

POLITICAS DE AYUDA Y PROTECCION A LA AGRICULTURA: SU TRATAMIENTO EN EL G.A.T.T.

Por
PRIMITIVO GOMEZ TORAN (*)

INTRODUCCION

Podría citarse para empezar el presente artículo, la afirmación que Vinod Thomas (**) hace en su trabajo sobre Reforma de la Política Comercial: «los países industrializados han reducido sus aranceles desde el 40% en 1940 hasta menos del 5,5% en nuestros días, pero sus barreras no arancelarias se han duplicado durante el período 1966-1988, de forma que más del 90% de las importaciones de productos alimenticios en la OCDE están sujetas a algún tipo de barrera no arancelaria. Esta tendencia, unida a los excedentes producidos por las políticas de sostenimiento de los precios, ha distorsionado y desestabilizado los mercados agrarios.

Está demostrado que tal forma de actuar perjudica a los países en desarrollo y reduce el bienestar de los consumidores en los países desarrollados, amenazando por otra parte el sistema mundial de comercio. Los países desarrollados deben cambiar sus políticas de ayuda y protección para mejorar el bienestar general».

(*) Ingeniero Agrónomo.

(**) Vinod Thomas (1990) *Lessons in Trade Policy Reform*. Trade Policy Division. The World Bank. Washington, D.C.

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

I. PRINCIPALES POLITICAS DE AYUDA Y PROTECCION DE LA AGRICULTURA

Sin ánimo de ser exhaustivos, pueden clasificarse las políticas de ayuda y protección de los países más importantes, desde el punto de vista comercial, en las siguientes categorías:

I.1. *Sostenimiento de los precios de mercado*

Con estas medidas, que suponen aproximadamente el 80% de la ayuda a la agricultura, se consigue elevar y estabilizar los precios en los mercados nacionales.

El gasto que originan es soportado por los consumidores y por el presupuesto nacional, y su aplicación supone la puesta en práctica de medidas de protección en frontera que incluyen: prohibiciones de importación y establecimiento de contingentes, restricciones voluntarias de exportación (VERs), contingentes arancelarios, aranceles, «prélèvements», exigencia de normas sanitarias y fitosanitarias, a veces injustificadas, y subvenciones a la exportación, tales como las restituciones de la CEE o el Programa de Fomento de las Exportaciones (EEP) (1), de EE.UU.

Las actuaciones descritas se acompañan de medidas internas que incluyen compras de intervención con objeto de retirar producto nacional del mercado y medidas de control de la oferta, tales como las cuotas de producción o programas de retirada de recursos.

I.2. *Ayuda a las rentas*

Su finalidad es incrementar los ingresos percibidos por el productor, sin afectar al precio de mercado interior.

De estas medidas, que son financiadas por los contribuyentes y por el presupuesto nacional, cabe reseñar como más significativas

(1) EEP: Export Enhancement Program.

las siguientes: Subvenciones a la producción bajo la forma de «deficiency payments» (2) que al estar relacionados con los niveles de producción originan distorsiones, Ayuda a los ingresos que acompaña a los programas de reducción de oferta, y Ayudas a las rentas, no relacionadas con la producción, que se traducen en pensiones o pagos similares a los productores.

I.3. *Otras formas de ayuda*

Se contemplan en este apartado las subvenciones para reducir el coste de los «inputs», incluyendo los créditos y los gastos de comercialización de los productos, así como la exención de impuestos, los gastos de infraestructura y de servicios generales de carácter público, los programas medioambientales, etc.

I.4. *Magnitud y Eficacia de la Ayuda y Protección en los países más significativos*

Según estimación de la OCDE la ayuda alcanzó su valor máximo en 1986, año en que las elevadas producciones, combinadas con el alto nivel de protección y la agresividad exportadora de CEE y EE.UU. hicieron descender considerablemente los precios mundiales, contabilizándose una ayuda que supuso el 2,5% del PIB del conjunto de países de la OCDE (3).

En cabeza de la clasificación figuran Suiza, Japón, Finlandia y Noruega; Canadá y CEE guardan una posición intermedia seguidos por EE.UU., y quedan como menos protectores Australia y Nueva Zelanda.

Ante esta situación, está tomando carta de naturaleza la tendencia a reducir el gasto presupuestario adoptando medidas de control de la oferta, pero son más limitados los intentos de someter la agricultura a la acción de las fuerzas del mercado.

(2) El «Deficiency payment» puede definirse como la diferencia entre un precio objetivo y el precio de mercado.

(3) Tras la mejora de la situación experimentada en 88 y 89, vuelve a constatarse en 1990 un incremento de los excedentes estructurales, y un incremento de las subvenciones a la exportación.

En febrero de 1988, la CEE introdujo estabilizadores para limitar la oferta de algunos productos, especialmente cereales, y el éxito de su programa de retirada de tierras ha sido por ahora más bien modesto. Existe la conciencia clara de que debe llevarse a cabo, sin tardanza, una reforma fundamental de la PAC.

La «Farm Bill» que EE.UU puso en aplicación en 1985, hizo más competitivas sus exportaciones por la vía de reducción de los precios garantizados, unida a un mayor uso de las subvenciones a la exportación, pero ocasionó un aumento del gasto en el período 1986-1988. La «Farm Bill» de 1990 pretende rebajar el gasto presupuestario y tiene más en cuenta el aspecto medioambiental, pero han crecido los fondos destinados al programa de fomento de las exportaciones (E.E.P.).

