

**LAS PROPUESTAS
DE LIBERALIZACION
DEL COMERCIO MUNDIAL
AGROPECUARIO.
UNA APROXIMACION
CUALITATIVA (*)**

Por
JOSE M.^a GARCIA ALVAREZ-COQUE (**)

I. INTRODUCCION

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, en el marco del Acuerdo General para Aranceles y Comercio (GATT), se ha diferenciado de las rondas anteriores en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se ha dado inicio a un intento de liberalizar el comercio internacional de productos agrarios, a través de la supresión de las excepciones contempladas para el sector agrario en el cumplimiento de determinados artículos del Acuerdo. En segundo lugar, las negociaciones se han centrado no sólo en la reducción de restricciones a la importación, sino también de las subvenciones a la exportación, así como de todo tipo de ayudas internas con algún efecto distorsionador en el comercio internacional de productos agrarios.

(*) El autor agradece el apoyo prestado por la Secretaría de Estado de Comercio en la recopilación de documentos básicos sobre la Ronda Uruguay así como la financiación por parte de dicho organismo de un estudio colateral que ayudó a definir la argumentación del presente artículo. El autor se ha beneficiado también de las opiniones de Luis Vicente Barceló, Raul Compés, Agustín Ferreira y Bárbara Möhlendick. Cualquier error en el texto es responsabilidad exclusiva del autor.

(**) Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria, Universidad Politécnica de Valencia. La visión final del artículo se redactó cuando el autor era investigador en IFPRI (Washington D.C.) en el marco de una estancia financiada por la Dirección General de Política Científica.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 155 (enero-marzo 1991).

En abril de 1989 (mid-term-review), es decir, dieciocho meses después del comienzo de las negociaciones, se había llegado a un primer acuerdo de reducción sustancial y progresiva de las ayudas al sector agrícola. Sin embargo, no se llegaron a concretar los procedimientos a través de los cuales se abordaría dicha reducción, lo que ya presagiaba un posible fracaso de la Ronda, como así ocurrió en la cumbre de Bruselas de diciembre de 1990.

En resumen, dos han sido las principales posiciones enfrentadas. De un lado, EE.UU. y la mayoría de los socios del GATT proponían la rápida y definitiva eliminación de las subvenciones a la exportación, así como la utilización de aranceles como única medida de protección en frontera, a ir reduciendo progresivamente. De otro lado, la Comunidad Europea (CE) no ha aceptado ningún principio de acuerdo que comprometa los fundamentos de la PAC. Un rasgo común de las diferentes posiciones es que las propuestas de reducción de las ayudas por parte de cada socio negociador han evitado poner en cuestión los fundamentos de su propia política agraria nacional. Dada la diversidad de políticas aplicadas, las propuestas de cada parte implicaban que tendrían que ser los demás socios negociadores los que adoptasen serias reformas en sus políticas.

En este artículo analizamos las posiciones de la CE y EE.UU., tal como eran expresadas en la recta final de las negociaciones. Nuestro objetivo es múltiple. En primer lugar, se trata de señalar cuáles eran los principales temas de conflicto entre las posiciones americana y comunitaria, lo cual nos servirá de referencia para evaluar el alcance y la factibilidad de un eventual acuerdo a alcanzar en una prolongación de las negociaciones en 1991 (1). En segundo lugar, se trata de comprender la racionalidad implícita en las distintas propuestas. Tercero, calibraremos hasta qué punto las propuestas presentadas al final de la Ronda constituían un avance o concesión con respecto a posiciones iniciales. Finalmente, cabría abrir una dis-

(1) Cuando se estaba finalizando la redacción del presente artículo (marzo de 1991) el Congreso de los Estados Unidos estaba debatiendo una propuesta del Presidente Bush de prolongación de las negociaciones, mediante la vía del «fast-track», es decir, la concesión al Presidente de poderes para preparar un único documento final de acuerdo a ser sometido a votación del Congreso.

cusión sobre las implicaciones para las políticas agrarias nacionales derivadas de realizar concesiones a la hora de alcanzar un acuerdo.

Cabe advertir que el presente artículo no pretende un análisis de las implicaciones de la liberalización sobre la agricultura española. Más bien se trata de un análisis previo de las distintas perspectivas con que puede observarse el mismo concepto de liberalización. Los efectos del proteccionismo agrario sobre la economía española han sido estudiados en trabajos previos (1'). Los efectos de un desmantelamiento del proteccionismo sobre nuestra agricultura a resultas de las presentes negociaciones podrán valorarse mejor una vez finalizadas éstas. Tampoco entraremos en una valoración cuantitativa de las propuestas norteamericana y comunitaria, puesto que, como se sostiene en el presente trabajo, la principal causa de disensión no radica tanto en la magnitud de la reducción del apoyo, sino en el procedimiento mediante el cual dicha reducción se acometería.

En general, el análisis que sigue será desarrollado tomando como referencia las políticas que se aplican en el grupo de los productos denominados de la zona templada o continentales, que es donde se centra la polémica entre los principales socios del GATT.

II. LAS POSICIONES

A continuación resumimos las principales propuestas de negociación de los principales socios (CE, EE.UU. y grupo CAIRNS).

Esquemáticamente, la posición de la CE en los días previos a la cumbre ministerial de Bruselas de diciembre de 1990 se basaba en los siguientes postulados:

- La «reducción sustancial y progresiva de las ayudas» no supone la eliminación de las mismas. La opción cero no parece

(1') En el caso de España, pueden consultarse entre otros estudios, el trabajo pionero de Barceló, L.V. (1983) y el texto de García Álvarez-Coque, J.M. (1986). También el número monográfico de la revista Información Comercial Española sobre la desprotección agraria (ICE número 666, 1989). Además, habría que referirse a una extensa literatura extranjera sobre los efectos de la liberalización del comercio internacional agrario. A título de ejemplos recientes podemos citar los dos libros de Goldin y Knudsen (1990) y Asisz (1990).

aceptable. Según esta concepción, la agricultura aparecería como un sector que merece ser protegido, no sólo por razones de seguridad alimentaria, sino por otras causas económicas y sociales como el coste social de la desprotección en términos de empleo y renta y el despoblamiento y desertización de las áreas desfavorecidas donde el sector agrícola ocupa todavía un peso importante.

- Noción de globalidad: Las medidas de protección que más directamente inciden sobre la producción deben cuantificarse globalmente, en términos monetarios, en un indicador denominado «Unidad de Medida de Apoyo» (UMA). La UMA sería el instrumento clave para cumplir los compromisos. Ello no quiere decir que no se puedan imponer disciplinas sobre las subvenciones a la exportación (2). La UMA no incluiría las ayudas del FEOGA-orientación, las cuales no se encontrarían, por tanto, sujetas a compromiso alguno de reducción. En realidad, la propuesta de la CE desarrollaba una parte del acuerdo de Ginebra de abril de 1989, que abriría la posibilidad de utilizar una medida global de la ayuda (MGA) como instrumento de cumplimiento de los compromisos de reducción del apoyo. No obstante, restaba por definir los tipos de políticas que comprendería la MGA.
- No cabe, por tanto, alcanzar un compromiso, cualquiera que sea, de reducción de las subvenciones a la exportación. Ello no significa que éstas no deban someterse a disciplina o que las diversas partes informen sobre las reducciones proyectadas de los subsidios a la exportación en los próximos años. Adviértase que una previsión del montante de ayudas a la exportación no comporta necesariamente compromiso alguno sobre el ritmo de reducción (3).

(2) «Para la Comunidad, las medidas de protección en la frontera y los reintegros por exportaciones son parte integral de su sistema de doble precio en el que esos dos elementos están inseparablemente unidos a la ayuda general» (Declaración de la Comunidad Europea en el GATT del 19 de julio de 1990).

(3) La propuesta de negociación de la Comisión del 4 de octubre de 1990 hablaba de un «ajuste concomitante de las restituciones a la exportación». Es decir, no un ajuste «más rápido que otras formas de ayuda» como sostenía el proyecto de texto del presidente del GN-5 de julio de 1990.

- Los pagos compensatorios, que son la base de la política de precios de los grandes exportadores, EE.UU., Canadá y Australia, deberían transformarse en equivalentes arancelarios (4).
- La tarificación debe recoger un elemento corrector de las fluctuaciones del mercado internacional. Las fluctuaciones del tipo de cambio deben ser absorbidas totalmente por el elemento corrector (5).
- Los conceptos de tarificación y reequilibrio deben relacionarse sin necesidad de un aumento de la UMA global. Esto hace referencia a la insistencia comunitaria en reclamar la aceptación por el GATT de un arancel a la importación de granos oleaginosos que permitiese una protección más equilibrada a la producción interior de materias primas para alimentación ganadera.

