

TIM JOSLING (*)

STEFAN TANGERMANN (**)

Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para la próxima ronda de negociaciones (*)**

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay estableció nuevas reglas para el comercio de productos agrícolas e impuso un calendario de reducción gradual de las barreras comerciales, subvenciones a la exportación y otras medidas de apoyo interno que distorsionan el comercio. En general, los signatarios de este acuerdo han aplicado las disposiciones derivadas de él y han iniciado un proceso de lenta liberalización. Pero el propio Acuerdo contenía el mandato de iniciar nuevas negociaciones antes del final de 1999 con el fin de continuar el proceso de reforma. Así pues, es oportuno ahora examinar los cambios que ha provocado el Acuerdo de la Ronda Uruguay en las políticas agrarias de los principales países desarrollados y, en particular, de las «superpotencias» agrarias de Europa y

(*) Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Stanford.

(**) Instituto de Economía Agraria. Universidad de Göttingen.

(***) Catedrático e investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Stanford y catedrático del Instituto de Economía Agraria de la Universidad de Göttingen, respectivamente. No se atribuye una autoría principal a ninguno de los dos. Este documento se basa en nuestra participación en la elaboración del Documento Encargado n.º 12 del Consorcio de Investigaciones sobre el Comercio Agrario Internacional (IATRC) relativo a la aplicación del Acuerdo en materia de Agricultura de la Ronda Uruguay. Queremos expresar nuestro agradecimiento a tres de los coautores del documento del IATRC, Dan Summer, Don McClatchy y Bill Miner por permitirnos utilizar los apartados relativos a Estados Unidos y Canadá en este documento.

América del Norte, y estudiar cuál podría ser el orden del día de las futuras negociaciones. Analizaremos en este documento la aplicación del Acuerdo de la Ronda Uruguay en la Unión Europea y en América del Norte, así como algunos de los elementos más importantes del orden del día de la próxima ronda de negociaciones sobre agricultura en el seno de la OMC.

2. APLICACIÓN DEL ACUERDO DE LA RONDA URUGUAY EN LA UE

Era de esperar que la Unión Europea aplicara el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC con cierta falta de entusiasmo. Durante la Ronda Uruguay, la UE se había opuesto a una liberalización radical del comercio agrario. Cuando se vio el peligro de que las negociaciones fracasaran en conjunto a causa de la oposición de la UE en cuestiones agrarias, sobre todo en lo relativo a las subvenciones a la exportación, McSharry, el Comisario de Agricultura de la UE, consiguió sacar adelante una importante reforma de la Política Agrícola Común (PAC) en materia de cereales y oleaginosas. Aunque siempre se dijo que esta reforma respondía a razones puramente internas, lo cierto es que allanó el camino para lograr un acuerdo sobre agricultura en el seno del GATT e hizo posible que la Ronda Uruguay tuviera un final feliz (1). Los temores de los agricultores y de los responsables de la formulación de políticas agrarias de la UE ante el nuevo orden internacional que estaba a punto de imponerse a la PAC se hicieron patentes enseguida. Obligaron a la Comisión Europea a negociar con Estados Unidos la relajación de ciertos aspectos del inminente acuerdo en las reuniones de Blair House celebradas en noviembre de 1992 y se acordaron otras concesiones en las negociaciones de última hora que tuvieron lugar en diciembre de 1993 («Blair House II»). A pesar de la inquietud que despertó el Acuerdo sobre Agricultura, el proceso de aplicación de los nuevos compromisos se ha desarrollado con una relativa calma en la UE y ha pasado bastante inadvertido, tanto a los agricultores como

(1) Véase el informe sobre las relaciones entre la Ronda Uruguay y la reforma McSharry en el trabajo de Swinbank y Tanner (1997). Véase también el de Tangermann (1996a).

a la sociedad en general. La arancelización de los infames gravámenes variables de la UE no ha afectado a la mayoría de los mercados hasta la fecha, ya que la mayor parte de los nuevos aranceles obligatorios son todavía muy elevados y contienen mucha «agua». En el caso de los cereales, parte del «agua» de los aranceles se eliminó en Blair House, cuando la UE accedió a reducir sus derechos sobre los cereales hasta el nivel de los precios mínimos garantizados establecidos por la reforma McSharry. Como consecuencia de la cláusula concreta que se acordó, la UE mantenía, en la práctica, gravámenes variables para los cereales (2). En el caso de las frutas y hortalizas, la arancelización se materializó en un régimen de precios de entrada, cuyos efectos son similares al sistema de precios de referencia en vigor en la UE antes de la Ronda Uruguay, con lo que se mantenía la protección a los agricultores de la UE, así como las rentas implícitas de los exportadores (3).

