

DE BELLO GALLICO

Miguel Angel Díaz Mier

"**G**allia est omnis divisa in partes tres, quarum unam...". El texto clásico de los bachilleres tradicionales parece constituir un pórtico adecuado a las consideraciones que siguen por tres motivos: **a)** porque sería precisa toda la capacidad analítica de Julio César para penetrar en la selva de mensajes y noticias que han llenado los medios de comunicación en relación con la denominada "cuestión comercial agrícola"; **b)** porque, quizá inapropiadamente, pues al menos en los últimos años ya han "gozado" de la denominación de guerra varios litigios comerciales anteriores, se ha definido así a un nuevo contencioso entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea; **c)** porque el conjunto de cuestiones a las que más adelante nos referiremos ha vuelto a poner de relieve la existencia de "divisiones", no sólo dentro de los sectores económicos de la Galicia sino también en la Europa comunitaria.

No resulta fácil un análisis económico de los sucesos de los últimos meses con sus manifestaciones externas, dado que han venido a coincidir en el tiempo dos cuestiones de ciertas características coyunturales (el comercio de productos agropecuarios en la Ronda Uruguay y el contencioso Estados Unidos-CE sobre política de oleaginosas) con dos temas a los que podría calificarse de estructurales (la compatibilidad del GATT y la PAC, así como la reforma de ésta). Si a ello se agregan las diferencias de intereses entre los operadores económicos de todo el mundo y las dificultades para el establecimiento de pactos generales para el intercambio de bienes (las reglas del GATT), tendremos una enumeración somera de los elementos que se han combinado en esta nueva "guerra", denominación poco original pues de la misma forma se calificaron las diferencias entre los Estados Unidos y la CE en relación con los pollos, la cítrico-pasta, la de las hormonas, etc.

LA SITUACION DE LA AGRICULTURA EN LA RONDA URUGUAY.

Posiblemente, el principal factor que puede encontrarse en la opinión extendida sobre el llamado fracaso de las negociaciones de la Ronda Uruguay sea la complejidad de todas las cuestiones que se refieren el GATT. Con frecuencia, se suele indicar un solo factor o un solo sector para definir el éxito o el fracaso -siempre relativo- de una actividad, pero no puede olvidarse que, en el GATT y en la negociación de la Ronda Uruguay coexisten:

- a) Las dificultades para pactar principios y reglas comerciales válidos para todos los aspectos del comercio mundial. Problemas no resueltos en otras rondas y nuevas cuestiones contribuyen a esta opinión.
- b) Las diferentes situaciones relativas de países y productos (en el futuro también servicios comerciales) en los intercambios mundiales. No debe olvidarse que el comercio mundial del pasado año se estimó en más de tres billones y medio de dólares con una enorme influencia en las actividades empresariales de todo el mundo. Para algunos países, cualquier pequeña modificación comercial puede ser significativa.
- c) Los intereses encontrados de los países que negocian que en la actualidad significan más del noventa por ciento del comercio mundial. Como es bien sabido, hay muy pocas economías nacionales

compensadas. Los términos "naciones desarrolladas" o "en desarrollo" no pueden hacer olvidar que, tras los conceptos, hay una gama de situaciones muy variadas.

d) La necesidad de compaginar dentro de las economías nacionales los diversos equilibrios externos e internos y de utilizar los instrumentos de política económica de forma congruente.

e) Finalmente, la coherencia de una negociación de alcance mundial exige el equilibrio entre las concesiones y las ventajas que cada participante aporta y obtiene respectivamente. En muchos casos hay que combinar el esfuerzo liberalizador de un país y un sector concreto con las mejores posiciones que dicho país o sector obtenga en otros mercados.

De ahí que, en general, para efectuar valoraciones aproximadas de los resultados de una negociación desde una perspectiva nacional sea necesario realizar el cruce de las ventajas obtenidas a corto y medio plazo con las consecuencias negativas. Esta operación no resulta fácil y menos aún cuando, como a continuación se indica, puede decirse que en la Ronda Uruguay se han ido registrando a lo largo del tiempo diversos resultados.

