

La agricultura española frente al GATT(1)

García Azcarate Tomás. Comisión de las Comunidades Europeas.

Dirección General de la Agricultura. Unidad de Análisis y Planificación

General

(1) Las opiniones expresadas en este artículo sólo comprometerá su autor
y no a la Institución para la cual trabaja.

Una extraña sigla se ha convertido en una pesadilla para muchos hombres del campo, la del GATT. Han descubierto con asombro que desde 1986 se está celebrando una llamada "Ronda uruguay" y que esta sería una nueva amenaza para su futuro como productor. El propósito de este artículo no es adormecer al lector para que baje la guardia sino intentar poner las cosas en su sitio y contribuir a que cada uno tome las decisiones empresariales, sindicales o políticas que considere pertinentes.

Nos limitaremos, tras una breve presentación del GATT, a abordar dos temas entre los más importantes:

- el Pre-Acuerdo del Blair House;
- el acuerdo sobre oleaginosas.

1) El GATT

El Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) nació después de la segunda guerra mundial. Surgió de la convicción de los líderes políticos mundiales de la época que el auge del proteccionismo tras la crisis de 1929 y la búsqueda de salidas "nacionales" ante esta crisis, fueron dos de los elementos desencadenantes del conflicto bélico que acababa de terminar.

En 1947, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se firmó en La Habana el código comercial que daba nacimiento al GATT.

Los dos principales instrumentos del GATT son los paneles (o grupos "ad hoc") y las rondas negociadoras.

Los paneles son en las negociaciones internacionales lo que el arbitraje es a las operaciones comerciales: un grupo de sabios o expertos nombrados por consenso entre las partes y encargado de arbitrar en los conflictos entre los miembros del GATT.

Las Rondas negociadoras son, como su propio nombre indica, negociaciones internacionales en las que se deciden avances significativos hacia una mayor libertad de comercio. Entre 1960 y 1962 fue el llamado "Dillon Round" entre 1964 y 1967 el "Kenedy Round", entre 1973 y 1979 el "Tokio Round" y desde 1986 el "Uruguay Round".

El sector agrario ha sido hasta ahora un sector aparte, al que no se han aplicado las mismas disciplinas que a los sectores industriales. Las subvenciones a la exportación estaban toleradas siempre y cuando un país no las utilizara para superar su cuota "equitable" de mercado. Esto traducido al castellano quiere decir que, las subvenciones estaban autorizadas si uno no se pasa de la raya y no invade mercados tradicionales de otros exportadores.

2) La Ronda Uruguay y la agricultura

Por primera vez, la agricultura ha sido parte integrante de la agenda negociadora desde la génesis de la Ronda, y esto a pesar de que la importancia relativa del comercio agrario, como la de la agricultura en general, esté decreciendo: era el 15% del comercio total en 1970, era el 9,4% en 1990.

¿Porque entonces este empeño era discutir de agricultura, de comercio y políticas agrarias? ¿Porque TODAS las naciones firmantes del GATT han sentido la necesidad de incluirla en la agenda? Para responder a esta pregunta, hay que volver a la década de los ochenta.

En 1981/82, la cuota americana del mercado mundial del trigo era 49%; en 1986/87 fue del 30%. Esta caída en picado fue el resultado de 3 circunstancias:

- el embargo decidido por el Presidente Carter a las ventas a la Unión Soviética, a raíz de la invasión de Afganistán;
- la subida del dólar y
- el aumento de los excedentes comunitarios.

A éstas debe sumarse la disminución del volumen total del trigo intercambiado en el mercado mundial, a raíz de la disminución de las compras chinas y soviéticas. Tampoco cabe minimizar la animadversión que ha provocado en muchos países las subvenciones comunitarias a las exportaciones, tan importantes y visibles. No se trata sólo de cereales sino también de carne de vacuno productos lácteos, carne de porcino y aviar...

La Comunidad está aislada internacionalmente frente a unos Estados Unidos con mejor imagen y un grupo activo de terceros países a favor del liberalismo comercial conocido como el "Grupo de CAIRNS" (Canadá, Australia, Nueva-Zelanda, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Islas Fidji, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Uruguay y Hungría).

La situación era tan insostenible que TODOS los gobiernos aceptaron negociar en base a un Mandato que no puede ser más explícito: conseguir una "reducción sustancial y progresiva del apoyo público al sector agrario" en la medida en que dicho apoyo tenga incidencia sobre el comercio mundial.

¿Cabe preguntarse si muchas manifestaciones públicas en contra del Pre-Acuerdo del Blair House tienen como cibra el propio Mandato más que el Pre-Acuerdo. A estas alturas, después de más de 7 años de negociaciones, poner en duda el Mandato es poner en duda la propia Ronda Uruguay. Muchos responsables políticos simultanean este tipo de críticas con espectaculares declaraciones sobre su decidida voluntad de llevar a buen fin la negociación, sin por supuesto enrojecer en lo más mínimo.

