

EL GATT y la agricultura europea

BREVE HISTORIA DE UNA RELACION CONFLICTIVA

por: Tomás García Azcárate*

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. Entre las novedades más sobresalientes del acuerdo, cabe destacar:

- la cláusula de la nación más favorecida, y
- la consolidación de las concesiones arancelarias.

La *cláusula de la nación más favorecida* consiste en la extensión a todas las partes contratantes del Acuerdo, de las rebajas arancelarias más favorables que se hayan concedido a algún país firmante.

La *consolidación de las concesiones arancelarias* podría traducirse en castellano por el conocido refrán: "Santa Rita, lo que se da no se quita". Cuando un país hace una concesión en el GATT, este no puede volverse para atrás (salvo circunstancias excepcionales definidas con precisión) ni directa ni indirectamente, a menos de que compense esta vuelta atrás con concesiones en otros campos de, al menos, la misma importancia.

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 "Kennedy Round", entre 1973 y 1979 el "Tokio Round" y desde 1986 el "Uruguay Round".

LA AGRICULTURA

El sector agrario ha sido hasta ahora un sector aparte, al que no se le 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 están autorizadas si uno no se pasa de la raya y no invade mercados tradicionales de otros exportadores.

La ronda Uruguay significa un cambio cualitativo decisivo. Por primera vez, la agricultura está en la agenda de las discusiones (y a veces en el centro mismo del debate). El Mandato negociador no puede ser más claro: se trata de negociar una "reducción sustancial y progresiva del apoyo público al sector agrario" en la medida en que dicho apoyo tenga incidencia sobre el comercio mundial.

La importancia relativa del comercio de productos agrarios en el comercio mundial de productos es decreciente. A principios de la década de los 70, éstos representaban el 15% del comercio total; ahora dicho porcentaje es inferior al 10% (9,4% en 1990). ¿Por qué, entonces, este empeño en discutir de

las reglas del comercio agrario?

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 internamente 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 RONDA URUGUAY

La agricultura es uno de los capítulos objetos de negociación junto con, entre otros, la industria, los servicios, la propiedad intelectual, el textil y el calzado, las reglas para dirimir conflictos... Sin embargo, ha acontecido en esta negociación unos hechos parecidos a los vividos por España en su dilatada andadura hacia Europa. Durante muchos años, España no pudo participar en la construcción europea porque su régimen no era democrático. Franco murió en 1985 y fueron necesarios 8 años más para que la adhesión a España fuera realidad. El innegable condicionante político sirvió para evitar negociar otros obstáculos, esta vez de orden económico.

En la Ronda Uruguay, ha pasado lo mismo. Con el pretexto del desacuerdo en materia agraria, los Estados Unidos evitaron entrar seriamente a negociar los restantes capítulos. Uno de los méritos del pre-acuerdo entre los Estados Unidos y la Comunidad en materia agraria (Acuerdo de "Blair House"), es justamente despejar el camino para empezar a discutir el nudo gordiano de las relaciones comerciales del futuro: informática, servicios financieros, apertura de los mercados públicos..., aspectos en los cuales los Estados Unidos están a la defensiva.

A raíz de una llamada "propuesta de compromiso" presentado por el Secretario General del GATT, D. Artur Dunkel, las discusiones agrarias han quedado estructuradas en torno a los siguientes puntos:

- el apoyo interno;

- la apertura de los mercados internos;
 - las subvenciones a la exportación.
- De ellos nos vamos a ocupar a continuación.

EL APOYO INTERNO

Que me perdome el lector, pero no he encontrado una forma clara de explicar el concepto de apoyo interno sin recurrir a unas fórmulas matemáticas.

Siendo Q_r : la producción media 1986-1988 de un producto, o producción de referencia.

$P(ir)$: el precio medio interior del producto durante el período de referencia 1986-1988.

$P(mr)$: el precio medio del producto en el mercado mundial durante el período de referencia.

