

LA RONDA URUGUAY Y LA PAC

RAFAEL BONETE PERALES. DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y DERECHO DEL TRABAJO. FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD DE SALAMANCA.

1) INTRODUCCION

Las presiones para cambiar la política agraria de un país o de una zona de integración económica suelen ser interiores y fundamentalmente relacionadas con dificultades presupuestarias. Sin embargo, estudios como el de la OCDE (1) y otros más académicos defienden que los ajustes internos son más fáciles de conseguir en un marco internacional. En concreto, el desmantelamiento de los elevados niveles de protección que distorsionan la agricultura de los países desarrollados son más fáciles de llevar a cabo en el seno de unas negociaciones internacionales. Es en este contexto donde debemos situar los esfuerzos emprendidos en la Ronda Uruguay. El GATT, a pesar de todo el descrédito (2) que pesa sobre el mismo, es el foro insustituible para que los distintos estados se comprometan simultáneamente a disminuir su protección a la agricultura.

La Ronda Uruguay ha comenzado con el convencimiento de que el comercio de productos agrícolas no es estable. La utilización de toda una serie de subsidios y barreras a la importación distorsiona el comercio internacional de productos agrícolas. Después de cuarenta años de un tratamiento diferenciado de la agricultura dentro del GATT, los países afectados pretenden establecer toda una serie de reglas que permitan una utilización de los recursos agrícolas de una forma diferente y de tal modo

que el comercio agrícola beneficie a los distintos países. El inicio de la Ronda Uruguay está marcado por un decaimiento en la demanda de productos agrarios y un exceso de capacidad con los consiguientes efectos depresivos sobre los precios mundiales.

En la reunión de Punta del Este de septiembre de 1986 se declaró que las negociaciones deberían ir encaminadas a conseguir un mayor grado de liberalización en el comercio de productos agrícolas y reconducir todas las medidas que afecten a las importaciones y exportaciones bajo unas reglas del GATT más efectivas. En la misma Declaración de Punta del Este se adoptó que las medidas domésticas que afectan al comercio tendrían que introducirse en la negociación. Por primera vez se iba más allá de un desmantelamiento de la protección en frontera para centrarse en las políticas agrícolas interiores como causa fundamental de las distorsiones en el comercio de productos agrícolas.

II) LAS DISTINTAS POSTURAS SOBRE LA DISMINUCION DE LA PROTECCION AGRICOLA

Si bien las partes interesadas están de acuerdo en disminuir la protección agrícola, desde un primer momento las posturas de los distintos países interesados han sido muy diferentes.

Por una parte, los EE.UU. proponen la eliminación de todos los subsidios agrícolas y las barreras a la importación en un período de diez años. Se exceptúan de lo anterior las transferencias directas u otros pagos relacionados con la disminución de la producción así como los denominados programas de ayudas domésticas o exteriores realizadas de buena fe.

La Comisión Europea propone la reducción, y no la eliminación, de los subsidios agrícolas y de las barreras a la importación dentro de un periodo razonable de tiempo pero sin fijar un calendario específico.

El denominado Grupo Cairns (3) defiende una completa liberalización y una puesta en marcha de medidas concretas y de forma inmediata para paliar los actuales desequilibrios. Exigen de esta forma el congelamiento de los subsidios a la exportación a finales de 1988.

Japón, como potencia importadora y con una agricultura muy protegida propugna el congelamiento y la eliminación progresiva de las subvenciones a la exportación. El resto de las subvenciones quedarían así exentas de cualquier medida en aras al aumento de la autosuficiencia alimentaria. Los países nórdicos defienden una visión similar a la japonesa.

No sólo existen divergencias en las posturas sino en los métodos empleados para medir los niveles de protección. Así, uno de los problemas técnicos más importantes a los que se enfrenta el GATT es definir qué se entiende por protección y cómo se mide la misma de tal forma que sea posible comparar los distintos niveles de protección nacionales.

La medida que tiene más adeptos es el PSE (4). El PSE se obtiene teniendo en cuenta tanto las ayudas monetarias como no monetarias. Esta medida sin embargo tiene limitaciones en su aplicación al incluir las transferencias directas al agricultor para aumentar sus rentas pero sin estar vinculadas a la producción, dado que esta forma de

protección es aceptada por las distintas partes.

Para evitar lo anterior, Canadá propuso una medida alternativa denominada TDE (5). En esta medida se excluyen todas aquellas actuaciones que formando parte del PSE tienen un impacto beneficioso o neutral en el comercio. El TDE no está exento de críticas al no ser una tarea nada fácil la determinación de las medidas que son beneficiosas o neutrales. Ante estas dificultades se ha optado por perfeccionar el PSE (6). Una vez adoptado el PSE perfeccionado se acordó que aquellos ayudas que no influyeron en la producción serían excluidas para de esta forma posibilitar el mantenimiento o aumento de las rentas agrícolas.

