

que se llegó en enero de 1987 suponía la obligación por parte española, de comprar a países terceros (obviamente a Estados Unidos) hasta 1990, 2 millones de toneladas de maíz y de productos sustitutivos de cereales y 300 mil toneladas de sorgo, con «prélèvement» reducido.

Después de que se iniciara la VIII Ronda de Uruguay, en septiembre de 1990, todavía hubo otro contencioso denominado «cítricos-pasta». Aquí el ataque se dirigía contra los cítricos, la pasta y la almendra. El motivo era la ya tradicional protesta norteamericana por los acuerdos preferenciales de la CEE con los países mediterráneos. Dichos acuerdos preferenciales atentan a la cláusula «Most Favoured Nation» (MFN), que es uno de los principios fundamentales del GATT. Pero además de atentar contra el GATT perjudican a las exportaciones norteamericanas (California y Florida) de cítricos a la CEE.

Llegamos así a ocuparnos de la gestación y comienzo de la VIII Ronda de Uruguay de la que nos ocuparemos en el apartado siguiente.

## 1.6. *Ronda Uruguay y la Agricultura*

### 1.6.1. Historia de la Ronda

La VIII Ronda de Uruguay del GATT da comienzo en Punta del Este (Uruguay) en septiembre de 1986. En ella se han establecido 14 grupos de trabajo. De ellos, tan sólo 4 son sectoriales: agricultura, textiles, recursos naturales y productos tropicales. Y de los 4, 3 se relacionan directamente con la agricultura.

Los escalones de carácter político que se han ido subiendo para alcanzar un Acuerdo sobre la Agricultura son, por orden cronológico, los siguientes. En Mayo de 1982, se produce un mandato de la OCDE al objeto de estudiar la posible liberalización del comercio agrícola mundial. En noviembre

de 1982 se crea en el GATT un Comité sobre el comercio agrícola (en adelante CA-GATT). En junio de 1986, la cumbre de Tokyo de los 7 grandes declara la intención de reducir los obstáculos al comercio agrícola mundial. En septiembre de 1986, en la Declaración de Punta del Este, la agricultura cobra un protagonismo especial. De una parte, está presente en 3 de los 4 grupos de trabajo creados; y de otra, se declara la intención de globalidad de los acuerdos; si fracasa un solo grupo, fracasa toda la negociación. En mayo de 1987 los ministros de agricultura de la OCDE realizan una Declaración sobre la política agraria de gran trascendencia. En ella se reconoce el elevado grado de protección que los países otorgan a sus agricultores y declaran la necesidad de reducir dicha protección como paso necesario para alcanzar una mayor liberalización de los intercambios.

En junio de 1987, la Cumbre de Venecia de los 7 grandes se reafirma en las declaraciones de Punta del Este y de la OCDE. En junio de 1988, la cumbre de Toronto incluye de nuevo una declaración acerca de la necesidad de acuerdo en la agricultura. En diciembre de 1988 el «Mid-Term-Meeting» de Montreal fracasa en la consecución de un acuerdo. Pero en abril de 1989 se produce un importante acuerdo en Ginebra. Es el denominado «Mid-Term-Review» (MTR) o acuerdo abrileno de 1989.

Las posiciones iniciales de las principales partes contratantes eran las siguientes. La posición de USA era la más liberalizadora. Pretendía la «opción cero» tanto en la reducción de los subsidios a la exportación como en la reducción de las barreras al comercio (importaciones). Además, se inclinaba por la utilización del parámetro PSE de Josling, cuyo significado se analiza en el apartado 1.6.3.

La CEE, por su parte, se situaba en el polo opuesto o polo proteccionista. Proponía una reducción de la protección en un número de años indefinido, proponía una revisión de las normas GATT en relación con los subsidios y las excepciones, también se inclinaba por la utilización de pará-

metros tipo PSE de Josling; y finalmente, ponía especial énfasis en la necesidad de adoptar medidas para el corto plazo.

Japón, el más proteccionista de todos los países, proponía una reducción de los subsidios a la exportación, ya que, al fin y al cabo, su poco competitiva agricultura (Hayami, 1988) poco tenía que exportar. Proponía también reducir las barreras al comercio y congelar la protección a la agricultura. Pero no aceptaba la utilización del parámetro PSE. En realidad esta última propuesta acerca del PSE se relaciona con la anterior. En efecto, Japón es un país en que el rápido y tardío crecimiento económico ha provocado un «ajuste agrario» peculiar originando unas estructuras agrarias deficientes, poco modernas y poco competitivas. Por eso Japón no puede competir ventajosamente en el sector agrario. Mucho menos ventajosamente que la CEE. Por esa razón no puede plantearse una reducción de su proteccionismo agrario a menos que obtuviera compensaciones en el ámbito industrial. Además, los grupos de interés agrarios japoneses son muy poderosos y, frente a ellos, los consumidores e industriales incurren en un coste que resulta demasiado pequeño (Ley de Engel) como para enfrentarse claramente a los agricultores (Hayami, 1988). Si no desean reducir su grado de protección, tampoco están interesados en utilizar parámetros de medida como el PSE. Además, el PSE captaría toda la protección que se realiza por medio de las restricciones cuantitativas que es el instrumento protector por excelencia de los japoneses (ver apartado 1.6.3).

Desde septiembre de 1986 hasta abril de 1989, la actividad del Comité de Negociación sobre la Agricultura del GATT (GNA) fue poco intensa. En el acuerdo abribeño se alcanzaban los siguientes acuerdos:

#### A) *Corto plazo*

- A.1. Congelación de la protección interior y en frontera en 1989-1990.
- A.2. Que las barreras a la importación en 1989 y 1990 no fueran superiores a las existentes en 1987 y 1988.

- A.3. Intención de reducir la protección de 1990.
- A.4. Exclusión de los países en desarrollo de las obligaciones asumidas por los países desarrollados.
- B) *Largo plazo*
  - B.1. Reducción sustancial y progresiva del grado de apoyo.
    - a) bien por medio de políticas específicas (subsidi-  
dios, protección interior, barreras económicas).
    - b) bien por medio de una Medida Global de Apoyo  
(MGA).
    - c) o bien mediante una combinación de a + b.
  - B.2. Considerar el tema de la «seguridad alimentaria»
- C) *Cambio de Normas GATT*
  - C.1. Eliminación de las excepciones.
  - C.2. Arancelización.
  - C.3. Subsidios.
  - C.4. Globalización.
- D) *Normas sanitarias y Fitosanitarias*
  - D.1. Armonización.
  - D.2. Procedimiento.
  - D.3. Exclusión del apoyo a los países en desarrollo.
  - D.4. Adoptar medidas a corto plazo.

Como valoración global del MTR debe destacarse que resulta más próximo a la posición inicialmente mantenida por la CEE que a la posición de Estados Unidos. En efecto, en primer lugar se consideran medidas a corto plazo tal como proponía inicialmente la CEE. Pero en cuanto al largo plazo, tan solo existe una declaración relativa a la reducción sustancial del grado de apoyo o protección, tal como proponía la CEE inicialmente. Ello implica haber movilizadado a Japón que proponía una congelación en el grado de protección pero implica también no haber avanzado en absoluto hacia la «opción cero» norteamericana. En cuanto a los cambios en las normas GATT, la CEE consigue incluir los subsidios (C.3)

y las excepciones (C.1) pero Estados Unidos coloca un «gol» a la CEE al incorporar el punto arancelización (C.2).

En efecto, la arancelización implica una modificación completa de la filosofía de la PAC. Si la PAC consigue a través de sus «prélèvements» que un cambio en el precio internacional no se transmita al mercado interior (elasticidad de transmisión nula), una arancelización implicaría que cualquier fluctuación de precios en el mercado internacional repercutiese íntegramente en el mercado interior comunitario (elasticidad de transmisión uno). En efecto, si el precio internacional del maíz es de 10 dólares/bushel y la PAC establece un «precio umbral» de 15 ECUS/bushel, el «prélèvement» que tendría que pagar un importador de maíz americano en la CEE sería de 5 ECUS/bushel en el supuesto de que 1 dolar = 1 ECU.

Si el precio mundial bajara a 7 dólares/bushel, el «prélèvement» se incrementaría a 8 ECUS/bushel (sin modificación en el tipo de cambio) pero el precio del maíz en el interior de la CEE continuaría («ceteris paribus») al nivel de 15 ECUS/bushel.

Ahora bien, si se sustituye el «prélèvement» por un arancel igual al 50% «ad valorem», cuando el precio unitario es de 10 dólares/bushel, entonces el precio de oferta del maíz americano en la CEE tendrá que ser de 15 dólares/bushel = 15 ECUS/bushel que es el nivel interior de precios deseado. Pero cuando el precio mundial fuera de 7 dólares/bushel, entonces el precio de oferta del maíz americano sería de 10,5 dólares/bushel = 10,5 ECUS/bushel (si 1 dólar = 1 ECU). En tal caso, el descenso de precios en el mercado mundial hubiera repercutido en el mercado comunitario.

Aquí radica el principal argumento de la CEE en su posición contraria a la arancelización. Es un argumento que sensibilizaría igualmente a los norteamericanos, solo que estos últimos poseen un sistema protector basado en el «deficiency payment» (DP). Con el ejemplo numérico anterior, el sistema «deficiency payment» actuaría del siguiente modo. Cuan-

do el precio internacional es de 10 dólares/bushel y el precio objetivo interior norteamericano es de 15 dólares/bushel, el precio en los mercados interiores se sitúa en los 10 dólares y el gobierno ofrece 5 dólares «en compensación» a los agricultores. Cuando el precio mundial bajara a 7 dólares/bushel, el mercado interior norteamericano se situaría en 7 dólares/bushel y el gobierno ofrecería 8 dólares/bushel «en compensación». Así pues, con este sistema, las fluctuaciones en el mercado internacional se transmiten al mercado interior a nivel consumidor (elasticidad de transmisión uno) *pero no se transmiten al productor* (elasticidad de transmisión cero).

Por esa razón, como veremos a continuación, la CEE ha actuado con gran coherencia en su propuesta *Mac Sharry* al aceptar la arancelización propuesta y defendida por USA (y aceptada por la CEE en el MTR de abril de 1989) *pero* proponiendo que se transformen también en aranceles los «deficiency payments» norteamericanos. ¡Así se enterarían ellos de lo difícil que resulta aceptar un sistema de formación de precios libres y fluctuantes para el sector agrario!

En julio de 1990, las posiciones de Estados Unidos y la CEE eran las siguientes. En relación con el apoyo, Estados Unidos seguía defendiendo la «opción cero» en tanto que la CEE tan sólo la reducción de dicho apoyo. En cuanto a la utilización de la MGA, Estados Unidos defendía su utilización tan sólo para la reducción del apoyo interno pero no para la reducción del apoyo vía «subsidios» a la exportación ni vía «barreras» a la importación (a cuyo fin proponía la arancelización). La CEE, por su parte, defiende la utilización de una MGA que incluya todas las medidas que inciden en los ingresos (incluyendo por tanto los subsidios a la exportación, las barreras a la importación y los deficiency payments) y que excluya tan sólo los apoyos que incidan en la inversión.

En relación con los subsidios a la exportación la posición de Estados Unidos era conseguir su reducción y además a un ritmo superior a la reducción de la MGA. La CEE no aceptaba la reducción aunque sí su regulación normativa.

En relación con la arancelización, la CEE, que la había aceptado en el MTR de abril de 1989, no podía negarse pero, a cambio de su aceptación, proponía que los términos de dicha arancelización fueran los siguientes: a) inclusión de los «deficiency payments», b) introducción de un elemento corrector para *mitigar* las fluctuaciones de los precios internacionales y c) reequilibrio.

El término reequilibrio implica establecimiento de un arancel diferente de cero para las oleaginosas y proteaginosas y otros derivados de los cereales. Las tres condiciones eran rechazadas por Estados Unidos en bloque. Claro que Estados Unidos sería el primero en reivindicar la condición b) si se impusiese la condición a). Las condiciones a + b irían pues en un paquete juntas. La condición c) no es aceptada porque supone para Estados Unidos no progresar en el camino de la reducción de los obstáculos al comercio en el que se basa la filosofía del GATT y porque supone remover una concesión ya obtenida en otra Ronda anterior (Dillon).

En este escenario de confrontaciones se produce la propuesta Mac Sharry en octubre de 1990. Dicha propuesta es aceptada con pequeños cambios por un Consejo-Jumbo, luego de ser rechazada por dos veces consecutivas en el consejo de Ministros de Agricultura.

La propuesta Mac Sharry puede resumirse como sigue. Primero, en relación con la Medida Global de Apoyo, la propuesta del documento Mac Sharry es la siguiente: incluir las medidas de sostenimiento de precios, los pagos directos y subvenciones en los inputs. Se fija además como período inicial de referencia para comenzar a reducir la MGA en el año 1986, y el período final en 1995, con una duración de 10 años.

La declaración anterior equivale a una fórmula para MGA tal como la siguiente:  $MGA = (P_D - P_W)Q + D + i$  donde :  $P_D$  = precio interior,  $P_W$  = precio mundial,  $Q$  = cantidad producida,  $D$  = pagos directos, e  $i$  = subvenciones a los inputs.

La MGA no incluye: ayudas en caso de catástrofes, ayuda alimentaria interior, ayudas a la comercialización, servicios generales, programas de retirada de factores, ayudas a la inversión y programas de constitución de reservas de productos alimenticios.

Las cuantías de reducción de MGA son las siguientes:

+30% para: cereales, arroz, azúcar, oleaginosas, proteaginosas, aceite de oliva y productos animales.

+10% para los productos siguientes. Primero, los que se benefician de una ayuda a la producción (semillas, plantas textiles, lúpulo, tabaco, frutas y hortalizas destinadas a la transformación). Segundo, aquellos que disfrutan de un régimen de sostenimiento de precios y de protección en frontera (vino y frutas y hortalizas) el apoyo se calcula sobre la base de la medida aplicada en frontera sin tener en cuenta el apoyo a los precios que ya está englobado en el sostenimiento del mercado.