CUADRO Nº 1
Fechas clave de la negociación

1982	Antecedentes. Reunión a nivel ministerial de Partes Contratantes.
1986 (sep.)	Conferencia de Punta del Este.
1988 (dic.)	Conferencia de Montreal (reunión de medio camino).
1990 (dic.)	Conferencia de Bruselas, aplazamiento.
1991 (junio)	Negociaciones sobre siete grupos (de los 15 originales). Prórroga del mandato americano (fast track).
1992 (enero)	Presentación del "documento Dunkel". Estrategia de las "cuatro vías".

En efecto, como indica el cuadro resumen que se acompaña, la negociación ha tenido hasta hoy un desarrollo complejo por la pluralidad y ambición de los objetivos perseguidos que pueden clasificarse en tres grandes grupos: mejor acceso a los mercados, mediante una reducción de derechos arancelarios y la liberalización de medidas no arancelarias restrictivas, y la consideración específica de productos textiles, tropicales y naturales; la aplicación de las reglas del GATT a los servicios y a dominios no materiales (como la propiedad intelectual y las inversiones relacionadas con el comercio); y, finalmente, la mejora de las normas que integran el sistema GATT.

De ahí que la negociación en sentido estricto haya sido especialmente compleja. Puede decirse que, desde finales de 1982, a impulsos de diferentes países, se fue trabajando en la preparación de la Ronda en tres dominios principales: reglas del GATT, comercio de productos agropecuarios y servicios. La documentación generada en este período ha sido técnicamente de alta calidad y también muy voluminosa.

Tras los trabajos preparatorios, en 1986 tuvo lugar el lanzamiento efectivo de la ronda con la declaración de Punta del Este y el comienzo de las tareas de los grupos de negociación. A tal efecto se crearon quince grupos o subgrupos de negociación para tratar las cuestiones antes citadas. Se preveía en ese momento que el proceso negociador tendría una duración de cuatro años y que se consideraría el mismo como un todo global, aunque pudieran anticiparse concesiones en diversos momentos anteriores a su término.

En 1988 se celebró en Montreal una reunión, conocida como la de "medio camino", en la que se examinaron los avances de los diferentes aspectos de la negociación. Aunque se puso de manifiesto la

existencia de acuerdos y el logro de compromisos en ciertos sectores, las dificultades fueron muy notables en cuatro órdenes: salvaguardias, textiles, propiedad intelectual y comercio de productos agropecuarios.

A lo largo de 1989 y 1990 se intensificaron los esfuerzos por conseguir acuerdos en los puntos conflictivos, pero en la conferencia de Bruselas de 1990 que debía suponer, según el propósito original, el término de la negociación no vio el mismo y hubo de ser aplazado. Más adelante en 1991 se fusionaron los grupos negociadores (pasando a siete de los quince originales) pero, sobre todo, a principios de 1992 se produjo un documento -que lleva el nombre del Director General del GATT, Arturo Dunkel- que marca las líneas del cierre del proceso negociador en todos los grupos. El documento es complejo, y voluminoso (más de cuatrocientas páginas) y de acuerdo con el mismo podrían producirse ajustes pero sobre todo se precisaba completar su contenido con las listas de concesiones de los países en las diversas materias, proceso que aún no ha concluido.

Ha de destacarse que este documento ha sido acogido por los participantes como una base de negociación final y que, tras su presentación, se trabaja en las llamadas cuatro vías para ese término. Estas vías son: el acceso a los mercados (en la que están los problemas agrícolas), los servicios, la coherencia interna de los acuerdos que constituyen el acta final y los ajustes a nivel de Comité de Negociación.

