

Las producciones ganaderas en el marco del GATT y la nueva PAC

Alberto M. Berga Monje*. Marta González Gutiérrez-Barquín**

La agricultura no se había tratado con rigurosidad en el marco del GATT debido a que en su origen existía un ambiente de escasez alimentaria por lo que no se planteaban problemas referidos al comercio internacional. Las políticas agrarias implementadas en los países desarrollados para superar los mencionados déficits han llevado a una situación de excedentes y políticas proteccionistas (Bublott, G.; Verduy, D. 1988) que se incrementan en los periodos de crisis económicas.

Numerosos estudios han analizado la mejora que la liberación de los intercambios agrícolas produciría (OCDE, 1986; Chominot, 1990; Kuester, V. 1991; Buckwell, A.; Medlano, J. 1991).

En el ámbito de la CEE, el cuadro I recoge los gastos del FEOGA-Garantía en el sector ganadero. Dicho gasto se ha incrementado en un 151% entre 1980-1990 si bien su participación en los gastos totales ha descendido del 56% en 1980 al 36% en 1990. El cuadro II denota los gastos del FEOGA en España y la CEE. Los datos se refieren a balances consolidados más realistas que las previsiones presupuestarias cuyo desfase con los gastos reales son importantes. Como puede observarse la participación de España en los mencionados gastos se ha incrementado debido en parte al mayor conocimiento de los mecanismos comunitarios.

ANTECEDENTES

Paulatinamente en el marco del GATT se ha ido teniendo en consideración las trabas al comercio de los productos agrarios. En la Ronda Dillon

(1963) se otorgaron por parte de la CEE ventajas a los productos sustitutivos del cereal (mandioca, glutenfeed, etc...).

En la Ronda Tokio (1979) se establecieron el «Acuerdo sobre carne de bovino» y «Acuerdo sobre productos lácteos». Si bien en el primero no se incluyeron disposiciones económicas, lo que sí se hizo para los productos lácteos con fijación de precios mínimos de exportación.

En 1982, la reunión a nivel ministerial de las partes contratantes indicaron que estaban «ampliamente extendida la insatisfacción con la aplicación de las normas del GATT al comercio de productos agropecuarios». En definitiva que era necesario incorporar la agricultura al sistema del comercio multilateral, para lo que se creó un comité de trabajo previo a una nueva negociación multilateral. Fue en realidad la preparación de la Ronda de Uruguay.

Si bien fue en diciembre de 1986 cuando se inició, con la declaración de Punta del Este en Uruguay, una nueva ronda de negociaciones multilaterales sobre liberalización del comercio internacional; fue en julio de 1987 cuando EE.UU. propone a la CEE negociar un programa tendente a eliminar todo tipo de proteccionismo agrícola, que se eleva en los países de la OCDE a casi 260 mil millones de ecus (cuadro III).

El enfrentamiento en la Ronda de Uruguay se basa en los distintos puntos de vista acerca de la política de apoyo a la agricultura. Las críticas han tenido lugar entre países o bloques económicos de capacidad exportadora y han sido EE.UU. y el Grupo Cairns (países que dicen no subvencionar sus exportaciones) frente a la CEE.

Los países de la EFTA, con alto grado de protección a sus agriculturas, no se han visto involucrados. Dos son las razones: no son exportadores ni su

Cuadro I
Evolución de los gastos FEOGA-Garantía en el sector ganadero en la CEE (millones de ECUS)

	1980	1990
SECTOR LACTEO	4.752,0	4.971,7
● Restituciones	2.745,2	1.946,6
● Intervención	2.006,1	3.025,1
SECTOR BOVINO	1.363,3	2.832,2
● Restituciones	715,5	1.110,0
● Intervención	647,8	1.723,2
● almacenamiento	504,1	997,9
● primas nacimiento terneros	77,7	32,0
● primas mantenimiento vacas lecheras	42,4	292,4
CARNE PORCINO	115,6	246,9
● Restituciones	91,6	174,0
● Intervención	24,0	72,9
HUEVOS Y AVES DE CORRAL (Restituciones)	85,5	178,5
CARNE OVINO-CAPRINO (Intervención)		1.452,3

* Consultor. Estudios y Formación Agroalimentaria.
** Departamento Producción Animal. Universidad Politécnica de Madrid.

mercado (40 millones) es de gran importancia.