Japón ha cambiado poco la estructura de protección aunque está dando algunos signos de liberalización en bovino, naranjas y determinados productos lácteos, haciendo vagas promesas en relación con el arroz.

El nivel de ayuda sigue siendo muy alto en los países de la EFTA, aunque Suecia está revisando su política agraria.

Cabe decir, para terminar, que Nueva Zelanda ha liberalizado de forma apreciable su sector agrario y también, aunque más tímidamente, Australia, que sin embargo ha aumentado la protección a la lana, lo que no le impide exigir la desaparición de las subvenciones concedidas por otros países a la exportación de cereales.

Existe una idea generalizada de que la costosa intervención de los gobiernos, aduciendo razones de tipo social, político o medioambiental, es la causante del actual desorden existente en los mercados agrarios, dándose la paradoja de que al pretender preservar los mercados internos de la inestabilidad o incertidumbre reinantes en el mercado mundial, los hacen más inestables.

II. TRATAMIENTO DE LA AGRICULTURA EN EL GATT EN EL PASADO

No cabe duda que la situación reflejada en el capítulo precedente dista mucho de la deseable por un organismo cuyos objetivos básicos son fomentar el comercio internacional, mediante la supresión o

reducción de barreras comerciales, y aportar un sistema de arbitraje y solución de diferencias para resolver los conflictos de carácter comercial que surjan entre diferentes Partes Contratantes (4).

En realidad, los productos agrarios están contemplados dentro de los objetivos básicos citados, pero han gozado de excepciones importantes.

Una razón que podría explicar la «permisividad» del GATT hacia el sector agrario en el pasado quizá fuera la penuria de alimentos, y por lo tanto la ausencia de luchas entre exportadores, en la época subsiguiente a la segunda guerra mundial, momento de la firma del Acuerdo General del GATT.

Con el paso del tiempo, y debido a los estímulos que los diferentes países pusieron en práctica para superar la penuria alimentaria, fueron aumentando las producciones, los excedentes, y los problemas de comercialización.

Al compás de esa situación cambiante, ha ido evolucionando también la actitud del GATT hacia la agricultura. La sexta Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, conocida como Ronda Kennedy (1963-1967), reconociendo la especificidad de la agricultura, admitió una «cierta tolerancia» en las restricciones a la importación y en las subvenciones a la exportación, en aras a la estabilización de los mercados. En la Ronda siguiente, Ronda Tokio (1973-1979), se lograron acuerdos arancelarios y no arancelarios, siendo de destacar los relativos al Bovino, a los Productos Lácteos y a los Obstáculos Técnicos al Comercio. A pesar de la toma de conciencia que estos acuerdos suponen, la agricultura sigue gozando en GATT de unas condiciones especiales, que se derivan de las siguientes disposiciones del Acuerdo General.

El Artículo XI, que exige la eliminación general de las restricciones cuantitativas, se flexibiliza para permitir la introducción de restricciones a la importación de productos agrícolas cuando sean necesarias para la ejecución de programas gubernamentales relacionados con el control de la pro-

(4) En la terminología del GATT, a los países signatarios del Acuerdo se les denomina Partes Contratantes.

ducción o el comercio, las restricciones a la importación o exportación con el fin de aplicar normas sobre clasificación, control de calidad o venta de productos, y las restricciones a la exportación para remediar una escasez aguda de productos alimenticios.

El Artículo XVI, relativo a subvenciones, hace una excepción para las concedidas a la exportación de productos agrarios, imponiendo sólo la condición de que el país que subvencione no absorba más de «una parte equitativa» del comercio mundial de exportación del producto de que se trate.

En relación con las medidas de Ayuda Interna, las Partes Contratantes deben notificarlas al GATT o a las Partes Contratantes que lo demanden, habiéndose establecido muchos Grupos Especiales («Panels») para estudiar conflictos y dar recomendaciones a la luz de las reglas del GATT.

Cabe señalar, por fin, que a pesar de la existencia de la cláusula de Nación más Favorecida (N.M.F.), el Acuerdo General autoriza a los países industrializados a hacer concesiones arancelarias preferentes y no recíprocas (S.P.G.) (5). Pero estas ventajas que dan unos 25 países afectan sólo a determinados productos agrarios, que reciben sólo el 20% de las concesiones otorgadas por CEE, EE.UU. y Japón. Por otra parte, el S.P.G. no contempla las medidas no arancelarias.

Terminada la Ronda Tokio, y ante el agravamiento de la situación en el comercio mundial de productos agrarios, la reunión ministerial celebrada en Ginebra en 1982 subrayó la necesidad de «someter la agricultura al sistema multilateral de comercio, mejorando la eficacia de las reglas del GATT..., intentando mejorar el acceso al mercado y ejercer un mayor control de las subvenciones a la exportación».

Se podía ya predecir que la siguiente Ronda de Negociaciones contemplaría con mayor atención el sector agrario.

