calificó el acuerdo alcanzado en el pasado mes de agosto de «solución final del contencioso». Somos más bien de la opinión que se trata únicamente de un «armisticio» y que las relaciones comerciales de la Comunidad con USA eran conflictivas ayer, lo son hoy y lo serán mañana.

viene remontarse a los inicios del proceso de construcción europea. El mundo desarrollado conoció tras la Segunda Guerra Mundial una ola de crecimiento económico prolongada y duradera. Uno de los pilares sobre el que se asentó este auge fue el aumento del comercio internacional, facilitado por una red de acuerdos y rondas negociadoras, estructuradas en torno al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

En esencia, el GATT consiste en la «consolidación» de los derechos de aduana y la «cláusula de la nación más favorecida». La «consolidación» consiste en que un país firmante no puede subir sus aranceles sin ofrecer contrapartidas de idéntica importancia a los restantes firmantes; la «cláusula de la nación más favorecida» quiere decir que los firmantes se comprometen a aplicar entre ellos el régimen arancelario que disfruta el país

menos gravado arancelariamente. Por supuesto, se prevén excepciones y cláusulas de salvaguardia.

La Unión Aduanera

La constitución de una Unión Aduanera, como la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, es justamente una de las excepciones explícitamente previstas a la cláusula de la nación más favorecida. Los Estados Unidos vieron políticamente con buenos ojos la creación de un embrión de unidad política en el viejo continente, pero se inquietaron del contenido proteccionista y productivista de los artículos del Tratado de Roma dedicados a la agricultura. Sus temores se vieron confirmados cuando conocieron el tenor de las propuestas de organización común del mercado de los cereales, con restituciones a la exportación y exacciones reguladoras variables a la importación.

Los negociadores europeos consiguieron la aceptación por el GATT de la OCM (Organización Común del Mercado) de los cereales, ofreciendo a cambio derechos arancelarios nulos sobre el haba y la torta de soja, y muy reducidos sobre la mandioca y otros productos, en la época prácticamente inexistentes pero que se revelaron sustitutos de los cereales. Este fue el principal resultado del «Dillon-Round» en 1960. El «Kennedy Round» se

inició en 1964 y vio la consolidación de los derechos nulos del gluten de maíz, a cambio del reconocimiento generalizado de los mecanismos más clásicos de la Política Agraria Común (PAC).

Pero los Estados Unidos no estaban sólo preocupados por las limitaciones europeas a sus exportaciones; veían también crecer la capacidad exportadora de la Comunidad y, por lo tanto, la competencia en los mercados de terceros países, aunque no existieran todavía muchos motivos de inquietud: las exportaciones de USA a la Comunidad eran de 1.700 millones de dólares en 1957 y 2.000 millones de dólares en 1967; en cuanto a los terceros países su demanda era creciente. En 1970, las exportaciones agrarias norteamericanas representaban 7.000 millones de dólares y 43.800 millones de dólares en 1981. Los ingresos petroleros de los países productores de crudo, junto con las disponibilidades internacionales de crédito, hicieron de la década de los 70 una época feliz para el comercio agroalimentario que aumentó en volumen un 450 por 100.

La presión norteamericana, de todas maneras, dio sus frutos. Con la primera ampliación, en 1973, la incorporación de Irlanda, Dinamarca y Gran Bretaña, la Comunidad aceptó sin compensación alguna una pérdida neta en cuanto a derechos de aduana de 45 millones de dólares. Este año fue sin duda clave, ya que se produjo el embargo norteamericano sobre

las exportaciones de soja y se puso a la luz del día cuán dependiente era en realidad la Comunidad de los Estados Unidos. También fue el año del primer choque petrolero y del inicio del «Tokio-Round». Esta ronda negociadora admitió la existencia y la legitimidad de los mecanismos de protección variable característica de la PAC, siempre que mediante las restituciones a la exportación no se supere una «cuota equitativa» del mercado mundial, negociada entre los países exportadores. La cuota comunitaria del mercado del trigo fue fijada, por ejemplo, en un 14 por 100.