En cuanto a la posición de los EE.UU., se ha mantenido casi invariable sobre las siguientes premisas:

- Las reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección a la agricultura significan una disminución sistemática y continuada de las ayudas al sector agrario (6).
- La MGA no es un instrumento para hacer cumplir los compromisos. Debe limitarse únicamente a las ayudas internas. Las negociaciones deben realizarse independientemente en cada frente (7).

(4) Véase el documento de la Comisión sobre arancelización y reequilibrio (266 TAR05.90 IFF, Rev. 07/6/90) o el proyecto de propuesta de negociación del 4 de octubre de 1990. Este último documento matiza la conversión de pagos compensatorios en aranceles, limitándola en los casos en que pueda haber una incidencia negativa sobre el consumo.

(5) El elemento variable se calcula de modo que absorba totalmente las fluctuaciones monetarias (tipo de cambio constante al nivel medio de 1986/88). Además, la propuesta de la Comisión del 4 de octubre añadía un elemento variable que corregiría las fluctuaciones monetarias.

(6) La declaración de los EE.UU. del 23 de julio de 1990 (documento GATT MTN.GNG/NG5/W/180), manifestaba que «por progresivas se entiende que todos los participantes se comprometen a efectuar esas reducciones de manera continuada y no simplemente cuando las condiciones del mercado las hagan tolerables».

(7) «Es imperativo que contemos con disciplinas diferenciadas y específicas sobre el acceso de las importaciones y las subvenciones a la exportación, así como sobre la ayuda interna» (declaración del 23 de julio). El primer juicio norteamericano sobre la propuesta de reducción planteada por la Comisión (4 de octubre de 1990) manifestaba que «si bien la propuesta de la CE hace mención por separado de las áreas de protección fronteriza y subvenciones a la exportación, ofrece muy poco respecto a disciplinas separadas».

- Los efectos distorsionadores del comercio de las subvenciones a la exportación son los más perniciosos. Deben, por tanto, ser desmanteladas a un ritmo más rápido que el resto de políticas (8).
- Los pagos compensatorios son un mecanismo de ayuda interna. Su conversión en equivalentes arancelarios está fuera de lugar.
- No cabe hablar de elementos correctores variables en la tarificación. Sólo de conversión de medidas en frontera de equivalentes arancelarios a consolidar. Según los EE.UU., aceptar el esquema comunitario de arancelización (elemento fijo más variable) equivaldría a una «codificación» de los gravámenes variables. Las fluctuaciones de los precios internacionales pueden tenerse en cuenta a través de cláusulas de salvaguardia (las cuales deberían ser «notificadas» según el proyecto de texto del Presidente del GN 5) (9).
- La noción de reequilibrio es incoherente con la idea de reducción de las ayudas.

Las premisas señaladas en el apartado anterior incluyen los elementos que más alejaban una de otra a las posiciones de los EE.UU. y la CEE. Hemos destacado las propuestas de estos dos socios del GATT puesto que el éxito de las negociaciones depende, en gran medida, de un acuerdo entre ambas potencias comerciales. Una innovación de la Ronda Uruguay a destacar es la participación del denominado grupo CAIRNS, formado por trece países exportadores comprometidos con el libre comercio, nueve de los cuales pertenecen al grupo de países en vías de desarrollo, algunos de ellos de América Latina. Básicamente, la posición del grupo CAIRNS ha coincidido con la de EE.UU. en apoyar las líneas maestras del men-

(8) En esto coincidía plenamente con el proyecto de acuerdo del presidente del grupo de negociación 5 (Documento GATT MTN.GNG/NG5/W/170 11 de julio de 1990).

(9) Las cláusulas de salvaguardia serán aplicables en caso de «alzas de las importaciones o movimientos de los precios mundiales, expresados en moneda nacional, que sobrepasen los límites que se han de convenir» (Proyecto de texto del presidente del GN 5 del 11 de julio). Véase también el documento GATT MTN.GNG/NG5/W/194 del 10 de agosto de 1990, sobre disposiciones de salvaguardia.

cionado proyecto de texto del presidente del GN 5, en lo que respecta a la tarificación, la supresión de excepciones para el sector agrario y la eliminación de los subsidios a la exportación. Algunos de los países menos desarrollados del grupo CAIRNS ven en la Ronda una oportunidad única para mejorar sus posibilidades de acceso a los mercados internacionales, lo cual es vital para su recuperación económica. Los países del grupo han ejercido una significativa influencia a lo largo de las negociaciones, principalmente en las etapas intermedias de la Ronda (cumbre de Montreal, diciembre de 1988). Así, Argentina, junto a otros países en vías de desarrollo, ha vinculado la posibilidad de alcanzar acuerdos en otros capítulos de la Ronda como servicios o propiedad intelectual a la consecución de un acuerdo satisfactorio en el capítulo agrícola.

Junto a las causas de disensión profunda, señaladas anteriormente, pueden señalarse otros elementos que han diferenciado a los dos principales agentes negociadores pero que, a nuestro juicio, son susceptibles de solución. Así, puede discutirse si las siguientes causas de disensión entrañan elementos de fondo en el abismo de las posiciones negociadoras:

- La CE defiende que la preferencia comunitaria debería ser tenida en cuenta en la definición de los equivalentes arancelarios. Esto se refiere al cálculo del precio interno relevante para el cálculo de los equivalentes arancelarios. Se trata de dirimir si los equivalentes arancelarios se calcularán a partir de los aranceles equivalentes estimados sobre la base de los precios de intervención (aumentados en un porcentaje) o sobre la base de los precios percibidos.
 - El período de referencia. Recordemos que, a partir del acuerdo de Ginebra de abril de 1989, se reconoce como «crédito» la reducción de las ayudas efectuadas desde el inicio de la presente ronda de negociaciones. Queda, no obstante, por clarificar el período de referencia. Para la CE, el crédito reconocido en el «mid-term review» sólo podría ser operativo con períodos de referencia no posteriores a 1988. Incluso debería tomarse un período anterior, como el año 1986 o, al menos, el trienio 1986/88.
-

- Las políticas a incluir en la MGA. La CE defiende la no inclusión de las ayudas a la inversión en el grupo de medidas «ámbar», es decir, aquel conjunto de medidas sujetas a disciplinas. En cambio, según la CE, los programas de apoyo a los ingresos deberían ser incluidos en la MGA.
- La reducción de la ayuda se aplica, según la CE, a los productos excedentarios con superávit estructural (aplicación de la UMA). Los demás serán sujetos a compromisos equivalentes a negociar caso por caso (10).
- Las limitaciones a la producción deben tenerse en cuenta de algún modo en el cálculo de la MGA. Ello podría conseguirse sobre todo si la MGA se expresase en términos de cuantía total de la ayuda y no en términos de ayuda por tonelada.

III. ANALISIS DE LAS PROPUESTAS

Hasta septiembre de 1990 no se comenzaron a concretar las propuestas de la CE en cifras. En breves palabras, la posición de la CE ha consistido, a lo largo de la Ronda, en ofrecer compromisos de reducción de las ayudas sin necesidad de poner en cuestión los fundamentos de la PAC. Es más, la posibilidad de hacer valer el «crédito» reconocido en el «mid-term review» así como de considerar la UMA total como instrumento de cumplimiento de los compromisos de reducción, son coherentes con las últimas propuestas de la CE en 1990 que, en parte, implicaban continuar con los procedimientos de reducción ya iniciados con la política de estabilizadores agropresupuestarios.

La Comunidad encaraba la cumbre de Bruselas manteniendo casi intactas sus posiciones iniciales. Compréndase la dificultad de negociar por parte de la Comisión. Aún reconociendo su habilidad negociadora, la posición de este organismo no es fácil ya que debe alcan-

(10) «La reducción de la ayuda y de la protección se aplica principalmente a los sectores con superávit estructural...» (Declaración de la CE del 19 de julio de 1990). Esta posición se ha visto confirmada por la propuesta de negociación de noviembre de 1990.

zar un acuerdo que no comprometa la fachada de la PAC, lo cual se nos antoja complicado. En los próximos subepígrafes vamos a examinar la lógica económica (y, política también) implícita en los distintos planteamientos. Se trata, además, de ver las posibles alternativas que pudieran ser consistentes con los principios del GATT.