CUADRO Nº 2

1) Importaciones	Principio de arancelización. Reducciones arancelarias. Acuerdo sobre aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias.
2) Medidas de apoyo	Caja "verde" (autorizada) Caja "amarilla", reducción del 20% en 6 años. Caja "azul": compromiso de respeto de 10 años.
3) Subvenciones a la exportación	Reducción en 6 años del - 36% de las cuantías presupuestarias. - 24% de los volúmenes subvencionados.

En el terreno agrícola -como se indica también en el cuadro resumen 2- podría decirse que el documento contiene líneas respecto a tres grandes cuestiones: el acceso a los mercados de importación, la regulación de las medidas de apoyo interno y el tratamiento de las subvenciones a la exportación. La primera de ellas introduce el principio de la arancelización esto es, la sustitución de todo el vasto conjunto de medidas a la importación que los distintos países han establecido a lo largo del tiempo por derechos arancelarios, la reducción de tales derechos arancelarios y un acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y no sanitarias en el comercio internacional.

Respecto a las medidas de apoyo interior a la agricultura que han dado origen a una discusión técnica compleja acerca de los sistemas de su medición y, a su vez, tema íntimamente relacionado con las reformas de la PAC, el documento distingue la existencia de tres grandes bloques de medidas, definidas en el lenguaje de los negociadores por colores: la caja "verde", que contiene las medidas que serían autorizadas, la cuales, son las que no distorsionen la producción ni el comercio (servicios públicos de investigación, inspección, formación, etc. como ejemplos); la caja "amarilla", que incluirían medidas que serían reducidas en un 20% en seis años y que comprendería entre otros, los "deficiency payments" norteamericanos; y la caja "azul", que se referiría a ciertas ayudas que no serían afectadas por un período de diez años. La inclusión de las medidas actualmente vigentes en los distintos países en algunos de esos grupos está negociándose en sus detalles finales.

Por lo que hace a las subvenciones a la exportación, el marco genérico sería la reducción a lo largo de seis años del 36% de los presupuestos nacionales destinados a ese objetivo y la del volumen de exportaciones de cada producto en un 24%.

Evidentemente, y limitando el alcance a la agricultura europea la cuestión actual sería la forma de hacer compatible las reformas de la PAC a las que más adelante nos referiremos con este marco de compromisos generales. Debe indicarse al respecto que el gran escollo existente, junto a la inclusión definitiva de las medidas en los conceptos anteriores, reside en la determinación del nivel de exportaciones comunitarias que habría de alcanzarse en los diversos sectores y de forma especial en cereales y oleaginosas.

A lo largo de 1992 se han venido celebrando diversas reuniones entre los Estados Unidos y la CE para llegar a un acuerdo bilateral, que permitieran cerrar la Ronda antes de que el procedimiento constitucional llamado "fast-track-" llegase a su término. Según el mismo, el legislativo norteamericano ha de pronunciarse en un plazo de noventa días sobre la negociación como un bloque desde el momento en que le sean presentados los resultados. En caso contrario, se debe acudir a otros procedimientos de mayor duración. De ahí el interés en terminar la negociación antes de marzo de 1993 pues el actual mandato terminará en junio de 1993.

En todo caso, ha de subrayarse una vez más que la negociación de la Ronda Uruguay, por complejos que sean los problemas agrícolas, presentan también otros aspectos difíciles sobre los que se sigue negociando en la actualidad y que han de afectar la valoración de todo el proceso a través de las interrelaciones que suponen. Así, como ejemplo, la apertura del mercado de servicios de telecomunicaciones pudiera ser, en términos absolutos y de efectos de creación de comercio, uno de los más importantes resultados de la Ronda, compensando las concesiones que se ofrezcan en los dominios agrícolas.

LA CUESTION DE LAS OLEAGINOSAS (EL PANEL SOJA).