3) El Pre-Acuerdo del Blair House

Ninguna persona sensata puede decir que el Pre Acuerdo sea un magnífico acuerdo. Es el resultado de duras negociaciones, en las que ambas partes han hecho concesiones. Es, por lo tanto, un acuerdo insatisfactorio y

mejorable pero representa un punto de equilibrio entre intereses divergentes. Quienes promueven una renegociación para mejorarlo a favor de ciertos agricultores comunitarios deberían tener la valentía de explicitar en público qué concesiones piensan hacer en otros aspectos, en contra de otros agricultores comunitarios. ¿O hay alguien sensato que piense que los americanos, tocados por no se sabe que varita mágica, van a aceptar sin más modificaciones significativas contrarias a sus intereses?

El Pre-Acuerdo del Blair House dió prioridad a la protección de los agricultores comunitarios y la de su mercado interior. Esto significa:

-que las ayudas de la reforma tengan reconocimiento internacional y no estén sometidos a desmantelamiento. ¿Cuántos se han preguntado sobre la continuidad de las ayudas previstas por la reforma de la PAC? La respuesta está en el Pre-Acuerdo: si así lo deciden los Ministros de Agricultura europeos, las ayudas tienen asegurado su porvenir sin interferencia externa.

Con estas ayudas, el productor comunitario podrá competir con otros productores con menores costes de producción pero también menores apoyos institucionales;

-que la propia política agraria común tenga reconocimiento internacional, alejando el peligro de verla sucumbir bajo los golpes de múltiples paneles (oleaginosas, plátano, manzana hoy, porque no cereales mañana);

-que al no entrar las ayudas de la reforma en el cálculo del apoyo comunitario a la agricultura, se aminora la presión sobre los restantes sectores todavía no reformados;

-que la apertura del mercado comunitario sea menor que la prevista inicialmente por el propio GATT, y no digamos los Estados Unidos o el grupo de CAIRNS.

Obviamente, la Comunidad ha hecho concesiones. La más espectacular es la referida a las limitaciones a las exportaciones subvencionadas,

manteniéndose en cambio la posibilidad de exportar sin límites y sin subvenciones. Cabe preguntarse, como hizo el Ministro de Agricultura italiano si esta segunda opción no es la que corresponde de verdad a una auténtica "vocación exportadora".

Las mismas disciplinas se aplicarían también a los agricultores americanos, con consecuencias a veces importantes. En 1992, los americanos exportaron con subvenciones 20 millones de toneladas de trigo y harina de trigo y 740.000 toneladas de aceites vegetales.

Con el GATT, las cantidades subvencionadas serían de 14,5 millones para el trigo (- 27,5%) y 121.000 toneladas para el aceite (- 84%).

Por un sector agrario como el español, poco condicionado por la exportación y con gran número de explotaciones que ejercen su actividad en condiciones difíciles, las ventajas del Pre Acuerdo parecen superar sus inconvenientes.

4) El Acuerdo sobre oleaginosas

Aunque negociados conjuntamente, se trata de un acuerdo distinto del Pre-Acuerdo, como reconoció el propio gobierno francés al dar luz verde a su ratificación por el Consejo de Ministros. El Acuerdo sobre oleaginosas venía a poner punto final a un largo conflicto que tuvo como ejes 2 conflictivos paneles en el GATT.

El objetivo inicial de los Estados Unidos era recuperar el mercado comunitario para sus exportaciones de habas y torta de soja condenando a muerte la producción comunitaria de semillas oleaginosas en general y de girasol en España. Después de 2 paneles perdidos por la Comunidad, el acuerdo con los americanos consolida el desarrollo de unas producciones, calificado como no ajustado a derecho por los panelistas. Dicha consolidación tomaría la forma de una Superficie Máxima Garantizada (S.M.G.) a nivel europeo.

La gestión de dicha S.M.G. es conflictiva entre Estados miembros: unos quieren mantener sus siembras históricas; otros reclaman su derecho a aumentar sus producciones. En búsqueda de una solución de consenso, la Comisión ha propuesto una gestión híbrida de las penalizaciones aplicables si se superase la S.M.G.: una primera parte (5%) sería de aplicación a todos los productores de semillas oleaginosas de la Comunidad; una segunda parte se concentraría en aquellos Estados miembros responsables del aumento de las siembras.

Esta es una solución equilibrada, que podría también aplicarse en España porque también entre regiones españolas se produce el mismo conflicto (entre Andalucía y Castilla y León o Navarra, por ejemplo), o aplicarse en otras producciones, como el algodón.

Después del crecimiento desmedido de las siembras en la campaña de comercialización 1993/94, quizás el acuerdo sobre oleaginosas puede servir para recentrar el cultivo en aquellas zonas que tienen condiciones aceptables para un desarrollo normal del cultivo. La promoción del "cultivo de la ayuda" es la antítesis del desarrollo de un sector agrario con futuro.