La CEE se compromete a cumplir el compromiso o bien de reducción de precios de garantía ( $P_D$  de la fórmula de MGA), o bien otras medidas (por ejemplo reducción de  $Q$  en la fórmula de MGA). En relación con las barreras a la importación, la CEE persiste en sus posiciones de julio de 1990: aceptación de la arancelización a cambio de ciertas condiciones. Las condiciones son:

- a) En los aranceles habrá un elemento fijo y un elemento corrector compensador de las fluctuaciones monetarias y de las variaciones de precios de mercado en relación con los precios de referencia (1986/88). El elemento fijo representa la diferen-

cia entre un precio de mercado mundial o de importación representativo (base valor medio 1986/88) y el precio medio de apoyo comunitario (en muchos casos el precio de intervención) incrementado en un 10%, en el mismo período. En la mayor parte de los casos, el elemento fijo es inferior a los «prélèvements» medios para el período 1986/88.

- b) Arancelización de los «deficiency payments» si bien se recomienda que estos sean solo parcialmente convertidos en aranceles equivalentes, para evitar alzas excesivas de precios al consumo.
- c) Se propone un *reequilibrio* ya cuantificado. Se propone introducir un equivalente arancelario derivado del maíz para las oleaginosas, proteaginosas y gluten de maíz; y otro equivalente arancelario derivado de la cebada para los productos de alimentación animal distintos de los cereales. Habrá además un arancel que se aplicará a un contingente arancelario calculado sobre la media de las importaciones del período 1986/88. La tasa aplicable dentro del contingente arancelario será del 6% para los productos de alimentación animal diferentes de los cereales y también para las oleaginosas y del 12% para el resto de los productos.

En compensación con esta arancelización reequilibradora para estos productos, se reducirían los pagos compensatorios («deficiency payments») y serían convertidos en un montante de ayuda máxima. Hasta 1992, la CEE se reserva el derecho de usar los MCM para tener en cuenta los ajustes del tipo de cambio entre el ECU y el resto de las monedas de los estados miembros.

Finalmente, la CEE reducirá los derechos de aduana aplicables a los productos transformados de la misma manera que los aplicables a los productos industriales.

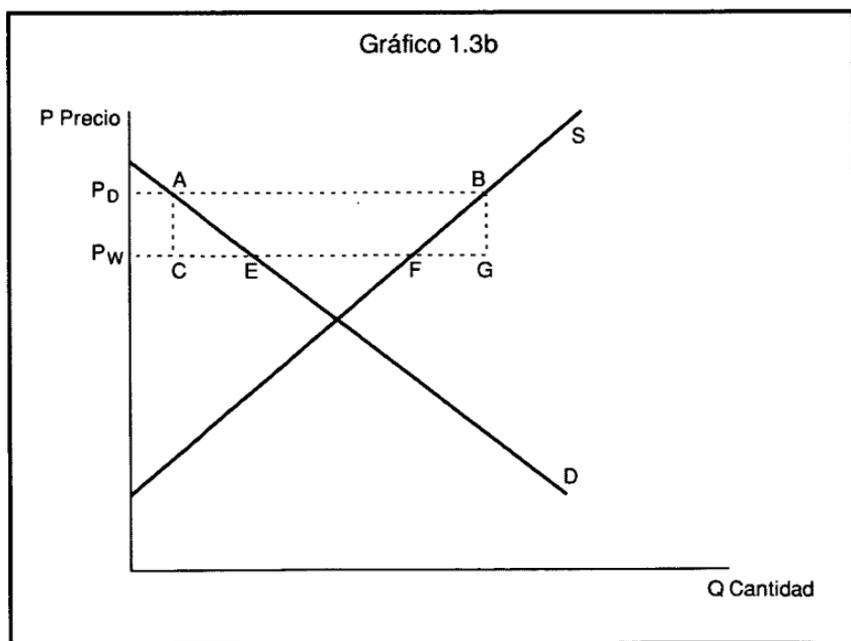
En relación con los subsidios a la exportación, nuevamente se reitera la CEE en sus posiciones de siempre. Pero ahora advierte que los subsidios a la exportación se reducirán como consecuencia de la disminución en las medias de apoyo y protección, siempre que los precios mundiales permanezcan estables o al menos no descendan. La CEE se reitera en establecer un código de normas que regulen dichas subvenciones. Dichas propuestas son: a) los niveles de las subvenciones a la exportación no deben sobrepasar las diferencias entre el precio interior del país exportador y el precio del mercado mundial que podría ser calculado sobre la base de criterios fijados a priori; b) el nivel de una subvención a la exportación no debe sobrepasar en ningún caso la carga a la importación aplicada al mismo producto cuando es importado por el país importador; c) aplicación concreta de la noción «parte equitativa de mercado» (PEM) contenida en el artículo XVI del GATT; d) limitación de las subvenciones concedidas a las exportaciones de productos agrícolas incorporados en productos transformados a la diferencia entre el precio interior y el precio de mercado mundial para el producto agrícola considerado; e) extensión del consenso de la OCDE sobre los créditos a la exportación de los productos agrícolas y su incorporación al acuerdo GATT; f) mejora de las reglas y disciplinas concernientes a las ventas en condiciones favorables y a la ayuda alimentaria, g) no conceder subvenciones a la exportación a aquellos productos que no se han beneficiado de ellas en el pasado.

Con esta propuesta de la CEE, la sesión final de la Ronda Uruguay de diciembre de 1990 terminó sin acuerdo y con una prórroga que el presidente de la Ronda entendió que era posible y deseable. La situación, en el momento de redactar estas páginas (mayo de 1991), es la de reanudación tácita, a partir del próximo mes de julio, a menos que el Congreso norteamericano retirara al Presidente Bush la autorización para continuar con la celebración de la Ronda Uruguay.



dría dada en el punto A, la demanda en E y las importaciones serían AE. Si el precio que se desea mantener en el interior es  $P_D$ , superior a  $P_W$ , entonces la producción aumenta a B, el consumo retrocede a C y las importaciones se reducen a BC. Pero para poder mantener ese precio  $P_D$  será necesario establecer algún apoyo en frontera. Dicho apoyo en la CEE consiste en un «prélèvement» que se calcula como diferencia  $P_D - P_W$ . En tal caso, la CEE *recauda* el área BCGF.

Si el producto es excedentario, el gráfico 1.3.b) nos explica el mecanismo de protección comunitario. Si el precio mundial es  $P_W$ , la producción será F y el consumo E. Por lo tanto, las exportaciones serían EF. Pero si el precio de protección percibido por los productores es  $P_D$ , entonces la producción se incrementó hasta B y el consumo desciende hasta A. Las exportaciones aumentan a AB. Pero ningún comprador privado adquirirá el producto al precio  $P_D$ . Por ello es necesario un subsidio a la exportación, que en la CEE se

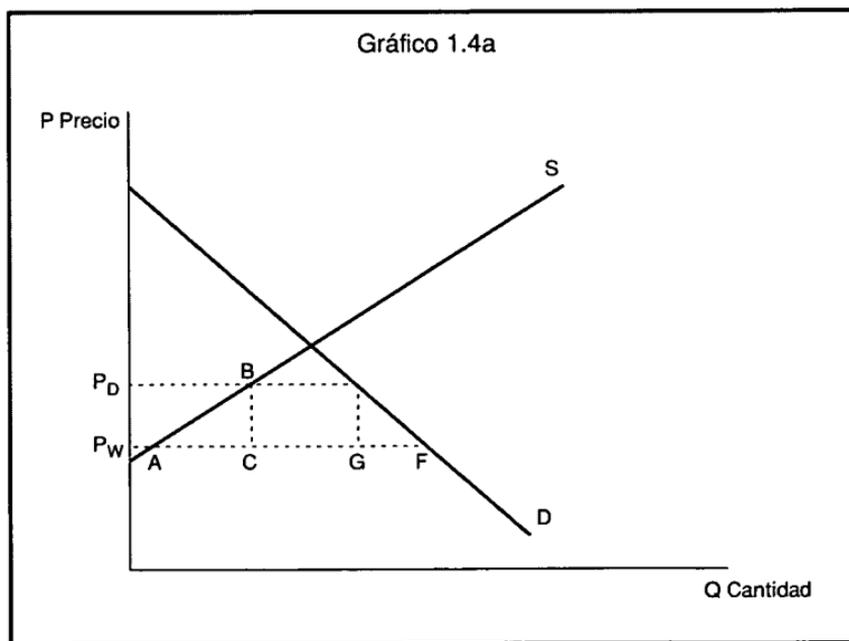


denomina «restitución». dicha restitución se calcula en base a la diferencia de  $P_D - P_W$ . En este caso la protección cuesta a la CEE el área del rectángulo ABGC.

No cabe duda de que en la CEE, con un grave problema presupuestario, las situaciones tipo b) prevalecen sobre las del tipo a) en el gráfico 1.3.

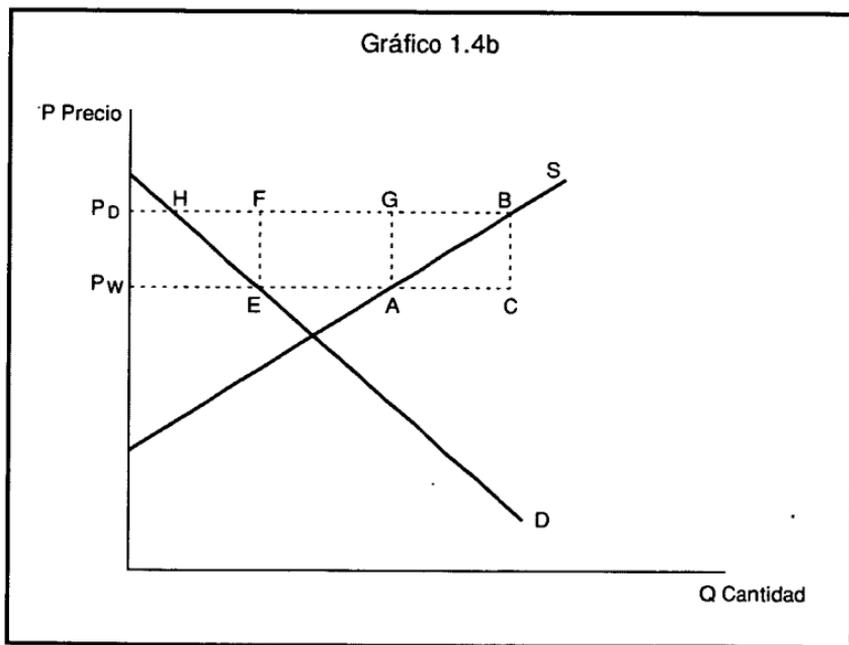
## 2) El modo de protección USA

En el gráfico 1.4.a), si el precio vigente en el mercado norteamericano es el precio mundial  $P_W$ , tanto para los productores como para los consumidores, entonces la producción se sitúa en A, el consumo en F y las importaciones en AF. Pero si el gobierno norteamericano garantiza a los productores un precio como  $P_D$  (aquí se llama «target price») entonces la producción se sitúa en el punto B. Si el mecanis-



mo de que se vale el gobierno para conseguir que el productor perciba el ingreso unitario  $P_D$  (a pesar de que el precio que percibe en el mercado es  $P_W$ ) es un pago compensatorio («deficiency payment») igual a la diferencia  $P_D - P_W$ , entonces, el mecanismo de protección no afecta al consumo que continuará en el punto F. Las importaciones se reducen pues hasta CF. En tal caso, el gobierno gasta una cantidad de dinero equivalente al área del rectángulo  $P_D B C P_W$ .

Si el producto es excedentario, en el gráfico 1.4.b) pueden apreciarse los efectos del modo de protección de Estados Unidos. Si el precio percibido por productores y pagado por consumidores es el precio mundial  $P_W$ , entonces la producción se sitúa en A y el consumo en E. Las exportaciones ascienden a EA. Pero si el gobierno garantiza el precio  $P_D$  (aquí se denomina «target price») a los productores, entonces la producción se sitúa en B. Para conseguir que el ingreso unitario sea  $P_D$ , el gobierno ofrece a los productores un

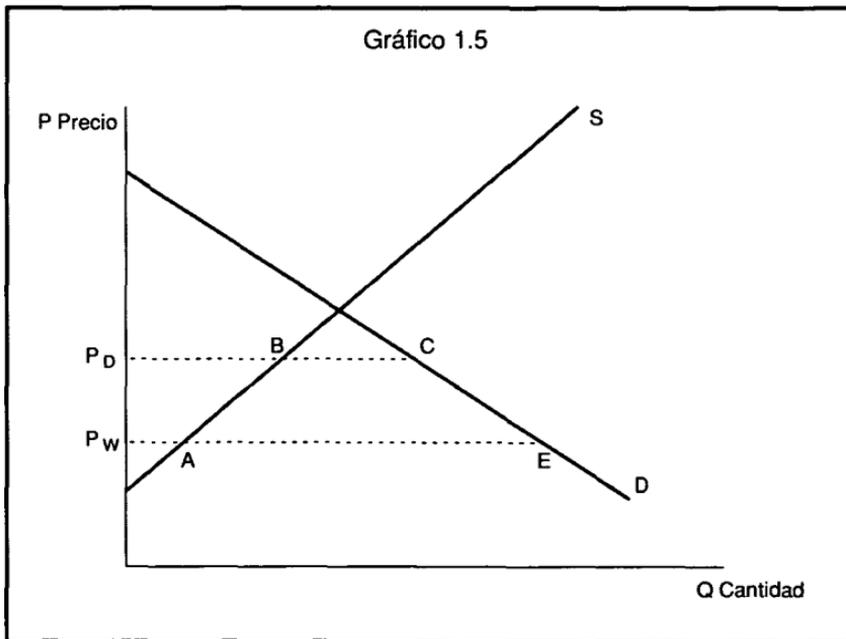


«pago compensatorio» («deficiency payment») igual a la diferencia  $P_D - P_W$ . Esta operación cuesta al gobierno el área  $P_D B C P_W$ . Pero como el consumo continúa situado en E, las exportaciones aumentan hasta BF.

En vista de la gran capacidad de exportación de la agricultura norteamericana no cabe duda de que las situaciones del tipo b) prevalecen sobre las del tipo a).