$A(r)$: apoyo interno de referencia.

$$A(r) = Q(r) [P(ir) - P(mr)]$$

$Q(n)$: la producción del producto en el año 1999 debe ser, para el conjunto de la agricultura, un 20% inferior al apoyo público de referencia.

$$A(1999) = 80\% A(r)$$

Los dos elementos más positivos del acuerdo son:

- el cálculo global ya señalado para el conjunto del sector agrario, y
- el no tener en cuenta para el cálculo las ayudas compensatorias previstas por la nueva política agraria común.

En efecto, estas ayudas vienen a compensar las bajas de los precios de los cereales, oleaginosas y proteaginosas principalmente. Dicha baja de precios viene a permitir satisfacer sin más la obligación contraída para 1999.

El "Blair House" resuelve los problemas que la baja del apoyo interno podía provocar a la agricultura europea en general, y a los sectores no incorporados a la reforma de la P.A.C. en particular: aceite de oliva, frutas y hortalizas...

LA APERTURA DE LOS MERCADOS INTERNOS

La Comunidad presentó en Ginebra en la primera parte del año 1992 los documentos que contenían su interpretación de las reglas relativas a la apertura de los mercados nacionales. Esta interpretación no fue objeto de crítica por parte negociadora alguna. En base a esta interpretación negoció el Pre-Acuerdo con los americanos. Este es, para la Comunidad, un punto cerrado y no negociable.

Después de firmado el acuerdo, los Estados Unidos quieren reabrir el debate y aumentar

	USA	CEE
	mio t.	
A. Consumo medio 1986-1988	59,985	58,985
B. 5% de A	2,945	2,945
C. Importaciones medias 1986-1988	—	2,664
D. Contingente arancelario	2,945	0,281



en la práctica las obligaciones de imposición.

El ejemplo del trigo permite comprender las diferencias entre los dos enfoques. El acuerdo del "Blair House" prevé una apertura del 5% de los mercados interiores. Esto obligaría a abrir un contingente con derechos arancelarios reducidos de 281.000 toneladas según la Comunidad... y 2.945.000 toneladas según los Estados Unidos.

Muchos elementos han venido a crear la confusión:

- la apertura del mercado se refiere al 5% del consumo del período de referencia, esto es 1986-1988, y no del consumo real del año. Esto es particularmente importante en el caso de los cereales en el que se espera un aumento de su consumo en la Comunidad a raíz de la significativa baja de precios provocada por la reforma de la P.A.C.

- La apertura de un contingente de importaciones con derechos arancelarios reducidos no implica una obligación de importación. Si no hay demanda suficiente en la Comunidad, por ejemplo para todos los quesos

del contingente, no pasa nada. Esta es una gran diferencia con el acuerdo del maíz con los Estados Unidos. En este acuerdo, si los operadores privados no consiguen vender el maíz USA, lo que falta debe ser comprado por el SENPA.

El SENPA no deberá comprar quesos australianos o neo-zelandeses.

- A partir del momento en que se mantienen (o mejoran incluso) las condiciones en las que se realizan normalmente las importaciones, el tamaño del contingente tiene que ser disminuido del volumen correspondiente a las importaciones habidas en el período de referencia. Esto no sólo lo dice la Comunidad, lo dice textualmente el propio documento Dunkel.

Curiosamente, en este aspecto decisivo para la agricultura comunitaria, los Estados Unidos han recibido el apoyo indirecto del COPA, el organismo coordinador de los sindicatos agrarios de la Comunidad.

En su afán por criticar a la Comisión Europea, el COPA ha promovido la misma interpretación que los Estados Unidos, sin preocuparse de la incidencia que esta actitud podía tener sobre la capacidad negociadora de la Comunidad.

En definitiva, la apertura de los mercados interiores significaría para la Comunidad los siguientes contingentes:

Toneladas

• trigo:	281.000
• carnes:	78.000
• leche en polvo desnatada:	69.000
• mantequilla:	10.000
• quesos:	104.000
• huevos:	208.000

LAS SUBVENCIONES A LA EXPORTACION

El Pre-Acuerdo con los americanos prevé una doble limitación:

- una reducción del 36% de las subvenciones a la exportación en 1999 con respecto a la media 1986-1990, y

- una reducción del 21% de las cantidades exportadas con subvención, con respecto al mismo período.