(5) S.P.G.: Sistema de Preferencias Generalizadas

III. OBJETIVOS Y NEGOCIACIONES DE LA RONDA URUGUAY

Con los precedentes apuntados, no es extraño que la Declaración Ministerial de Punta del Este (20.9.86), que abrió la octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, conocida como Ronda Uruguay (6), trazara los siguientes objetivos en el tema agrario:

- Mejora del Acceso al Mercado, especialmente mediante la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a las importaciones.
- Mejora del clima de la competencia, mediante una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afectan al comercio de productos agrarios.
- Reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener en el comercio de productos agrarios las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias.

Otros temas contemplados en la Ronda y que tienen estrecha relación con la agricultura, son las Subvenciones y Medidas Compensatorias recogidas en los artículos VI y XVI del Acuerdo General, las Salvaguardias a menudo selectivas o discriminatorias que proliferan como formas de protección, y los procedimientos de Solución de Diferencias, que suelen tener como objeto de litigio más frecuente el comercio de productos agrarios. (7)

Como cabía esperar ante la ambición de los objetivos trazados, las negociaciones de agricultura no pudieron ajustarse a la agenda establecida (8). Así, en la reunión celebrada en Ginebra, en julio de

(6) Esta Ronda es la más ambiciosa de las celebradas hasta ahora e intenta abarcar, también por primera vez, sectores tales como Servicios, Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMs) y aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPs).

(7) No se contemplan en el presente trabajo los productos tropicales ni los forestales, que son objeto de negociación en los grupos VI (Tropicales) y III (Productos Derivados de los Recursos Naturales), ni se comentan las Denominaciones de Origen, objeto de atención del grupo XI, relativo a TRIPs.

(8) Este fue también el caso de otros grupos de negociación, como el de Servicios, el de TRIMs o el de TRIPs.

1990, no se obtuvo el necesario consenso para adoptar un texto que sirviera de marco para el acuerdo final. En efecto, las grandes diferencias existentes entre las posiciones de EE.UU. y los países del Grupo de Cairns (9), por un lado, y las de la CEE, Japón, Corea y países de la EFTA por otro, condujeron al fracaso de la Reunión Ministerial que reunida en Bruselas al principio de diciembre de 1990 debía haber puesto punto final a la Ronda Uruguay.

El texto del presidente del grupo de negociación de agricultura (10), que al no poder servir de acuerdo marco debe conformarse con servir de «medio para intensificar las negociaciones», se estructura en tres capítulos que contemplan, respectivamente, la Ayuda Interna, la Protección en Frontera, y la Competencia de las Exportaciones (11).

Dado que en la negociación posterior, y previsiblemente en el acuerdo final, se mantiene la estructura modular comentada, en contra de un tratamiento más global propugnado por la CEE, los comentarios que siguen girarán en torno a los tres pilares de la negociación mencionados.

III.1. *Ayuda Interna*

En el texto del presidente se establece el compromiso de reducir sustancial y progresivamente todas las ayudas internas a la agricultura, con objeto de evitar lo más posible la distorsión del comercio e incrementar la orientación de la producción hacia el mercado, permitiéndose no obstante a las Partes Contratantes perseguir objetivos de política nacional mediante medidas que tengan efectos mínimos en el comercio.

Todas las ayudas internas, a excepción de las que satisfagan determinados criterios convenidos, deben reducirse a partir del 91-

(9) Grupo compuesto por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay (países que no subvencionan sus exportaciones agrarias).

(10) Documento presentado, con la signatura MTN.GNG/NG5/W/170 por el Sr. de Zeeuw, presidente del Grupo V de Negociación sobre la Agricultura.

(11) El documento dedica un capítulo adicional a las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que no son objeto de atención en el presente trabajo.

92 a lo largo de un número de años y ritmo acordados, utilizando una medida global de la ayuda (M.G.A.) (12), o compromisos equivalentes en el caso de productos para los que no es posible calcular dicho parámetro.

El compromiso abarca a los programas de sostenimiento de los precios de mercado, las primas directas a los productores, salvo las eximibles en base a criterios convenidos, y las medidas de reducción del coste de los «inputs» y de la comercialización, incluyendo los créditos.

La información que cada Parte Contratante debía suministrar en su lista («Country List»), antes del 1.10.90, para instrumentar la reducción, es la siguiente:

- El nivel de ayuda por producto, a consolidar como límite máximo general.
- Las políticas propuestas para exclusión del compromiso de reducción.
- Los productos respecto a los cuales puede calcularse una M.G.A. y el nivel básico de esta que debe ser objeto de reducción.
- Los compromisos relativos a los productos para los que no es posible calcular M.G.A.

Podrían excluirse del compromiso de reducción, sujetándose siempre al límite máximo general de ayuda y a criterios acordados, así como a vigilancia y examen, los programas destinados a prestar a la agricultura y a la comunidad rural servicios generales de carácter público y beneficioso (Investigación Agraria, Capacitación, Control de Plagas y Enfermedades, etc.), programas medioambientales y de conservación, programas de retirada de recursos, ayudas en caso de catástrofes, seguro de cosechas, ayuda alimentaria interior, programas de seguridad alimentaria y de desarrollo regional, y dispositivos de seguridad de los ingresos.

(12) La M.G.A. es similar a los Equivalentes en Subvención al Productor (E.S.P.) con que la OCDE calcula las ayudas que un país da a sus agricultores.

