

LA RONDA URUGUAY Y LA PAC

Miguel Angel DIAZ MIER

LOS más antiguos tratados de lógica señalan que la mejor forma para solucionar un problema es plantearlo con corrección. Posiblemente, las dificultades que se encuentran a la hora de enunciar los datos que caracterizan al comercio de productos agropecuarios en nuestros días hayan hecho que «la primera y más básica de las actividades económicas haya mostrado ser la más resistente a su regulación internacional» (1). Estas líneas pretenden poner de manifiesto algunas de las condiciones internacionales que han de tenerse en cuenta en la consideración de la reforma de la PAC, contribuyendo de esta forma a la búsqueda de soluciones.

I. EL COMERCIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y LAS REGLAS DEL GATT

Quien estudia la amplia literatura existente sobre la regulación del comercio internacional de mercancías o analiza el complejo mundo de las relaciones económicas internacionales acaba encontrándose con las siglas GATT, correspondientes al sistema creado a fines de los años cuarenta y que, con modificaciones y adaptaciones, perdura hoy. Un recordatorio sucinto de su significado y su historia permitirá centrar una cuestión previa: ¿Son aplicables sus normas al comercio de productos agropecuarios?

El análisis del sistema GATT ha de considerar que esta denominación engloba varios aspectos: *a)* un acuerdo internacional que refleja unas condiciones contractuales pactadas entre las partes contratantes (países firmantes del mismo); *b)* una institución de naturaleza comercial; *c)* un foro de negociaciones comerciales, y *d)* un conjunto de principios inspiradores y de reglas pactadas que están presentes en los intercambios comerciales y en su regulación nacional.

Como acuerdo internacional, el GATT establece unos derechos y obligaciones para los firmantes. Sin entrar en un análisis detallado de aquéllos, sí puede decirse que tales derechos se plasman en una reducción de barreras al comercio internacional mediante una negociación simultánea, y que tienen unas contrapartidas (básicamente el respeto de las normas y la contribución a la eliminación de las barreras nacionales). Hay que indicar que precisamente estas obligaciones son frecuentemente aducidas por las administraciones nacionales como argumento frente a impulsos aislacionistas o proteccionistas.

Las negociaciones comerciales han buscado el des-

mantelamiento de las barreras que suponen trabas al comercio. Desde su comienzo, han sido ocho las rondas de negociación que se han celebrado, destacando en las primeras los esfuerzos por reducir los derechos arancelarios y en las dos últimas, especialmente en la séptima (1973-1979), los intentos de someter a reglas internacionales pactadas medidas no arancelarias. En la actualidad, y desde 1986, se lleva a cabo la octava ronda, conocida como Ronda Uruguay.

Los principios que inspiran el GATT son los de no discriminación entre partes contratantes, igualdad de trato entre mercancías nacionales y extranjeras importadas, y transparencia o publicidad en la normativa nacional de cada parte (2). Todos ellos se aplican a un conjunto de instrumentos que se han ido negociando a lo largo del tiempo, y que afectan a materias tales como los derechos *antidumping*, la valoración en aduana, las subvenciones, los obstáculos técnicos al comercio, las compras gubernamentales y las licencias de comercio. La importancia de tales instrumentos radica en que las legislaciones aplicables a estas cuestiones en los países firmantes han de someterse a las normas pactadas (3).

Se debe destacar que, por su propia filosofía y desarrollo, el sistema GATT descansa en unas hipótesis que merece la pena subrayar: *a)* se consigue el máximo de los beneficios del comercio internacional en aquella situación en que las decisiones de importación o exportación son tomadas por agentes económicos que responden a las señales del mercado; *b)* el instrumento más apropiado e importante de intervención pública para ajustar el precio entre las importaciones y la producción nacional es la aplicación en frontera de un impuesto conocido y no modificable; *c)* después de haber sido gravadas en frontera, las mercancías importadas tienen un derecho ilimitado para competir con las mercancías producidas en el país importador; *d)* otras formas de intervención dirigidas a limitar la acción del mercado, y en especial las restricciones cuantitativas a las importaciones o exportaciones, únicamente son aceptables como mecanismos de emergencia (para proteger la balanza de pagos, por ejemplo), y *e)* la intervención del sector público en el mercado ha de realizarse sin discriminación entre fuentes o destinos (4).