Es interesante analizar la experiencia de la UE con los acuerdos de acceso aplicados mediante contingentes arancelarios. La mayoría de esos contingentes arancelarios derivados de compromisos de acceso mínimo se utilizan en su totalidad, aunque ello no ha provocado, en la mayor parte de los casos, un significativo aumento de las importaciones. La utilización de contingentes arancelarios relacionados con los compromisos de acceso actuales ha sido menor, lo que significa que las importaciones en la UE de los productos en cuestión han disminuido después de la Ronda Uruguay. En muchos casos ha sido consecuencia de la reforma McSharry de la PAC, que hizo que los cereales y productos derivados de la UE fueran más competitivos en el mercado interno. Los compromisos en materia de subvenciones a la exportación se han cumplido, pero quizás no hayan tenido el gran efecto restrictivo que se esperaba. La UE se deshizo de la mayor parte de sus existencias de intervención de cereales antes de 1995. El comienzo del período de aplicación coincidió entonces con un fuerte incremento de los precios mundiales de los cereales, de modo que, más que preocuparse de mantener las exportaciones de

(2) La aplicación técnica de los nuevos derechos sobre los cereales difiere del antiguo régimen de gravámenes variables y ha provocado enfrentamientos con Estados Unidos y Canadá.

(3) Véase Tangermann (1997).

cereales de la UE dentro de los límites impuestos por la subvención a la exportación, la Comisión Europea pudo eliminar las subvenciones en su totalidad. De hecho, la UE estableció un impuesto a las exportaciones de cereales para evitar que subiera el precio interior. Los precios interiores de los cereales han bajado desde 1992 en la UE mucho menos de lo que se esperaba tras la reforma McSharry y la tasa de retirada de tierras ha disminuido enormemente. Las existencias de intervención de cereales de la UE no superaban los 2,7 millones de toneladas a mediados de 1996 (frente a los 33,3 millones de toneladas de mediados de 1993), lo que representa el mínimo histórico. En el caso de otros productos, sin embargo, las exportaciones subvencionadas o favorecidas con otros desembolsos presupuestarios se acercaron en 1995-1996 a los niveles de compromiso. Ese fue el caso, en particular, del aceite de oliva, el queso, otros productos lácteos, la carne de vacuno, aves de corral y frutas y hortalizas. No era de esperar que los compromisos sobre apoyo interno negociados en la Ronda Uruguay afectaran a las políticas agrarias de la UE en vigor. Gran parte de los precios mínimos para cereales y oleaginosas se convirtieron en pagos directos después de 1992 en virtud de la reforma McSharry (4). En sí mismas, esas modificaciones de las políticas no habrían reducido el grado de apoyo interno. Sin embargo, en virtud de las disposiciones de la «caja azul» pactadas entre Estados Unidos y la UE en Blair House, los nuevos pagos quedan dispensados de los compromisos de reducción. Como consecuencia, la medida global del apoyo (MGA) de la UE en esos sectores se ha visto muy reducida en la actualidad, si bien el grado de apoyo en términos económicos (medido, por ejemplo, mediante el equivalente subvención a la producción [ESP]) no ha variado. Debido a la definición sectorial de la MGA, esos «ahorros» pueden utilizarse para apoyar otros productos de la UE. Sin embargo, la UE no tendría necesidad de recurrir a este uso en términos agregados, dado que, en cualquier caso, está reduciendo, más que aumentando los niveles de apoyo. Sin embargo, el apoyo a productos concretos establecido en 1992 es una limitación, ya que la UE no debe superarlo si quiere beneficiarse de la cláusula de paz. Otro

(4) Se introdujo asimismo una modificación similar (aunque de menor alcance) en el sector de la carne de bovino.

factor con carácter vinculante en materia de apoyo interior es la limitación de superficie en el caso de las primas a cultivos oleaginosos acordada en Blair House.

Si bien la aplicación del Acuerdo de la Ronda Uruguay no ha tenido todavía un gran efecto en los mercados y políticas de la UE, el nuevo orden en materia agraria impuesto por la OMC es un factor de referencia de gran importancia en el debate sobre la futura configuración de la PAC. Es más, se considera ya en la UE que se acordarán nuevos compromisos de reducción y que, posiblemente, se endurecerán las normas en la próxima ronda de negociaciones, lo que limitará el margen de maniobra de la PAC. En concreto, la obligación de reducir las exportaciones subvencionadas choca con la tendencia creciente de los excedentes de la UE y podría condicionar la participación de la UE en el crecimiento previsto de los mercados mundiales de productos agrarios y alimenticios. Ulteriores recortes arancelarios acabarán con el «agua» que queda en los aranceles consolidados y limitarán la posibilidad de imponer precios mínimos en la UE. Es posible que la «caja azul» desaparezca en la próxima ronda de negociaciones, con lo que la UE podría verse obligada a cumplir los compromisos de apoyo interno y a reorientar sus políticas de apoyo hacia la «caja verde». En el contexto de la UE, las consecuencias de los compromisos actuales y futuros de la OMC se entrelazan con la preparación de la ampliación hacia el Este y con la necesidad de racionalizar las políticas por razones internas. El conjunto de todos estos factores orienta claramente el debate interno hacia la necesidad de una nueva reforma de la PAC.