Cabe destacar que ninguna de las partes negociadoras contempla una completa desaparición de las ayudas a la agricultura. En otras palabras, la política de precios agrarios no tiene porqué desaparecer como tal tras el final de la Ronda. No obstante, se plantea el interrogante sobre qué políticas son compatibles y cuáles incompatibles con las «normas de buen comportamiento» del código de comercio internacional. Así, se trataría de incluir al sector agrario en las disciplinas del artículo XIX que especifica las condiciones para las restricciones a la importación, el artículo XI que establece la prohibición general de las restricciones cuantitativas, y el artículo XVI, sobre prohibición de los subsidios a la exportación. Sin embargo, las políticas agrarias nacionales de ayuda interna para apoyo a los ingresos agrarios han revelado unos efectos sobre la producción con efectos depresivos sobre los precios mundiales. Ello condujo a que la negociación considerase la reducción de toda ayuda interna que incidiese directamente sobre los incentivos de los agricultores a producir.

La cuestión fundamental estriba en si el compromiso de reducción de las ayudas se realiza de forma coherente o incoherente con los principios del GATT. Hasta el final de la Ronda cada parte se las ha ingeniado para hacer propuestas de reducción de la ayuda que no pusiesen en cuestión su política agraria interna. *El problema para la CE radica en que, si los EE.UU. y otros países exportadores de cereales como Canadá y Australia no tienen la necesidad de modificar su política para ser coherentes con los principios del Acuerdo, no es éste el caso de la CE.* Incluso Japón podría mantener su política de precios administrados para el arroz sin transformar profundamente los fundamentos de su política. Es decir, existen políticas de ayuda interna que conferirían cierta estabilidad a los precios internos de los cereales sin necesidad de incumplir los principios «formales» del GATT. A continuación nos ocuparemos de algunas de las alternativas cuando tratemos el problema del enfoque global de la CE y las ayudas a la exportación.

III.1. *Enfoque global y ayudas a la exportación*

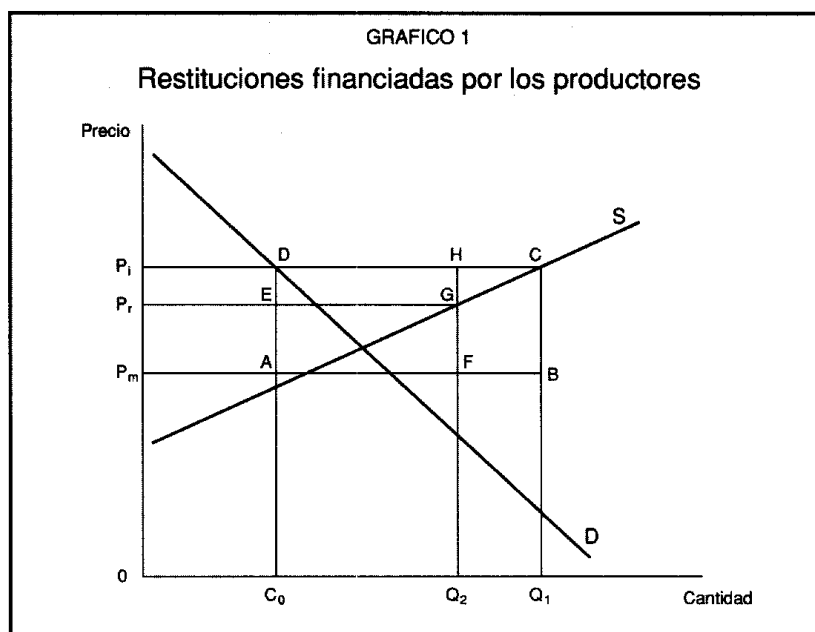
Para la CEE, la aceptación de la UMA como instrumento para hacer cumplir los compromisos de reducción conferiría una enorme flexibilidad a la Comisión para acometer políticas y decidir cómo se desprotege un producto. Así, por ejemplo, puede imaginarse una especie de cartel de productores que imponga tasas de corresponsabilidad (reducen la UMA) que a la vez financian subvenciones a la exportación. Un sistema de PAC, entendido como cartel de productores, se muestra atractivo para algunos economistas agrarios que ven en él la posibilidad de mantener ciertos niveles de protección pero de forma coherente con una reducción del montante de ayuda (11). ¿Es esto una paradoja? Veámoslo.

En el Gráfico 1 se dibuja el equilibrio del mercado interno de cereales de la CEE, asumiendo que se pretende mantener el precio interno P_i por encima del precio mundial P_m . Con el procedimiento que fue tradicional en la PAC durante la primera mitad de los ochenta y que aún constituye la forma principal de operar de la Comisión en la mayoría de los productos de la zona templada, se conceden restituciones que permiten exportar el exceso de oferta $Q_1 - C_0$, cantidad que recibe un reintegro igual a la diferencia entre los precios internos e internacionales. Con esta política, el coste para el presupuesto de la CEE alcanza la cuantía dada por el área rectangular ABCD. Con el agravante de que, con el crecimiento continuado de los rendimientos de cultivo. La producción excedentaria, y con ella el gasto público, tienden a subir si se persiste en mantener los precios al nivel elevado P_i (12).

Una alternativa posible reside en hacer que los productores financien la política de exportación de excedentes. En cierto modo esta alternativa se derivaría de una profundización de las medidas ya adoptadas de estabilización presupuestaria. En la actualidad las tasas

(11) Una referencia ineludible es la ponencia presentada por M.A. Keyzer et alia al VI Congreso Europeo de Economistas Agrarios. El análisis gráfico que sigue a continuación se basa en una discusión más detallada de J. Zeitz y A. Valdés (1988).

(12) Las exportaciones de cereales subvencionadas por la CE se han incrementado en un 40% en las últimas tres campañas, y eso a pesar de las políticas restrictivas adoptadas.



de corresponsabilidad ya se indican en función del grado en que la producción de cereales sobrepasa la Cantidad Máxima Garantizada. Un compromiso mayor podría vincular las tasas de corresponsabilidad a la cuantía de las restituciones totales de modo que se lograra un completo equilibrio financiero. Así, en el Gráfico 1 supongamos que la tasa de corresponsabilidad reduce el precio efectivamente percibido por el productor (tras el pago del impuesto) al nivel P_r , siendo la diferencia $P_i - P_r$ la cuantía del gravamen por unidad de producto. La tasa podría calcularse de modo que el área $P_i P_r G H$ (recaudación total) fuera igual al total de restituciones a la exportación. Si los productores ajustasen su producción al precio P_r , las restituciones equivaldrían en total al área $A F H D$ (el precio interno continúa al nivel protegido P_i) siendo el total exportado la cuantía $Q_2 - C_0$. La ayuda global, en términos de MGA, caería al nivel $P_r P_m F G$, inferior a la inicial $P_i P_m B C$. Pero no sería nula.

Nótese que la reducción de la ayuda, en términos de MGA, sería la misma si el precio de sostenimiento hubiera bajado sencillamente

al nivel Pr sin aplicación de la tasa, conllevando en este caso un menor excedente a exportar pero paradójicamente la necesidad de un reembolso no autofinanciado de subsidios a la exportación. En resumen, nos encontramos con dos métodos alternativos que reducen la MGA en la misma cuantía pero que tienen distintos efectos sobre el comercio internacional y sobre el presupuesto. Así, la reducción de las exportaciones en el método de las restituciones financiadas con tasas de corresponsabilidad vendría dada sólo en la cuantía HC, es decir, lo que disminuiría la cantidad ofrecida. La reducción de la competencia de las exportaciones comunitarias en el mercado internacional sería mayor si simplemente se bajara el precio interno, pero el coste presupuestario no sería autofinanciado. Luego, lo que es conveniente para la CE, porque reduce la presión presupuestaria no lo sería tanto para los EE.UU. que seguirían compitiendo con las exportaciones comunitarias. Y el caso es que ambos métodos reducirían por igual la MGA.

Como vemos, la PAC podría ser observada como un «cartel» de productores que financian una política de discriminación de precios entre el mercado interno y el internacional. Cabe preguntarse qué posibilidades de éxito tendría el proseguir en la línea de «cartelización» señalada. Así, podemos interrogarnos, primero, sobre su compatibilidad con los principios del GATT y segundo, sobre su factibilidad.

