

LAS NEGOCIACIONES DEL CAPITULO AGRICOLA DE LA RONDA URUGUAY: PROPUESTA NEGOCIADORA DE LA COMUNIDAD

Por
CLETO SANCHEZ VELLISCO (*)
JUAN MANUEL VELASCO LEON (**)

El Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad, tras una serie de intensos debates celebrados a lo largo de siete reuniones, aprobó finalmente un «mandato negociador» en el que expresó su posición en relación con las negociaciones que se vienen desarrollando en la discusión de la Ronda Uruguay del GATT.

Hay que precisar que dicho mandato refleja la posición comunitaria en lo que se refiere al capítulo agrícola, pero que obviamente no prejuzga el resultado final del Acuerdo de la Ronda en ese sector, ya que el mandato habrá de ser negociado por la Comisión –en representación de todos los países de la Comunidad– con el resto de Partes Contratantes en posteriores reuniones multilaterales y, en su caso, obtener un acuerdo sectorial en primer lugar y global finalmente.

Hay que destacar, que cualquier esfuerzo que se exija a la Comunidad como resultado del compromiso final de la Ronda, también deberá ser trasladado al resto de Partes Contratantes. Esto es, que todos los países miembros del GATT, deberán efectuar esfuerzos

(*) Jefe del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios.

(**) Jefe de Servicio del Gabinete Técnico.

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

similares con el fin de conseguir una mejor situación en el comercio mundial de productos agrarios, que es el objetivo último de la Ronda.

I. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

De un modo esquemático, el «mandato negociador» comunitario puede dividirse en tres importantes apartados; estos son:

I.1. *Reducción del apoyo interno*

Las negociaciones del GATT en el capítulo agrícola, parten de la premisa de que el apoyo que actualmente se presta al sector agrario en los países desarrollados, supone de hecho una enorme distorsión para el comercio.

Por otro lado, la comunidad internacional también acepta que el actual nivel de apoyo es en muchos casos excesivo, consiguiendo únicamente por esta vía llegar a una espiral irracional de gastos, difícil de soportar por los presupuestos nacionales. Ya en esta línea, reaccionó la Comunidad Económica Europea recientemente, instaurando un mecanismo de control del gasto bien conocido, como son los estabilizadores agrarios.

La dificultad que se plantea en una negociación multilateral como es el caso del GATT, en el que intervienen una serie de países importantes, es evaluar de un modo objetivo el importe del apoyo al sector agrario. En el caso de la CEE, el sistema de medición no entrañaría dificultades, ya que se dispone de un claro presupuesto único en el que se cuantifica el apoyo al sector agrario como son las disponibilidades del FEOGA. Sin embargo, existen otros países –que también apoyan de un modo importante a su agricultura– en los que es más difícil evaluar dicho apoyo, ya que el mismo lo reciben los agricultores por distintas vías presupuestarias y administrativas, tanto directa como indirectamente. Este último caso, por ejemplo, corresponde a los Estados Unidos de América, pero también a países que teóricamente apoyan relativamente poco a su sector agrario, como Australia.

Para obviar estas dificultades, la Comunidad Económica Europea ha propuesto al GATT un modelo de evaluación del apoyo inter-

no a la agricultura que denomina «Medida Global del Apoyo» (MGA), y que a su vez deriva del método utilizado por la OCDE para calcular el apoyo a la agricultura. (En este sentido la OCDE ha desarrollado dos indicadores: el Equivalente de Subvención a los Productores ESP, y el Equivalente de Subvención a los Consumidores ESC).

La propuesta comunitaria se concreta en constatar previamente el nivel de MGA para cada producto y en cada país. Una vez conocidos estos parámetros, se propone una reducción de los mismos en un porcentaje definido y a lo largo de un período determinado.

Los elementos básicos para calcular la MGA en un país o área económica, tienen en cuenta para cada producto el nivel interior de precios, el nivel mundial de éstos y el total de la producción del producto en cuestión.

Por tanto, la reducción en la MGA, debe efectuarse incidiendo en cualquiera de las variables que en él intervienen, y que por otro lado son las controlables en cualquier modelo de ordenación de precios y mercados; concretamente estas variables son los precios, las producciones y las ayudas directas o indirectas que influyen en los precios y las rentas.