La primera consecuencia que se puede extraer de cuanto antecede es rotunda: en un sentido formal, el Acuerdo General se aplica tanto al comercio de productos agropecuarios como al de otras manufacturas (5). La afirmación, sin embargo, ha de matizarse. Desde el punto de vista normativo, existen una serie de artículos del GATT que suponen un tratamiento especial de la agricultura. El primero de ellos se refiere a las restricciones cuantitativas, prohibidas en general. Pero en dos situaciones distintas —penuria alimenticia, y exceso de producción agrícola y protección de los agricultores nacionales contra la competencia extranjera—, un país que cumpla las condiciones que se indican puede tomar medidas de restricción de las importaciones. Tales condiciones son: que no constituya una prohibición, que se

aplique a productos similares, que sean necesarias para la aplicación de restricciones de la oferta, que sean públicas y que no baje la relación entre el total de importaciones y el total de producción más allá de la que se esperara razonablemente en ausencia de restricciones. En la práctica, muy pocos países han utilizado esta posibilidad (6).

El segundo artículo se refiere a las subvenciones a la exportación. Tal como se han desarrollado los artículos correspondientes, las subvenciones que afectan al comercio mundial de productos manufacturados no resultan compatibles con el Acuerdo General. En el caso de productos agrícolas, sin embargo, el compromiso que aceptan las partes contratantes es que la parte que subvenciona las exportaciones de un producto no ha de obtener como resultado de tal subvención «más que una parte equitativa del comercio mundial de exportación» del producto. La dificultad de medir tal concepto, incluso introduciendo criterios como la desviación de exportaciones, es una de las cuestiones esenciales a negociar en la nueva ronda de negociaciones.

El tercero se refiere a las limitaciones aceptadas en razón de la salud de las personas y de la protección de la naturaleza. Esta excepción ha sido invocada para justificar una serie de medidas sanitarias y fitosanitarias. La práctica, no obstante, pone de manifiesto, en opinión de muchos especialistas, que se ha abusado en el pasado de lo que se entiende por protección de la salud.

Una segunda observación de carácter general se debe indicar a continuación. En el mundo de los principios, aun con las excepciones indicadas, no puede decirse que se encuentre una justificación para establecer la no aplicación del Acuerdo a los productos agropecuarios; la práctica ha sido diferente. Como señala Tangermann, «se han aplicado, especialmente en las cuestiones de acceso a los mercados y competencia en las exportaciones, formas que vulneran las disciplinas del GATT o que están en contradicción con las normas del Acuerdo» (7).

II. LAS POLITICAS AGRICOLAS Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

Con notable perspicacia, L. V. Barceló (8) ha señalado que los cambios estructurales en la agricultura pueden responder a tres grandes modelos: a) el derivado del «problema de los alimentos»; b) el de las situaciones conocidas como de «problemas agrarios», y c) finalmente, el que denomina «problema de ajuste agrícola». Sin entrar en el análisis de sus características, podría decirse que cada uno de ellos tienen un reflejo en el comercio internacional. La necesidad de proporcionar alimentos a una determinada población justifica una tendencia a las importaciones y su corolario de exportaciones para otros países. La época del «problema agrario» constituye, en líneas generales, una situación de mayor proteccionismo.

Naturalmente, estas situaciones no son homogéneas ni simétricas entre los distintos países, lo cual constituye un factor importante a la hora de justificar, desde el punto de vista nacional, las políticas agrícolas. De esta manera, pueden distinguirse varios grupos de países que tienen diversos grados de desarrollo respecto a las producciones de zona templada, que son precisamente las que plantean graves problemas de competencia en el comercio mundial (cereales, carne y productos lácteos). Existen países con déficit de producción que necesitan importar los excedentes de otros, y en los que se registran tensiones por las diversas ayudas. En el extremo opuesto, otros países, a través de mejoras continuadas en las técnicas productivas, han conseguido cifras impresionantes de rendimientos con excedentes de producción. Entre ambos grupos existe una extensa gama de países que han superado la etapa del «problema de alimentos» y que, mediante muy diversos instrumentos de estímulo, han conseguido cifras de producción que pueden satisfacer las necesidades de sus poblaciones. Ciertamente, algunos de ellos han consistido en la utilización de técnicas proteccionistas de muy diversas características.