Las medidas excluidas del compromiso deben responder a criterios tales como que la financiación provenga de los contribuyentes y no de los consumidores, que sean independientes de los niveles de producción a no ser que tengan como objetivo reducir factores productivos, no circunscribirse a productos o sectores concretos, no prestar apoyo a los precios al productor ni mantener los ingresos de este por encima de determinados niveles, etc.

III.1.1. Postura de la CEE y discrepancias entre Partes Contratantes

El tratamiento que el texto comentado da a la Ayuda Interna no consigue el consenso de las partes Contratantes más significativas, de cuyas ofertas de negociación se recogen a continuación los aspectos más destacados.

La CEE propone incluir en la M.G.A. la ayuda a los precios, resultante de multiplicar el volumen de producción por la diferencia entre el precio medio anual al productor y un precio exterior de referencia en el período 1986-1988, los pagos directos o medidas de ayuda a las rentas (en base a las cantidades que figuran en los presupuestos), y las subvenciones a los medios de producción.

El compromiso de reducción de la ayuda concedida a productos para los que es posible calcular la M.G.A. supondría el 30% de la otorgada en 1986 y se escalonaría en diez años (1986-96).

Lógicamente, la mencionada reducción podría operarse descendiendo los precios, el volumen de producción, o la cuantía de las posibles subvenciones. Teniendo en cuenta los descensos efectuados ya desde 1986, la CEE debería llevar a cabo las siguientes reducciones anuales durante el período 1991-96: cereales y arroz, 4%; azúcar, 4%; granos oleaginosos y proteaginosos, 7,8%; aceite de oliva, 5.3%; productos de origen animal, 4,7%.

En los productos para los que no es posible calcular M.G.A., la CEE propone reducir la ayuda el 10% en diez años (1986-96), tomando también como base la concedida en 1986 y distinguiéndose los siguientes grupos de productos:

- Productos que reciben ayuda a la producción, semillas, plantas textiles (algodón, lino, cáñamo), lúpulo, tabaco, y frutas y hortalizas para transformación, para los que el compromiso implicaría descender la ayuda el 2,9% durante el período 1991-96, teniendo en cuenta las actuaciones llevadas a cabo entre 1986 y 1990.
- Frutas y hortalizas frescas y vino, para los que la reducción se aplicaría a la protección de que gozan, es decir a la diferencia existente entre el precio de referencia y el precio mundial, lo que en la práctica supondría una reducción moderada del precio de referencia.

Existen discrepancias entre países, tanto en cuanto a las reducciones a efectuar como al año de base, al de comienzo, o al período durante el cual debe llevarse a efecto la reducción. El cuadro siguiente, que Rafael Milán incluye en su artículo «Las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay del GATT», Revista I.C.E. n° 2.273 de Marzo 91, es ilustrativo al respecto:

<i>País</i>	<i>Rebaja</i>	<i>Nº años (a partir de)</i>	<i>Año de base</i>
Austria	20%	10	1988
Noruega	20%	8 (1988)	1988
Suiza	20%	10 (1991)	1989 ó 1990
Islandia	25%	8 (1988)	1988
Finlandia	20-30%	10 (1986)	1986
C.E.E.	30% y 10% (según productos)	10 (1986)	1986
Corea	≤30%	10 (1997)	
Japón	30%	10 (1986)	1986
Suecia	30%	10 (1986)	
Canadá	≤50%	10	1988
Méjico	75%	10 (1991-92)	1986
EE.UU.	≥75%	10 (1991-92)	media 1986-88
Polonia	≥75%	10	
Grupo Cairns	≥75%	10 (1991-92)	1988

Por otra parte, se observan diferencias en la clasificación de políticas en las categorías «verde» o exenta y «ambar» o sujeta a compromisos de reducción. Así, mientras las ayudas a los ingresos y los sistemas de preservación de los mismos son incluidos por CEE en la categoría «ambar», EE.UU. y el grupo de Cairns los incluyen en la «verde». Por el contrario, la subvención a las inversiones que CEE

considera en la categoría «verde» es incluida en la «ambar» por las Partes Contratantes antes citadas.

Entre otras muchas discrepancias que se aprecian en las ofertas de las diferentes Partes Contratantes, cabe mencionar la utilización de la M.G.A. unitaria o total, el cálculo de la M.G.A. en base a la ayuda específica a determinados productos o a sectores de productos, la consideración o no de la inflación a la hora de garantizar los compromisos, etc.

III.1.2. Discusiones técnicas tendentes a facilitar un acuerdo entre las Partes Contratantes

A la vista de las divergencias existentes, y como compás de espera desde diciembre 1990 a finales de mayo 91, en que el Congreso de EE.UU. ha concedido el «fast track» (13) dándose con ello luz verde a la negociación política, se han mantenido discusiones informales sobre aspectos técnicos.

En lo referente a Ayuda Interna, las discusiones han girado en torno a las siguientes cinco grandes áreas.

Políticas contempladas

En este área se ha discutido si las políticas exentas («verdes») deben estar sujetas a un tope global de ayuda y si deben someterse a ratificación y seguimiento.

Se ha planteado la disyuntiva de definir las políticas exentas o más bien las sujetas a compromiso, quedando en este caso definidas las primeras por exclusión.

Otro gran tema de discusión, entre los muchos que para no ser prolijos no se citan, es la conveniencia de describir la lista de políti-

(13) Facilidad de negociación que el Congreso otorga al Gobierno de EE.UU. de tal forma que el Congreso no puede debatir los detalles de un eventual acuerdo conseguido por el Gobierno, pudiendo solamente aprobarlo o rechazarlo en bloque.

cas, o de describir los criterios que permiten clasificarlas, o encontrar una solución combinada.