De un modo esquemático, la fórmula por la que se expresa el importe de la MGA, puede ser la siguiente:

$$\text{MGA} = (\text{P. interior} - \text{P. mundial}) \times \text{Producción} + \text{Ayudas}$$

Esta fórmula tiene la virtualidad de que en el diferencial de precios, van incluidas –y por tanto no es preciso computarlas– las medidas para obtener el nivel de apoyo a los precios, como son: costes y pérdidas de la intervención, restituciones a la exportación, etc. Entre las ayudas directas, pueden citarse entre otras las ayudas al trigo duro, la ayuda a la producción de aceite de oliva, las subvenciones al gasóleo y otros medios de producción, las subvenciones a los tipos de interés, etc.

En el actual modelo de la PAC, el primer sumando es mucho más importante que el segundo, mientras que la protección de la agricultura americana incide más en las ayudas.

En el Cuadro 1, extraído del informe anual de la OCDE sobre «Las políticas, los mercados y el comercio agrario: 1990», indica la composición del apoyo a la agricultura en 1988; las cifras entre paréntesis corresponden a 1987.

Cuadro 1

ESTIMACION DE LA REDUCCION DE LOS PRECIOS, DERIVADA DE UNA REDUCCION DEL 30% DE LA MGA,
EN BASE A CUATRO HIPOTESIS DE REDUCCION ANUAL DE PRODUCCIONES
(Periodo 1991-1995)

	Precio 1986	Sin reducción producción			1% reducción producción			2% reducción producción			3% reducción producción		
		Precio	% reduc. total)	% reduc. anual	Precio	% reduc. total)	% reduc. anual	Precio	% reduc. total)	% reduc. anual	Precio	% reduc. total)	% reduc. anual
Trigo blando	181,2	152,8	9	1,8	156,3	6,9	1,4	160,2	4,6	0,9	164,5	2,0	0,4
Maíz	194,6	163,9	9,1	1,8	167,8	6,9	1,4	171,8	4,7	0,9	176,6	2,1	0,4
Cebada	167,7	137,6	10,4	2,1	141,2	8,1	1,6	145,4	5,3	1,1	149,9	2,4	0,5
Arroz	321,0	265,5	9,5	1,9	271,9	7,3	1,5	279,0	4,9	1,0	287,0	2,1	0,4
Azúcar	45,6	36,3	12,0	2,4	37,4	9,2	1,8	38,7	6,2	1,2	40,1	2,7	0,5
Acetite oliva	3.423,8	2.742,4	22,1	4,4	2.823,0	19,8	4,0	2.927,4	16,9	3,4	3.027,5	14,0	2,8
Acetite girasol	614,0	477,3	24,9	5,0	498,4	21,6	4,3	510,1	19,7	3,9	536,0	15,7	3,1
Leche	245,3	201,0	12,3	2,5	206,5	9,9	2,0	212,5	7,3	1,5	219,3	4,3	0,9
Vacuno	3.325,5	2.847,4	9,7	1,9	2.906,4	7,8	1,6	2.972,0	5,7	1,1	3.045,4	3,4	0,7
Ovino	4.601,2	3.673,7	11,8	2,4	3.769,4	9,5	1,9	3.875,7	7,0	1,4	3.994,5	4,1	0,8
C. ave	1.331,9	1.192,0	7,1	1,4	1.211,6	5,5	1,1	1.226,0	4,4	0,9	1.250,0	2,5	0,5
Huevos	853,1	810,3	3,1	0,6	814,4	2,6	0,5	821,2	1,8	0,4	826,3	1,2	0,2

Precios en ECU financiero. El % de reducción total está calculado sobre los precios de 1990.

Cabe señalar que la MGA en la CEE para el conjunto de productos, alcanzó en 1986 los 93.973 millones de ECUs, mientras que el presupuesto del FEOGA-Garantía para 1990 es de 28.024 millones de ECUs, y en esta cifra hay que incluir importantes recursos destinados a mantener el nivel de precios.

Quiere ello decir que, en principio, no hay una relación directa entre la reducción de la MGA y los recursos financieros del FEOGA, si bien ambos conceptos están interrelacionados en su globalidad.