Respecto a la primera cuestión, no es difícil comprender el por qué la CE ha mantenido una postura tan reticente a la reducción de las subvenciones a la exportación. En nuestro ejemplo gráfico hemos visto que la presión presupuestaria y la cuantía de la ayuda global pueden ser disminuidas sin necesidad de reducir radicalmente el montante de las restituciones. Una rápida disminución de las mismas repercutiría en una caída de los precios internos políticamente poco aceptables. Las tasas posibilitan además, realizar una discriminación entre pequeños y grandes productores, sometiendo a los primeros a exenciones, como ya se hace en la actualidad. Sin embargo, la persistencia de los reintegros a la exportación transgrede lo que pretende la mayoría de los socios del GATT (incluido Japón) que no es otra cosa que la eliminación de las restituciones.

El sistema de restituciones autofinanciadas permitiría la reducción de las restituciones en cierta cuantía, aunque más como una consecuencia implícita de la política adoptada que como un compromiso específico en la mesa de negociaciones. Además, la progresiva reducción de la protección en frontera devendría inevitablemente en la reducción de los reintegros a la exportación. Un compromiso específico demasiado estricto sobre tales reintegros restaría flexibilidad a la política de «cartelización» planteada. El reequilibrio de la protección dotaría de mayores recursos a esta política, derivados de la recaudación de los aranceles a la importación de granos y tortas oleaginosas (13). Así pues, no resulta extraño que los países exportadores de productos agrarios vean en el tema de la globalidad, planteado por la CE (acuerdo de reducción de la MGA), una forma para reducir la presión presupuestaria contra la concesión de las restituciones.

Un segundo tema a plantear es el relativo a la factibilidad jurídica y política de un sistema de autofinanciación de la política agraria como el explicado en los párrafos anteriores. Un primer problema a nivel internacional se derivaría inmediatamente de la posible no sujeción del sistema a la normativa anti-dumping a incluir en el nuevo Acuerdo. A estas alturas parece claro que una PAC basada en las premisas planteadas no tendría visos de subsistir más que en un plazo de unos cuantos años, si se llegase a un acuerdo de eliminación de las restituciones a la exportación.

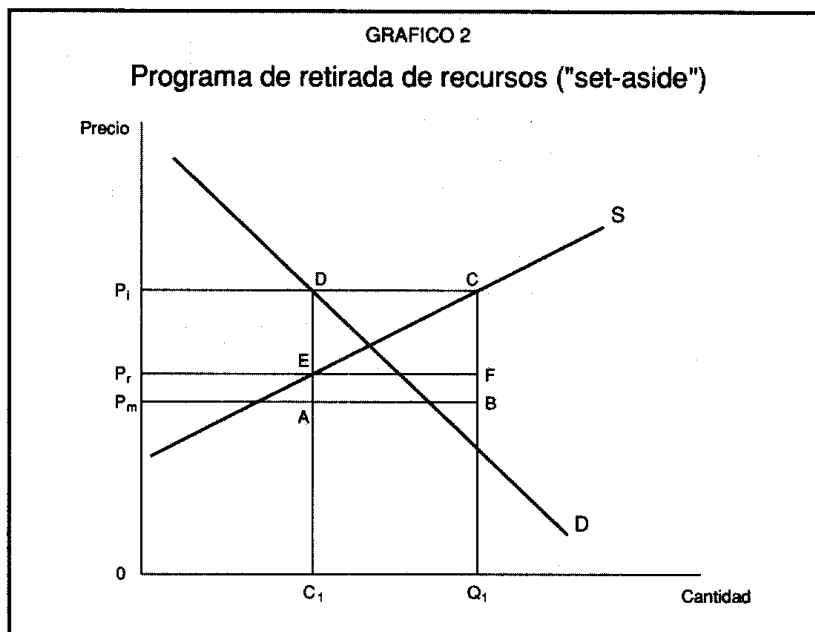
Una alternativa que está tomando fuerza es la de constitución de un verdadero «cartel» privado de productores que se ocupase de la política de regulación de exportaciones. En cuanto al respeto al código internacional de comercio, habría poco que decir en contra de las actividades reguladoras de una organización privada constituida por los propios agricultores. Habría desde luego una especie de «dumping», ya que los precios de los cereales internos a los consumidores (principalmente casas de piensos y ganaderos) se mantendrían por

(13) A un precio de importación de 130 ECU/Tm y teniendo en cuenta las importaciones comunitarias de oleaginosas (granos y tortas) que se aproxima a los 30 millones de toneladas, un arancel ad valorem del 6% supondría 234 millones de ECU, casi 30 mil millones de pesetas. A ello habría que añadir el ahorro de pagos directos en el sector de oleaginosas derivado de la reducción de la ayuda interna.

encima de los precios internacionales. Pero no sería un «dumping» establecido como parte de una política agraria pública. Ello no significa que la Comisión se desentendería de la regulación del sector. Más bien, la CE podría prestar un servicio de organización del cartel, estableciendo sus normas de funcionamiento. Contra dicho «servicio» poco tendría que decir el GATT, puesto que se estaría respetando la «letra» del Acuerdo. Las dificultades al procedimiento surgirían, por un lado, de la propia legislación anti-monopolio de la Comunidad, y, por el otro lado, de la persistencia de un «dumping» que, aunque resultara compatible con la «letra» del GATT, no lo sería tanto en cuanto a su «espíritu».

Otra dificultad a considerar al poner en práctica un cartel de productores, y que está enfrentando ya la propia PAC en su política de estabilizadores agropresupuestarios, es que toda imposición sobre los productores alienta sus demandas en favor de mayores precios de protección. Así, el descontento entre los productores podría minar la viabilidad del cartel y sus posibilidades de autofinanciación. Complementariamente, *un precio de protección por encima del precio internacional sólo parece factible con una suficiente protección en frontera frente a las importaciones*. A medio plazo, la reducción de los equivalentes arancelarios (protección en frontera) va a ser la medida que eventualmente obligue a una disminución de las ayudas a la exportación.

La existencia de protección en frontera es también condición necesaria para que los programas de desviación de recursos (control de la oferta) puedan ser eficaces como mecanismo de apoyo a los precios. Estos programas, plasmados en el caso de la CE a la altura de 1990, en la concesión de las primas de «set-aside», es otro ejemplo de cómo a la agricultura de la CE le podría convenir un enfoque global del apoyo al sector. Teóricamente el sistema presenta enormes ventajas aunque su puesta en práctica comporta no pocas dificultades. En el Gráfico 2 se examinan los efectos del «set-aside». Supongamos que el precio de protección es P_i , mientras que el precio mundial es P_m . Al precio P_i , la producción comunitaria se sitúa al nivel Q_1 , el consumo en C_1 , y por tanto, el excedente a exportar con restituciones alcanzaría la diferencia $Q_1 - C_1$. El coste de las restituciones necesarias para exportar el excedente asciende al área ABCD. Ahora supongamos que se pagan unas primas a la reducción de la produc-



ción (por cada tonelada retirada de la producción) de modo que la oferta se constriñe al nivel de autosuficiencia, es decir producción igual al consumo C_1 . Si tales primas ascendiesen a totalizar el área $EFCD$, lo que implica una prima por unidad de producto retirado igual a $P_i - P_r$, se lograría reducir el coste presupuestario con respecto a las restituciones pagadas en la situación inicial ($P_i - P_m$ por unidad exportada). la medida, con ser todavía costosa, supondría un ahorro presupuestario igual al área $ABFE$. Pero con la ventaja de eliminar completamente las exportaciones subvencionadas y con un beneficio claro para los agricultores que verían sus cuasi-rentas incluso aumentadas (los ingresos serían iguales a los derivados de la venta del producto –área $OC_1 D P_i$ – más las primas de retirada –área $EFCD$ –, mientras que los costes se reducirían por la superficie ahora no cultivada en una cuantía dada por el área $C_1 Q_1 CE$).

Dos problemas pueden aparecer al poner en práctica el sistema. El primero resulta de la conveniencia de pagar las primas por hectárea retirada y no por tonelada, lo que entraña el peligro de que las

hectáreas cultivadas sean las menos productivas, con lo que la disminución de la producción es mínima. Además, los agricultores suelen intensificar la producción en la superficie que les queda. La experiencia norteamericana ha sido larga en este campo y la comunitaria empieza a detectar rigideces que han llevado recientemente a ampliar las primas por «set-aside». Un incentivo adicional introducido por la Comisión radica en fomentar el «set-aside» mediante la exención del pago de las tasas de corresponsabilidad de una parte de la cosecha para los productores de cereal que se comprometan a una reducción del 30% de la superficie. También está en fase de estudio un programa de «extensificación» que pretende la reducción en un 20% de la producción de productos excedentarios de las explotaciones acogidas al programas. No obstante, la Comisión ha advertido que, a pesar de las medidas adoptadas de control de la oferta, la producción de cereales podría alcanzar los 185 millones de Tm en 1995 (14).