Conocido este primero elemento, debe tenerse en cuenta que, al lado de la Ronda Uruguay, el GATT ha continuado sus tareas habituales, entre las que figura el análisis de la compatibilidad de las normas que adoptan los Estados con los principios y reglas del Acuerdo General. Y, sobre todo, la preocupación por la defensa de las concesiones y ventajas negociadas en rondas anteriores a lo largo de los últimos cuarenta años. Y ahí comienza un nuevo aspecto de la relación Comunidades-Estados Unidos.

En efecto, en 1962 Estados Unidos negoció con la CE una consolidación (esto es, el compromiso de que esta no elevara los derechos arancelarios) para determinados productos oleaginosos. Las sucesivas políticas de fomento del cultivo de estos productos introducidas por la CE han originado que los Estados Unidos hayan considerado que sus expectativas de ventajas se viesen afectadas (menoscabadas en la terminología GATT) y que acudiese al sistema de solución de diferencias del Acuerdo.

Este consta básicamente de dos elementos: la celebración obligatoria de consultas y, en los casos de que éstas no lleguen a resultados considerados satisfactorios, las Partes Contratantes designan un grupo de expertos ("panel") que estudia la cuestión y proponen una vía de arreglo que, al ser aceptada todas por las Partes (países que forman el GATT), permite solucionar la cuestión. En la práctica, la mayor parte de los contenciosos se arreglan mediante la retirada de las medidas que causan perjuicio o la compensación mediante la negociación de otras concesiones. Excepcionalmente, las Partes Contratantes permiten la adopción de medidas de retorsión.

Pues bien, debe recordarse que, en diciembre de 1989, el sistema de estímulo a la producción de oleaginosos de la CE sufrió una primera condena en el GATT, obligando a su modificación por parte de las

autoridades comunitarias. Así, en diciembre de 1991 se publicó el Reglamento 3766/91 que introducía ciertas alteraciones respecto al sistema anterior (sustitución del sistema de precios de garantía por otro de ayudas al productor).

Conocido este nuevo Reglamento, los Estados Unidos solicitaron de nuevo la aplicación del sistema de solución de diferencias por considerar que el mismo no respondía a las recomendaciones del grupo de expertos creado anteriormente. Pocos meses más tarde se conocía la nueva resolución que, en resumen, recomienda que la CE modifique la norma citada o bien renegocie las concesiones.

Desde abril de este año se ha asistido a un complejo debate de procedimiento dentro del GATT en el que una parte (la CE) ha optado finalmente por la celebración de negociaciones de nuevas concesiones mientras que la otra (los Estados Unidos) en ciertos momentos amenazó con tomar medidas de represalia que se anunciaron en el "Federal Register" para su aplicación a partir de diciembre de 1992 y que afectaban a un total de mil millones de dólares de productos comunitarios exportados a Estados Unidos.

Así pues, en la situación de noviembre de este año, vinieron a coincidir dos cuestiones: la negociación de las compensaciones anunciadas por la Comunidad y la necesidad de acelerar las cuestiones relativas a las diferencias en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay.

En definitiva, se reunían dos problemas teóricamente distintos, pero que a su vez reunían una serie de aspectos más complejos por las especiales condiciones y circunstancias de los temas. No debe olvidarse que en 1992 uno de los posibles factores decisivos incluido en las elecciones presidenciales norteamericanas era el término de la Ronda Uruguay, mientras que, al tiempo, la reforma de la PAC constituye una de las cuestiones clave para el Ejecutivo comunitario.

OTRAS CONSIDERACIONES.

Ha de tenerse en cuenta también la especial situación de la agricultura, o por definirlo más correctamente, del comercio de productos agropecuarios en el GATT. Puede decirse que ha existido para el mismo un régimen un tratamiento especial, justificado por razones no siempre racionales. En este orden, ha de recordarse que en los años cincuenta los Estados Unidos estuvieron una derogación ("waiver") que sitúa fuera de las reglas ordinarias del GATT su política de apoyo a ciertas producción agrícolas (lácteos, cacahuete, etc.).