El único compromiso que en este sentido adquiere la Comunidad con su propuesta negociadora, es el de la congelación y posterior reducción del importe de la MGA comunitaria, pero debe quedar claro que no existe ningún compromiso de reducción o congelación del presupuesto comunitario tanto del FEOGA-Garantía como del de Orientación.

Por otro lado, el factor precio mundial es esperable que se incremente, si todas las Partes Contratantes rebajan su apoyo a la agricultura, lo cual moderaría el efecto de reducción del apoyo.

La Comunidad ha propuesto una reducción del 30% de la MGA para los productos continentales, que por otro lado son los que constituyen la mayoría del comercio internacional de productos agrarios.

Existe otro grupo de productos para los que no puede llevarse a cabo un ejercicio de cálculo de la MGA siguiendo el anterior modelo, debido básicamente a que los mismos no tienen un sistema definido de protección en frontera pero que sin embargo sí se benefician de un mecanismo de apoyo de los precios (por ejemplo, algodón, vino, frutas y hortalizas, tabaco, etc.). Para éstos se propone una reducción en el apoyo del 10%.

En todos los casos, hay que señalar que la reducción del apoyo se calculará según la propuesta comunitaria a partir de 1986. Es decir, se tendrá en cuenta el crédito de las medidas de control y reducción en los precios ya efectuadas por la Comunidad, instauradas, sobre todo, con la decisión de Estabilizadores agrarios. Teniendo en cuenta este elemento, la CEE debería realizar un esfuerzo menor, ya que juegan a su favor las reformas efectuadas.

El compromiso de reducción, por tanto, quedaría limitado al período comprendido entre 1991 y 1995.

De acuerdo con los cálculos realizados por la Comisión, la reducción anual del apoyo, necesaria para alcanzar el compromiso que propone, sería de la siguiente cuantía:

Cereales: 4%.

Granos oleaginosos y productos proteaginosos: 7,8%.

Remolacha azucarera: 4%.

Productos animales: 4,7%.

Aceite de oliva: 5,3%.

Productos con ayuda a la producción (p. ej. algodón, frutas y hortalizas transformadas, tabaco): 2,9%.

Hay que señalar que, como se ha indicado anteriormente, es muy difícil o casi imposible prever cuál será la reducción que habrá que efectuar sobre los precios para alcanzar el compromiso de reducción de la MGA, ya que las variables producción interna comunitaria y precio mundial, también intervienen en la fórmula del cálculo de la MGA. Por tanto, una reducción de la MGA en los porcentajes anteriormente citados no implica en ningún caso una rebaja en la misma cuantía en los precios o en las ayudas.

Debe indicarse que en el curso de las negociaciones internas comunitarias para alcanzar el compromiso del mandato negociador que aquí se comenta, se han conseguido algunas mejoras en lo que respecta al compromiso de reducción de la MGA que afecta a ciertos productos mediterráneos (como son los que se benefician de ayuda a la producción).

A título de ejemplo, a continuación se evalúan groseramente las eventuales repercusiones que sobre los precios y las producciones tendría la propuesta comunitaria, que de adoptarse, obligaría a una reducción del 30% de la MGA en el período 1986-1995.

Sin embargo, debe señalarse que en la evaluación no se han tenido en cuenta una serie de importantes elementos que pueden incidir sobre las repercusiones calculadas. Entre otros, cabe señalar los siguientes:

- Posibles variaciones de los precios mundiales, que en el estudio se han considerado como constantes, al nivel de 1986. Sin embargo, es de prever, como se ha señalado anteriormente, que si alcanzase un acuerdo a nivel GATT, y se redujeran los
-

apoyos (sobre todo las restituciones a la exportación), sería esperable un incremento de dicho factor, lo que implicaría una mejora de la situación prevista en cuanto a precios y producciones.