La crisis económica mundial

La década de los ochenta se abrió con otro panorama internacional. Por un lado, el peso que el servicio de la deuda representa para los países en vías de desarrollo no productores de petróleo deprime la demanda solvente internacional. Por otro lado, el precio de los crudos, en términos constantes, inició un deterioro al que siguieron la gran mayoría de los precios de las materias primas en los mercados mundiales. En un contexto de demanda escasa, el embargo Carter hacia la Unión Soviética y la política monetaria de la primera Administración Reagan, que condujo a una revalorización constante del dólar, indujeron una pérdida considerable de competitividad de las exportaciones norteamericanas y la consiguiente crisis en la agricultura de USA. Dichos agricultores habían realizado un enorme esfuerzo inversor, tanto a nivel de la explotación como en lo referente a infraestructura, capacidad de almacenamiento y transporte, capacidad portuaria.

Se encontraron con unos precios mundiales hundidos, unos competidores agresivos... y unos tipos de interés elevados. «Asistimos —y estamos asistiendo— a una crisis que ya redujo en un 11,5 por 100 la población activa agraria entre 1980 y 1985, según datos oficiales del USDA, el Departamento de Agricultura norteamericano, y se ha prolongado en una crisis bancaria sin precedente desde los años treinta. La principal red bancaria agraria norteamericana, el «Farm Credit System» que reagrupa a 37 bancos regionales que tienen comprometidos 70.000 millones de dólares en el agro norteamericano, ha anunciado, por ejemplo, unas pérdidas de 762 millones de dólares en el segundo trimestre de 1986, frente a 5,6 millones de dólares, en idéntico período del año anterior.

Los préstamos fallidos han aumentado más del 2,8 por 100, sobre todo entre los agricultores más jóvenes que son, a mucha distancia, los más endeudados.

Esta realidad condujo a la Administración Reagan a una actitud especialmente agresiva en los mercados mundiales, con créditos a largo plazo y bajo interés para hacerse con operaciones de ventas subvencionadas en Egipto, Marruecos, Túnez... Los cuatro millones de toneladas de trigo que USA venderán en 1986 a la Unión Soviética le costarán 7.000 millones de dólares al erario público. Además una actitud doctrinal liberal florece por parte de todos y cada uno de los representantes de la Administración norteamericana. Cabe dudar sobre dicho rigor doctrinal si el libre comercio no fuera tan favorable —en los principales productos agrarios— para los agricultores americanos. Basta, para comprobarlo, con pensar en las «autolimitaciones voluntarias» a las exportaciones siderúrgicas europeas a USA, las cuotas de importación en azúcar, las exigencias sanitarias en aves (vacunación obligatoria contra la enfermedad de Newcastle), la prohibición de importaciones de carne de vacuno que no esté cocida o congelada, las curas de fríos en frutas y hortalizas, las restricciones a las importaciones de productos lácteos.

En todo caso, uno de los primeros campos de enfrentamiento es, en el seno del GATT, el intentar extender a las exportaciones agrarias las reglas generales aplicadas a los restantes productos, es decir la prohibición de las subvenciones a la exportación. Esta situación equivaldría, pura y simplemente, a dinamitar la PAC.

La conflictiva política mediterránea

La política mediterránea común es otro de los puntos de fricción USA-CEE. Como es sabido, uno de sus elementos principales consiste en unas rebajas arancelarias para determinadas exportaciones hortofrutícolas procedentes de la cuenca, con lo que los productores de cítricos marroquíes o israelitas reciben un trato preferencial frente a California y Florida. En 1970, los Estados Unidos reconocieron, en el marco del acuerdo «Casey Soames», la importancia política de estos acuerdos. Pero las presiones de los productores de cítricos consiguieron que la Administración norteamericana presentara una queja formal en el GATT. El panel «ad hoc» concluyó, en febrero de 1985, que la Comunidad debía compensar antes de octubre a USA, conclusión que no admitió la Comunidad.

Como medida de presión, los Estados Unidos aumentaron los derechos arancelarios sobre las pastas europeas (de 25 por 100 al 40 por 100), iniciándose lo que se ha venido a llamar la «guerra del espa-

guet». La elección de este producto no es casual: los Estados Unidos depositaron en el GATT una queja acerca de las subvenciones comunitarias al trigo duro incluido en las pastas y su posible incompatibilidad con el código GATT de subvenciones. El panel, en 1983, le dio la razón y, de hecho, así lo reconoció la Comunidad cuando redujo en un 43 por 100 las restituciones hacia el mercado USA en julio de 1985 y durante tres meses, como gesto de buena voluntad.

La represalia de la Comunidad no se hizo esperar: elevó los aranceles sobre las nueces USA (+ 30 por 100) y los limones (+ 20 por 100). Ambas partes habían amenazado con una extensión de las represalias antes del final del mes de agosto de 1986.