Un segundo problema radica en la necesidad de que exista una protección en frontera para que el precio interno pueda mantenerse con o sin control de oferta, al nivel alto P_i . Así pues, con y sin programa «set-aside», los precios internos tenderán a bajar si previamente se dismantela la protección en frontera. No obstante, si el compromiso de reducción del apoyo a la agricultura se acordase en términos de UMA, el «set-aside» presentaría la ventaja de reducir la ayuda total (los pagos por retirada de recursos no se incluyen en la UMA) y a la vez las subvenciones a la exportación.

Como vemos, existe la posibilidad teórica de que puedan aplicarse medidas de control de la oferta y de reducción de la ayuda que, dentro del enfoque global de negociación propugnado por la CE, puedan sostener los ingresos de los agricultores. Sin embargo, hemos visto que sus posibilidades de éxito se ven limitadas por problemas de orden práctico. Podemos avanzar, si se nos pidiese una predicción sobre el futuro de la PAC, que a corto plazo estas políticas persistirán e incluso se intensificarán como mecanismo de apoyo

(14) Véase el libro de C. Caspari y E. Neville-Rolfe (1989).

al sector. No obstante, la reducción de aranceles se revela como el elemento que condiciona a largo plazo el sostenimiento de los precios. En cierto sentido, podemos decir que los precios de sostenimiento de la CE tendrán que ajustarse cada vez más a los precios mundiales si no se quiere soportar un coste elevado (15). Por otro lado, aunque las medidas de control de la oferta fuesen factibles, seguiría siendo el consumidor un agente importante en su financiación, lo cual puede no resultar ni muy justo ni tampoco eficiente. Por ello, una opción a tener en cuenta sería la puesta en práctica de un sistema de pagos compensatorios; que haría recaer el coste de la política en el contribuyente.

A pesar de todo, es preciso reconocer que el enfoque global de la CEE, imbuido en el concepto de UMA, presenta un gran atractivo debido a que posibilita medir el esfuerzo (sacrificio) de cada país en el proceso de reducción de la ayuda. Una propuesta de reducción de las ayudas incluidas en una medida global como la UMA siempre es atractiva, precisamente por su globalidad. El proyecto de texto del presidente del GN 5 del 11 de julio de 1990 ponía énfasis, al contrario, en la reducción de las subvenciones a la exportación a un ritmo superior al de resto de las formas de protección. Esta parece ser una postura de fuerza y posiblemente el acuerdo pueda radicar en una aceptación de la CE de una desvinculación entre los frentes de subvenciones a la exportación y de ayuda interna, a cambio de una ralentización de la disminución del apoyo a la exportación.

El único compromiso específico que ofrecía la CE al final de la Ronda era reducir el elemento fijo de los «aranceles» de modo que el montante absoluto de la reducción refleje la incidencia de la reducción de la UMA. Esto tiene un efecto limitado puesto que el precio de mercado interno, en el sistema propuesto por la CE, normalmente se situará por debajo del precio del producto importado, después de pagado el arancel.

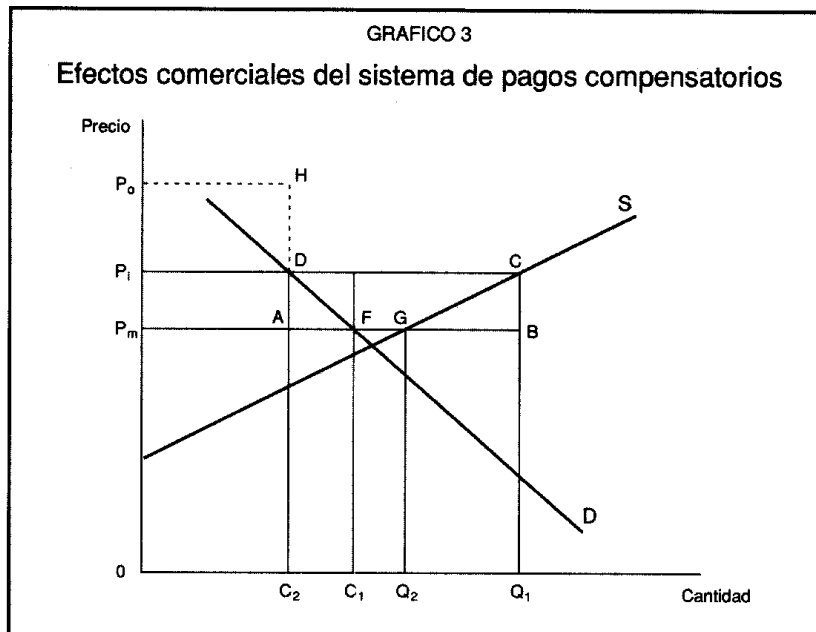
(15) «Un tiempo valioso puede desperdiciarse en las negociaciones, especialmente si se tiene en cuenta que las restricciones de la categoría ambar de subvenciones pueden no ser necesarias al final, sencillamente porque son demasiado costosas para ser mantenidas en ausencia de medidas de frontera significativas» (léase en Valdés, A. y Zeitz, J., 1990).

III.2. *Conversión de las primas compensatorias en aranceles*

La conversión de los pagos compensatorios en equivalentes arancelarios supondría un duro golpe no sólo para la política agraria norteamericana sino también para la de otros exportadores como Canadá e incluso Australia, que también desean conservar la fachada de su política agraria intacta de cara a las presiones políticas internas. La conversión de los pagos directos en aranceles restaría flexibilidad al pago compensatorio como instrumento de regulación de mercados. Por parte de la CE, la conversión de los pagos compensatorios en aranceles, a la vez que no cuestiona la PAC, supondría un efecto adicional sobre el consumo que limitaría las posibilidades de acceso al mercado interno de terceros países sin necesidad de aumentar la UMA.

En realidad, una de las ventajas de la posición norteamericana en la presente ronda, desde su perspectiva naturalmente, es la de que su política agraria, basada en buena medida en el sistema de «deficiency payments», puede ser coherente con la «letra» del código de buen comportamiento (ausencia de restricciones cuantitativas y de subsidios a la exportación). Sin embargo, resulta una política distorsionadora en el sentido de que aísla al productor de las señales del mercado mundial. Siendo la demanda interna de cereales de elasticidad bastante rígida, el excedente a exportar bajo un sistema de «deficiency payments» resulta poco sensible a las señales del mercado mundial. Sin embargo, al igual que la CEE, los EE.UU. podrían disponer de procedimientos tales que, manteniendo un cierto nivel de protección interna y la esencia de su política de sostenimiento, fueran a la vez coherentes con una inclusión de la agricultura en las normas del GATT.

El Gráfico 3 ilustra el funcionamiento de un sistema de pagos compensatorios. De acuerdo con el mismo, el precio de sostenimiento se sitúa al nivel P_i , que se alcanza pagando al productor una prima por unidad producida igual a la diferencia entre el precio «objetivo» P_i y el precio de mercado mundial P_m . Claramente, la medida implicaría una subvención implícita no sólo a la parte de la producción que se consume internamente (C_1) sino también a la parte exportada $Q_1 - C_1$ (el consumo se sitúa en C_1 porque el precio de mercado es el mundial P_m). La medida resulta claramente distorsionadora del comercio, no sólo porque eleva las exportaciones por encima del nivel de ausencia



de sostenimiento (desde FG hasta FB) sino además porque la cuantía de las mismas al variar el precio mundial sólo va a depender de la elasticidad de la demanda y no de la de la oferta. Luego, nos encontramos con una baja elasticidad de transmisión del precio interno con respecto al precio mundial. Así pues, el sistema de pagos directos, con no comportar una subvención explícita a las exportaciones, si las promueve implícitamente. Si es discutible que estuviera de acuerdo con la letra del GATT parece claro que no lo está con el espíritu.