### 3) El modo de protección de Japón

En el gráfico 1.5. puede verse un diagrama ilustrativo del modo de protección de Japón. Si el precio internacional fuese  $P_W$ , Japón produciría en el punto A y el consumo se situaría en el punto E. Las importaciones serían AE. Pero si el precio interior es  $P_D$  entonces la producción aumenta hasta B, el consumo se reduce hasta C y las importaciones se



reducen hasta BC. La forma que tiene el gobierno japonés de conseguir mantener el precio en  $P_D$  consiste en establecer un contingente o cuota de importación de BC.

#### 4) *Análisis comparado entre los modos de protección*

En realidad los gráficos que se han utilizado no son rigurosos pero sí ilustrativos. En efecto, no se puede admitir que el precio mundial  $P_W$  se mantenga en  $P_W$  cualquiera que sea la cantidad importada. Esa hipótesis puede aceptarse para el caso del país pequeño pero no en ninguno de los tres casos discutidos.

Por otra parte, el sistema norteamericano combina el mecanismo «target price» o pago compensatorio con un precio de garantía inferior denominado «loan rate» (en algunos productos como cereales). Si el precio se reduce por debajo del «loan rate» entonces la Commodity Credit Corporation (CCC) ofrece un préstamo equivalente al valor de la mercancía declarada por el agricultor valorada al precio «loan rate». Cuando vence el préstamo, no es necesario devolver el dinero sino que se puede amortizar con la cantidad de mercancía declarada.

Finalmente, tampoco es cierto que la CEE o Estados Unidos no tengan restricciones cuantitativas como Japón o que Japón no tenga subsidios a la producción como Estados Unidos. Los tres tienen esos tres mecanismos descritos y otros muchos más. Pero resulta *útil y realista* considerarlos como representativos. La utilidad consiste en que podemos entender la posición de estos países en la Ronda Uruguay; y el *realismo* podrá verse a continuación con unas estadísticas que presentaremos.

La comparación de los tres modos de protección revela lo siguiente. En Estados Unidos, el coste principal de la protección recae íntegramente en el contribuyente pero no en el consumidor ya que el precio en el mercado norteamericano es el mundial (inferior al de protección). En Japón, el coste repercu-

te sobre los consumidores, ya que un contingente o cuota no genera gastos pero eleva los precios por encima del precio mundial. En la CEE, siendo lo dominante la situación del gráfico 1.3.b), el coste lo soportan en parte los contribuyentes (área ABGC) y en parte los consumidores (área  $P_D A E P_W$ ).

Pero hay algo que tienen los tres en común y es que la *elasticidad de transmisión*  $E_T$  es nula. Llamamos  $E_T$  al grado en que una fluctuación en el precio internacional repercute en el precio interior  $P_D$ . Pues bien, como puede verse en todos los casos, para fluctuaciones moderadas del precio mundial  $P_W$  (que no superen  $P_D$ ) el precio interior permanece *clavado* en  $P_D$ . Es esa una modalidad muy deseable para los gobiernos en sus relaciones con el sector agrario ya que ello permite *negociar* el nivel de precios, al igual que los sindicatos negocian el salario.

Un mecanismo como el arancel no posee esa propiedad. En efecto, en el gráfico 1.6 puede apreciarse una situación de protección de producto deficitario con arancel específico.

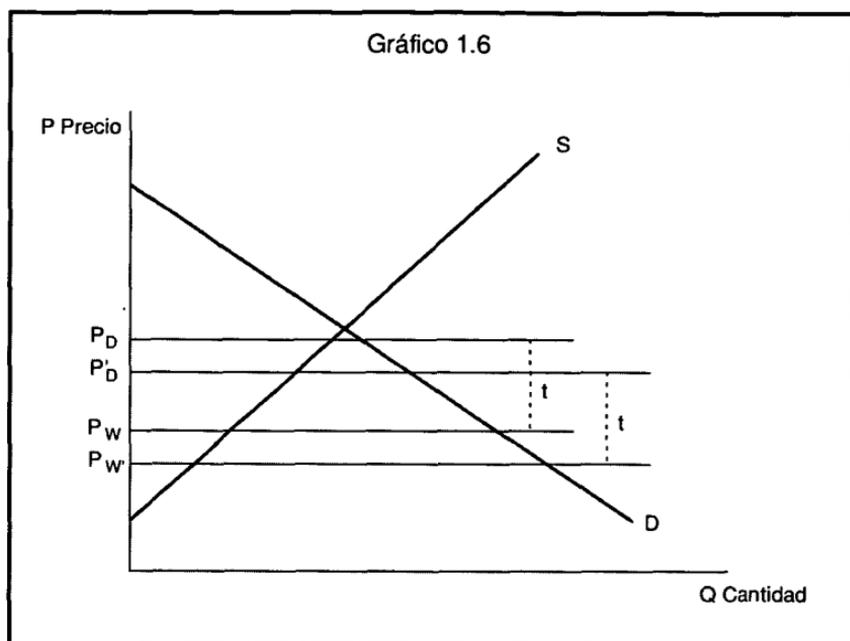
Pues bien, si el precio mundial es  $P_W$  y el arancel  $t$ , entonces el precio interior es  $P_D$ . Pero si el precio mundial desciende a  $P'_W$  entonces el precio interior desciende a  $P'_D$ .

Así pues, una *arancelización* que transforme los apoyos en frontera de la CEE (*prélèvement*) o de Japón (restricciones cuantitativas) en aranceles, incrementaría la  $E_T$  de Japón y de la CEE pero no la de Estados Unidos.

Pero una arancelización que transforme también los «pagos compensatorios» o «deficiency payment» norteamericanos en aranceles también incrementaría la  $E_T$  de Estados Unidos. Ninguno de los tres deseará que la  $E_T$  sea elevada.

Una última conclusión del análisis comparativo es que, como puede verse, el efecto distorsionador del «pago compensatorio» norteamericano es inferior al efecto distorsionador de la CEE o de Japón. En efecto, en el gráfico 1.4.a), las importaciones norteamericanas son CF y sin pago compensatorio hubieran sido AF. Se reducen pues en la cantidad AC. Pero si el mecanismo protector hubiera sido el «prélève-

Gráfico 1.6



ment» de la CEE o el contingente de Japón las importaciones se hubieran reducido a CG. La reducción de las importaciones sería  $AC + GF$ .

La comparación del efecto distorsionador del comercio en el caso de producto excedentario puede verse en el gráfico 1.4.b). Con pago compensatorio las exportaciones norteamericanas son FB y sin pago compensatorio son EA. Se incrementan pues en la cuantía GB. Pero con el mecanismo de la «restitución» o tipo CEE las exportaciones hubieran sido HB. El incremento hubiera sido pues  $GB + HF$ .

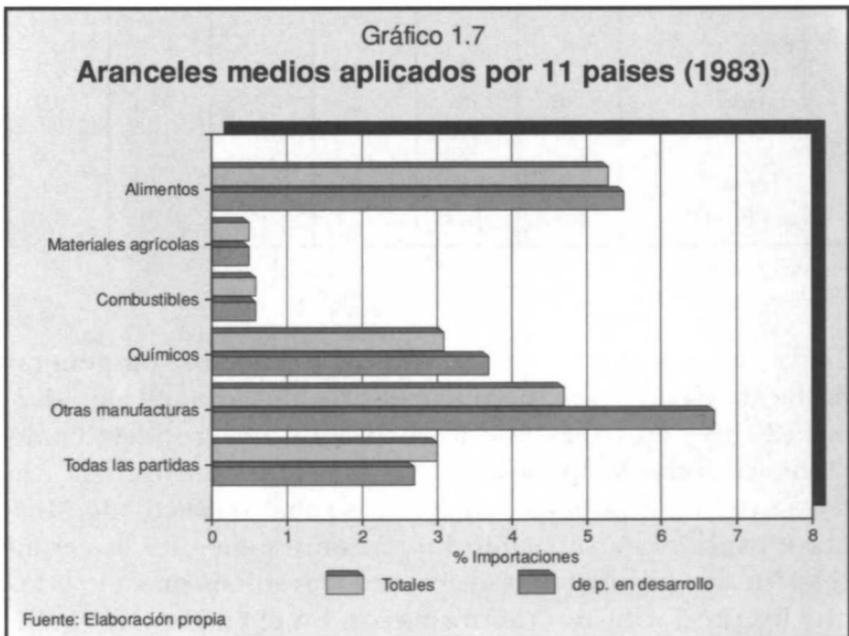
Veamos a continuación el *realismo* derivado de identificar cada uno de los modos de protección examinados con cada uno de los tres países. En el cuadro 1.3 (gráfico 1.7) puede verse que el arancel medio para el conjunto de los productos en 11 países tras la Ronda Tokyo era del 3% en tanto que en los productos alimenticios era del 5,3%. En el cuadro 1.4 pueden apreciarse los aranceles aplicados, tras la Ronda

CUADRO 1.3

ARANCELES MEDIOS APLICADOS  
POR 11 PAISES (1983)

| Grupo de productos  | Aranceles aplicados (%) |  |
|---------------------|-------------------------|--|
|                     | Importaciones totales   | Importaciones provenientes de los países menos desarrollados |
| Alimentos           | 5,3                     | 5,5  |
| Materiales agrícola | 0,5                     | 0,5  |
| Combustibles        | 0,6                     | 0,6  |
| Químicos            | 3,1                     | 3,7  |
| Otras manufacturas  | 4,7                     | 6,7  |
| Todas las partidas  | 3                       | 2,7  |

Fuente: Zietz y Valdés.



CUADRO 1.4.

ARANCELES APLICADOS (POST-TOKIO)  
PARA PRODUCTOS TRANSFORMADOS Y MATERIA PRIMA

| Productos          | Austria | CEE  | Japón | Noruega | Suiza | EE.UU. |
|--------------------|---------|------|-------|---------|-------|--------|
| Carne              |         |      |       |         |       |        |
| Fresca y refriger. | 0,2     | 6,6  | 10,1  | 8,3     | 4,2   | 1,6    |
| Transformada       | 2,6     | 17,9 | 22,5  | 8,1     | 5,2   | 2,3    |
| Vegetales          |         |      |       |         |       |        |
| Frescos            | 2,1     | 6,7  | 9     | 3,4     | 4,9   | 7,6    |
| Transformados      | 13,3    | 15,1 | 17,5  | 6,6     | 11,4  | 11     |
| Frutas             |         |      |       |         |       |        |
| Frescas            | 3,1     | 7,7  | 21,5  | 1       | 7,4   | 1,1    |
| Transformadas      | 17,3    | 16,6 | 21,8  | 3,1     | 13,7  | 20,3   |
| Aceites vegetales  |         |      |       |         |       |        |
| Ac. de semillas    | 0,5     | 0    | 0,3   | 0       | 0,1   | 1      |
| Otros aceites      | 1,1     | 6,1  | 6,2   | 4,5     | 8,2   | 0,7    |
| Azúcar             |         |      |       |         |       |        |
| En bruto           | 0       | 0    | 3,3   | 3,6     | 42,3  | 0,6    |
| Refinado           | 0       | 0    | 82,5  | 2,7     | 34,1  | 9,9    |
| Tabaco             |         |      |       |         |       |        |
| En bruto           | 9,7     | 0    | 0     | 0       | 0     | 8,8    |
| Transformado       | 211,3   | 61,8 | 82,1  | 5,1     | 17,6  | 9,1    |

Fuente: Zietz y Valdés.

Tokyo, en varios países y para varios productos. En general destacan los de Japón. Pero Estados Unidos lo tiene elevadísimo (20,3%) en frutas transformadas. En un producto como el tabaco todos los países lo tiene muy alto. Razón fiscal y la teoría del bien público (en este caso mal público) de Musgrave explica esta situación. En términos generales, los aranceles de los productos transformados resultan más elevados que los productos no transformados. En el cuadro 1.4 (gráfico 1.8) pueden verse los aranceles aplicados en 6 países y seis productos.

Gráfico 1.8a  
**Aranceles aplicados post - Tokio**  
**para productos transformados y materias primas**

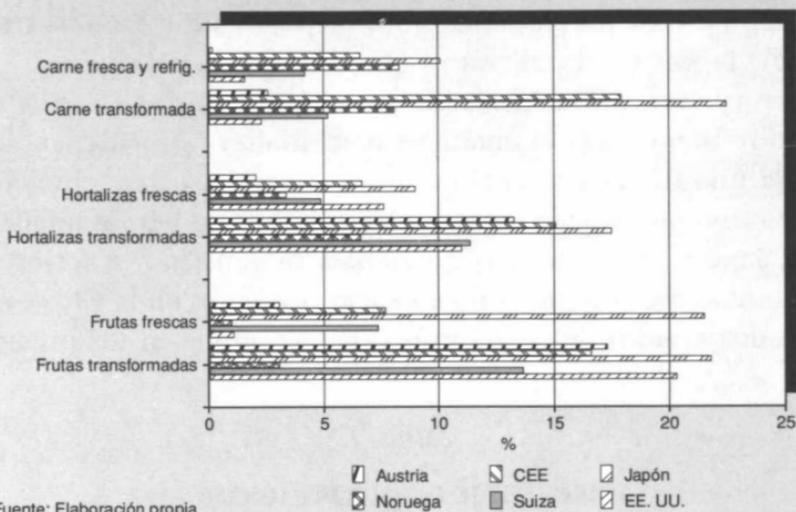
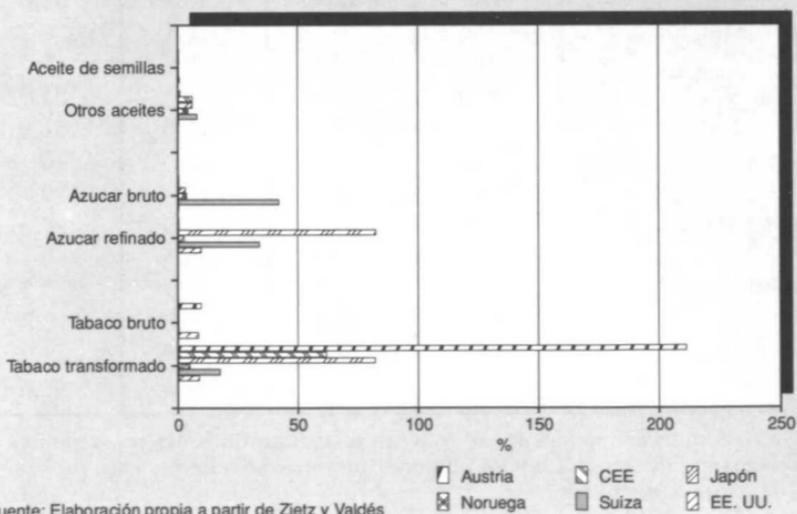