El último avance realizado en este sentido fue la publicación de las propuestas de reforma de la Comisión Europea el 16 de julio de 1997, en el ámbito de la «Agenda 2000». En el capítulo relativo a la agricultura incluido en ese conjunto de propuestas (5), los compromisos de la OMC en materia agraria y la próxima ronda de negociaciones de la OMC ocupan un lugar destacado. La Comi-

(5) Además de las propuestas sobre el futuro de la PAC, la Agenda 2000 incluye también las propuestas de la Comisión acerca de qué países candidatos a la adhesión deberían participar en la próxima ampliación de la UE, así como sobre el futuro del régimen financiero y de los fondos estructurales de la UE.

sión ha propuesto reducir los precios de intervención de los cereales otro 20 por ciento, con el fin de que sirvan de mera red de seguridad, para exportar cereales sin el apoyo de las subvenciones. Se aumentarán los pagos compensatorios, aunque sólo en una cuantía equivalente a la mitad del recorte de precios. Desaparecerá la retirada obligatoria de cultivos, pero el abandono de las superficies de cultivo será voluntario. En efecto, esto desvincularía los pagos de la superficie de cultivo, con lo que podrían acogerse a la «caja verde». Las oleaginosas se integrarán plenamente en el programa general de cultivos, al eliminarse los pagos específicos al cultivo de oleaginosas (sin compensación), con lo que desaparecerá la limitación Blair House relativa a la superficie de cultivo de oleaginosas. En el caso de la carne de vacuno, la propuesta de la Comisión defiende un nuevo recorte de precios del 30 por ciento, la eliminación de las compras públicas de intervención y compensaciones parciales mediante pagos directos más elevados (que, sin embargo, no serían «verdes»). En el caso de la leche, la Comisión no se ha atrevido a proponer más que un recorte de precios del diez por ciento, acompañado de pagos compensatorios directos. Sin embargo, ha advertido a los productores de lácteos que la próxima ronda de negociaciones de la OMC puede imponer una reforma fundamental del actual régimen (basado en cuotas de producción).

En resumen, la aplicación del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay no ha sido demasiado exigente todavía para la UE. Sin embargo, el nuevo orden establecido, así como las perspectivas de que se acuerden ulteriores reducciones en la próxima ronda de negociaciones, están muy presentes en el debate sobre el futuro de la PAC y es muy probable que obliguen a la UE a acometer más reformas fundamentales en sus políticas agrarias.

3. APLICACIÓN DEL ACUERDO DE LA RONDA URUGUAY EN AMÉRICA DEL NORTE

Estados Unidos ha podido aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay con cam-

bios relativamente menores en sus políticas internas (6). En este sentido, la experiencia de Estados Unidos es diferente de la de la UE y Canadá, así como de la de Japón y muchos otros países importadores, en los que los efectos son más inmediatos. De hecho, un aspecto fundamental de la «negociación» en la que se basaba la Ronda era que Estados Unidos obtuviera el acceso a otros mercados para sus productos agrarios, sin renunciar a la responsabilidad de la formulación de políticas en favor de las negociaciones internacionales. Sin embargo, el Acuerdo ha influido en la evolución que deberán seguir las políticas y ha servido para fomentar y consolidar cambios motivados en gran medida por razones internas. Además, esos cambios en las políticas internas pueden haber hecho que las negociaciones sobre el comercio internacional hayan adquirido una mayor importancia en las políticas internas.

Las disposiciones sobre acceso a los mercados de la Ronda Uruguay no provocaron una apertura radical del mercado estadounidense de productos agrarios. Las barreras comerciales eran reducidas antes de la Ronda en el caso de muchos productos, mientras que existía una escasa liberalización para ciertos bienes «sensibles». La arancelización de barreras no arancelarias tuvo lugar en diversos sectores, sobre todo en el de la carne de vacuno –en el que se habían utilizado las «limitaciones voluntarias a la exportación» para reforzar el mercado interno en algunas partes del ciclo ganadero–, y en el de productos lácteos, en el que se había hecho abundante recurso a las barreras a la importación no arancelarias con el fin de controlar los mercados de productos lácteos. En estos casos, se establecieron contingentes arancelarios para mantener el acceso (carne de vacuno) y para permitir un acceso mínimo (lácteos), de acuerdo con los términos del Acuerdo. Los aranceles se reducirían una media del 36 por ciento hasta el año 2000, pero Estados Unidos se acogió a la escapatoria del recorte mínimo del 15 por ciento para los productos lácteos y con contenido de azúcar, lo que convierte a esos productos básicos en el punto de mira natural de la próxima ronda de negociaciones.

(6) Véase un análisis más exhaustivo de la aplicación en Estados Unidos en el capítulo 2 del IATRC (1997).

La aplicación del acuerdo tuvo una importante consecuencia para el acceso de las importaciones en Estados Unidos: se eliminó el conocido artículo 22 de la Ley de Adaptación Agraria, que ordenaba al presidente controles cuantitativos siempre que las importaciones pusieran en peligro los programas de apoyo internos. Ello, a su vez, eliminaba la necesidad de dispensa de las normas del GATT que habían estado en vigor desde 1956. La importancia de este cambio tiene el valor simbólico de que incluso Estados Unidos ha accedido a que el funcionamiento del comercio internacional, de acuerdo con normas pactadas, influya en los programas internos.