- Efectos indirectos sobre los precios de las políticas de control de producciones (p. ej. set-aside), que obligatoriamente habrá que poner en marcha con el fin de controlar las producciones.
- Cálculo de los precios «sombra», es decir, de los precios equivalentes derivados de la aplicación de políticas de restricciones a la producción (p. ej. cuotas). El efecto «cuota», implica de hecho una importante reducción teórica del precio que no se evalúa, salvo en el sector de la leche.
- Efecto de la rebaja de la protección en frontera que prevé también negociación del Capítulo Agrícola de la Ronda. Y ello en un doble sentido; por un lado, la bajada en los precios internos como consecuencia de la presión de los productos importados, ya sin prélèvement y, por otro, el nivel mínimo de reducción interna soportable de acuerdo con el precio de entrada de los productos importados.
- Eventual reajuste de la rebaja dentro de cada grupo sectorial para cada sector, ya que no se excluye que pueda enfatizarse la reducción en un producto, liberando así a otro del mismo grupo (p. ej. cereales).
- Efecto de las ayudas nacionales que deben sumarse al apoyo interno.
- Efecto de las tasas comunitarias (p. ej. corresponsabilidad), que no se incluyen, así como de las ayudas directas comunitarias ligadas a la producción, que tampoco se incluyen.

En todo caso, salvando los anteriores elementos, se incluye la referida aproximación, efectuada teniendo en cuenta como variable controlada, la reducción de la producción de cada producto en cuatro hipótesis: producción constante y reducciones del 1%, 2% y 3%, deduciendo de ello las correspondientes disminuciones en los precios internos.

Las reducciones se calculan, teniendo presente los esfuerzos ya realizados por la Comunidad desde el año 1986 hasta 1990, por lo

que los datos se refieren a las reducciones que deben realizarse desde 1991 a 1995.

En todo caso, las cifras no son más que una primera aproximación, que debe considerarse preliminar, y sujeta a todo tipo de revisiones.

I.2. Arancelización

Otro elemento fundamental puesto en juego en las discusiones del capítulo agrícola de la Ronda Uruguay, se refiere a la reforma del sistema de protección en frontera que tienen los miembros del GATT.

Muchos países se defienden de las importaciones de productos agrarios por medio de restricciones cuantitativas, otros lo hacen a través de derechos arancelarios muy elevados. En el caso comunitario la protección de un modo general tiene lugar por medio del mecanismo de las exacciones reguladoras (prélèvements), sistema de protección variable que sitúa a las mercancías importadas a un precio netamente superior al que se cotizan en el interior del mercado comunitario.

De hecho, el mecanismo del prélèvement comunitario impide en la práctica cualquier importación en el mercado de la CEE. Efectivamente, las importaciones que se efectúan en la Comunidad de productos sometidos a prélèvement, lo hacen aprovechando concesiones comerciales que suponen reducciones importantes o supresiones de este mecanismo. Este es el caso, por ejemplo, de las importaciones de maíz en España derivadas del Acuerdo CEE-USA, o de las importaciones de carne de Argentina y Estados Unidos en base a las cuotas preferenciales.

La idea final de la Ronda Uruguay en lo que respecta a la protección en frontera, se basa en conseguir un sistema homogéneo y transparente que facilite el comercio mundial de productos agrarios.

La propuesta comunitaria en este caso, se basa en transformar las actuales exacciones reguladoras variables en derechos específicos fijos. Estos equivalentes arancelarios fijos irán reduciéndose en paralelo con la reducción de la MGA. Para los productos en los que la

reducción del apoyo propuesto es del 10%, la protección en frontera se verá también disminuida en esta cuantía.

Según los cálculos comunitarios, el elemento fijo representará la diferencia entre el precio de mercado mundial y el precio de intervención de la CEE, incrementado éste último en un 10%.

El debate importante en este aspecto de la protección en frontera, se ha referido al concepto de la «preferencia comunitaria», esto es, el margen que debe quedar entre el precio interno comunitario y el de importación, de modo que exista siempre la posibilidad de recurrir antes a los productos de origen comunitario que a los importados.

Este concepto de la «preferencia comunitaria», al parecer ha quedado suficientemente asegurado a lo largo de todos los debates del Consejo, comprometiéndose la Comisión a que la «preferencia comunitaria» sea neta para todos los productos a los que le afecte la reducción del apoyo.