En este marco las negociaciones multilaterales del GATT han evolucionado a una negociación bilateral CEE-USA, que por otra parte mantiene disputas comerciales agrarias desde hace tiempo (Hollinga, M.A. 1989) y que en el momento actual constituyen una guerra de métodos (Tamames, R. 1992): EE.UU. con un sistema de compensaciones a los agricultores por transferencia de rentas, la CEE mediante altos precios de mercado, protección exterior, etc.

PRINCIPIOS AGRARIOS DE LA RONDA DE URUGUAY

La declaración de Punta del Este planteó para las negociaciones agrarias los objetivos de:

- Mejora de acceso al mercado.
- Mejora del clima de competencia controlando las subvenciones directas e indirectas.
- Controlar el efecto de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias.

En 1990, el presidente del grupo de negociación sobre agricultura, ante el enfrentamiento existente, presenta una propuesta que no sería del agrado de las partes. Nos permite, no obstante, presentar las líneas de negociación. En lo concerniente a la mejora del acceso al mercado y la competencia, tres serían las actuaciones:

A. AYUDA INTERNA: Reducir progresivamente las ayudas internas a la agricultura. Se refiere al mantenimiento de precios, a las primas directas a los productores y subvenciones a los medios de producción. Se excluirán de este ámbito de actuación los programas públicos al sector agrario (investigación, extensión), los programas medioambientales y de desarrollo regional.

B. PROTECCION EN FRONTERA: Aceptar el procedimiento de arancelización al convertir todas las medidas que se aplican en frontera, distintas de los derechos de aduana, en equivalentes arancelarios.

C. COMPETENCIA DE LAS EXPORTACIONES: Reducir todo tipo de ayudas y subvenciones a la exportación.

Las discrepancias conciernen al método, niveles de reducción y año base



Las deficiencias estructurales de nuestro sector ganadero lo alejan de la competitividad media de la CEE.

sobre el que aplicar los programas progresivos de reducción.

En la necesidad de armonización de las reglamentaciones técnicas coinciden tanto la CEE como EE.UU. y el Grupo Cairns sobre el que ya hubo un compromiso en la Ronda de Tokio con el documento «Obstáculos Técnicos al Comercio». Las normas, directivas y recomendaciones podrían ser: los del Codex Alimentaris Mundi en lo referido a seguridad de los alimentos, de Código Zoonosanitario de la OIE en sanidad animal (Berga, A.M. 1992).

POSTURAS EN LA NEGOCIACION

Para la CEE la reducción de las ayudas no ha de suponer, en modo alguno, la desaparición de las mismas que conllevaría, por otra parte, la despoblación de las áreas rurales. El instrumento, para llevar a cabo la liberalización, sería la medida global de apoyo. Bien es cierto que en el Mid Term Review (abril 1989) la Comunidad aceptó convertir en aranceles sus barreras a la importación.

La mencionada arancelización tendría una serie de condiciones. En primer lugar, el arancel constaría de un elemento fijo y de un factor corrector que absorbiera las fluctuaciones monetarias. Por otro lado habría que corregir las concesiones efectuadas en la Ronda Dillon sobre sustitutivos de cereales y soja, así como arancelizar también los pagos compensatorios en productos como oleaginosas tanto en la CEE como EE.UU. y Canadá.

Estados Unidos mantiene las reducciones de las ayudas a efectuar hasta casi desaparecer y no considera la Medida Global de Apoyo como instrumento sino el PSE (equivalente subsidio a la producción); éste incluye las medidas estructurales igualmente.