Desde los trabajos preparatorios de la Ronda Uruguay se ha cuestionado la ineficacia de las reglas y procedimientos actuales del GATT. El mismo EE.UU., que fue prácticamente el artífice del GATT y que exigió el establecimiento de reglas especiales para la agricultura, ha denunciado su ineficacia. En realidad, las reglas del GATT en materia agrícola fueron escritas para adecuarlas a los programas agrícolas existentes, especialmente el de EE.UU., en lugar de intentar adaptar las políticas agrícolas nacionales a un marco internacional menos proteccionista. De este modo el GATT en materia agrícola nació sin posibilidad de promover grandes cambios en el comercio mundial y a la medida de los programas agrícolas existentes en EE.UU. en los años cuarenta.

Las reglas en materia agrícola se separaban especialmente en dos puntos respecto a otros sectores. Inicialmente, los subsidios a la exportación y las restricciones cuantitativas a las importaciones pasaban a aceptarse, apartándose así de la letra de la Carta de la Habana.

Posteriormente (1955) se aceptó que los subsidios a la exportación podían tener efectos perjudiciales para las partes contratantes. Plasmación clara de este acuerdo fue el artículo XVI.3 (7), artículo objeto de muchos disputes por la dificultad de determinar los conceptos introducidos en el mismo. La prohibición de utilizar los subsidios para ampliar la cuota de mercado mundial más allá de una parte equitativa suscitó desde sus inicios diferentes interpretaciones (8).

La operatividad de este artículo XVI.3 se ha puesto en entredicho por los competidores de la Comunidad, EE.UU. y el grupo Cairns principalmente. Este grupo aboga por la total eliminación de los subsidios agrícolas que afecten al comercio de los productos agrícolas. EE.UU. mantuvo una postura ambigua frente a los subsidios pero en los años ochenta y al ver afectadas muy gravemente las exportaciones de sus productos agrícolas ha denunciado esta regla contenida en el artículo XVI.3 que en principio fue inspirada por su representación. En la Ronda Tokio ya se intentó que se estableciera una clara definición de una equitativa cuota de mercado y el establecimiento de un código de subvenciones como primer paso para la eliminación de aquellas que afectarían al comercio internacional. Lo anterior se mostró ineficaz, de ahí que finalmente los EE.UU. hayan optado por la progresiva eliminación de todas las subvenciones que afectan al comercio internacional, acercando su postura al grupo de Cairns.

Las restricciones cuantitativas a las importaciones agrícolas tuvieron también desde el inicio del GATT un tratamiento diferente respecto a otros sectores. Tratamiento diferenciado discutido desde el inicio, sobre todo por los países menos desarrollados, que veían sus

productos manufacturados discriminados frente a los países desarrollados.

Los artículos del GATT (XI, XII, XIII, XIV) relativos a las restricciones cuantitativas y que permiten su aplicación a las importaciones agrícolas fueron escritos para que no distorsionaran la política agrícola estadounidense, especialmente en lo referente a los productos lácteos y azúcar. Aplicación que ha sido denunciada repetidamente y que algunos países ven como una plasmación de la antigua voluntad norteamericana de liberalizar el comercio mundial de productos agrícolas. Las reglas contenidas en estos artículos no satisfacen ni siquiera a los EE.UU. por lo que se ha repetido continuamente la necesidad de su modificación. El GATT no sólo regula insatisfactoriamente los subsidios a la exportación y las restricciones cuantitativas a la importación sino que deja sin cubrir dos formas de restricciones al comercio agrícola que perjudican fundamentalmente a los países menos desarrollados, de ahí que distintos países hayan reclamado la inclusión de los derechos reguladores a la importación y las restricciones voluntarias a la exportación dentro de la disciplina del GATT.

Podemos contemplar de esta forma la amplitud de los problemas que se están abordando en la Ronda Uruguay y la variedad de posturas que se mantienen.

III) HACIA UNA DISMINUCION DE LA OFERTA MUNDIAL

En las reuniones de los Jefes de Estado de los países más desarrollados celebradas en Venecia y Toronto se defendió la necesidad de construir un nuevo marco regulador del comercio agrícola bajo el signo de un menor proteccionismo con la finalidad de disminuir la oferta mundial de determinados productos agrícolas y estabilizar así los mercados.

En las primeras reuniones de la Ronda Uruguay se han planteado dos retos diferentes y de desigual dificultad pero íntimamente relacionados: la protección en frontera y la protección interior distorsionadora del comercio de productos agrícolas y creadora de excedentes. Prácticamente todas las partes coinciden en que para progresar en el desmantelamiento de la protección exterior es necesario eliminar progresivamente una de sus causas: el exceso de capacidad. Se presenta así como necesario un acuerdo en el que las potencias agrícolas se comprometan a reducir su capacidad como paso previo a la disminución de la protección exterior. Acuerdo que debería de tener al menos tres restricciones:

1) Las reducciones de capacidad en determinados productos (cereales) no deben suponer un aumento de la capacidad en productos igualmente excedentarios.