Adicionalmente, existe una salvaguardia importante de la Comunidad que completa el concepto del elemento fijo, ésta se refiere a la introducción de un factor de corrección monetario que impide trasladar las oscilaciones en las paridades de todas las monedas distintas a las que intervienen en el ECU, a la hora de calcular el elemento fijo de protección en frontera. Con ello la Comunidad quedaría salvaguardada de las interferencias extrañas derivadas de las oscilaciones de las cotizaciones de las monedas mundiales.

Por otro lado, se introduce también un factor de corrección que se añade al elemento fijo en caso de que las fluctuaciones de los precios de los mercados mundiales sobrepasen ciertos límites. Con este elemento se evitarían oscilaciones en los precios de entrada comunitarios, derivadas de alteraciones importantes en los niveles de precios mundiales.

1.2.1. El reequilibrio

Dentro de este apartado de la arancelización, la Comunidad propone al GATT un elemento muy importante que cambia el actual concepto de protección en frontera para determinados productos agrarios que en la actualidad se importan en la Comunidad libres de

derechos, como consecuencia de anteriores compromisos consolidados en el GATT. Esta propuesta, que se denomina de «Reequilibrio», afectaría básicamente a las semillas oleaginosas y a todos los productos sustitutivos de los cereales (mandioca, gluten de maíz, pulpas de cítricos, etc).

Por medio del mecanismo del reequilibrio, se permitiría importar las actuales cantidades de dichos productos con un derecho arancelario reducido. Sin embargo, cuando se sobrepasen dichas cantidades, se aplicaría un derecho mucho más elevado en el que jugaría ya el concepto de preferencia comunitaria. De aceptarse este principio, que la Comunidad intenta trasladar al GATT, se garantizaría la protección de las producciones autóctonas comunitarias, impidiendo la entrada ilimitada en el mercado comunitario de productos competidores.

I.3. Restituciones a la exportación

Un elemento claro que distorsiona los mercados mundiales de productos agrarios, es la concesión de apoyos a la exportación por parte de los países más ricos de la Comunidad mundial. Para intentar conquistar mercados deficitarios, el esfuerzo financiero, por la vía de las restituciones a la exportación, está conduciendo de hecho a auténticas «guerras comerciales» con un extraordinario coste financiero para los países exportadores.

Otro de los objetivos de la Ronda Uruguay, es el de racionalizar el apoyo a la exportación para evitar una espiral irracional en el gasto que no beneficia en ningún caso a los países exportadores que compiten entre sí y que, por otro lado, induce a una caída en las cotizaciones de los mercados mundiales.

La Comunidad, en su propuesta, propone para salvar estas dificultades reducir el apoyo a la exportación en un nivel similar al del apoyo interno pero sin renunciar en ningún caso a su vocación exportadora.

Concretamente, se sugiere introducir disciplinas que impliquen que los niveles de subvenciones a la exportación no deben sobrepasar las diferencias entre el precio interior del país exportador y el precio del mercado mundial.

De aceptarse este concepto se introduciría una racionalización importante en los mercados mundiales, se induciría a un alza en los precios y se conseguiría que los países importadores con posibilidades económicas, paguen un justo precio por los productos que actualmente importan a unos niveles muy bajos.

En todo caso, la Comunidad, consciente de las dificultades financieras y de abastecimiento de los países en vías de desarrollo importadores netos de alimentos, propone el que puedan seguir concediéndose apoyos a la exportación para dichos países, por la vía de la ayuda alimentaria, de modo que éstos puedan seguir abasteciéndose a precios asequibles.

II. MEDIDAS COMPENSATORIAS

El Consejo de Ministros, a lo largo de los debates, ha sido consciente del impacto que un eventual acuerdo final en el capítulo agrícola de la Ronda Uruguay puede tener sobre la agricultura comunitaria. Por otro lado, como ya se ha señalado anteriormente, resulta muy difícil o prácticamente imposible evaluar, en el estado actual de la discusión, las repercusiones de dicho acuerdo.

También y como estrategia negociadora, no se consideró oportuno llevar a cabo un debate público, que podría condicionar de alguna manera la posición de la Comunidad ante el resto de Partes Contratantes del GATT.

Sin embargo, el Consejo ha decidido la necesidad de establecer, teniendo en cuenta el principio de la solidaridad financiera de la CEE, una serie de medidas compensatorias en paralelo con la negociación, que a continuación se comentan. Además, ha efectuado una serie de declaraciones en las que se fijan un conjunto de principios que deben permanecer inmutables una vez alcanzado un eventual compromiso en la Ronda.