Ahora bien, existen otras formas de operar con pagos compensatorios que resultan compatibles con el articulado del GATT. Así, por ejemplo, podría establecerse un sistema que restringiese las ventas en el mercado interno la nivel C_2 , elevándose el precio interno a P_i . La producción excedentaria sería exportada al precio mundial P_m . Como este procedimiento comportaría una pérdida de ingresos de los agricultores con respecto al sistema de pagos generalizados a toda la producción, entonces se les podría conceder un pago compensatorio de cuantía $P_0 - P_i$ por cada unidad vendida en el mercado

interno. El ingreso extra de los agricultores $P_o P_i$ DH podría ser calculado de modo que compensase más que sobradamente la pérdida de ingresos mencionada (16). Nótese cómo este sistema no comporta una ayuda a la cantidad exportada, aunque hay que reconocer que la disminución del exceso de oferta se ve mediatizada por la reducción de la cantidad demandada desde C1 a C2. Por otro lado, la aplicación del pago compensatorio comporta que ahora el consumidor financie parte de la política (cosa que no ocurre con el sistema clásico). Ello requeriría alguna protección en frontera, pero no necesariamente tan restrictiva como para elevar el precio interno por encima de P_i . Si se quiere fijar el precio «objetivo» al nivel deseado P_o , la política norteamericana requeriría cierta flexibilidad. Si los pagos compensatorios fuesen convertidos en aranceles, no habría tal flexibilidad, puesto que una ampliación de los aranceles ya consolidados no sería aceptable por el GATT en condiciones normales. Luego, para los intereses de la política agraria norteamericana los pagos compensatorios deberían estar desvinculados del nivel de protección en frontera (17).

III.3. Arancelización

Este es un tema central de las negociaciones, al menos al mismo nivel que el problema de las subvenciones a la exportación. Téngase en cuenta que una protección en frontera se revela como requisito básico para la factibilidad de las políticas de sostenimiento de los precios internos. Si falla el frente exterior, el mantenimiento del precio interno a un nivel adecuado comportaría importantes costes.

(16) Se podrían repartir certificados de comercialización entre los agricultores que pudieran ser intercambiables en el mercado y que estuvieran ligados a la percepción del pago compensatorio. En esencia, ello no supondría, a juicio de algunos autores, un cambio radical con respecto al sistema actual aplicado en los EE.UU. (véase J. Zeitz y A. Valdés, 1988).

(17) «Los EE.UU. han dicho repetidamente que pondrán sobre el tapete todos sus programas distorsionadores del comercio si otros hacen lo mismo. Sin embargo, no podemos aceptar que las primas complementarias se traten en cada una de las tres esferas de las negociaciones» (Declaración de los EE.UU. del 23 de julio de 1990).

En la propuesta de arancelización de la CEE de junio de 1990 se vislumbra un avance aparente en la posición comunitaria que suponía la sustitución del sistema de gravámenes variables (los famosos *prélèvements*) por un sistema mixto compuesto de un elemento fijo más otro variable. El elemento fijo se iría disminuyendo a un ritmo negociado, mientras que el variable absorbería la totalidad de las fluctuaciones monetarias más una parte de las fluctuaciones debidas a otros factores. Las críticas norteamericanas contra la vaguedad de la propuesta comunitaria no se hicieron esperar, argumentando además la parte norteamericana que lo que pretendía la CEE no era más que apuntalar y «codificar» su actual sistema de gravámenes variables.

La propuesta norteamericana coincidía básicamente con el planteamiento del presidente del GN 5 plasmado en el proyecto de texto del 11 de julio de 1990. Se trataría de calcular, primero, los aranceles consolidados en base a equivalentes arancelarios, para ir posteriormente reduciéndolos progresivamente, a partir de 1991/92, en un plazo acordado. Paralelamente se fijarían contingentes arancelarios a ir ampliando a un ritmo promedio a negociar.

Con la propuesta de la CEE del 6 de noviembre de 1990 se aclaraban algunas dudas sobre el sistema de arancelización que se había esbozado en documentos anteriores. Así, se dio marcha atrás con respecto a documentos anteriores que especificaban el ritmo de reducción de las componentes fijas, ralentizando su disminución y exigiendo únicamente que reflejara la incidencia de la reducción de la UMA.

Además, se especificó el mecanismo de cálculo del factor variable de corrección de las fluctuaciones de los precios mundiales, que se añadiría al arancel fijo. En principio, se corregiría totalmente toda fluctuación del precio internacional atribuible a una oscilación del tipo de cambio. Para oscilaciones atribuidas a otras causas, la propuesta comunitaria establecía, para porcentajes de fluctuación del precio mundial inferiores al 30% del precio de referencia, una franquicia del 70%, corrigiéndose la fluctuación del precio internacional en sólo un 30%. Para fluctuaciones superiores, la franquicia resultaría igual a cero, con lo cual toda fluctuación en exceso del 30% podría ser totalmente corregida y no se transmitiría al mercado inter-

no. Una fluctuación del precio mundial del 10%, a tipo de cambio constante se transmite, según el método, en una oscilación del 7% del precio mundial, al mercado interno. Sin embargo, una caída del precio mundial se transmitiría en el mercado interno como máximo en un 21% por debajo del precio de referencia si la fluctuación es mayor del 30%. En otras palabras, la elasticidad de transmisión del precio mundial en precios internos (18) alcanzaría un valor de .7 para fluctuaciones bajas, pero se reduciría dramáticamente para desviaciones por encima del 30% (por ejemplo, si la desviación con respecto al precio de referencia es del 50%, la elasticidad de transmisión sería escasamente de .42).

Denominando w^* al precio mundial de referencia en dólares, c^* al tipo de cambio de referencia, w y c : precio mundial y tipos de cambio corrientes y k : la componente fija del gravamen, el precio del producto importado P_i en el mercado interno de la CE se podría expresar como:

$$P_i = wc^* + .3 (w^* - w) c^* = k, \text{ si la fluctuación es } <30\%;$$

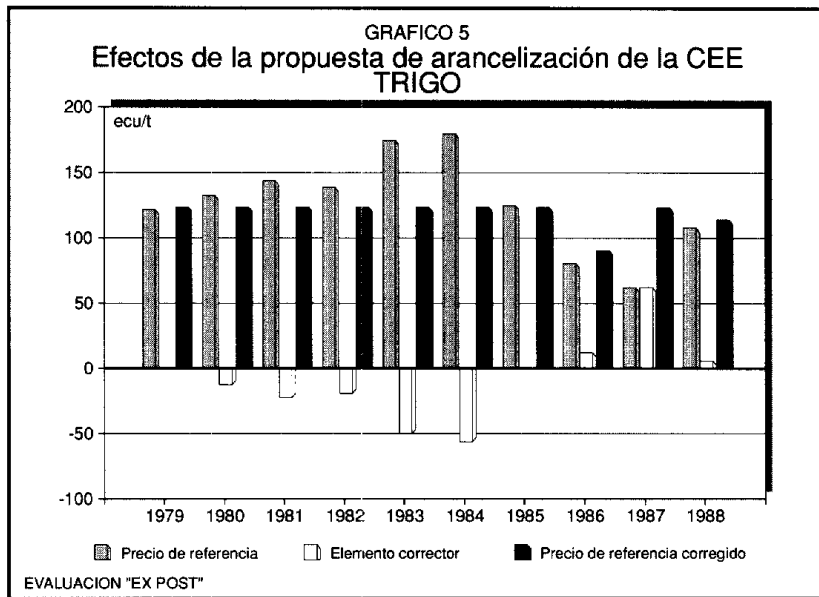
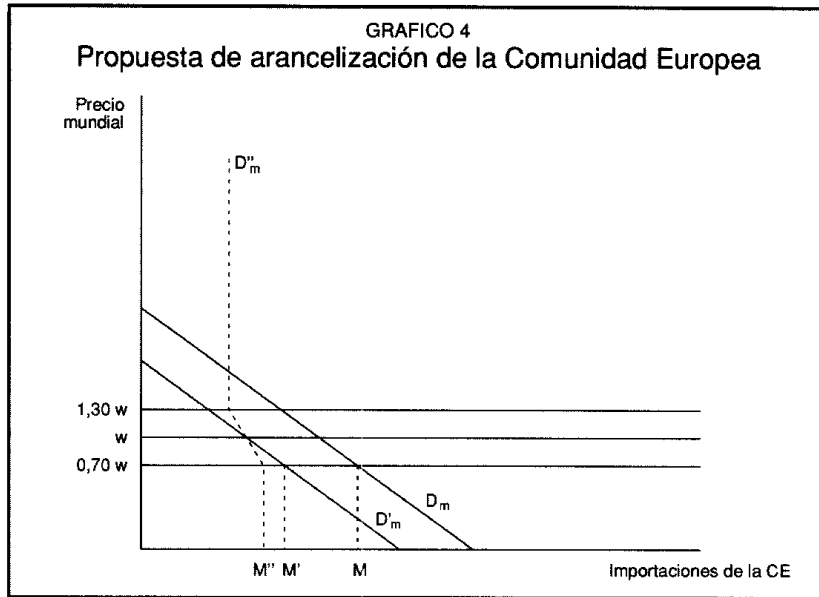
$P_i = k + .79 w^*c^*$, si el precio mundial a tipos de cambio constantes es inferior en un 30% al de referencia; y,

$P_i = k + 1.21 w^*c^*$, si el precio mundial a tipos de cambio constantes es superior en un 30% al de referencia.