Los programas de subvenciones a la exportación de Estados Unidos se sometieron a los recortes acordados en la Ronda. Sin embargo, el aumento de los precios mundiales desde el período de referencia del Acuerdo y, en concreto, los elevados precios de 1995 y 1996, provocaron una caída natural de las subvenciones a la exportación. De hecho, la asignación de recursos para subvenciones por parte del Congreso ha disminuido sensiblemente en los últimos años y es presumible que no se utilice el Programa de Fomento a la Exportación (EEP) en toda su extensión permitida en un futuro próximo. Y todo ello a pesar de la retórica que parece seguir considerando que las subvenciones a la exportación son un aspecto necesario de la política comercial para mantener las cuotas de mercado y para evitar que la UE y otros exportadores compitan con precios más bajos con las ventas exteriores de Estados Unidos. El efecto conjunto de unos precios elevados y unos mercados de exportación boyantes ha reducido la necesidad de esas subvenciones.

Como estaba previsto, el Acuerdo de la Ronda Uruguay ha tenido poco efecto en programas de apoyo interno de Estados Unidos como el sistema de pagos complementarios a los cereales, gracias a las garantías concedidas por el acuerdo de Blair House, que permitió tanto a Estados Unidos como a la UE amparar sus pagos directos en la «caja azul», reservada para los pagos vinculados a programas de control de la oferta. Aun en ausencia de este pacto, no es probable que la cuantía de los pagos hubiera infringido los límites de la MGA, cuya referencia era un período de mayores subvenciones. Sin embargo, es posible que hasta las indirectas restricciones de la «caja azul» sean innecesarias, a la vista de los cambios en la política interna contemplados en la nueva Ley Agraria de 1996. Esta ley, conocida

como Ley FAIR, modifica de forma considerable la relación entre el agricultor y el Estado. En efecto, elimina las condiciones para la recepción de pagos directos por la reducción de superficie de cultivo de cereales, que habían sido la principal herramienta de control del mercado en Estados Unidos desde el decenio de 1930. Los productores de cereales amparados en el programa cuando la ley entró en vigor tienen garantizado un nivel de pagos (ligeramente decrecientes) durante los próximos siete años, independientemente de lo que planten (a condición de que no se dediquen al cultivo de hortalizas). A pesar de que sigue existiendo un cierto grado de incentivo para permanecer en el ámbito agrario, este cambio «desvincula» los pagos de los volúmenes de producción. Así pues, se puede interpretar a priori que se trata de una política de «caja verde», que deja sola a la UE protegiendo sus pagos directos de las imposiciones del GATT a través de la «caja azul». Desde el punto de vista del resto del mundo, la política estadounidense en materia de comercio agrícola no refleja siempre el régimen de libre comercio modélico que presentan los políticos y negociadores de ese país. Existen importantes restricciones a las importaciones de aves de corral, cítricos, azúcar, cacahuetes y productos lácteos que llegan incluso a excluir de esos mercados a proveedores competitivos. La gran incógnita del futuro es si Estados Unidos estará dispuesta a mantenerse a la cabeza del avance hacia el libre mercado en ámbitos como los cereales y las oleaginosas, importaciones en las que tendrá que realizar importantes «concesiones». Los productos lácteos y el azúcar serán el centro de atención de la próxima ronda. Aunque la Ley FAIR ha supuesto algunos avances para la eliminación de los precios mínimos que distorsionan el mercado, los productos lácteos y el programa del azúcar salieron ilesos del Congreso de un intento de reforma radical. Está aún por demostrar la voluntad de Estados Unidos de poner esos sectores sobre la mesa de negociación.

La experiencia de Canadá en la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay ha sido, en cierto modo, diferente (7). Destacan dos cambios introducidos en la política interna como consecuencia directa de la Ronda. En primer lugar, se eliminaron por fin las tradicionales subvenciones al transporte que ha-

(7) Véase un análisis más exhaustivo de la aplicación por parte de Canadá en el capítulo 4 del IATRC (1997).

bían dado a los cereales canadienses una ventaja competitiva en los mercados mundiales. Este cambio fue objeto de largas discusiones internas, pero la presión de los límites a las subvenciones a la exportación de la Ronda Uruguay consiguieron que se llevara a cabo. En segundo lugar, las barreras no arancelarias a la importación que han favorecido al mercado interno en el ámbito de los productos de oferta regulada (aves de corral, huevos y leche) se convirtieron en aranceles consolidados como consecuencia directa del Acuerdo de la Ronda Uruguay. Este cambio no habría sido posible sin la presión de la Ronda. Sin embargo, los nuevos aranceles son bastante elevados (en algunos casos por encima del 300 por cien) y el acceso depende de los contingentes arancelarios, que soportan unos derechos muy inferiores. Así pues, una de las cuestiones fundamentales para Canadá en el futuro será la medida en que se ampliarán los contingentes arancelarios en próximas negociaciones. Es posible que las oficinas comerciales provinciales, que gestionan los programas de regulación de la oferta, ofrezcan cierta resistencia.