Definición de la M.G.A.

Admitida la necesidad de definir la M.G.A. y de fijar un período de base, persiste la duda de si sólo deben incluirse las políticas sometidas a compromiso de reducción, y si deben contemplarse tanto las de ámbito nacional como las del ámbito subnacional.

Sigue planteándose la duda entre hacer el cálculo por producto o por sector, y si el valor monetario debe expresarse en términos totales o unitarios.

Se pide concreción sobre los precios internos y externos que deben considerarse en los cálculos, así como los ajustes a realizar en caso de que existan mecanismos de control de la oferta.

La determinación de los pagos directos, la inclusión de los «deficiency payments» y de las subvenciones a los fabricantes de productos transformados, así como la exención de compromisos cuando la M.G.A. no llega a un nivel mínimo, son tantos otros puntos sometidos a clarificación técnica.

Definición de compromisos equivalentes

Tratando de conseguir coherencia con la M.G.A., se proponen como parámetros a utilizar los precios de sostenimiento y las cantidades a las que se conceden, las medidas en frontera, y los gastos presupuestarios, dejando abierta la posibilidad de tener en cuenta otras sugerencias.

Relación entre compromisos e inflación

Se plantea la disyuntiva de expresar los compromisos en términos reales o nominales, y la posibilidad de exigir que la inflación

rebase un umbral para ser tenida en cuenta, así como la forma de hacerlo.

Se propone analizar asimismo la conveniencia de usar un deflactor desagregando la M.G.A. en sus componentes de volumen de producción, precio y subvenciones, y extender el método a los compromisos equivalentes.

Reforzamiento de las reglas y disciplinas del GATT

Se pretende analizar la relación que debería existir entre la M.G.A. y las reglas reforzadas del GATT que regirán al final del período de transición, con especial atención al artículo XVI.1. (Subvenciones), así como la relación entre políticas exentas («verdes») y disposiciones del Acuerdo General tales como las medidas compensatorias.

El ejercicio de discusión técnica efectuado en torno a los temas citados ha dejado sobre todo una cosa en claro: sólo un acuerdo político puede propiciar la amplitud de miras suficiente para limar las diferencias de tipo técnico que tras largas discusiones perduran y aún se amplían.

III.2. Protección en frontera

El ya mencionado documento del presidente del grupo de negociación agraria, pide a las Partes Contratantes que especifiquen en sus listas por países los siguientes extremos:

- Arancelización, es decir conversión de todas las medidas aplicadas en frontera, diferentes a los derechos de aduana, en equivalentes arancelarios (elemento fijo) basados en la diferencia existente entre el precio interior y el mundial.
 - Consolidación de los mencionados equivalentes arancelarios.
 - Mantenimiento de las actuales oportunidades de acceso a su mercado en condiciones al menos equivalentes a las existentes, por medio de contingentes arancelarios fundamentalmen-
-

te, y establecimiento de un nivel mínimo de acceso a partir de 1991-92 en caso de ausencia de importaciones significativas.

Por otra parte, se estipula que todos los aranceles y equivalentes arancelarios acordados se reducirán sustancial y progresivamente a partir de 1991-92, a un ritmo y durante un número de años a convenir, incrementando a lo largo de dicho período los contingentes arancelarios.

III.2.1. Postura de la CEE y discrepancias entre partes Contratantes

La CEE, que acepta el procedimiento de arancelización propuesto inicialmente por EE.UU., propone considerar como elemento fijo el resultado de añadir a la diferencia entre el precio de intervención y el mundial un 10% como preferencia comunitaria, siendo los precios de base los existentes en 1986-88.

Los equivalentes arancelarios (elementos fijos) se reducirían anualmente en un importe absoluto que refleje la reducción de la M.G.A.

Aspectos importantes a señalar es que la aceptación de la arancelización por parte de la CEE se condiciona a la implantación de los dos elementos siguientes:

- *Factor de corrección.*- Su finalidad es complementar el elemento fijo descrito, compensando las fluctuaciones de los precios mundiales. Con el se compensarían totalmente las fluctuaciones monetarias, y parcialmente las fluctuaciones de los precios del mercado mundial respecto a la media de precios externos de referencia existentes en el período 1986-88.

De esta forma, el porcentaje máximo de variación de los precios mundiales que se transmitiría a los comunitarios sería el 21 %.

- *Reequilibrio.*- Tiene por objeto aumentar la protección para algunos productos que actualmente se importan con protección nula o muy baja, y obedece a las siguientes pautas: Los granos oleaginosos y proteaginosos, el gluten de maíz, y otros residuos de la fabricación del almidón y fécula serían grava-
-

dos con un equivalente arancelario derivado del aplicado al maíz. Los productos para alimentación animal diferentes de los cereales (mandioca, pulpa de remolacha, etc.), serían gravados con un equivalente arancelario derivado del de la cebada. Se abrirían contingentes arancelarios en base a las importaciones del período 1986-88, con los siguientes derechos de aduana:

- 6% para granos oleaginosos y productos de alimentación animal diferentes de los cereales.
- 12% para granos proteaginosos, gluten de maíz y otros residuos de la fabricación de almidón y fécula.