Como puede comprenderse, para intensas caídas del precio mundial (superiores a un 30% por debajo del precio de referencia), nos topamos con el familiar sistema del precio mínimo de importación, tan denostado por los competidores de la CE.

El Gráfico 4 ilustra el caso de una política de estabilización del precio interno que siga las pautas propuestas por la CE. Así, en un país importador, léase la CE, supongamos que, en ausencia de distorsiones al comercio, su curva de demanda de importaciones (con respecto al precio mundial) viene dada por D_m . Supongamos que la

(18) El concepto de «elasticidad de transmisión» del precio mide la variación porcentual del precio interno como consecuencia de una variación de un 1% del precio internacional. Puede consultarse el texto de Alex McCalla y T.E. Josling (1985).



imposición de un arancel a la importación (fijo por unidad física importada) desplaza hacia abajo la curva, al nivel $D'm$. Dado el precio de referencia w , el sistema propuesto por la Comunidad presenta dos elementos distorsionadores adicionales a los provocados por la simple imposición de aranceles: primero, la fluctuación del precio mundial sólo se transmite parcialmente al mercado interno cuando la desviación es reducida, lo cual hace que la curva de demanda de importaciones relevante sea en realidad algo más rígida (línea discontinua inclinada); segundo, el precio interno no responde en absoluto al precio internacional cuando éste se encuentra fuera del intervalo establecido del 30%. En consecuencia, nos encontramos con que la curva de demanda de importaciones es, en realidad, la línea quebrada $D'm$ (trazada en línea discontinua), que responde parcialmente a las fluctuaciones del precio internacional cuando éste se encuentra dentro del margen del 30%, pero no responde en absoluto a las fluctuaciones fuera de dicho margen. Baste decir que con la curva $D''m$, el país en cuestión importaría una cantidad M'' al precio internacional mínimo de la banda dibujada ($.7w$) cuando las importaciones habrían ascendido, en ausencia de distorsiones (curva de demanda de importaciones Dm), a la cuantía M y, con la imposición de un arancel fijo (curva $D'm$) a la cuantía M' . En realidad, M'' representa el techo máximo de importaciones de la CE, independientemente de lo bajo que se sitúe el precio mundial.

En breves palabras, el sistema de arancelización propuesto por la CE representa un avance ligerísimo con respecto al sistema actual de exacciones variables. El mercado interno comunitario seguirá sin absorber las fluctuaciones de los precios internacionales, sobre todo en las coyunturas de elevada inestabilidad. En el Cuadro 1 hemos simulado cuál hubiera sido la evolución de los precios de referencia internacionales del trigo corregidos con un tipo de cambio fijo y con el elemento variable propuesto por la CE, tomando como base el precio internacional medio del trienio 1986/88 (101,7 ECU/Tm). En realidad, nuestra simulación no captura el hecho de que los precios internacionales fluctúan diariamente ya que nos hemos basado en precios medios anuales. Sin embargo, el presente ejercicio muestra cómo las fluctuaciones de los precios internacionales son suavizadas por un sistema de arancelización

Cuadro 1

EFFECTOS DE LA PROPUESTA DE ARANCELIZACION DE LA CE
(Simulación «ex post»)

Año	Precio Internacional (Trigo)				
	ECU/Tm	\$/Tm	ECU/Tm tipo fijo (*)	Precio referen. corregido ECU/Tm	Elemento corrector ECU/Tm
1979	122,2	167,5	134,3	123	0,8
1980	134,1	186,7	147,4	123	-11,1
1981	144,3	161,1	158,6	123	-21,3
1982	141	138,1	155	123	-18
1983	175	155,8	192,3	123	-52
1984	179	141,2	196,7	123	-56
1985	124	94,6	136,3	123	-1
1986	79,6	78,3	87,5	91,7	12,1
1987	62,4	72,1	68,6	80,4	18
1988	107,5	127,1	118,1	113,2	5,7

(*) 1,099 ECU/\$, tipo medio 1986/1988.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la OCDE y la FAO.

como el propuesto. Claramente se observa que el precio de referencia corregido se habría mantenido fijo la mayor parte del período analizado. En nuestra simulación, el factor corrector hubiera sido negativo durante la mayor parte del período, que correspondió, hasta mediados de los ochenta, a coyunturas alcistas de los precios mundiales de los cereales. En la segunda mitad de la década habrían aparecido factores positivos. No es de extrañar que la oposición norteamericana al sistema se deba no tanto a un peligro inmediato sino a sus posibles efectos restrictivos en contextos bajistas de los precios internacionales.

No obstante, pensamos que entre la posición norteamericana (contingentes arancelarios con aranceles fijos) y la comunitaria (aranceles fijos más elemento corrector) debe haber un punto de encuentro quizá no tan lejano. Quizás la propuesta de la CE sea defendible tan sólo como fórmula transicional. Ello podría conseguirse con una extensión de las franquicias a aplicar para fluctuaciones cada vez mayores del precio internacional. Además, si el GATT aceptara un mayor automatismo en la cláusula de salvaguardia, el gravamen de la Comunidad podría convertirse en el instrumento de aplicación de dicha cláusula.

Así, un documento del GATT del 10 de agosto de 1990 (MTN.GNG/NG5/W/194) examina un posible mecanismo de salvaguardia en función de los precios. Cuestiones a negociar serían, las desviaciones de los precios mundiales que activarían el mecanismo de salvaguardia, el plazo de aplicación de los mismos, el número de veces que cabría adoptar la medida de salvaguardia de cada producto o si el porcentaje de aumento de arancel como consecuencia de la activación del mecanismo podría modificarse en el tiempo. Ahora bien, un punto de acuerdo entre la rígida posición comunitaria estabilizadora de los precios internos y la posición norteamericana de aranceles fijos podría venir de un acuerdo generoso en lo concerniente al mecanismo de salvaguardia. Así, por ejemplo, con una franquicia del 100% (en vez de la propuesta del 70%) dentro de un intervalo de desviación del precio de referencia dado, posiblemente más amplio que el propuesto del 30%, el sistema comunitario de factor de corrección del arancel fijo se parecería enormemente a un mecanismo de salvaguardia. El problema para la CE es que entonces este sistema quedaría codificado en el artículo XIX del GATT (acciones de emergencia para productos particulares) y no quizá en el artículo XI (eliminación general de restricciones cuantitativas). En otras palabras, el sistema de gravamen variable podría ser en lo sucesivo contemplado como de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, más como excepción que como regla y, por tanto, susceptible de ser reformado en próximas negociaciones.

IV. COMENTARIOS FINALES

La habilidad negociadora de la Comisión ha quedado manifiesta en su predisposición a reducir el montante global de las ayudas a la agricultura (lo que ya se iba a hacer de todos modos), en su flexibilidad «aparente» al ofrecer nuevas soluciones (que no se apartan demasiado de las posiciones iniciales pero parecen más coherentes con los objetivos de una política agraria puramente estabilizadora), en su capacidad de poner en evidencia las contradicciones de las otras partes, y en ofrecer alternativas transaccionales a la postura siempre rígida de su socio norteamericano. Sin embargo, hemos des-

tacado en el presente artículo que la discrepancia a la hora de medir el grado de protección a la agricultura no radica tanto en cifras de reducción sino en la propia filosofía sobre la que descansa el método de reducción del grado de apoyo a la agricultura. Mientras la CE ha puesto énfasis en los «sacrificios» realizados desde 1986, sus principales contrincantes, EE.UU. y el grupo CAIRNS, no prestan atención al argumento del «sacrificio realizado por la CEE» (válido sólo a efectos internos de la propia CE) sino a la adopción de políticas específicas que vinculen las agriculturas nacionales a las señales del mercado internacional. En otras palabras, el sacrificio ofrecido por la Comunidad significa poco para los otros socios comerciales si persiste el relativo aislamiento de la agricultura comunitaria con respecto a las fluctuaciones del mercado mundial.