Este es el objeto del acuerdo alcanzado este último verano. Por un lado se anulan las sanciones anteriores y por otro, Washington se compromete a no cuestionar más las concesiones agrícolas que Bruselas otorga a Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y Yugoslavia.

A cambio, la Comunidad Europea se compromete a importar cada año las siguientes partidas:

- 20.000 toneladas de naranjas dulces de calidad extra, desde febrero a abril, con un derecho reducido del 10 por 100.
- 15.000 toneladas de toronjas híbridas, denominadas minneolas, de febrero a abril, con un derecho del 2 por 100.
- 10.000 toneladas de limones, del 15 de enero al 14 de junio, con un arancel del 6 por 100.
- una cantidad no limitada de toronjas, con un arancel del 1,5 por 100, entre los meses de noviembre y abril, ambos incluidos.
- 45.000 toneladas de almendras dulces, con un 2 por 100 de arancel, en lugar del 7 por 100.
- las nueces tostadas USA entrarán sin limitación de cupo con un arancel del 12 por 100 en envases de más de 1 kilo y del 14 por 100 en envases de 1 kilo o menos.
- Estados Unidos podrá exportar, asimismo, hacia la CE, 1.500 toneladas de zumo de naranja concentrado, congelado, con contenedores de dos litros o menos, con un arancel del 13 por 100.

Por su parte, EE.UU. se compromete a aceptar cada año la importación de una cuota de 40.000 toneladas de naranjas satsuma, empaquetadas herméticamente, así como dos tipos de queso de oveja, con aranceles nulos. Asimismo, acepta importar 8.300 toneladas de aceitunas

verdes por año, con aranceles entre el 2,5 por 100 y el 15 por 100. Además las anchoas en embalaje se benefician de una cuota de 3.000 toneladas con derechos reducidos del 3 por 100.

Las alcaparras europeas quedarán con un arancel del 8 por 100, mientras que se reducen los que se aplicaban a sidra, pimentón y aceite de oliva. Cada galón de sidra europea deberá pagar un derecho de 1,5 centavos de dólar; 1,35 centavos por cada libra de pimentón, mientras que para el aceite de oliva se establecen dos aranceles diferentes: 2,28 centavos por libra por cada partida de menos de 40 libras, y 1,56 centavos para los envíos en recipientes de más de 40 libras.

El plazo de puesta en vigor de estas medidas se ha fijado en el 1 de julio de 1987. Si en esta fecha una de las dos partes no ha cumplido el acuerdo, la otra puede exigir nuevas negociaciones inmediatas o revocar los acuerdos precedentes.

Con carácter general, las dos partes están de acuerdo para informar al GATT de sus decisiones, así como de las modificaciones que podrían registrarse en sus términos.

El acuerdo tiene como principal virtud la de existir, es decir, evitar la extensión de la guerra comercial entre las dos principales potencias agroalimentarias mundiales. En su deba, se inscribe una transgresión adicional al principio de preferencia comunitaria, la falta de precios mínimos en las importaciones de zumos y la discriminación que sufrirán (si el acuerdo se pone en práctica en sus términos iniciales y si la Comunidad no lo remedia) los productores y exportadores españoles de almendras y cítricos. La negociación en Bruselas de contingentes españoles con arancel reducido debería ser una solución aceptable a esta situación discriminatoria.

La reforma de la PAC

Pero aquí no se acaban los motivos de enfrentamiento entre USA y la CEE. La reforma de la PAC es, también, objeto de tensiones y presiones por parte de la Administración estadounidense. Evidentemente, la política de precios agrarios promovida desde la Comisión es bien vista del otro lado del Atlántico. En efecto, al pretender paulatinamente acercar los precios comunitarios a los vigentes en los principales países productores, la Comunidad está moviéndose en el contexto de una política liberal promovida (al menos verbalmente) por la Administración norteamericana.

Pero la reforma de la PAC es mucho más que un simple ajuste de precios. Las concesiones comunitarias en el GATT han

transformado el arancel común en un auténtico colador. El auténtico nudo gordiano de dicha reforma es la situación estructuralmente excedentaria del mercado lácteo, junto con los excedentes de trigo y cereales secundarios. Hasta ahora el problema ha sido afrontado desde el punto de vista de la regulación del mercado del producto, con compras de intervención primero y cuotas lecheras a continuación, con poco o escaso éxito. Buena parte de esta situación es generada por la situación de los precios relativos cereales/proteínas y por el desarrollo de los llamados Productos Sustitutivos de los Cereales (PSC). El componente energético en la alimentación del ganado es suministrado por los cereales, mientras que las proteínas se encuentran, principalmente, en las tortas oleaginosas, fundamentalmente de soja, pero también de girasol, colza...