Gráfico 1.8b  
**Aranceles medios aplicados post -Tokio**  
**para productos transformados y materias primas**



En el cuadro 1.5 puede verse que el sector en el que mayor incidencia tienen las barreras no arancelarias es en la agricultura y el país en el que más elevado es el porcentaje es Suiza. Pero de los tres analizados (Japón, CEE y Estados Unidos), Japón es el país en el que más incidencia tienen las barreras no arancelarias en tanto que Estados Unidos es donde menos. En el cuadro 1.6 se analiza la incidencia de cada una de las barreras no arancelarias más frecuentes en cada uno de los países. De los tres países que hemos analizado, Japón es donde más incidencia tienen las restricciones cuantitativas, aunque también están presentes en la CEE y en Estados Unidos. En la CEE es donde prevalecen los precios

CUADRO 1.5

PORCENTAJE DE IMPORTACIONES  
SOMETIDAS A BARRERAS NO ARANCELARIAS (1983)

| <i>Países</i>   | <i>Agricultura</i> | <i>Manu-<br/>facturas</i> | <i>Textiles</i> | <i>Hierro<br/>y acero</i> |
|-----------------|--------------------|---------------------------|-----------------|---------------------------|
| Australia ..... | 21,6               | 28,6                      | 29,1            | 42,5                      |
|                 | 47,7               | 22,7                      | 28,1            | 57,8                      |
| Austria .....   | 40,5               | 6,1                       | 15,1            | 0                         |
|                 | 39,9               | 2,4                       | 0               | 0                         |
| CEE .....       | 26,9               | 29,9                      | 68              | 31,9                      |
|                 | 47,7               | 15,2                      | 15,6            | 51,8                      |
| Japón .....     | 53,3               | 4,4                       | 13              | 0                         |
|                 | 36,8               | 9,7                       | 11              | 0                         |
| Noruega .....   | 15,4               | 20,9                      | 59,5            | 20,6                      |
|                 | 27                 | 3,2                       | 39,5            | 0                         |
| Suiza .....     | 67,3               | 19,5                      | 45,8            | 7,7                       |
|                 | 74,9               | 17,4                      | 60,8            | 3,8                       |
| EE.UU. ....     | 25,1               | 18,6                      | 64              | 48,9                      |
|                 | 23,5               | 16,5                      | 31,1            | 35,6                      |

Nota: Los números superiores se refieren a las importaciones provenientes de países en vías de desarrollo y los números inferiores se refieren a las provenientes de países desarrollados.

Fuente: Zietz y Valdés.

CUADRO 1.6

PORCENTAJE DE IMPORTACIONES SOMETIDAS A BARRERAS NO ARANCELARIAS POR TIPO DE MEDIDA (1983)

| <i>Países</i>   | <i>Restricciones cuantitativas</i> | <i>Precios fijados (a)</i> | <i>Arancel tipo</i> | <i>Control del comercio</i> |
|-----------------|------------------------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------------|
| Australia ..... | 21,4                               | 0,2                        | 0                   | 0                           |
|                 | 44,8                               | 1,7                        | 0                   | 3                           |
| Austria .....   | 37,8                               | 3                          | 1,2                 | 0                           |
|                 | 14,3                               | 24,6                       | 9,1                 | 0                           |
| CEE .....       | 14,1                               | 13,4                       | 6,6                 | 2,7                         |
|                 | 21,3                               | 27,2                       | 8                   | 2,2                         |
| Japón .....     | 46                                 | 0                          | 7,9                 | 0                           |
|                 | 31,4                               | 0,1                        | 6,2                 | 0                           |
| Noruega .....   | 14,4                               | 5,2                        | 5,6                 | 0,2                         |
|                 | 24,9                               | 5                          | 3,6                 | 0,5                         |
| Suiza .....     | 19,4                               | 0,2                        | 0,9                 | 50,3                        |
|                 | 47                                 | 8,8                        | 2,6                 | 26,7                        |
| EE.UU. ....     | 18,1                               | 15,2                       | 3,8                 | 3,3                         |
|                 | 8,7                                | 4,1                        | 2,2                 | 13                          |

Nota: Los números superiores se refieren a las importaciones provenientes de países en vías de desarrollo y los números inferiores se refieren a las provenientes de países desarrollados.

(a) Tasas variables, precios máximos y mínimos de importación.

(b) Cuotas de importación, Cuotas estacionales.

(c) Precio y volumen de investigaciones, vigilancia, antidumping, y derechos compensatorios.

Fuente: Zietz y Valdés.

decretados (es decir los «prélèvements»). En Estados Unidos parece que es donde prevalecen las medidas antidumping y defensivas (columna 4).

En el cuadro 1.7 (gráfico 1.9) puede apreciarse la evolución de los gastos en la política de apoyo a los precios y las rentas entre 1974 y 1987 en la CEE. Desde un 0,3% del PIB en 1970 se pasa a un 0,62 % del PIB en 1987. A medida que el grado de autosuficiencia se incrementaba (y las situaciones tipo (b), del gráfico 1.3 dominaban sobre las de tipo a), el gasto en términos de PIB se incrementaba. También en Esta-

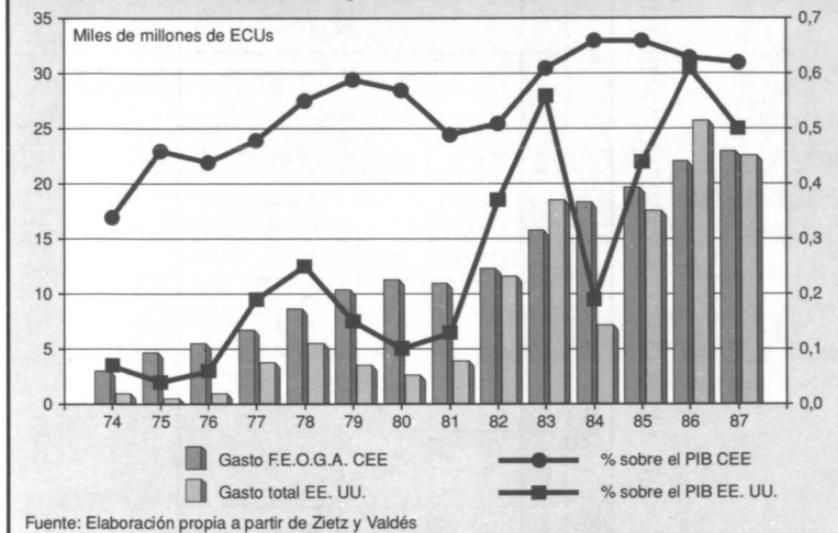
## CUADRO 1.7

GASTOS BRUTOS EMPLEADOS EN LA POLÍTICA DE APOYO A LOS PRECIOS Y RENTAS EN LA CEE (1974-1987)

|                            | Gastos F.E.O.G.A. (miles de millones de ECU) |      |             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|----------------------------|--|------|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                            | 1974   | 1975 | 1976        | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
| Gastos del F.E.O.G.A. .... | 3,1  | 4,7  | 5,6         | 6,8  | 8,7  | 10,4 | 11,3 | 11   | 12,4 | 15,8 | 18,4 | 19,7 | 22,1 | 23   |
| .....                      |  |      | 5,6         | 6,8  | 8,7  | 10,4 | 11,3 | 8,9  | 14,4 | 16,8 | 13,1 | 14,4 | 15,7 | 17,6 |
|                            |  |      | Porcentajes |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Como % Del P.I.B. CEE .... | 0,34   | 0,46 | 0,44        | 0,48 | 0,55 | 0,59 | 0,57 | 0,49 | 0,51 | 0,61 | 0,66 | 0,66 | 0,63 | 0,6  |
| Participación de:          |  |      |             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Restituciones .....        | 19   | 20,5 | 26,2        | 37,5 | 40,8 | 47,7 | 50,6 | 46,8 | 40,8 | 33,8 | 34,5 | 33,8 | 33,5 | 39,8 |
| Intervenciones .....       | 81   | 79,5 | 73,8        | 62,5 | 59,2 | 52,3 | 49,4 | 53,2 | 59,2 | 66,2 | 65,5 | 66,2 | 66,5 | 60,2 |
| TOTAL .....                | 100  | 100  | 100         | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Participación de:          |  |      |             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Lácteos .....              | 39,4   | 24,3 | 40,8        | 42,8 | 46,3 | 43,4 | 42   | 30   | 26,8 | 27,6 | 29,6 | 29,9 | 24,4 | 26,6 |
| Vacuno .....               | 10,5   | 20,7 | 11          | 6,8  | 7,4  | 7,2  | 12   | 12,9 | 9,3  | 10,9 | 13,9 | 13,8 | 15,7 | 10,2 |
| Cereales .....             | 12,9   | 13,1 | 11,7        | 9,2  | 12,8 | 15   | 14,8 | 17,2 | 14,7 | 15,3 | 9    | 11,6 | 15,3 | 15,9 |
| Azúcar .....               | 3,5  | 6,5  | 4,1         | 8,8  | 10,1 | 9    | 5,1  | 6,9  | 10   | 8,3  | 8,9  | 9,1  | 7,8  | 7,1  |
| .....                      | 4,6  | 4,9  | 5,5         | 4,5  | 3,7  | 5,8  | 6,1  | 9,2  | 9,8  | 10,2 | 9,5  | 9,1  | 11,8 | 13,2 |
| Aceites y grasas .....     | 2,2  | 1,9  | 3,3         | 2,6  | 1,2  | 4,2  | 6,1  | 5,8  | 7,4  | 7,5  | 7,3  | 6,2  | 4,4  | 4,2  |
| Frutas y hortalizas .....  | 1,4  | 2,9  | 2,4         | 1,3  | 0,7  | 0,6  | 2,6  | 4,1  | 4,6  | 4,1  | 6,6  | 4,7  | 2,8  | 5,5  |
| Vino .....                 | 25,5   | 25,7 | 21,2        | 24   | 17,8 | 14,8 | 11,3 | 13,9 | 17,4 | 16,1 | 15,2 | 15,6 | 17,8 | 17,3 |
| Otros productos .....      | 100  | 100  | 100         | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| TOTAL .....                | 100  | 100  | 100         | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Fuente: Zietz y Valdés.

Gráfico 1.9  
Evolución del Gasto FEOGA y gasto total  
en la CEE y EE. UU. 1974 - 1987



dos Unidos tenía lugar un incremento enorme en este tipo de gasto en el mismo período, según se aprecia en el cuadro 1.8 (gráfico 1.9). Desde un 0,07% del PIB en 1974 se pasa al 0,50% del PIB en 1987. En el cuadro 1.9 (gráfico 1.10) puede apreciarse cómo en la CEE y en Japón, el gasto de la política agraria recae más sobre los consumidores que sobre los contribuyentes y como en Estados Unidos ocurre al revés.

Finalmente, también en el cuadro 1.9 (gráfico 1.10), puede apreciarse cómo la mayor parte del gasto soportado por los contribuyentes en la CEE o en Japón se destina a la financiación de la política de apoyo a los precios y las rentas (56,8% en CEE y 43,8% en Japón) en tanto que en Estados Unidos, tan sólo representa el 18,3%. En Estados Unidos, el mayor porcentaje del gasto público en agricultura se destina a la política de comercialización y transformación y a la política de subvenciones al consumo (cupones). Dicho porcentaje es del 54,6%. En el cuadro 1.9 (gráfico 1.11) puede apre-

## CUADRO 1.8.

## GASTOS NETOS EMPLEADOS EN LA POLITICA DE APOYO A LOS PRECIOS Y RENTAS EN EE.UU.

|                         | Miles de millones de \$ |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|-------------------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                         | 1974                    | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
| Gasto total .....       | 1                       | 0,6  | 1    | 3,8  | 5,6  | 3,6  | 2,7  | 4    | 11,6 | 18,8 | 7,2  | 17,6 | 25,8 |
| Como % del P.I.B. ....  | 0,07                    | 0,04 | 0,06 | 0,19 | 0,25 | 0,15 | 0,1  | 0,13 | 0,37 | 0,56 | 0,19 | 0,44 | 0,61 |
| Participación de:       |                         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Maíz .....              | 44,2                    | 26,1 | 11   | 10,5 | 30,2 | 24,3 | 46,2 |      | 36,9 | 30,5 |      | 25,1 | 40,7 |
| Trigo .....             | 20,8                    | 4,4  | 6,9  | 49,8 | 14,9 | 8,4  | 31,9 | 38,5 | 19,2 | 18,2 | 35,1 | 26,4 | 13,3 |
| Productos Lácteos ..... | 4,6                     | 73,8 | 4    | 12,3 | 4,3  | 0,7  | 37,2 | 47,4 | 18,8 | 13,5 | 20,9 | 11,9 | 9    |
| Algodón .....           | 72,2                    | 40,5 | 0,8  | 2,7  | 4    | 4    | 2,4  | 8,4  | 10,3 | 7,3  | 3,4  | 8,8  | 8,3  |
| Soja .....              | 2,6                     |      |      | 0,1  | 0,6  | 0,1  | 4,3  | 2,2  | 1,5  | 1,5  |      | 4    | 6,2  |

Fuente: Zietz y Valdés.

CUADRO 1.9.