Desde la óptica de la Comunidad, un cierto grado de aislamiento parece aconsejable para poder planificar presupuestariamente la transición hacia un modelo de apoyo a las rentas agrarias menos distorsionador e injusto que el actual. Una nueva política de ayudas directas a las rentas de los agricultores requerirá iniciar nuevos programas con liberación de fondos, con costes de negociación con las organizaciones agrarias a nivel de cada país, con costes de negociación a nivel del Consejo de Ministros de la CE y con costes de transición para los sectores implicados en la medida en que el ritmo de reducción del apoyo via precios no se acompañe con el sistema alternativo de apoyo a las rentas. Una mayor vinculación de la CE a las fluctuaciones del mercado mundial añadiría una complicación adicional al período transitorio al incorporar incertidumbre en la evolución de las rentas agrarias. No obstante, desde la perspectiva de los EE.UU. y otros países exportadores, dicha mayor vinculación representa la presión más efectiva para una reforma de la PAC que, de otro modo, podría prolongarse excesivamente.

La Comunidad se ha mostrado dispuesta a reducir el montante de las subvenciones a la exportación por motivos presupuestarios. Sin embargo, para hacerlo de una forma gradual, parece difícil que se comprometa a un ritmo específico de reducción de las mismas que condicione su política futura. La Comisión, al final de la Ronda, se mostraba dispuesta a cuantificar la reducción esperada de las ayudas a la exportación. De la cuantificación al compromiso hay un trecho

que podría acortarse si se tuviera una mayor seguridad en la eficacia de las políticas de control de la oferta ya iniciadas. La CE podría muy bien regular la cantidad de las exportaciones susceptible de disfrutar de restitución.

Un tema fundamental en la negociación es no tanto la reducción de las subvenciones a la exportación como la disminución de la protección exterior. Sólo con una adecuada protección exterior, la CE podría aplicar medidas de control de oferta eficaces, es decir, que posibiliten sostener los precios y a la vez reducir las restituciones a la exportación sin efectos traumáticos sobre el agricultor. Una mayor apertura exterior conllevaría también la necesidad de reformar radicalmente el mecanismo de fijación de precios institucionales, acentuando el grado de automatismo con que éstos siguen la evolución a medio plazo de los precios mundiales. El sistema comunitario de gravamen variable, o algo parecido, quizás sería aceptado por los demás socios del GATT pero sólo como disposición de salvaguardia. Ello sentaría un precedente en el nuevo código que pondría en peligro la supervivencia del procedimiento clásico de protección exterior de la agricultura comunitaria al ser contemplado como de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. Como puede verse, lo que es vital para el mantenimiento de la PAC o la reducción de los costes de la transición en su reforma, parece difícil de aceptar de acuerdo con la letra actual del GATT.

Por otra parte, podemos deducir de las distintas propuestas que ninguno de los principales socios negociadores del GATT está dispuesto a renunciar a la política de intervención del mercado, al menos como mecanismo estabilizador de los ingresos. El problema radica en qué fórmulas utilizar que puedan considerarse como compatibles con un código de «buen comportamiento» en el comercio internacional. Así como la mayoría de los países exportadores aplican en la actualidad políticas agrarias que son, con ligeras variaciones, coherentes con la letra del GATT, no es el caso de la CE, que tendría que reformar seriamente la PAC para lograr la necesaria coherencia entre su política agraria y el código de comercio internacional. La única alternativa, improbable, a la reforma de la PAC sería el seguir considerando al sector agrario como un caso especial en el GATT.

BIBLIOGRAFIA

- ASISZ, S. (1990): *Agricultural Policies for the 1990s*. OCDE. París.
- BARCELÓ, L. V. (1983): «Coste social y efectos redistributivos de la protección económica de la agricultura española». *Papeles de Economía Española*, 16.
- CASPARI, C. y E. NEVILLE-ROLFE (1989): *The future of European Agriculture*, The Economist Intelligence Unit. Special Report 2007.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (1986): *Análisis y valoración, en términos de bienestar de la política de precios agrarios en España, en el período 1963-1982*. SGT del MAPA. Colección Tesis Doctorales.
- GOLDIN, I. y ODIN K. KNUDSEN (eds.) (1990): *Agricultural trade liberalization: implications for developing countries*. OCDE. Development Centre and World Bank. París.
- Información Comercial Española (varios autores, 1989): *La desprotección agraria*. Número monográfico, n.º 666.
- KEYZER, M. A. et al (1990): *The Common Agricultural Policy at crossroads: free trade or producer cartel*, ponencia presentada en el VI Congreso Europeo de Economistas Agrarios, Septiembre, La Haya.
- MCCALLA, A. y JOSLING, T.: *Agricultural policies and world markets*, MacMillan. 1985.
- VALDÉS, A. y ZEITZ, J. (1990): *Examination of proposals for tariffication and disciplines on subsidies and quantitative controls currently under negotiation* (ponencia presentada para el Seminario IFPRI sobre las negociaciones del GATT en agricultura y los países en vías de desarrollo, Montreux, Suiza, 30 de mayo y 1 de junio de 1990).
- ZEITZ, J. y VALDÉS, A. (1988): *Agriculture in the GATT: an analysis of alternative approaches to reform*. IFPRI, Research Report 70, Washington, D.C.

RESUMEN

Este artículo examina la racionalidad, desde la perspectiva del análisis económico, de las propuestas de liberalización del comercio internacional agrícola presentadas por las principales potencias comerciales en la Ronda Uruguay del GATT. En este contexto, se analizan las distintas propuestas de disminución de la ayuda interna al sector agrario, los subsidios a la exportación, la conversión de los pagos directos en aranceles y la arancelización. Se destaca que la principal fuente de discrepancia entre los EE.UU. y la CE no radica tanto en la cuantía como en el método de reducción de la ayuda y la protección a la agricultura. De un lado, la CE ha defendido la Unidad de Medida de Apoyo como medida del grado de protección, cuya reducción podría coexistir con un cierto grado de aislamiento de la agricultura comunitaria con respecto al mercado mundial. En su contra, los Estados Unidos, así como la mayoría de los países exportadores, han puesto énfasis no tanto en la cuantificación del grado de protección como en la adopción de medidas concretas que vinculen los sectores agrarios nacionales a los mercados internacionales. El artículo examina las causas de rigidez en ambas posiciones así como posibles puntos de acuerdo. A este respecto, un resultado probable sería el mante-

nimiento de una elevada protección en frontera como medio de hacer efectivas tanto la supervivencia temporal de las actuales políticas agrarias domésticas como la progresiva reducción de los subsidios a la exportación.

R E S U M E

Dans cet article, il est examiné la rationalité, du point de vue de l'analyse économique, des propositions de libération des échanges internationales agricoles soumises par les principaux rapports aux négociations d'Uruguay du GATT. Dans ce contexte, il est analysé les différentes propositions concernant la réduction de l'aide interne au secteur agricole et des subventions à l'exportation, la conversion des paiements directs en droits de douane et les mesures tarifaires. Il y est souligné que les principales divergences entre les EE.UU. et la CE ne portent pas tellement sur le montant, mais bien sur la méthode à employer dans la réduction de l'aide et de la protection à l'agriculture. D'une part, la CE défend l'unité de la mesure d'appui, en tant que mesure du degré de protection, dont la réduction pourrait coexister avec un certain degré d'isolement de l'agriculture communautaire par rapport au marché mondial. A l'opposé, les Etats Unis, de même que la plupart des pays exportateurs, mettent l'accent, plutôt que sur la quantification du degré de protection, sur l'adoption de mesures concrètes reliant les secteurs agricoles nationaux aux marchés internationaux. Cette étude relève les causes de la rigidité de ces deux positions ainsi que les points d'accords éventuels. A cet égard, il pourrait être envisagé de maintenir une forte protection aux frontières permettant aussi bien la survie temporaire des politiques agricoles internes actuelles qu'une diminution progressive des subventions à l'exportation.

S U M M A R Y

This paper examines the rationality, based on economic analysis, of the recommendations for liberalization of world agricultural trade presented by the major trading powers at the GATT Uruguay Round. The author analyzes proposals to decrease domestic support to the agricultural sector, export subsidies, conversion of direct payments into tariffs and tariffication. The main source of discrepancy between the USA and the EC is not based so much in the amount as in the method of decreasing agricultural support and protection. On the one hand, the EC has sustained the Support Measurement Unit as a measure of the degree of protection, whose decrease could be compatible with a certain degree of isolation of Community agriculture from the world market. On the other hand, the United States, along with most exporting countries, has put more emphasis on the take of particular measures to link domestic agricultural sectors to international markets rather than on the quantification of the degree of protection. The paper examines the causes of rigidity in both positions as well as possible points of agreement. In this respect, a probable result would be to maintain high protection at the border to ensure temporary survival of current domestic agricultural policies while export subsidies are progressively decreased.