Las discrepancias entre países son sustanciales y numerosas, pudiendo señalarse, sin pretender en absoluto ser exhaustivos, las siguientes:

Japón, Corea y los países EFTA, a excepción de Suecia, abogan por el mantenimiento de restricciones cuantitativas a la importación en determinadas condiciones, y se pronuncian a favor del factor de corrección, mientras EE.UU. y el grupo de Cairns se oponen.

Por otra parte, los países solidarios con la CEE en el punto anterior se pronuncian a favor del factor de corrección comentado «ut supra», mientras EE.UU. y grupo de Cairns proponen en su lugar el establecimiento de una cláusula de salvaguardia especial.

El reequilibrio propuesto por la CEE no es mencionado por el resto de Partes Contratantes, a excepción de Austria y Suecia que lo aceptarían a condición de que fuera aplicado por todos los países.

El mantenimiento de los actuales niveles de acceso goza de aceptación bastante generalizada aunque con variantes respecto a la cobertura de productos, proponiéndose diferentes magnitudes para el establecimiento del nivel mínimo (del 1 al 5% del consumo interno).

Los compromisos de reducción varían mucho entre países, pudiéndose citar como ilustración que mientras la CEE pretende consolidar y reducir los equivalentes arancelarios en la cantidad correspondiente a la reducción de la Ayuda Interna, EE.UU. y grupo de Cairns proponen consolidar y reducir, durante diez años a partir

de 1991, el 75% de todos los aranceles y equivalentes arancelarios, para llegar a un equivalente «ad valorem» máximo del 50%. Los países EFTA adoptan una postura parecida a la de la CEE; Japón opta por un procedimiento de oferta y demanda restringida a los productos que cuentan con M.G.A., y Canadá propone el 38% de reducción para los actuales aranceles y el 50% para los equivalentes arancelarios, calculado mediante fórmula.

III.2.2. Discusiones técnicas tendentes a facilitar un acuerdo entre las Partes Contratantes

Como compás de espera hasta el reinicio de las negociaciones políticas, se han celebrado discusiones técnicas en torno a las siguientes áreas de interés:

Modalidades de la arancelización

La elección del año de base, la fijación de los equivalentes arancelarios bien en términos específicos bien «ad valorem», los tipos de precio interior y exterior a considerar, los ajustes según la calidad de los productos y el cálculo a realizar para los productos transformados, forman parte de los temas objeto de discusión.

Modalidades de una posible salvaguardia especial para agricultura

Se contemplan en este apartado temas como la necesidad de la salvaguardia, cobertura de productos, entrada en vigor y duración, relación entre la cláusula y el artículo XIX (14) del Acuerdo General, activación de la salvaguardia según las cantidades importadas o

(14) Relativo a medidas de urgencia sobre la importación de productos en casos particulares.

según el nivel de precios o por una combinación de ambas magnitudes, así como la compensación posible y notificación.

Modalidades de acceso mínimo

Se plantea el problema de evaluar las oportunidades de acceso actuales, cuando no están sujetas a un tope u obedecen a acuerdos de limitación voluntaria. Se pregunta si la fijación del umbral por debajo del cual debe establecerse un acceso mínimo debe ser hecha por la vía de un porcentaje de la producción o del consumo, y si el nivel debe fijarse por línea arancelaria o a qué nivel de agregación. El mantenimiento del nivel de acceso mediante contingentes arancelarios, de forma que no haya discriminación de suministradores, es otro aspecto a analizar.

Trato de los productos sujetos únicamente a aranceles

Se plantea la alternativa de reducir los aranceles de forma lineal, por fórmula no lineal, o por el procedimiento de oferta y demanda, considerándose la necesidad o no de consolidarlos. Otra disyuntiva propuesta a análisis es la necesidad de fijar para el final del proceso un tope máximo de arancel, o establecer la necesidad de haber realizado una reducción superior a un mínimo.

La posible conveniencia de aplicar reducciones más rápidas para productos en los que estén interesados los países en desarrollo y la relación entre los aranceles y los equivalentes resultantes de la arancelización son también temas propuestos a examen en este área.

Reforzamiento de las reglas y disciplinas del GATT

La decisión de mantener medidas diferentes a los aranceles, de forma transitoria o permanente, el tipo de medidas a incluir como

prohibiciones o restricciones, las condiciones en que las restricciones cuantitativas (15) pueden ser mantenidas, el tratamiento de la seguridad alimentaria y las preocupaciones no comerciales, así como la posible preservación de los recursos naturales (16), son temas tratados en esta rúbrica.

La cantidad de matices técnicos que separan a los países, evidencia la dificultad de alcanzar consenso si no hay un acuerdo político que conforme y quite relevancia a los detalles de índole técnica.

III.3. *Competencia de las Exportaciones*

El mencionado texto del presidente propone la reducción sustancial y progresiva de todas las ayudas y subvenciones a la exportación, sometiendo a normas y disciplinas reforzadas del GATT la asistencia que siga permitiéndose a la exportación. El resultado debería ser que la ayuda a la exportación se redujera efectivamente más que otras formas de ayuda y protección.

En las listas por países deben reflejarse las cantidades de exportaciones subvencionadas, las subvenciones unitarias y los desembolsos financieros realizados o los ingresos fiscales sacrificados en las tres campañas de comercialización más recientes.