México demostró una gran capacidad para cambiar sus políticas internas en materia agraria, ya que redujo el grado de protección y reformó su economía. Este cambio no obedeció en gran medida al efecto de la Ronda Uruguay. La arancelización de las barreras no arancelarias se llevó a cabo como parte de la reforma interna; las subvenciones a la exportación eran mínimas y el apoyo doméstico se redujo de forma radical respecto al período de referencia como consecuencia también del cambio de política interna. El principal efecto de la OMC sobre la política mexicana en materia agraria reside en la consolidación de los derechos de aduana. Las reformas son «irrevocables» en gran medida y a cualquier futuro gobierno mexicano le resultaría muy difícil volver a los costosos y distorsionantes programas del pasado. En este sentido, México es un caso representativo de los numerosos países latinoamericanos que acometieron reformas estructurales durante la pasada década.

4. CUESTIONES PARA LA PRÓXIMA RONDA DE NEGOCIACIONES DE LA OMC EN MATERIA AGRARIA

Uno de los acuerdos agrícolas más esperanzadores a que se llegó en la Ronda Uruguay fue la determinación de continuar

el proceso de reforma de la agricultura en el futuro, a través de las negociaciones que deberán iniciarse en 1999. Esta nueva ronda de negociaciones puede partir con ventaja del nuevo orden pactado en la Ronda Uruguay y mejorarlo mediante normas más estrictas y ulteriores reducciones en los ámbitos de acceso al mercado, subvenciones a la exportación y apoyo interno. Otra de las cuestiones que deberían afrontarse en la próxima ronda es el comercio de Estado, de gran importancia en la agricultura. En este documento, sólo podemos abordar brevemente las numerosas cuestiones que deberían incluirse en las negociaciones (8).

Respecto a los aranceles, es preciso que se celebre una nueva ronda de negociaciones para eliminar el «agua» de los actuales derechos consolidados. La reducción debería ser al menos de la misma cuantía que la acordada en la Ronda Uruguay. De otra forma, la referencia respecto a la que se efectúan las reducciones se «diluye» con el tiempo. Si se acordara una nueva reducción del 36 por ciento en la próxima ronda sobre el proceso de reforma, sólo sería necesaria una última reducción del 28 por ciento (respecto a los tipos de referencia) para llegar al arancel cero. Concediendo seis años para la aplicación de cada ronda, los aranceles agrarios habrían desaparecido hacia el año 2012.

Sin embargo, la reducción del 36 por ciento acordada en la Ronda Uruguay era sólo un promedio, por lo que muchos aranceles siguen estando en sus niveles máximos y la dispersión arancelaria es, en muchos casos, más acentuada aún de lo que era al principio del período de aplicación (9). Los aranceles más altos deberían reducirse más que los más bajos en la próxima ronda, mediante la utilización de fórmulas de reducción como la denominada fórmula suiza utilizada en la Ronda Tokio. Una interesante alternativa podría ser adoptar un enfoque en virtud del cual los distintos países pudieran elegir entre (a) una reducción fija de todos los aranceles, o (b) una fórmu-

(8) Véase un análisis más extenso sobre las cuestiones que deberían tratarse en la próxima ronda de negociaciones en materia agraria en el capítulo 9 de Josling, Tangermann y Warley (1996), el capítulo 11 del IATRC (1997), y en Tangermann (1997).

(9) Véanse pruebas cuantitativas en Tangermann (1996). Con todo, parece que, al menos, el fenómeno de la progresividad arancelaria a lo largo de la cadena de transformación no ha empeorado como consecuencia de las reducciones de aranceles agrarios acordadas en la Ronda Uruguay.

la de recorte que generase una reducción arancelaria media algo menor, pero que mitigase la dispersión arancelaria.

La multitud de contingentes arancelarios en el sector agrario derivados de la Ronda Uruguay constituye uno de los aspectos más criticados del actual régimen de la OMC para la agricultura. Hay varias formas de mejorar la situación en este sentido. Por ejemplo, en el caso de contingentes arancelarios precedentes de disposiciones de acceso mínimo, podría incrementarse el volumen de las cuotas, digamos hasta el diez por ciento de las cantidades necesarias para el consumo interno correspondientes al período 1998-99. Al mismo tiempo, podría acordarse que los aranceles aplicables a las cantidades que no excedan la cuota no superen un determinado porcentaje de los aranceles de referencia. Si no se produjesen ulteriores reducciones de los aranceles para las cantidades que no excedan la cuota, la importancia de los contingentes arancelarios se iría difuminando con el tiempo, ya que los aranceles «normales» disminuirían (para cantidades que excedan la cuota) cada vez más, con lo que se iría estrechando el diferencial entre el arancel aplicable a las cantidades que excedan y que no excedan la cuota, hasta desaparecer.