El mercado cerealista comunitario es excedentario pero sus precios regulados son altos, desincentivándose su consumo por los ganaderos. Pero los acuerdos consolidados en el GATT —que ya hemos mencionado— permiten la libre entrada sin ningún derecho de aduana, a precios del mercado mundial (es decir muy baratos), de las tortas y semillas oleaginosas. En cambio, del otro lado del Atlántico, la relación entre el precio de la soja y el precio del cereal es de 2,3 a 2,5. La soja es un producto caro cuya utilización es optimizada. Por consiguiente, las vacas lecheras europeas consumen mayor porcentaje de soja que sus homólogas norteamericanas. Simultáneamente, la gran diferencia normalmente existente entre los precios comunitarios y mundiales de cereales han promovido el incremento del consumo de los PSC; tapioca, mandioca, «corn gluten feed»...

Las consecuencias son obvias: casi un 40 por 100 de la producción láctea de Holanda estaría generada por el consumo de alimentos concentrados; una gran parte —el 20 por 100 según algunos expertos— de la producción láctea comunitaria es simple transformación de alimentos importados; abundantes recursos forrajeros autóctonos son despreciados o inutilizados; la investigación de otras fuentes alternativas de proteínas se ve desestimada...

El cuadro se completa si incorporamos la necesaria reforma de la OCM del aceite de oliva y la (propuesta por la Comisión) posible instauración de una tasa no discriminatoria sobre los aceites vegetales para aliviar presupuestariamente la protección al olivar europeo. Los aceites vegetales importados por la Comunidad son, de nuevo, principalmente de soja, producidos conjuntamente con la torta al moler que heba...

La necesaria voluntad política...

La renegociación en el GATT, en unos casos, o la aceptación por parte de los principales países exportadores de la tasa sobre los aceites vegetales, implican una confrontación sobre todo con los Estados Unidos. Técnicamente ambas medidas son posibles. Al ser no discriminatoria, es decir gravar tanto los aceites importados como los producidos en la Comunidad, la mencionada tasa es conforme a la letra y el espíritu del GATT. Para soslayar la oposición de los países en vías de desarrollo (PVD), podría dedicarse la recaudación de la tasa sobre sus aceites (aumentada con otra cuantía a cargo del presupuesto comunitario) para un fondo de ayuda al desarrollo cogobernado por los PVD y la Comunidad.

La renegociación de los aranceles consolidados es más compleja. Debería realizarse en base a los artículos del GATT sobre excepciones y cláusulas de salvaguardia. Concretamente podría recurrirse a tres artículos: el 11, el 16 y el 19 (Carfentan-1985).

El artículo 11 autoriza la limitación de una importación si se ha limitado previamente una producción animal interna consumidora de la materia prima importada sin necesidad de prever compensaciones. Al haberse instaurado en la Comunidad cuotas lecheras, este artículo puede ser aplicable a determinados productos y determinadas cuantías de alimentos para el ganado.

El artículo 16 se refiere a las posibles limitaciones a una importación que se ha beneficiado directa o indirectamente de subvenciones en el país productor. Este es el caso, por ejemplo, del gluten de maíz, producto secundario de la obtención de isoglucosa.

Por último, y como último recurso, queda el artículo 14, que posibilita la aplicación de la cláusula de salvaguardia si el nivel alcanzado por las importaciones amenaza a los productores autóctonos de un producto similar. Hemos dicho en último recurso porque la utilización de este artículo requiere la concesión de compensaciones arancelarias satisfactorias para las partes lesionadas.

Pero no basta con que, técnicamente, la medida sea posible. Hace falta, por parte de la Comunidad, la voluntad política de llevarlas a cabo y de mantener una posición firme al respecto. Todo parece indicar que estamos lejos aún de haber alcanzado este grado de cohesión comunitaria, aunque la evolución incontrolada —e incontrolable— del presupuesto comunitario puede servir de acicate a la reforma.