FORMA DE FINANCIACION DE LA POLITICA AGRARIA. PROMEDIO 1979-1981

| Gasto   | Australia | Austria | Canadá                      | (1)<br>CEE-Total | Japón  | N. Zelanda | EE.UU. |
|---|-----------|---------|-----------------------------|------------------|--------|------------|--------|
| Gasto a cargo del contribuyente .....                           | 0,47      | 0,49    | (Miles de millones de ECUs) | 21,15            | 10,19  | 0,25       | 19,39  |
| Gasto a cargo del consumidor .....                              | 0,2       | 0,9     |                             | 35               | 16,7   | 0          | 7      |
| Participación de:   |           |         |                             |                  |        |            |        |
| Transformación, comercialización<br>y ayuda al consumidor ..... | 7         | 1,9     | 14,9                        | 10,2             | 1,6    | 0,1        | 54,6   |
| Apoyo a los precios y rentas .....                              | 21,7      | 69,3    | 51,8                        | 56,8             | 43,8   | 33,3       | 18,3   |
| Investigación y divulgación .....                               | 46,4      | 2,9     | 10,6                        | 6                | 3,3    | 19,9       | 4,2    |
| Otros (2) .....   | 24,9      | 25,9    | 22,7                        | 27               | 51,3   | 46,7       | 22,9   |
| Gasto unitario:   |           |         |                             |                  |        |            |        |
| Per cápita (ECUs) .....   | 43        | 188     | 103                         | 208              | 204    | 79         | 115    |
| Por trabajador agrario (ECUs) .....                             | 1558      | 4786    | 4203                        | 7465             | 4090   | 1778       | 7453   |
| Por hectárea (ECUs) .....                                       | 1,3       | 384,2   | 35,9                        | 613,4            | 4361,5 | 17         | 61,3   |
| Gasto como % del P.I.B. ....                                    | 0,5       | 2,6     | 1,2                         | 2,8              | 2,9    | 1,4        | 1,3    |

Notas:

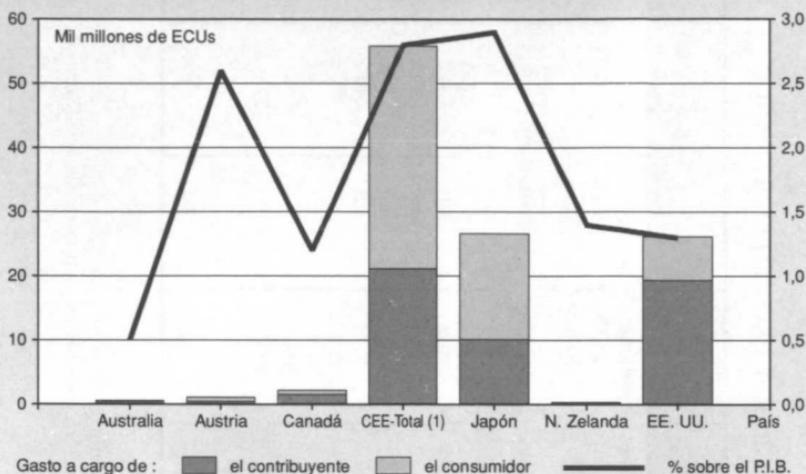
(1) Incluye los gastos de la CEE así como de los gobiernos de los estados miembros.

(2) Servicios de inspección, control de daños, racionalización de la producción, mejoras estructurales, desarrollo rural, y otros gastos no clasificados.

(3) Incluye los gastos financiados por parte del consumidor y del contribuyente.

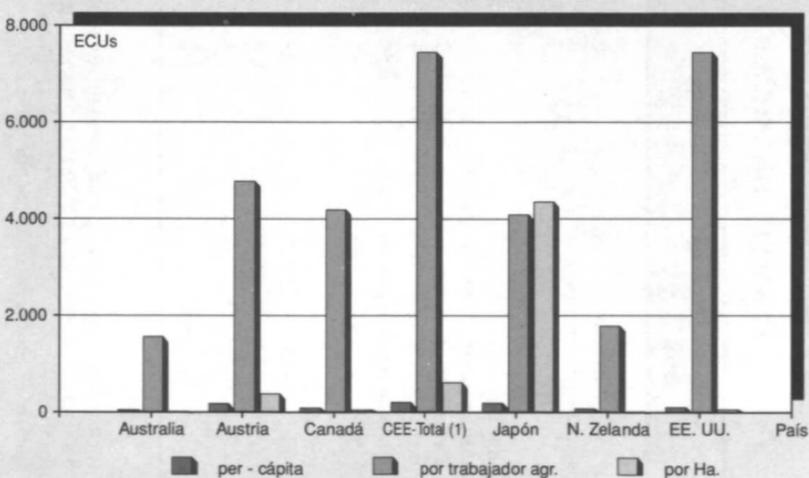
Fuente: Zietz y Valdés.

Gráfico 1.10  
**Forma de financiación de la Política Agraria  
 Promedio (1979 - 1981)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Zietz y Valdés

Gráfico 1.11  
**Forma de financiación de la Política Agraria  
 Gastos unitarios (1979 - 1981)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Zietz y Valdés

(1) Incluye los gastos de la CEE así como los de los estados miembros

ciarse el gasto por activo agrario y por hectárea, en 7 países. Como puede apreciarse, de acuerdo con el criterio *gasto por hectárea*, quien más gasta es Japón, seguido de Europa (CEE y Austria). En cambio, de acuerdo con el criterio de gasto por activo agrario, Estados Unidos gasta tanto como la Comunidad Europea, y ambas más que los demás. Japón es el quinto con este criterio. Esta comparación revela la distinta dotación de factores productivos (tierra y trabajo) de que se vale el sector agrario en Europa, Japón, Estados Unidos, Australia y Canadá. El menor ratio tierra/trabajo se da en Japón seguido de Europa. En Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda el valor de ese ratio es mucho mayor.

Esa diferente dotación relativa de tierra y trabajo explica el tipo de «innovación tecnológica» desarrollada en el pasado (Hayami y Ruttan, 1985) y los cambios que se están produciendo explican la necesidad de cambios tecnológicos (mecanización), estructurales (aumento del tamaño medio de la explotación) e institucionales.

Pero si el 18,3% del gasto total representaba en 1987 el 0,5% del PIB, el 100% del gasto total a la agricultura representaba en Estados Unidos un 2,73% del PIB. Redondeando, pues, el 3% del PIB le cuesta al gobierno Estados Unidos el apoyo al sector agrario.

En la CEE, como el 56% del gasto supone el 0,62% del PIB, el 100 del gasto agrícola equivale al 1,1% del PIB, si bien otro 2% del PIB lo soportaría la economía comunitaria a través del consumo. En total 3% del PIB en la CEE contra 2,7% del PIB en Estados Unidos. Aún así, ese 2,7% del PIB norteamericano es dinero visible, en tanto que del 3% del PIB comunitario, una parte (el 2%) no es visible, ya que procede de estimaciones basadas en modelos de «Economía del Bienestar» en los que no todos los economistas creen.

No es extraño, pues, tan solo por razones presupuestarias y macroeconómicas, que Estados Unidos tenga un enorme interés en reducir la protección a la agricultura en los

mercados internacionales. Al fin y al cabo le cuesta más dinero. Pero lo que no puede hacer es llevar a cabo una reducción unilateral del apoyo. Si así lo hiciera, perdería cuota de mercado en la exportación (tal como se aprecia en el gráfico 1.4).

A la CEE ya le cuesta suficiente dinero como para dese- ar una reducción sustancial de los niveles de protección, igualmente de forma unilateral para no perder cuota de mercado pero lo que no desea es que se cuestione su modo de protección. Al fin y al cabo le cuesta más barato al gobierno en términos presupuestarios o dinero contante y sonante. El coste para el consumo también lo valora la CEE pero no tanto. Por una parte, los consumidores europeos están cada vez más dispuestos a aceptar el *coste* de la protec- ción en la medida en que el porcentaje de gastos en alimenta- ción desciende; y por otra el efecto («welfare») de pérdi- da de renta (igual a la suma de los triángulos ACE + BFG en el gráfico 1.3.b) no acaba de ser creído por los «policy makers». En cualquier caso no les faltan razones para ello toda vez que para captar adecuadamente dicha pérdida los modelos deber ser sofisticados e incorporar también otras muchas distorsiones presentes en la economía. Menos toda- vía valoran los «policy makers» el diferente efecto renta entre el modo de protección Estados Unidos y el modo de protección CEE que se supone genera menos ineficiencia en Estados Unidos (tan sólo el triángulo ABC en el gráfico 1.4.a) y el triángulo ABC del gráfico 1.4.b)). A cambio de esa mayor eficiencia *probable* tendrían que sacrificar un mayor gasto presupuestario *real* para un grado de protec- ción dado.

Igual ocurre en Japón. La aceptabilidad de la protección al sector agrario por parte de los consumidores e industriales japoneses ha sido puesta de relieve por Hayami. El análisis histórico de esa aceptabilidad revela que cada vez es mayor, a causa, como en la CEE, de la «Ley de Engel» (Hayami, 1988).

### 1.6.3. Medidas de protección

Desde que comenzó la Ronda Uruguay se ha discutido bastante acerca del parámetro más adecuado para medir el grado de protección o apoyo al sector agrario. No existe todavía un acuerdo unánime. La más conocida de las medidas es el PSE («Producer Subsidy Equivalent») propuesto por Josling en 1973, y adoptado por la OCDE desde 1987. Pero hay otras que también merecen ser mencionadas, tales como el NRP («Nominal Rate of Protection»), la SMU («Support Measure Unit») y la AMS («Aggregate Measure of Support») veamos la diferencia de cada una de ellas.

#### *EL PSE*

El PSE, que en español será ESP (Equivalente de subsidio al productor), puede ser expresado de tres formas alternativas: PSE total, PSE específico y PSE porcentual.

$PSE \text{ total} = (P_D - P_W) * Q + D - L + B$  donde:  $P_D$  es el precio interior percibido por los agricultores;  $P_W$  el precio de referencia (en este caso precio internacional);  $Q$  es el nivel de producción;  $D$  son los pagos directos;  $L$  las tasas de responsabilidad y otros impuestos a la producción; y finalmente,  $B$  indica otros desembolsos presupuestarios realizados al sector, explícita o implícitamente.

La componente  $(P_D - P_W)$  no es más que la NRP o TPN, arancel equivalente de Haberler en su versión «específica» y no «ad valorem». En  $D$  se incluyen los pagos directos que inciden más decisivamente sobre las decisiones productivas (v.g.: los «deficiency payments» o bien las ayudas directas que reciben los productores comunitarios de trigo duro). La componente  $D$  de la protección no debe confundirse con las ayudas directas desvinculadas de las decisiones productivas, las cuales entrarían en  $B$ . En  $B$  entrarían pues las subvenciones a los medios de producción corrientes (subvención a fer-

tilizantes, carburante, semillas, los seguros y la defensa fitosanitaria). Estas ayudas afectan al precio efectivo de los inputs variables e influyen, por tanto, en las decisiones productivas a corto plazo. Las ayudas a la extensión y capacitación o las ayudas estructurales de la CEE para la modernización de explotaciones entrarían en B. Es discutible que su incidencia sobre las decisiones productivas sea nula, pero su influencia es a largo plazo.

$$\text{PSE específico} = \frac{\text{PSE total}}{Q} = (P_D - P_W) + \frac{(D - L + B)}{Q}$$

Una de las principales limitaciones del PSE radica en que su cálculo incluye a muchas medidas políticas que no inciden significativamente en los intercambios, como es el caso de las ayudas estructurales cuyo efecto en la producción solo se deja sentir a largo plazo.

En cuanto a la diferencia entre las tres variantes del PSE podemos decir lo siguiente. El PSE total constituye una medida de las transferencias que reciben los productores procedentes de los consumidores y contribuyentes. Tiene la ventaja sobre el PSE específico de que toda medida que restringe el nivel de  $Q$ , reduce también el PSE total. En cuanto al PSE porcentual, el denominador no es más que el ingreso total del agricultor vinculado a las *decisiones* productivas.

## LA SMU

Es el parámetro propuesto por la CEE. La SMU, que en español sería UMA (Unidad de Medida de Apoyo), presenta varias diferencias con relación al PSE. Un primer elemento diferenciador de la SMU con respecto al PSE es que el precio de referencia internacional en el cálculo del SMU es constante (la medida del trienio 1986/1988). Incluye la componente

$(P_D - P_W) * Q$  al igual que el PSE, pero complementariamente sólo se incluirán en dicha medida los pagos que incidan directamente sobre los incentivos a la producción. Así pues, la componente B del PSE quedaría excluida de SMU, la fórmula será:

$$\text{SMU total} = (P_D - P_W) * Q + D - L$$

$$\text{SMU específica} = (P_D - P_W) + \frac{D - L}{Q}$$

El tener el precio de referencia como fijo permite calibrar el grado de cumplimiento del compromiso de reducción de las ayudas desde 1986 adoptado en el «Mid Term Review» (MTR) de abril de 1989. Dado que en dicha reunión se aceptó un crédito por las medidas adoptadas desde 1986, un precio de referencia constante permitiría detectar mejor el esfuerzo de reducción ya realizado desde 1986 hasta la actualidad con independencia de las variaciones coyunturales de los mercados mundiales.

Igualmente, el tipo de cambio se debe de establecer constante para que no se transmita a un SMU que debe de captar la voluntad de desprotección.

### *NRP*

El NRP que en español es TPN (tipo de protección nominal), no es sino la medida de protección de Haberler.

Puede ser expresado de dos formas:

$$\text{NRP específico} = P_D - P_W$$

$$\text{NRP and valorem} = \frac{P_D - P_W}{P_D}$$

Es como un tipo arancelario que sería aquel que provocaría un efecto sobre las importaciones equivalente al que resultase del conjunto de distorsiones existente. Como antes hemos visto en el apartado 1.6.1, también en el caso de producto excedentario se da la situación  $P_D > P_W$ , pero aquí no puede hablarse de tipo arancelario. Nos apartamos pues del contexto de los análisis de Haberler en el caso de la agricultura. Como no considera otros elementos que incidan sobre los incentivos de los productores a producir no se considera adecuada. Podría ser adecuada si todos los restantes elementos que incentivan la producción se recogiesen en un  $P_D$  teórico.