2) En el supuesto de que el exceso de capacidad esté vinculado con stocks, la disminución de los mismos se deberá hacer de tal forma que no distorsione el comercio de productos agrícolas.

3) Las ayudas a la disminución del exceso de capacidad no deben de suponer un incremento de los incentivos a la producción.

De esta forma, el acuerdo posible con las restricciones introducidas afectaría principalmente a los productos más excedentarios. Dentro del exceso de oferta de los productos agrícolas destacan por su importancia el azúcar, los cereales y los productos lácteos. Estos productos tienen un peso importante dentro de la Producción Final Agraria de Castilla y León (9). Con los acuerdos que se deriven de la Ronda Uruguay la agricultura de Castilla y León se enfrentará en los próximos años ante toda una serie de medidas encaminadas a disminuir la oferta de estos productos en el ámbito de la Comunidad Económica Europea. Aunque aún es prematuro hablar de conclusiones en la Ronda Uruguay todos los indicios nos conducen a un necesario acuerdo en la reducción de los excedentes mundiales de determinados productos agrícolas.

La Comunidad tendrá que instrumentar una PAC menos incentivadora de la producción. La adopción de medidas desincentivadoras de la producción no son nuevas pero los resultados de tales medidas no han sido satisfactorios. Si la Comunidad asume los compromisos que posiblemente se adopten en la Ronda Uruguay tendrá que tomar medidas más beligerantes para disminuir la oferta mundial de productos agrícolas, sobre todo productos lácteos, azúcar y cereales. Esta disminución de protección vía precios puede entrar en conflicto con las rentas agrícolas. Para evitar la disminución de las rentas agrícolas habrá que aumentar las transferencias directas a la agricultura no incentivadora de la producción. Tal medida no choca contra las reglas que se quieren mantener en el GATT

al no distorsionar el comercio mundial y no estimular la producción, centrándose principalmente en asegurar al agricultor unas rentas suficientes. De esta manera el problema se traslada de la distorsión del comercio a la suficiencia en los recursos que pueda obtener la Comunidad para llevar a cabo tales transferencias directas a los agricultores. Cuestión nada fácil de solucionar si tenemos en cuenta la crisis presupuestaria que atraviesa la Comunidad.

IV) CONCLUSIONES

En resumen, todo parece indicar que los años incentivadores de la producción han llegado a su fin y que entramos en una nueva etapa en la que el agricultor pasará a depender en gran medida de las transferencias directas de la Comunidad o del Estado.

Hasta qué grado van a ser los miembros de la Comunidad capaces de sustituir el proteccionismo vía precios por las transferencias directas nos lo dará el compromiso adoptado por la Comunidad al final de la Ronda Uruguay. En este contexto mundial el agricultor castellano-leonés debe ser consciente de que la agricultura, sujeto a presiones exteriores, está sufriendo grandes transformaciones que afectan negativamente a los esquemas tradicionales de aumentos de producción. La doble vía que le resta para mantener o aumentar sus rentas se reconduce a una disminución de sus costes y a percepción de transferencias directas mientras persistan las dificultades para encontrar trabajo en otros sectores.

NOTAS

- (1) OECD. Economic Studies nº 9. Autumn 1987.
- (2) Strange Susan: "El proteccionismo y la política mundial". Papeles de Economía nº 28, 1986.
- (3) El Grupo Cairns lo constituyen Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Filipinas, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay.
- (4) Produce subsidy equivalent o subsidio equivalente por agricultor.
- (5) Trade Distorsing Equivalent: Distorsionador equivalente de comercio.
- (6) El estudio más completo sobre el PSE ha sido realizado por la OCDE en el verano de 1988. La conclusión más importante es que el PSE de la Comunidad Económica Europea es superior al PSE de los EE.UU.
- (7) El artículo XVI.3 nos dice que las partes acuerdan evitar el uso de subsidios en la exportación de productos primarios. En el supuesto de que las partes contratantes utilicen alguna forma de subsidio que opere de tal forma que produzca un aumento de las exportaciones, tal subsidio no debe aplicarse de tal forma que resulte que la parte contratante alcance más de una parte equitativa del comercio internacional en este producto, teniendo en cuenta las participaciones de las partes contratantes en el comercio de este producto durante un período representativo previo.

- (8) De 1975 a 1985 las disputas llevadas al GATT referidas a subsidios fueron exclusivamente sobre subsidios a la agricultura. En la mayor parte de los mismos se discutía si los subsidios habían favorecido que la Comunidad Económica Europea hubiera aumentado su presencia en los mercados mundiales de una forma no equitativa.
- (9) Alrededor del 42% de la Producción Final Agraria de Castilla y León, 1985.