En buen número de casos, y en situaciones y períodos varios, los excedentes de producción han buscado salida en los mercados internacionales, registrándose en éstos, a lo largo del tiempo, situaciones muy complejas en precios y cantidades, pues no se puede olvidar que, además, una característica estructural de la agricultura es su dependencia de condiciones no controlables por los productores, lo que provoca oscilaciones en las cantidades ofertadas (9).

Dos aspectos más merecen ser destacados. En primer lugar, buena parte de los países han relacionado su política agrícola con diversos objetivos socioeconómicos. Se pueden recordar la garantía de formas de vida, la seguridad en los suministros, la política de rentas, la de defensa, la protección del medio ambiente, etc.; y, como ha destacado un buen especialista en temas del GATT, «en muchos países desarrollados, los intereses de los productores están organizados de manera mucho más efectiva que los de los consumidores, y el apoyo al proteccionismo agrícola es considerablemente más amplio que el que se esperaría de la dimensión relativa de la población rural» (10). No resulta fácil sistematizar una enumeración de tales objetivos y de sus diversas combinaciones, aunque la literatura ofrece buenos ejemplos.

Un segundo aspecto pone en relación cuanto antecede. Las políticas agrícolas tienen una alta dependencia de los movimientos de los mercados internacionales, debido a su impacto en la formación de los precios interiores y en la orientación de las líneas de producción. En efecto, se debe destacar que variaciones relativamente débiles en las cifras de oferta y demanda originan fluctuaciones importantes en los precios y desestabilizan los equilibrios agroalimentarios (11).

Todas estas circunstancias, valoradas en grados di-

CUADRO N.º 1

TIPOS NOMINALES DE PROTECCION EN LA AGRICULTURA

País	TIPOS NOMINALES DE PROTECCION EN LA AGRICULTURA							
	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1984	1986
Japón	18	41	69	74	76	85	102	210
Comunidad	35	37	45	52	29	38	22	63
Francia	33	26	30	47	29	30	12	46
Alemania	35	48	55	50	39	44	25	75
Italia	47	50	66	69	38	57	49	86
Holanda	14	21	35	41	32	27	20	67
Reino Unido	40	37	20	27	6	35	15	58
Dinamarca	5	3	5	17	19	25	15	54
Suecia	34	44	50	65	43	59	36	63
Suiza	60	64	73	96	96	126	153	260
Estados Unidos	2	1	9	11	4	0	6	6

versos y en coyunturas económicas muy diferentes, han llevado a los países a la adopción de una panoplia de medidas con alcance y dimensiones muy variadas. Por ello, se ha señalado el carácter «diferente» de las cuestiones agrícolas (12) y el hecho de que éstas no se hayan incluido con el mismo nivel de disciplina internacional que otros sectores en anteriores rondas de negociaciones del GATT.

No resulta fácil, en definitiva, indicar características aceptadas internacionalmente, y con generalidad, para los problemas del comercio de productos agrícolas. Los cuarenta años de historia del GATT han sido testigos de muchos estudios y de intentos de llegar a difíciles definiciones de los problemas de este comercio. Se ha señalado que «las políticas nacionales que separan los precios interiores de los internacionales y la carencia de un compromiso multilateral serio para liberalizar el comercio de estos productos constituyen las principales causas de los desequilibrios en la producción y el comercio, del deterioro de los precios y de una asignación de recursos errónea» (13); y esta afirmación solamente recoge una opinión con amplia aceptación.

Dentro de estos esquemas puede situarse la PAC, que, en su actual y bien conocida estructura, no facilitaría, tal como han destacado autores de los llamados países «eficientes» (14), el acceso a los mercados, y que, mediante subvenciones, busca la colocación de los excedentes en los mercados de terceros países. Así, la asignación de recursos no se basaría en las ventajas comparativas, sino en la capacidad para conceder subvenciones, lo que hace que la competencia con otros exportadores se haya situado cada vez más cerca de los términos de una competencia entre tesoros nacionales.