Además, ha de recordarse que, a lo largo de estos años, las Partes Contratantes no han resuelto aún desde una perspectiva legal la cuestión de la compatibilidad de la CE con los principios y normas del GATT. Se ha optado por una solución pragmática: la aceptación de la Comunidad como un hecho consumado sin entrar en la cuestión de su "status" legal dentro del Acuerdo General.

De ahí que hayan sido muy frecuentes los contenciosos parciales sobre distintos aspectos de las acciones y políticas comunitarias, en especial las relativas a producciones agrícolas, tal como se resaltaba al principio de estas consideraciones.

Las escaramuzas en el caso de las oleaginosas (claramente contrarias al GATT, aunque, como se ha dicho, la CE ha optado por la vía de las renegociaciones) son, sin duda, una más en este terreno. Por ello, quizá el aspecto más importante de las negociaciones de noviembre pasado, con la presión de la calle manifestada continuamente, consistía en el compromiso por parte de los Estados Unidos de no atacar la nueva PAC.

Y LA REFORMA DE LA PAC.

Se ha destacado desde diversas posiciones y desde hace tiempo que la Política Agrícola Común debía reformarse pues al tiempo que aumentaba su coste disminuía su eficacia, tal como pone de manifiesto el "libro verde" de F. Andriessen. Pero sólo los compromisos que se negocian en la Ronda Uruguay son los que han acelerado la denominada reforma Mac Sharry que afecta básicamente a la PAC. ¿Qué contiene ésta?.

Junto a modificaciones sectoriales que no cabe analizar figuran tres elementos:

- a) Un enfoque vía rentas, frente al enfoque precios.
- b) Ayuda directa de carácter compensatorio.
- c) Reducción de los precios.

Como ha destacado P. Chalmin "En 1962, los padres fundadores de Europa habían cometido el error "histórico" de fijar la PAC, alineando los precios agrícolas con los más elevados de la época: los alemanes". Desde entonces, un conjunto de medidas han ido distanciando paulatinamente el sistema de precios agrícola europeo del mundial. Igualmente, no debe olvidarse la existencia de intereses nacionales y sectoriales muy concretos dentro del mundo comunitario.

Pero, en el fondo, el gran problema continúa siendo el mismo. Por razones varias, el comercio mundial de productos agropecuarios tiene un tratamiento diferenciado de otros sectores. Hacer compatibles los criterios fundamentalmente económicos con criterios de otros tipos aunque haya sido constante en las negociaciones anteriores del GATT no se había aplicado hasta ahora a la generalidad de los productos agropecuarios presentes en el comercio mundial. La decisión de llevar a cabo una negociación global, como la de la Ronda Uruguay, no podía ignorar este hecho.

Si, como señalaba Cesar; "Agriculture non student, maiorque pars eorum victus in lacte, caseo, carne consistit" (libro VI, cap. XXII de la guerra de las Galias), los problemas de hacer compatibles formas tradicionales de vida con nuevas exigencias son continuos, también ha sido continua en el GATT la búsqueda de soluciones para problemas comerciales que afectan a otros productos y a otros países del mundo. Y, en los momentos actuales, en que las diferencias parecen mínimas se puede ser relativamente optimista respecto al acuerdo final, aunque no en cuanto a la fecha concreta de su realización.

En definitiva, la cuestión fundamental que se plantea es sencillamente si la economía mundial camina hacia la apertura de un auténtico espacio mundial o se va hacia su fraccionamiento en unidades regionales o sectoriales. A este respecto, titulares periodísticos recientes como "Francia, frente al resto del mundo", "El desarme agrícola mundial", "Amenaza para el arroz japonés" ponen de manifiesto una vez más la globalización de la economía mundial. En los mismos se hace referencia a los peligros de la división, similar a la evocada de la antigua Galicia. Parece existir respecto a aquélla una gran diferencia. Hay una decidida voluntad de organizar pacíficamente la competencia en el comercio mundial, siquiera alguna de las formas de manifestarlo pueda parecer externamente se asemeje a la "guerra de las Galias".