Además, deberían eliminarse algunos de los absurdos procedimientos que utilizan algunos países en la actualidad para conceder licencias de importación en virtud de contingentes arancelarios. Por ejemplo, debería prohibirse terminantemente la concesión de contingentes arancelarios a productores internos del mismo producto o de productos muy similares. Podría ser eficaz llegar a un acuerdo general para que las licencias fueran subastadas. Algunos países ya han optado por este enfoque para gestionar sus contingentes arancelarios agrícolas tras la Ronda Uruguay. En algunos casos, los países exportadores han cuestionado si los cánones de subasta no constituyen un derecho de aduana adicional (ilegal), además de los aranceles obligatorios. La teoría económica indica claramente que no es correcto considerar los cánones desde ese punto de vista. El canon de subasta no es más que la renta que, de otro modo, devengaría la sociedad importadora. Consecuentemente, los cánones pagados en una subasta no reducirían el volumen del comercio y, por tanto, no implicarían un menor incentivo para hacer pleno uso de las cuotas. Si se lograra el consenso generalizado acerca de que las subastas son el

(único) sistema más adecuado para gestionar los contingentes arancelarios asignables según un sistema de NMF, se evitarían en el futuro muchos de los problemas que plantea el actual sistema de administración de los contingentes.

En cuanto a las subvenciones a la exportación, algunos países tratarán de negociar su completa eliminación en la próxima ronda. Si ello no fuera posible, debería acordarse al menos el mismo porcentaje de reducción que se negoció en la Ronda Uruguay. Se ha hecho un gran esfuerzo para definir en el Acuerdo sobre Agricultura el alcance de las subvenciones a la exportación de la forma más precisa posible. Sin embargo, se puede mejorar aún más. En concreto, algunas políticas constituyen, de hecho, una subvención cruzada a las exportaciones y la actual redacción del Acuerdo no las prohíbe de forma clara. Dos casos concretos son las cuotas de producción en las que la producción que excede la cuota se vende a los precios del mercado mundial y los acuerdos para el establecimiento de precios comunes. Ambos casos merecen consideración, ya que o bien se aplican de hecho, o bien ciertos países están estudiando su adopción, con el fin de convivir con mayor comodidad con el nuevo acuerdo sobre subvenciones a la exportación resultante de la Ronda Uruguay.

Un aspecto que no se consideró muy importante durante la Ronda Uruguay y al que, consecuentemente, no se concedió mucha atención durante las negociaciones, fue el relativo a los impuestos sobre las exportaciones agrarias. Por casualidad, se registró una nueva fuerte subida de los precios de los cereales en los mercados mundiales en 1995, no mucho después del inicio del período de aplicación del Acuerdo. Algunos países, sobre todo la UE, establecieron impuestos a la exportación para evitar que los precios internos subieran en la misma medida que los precios de los mercados mundiales. Esos impuestos a la exportación actúan totalmente en contra del espíritu de la arancelización. Puede que haya sido un descuido no haber hecho nada similar a la arancelización, en cuanto al espíritu, también en el ámbito de los impuestos a la exportación. La próxima ronda de negociaciones representa una buena oportunidad para avanzar en ese campo.

En cuanto al apoyo interno, el grado de reducción que se debe acordar en la próxima ronda de negociaciones debería

ser al menos igual al de la Ronda Uruguay. Podría valer la pena también tratar de llegar a un acuerdo para que los compromisos sobre apoyo interno se apliquen a productos concretos y no tengan alcance sectorial. La próxima ronda podría ser asimismo la ocasión adecuada para eliminar la «caja azul». Dada la naturaleza cuasinacional de esta disposición, su eliminación fortalecería el carácter multilateral del orden de la OMC en materia agraria.

La necesidad de endurecer las definiciones de la «caja verde» dependerán de los resultados del proceso de control que realiza la Comisión de Agricultura. Puede que sea especialmente interesante analizar el significado de la disposición según la cual «no es preciso producir para percibir... primas». ¿Cumplen esa condición las primas que obligan a los agricultores beneficiarios a mantener sus tierras en situación de explotación agraria (como ocurre en Estados Unidos con la Ley FAIR de 1996)? Puede que tenga sentido convenir que «explotación agraria» en esos casos debe incluir también la posibilidad de dejar las tierras en barbecho.

El comercio de Estado desempeña todavía un importante papel en el sector agrario y, en algunos aspectos, difiere del comercio de Estado en otros ámbitos. Así pues, puede que exista tanto la necesidad como la posibilidad de acordar mejores normas, sobre todo en lo que se refiere al comercio de Estado de productos agrarios. La importancia de endurecer las normas sobre el comercio de Estado en el sector agrario es mayor ante la inminente incorporación de China y de Rusia a la OMC. Naturalmente, una posibilidad teórica es prohibir totalmente el comercio de Estado, pero no es probable que sea políticamente factible en la próxima ronda de negociaciones. Por tanto, no queda más remedio que avanzar en el establecimiento de normas más estrictas y eficaces para regular el comercio de Estado durante algún tiempo. Se pueden adoptar dos enfoques. En primer lugar, podría llegarse a un acuerdo para abrir cada vez más los mercados al comercio privado, con el fin de los organismos estatales y, de este modo, reducir de forma indirecta su capacidad para controlar la evolución de los mercados. Un segundo planteamiento sería regular de forma directa el comportamiento de los organismos comerciales del Estado, así como el resultado de sus operaciones. Puesto que la problemática que presentan es muy diferente, habría

que establecer normas distintas para los organismos estatales importadores y para los exportadores (10).