No acepta EE.UU. que exista en el arancel ningún tipo de elemento corrector y que los perjuicios por fluctuaciones monetarias se solucionarán mediante una cláusula de salvaguardia.

Considera, igualmente, que las concesiones efectuadas a los sustitutivos de cereales y a la soja son inamovibles.

La Comunidad quiere defender el objetivo de preferencia comunitaria. Se trata de decidir si los aranceles se evalúan a partir de los precios de intervención o de los precios percibidos. Igualmente desea que se consideren las reducciones de ayuda realizadas desde el inicio de la Ronda de Uruguay en 1986, por lo que el período de referencia sería el de 1986-88.

Debido a las exigencias comerciales de EE.UU. así como a la oposición comunitaria, el acuerdo agrícola en el marco de la Ronda de Uruguay se ha ido retrasando a pesar de los intentos del G-7 en su reunión de Munich (julio 1992) de acercar posiciones a fin de cerrar esta Ronda a finales de 1992.

Con ese propósito, el 31 de agosto se reunía la representante de EE.UU. (Carla Hills) con el comisario europeo de Agricultura, Ray MacSharry. La discusión versó sobre la discrepancia en

Cuadro II				
Evolución de los gastos del FEOGA (millones de ECUS)				
	FEOGA-Garantía		FEOGA-Orientación	
	1986	1990	1986	1990
España	271,4	2.120,8	86,5	301,8
CEE	22.137,4	26.453,5	917,7	1.968,0
España/CEE (%)	1,2	8,0	8,9	15,3

Cuadro III
Transferencias totales de políticas agrarias (*)

	1987	1988	1989	1990	1991
Australia	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0
Austria	3,3	3,0	2,6	3,2	3,3
Canadá	7,4	7,3	7,5	7,7	7,7
CE-12	103,5	102,2	91,9	108,9	114,7
Finlandia	3,8	4,2	4,5	4,7	4,7
Japón	56,8	59,8	59,7	47,6	51,1
Nueva Zelanda	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Noruega	2,9	2,9	3,0	3,3	3,4
Suecia	2,7	2,5	2,8	2,7	2,9
Suiza	4,6	4,8	4,6	4,9	5,1
Estados Unidos	70,1	58,5	64,3	57,5	65,3
Total	255,8	246,0	241,6	241,7	259,4

(*) Mil de millones de Ecus.

el tema de las oleaginosas. Si parecía próximo el acuerdo las declaraciones del presidente Bush en un acto electoral sobre su programa de subvenciones para la exportación de trigo fue calificada en Bruselas como una declaración de guerra. No obstante, las reuniones han proseguido.

Las diferencias entre la CEE y EE.UU. cuando esto se escribe, finales de octubre, se han estrechado a una horquilla de medio millón de toneladas de soja y de un 2% de las exportaciones subvencionadas. EE.UU. quiere reducir el 22-24% de las exportaciones europeas e imponer un cupo a la producción de oleaginosas (pasar de los 13 millones de toneladas actuales a 7 millones en seis años). La CEE pide la limitación de la exportación norteamericana de productos sustitutivos de cereales, una cláusula que impida futuras denuncias de la PAC y contrapartidas en el sector servicios.

EFFECTOS EN LA PRODUCCION ANIMAL

Así, aunque no se quiera reconocer, en la nueva orientación de la PAC influyeron las presiones del GATT. Hay en esta reforma un enfoque internacional frente a los anteriores procesos de carácter endógeno que pretendían hacer compatibles los objetivos de la PAC con el mantenimiento del presupuesto agrario y comunitario en el marco de la política y socialmente aceptables.

En las líneas que siguen, nos referimos al papel del comercio exterior de la Comunidad en lo que se refiere los productos ganaderos.

La mantequilla comercializada en el mercado internacional supone el 15% de la producción, correspondiendo más de la mitad (60%) a la CEE, Nueva Zelanda con un 20% es el segundo país que participa en el comercio mundial. Los importadores principales: la ex-Unión Soviética (37%), el resto se encuentra muy atomizado (Egipto, Argelia, Marruecos, Irán, Arabia Saudí). El comercio mundial de queso es exiguo (6%), siendo el principal exportador la CEE (50%) y como importador EE.UU. (15-17%).