Por regla general, el segundo aspecto resulta más limitativo que el primero no sólo para la Comunidad sino también para los Estados Unidos. Las exportaciones subvencionadas de aceite por los Estados Unidos alcanzaron 786.000 toneladas en 1992. Pero como la media 1986-1990 son solamente 180.000 toneladas, la reducción en volumen en 1999 con respecto a 1992 debe ser del 81% hasta limitarse a 145.800 toneladas.

Muchos son los factores que inciden en este apartado:

- la evolución de los precios en el mercado mundial. La disminución de las subvenciones a la exportación debe tener un efecto positivo sobre dichos precios;

- la evolución de los precios en la Comunidad. Con la reforma de la PAC, muchos precios comunitarios están evolucionados a la baja;

- las posibilidades de exportar sin subvención, sea porque el mercado comunitario se haya ampliado (nuevas adhesiones), sea porque el producto goze de suficiente prestigio y valor añadido (vinos, quesos, jamones de Parma o Jabugo,...), sea porque los precios comunitarios y mundiales se han igualado, sea por mejora de la eficiencia de la agricultura y agroindustria...

- el volumen de los excedentes comunitarios.

La reforma de la PAC intenta justamente reducir el volumen de dichos excedentes en los principales productos objeto de comercio internacional. En el caso central y decisivo de los cereales, este resultado se obtendrá por la confluencia de los siguientes elementos:

- una menor producción a raíz de la retirada de tierras;

- una limitación de la alza en los rendimientos tras la baja de precios al agricultor;

- un aumento del consumo interno por sustitución de otras materias primas en la alimentación del ganado y por aumento de la producción y consumo de carnes de aves y cerdos.

Algunos críticos aseguran que esto son sólo hipótesis. En realidad, todos los análisis prospectivos serios realizados hasta ahora demuestran que el pre-acuerdo es compatible con la reforma de la P.A.C. No se trata sólo de los análisis econométricos de la Comisión, que podrían ser calificados de parciales, sino de los estudios del INRA francés, del instituto de Economía Agraria de los Países Bajos (el LEI) y de la Universidad de Bonn (modelo SPELL).

Vamos a tratar con cierto detalle dos elementos que tienen incidencia directa en el balance de los cereales: la evolución previsible en el futuro de los rendimientos y el consumo previsto de cereales por la ganadería comunitaria.

LOS RENDIMIENTOS

El cuadro siguiente recoge algunas de las previsiones de rendimientos en la Comunidad a raíz de la reforma de la PAC para el trigo, los cereales secundarios y los cereales en conjunto realizados por la Universidad de Iowa (modelo FAPRI), la FAO.

	FAPRI	FAO
Trigo	0,3	0,32
cereales secundarios	0,74	1,29
cereales totales	1,00	0,65

Los cálculos de la Comisión Europea son que la reforma es compatible con el acuerdo del "Blair house" si los rendimientos comunitarios siguen creciendo entre un 0 y un 1%.

EL CONSUMO DE CEREALES

La compatibilidad entre reforma de la PAC y el Acuerdo del "Blair House" se basa, según la Comisión Europea, en el incremento previsto del consumo de cereales en la alimentación comunitaria a raíz de la reforma de la PAC.

Como cualquier polémica sobre el futuro, solamente el paso del tiempo puede dar la razón a unos u otros. Sin embargo, los políticos necesitan datos y previsiones sobre las cuales asentar sus decisiones. Y hasta ahora, todos los estudios realizados señalan que el consumo de cereales en la Comunidad van a aumentar significativamente con la reforma:

- El modelo ECAM es el resultado de la colaboración entre el Instituto de Investigación en Economía Agraria de La Haya (LEI), el Central Planning Bureau de La Haya (CBP), la Universidad de Amsterdam, el Instituto de Política Agraria de Bonn y el Ministerio francés de Agricultura. Su estimación del aumento del consumo de cereales en la alimentación animal es de 14 millones de toneladas hasta el año 2000. Otro artículo basado en el mismo modelo adelanta la cifra de 25



Campos de ensayo de lino.

millones de toneladas pero debe tratarse de un error.