En lo referente a las importaciones, los volúmenes de importación pueden ser demasiado reducidos y puede que exista discriminación en función de los distintos orígenes de las importaciones. En teoría, no deberían plantearse esos problemas después de la Ronda Uruguay. Después de todo, la arancelización ha tenido en cuenta los casos en los que empresas estatales realizan importaciones. En la práctica, sin embargo, las transacciones de las empresas estatales importadoras suelen ser poco transparentes y, por tanto, no está claro si cumplen (el equivalente a) los aranceles consolidados. En el futuro, deberían vigilarse más de cerca las transacciones de las empresas comerciales del Estado en relación con dos criterios: en primer lugar, los precios internos del país importador no deberían, de hecho, ser mayores que los precios internacionales más los aranceles consolidados y los márgenes de venta; en segundo lugar, las cantidades importadas deberían ser suficientes para satisfacer totalmente la demanda interna a esos precios. Como alternativa, o además de este enfoque, se podría llegar a un acuerdo para que los países con organismos de importación estatales aceptaran compromisos de acceso mínimo superior a lo normal con aranceles y márgenes de venta especialmente bajos, y que esos contingentes arancelarios se cubrieran siempre. Este enfoque puede, en efecto, desincentivar el mantenimiento de monopolios de importación y, por tanto, ser una forma eficaz de afrontar esos casos a largo plazo.

En cuanto a las empresas estatales de exportación, la discriminación en función del destino («formulación de precios según el mercado») y el establecimiento de precios comunes para las ventas internas y las exportaciones, son probablemente los problemas más controvertidos. La formulación de precios según el mercado es una cuestión difícil de afrontar. En cierta medida, se trata de una práctica comercial habitual, relacionada con los costes del transporte, diferencias cualitativas y otros factores similares. Sin embargo, la formulación de precios según el mercado puede ser también un instrumento de competencia desleal. Es más, puede darse también en aque-

(10) Véase un análisis más exhaustivo de la problemática del comercio de Estado en el sector agrario de Josling (1996) y Dixit (1996).

llos casos en los que los Estados conceden subvenciones a la exportación a comerciantes privados de forma discriminatoria, según el destino (como suele ser habitual en la UE y en Estados Unidos). Puede que sea muy difícil eliminar totalmente los precios discriminatorios en los mercados de exportación. El establecimiento de precios comunes en los mercados internos y de exportación debería ser más fácil de afrontar. En definitiva, el problema en este caso es, esencialmente, de subvenciones a la exportación y, por tanto, entra dentro del ámbito de las disposiciones en materia de subvenciones a la exportación del Acuerdo sobre Agricultura. Si un organismo estatal vende en el mercado interno a un precio superior al de exportación, mientras que los productores internos cobran el precio medio, quiere decirse que se están subvencionando de forma implícita las exportaciones. El establecimiento de precios comunes difiere de la financiación a los productores mediante subvenciones a la exportación sólo en la forma, pero no en la sustancia. Así pues, no se debería permitir que los países eludan sus compromisos sobre la subvención de exportaciones mediante regímenes de precios comunes. Debería quedar claro que los compromisos en materia de subvenciones a la exportación limitan el alcance del establecimiento de precios comunes. Dado que la práctica de precios comunes parece ser cada vez más general, podría ser conveniente insistir en la aplicación explícita de las disposiciones sobre subvenciones a la exportación a esos casos en la próxima ronda de negociaciones (o, como alternativa, aclarar este aspecto en un debate en el seno de la OMC).

La próxima ronda de negociaciones comerciales es inminente y los distintos países están empezando a formular sugerencias para el orden del día. Los resultados de las negociaciones dependerán en gran medida de las limitaciones que imponen las políticas internas, así como de la evolución que hayan experimentado en los últimos años las actitudes internas respecto a la política agraria. El continuo proceso de reforma ha facilitado la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay. La presiones regionales han ido también en la misma dirección y existe un mayor margen para la discusión en los mercados de alimentos agrícolas nacionales. Los países con sectores agrarios potencialmente competitivos esperan con impaciencia una nueva era de apertura. Sin em-

bargo, el ritmo del cambio estará siempre condicionado por aquellos otros cuyos sectores agrarios han estado siempre al abrigo de la competencia y cuya competitividad está aún por demostrar. □