## *AMS*

El AMS, que en español es MGA (Medida Global de Apoyo), es algo así como una medida global sin contenido específico. En este sentido, las tres medidas anteriores son medidas AMS. La Ronda Uruguay ha perseguido llegar a una medida global de la ayuda (AMS) de amplio reconocimiento entre las partes contratantes del GATT. La AMS es pues una medida que es todas a la vez y no es ninguna en concreto. Tan sólo al final de la Ronda Uruguay quedará aclarado su significado.

## *ANALISIS COMPARATIVO*

El PSE (ESP) resultó ser un intento serio de alcanzar un compromiso en la forma de medir la protección. La limitación radica en que incluye a muchas políticas cuyo efecto sobre los intercambios no es evidente, o afecta evidentemente a largo plazo y no a corto plazo. El SMU propuesto por la Comisión de la CEE, intenta corregir esa limitación del PSE pero sin caer en el polo opuesto que es NRP (TPN). Es pues

un híbrido entre el PSE y el NRP. Finalmente, la AMS (MGA) es todas y ninguna. Su contenido se sabrá al final.

Entendemos que la SMU es la que mayores probabilidades tiene de ser elegida. Pero tiene una limitación importante. Dicha limitación surge en el caso de que el tipo de *arancelización* que se acuerde incorpore una elevada elasticidad de transmisión precio mundial-precio interno. Así, una elevación del precio mundial puede transmitirse al mercado interior elevándose el precio interior (si la elasticidad de transmisión es alta) que elevaría en seguida el nivel del SMU. Ello produciría un incremento *aparente* del grado de protección. Por esa razón, en la propuesta Mc Sharry el elemento corrector y las franquicias reducen notablemente la elasticidad de transmisión (la fluctuación en el precio interno no sería superior al 20%). Ello conduce a que la arancelización sea en parte solo parcial y menos transparente. Además para el precio interior  $P_D$  se tomaría el precio institucional y no el precio de mercado. De hecho, incluso los tipos de cambio se proponen fijos en el cálculo de la SMU.

#### 1.6.4. Grados de protección

Con ayuda del parámetro PSE, en el cuadro 1.10 pueden apreciarse los grados de protección de un conjunto de países en 1986. Como se observa, Japón tiene el más elevado. Pero los de los otros países crecen muy velozmente manteniendo las posiciones en la clasificación general: 1º Japón, 2º CEE, 3º Canadá, 4º Estados Unidos y 5º Australia. Estamos pues ante una escalada proteccionista que requiere una *reducción sustancial en el grado de protección* como propone la CEE.

En el mismo cuadro 1.10, pueden apreciarse los valores del PSE, en el año 1986, para todos los países de la OCDE y para un conjunto de productos relevantes. Dichos valores han sido calculados por la propia OCDE. El primer comentario general que suscita el cuadro es el elevado valor que

## CUADRO 1.10

EQUIVALENTE DE SUBVENCIÓN A LA PRODUCCIÓN Y AL CONSUMO PARA LOS PAÍSES DE LA OCDE EN %.  
PRODUCTOS AGRÍCOLAS, 1986

| Países             | ESP/ESC | Trigo | Otros cereales | Arroz | Soja | Otras oleaginosas | Azúcar | Productos agrícolas |
|--------------------|---------|-------|----------------|-------|------|-------------------|--------|---------------------|
| AUSTRALIA .....    | ESP     | 21    | 10             | 41    | n.c. | 13                | 20     | 19                  |
|                    | ESC     | -14   | 0              | -159  | n.c. | 0                 | -72    | -20                 |
| AUSTRIA .....      | ESP     | 60    | 44             | n.c.  | n.c. | n.c.              | 80     | 53                  |
|                    | ESC     | -58   | -41            | n.c.  | n.c. | n.c.              | -104   | -52                 |
| CANADA .....       | ESP     | 53    | 55             | n.c.  | 18   | 43                | 56     | 51                  |
|                    | ESC     | -54   | -36            | n.c.  | 0    | -13               | -14    | -33                 |
| CEE .....          | ESP     | 63    | 66             | 79    | 57   | 66                | 76     | 66                  |
|                    | ESC     | -57   | -62            | -73   | 0    | 0                 | -72    | -55                 |
| FINLANDIA .....    | ESP     | 72    | 81             | n.c.  | n.c. | 78                | 77     | 79                  |
|                    | ESC     | -68   | -78            | 0     | -89  | -30               | -73    | -73                 |
| JAPON .....        | ESP     | 102   | 103            | 93    | 85   | n.c.              | 77     | 93                  |
|                    | ESC     | -27   | -8             | -83   | 0    | 0                 | -71    | -58                 |
| NUEVA ZELANDA .... | ESP     | 19    | 11             | n.c.  | n.c. | n.c.              | n.c.   | 15                  |
|                    | ESC     | 0     | 0              | 0     | n.c. | n.c.              | 0      | 0                   |
| NORUEGA .....      | ESP     | 68    | 84             | n.c.  | n.c. | n.c.              | n.c.   | 82                  |
|                    | ESC     | -16   | -74            | n.c.  | n.c. | n.c.              | n.c.   | -61                 |
| SUECIA.....        | ESP     | 66    | 59             | n.c.  | n.c. | n.c.              | 66     | 62                  |
|                    | ESC     | -96   | -56            | 0     | -17  | 58                | -68    | -68                 |
| SUIZA .....        | ESP     | 83    | 87             | n.c.  | n.c. | 94                | 86     | 86                  |
|                    | ESC     | -43   | -47            | n.c.  | n.c. | -41               | -39    | -44                 |
| ESTADOS UNIDOS.... | ESP     | 59    | 48             | 71    | 13   | n.c.              | 74     | 44                  |
|                    | ESC     | -7    | 0              | 10    | 0    | n.c.              | -63    | -7                  |

Notas: n.c. significa que no se han calculado los ESP y los ESC.

Fuente: OCDE, Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook 1990.

CUADRO 1.10 (continuación)

EQUIVALENTE DE SUBVENCIÓN A LA PRODUCCIÓN Y AL CONSUMO PARA LOS PAÍSES DE LA OCDE EN %.  
PRODUCTOS AGRÍCOLAS, 1986

| Países               | ESP/ESC | Leche | Vacuno | Porcino | Aves | Cordero | Lana | Huevos | Productos ganaderos | Todos los productos |
|----------------------|---------|-------|--------|---------|------|---------|------|--------|---------------------|---------------------|
| AUSTRALIA .....      | ESP     | 54    | 10     | 5       | 4    | 8       | 8    | 29     | 15                  | 16                  |
|                      | ESC     | -47   | 0      | 0       | 0    | 0       | 0    | -27    | -13                 | -14                 |
| AUSTRIA .....        | ESP     | 69    | 50     | 27      | 9    | n.c.    | n.c. | 15     | 47                  | 49                  |
|                      | ESC     | -71   | -48    | -38     | -15  | n.c.    | n.c. | -23    | -51                 | -51                 |
| CANADA .....         | ESP     | 87    | 46     | 8       | 16   | n.c.    | n.c. | 3      | 46                  | 49                  |
|                      | ESC     | -74   | -31    | 0       | -2   | n.c.    | n.c. | -2     | -36                 | -35                 |
| CEE .....            | ESP     | 73    | 50     | 5       | 16   | 64      | n.c. | -3     | 44                  | 50                  |
|                      | ESC     | -64   | -48    | -29     | -27  | -57     | n.c. | -16    | -45                 | -48                 |
| FINLANDIA .....      | ESP     | 72    | 60     | 44      | 54   | 65      | n.c. | 51     | 63                  | 68                  |
|                      | ESC     | -78   | -69    | -68     | -75  | -46     | 0    | -75    | -73                 | -73                 |
| JAPON .....          | ESP     | 98    | 70     | 40      | 14   | n.c.    | n.c. | 19     | 53                  | 75                  |
|                      | ESC     | -67   | -65    | -41     | -12  | 0       | 0    | -17    | -46                 | -53                 |
| NUEVA ZELANDA .....  | ESP     | 18    | 13     | 7       | 31   | 75      | 11   | 43     | 33                  | 33                  |
|                      | ESC     | -20   | 0      | -4      | -22  | 0       | 0    | -41    | -11                 | -9                  |
| NORUEGA .....        | ESP     | 85    | 70     | 49      | 57   | 86      | n.c. | 47     | 75                  | 76                  |
|                      | ESC     | -66   | -56    | -69     | -80  | -44     | n.c. | -73    | -63                 | -63                 |
| SUECIA .....         | ESP     | 75    | 43     | 33      | 64   | 14      | n.c. | 45     | 59                  | 60                  |
|                      | ESC     | -56   | -60    | -83     | -81  | -12     | 0    | -63    | -62                 | -64                 |
| SUIZA .....          | ESP     | 89    | 81     | 55      | 82   | n.c.    | n.c. | 85     | 79                  | 80                  |
|                      | ESC     | -58   | -69    | -64     | -37  | n.c.    | n.c. | -43    | -60                 | -56                 |
| ESTADOS UNIDOS ..... | ESP     | 81    | 39     | 9       | 14   | 11      | 70   | 8      | 41                  | 42                  |
|                      | ESC     | -66   | -30    | 0       | -5   | -1      | -6   | 0      | -30                 | -24                 |

Notas: n.c. significa que no se han calculado los ESP y los ESC.

Fuente: OCDE, Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook 1990.

alcanzan en la mayoría de países, salvo Australia y Nueva Zelanda. También en Estados Unidos son elevadas en muchos productos (carnes, leche). Se discute pues, como ya se ha señalado, no solo el «grado de protección» sino también el «modo de protección» (ver apartado 1.6.5).

#### 1.6.5. La presión hacia la Reforma de la PAC derivada de la Ronda Uruguay

Este subapartado está basado en García Alvarez (1990). En la Ronda Uruguay se han enfrentado concepciones diversas acerca de la política de apoyo a la agricultura. Un rasgo común de las diversas posturas ha sido que cada parte contratante ha evitado poner en cuestión los fundamentos de su propia política agraria. Se reprochaba la política de los demás y se justificaba la propia. En el caso de la Comunidad Europea, los reproches de los demás socios negociadores han sido intensos, especialmente los efectuados por Estados Unidos y por los países del grupo CAIRNS. Como es natural, han sido los países con más capacidad exportadora los que han llevado a cabo esos reproches: a) porque la PAC establece fuertes barreras a la importación, y b) porque la propia Comunidad es fuertemente exportadora, merced a los subsidios a la exportación, de manera que compite en los mercados internacionales con dichos países.

A países como Japón, Suiza, Suecia, Noruega, Finlandia y Austria, países de la OCDE, con altos grados de protección (apartado 1.6.4), no se le ha reprochado tanto por diversas razones. Primero, porque ninguno de ellos resulta exportador neto en los mercados mundiales. Segundo, porque las barreras a la importación controlan un mercado relativamente reducido de unos 40 millones de habitantes entre Suecia, Noruega, Finlandia, Austria y Suiza, no comparable con el mercado de 300 millones de la Comunidad Europea, o de 120 millones, en el caso japonés. Por eso contra Japón sí han arreciado también las críticas.

Se comprende, pues, que los principales intereses encontrados, tanto por su intensidad como por su naturaleza, están siendo los del «terceto» Estados Unidos, Comunidad Europea y países CAIRNS. En este apartado vamos a realizar un análisis de los principales temas en conflicto entre las posiciones norteamericana y comunitaria, lo cual nos servirá de referencia para evaluar el alcance y la factibilidad de un posible acuerdo. Acuerdo, que se veía difícil en diciembre de 1990, pero comienza a vislumbrarse como más probable, tras el cambio de actitud de la Comunidad Europea, quien, a través de la Comisión, en una comunicación de 31 de enero de 1991 cuyo contenido se analiza en el apartado 1.7 de este mismo capítulo, se ha visto obligada, a tenor del plexo de interrelaciones existentes y de los intereses en conflicto. En el próximo apartado 1.7, el análisis de la reforma de la PAC se realiza con una perspectiva «interna» o «endógena», pero en este apartado 1.6.5 se focaliza como una consecuencia casi inevitable de esa trama de interrelaciones y del propio proceso negociador.

#### 1.6.5.1. La discrepancia básica

Siguiendo el análisis del apartado 1.6.1, para la Comunidad Europea, la «reducción sustancial y progresiva de las ayudas» no supone la eliminación de las mismas. La opción cero no resultaba en modo alguno aceptable. Según su concepción, la agricultura aparece como un sector que merece ser protegido por razones diversas y cambiantes con el paso del tiempo. Otrora y ahora, el «problema del ajuste agrícola» requiere consideraciones estratégicas acerca de la posibilidad de ofrecer empleo en el sector no agrario a la población agrícola sobrante en el sector agrario. El coste social de la desprotección en términos de empleo y renta deben ser tenidos en cuenta. A ello se añade la nueva y creciente sensibilidad medioambiental de la Comunidad Europea. Según esta

nueva sensibilidad ya manifestada en 1985 en el «Libro verde», y reiterada en el documento de reflexión de 31 de enero de 1991 (apartado 1.7), si bien hay regiones donde la agricultura es demasiado intensiva, y por esa razón depredadora de la naturaleza y con muy negativos impactos medioambientales, en otras regiones, en cambio, el despoblamiento y abandono del cultivo producen erosión y desertificación, igualmente negativos para el medio ambiente.

En cuanto al modo de llevar a cabo la liberalización del comercio, la Comunidad Europea se remite a la noción de globalidad. La medida global del apoyo, cuyo significado para la Comunidad se discute en el apartado 1.6.3, sería el instrumento clave para cumplir los compromisos. Ello no significa que no se puedan imponer disciplinas sobre las subvenciones a la exportación. Tampoco significa que éstas no vayan a reducirse. De hecho, si se reduce el apoyo, se reducirá la producción y los excedentes y, en consecuencia, los subsidios a la exportación. Pero no cabe alcanzar un compromiso, cualquiera que sea, de reducción de las subvenciones a la exportación.