... y la necesaria autonomía europea

Como vemos, las relaciones USA-CEE en el campo agrario no son ni sencillas, ni ausentes de motivos de tensión de fondo. Los principales puntos de conflictos son las restituciones a la exportación comunitaria y la reforma de la PAC, aunque la política mediterránea común y las sucesivas ampliaciones de la Comunidad también han motivado tensiones.

Enmarcada en este contexto, la posible pérdida de cierta porción del mercado español de maíz por los exportadores norteamericanos (por el juego de la preferencia comunitaria y por la posible sustitución de maíz USA por trigo francés) era un problema de segundo orden. Creemos que el interés norteamericano por este problema está generado por la necesidad de acosar y presionar constantemente sobre la Comunidad, más que por la importancia absoluta del problema. Cabe mencionar que la solución elegida no favorece específicamente el abastecimiento de nuestra ganadería intensiva y significa una cierta mejora para la industria de piensos compuestos ... europea. En efecto, la Comunidad Europea garantiza a USA unas ventas de 234.000 toneladas mensuales de maíz, sorgo y otros tres productos sustitutivos, como el «corn gluten feed». En el caso de que España no llegase a importar estas cantidades, la CE se compromete a adquirir el resto.

El puerto de Rotterdam, más cerca y más moderno que Barcelona, es el auténtico pulmón importador europeo. En la lonja de cereales de esta última ciudad (Misse, A-1986), se ha cifrado en 3 a 5 dólares por tonelada, la diferencia de precios ligada a la distancia; en 4 a 5 dólares por tonelada la diferencia ligada a la contratación libre de buques. En total, estas diferencias serían suficientes para hacer inasequibles —en la práctica— estas importaciones a la industria de piensos compuestos española, así como al sector ganadero. Se trata entonces de una escaramuza más, resuelta favorablemente para los intereses portuarios y del complejo piensos-ganadería intensiva holandeses.

Podemos concluir con Tió (1986), que el «distinto ritmo de integración a que ha sido sometida la agricultura, mucho más intenso que en otros aspectos de la política económica, es difícil de sostener a largo plazo». Una de las facetas principales del avance hacia una mayor Unión Europea es, pues, el dotar a la Comunidad de la cohesión y capacidad suficiente para afrontar adecuadamente la redefinición de sus relaciones con los Estados Unidos. En este sentido viene a coincidir con otras iniciativas como el Proyecto Eureka; el avance hacia un auténtico mercado único europeo que posibilite una respuesta del viejo continente al reto de las nuevas tecnologías, como señala Albert (1983); el dar un salto hacia adelante en la coordinación de las políticas económicas, reclamado por Barceló Vila y García Álvarez-

Coque (1986), y la potenciación de las políticas socioestructurales comunes en búsqueda del mejor equilibrio regional intracomunitario indispensable al desarrollo de la Comunidad.

BIBLIOGRAFIA

- Albert, M. (1983): *Un pari pour l'Europe*. Le Seuil.
- Barceló Vila, L. V. y García Álvarez-Coque, J. M. (1986): «La confrontación comercial agrícola entre los Estados Unidos y la Cee», en *Información Comercial Española* número 636-637.
- Bellóti, M. (1986): «La guerra verde», *Rinascita*, 21 de junio.
- Carfantan, J. Y. (1985): *L'Europe verte sous influence: l'heure du choix*. Le Seuil.
- De Clercq, W. (1986): *La politique commerciale de la Communauté: bilan et perspectives*. C.E.S. 10 Juin.
- Europolitique*: varios números.
- García Azcárate, T. (1986): «Reflexiones sobre el libro verde y la reforma de la política agraria común», *Revista de Estudios Agro-Sociales* número 136.
- Gazzo, Y. (1983): «La politique agricole des Etats Unis», *Economica*.
- Lecerf, J. (1984): *La Communauté face à la crise*. Idées-Gallimard.
- Misse, A. (1986): «El acuerdo comercial entre los EE.UU. y la CEE perjudica a la ganadería española», *El País*, 25 de agosto.
- Tió, C. (1986): *La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea*. Editorial Mundiprensa.
- Tubiana, L. (1986): «Menaces sur la politique agricole méditerranéenne», *Le Monde Diplomatique* número 389. Août.

Consideraciones sobre Política Económica Economía de Asturias

Núm. 635

Información Comercial Española

INFORMACIÓN Y VENTA

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA

Paseo de la Castellana, 162. Vestíbulo.

Teléf. 458 86 64. Extensión: 1191 • MADRID