Por último, cabe señalar, respecto a las relaciones internacionales que se refieren al comercio de productos agrícolas, que ha de destacarse la presencia de un gran número de reglamentaciones y medidas sanitarias y fitosanitarias que se utilizan como barreras proteccionistas

encubiertas. Un estudio realizado por Honma y Hayami, en 1986 (15), muestra que los tipos nominales de protección en la agricultura en países industrializados han crecido espectacularmente desde 1955 hasta dicho año (cuadro n.º 1).

III. LA PREPARACION DE LA RONDA URUGUAY

El final de la Ronda Tokio (1979) no supuso una solución automática de todos los problemas del comercio mundial. Se habían conseguido en ella unos determinados resultados que contribuían a una mayor liberalización del comercio internacional (reducción de aranceles) y al sometimiento a normas internacionalmente pactadas (los códigos señalados) de ciertas barreras no arancelarias. Pero desde 1980 se manifestaban tres clases de motivos que apuntaban a que no se registrase una satisfacción general con estos logros: a) el clima general creado tras las crisis energéticas de los años setenta no contribuía al optimismo económico; b) habían ido surgiendo en el mundo unos esquemas y situaciones comerciales distintos a los de años anteriores (nuevas formas de comercialización, nuevos temas en la vida internacional, como el comercio de servicios), y c) no se había entrado a fondo, en opinión de muchos países (especialmente los de menos desarrollo), en algunos temas clave, como el tratamiento especial y diferenciado para esos mismos países; y, desde luego, el gran tema no resuelto en la ronda para muchos países era el del comercio de productos agrícolas (16).

Como queda dicho anteriormente, el comercio de productos agropecuarios se había considerado algo *sui generis*, lo que se traducía en que las normas y disciplinas de aplicación a otros sectores no se aplicaban a la agricultura. Muy pronto iban a surgir, a lo largo de los años ochenta, una serie de litigios o diferencias comerciales que enfrentaban, dentro de la institución y a través de

su mecanismo de solución de diferencias, las concepciones de los países de mayor apertura comercial con las prácticas restrictivas de otros. No se puede ocultar que muchos de los componentes de la PAC fueron puestos en tela de juicio por muchos países (los derechos variables a la importación, las restituciones a la exportación, etcétera).

Las partes contratantes, conscientes de la necesidad de mejorar los temas no resueltos en 1979, reunidas en sesión ministerial en 1982, iniciaron un programa de trabajo basado en un objetivo: era preciso adecuar a las normas y disciplina del GATT ciertas prácticas que quedaban, de hecho, fuera de ellas —sobre todo, las restricciones cuantitativas y la agricultura—, a la vez que se debía entrar en la consideración de los «nuevos» problemas del comercio internacional. Desde 1982 a 1984, los países miembros llevaron a cabo un programa de trabajo que supuso, en buena medida, la aportación de las informaciones internacionales necesarias para una negociación comercial en sentido estricto; esto es, tendente a producir obligaciones.

Así, en 1986, tras un proceso de preparación muy ambicioso, pues los participantes pretendieron que entrasen en la órbita de las negociaciones multilaterales todos los problemas del comercio mundial, se llegó a la declaración de Punta del Este, que constituye el punto de partida de la Ronda Uruguay. Básicamente, en ella se buscaba la mejora de las normas internacionales que reglamentan el comercio de mercancías y el desarme de las barreras que impiden el libre comercio, al tiempo que se lanzaba una negociación para reglamentar el comercio de servicios. En el dominio específico de los productos agropecuarios, se pretendía: 1) «dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios, mediante la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relaciones con los excedentes estructurales», y 2) «lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afectan al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas» (17). Esto se lograría específicamente mediante la reducción de obstáculos a las importaciones, una mayor disciplina en la utilización de subvenciones directas e indirectas, y la reducción de los efectos desfavorables de las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias.

Estas negociaciones, como se ha visto, omnicomprendivas de los sectores y técnicas comerciales, estarían regidas por unos principios que deben tenerse en cuenta a la hora de examinar las diversas posiciones de los países participantes. Entre ellos destacan el de transparencia del proceso negociador, la consideración de éste como un todo único, la búsqueda del equilibrio de concesiones y la consideración de la situación de los países en desarrollo. En definitiva, de una forma implícita, se pretendía que las ventajas que algunas partes negocia-

doras pudieran obtener en algunos ámbitos sirviesen como pago de las concesiones que hubiesen de realizar en contrapartida.