En cuanto a la transformación de sus barreras a la importación («prélèvements») en aranceles, ya en el Mid Term Review de abril de 1989, había sido genéricamente aceptada por la Comunidad (apartado 1.5.1). En la propuesta de noviembre de 1991, se señala que, aun cuando se acepta en principio la «arancelización», dicho mecanismo debe recoger, además del arancel fijo, un elemento corrector de las fluctuaciones del mercado internacional. Las fluctuaciones del tipo de cambio deben ser totalmente absorbidas por el elemento corrector. Dos nuevas condiciones, además del elemento corrector, para dicha arancelización, son las siguientes. Primera, la arancelización debe relacionarse con un reequilibrio de las viejas concesiones realizadas en el GATT durante la Ronda Dillon en relación con los productos sustitutivos de cereales y con la soja. Segunda, al igual que la Comunidad transformaría los «prélèvements» en

aranceles, también los «pagos compensatorios», usados por la CEE en productos como las «oleaginosas», y que constituyen la base del sistema protector de Estados Unidos, Canadá y Australia, deberían transformarse en equivalentes arancelarios.

Frente a esta posición de la Comunidad Europea, la de los Estados Unidos se mantuvo invariable sobre la base de los siguientes puntos. Las reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección a la agricultura significan una disminución continua de las ayudas al sector agrario. La Medida Global de Apoyo, no es un instrumento para hacer cumplir los compromisos, sino que debe limitarse su utilización para las ayudas internas y no para las distorsiones al comercio en frontera. Por eso, el PSE de Josling puede ser utilizado para conocer la magnitud del «grado de protección» de un sector, ciertamente, en cada país, pero no para alcanzar compromisos. En el GATT se van a discutir las cuestiones y «normas» relativas al comercio ante todo y no de las políticas nacionales. Estas últimas deben modificarse para que se cumplan las «normas» del GATT y no al revés. Los efectos distorsionadores del comercio provocados por las subvenciones a la exportación son los más perniciosos. Por eso deben ser desmantelados, incluso a un ritmo más rápido que el resto de las políticas. Los pagos compensatorios son un mecanismo de ayuda interna y no deben ser sometidos, pues, a discusión en el GATT, foro de discusión de las medidas que afectan directamente al comercio.

En cuanto a los «elementos correctores variables» en la arancelización, tal como propone la Comunidad Europea, según los Estados Unidos, si se acepta tal mecanismo, en la práctica equivaldría a una «codificación» de los gravámenes variables. Ciertamente que podrían darse fluctuaciones en los precios internacionales y/o en los tipos de cambio que resultarían insoportables para una parte contratante, pero, en tal caso, debe establecerse una cláusula de salvaguardia. Tampoco el «reequilibrio» puede

admitirse en modo alguno puesto que las concesiones realizadas en el GATT se supone que no pueden ser retiradas.

#### 1.6.5.2. Discrepancias no básicas

Junto a los anteriores elementos que constituyen la red de interrelaciones de la discrepancia básica, existen discrepancias no básicas o menores.

La Comunidad Europea, defiende que la preferencia comunitaria debería ser tenida en cuenta en la definición de los equivalentes arancelarios. Se trata al final de dirimir si los equivalentes arancelarios se calculan a partir de los aranceles equivalentes estimados sobre la base de los precios de intervención o sobre la base de los precios percibidos. En cuanto al período de referencia, se acordó en considerar como *crédito*, la reducción en las ayudas realizada desde 1986, año de inicio de las negociaciones. Por eso el período de referencia no debe ser en ningún caso posterior a 1988. Debería tomarse el año 1986, o, cuanto menos, el trienio 1986/88. La Comunidad defiende la no inclusión en la M.G.A. de las ayudas a la inversión entre las medidas «ámbar». Los programas que afectan a los ingresos sí deben ser incluidos en la M.G.A. Esta M.G.A. debe ser utilizada, según Estados Unidos, para ciertas políticas, las «ámbar», que no son ni las distorsiones en frontera (las «rojas»), que deben ser objeto de negociación específica, ni las «verdes», que por ser de tipo interno y no afectar a los intercambios deben quedar excluidas de la negociación.

La reducción de la ayuda se aplica, según la Comunidad Europea, a los productos excedentarios. Los demás deberían ser objeto de negociación, caso por caso. Las limitaciones a la producción deben ser tenidas en cuenta en el cálculo de la M.G.A. Por eso se defiende que ésta se exprese en términos de cuantía global y no porcentual.

### 1.6.5.3. El empeño en mantener la PAC

A lo largo de la negociación, la posición de la Comunidad Europea ha consistido en ofrecer compromisos de reducción de las ayudas que evitaran a toda costa poner en cuestión los fundamentos de la PAC. La posibilidad de hacer valer el «crédito» reconocido en el «Mid-Term-Review», así como el considerar la MGA como instrumento de cumplimiento de los compromisos de reducción, son coherentes con la última propuesta de la Comunidad Europea que, en la práctica, suponía proseguir con su propia política de reducción de excedentes y contención del gasto, iniciada con los estabilizadores. Así lo ha reconocido recientemente la Comisión en el «documento de reflexión» de 31 de enero (apartado 1.7). Hasta la última propuesta de la Comunidad (6 de noviembre de 1990), la posición se mantenía intacta, e igual a la inicial. Vamos a examinar a continuación la lógica económica y política de los planteamientos para ver las posibles alternativas y para indicar hasta qué punto la ahora ya realizada propuesta de reforma de la PAC se ha visto condicionada por la Ronda Uruguay.

En el fondo, ninguna de las partes negociadoras tiene intención de eliminar las políticas de apoyo y sostenimiento de precios y rentas. Lo que se plantea es qué políticas son compatibles y cuales incompatibles con el «código de comercio internacional» en la letra (GATT) y en el espíritu. Para hacer cumplir la «letra», se debería de incluir al sector agrario en las disciplinas del artículo XIX relativo a las restricciones a la importación, en el artículo XI, que se refiere en particular a la restricciones cuantitativas, y en el artículo XVI sobre la prohibición general de los subsidios a la exportación.

Para tener en cuenta el «espíritu», resulta evidente que las políticas agrarias nacionales de ayuda interna (v.g. «pagos compensatorios») han revelado unos efectos sobre la producción con efectos depresivos sobre los precios mundiales. Por

eso, desde el comienzo de la negociación se aceptó que todo tipo de ayuda interna que incidiese en los incentivos de los agricultores a producir sería también objeto de negociación. La cuestión fundamental, pues, estriba en si el compromiso de reducción de las ayudas se debe de hacer coherente con los principios del GATT, lo que llamamos «letra», o bien en la cuestión esencial, lo que llamamos «espíritu».

Hasta la suspensión de la actual Ronda, en el pasado mes de diciembre de 1990, cada parte se las ha ingeniado para hacer propuestas que no pusiesen en cuestión su propia política interna. Considerando a Estados Unidos, Comunidad Europea, Japón y los países CAIRNS desarrollados de la OCDE (Canadá, Australia etc.), tan sólo la Comunidad tiene un «modo de protección» que resulta incompatible con la «letra» o principios del GATT. No ocurre así con los demás. Las restituciones a la exportación resultan contrarias al artículo XVI y los prélèvements al artículo XIX. No así los pagos compensatorios. Incluso Japón podría mantener su política de precios administrados, sin tener que modificar sustancialmente su política. Las restricciones cuantitativas habrían de desaparecer, pero de poco serviría a los exportadores si el comercio es de estado, y los operadores japoneses son estables.

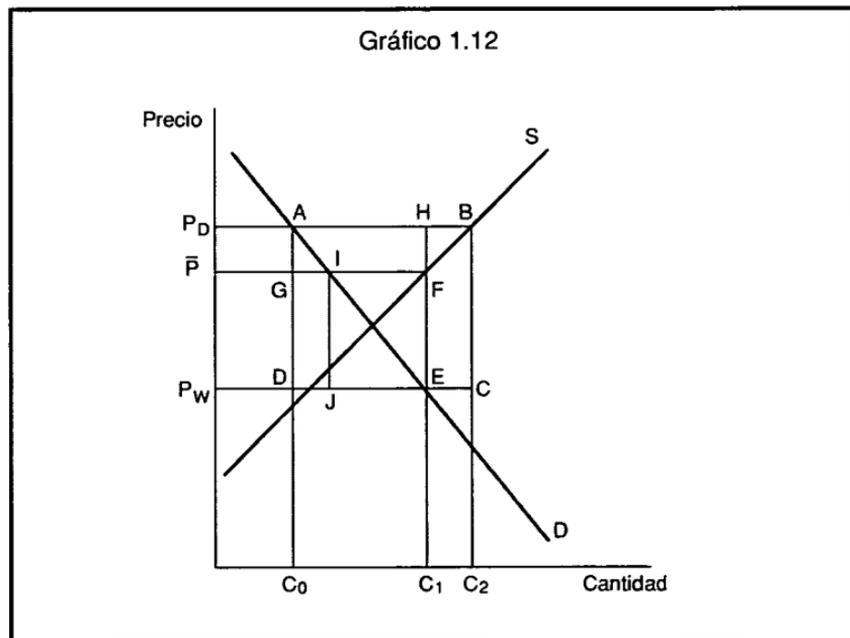
#### 1.6.5.4. La ventaja de una medida global de apoyo

La propuesta de la Comunidad Europea de aceptar la UMA (MSU) como instrumento para hacer cumplir los compromisos de reducción conferiría una enorme flexibilidad a la Comisión para establecer políticas y decidir como se desprotege un producto. En efecto, aun cuando hoy (junio de 1991) no parece que los deseos de la Comisión vayan en ese sentido, tras el documento de reflexión de 31 de Enero, el instrumento en sí le permitiría actuar de forma muy agresiva

en el mercado internacional. En efecto, así es, tal como se deduce del análisis que a continuación se ofrece.

Con el procedimiento clásico de la PAC durante la primera mitad de los 80, y que aún constituye la forma principal de operar de la Comisión en gran número de productos, se establece un precio interno  $P_D$ , superior al precio internacional  $P_W$  (gráfico 1.12). Se conceden restituciones que permiten exportar el exceso de oferta  $C_2-C_0$ . El coste de la política viene dado por el área  $ABCD$ . Este coste se incrementa con el incremento persistente de la producción inducido por el progreso técnico.

Cabe concebir una política en la que los productores financien la política de exportación de excedentes (caso del azúcar). En el caso de los cereales, la «supertasa» se cobra en función de que las producciones sobrepasen en cierta cuantía la Cantidad Máxima Garantizada (CMG). Un paso más consistiría en vincular las tasas de corresponsabilidad a la



cuantía de las «restituciones» totales de modo que se lograra un completo equilibrio financiero. Así en el gráfico 1.12, supongamos que la tasa de corresponsabilidad reduce el precio efectivamente percibido por el productor, tras el pago de la tasa, al nivel  $\bar{P}$ , siendo  $P_D - \bar{P}$  la cuantía de la tasa por unidad de producto: la tasa podría calcularse de modo que la recaudación  $P_D HF \bar{P}$  fuese igual al volumen de restituciones AHED. Como el precio interno para el consumo continúa siendo  $P_D$ , el consumo viene dado en el punto D, o punto  $C_0$ ; y como el precio percibido pasa a  $\bar{P}$ , la producción se sitúa en el punto F, punto  $C_1$ . Por lo tanto el excedente es  $C_1 - C_0$  y el *coste* de la exportación AHED.

Observese que el valor de UMA, en términos absolutos, caería desde  $P_D BCP_W$  a  $\bar{P} FEP_W$ . La política se haría con coste nulo y los excedentes se reducirían en HB que equivale a la reducción de la producción. En el caso alternativo de que la reducción de la UMA se realizara por medio de una reducción del precio interno desde  $\bar{P}_D$  hasta  $\bar{P}$ , la UMA total se reduciría desde  $P_D BCP_W$  hasta  $\bar{P} FEP_W$ . Pero ahora, el consumo aumentaría, con relación a la situación anterior en GI, y los excedentes se reducirían a FI. Dichos excedentes, financiados por la propia Comisión con restituciones, tendrían un coste de EFIJ.

Así pues, la política de reducción de la UMA por medio de los precios, reduce el excedente, el gasto, y la cuantía de la restitución. Una política de corresponsabilización en la financiación a los productores (solución «cártel») reduciría el excedente algo menos, reduciría la UMA en igual cuantía, y no supondría coste alguno. Esa política, que sería óptima para la Comunidad desde la perspectiva presupuestaria, no sería la más adecuada para los Estados Unidos ni los demás socios comerciales del GATT. En vista de lo ventajosa que se revela sobre el papel se plantean dos cuestiones esenciales: a) compatibilidad con los principios del GATT y b) factibilidad.

El sistema diseñado no es otro que la sustitución de un método de restituciones a la exportación públicas, por un

método de restituciones, públicamente gestionado aunque privadamente autofinanciado. Estas subvenciones sí contradicen la letra GATT puesto que, esta última alude no solamente a las subvenciones públicas, sino a cualquier medida de «dumping» que implique la venta en los mercados internacionales a un precio inferior a la venta en el mercado interior.

En cuanto a la factibilidad política, la reducción de los precios reales percibidos supone una alternativa políticamente difícil de aceptar en el interior de la Comunidad. Pero ya en la nueva campaña 1991/92, ha comenzado el descenso de precios, a pesar de las resistencias de los agricultores. Las «tasas» inherentes al sistema de autofinanciación de los excedentes permitirían además realizar una discriminación entre pequeños y grandes productores, sometiendo a los primeros a exenciones, como ya se hace en la actualidad, y se prevé se intensifique en el futuro (ver apartado 1.7 la importancia del concepto de «modulación» en la nueva PAC que se está gestando).

La alternativa que está tomando fuerza en el seno de la Comunidad Europea es la constitución de un verdadero «cártel» (se le denomina también interprofesión). Un cártel que regulara la cantidad total producida y, por ende, la cantidad exportada. En cuanto al respeto a la «letra» del GATT poco habría que decir en contra de las actividades autorreguladoras de una organización privada constituida por los propios agricultores.