- **El modelo MISS** realizado por el INRA francés calculó el incremento de la demanda de cereales para la alimentación animal en 7,5 millones de toneladas de hasta 1996, siguiendo la misma tendencia en los años siguientes.

- **El modelo SWOPSIN**, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) cifra dicho aumento en 9,5 millones de toneladas.

Son todos estos estudios y análisis los que han llevado a la Comisión a afirmar que la reforma de la PAC es globalmente compatible con el acuerdo del "Blair House", con la notable excepción de la carne de vacuno para la cual una nueva reflexión parece necesaria con o sin GATT.

OTROS ASPECTOS DEL ACUERDO

El Pre-acuerdo incluye otros elementos de interés, sobre los cuales no hemos insistido todavía para no complicar una explicación ya de por sí laboriosa:

- **cláusula de salvaguardia** en caso de que se produzcan precios a la importación dramáticamente inferiores a los constatados en el pasado;

- la **continuidad de la ayuda alimentaria**, que no se computaría con el total de las exportaciones subvencionadas;

- un **acuerdo sobre el contencioso de la soja**, que deja sin consecuencias una doble cadena de la Comunidad; una especie de amnistía que deja abierta además las puertas para un desarrollo significativo del cultivo del colza y girasol para fines energéticos;

- un **compromiso de importación de 500.000 toneladas de maíz** para el mercado portugués y

- la **confirmación de acuerdos anteriores** relativos a las limitaciones de las exportaciones subvencionadas de carne de vacuno hacia los mercados asiáticos y a la composición del gluten de maíz;

- una **cláusula de paz** que evite la multiplicación de conflictos bilaterales si cada una de las partes respeta sus compromisos.

un Mandato negociador que conduce a una "reducción sustancial y progresiva del apoyo al sector agrario". Este y no otro es el objetivo de la Ronda Uruguay, objetivo aceptado por todas las partes negociadoras.

• El Acuerdo ha permitido que la agricultura no está más en el centro de las negociaciones internacionales, entrando éstas en terrenos en los que los Estados Unidos están mucho más a la defensiva;

• El Acuerdo da fuerza legal a las ayudas compensatorias de la reforma de la PAC y asegura su perenidad;

• El Acuerdo incluye una cláusula de paz, a escala internacional;

• El acuerdo limita las posibilidades del Consejo y de los Estados miembros para retroceder o anular en la práctica las decisiones tomadas de reforma de la política agraria común.

UNA VALORACION FINAL

En conclusión de este quizás demasiado largo artículo, pueden destacarse algunos elementos que pueden servir para opinar acerca del Acuerdo de "Blair House" y sus consecuencias.

• El Acuerdo se inscribe en el contexto de

(*) Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Agricultura, Unidad de Análisis y Planificación General.

(1) Las opiniones expresadas en este artículo sólo compromete a su autor y no a la institución a la cual pertenece.

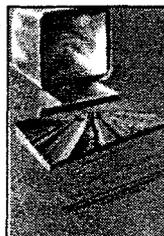
TRES LIBROS SOBRE "MEDIO AMBIENTE"



PLANIFICACIÓN RURAL
Domingo Gómez Orea
(Coedición con el Minist. de Agricultura, Pesca y Alimentación)
400 páginas
3.000 pesetas



EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL
Domingo Gómez Orea
222 páginas
2.500 pesetas



IMPRO UN MODELO INFORMATIZADO PARA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL
D. Gómez Orea, J. Aguado, T. Villarino, G. Escobar, M. Herrera y C. Bárcenas
200 páginas. Disquete
2.500 pesetas

Agricultura

EDITORIAL AGRÍCOLA ESPAÑOLA, S.A.

Caballero de Gracia, 24, 3.º izqda.

Teléfono 521 16 33 - Fax: 522 48 72 Madrid 28013

**PEDIDOS A NUESTRA EDITORIAL
VENTA AL PUBLICO EN LIBRERIAS**