Así, con J. A. Castillo, podían distinguirse varias situaciones específicas: 1) los países en desarrollo que buscaban un mejor acceso a los mercados de sus clientes (países desarrollados) en productos agropecuarios, tropicales, vestido y textiles, y en los recursos obtenidos de la explotación de recursos naturales (minería, forestales y pesca), sin otorgar a cambio grandes concesiones en otros ámbitos del comercio de productos; 2) Australia y Nueva Zelanda, como países denominados «eficientes» en la producción agrícola, buscaban igualmente la apertura de mercados para sus productos agropecuarios, proporcionando, en contrapartida, un mayor acceso en sus mercados a las importaciones de productos industriales; 3) Estados Unidos buscaba la mejora de sus exportaciones en productos agropecuarios e industriales, la seguridad de las inversiones en el exterior, evitar la piratería de la propiedad intelectual y asegurar para su comercio de servicios una mayor liberalización; 4) Japón pretendía la apertura de los mercados que le estaban siendo cerrados, proporcionando como contrapartida una apertura, relativamente pequeña, de su mercado para productos agropecuarios y de pesca; 5) la CE era consciente de que habría de disminuir la protección que la PAC otorgaba a sus producciones agropecuarias, y de que, igualmente, debería conceder una mayor apertura de sus mercados a productos industriales de tecnología menos avanzada (textiles, etc.), mientras que, en contrapartida, debía ganar en la exportación de productos de marca, en la protección de la propiedad intelectual y en el comercio de servicios.

Iniciado el proceso de negociación en 1987, todos los ámbitos y sectores se dividieron en quince grupos especializados, cuyas tareas debían terminar en 1990, tras las fases lógicas de cualquier negociación (acopio de información, presentación de solicitudes y negociación en sentido estricto). En 1989, y de acuerdo con la declaración de Punta del Este, tales grupos presentaron unos primeros resultados que habrían de ponerse en práctica como anticipo de los resultados finales. Las grandes dificultades se centraron en cuatro de los quince grupos de negociación (textiles, subvenciones a la exportación, servicios y, sobre todo, agropecuarios). Para estos últimos, la negociación se dirigía a objetivos a largo plazo —establecimiento de un sistema de comercio de productos agrícolas equitativo y orientado por el mercado, iniciación de un proceso de reforma mediante la negociación de compromisos sobre la ayuda y protección—, a objetivos a corto plazo —el compromiso de no sobrepasar los niveles entonces existentes de ayuda interna— y a la armonización de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias (18).

Al evaluar estas acciones parciales en el caso específico de la PAC, se ha señalado que el proceso de reforma, iniciado en 1984, se dirigía a la reducción de las ayudas directas a las agriculturas comunitarias y, a largo plazo,

a la de las restituciones a la exportación. En uno y otro caso, deberían lograrse mediante negociaciones internacionales (19); es decir, que ya desde esa fecha se pensaba en la CE en una contribución positiva a las negociaciones internacionales.

Tras la citada fecha, los quince grupos de negociación quedaron reducidos a siete: acceso al mercado, textiles, reglas y disciplinas del GATT, propiedad intelectual, servicios, problemas institucionales y agricultura; los cuales, en definitiva, han tratado de hacer operativos los mandatos recibidos, presentando elementos de negociación definidos, que son claves para los resultados finales.

Ciertamente, en el análisis realizado de las posiciones de los países participantes, se ha señalado que la CE deberá realizar contribuciones en ciertos dominios para obtener ventajas en otros. En esta línea, y como es bien conocido, se establecerá una relación de la oferta negociadora que presente con las cuestiones específicas de reducción de las medidas de apoyo interno y de reducción de las subvenciones a la exportación; y no es de extrañar que se entre de lleno en las propuestas internas para la reforma de la PAC.