Seguiría habiendo «dumping» en la medida en que los precios internos (casas de piensos, ganaderos) fueran superiores a los internacionales. Pero no sería un «dumping» ni *costeado* ni *gestionado* por una política *pública*. La Comunidad sí podría prestar apoyo de «servicio» consistente en la organización del sistema. Contra dicho «servicio» poco tendría que decir el GATT, puesto que se estaría respetando la letra del Acuerdo. Más dificultades habrían derivadas de la propia legislación antimonopolio de la Comunidad (basada en el artículo 85 del Tratado de Roma). Aun cuando fuera compa-

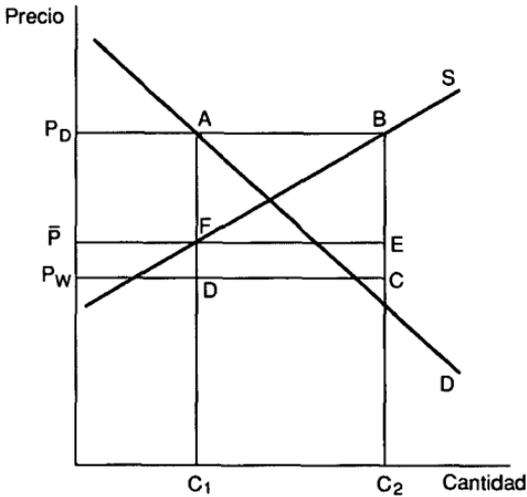
tible dicho «dumping» con la «letra» del GATT, ciertamente que no lo sería con el «espíritu». Pero ¿acaso no es eso lo que hacen actualmente las multinacionales norteamericanas de cereales? ¿acaso no distorsionan también el comercio los pagos compensatorios al incrementar la producción?

La principal dificultad con la que tropezaría el intento de constitución de un «cártel efectivo» de productores, es que toda «tasa» a los productores alienta la demanda de precios de protección superiores. En cuanto a la factibilidad de un «cártel verdadero» los pasos que se están dando en algunos sectores son acelerados. Así, en el sector de cereales, en Francia, principal país exportador, en el pasado mes de febrero se han fusionado los dos grupos de cooperativas más importantes, que controlan entre ambas el 70% del mercado francés total de cereales, oleaginosas y proteaginosas, y buena parte de las operaciones de exportación.

Un precio de protección por encima del internacional y los programas de control de la producción («set aside», extensificación) tan solo resultan factibles con un suficiente grado de protección en frontera. Por eso, la arancelización y la reducción de los equivalentes arancelarios se configuran para los norteamericanos, tan importantes como la propia reducción de los subsidios a la exportación.

El sistema de control de la producción en el que se insiste tras el documento de reflexión del 31 de Enero, presenta sobre el papel enormes ventajas. En el gráfico 1.13, se examinan los efectos del «set aside». Supongamos que el precio de protección es  $P_D$ , mientras que el precio mundial es  $P_W$ . Al precio  $P_D$  la producción sería  $C_2$  y el consumo  $C_1$ . El excedente sería pues  $C_2 - C_1$ . El coste de las restituciones sería el área ABCD. Supongamos que ahora se pagan unas primas para lograr la reducción de la producción y, con ella, de los excedentes. Supongamos que se consiguen eliminar completamente los excedentes, lo que implica que la producción se reduce hasta  $C_1$ . Si la prima necesaria por unidad de producción fuese AF, entonces el coste de la medida sería el área

Gráfico 1.13



ABEF. La probabilidad de que la prima unitaria no sea superior a AF resulta elevada. En efecto, si la curva de oferta representa de algún modo el coste marginal subyacente.

La medida supondría un ahorro presupuestario y, además, permitiría una reducción (eliminación en este caso) de los excedentes y los subsidios a la exportación, así como una reducción de la UMA, igual ahora al rectángulo  $\bar{P}FDP_W$ . Los productores verían incrementadas sus cuasirentas, desde  $P_DBF \bar{P}$  hasta  $P_DBE \bar{P}$ , siendo esta última cuasirenta igual al obtenido de su producción (igual a  $P_DAF \bar{P}$ ) más el obtenido del FEOGA (igual a ABEF).

Los problemas principales que surgen son los siguientes. Primero, que las primeras hectáreas retiradas son las menos productivas (ver gráfico 1.13) y tienen un coste marginal superior. Segundo, que los agricultores contrarresten la medida intensificando la producción. La experiencia norteamericana ha sido larga en ese campo, y la comunitaria

encuentra también rigideces en la eficacia, lo que ha llevado a incrementar las primas y además a complementar el «set aside» con la «extensificación». Esta última pretende que la producción en cada explotación que se acoja al programa se reduzca en un 20%. Ello debería de conseguirse o bien mediante cualquier técnica, o bien mediante una técnica que redujera el empleo de los fertilizantes y pesticidas con objetivos medioambientales (ver apartado 1.7).

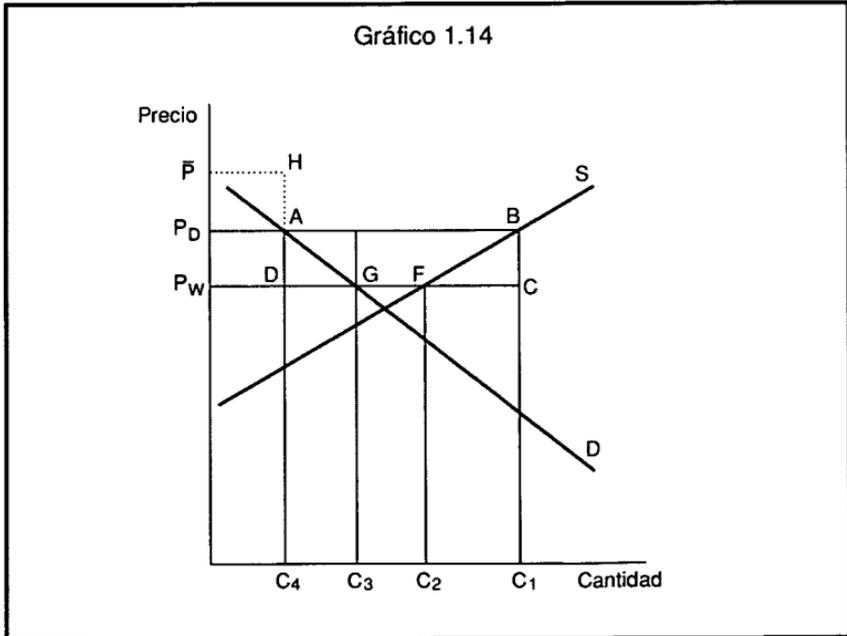
En el caso concreto del gráfico 1.13, la UMA se reduciría en  $\overline{PECP}_W$ , aún cuando el gasto tan solo lo hiciera en EFDC. El coste de la reducción ABEF no se computa en la UMA. La operación tan sólo puede verse impedida si se reduce el precio de protección. Con un precio inferior al  $P_D$ , no sería posible llevar con éxito una reducción de la producción, ya que, en tal caso, el espacio dejado por la producción interna sería ocupado por las importaciones, no consiguiendo el objetivo propuesto. De ahí, que la arancelización sea vista por los Estados Unidos como objetivo irrenunciable. Sin ella, el «modo de protección» de la PAC siempre tendrá un potencial de perturbación del mercado internacional, bien sea a través de un «cártel efectivo» o de un «cártel verdadero». Lo malo es que la arancelización y paulatina reducción de los equivalentes arancelarios no posibilitan tampoco llevar con éxito un sistema de control de la producción.

#### 1.6.5.5. Pagos compensatorios

La conversión de los pagos compensatorios en equivalentes arancelarios, tal como pretende la Comunidad Europea, supondría un duro golpe no solo para la política agraria norteamericana sino también para Canadá y Australia. La conversión del pago compensatorio en aranceles haría que la elasticidad de transmisión para el producto norteamericano pasase de cero a uno. Ya hemos visto en el apartado 1.5.2 que el pago compensatorio, aunque menos que la restitución a la

exportación o el «prélèvement», también supone una distorsión del comercio, aumentando la producción y, consecuentemente, reduciendo la importación (en caso de producto deficitario) o aumentando la exportación (en caso de producto excedentario). Pero Estados Unidos tiene la suerte de que el modo de protección no resulta incompatible con la «letra» del GATT que se limita a las medidas en frontera.

El gráfico 1.14 ilustra el funcionamiento del pago compensatorio, al igual que el gráfico 1.4. Pero en el primero se recoge una variante tendente a corregir la distorsión implícita en el pago compensatorio. En efecto, si el precio de sostenimiento («target price») es  $P_D$ , la cantidad exportada será AB. Pero como el precio internacional es  $P_W$ , cada productor percibe una compensación de CB por unidad. No cabe duda de que, con este método, no solamente percibe un subsidio la cantidad producida que se destina al mercado interno sino también la que se destina a la exportación  $C_1-C_4$ . Para corre-



gir esta situación, también los Estados Unidos tendrían la posibilidad de «maquillar» el sistema. En efecto, podrían limitar la cantidad aportada en el interior a  $C_4$ . Pero ahora, el pago compensatorio podría ser  $\bar{P}HAP_D$  de manera que compensase el volumen de subsidio anterior  $P_DBCP_W$ . La diferencia está en que ahora tan solo percibirían el subsidio las cantidades no destinadas a la exportación. También modificaría los precios internos, tanto al consumo como a la producción, que se verían incrementados ambos. Igualmente que antes en el caso del gráfico 1.7 esta operación equivaldría a un «cártel efectivo» en el sentido de practicar una diferenciación de precios.

#### 1.6.5.6. Conclusión

Resulta evidente que no va a ser fácil conseguir que la Comunidad Europea modifique su «modo de protección». Su menor capacidad para financiar su elevado grado de protección por medio de pagos compensatorios le obligan a «aferrarse» al modo actual. Las alternativas para la Comunidad Europea son dos. Primera, no modificar el «grado de protección», pero transformarlo en el «modo» norteamericano de «pagos compensatorios». Esta opción sería demasiado gravosa para la CEE. Segunda, no modificar el «modo» sustancialmente y reducir el «grado». En este sentido, las posibilidades que le ofrece la utilización de la Medida Global de Apoyo son muy variadas.

La reducción del «grado» de protección global deberá de acompañarse de un compromiso de reducción de los «subsidijs» a la exportación. Incluso en mayor proporción, según exige el presidente del GN5. Esto supone para la Comunidad, aceptar que su papel en el mercado internacional se vea modificado. Existen métodos tipo cártel que le podrían permitir cumplir compromisos de reducción de los subsidios públicos en el GATT con el mantenimiento de la exporta-

ción. Uno de tales métodos sería la solución «cártel efectivo» en el que la exportación se autofinancia con tasas pagadas por los productores (como en el azúcar). Otra solución sería la del «cártel verdadero». Los esfuerzos de dirigirse hacia él son notables. Pero en tal caso habrá que abandonar el objetivo de «defensa de la competencia» del artículo 85 del Tratado de Roma.

La «arancelización» es el caballo de Troya de la ofensiva norteamericana. Si se acepta, ello implicaría un compromiso de reducción a largo plazo. Pero si se reduce la protección interna, las posibilidades de llevar a cabo una política de control de la producción, se desvanecen. Ni el «cártel efectivo», ni el «cártel verdadero», y ni siquiera el control de la producción por medio de retirada de recursos podría hacerse efectivo, puesto que toda limitación de la producción interna, tendente a reducir la MGA, se traduciría en un aumento de las importaciones. La Comunidad Europea deberá de hacer concesiones en materia de reducción de subsidios a la exportación y/o de cuotas de mercado internacional. Pero lo que no puede hacer es aceptar la arancelización, a menos que se realice por medio del «elemento corrector» que conserve, de facto, el mecanismo del «prélèvement». Su única alternativa sería proteger con pagos compensatorios. Eso le costaría demasiado dinero.

Los mecanismos que se diseñan en el «documento de reflexión» de 31 de Enero, introducen «pagos directos» a cambio de reducción de precios. Pero esos «pagos directos» se ofrecen por hectárea o por unidad de ganado. No es pues equivalente al «pago compensatorio» norteamericano que garantiza un precio objetivo al productor. Aun así, se prevé por la Comunidad que pueda resultar mucho más caro en el corto plazo, aunque no a largo plazo. A largo plazo, está claro que la Comisión de la CEE acepta una reducción del «grado de protección», e incluso de los subsidios a la exportación, que se propone reducir por medio de la reducción de excedentes. No cabe duda de que acepta reducir su presen-

cia en los mercados internacionales. La competitividad de su agricultura exigiría que todos los países realizaran un grado de ajuste y reestructuración incompatibles con otros muchos objetivos que se señalan a continuación.

### 1.7. *Reforma de la PAC*

En una reciente comunicación de la Comisión al Consejo [com(91) 100] de 31 de enero titulado «Evolución y futuro de la PAC-documento de reflexión de la Comisión», poco después de la «batalla de Ginebra», en el contexto de la VIII Ronda del GATT, se señalan las nuevas orientaciones para la PAC que se supone deben realizarse porque son *buenas* para la propia Comunidad, pero que además deben ser capaces de satisfacer a las partes contratantes del GATT.

A la Comunidad, tan sólo por razones internas de tipo presupuestario, le bastaba con ofertar la reducción del apoyo o MGA, como había hecho la propuesta MacSharry, en diciembre de 1990, en la fase final de la Ronda Uruguay. Pero ya se ha señalado en el apartado 1.5.1 que las «confrontaciones» de estos años en la Ronda Uruguay habían provocado la necesidad de que la CEE no sólo cambiara su «grado de protección», sino especialmente su «modo de protección». Ello implica proceder a un desmantelamiento progresivo de los «prélèvements» y «restituciones» para sustituirlos por un nuevo «modo» basado en los «pagos directos».

Así pues, ese cambio de orientación para la PAC que se señala en el documento de reflexión de 31 de Enero de 1991, obedece y está fuertemente condicionado por la Ronda Uruguay. Pero eso no se reconoce tan explícitamente en dicho documento. En cualquier caso, su contenido es el que a continuación se señala.

Comienza el documento, en los «antecedentes», ofreciendo unas pinceladas acerca del origen de la PAC, de su funcionalidad económica (lo que en el apartado 1.1. hemos llama-