El comercio de la leche en polvo tiene unos sectores similares. En los productos lácteos el grado de protección es elevado, a excepción de Nueva Zelanda a quien la CEE disputó la primacía en el mercado mundial.

Los efectos de la Ronda Uruguay, del Mercado Unico y de la nueva PAC originarán, por las diferencias estructurales, un proceso de ajuste en el sector: Frente a una reducción de precios en la CEE la liberalización podría provocar un incremento de los mismos en EE.UU.

El comercio mundial de carne de vacuno representa el 9% de la producción. La CEE es el principal exportador (17%), segundo Australia (15%) y Argentina (14%). Los principales importadores EE.UU. (14%) y la CEE (9%). En este ambiente los principales

interesados en la liberalización son los países con bajo grado de protección (Australia, Argentina, Nueva Zelanda y Uruguay).

El comercio mundial de carne de ovino representa el 13% de la producción total. Nueva Zelanda y Australia concentran el 62% de las exportaciones; la CEE y Japón suponen el 30% de las importaciones. Las tendencias del mercado indican un incremento de producción y consumo con tendencia al autoaprovisionamiento al ser mayor el incremento esperado de la producción. En este sector no cabe esperar una reducción de la protección. Los problemas no se relacionan con la Ronda Uruguay, salvo la relación por sustitución de tierras de cereal por pastizales.

Así pues están sólo los pagos compensatorios (principal aspecto cambiante de la PAC) primas en el vacuno, etc... habrán de compensar una pérdida de renta. Nuestro sector ganadero se verá afectado en menor medida que las previsiones iniciales de la propuesta MacSharry, pero sus deficiencias estructurales lo alejan de la competitividad media de la CEE.

Nota: El acuerdo alcanzado sobre comercio agrícola entre la CEE y EE.UU. no significa la finalización de la Ronda Uruguay del GATT. Es necesario resolver aspectos como la renovación del Acuerdo Multifibras o la liberalización de los servicios. El Acuerdo implica el recorte de las exportaciones europeas subvencionadas en un 21%. Respecto a las oleaginosas la CEE se compromete a retirar 400.000 ha limitando la superficie de cultivo a 5.128.000 ha, aproximadamente limitar su producción a 10-11 millones de toneladas. No obstante el acuerdo, a la hora de cerrar este número, está mediatizado por la negativa de Francia a aceptarlo.

BIBLIOGRAFIA

BERGA, A. M. 1992. «Las barreras sanitarias en el GATT». *Información Veterinaria* n.º 122.

BUBLOT, G.; VERCRUYSE, D. 1988. «Economie des aides et des subvention à l'agriculture». *Rev. de l'agriculture* vol. 41 n.º 3.

BULKWELL, A.; MEDLAN, J. 1991. «The effects of trade liberalisation. Problems of modelling the effects of liberalising agricultural trade». *Eur. Econ. Rev.* 35. 1991.

CHEMINOT, A. 1990. «Les contradictions des politiques agricoles. La Portet et limites de la liberalisation de Politiques Agricoles. Paris.

DE FRAMAN, B. H. 1991. «Reformer les politiques commerciales agricoles à l'Uruguay Round, enjeux et perspective». *Economie-Gestion agrolimentaire* n. 18.

GARCÍA, J. M.ª 1991. «La agricultura ante el final de la Ronda de Uruguay». *Economistas* n.º 47.

HOLLINGHA, M. A. 1989. «A survey of recent literature (1983-86) on the EC-USa agricultural trade disputes». *World Agricultural Economics Rural Sociology Abstracts* vol 31. n.º 3.

KOESTER, U. 1991. «The experience with liberalization policies. The case of agricultural sector». *Eur. Econ. Rev.* 35. 1991.