BIBLIOGRAFÍA

- DIXIT, P. M.; STATE TRADING ENTERPRISES: «Will It Be the Next Big Issue in the WTO?» Documento presentado en el Seminario sobre Política Comercial Agraria, Taipei, Taiwán, 3-4 de junio de 1996.
- CONSORCIO DE INVESTIGACIONES SOBRE EL COMERCIO AGRARIO INTERNACIONAL (IATRC): «Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations». *Commissioned Paper*, 12, 1997.
- JOSLING, T.: «Agriculture in a World of Trading Blocs», *Australian Journal of Agricultural Economics*, 3, vol. 37, diciembre de 1993: pp. 155-179.
- JOSLING, T.: «The WTO, the Uruguay Round and State Trading in Agricultural Products». Documento presentado en la Junta Anual del Consorcio de Investigaciones sobre el Comercio Agrario Internacional, Washington, D.C., 15 de diciembre de 1996.
- JOSLING, T.; TANGERMANN, S. y WARLEY, T. K.: *Agriculture in the GATT*. Houndmills and New York: Macmillan y St. Martin's Press, 1996.
- SWINBANK, A. y TANNER, C.: *Farm Policy and Trade Conflict: the Uruguay Round and Common Agricultural Policy Reform*. Ann Arbor, 1997.
- TANGERMANN, S.: «A Developed Country Perspective of the Agenda for the Next WTO Round of Agricultural Negotiations». Documento presentado en un seminario celebrado en el Instituto de Estudios Superiores, Ginebra, 3 de marzo de 1997.
- TANGERMANN, S.: «Access to EU Markets for Agricultural Products after the Uruguay Round, and Export Interests of the Mediterranean Countries». Estudio realizado para la UNCTAD. Documento UNCTAD ITCD/TSB/Misc. 5. Ginebra, abril de 1997.

- TANGERMANN, S.: «An Ex-Post Review of the 1992 Mc-Sharry Reform». Documento elaborado para la conferencia «Reforma de la PAC: ¿y ahora qué?» organizada por CREDIT, Nottingham, 26 de marzo de 1996a.
- TANGERMANN, S.: Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Issues and Prospects. *Journal of Agricultural Economics*, vol. 47 (1996): pp. 315-337.

RESUMEN

Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para la próxima ronda de negociaciones

En el artículo se examinan dos aspectos: (i) una síntesis de los cambios que ha provocado el Acuerdo de la Ronda Uruguay en las políticas agrarias de la Unión Europea y de Estados Unidos y Canadá, y (ii) sugerencias para la próxima ronda de negociaciones a iniciarse posiblemente en 1999. Los autores concluyen que el proceso de aplicación de los nuevos compromisos bajo el Acuerdo sobre agricultura se ha desarrollado con relativa calma en la UE. Sin embargo, el nuevo orden en materia agraria impuesto por la OMC se ha transformado en un factor de referencia importante en el debate sobre la futura configuración de la PAC, lo que se refleja en la Agenda 2000 propuesta por la Comisión Europea en julio de 1997. Estados Unidos también ha logrado aplicar las disposiciones del Acuerdo con cambios relativamente menores en su política agrícola interna. Los autores examinan los diversos aspectos de la política americana y destacan la importancia de la ley denominada «Fair Act» de 1996. Los autores finalizan el artículo con un análisis de las propuestas para la próxima ronda de negociaciones internacionales.

PALABRAS CLAVE: OMC, Ronda Uruguay, políticas agrarias, comercio internacional.

RÉSUMÉ

La mise en oeuvre de l'Uruguay Round dans les pays développés et l'agenda pour le prochain cycle de négociations

L'article examine deux aspects: (i) Une synthèse des changements entraînés par l'Accord de l'Uruguay Round dans le domaine des politiques agricoles de l'Union européenne, d'une part, et des États-Unis et du Canada, d'autre part, et (ii) Des suggestions pour le cycle de négociations suivant, qui commencera vraisemblablement en 1999. D'après les auteurs, le processus de mise en oeuvre des nouveaux engagements adoptés sur l'agriculture dans le cadre de l'Accord s'est déroulé dans un calme relatif à l'intérieur de l'UE. Toutefois, le nouvel ordre en matière agricole imposé par l'OMC est devenu un facteur de référence important dans le débat relatif à la configuration future de la PAC, tel que le montre le contenu de l'Agenda 2000 proposée par la Commission européenne en juillet 1997. Les États-Unis ont réussi de même à appliquer les dispositions de l'Accord sur la base d'un certain nombre de changements relativement mineurs de leur politique agricole interne. Les auteurs analysent les différents aspects de la politique américaine et mettent l'accent sur l'importance de la loi dite "Fair Act", de 1996. L'article ter-

mine sur une analyse des propositions pour le prochain cycle de négociations internationales.

MOTS CLÉF: OMC, Uruguay Round, politiques agricoles, commerce international.

SUMMARY

Implementation of the Uruguay Round in the developed countries and agenda for the next round of negotiations

Two issues are examined in this paper: (i) a summary of the changes brought into the agricultural policies of the European Union, United States and Canada by the Uruguay Round Agreement and (ii) suggestions for the next negotiating round, possibly to be opened in 1999. The authors conclude that the process of implementing the new commitments under the Agreement on agriculture has developed without major upsets in the EU. However, the new order in agricultural affairs imposed by the WTO is now an important reference factor in the debate on the future configuration of the CAP, as reflected in the 2000 Agenda proposed by the European Commission in July 1997. The United States has also managed to implement the provisions of the Agreement with relatively minor changes to its internal agricultural policy. The authors examine various aspects of the American policy and stress the importance of the 1996 law, known as the Fair Act. The authors end the article by analysing the proposals for the next international negotiating round.

KEYWORDS: WTO, Uruguay Round, agricultural policies, international trade.