Al mismo tiempo debe negociarse la forma de eliminar las prácticas de subvención polarizada, las condiciones que deben regir la participación del Estado en los planes de subvenciones a la exportación financiados por los productores, las disciplinas relativas a productos agropecuarios incorporados a productos exportados, y las disciplinas sobre créditos a la exportación y sobre la ayuda alimentaria y ventas en condiciones de favor, etc.

(15) El artículo XI trata de la eliminación general de las restricciones cuantitativas, y sus apartados 2 (a), (b) y (c) contemplan excepciones a dicha disposición.

(16) El artículo XX trata de excepciones generales al Acuerdo, refiriéndose el apartado (g) a la conservación de recursos naturales agotables.

III.3.1. Postura de la CEE y discrepancias entre Partes Contratantes

La CEE defiende que las reducciones de la ayuda interna acarrearían una reducción de precios internos y, por tanto, una reducción de las restituciones a la exportación. Propone, por otra parte, que la cuantía de la subvención no supere la diferencia entre el precio interno y externo, ni el importe cobrado a la importación del mismo producto.

En el extremo contrario, EE.UU. propone que las ayudas a la exportación sean reducidas, durante diez años a partir de 1991, al menos en el 90 % de la ayuda media concedida en el período 1986-88, quedando excluidos los «deficiency payments».

La postura del grupo de Cairns sólo difiere de la de EE.UU. en que incluye los «deficiency payments» y toma como período de base el 87-89, mientras que, dentro de la EFTA, existen posturas que van desde la eliminación para 1996, propugnada por Noruega, hasta la propuesta Austriaca, similar a la de la CEE pero tomando como base el año 89.

III.3.2. Discusiones técnicas tendentes a facilitar un acuerdo entre las Partes Contratantes

A mediados de junio de 1991 se van a analizar los siguientes temas, que la Secretaría del GATT propone para discusión entre las Partes Contratantes:

Definición de las Subvenciones a la exportación

La determinación de las cantidades de producto y del gasto presupuestario sujetas a compromiso y el establecimiento de criterios operativos para determinar las políticas abarcadas, se incluyen en este apartado, así como una lista indicativa de ayudas a la exportación que incluye los siguientes conceptos: pagos a exportadores y productores, gastos relacionados con la exportación de productos en almacenes de propiedad pública, minoraciones del coste de transpor-

te y comercialización, bonificación de créditos a la exportación, asistencia financiera a planes de estabilización de ingresos o precios de exportación administrados por los productores y juntas de comercialización, concesiones o incentivos tributarios y subvenciones a productos agropecuarios incorporados a productos elaborados de exportación.

Modalidades de compromisos específicos

En el caso de compromisos sobre cantidades de producto, se pretende acordar el año de base y la cobertura de productos (todos o sólo los principales), la inclusión o no de algunas transacciones no comerciales, y la consideración, por separado o conjuntamente, de los productos transformados y sus productos básicos componentes.

El enfoque presupuestario exige también determinar el período de base y el tipo de transacciones a considerar, y precisa decidir el tratamiento a dar a las fluctuaciones monetarias y la inflación.

En el enfoque unitario se plantea la disyuntiva entre utilizar la diferencia de precios unitarios, o la cantidad de subvención concedida por unidad de producto, calculada a partir del gasto presupuestario.

Aspecto importante sometido a estudio es la actuación en caso de que los compromisos no se cumplan, planteándose la posibilidad de aplicar una acción correctora de manera automática, o como consecuencia de un proceso de solución de diferencias.

Medios para evitar la elusión de compromisos, a la vez que se mantienen niveles apropiados de ayuda alimentaria

Se plantea la preocupación de que las ventas en condiciones de favor y otras transacciones no comerciales puedan ser utilizadas para eludir los compromisos relativos a subvención de las exportaciones, remitiendo a las disposiciones del Subcomité de FAO, encargado de la colocación de excedentes (C.S.D.). Aunque esta reglamentación contempla los créditos a la exportación, no quedan claros los térmi-

nos y condiciones que deben considerarse como comerciales o no comerciales.

Compartimentar las transacciones comerciales y no comerciales, definiendo claramente las que pueden considerarse como ayuda alimentaria, ventas en condiciones de favor y transacciones comerciales normales, es la solución propuesta para reducir la imprecisión existente actualmente.

Asimismo, se plantea la necesidad de fijar disciplinas que permitan desvincular la ayuda alimentaria de las ventas comerciales, y se proponen posibles condiciones que debieran cumplir estas transacciones.

Reforzamiento de Normas y Disciplinas del GATT

Se propone a discusión técnica la concreción de un gran número de detalles relativos a las normas y disciplinas a aplicar a las subvenciones a la exportación, presentando como telón de fondo la decisión política de adoptar como marco el actual artículo XVI del Acuerdo General, o los trabajos efectuados por el grupo de negociación de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Los conceptos de «parte más que equitativa» y «perjuicio grave» presiden en gran medida los aspectos a regular.

IV PERSPECTIVAS DE UN ACUERDO FINAL

A esta altura en el tiempo, y desde nuestra perspectiva, no puede hablarse de fechas para la consecución de un acuerdo final, ni sobre el alcance y ritmo de aplicación del mismo.