En este sentido ha afirmado que deberán respetarse todos los principios de la PAC y especialmente en lo que se refiere al artículo 39 del Tratado de Roma. Asimismo, la Comisión se ha comprometido a que quede garantizada en todo caso la competitividad de la agricultura europea en el concierto mundial.

En líneas generales, se ha llegado ya a un consenso político en cuanto al mayor énfasis de las ayudas que deben concederse a las regiones menos favorecidas de la Comunidad, debiendo centrarse el apoyo en las categorías de productores que tengan mayores dificultades para adaptarse a la nueva situación.

Por otro lado, ha quedado claro que van a fortalecerse de un modo global las acciones de ayuda estructural, incluyendo las ayudas a las rentas.

Igualmente, existe un consenso para garantizar la puesta en marcha de programas de retirada de tierras, incluyendo además al sector forestal como elemento de alternativa en dichos programas.

También la política de calidad y de protección del medio ambiente, gozarán de un enfoque prioritario dentro de este conjunto de medidas compensatorias.

BIBLIOGRAFIA

RONDA URUGUAY: Agricultura. Oferta presentada al GATT por la CEE (7 de noviembre de 1990).

COUNTRY LIST: European Community. Internal support. Border protection. Export competition.

RESUMEN

El artículo analiza la oferta negociadora en el capítulo agrícola que la CEE ha presentado al GATT.

En particular, estudia los tres grandes apartados de la oferta comunitaria: 1.º La reducción del apoyo interno medida a través de la Medida Global del Apoyo, MGA, cuya fórmula y posibles efectos se comentan. Se incluye un anejo en el que se relacionan, para una serie de productos agrarios, los principales parámetros de la MGA que cumplen con los compromisos de reducción contenidos en la oferta comunitaria. En particular, se indica, para varios tramos de reducción de las producciones, las reducciones que sería preciso efectuar con objeto de repetir los mencionados compromisos. 2.º Arancelización: señalando los elementos que la CEE considera necesarios para poder sustituir las medidas arancelarias y no arancelarias actuales por los llamados equivalentes arancelarios (elemento fijo, elemento variable o factor de corrección, reequilibrio). 3.º Competencia de las exportaciones.

Por último, se hace una referencia a las medidas compensatorias que se considera necesario diseñar paralelamente a la negociación.

RESUME

Dans cet article, il est analysé l'offre de négociation dans le domaine agricole soumise par la CE au GATT. Il y est étudié notamment le trois grands points de cette offre, à savoir:

1.^o Réduction de l'appui interne, évaluée à travers la mesure globale de l'appui, MGA, dont il est commenté la formule et les effets éventuels. En annexe, il est énuméré, pour une série de produits agricoles, les principaux facteurs de la MGA qui respectent les engagements de réduction inclus dans l'offre communautaire. Il y est indiqué tout spécialement, pour plusieurs segments de diminution des productions, les réductions à effectuer afin de mettre en oeuvre ces engagements. 2.^o Mesures tarifaires. Il y est indiqué les éléments qui permettent de remplacer les mesures actuelles, tarifaires ou non, par les équivalents tarifaires (élément fixe, élément variable ou facteur de correction, rééquilibre). 3.^o Concurrence des exportations.

En dernier lieu, il est fait référence aux mesures compensatoires considérées nécessaires, parallèlement à la négociation.

SUMMARY

The paper analyzes the European Community's negotiating position on agriculture in the GATT Round and in particular deals with its three major aspects: 1. Decreasing of domestic support as measured by the Global Support Measure (GSM), whose formula and possible effects are analyzed. An annex is included which gives, for a series of agricultural products, the main parameters of the GSM which comply with the commitments for decrease made in the Community's offer; in particular, the decrease needed to implement these commitments for some segments of little production. 2. Tarification: the elements the EEC considers necessary for replacing the existing tariff and non-tariff measures by the so-called tariff equivalents (fixed element, variable element or correction factor, reequilibrium). 3. Competition in exports.

Lastly, a reference is made to the compensatory measures considered as a necessary counterpart to the negotiations.