Se ha señalado el peligro de la tendencia hacia una Europa encerrada en sí misma, que busque la realización de un gran mercado interior con independencia de compromisos internacionales (la idea de la Europa-fortaleza). Esa idea ha sido reiteradamente desechada por los responsables de la CE, que han indicado su voluntad de acompañar las reformas internas del mercado a la liberalización internacional, lo que hace pensar que la reforma de la PAC habrá de contener los elementos que se precisan hoy en la Ronda Uruguay: sustitución de ciertas medidas no arancelarias de protección por derechos arancelarios, reducción de las ayudas directas a las exportaciones, etc. La gran discusión en la actualidad se centra en las medidas de ayuda de carácter indirecto (medidas de zona gris), como las ayudas a la formación o a la investigación, cuyos impactos sobre el comercio exterior son difíciles de evaluar.

En definitiva, en un tema tan complejo como las políticas agrarias, cuya interrelación con multitud de facetas (política fiscal, política de ventas, política de medio ambiente) es evidente, se introduce con enorme fuerza un elemento internacional. Las grandes líneas de todo esto —en el sentido de eliminación (aunque se discuta su grado, su intensidad y su plazo) de las medidas de protección y de ayuda a las exportaciones— son evidentes, y tienen un impacto notable sobre las decisiones del mercado interior. Los detalles de la realización práctica de los objetivos a largo plazo, con su influencia sobre sectores y grupos, continúan absorbiendo las preocupaciones de quienes, por otro lado, veían necesaria la reforma de la PAC. Se ha producido así una relación entre los aspectos internacionales y nacionales, buscando, sin duda, un mejor acomodo de la agricultura a los signos del mercado. Que los agentes económicos conozcan esta relación, así como las implicaciones de

otros ámbitos de la Ronda Uruguay en el entorno en que habrá de configurarse la PAC, constituye una necesidad.

NOTAS

(1) McGOVERN, Edmond, *International trade regulation*, pág. 447.

(2) No es fácil encontrar manuales respecto al GATT. Pueden destacarse las obras de JACKSON, DAM y HUDEC, así como las del citado McGOVERN, en lengua inglesa, y de JULLIARD, FLORY, y CARREAU en francés. Resulta preciso además conocer el texto del Acuerdo General y los desarrollos posteriores (serie IBDD del GATT).

(3) El conjunto de instrumentos negociados y los textos básicos forman lo que se ha llamado el «sistema comercial».

(4) Estos principios son señalados por R. de C. GREY en «The decay of the trade relations system», en R. H. SNAPE (ed.), *Issues in World trade policy*.

(5) En este sentido, son especialmente significativas las opiniones de S. TANGERMAN en *The new GATT round of multilateral trade negotiations*, Kluwer Law, 1991, y de M. FLORY en «Politique agricole commune et construction communautaire», *Economica*.

(6) Un caso notable es la concesión —en 1955!— de una derogación a Estados Unidos, tema polémico utilizado frecuentemente como arma negociadora en la Ronda Uruguay.

(7) S. TANGERMAN, *ob. cit.*, pág. 246.

(8) L. V. BARCELÓ, *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*, MAPA, 1991.

(9) Resultan muy significativos al respecto los estudios de instituciones internacionales, y en especial de la FAO y la OCDE.

(10) McGOVERN, Edmond, *ob. cit.*

(11) Véanse los trabajos de B. PHILLIPPE, «Politique agricole européenne et marchés mondiaux», y de J. RAUX, «Politique agricole commune et construction communautaire».

(12) Véase, por ejemplo, T. E. JOSLING, *Agriculture in the Tokyo Round Negotiations*, Thames Essays.

(13) Documento presentado por la Secretaría del GATT en la Ronda Uruguay.

(14) Véase la obra citada de R. H. SNAPE.

(15) Recogido por D. GREENAWAY y otros en *Global protectionism*, MacMillan, 1991.

(16) La literatura al respecto es muy abundante. Véase, principalmente, la producida por el Trade Policy Research Center y las obras de CLINE.

(17) Declaración de Punta del Este.

(18) Doc. GATT MIN.TNC/11. Se debe destacar la complejidad del esquema negociador, que pretendió realizar la medición del llamado «equivalente-subsidación» de las medidas de apoyo a la agricultura.

(19) Véase la obra citada de CARREAU, FLORY y JULLIARD.