Parece generalizarse la idea de que la negociación debe terminar a finales de 1991, fecha en que países de gran peso en el Comercio mundial deben dedicar su atención a temas de política interna.

Si debe respetarse la fecha mencionada, y dado que el acuerdo en la negociación agraria es clave para desbloquear la de otros grupos tales como Servicios o TRIPs, antes de finales de octubre deben producirse avances sustanciales en el terreno agrario; de otra forma

no habría materialmente tiempo de cerrar todos los temas de los diferentes grupos de negociación.

En cuanto al alcance del acuerdo, dadas las divergencias existentes entre las posturas de EE.UU. y Grupo de Cairns por una parte, y las de CEE, EFTA y Japón por otra, la magnitud de las reformas a convenir tiene un amplio campo de valores posibles.

Un hecho que da cierta seguridad de que la reducción de la ayuda y la protección serán sustanciales, es el convencimiento existente en los países más significativos de que las actuales políticas agrarias son demasiado costosas y poco eficaces. Las reformas autónomas que empiezan a bosquejarse, y en particular la reforma de la PAC, supondrán una garantía para el acuerdo político que dará pie a las concreciones técnicas necesarias.

Ofrecer «más oportunidades de comercio y menos ayuda» a los países en desarrollo que han orientado sus economías hacia el mercado, es otro argumento que se aduce cuando se aboga por un acuerdo sustancioso.

Pero la magnitud de la reforma, el ritmo y el período en que deberá llevarse a cabo son por ahora desconocidos, siendo bastante lógica la tesis de los que defienden que el acuerdo no tiene porqué marcar el punto de llegada, sino el inicio de un proceso continuo de reforma de las políticas de ayuda y protección a la agricultura, para que esta actividad se someta más a las leyes del mercado y a las disciplinas del GATT.

BIBLIOGRAFIA

«Las negociaciones sobre Agricultura en la Ronda Uruguay del GATT», por Rafael Milán Díez. *Boletín Económico de Información Comercial Española* n° 2.273 (del 25 al 31 de marzo de 1991).

The Uruguay Round. A hand book for the multilateral Trade Negotiations, por J.M. Finger y A. Olechowski. Banco Mundial.

Lessons in Trade Policy Reform, por Vinod Thomas. Trade Policy Division. Banco Mundial.

Documentos publicados por el GATT con la signatura NG5/W/xxx y AG/W/xxx.

RESUMEN

El autor empieza constatando el alto nivel de protección que los países industrializados conceden a su agricultura, sector que está prácticamente eximido de las reglas del G.A.T.T.

Tras intentar justificar la escasa atención que las anteriores Rondas de Negociaciones Comerciales Multilaterales han dedicado al Sector Agrario, se exponen los ambiciosos objetivos que la Ronda Uruguay propone conseguir en ese sector, cuya liberalización se considera en el momento actual indispensable.

Se analiza a continuación cada una de las tres áreas en que se ha dividido la negociación agraria: Ayuda Interna, Protección en Frontera y Competencia de las Exportaciones, reflejando las posiciones de la CEE y de sus principales interlocutores.

Se ponen en evidencia los numerosos aspectos técnicos que todavía están pendientes de un acuerdo, y se considera que el ulterior avance en la negociación exige como prerrequisito la adopción de decisiones políticas.

Se termina afirmando que el cúmulo de trabajo pendiente llevaría a pensar que la consecución de un acuerdo sustancial para finales del año 91 es imposible, pero que dada la manifiesta voluntad política existente, el mencionado objetivo es alcanzable.

RESUME

L'auteur commence par constater le haut niveau de protection que les pays industrialisés accordent à leur agriculture, secteur qui est pratiquement exempté des règles du G.A.T.T.

Après une tentative de justification du peu d'attention que les précédentes Rounds de Négociations Commerciales Multilatérales ont consacré au Secteur Agricole, on expose les ambitieux objectifs que l'Uruguay Round propose d'atteindre dans ce secteur, dont la libération est jugée indispensable actuellement.

On analyse ensuite chacun des trois domaines qui composent la négociation agraire: Aide Interne, Protection aux Frontières et Compétence des Exportations, en reflétant les positions de la CEE et de ses principaux interlocuteurs.

L'on souligne les nombreux aspects techniques qui sont encore en attente d'un accord, et l'on considère que l'avance ultérieure dans la négociation exige comme condition préalable l'adoption de décisions politiques.

On termine en affirmant que le cumul de travail en attente porterait à penser que l'obtention d'un accord substantiel fin 91 est impossible, mais que vu la volonté politique manifeste existante, ledit objectif peut être atteint.

SUMMARY

The author begins by noting the high level of protection accorded by industrialized countries to their agriculture, which is practically exempt from GATT rules.

After attempting to justify the scant attention paid to agriculture in previous Rounds of Multilateral Trade Negotiations, the work sets out the ambitious objectives proposed for the Uruguay Round in the area of agriculture, whose liberalization is considered essential at this time.

Next, the three areas of the agricultural negotiations are analyzed: domestic support, border protection, and export competition, giving the positions of the EEC and the other main participants.

The many technical aspects still awaiting agreement are indicated; in the author's opinion the adoption of political decisions is a prerequisite for further progress.

Lastly, a substantial agreement by the end of 1991 is impossible due to the backlog of work, but given the evident political will now existing, the stated objective can be achieved.
