
Ignacio Sánchez-Cuenca ()*

*La reforma de la Política Agrícola
Común y las negociaciones
de la Ronda Uruguay (**)*

1. INTRODUCCION

La Política Agrícola Común (PAC) ha sido estudiada hasta la saciedad. Se conoce con detalle su elevada inercia o resistencia al cambio, su complejo funcionamiento institucional, el gran peso que tienen los grupos de interés... Sin embargo, hay un aspecto que todavía no se ha analizado convenientemente. Me refiero a cómo la inercia de la PAC afecta a las estrategias de la Unión Europea (UE) en negociaciones agrarias internacionales y, a la vez, cómo estas negociaciones afectan a la propia PAC. En este artículo intento analizar esa influencia recíproca entre el plano interno o doméstico y el plano internacional. La tesis que defiendo es que la PAC aumenta enormemente el poder negociador de la UE cuando la UE busca el mantenimiento del *statu quo*. Más en concreto, argumentaré que la PAC permite a los europeos realizar compromisos creíbles, es decir, avanzar ultimátums del tipo «lo tomas o lo dejas». Así se puso de manifiesto con motivo de la reforma de la PAC en mayo de 1992 y sus consecuencias internacionales en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994).

(*) Universidad de Salamanca.

(**) Trabajo recibido en redacción en septiembre de 1995.

1. COMPROMISOS EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

La publicación del trabajo de R. Putnam sobre juegos de doble nivel (Putnam 1988) ha generado una copiosa literatura sobre los diversos modos en que interactúan los factores nacionales e internacionales en negociaciones entre estados (Mayer 1992; Schoppa 1993; Freeman 1993; Evans, Jacobson y Putnam 1993; Iida 1993). Incluso ha habido ya aplicaciones a las políticas agrícolas (Avery 1993; Patterson 1994), aunque el instrumental analítico se ha utilizado en estos casos de forma un tanto impresionista. La idea básica de Putnam, a partir de la cual se han desarrollado las investigaciones ulteriores, es que los negociadores actúan a la vez en dos niveles: por un lado han de satisfacer los intereses internos representados por la opinión pública, los grupos de presión y los partidos políticos de su país; por otro, han de realizar ciertas concesiones en el plano internacional que respondan a las demandas provenientes de otros estados. Gracias a la presencia simultánea de los dos niveles, los negociadores pueden aprovecharse del plano internacional para conseguir resultados que en ausencia de las negociaciones con otros estados no hubieran pasado la prueba de la ratificación doméstica, utilizando por tanto el plano internacional para debilitar resistencias internas. Pero también pueden hacer lo contrario, aprovechar las resistencias y constricciones domésticas para obtener concesiones de otros estados, utilizando así el plano doméstico para reducir las presiones internacionales.

Curiosamente, aunque Putnam basa buena parte de su artículo en las contribuciones de T. Schelling sobre estrategias negociadoras, ni él ni sus seguidores parecen haber reparado en cómo el esquema de los juegos de doble nivel abre la posibilidad de incorporar el principal hallazgo de Schelling, su teoría sobre los compromisos. Un compromiso, según Schelling, «es una estratagema para dejar la oportunidad última de decidir el resultado a la otra parte, de un modo que ésta comprenda perfectamente; se trata de renunciar a cualquier iniciativa ulterior habiendo manipulado los incentivos de forma que la otra parte tenga que elegir en favor de uno» (Schelling 1980: 28). Esta definición, que tal vez parezca un poco abstracta, se comprende inmediatamente con algunos ejemplos. Hubo un tiempo en que algunos jóvenes norteamericanos se aficionaron al juego del Gallina, en el que dos conductores marchan con sus coches

uno contra el otro. El primero que se aparta pierde por cobarde. Una manera arriesgada de hacer un compromiso de no apartarse consiste en arrancar el volante, de forma que el contrincante pueda comprobar que uno ha perdido el control. En tal caso, todo el peso de la responsabilidad recae sobre el contrincante, que ha de elegir entre apartarse o estrellarse. Como elegirá apartarse, gana el juego quien realiza el compromiso. Sin embargo, bastaría que el otro no viese cómo se arrancaba el volante, o que los dos lo hicieran a la vez, para que el juego acabase en tragedia. En general, un compromiso consiste en restringir mis opciones para conseguir un resultado mejor del que se seguiría en ausencia de restricción alguna.

El mecanismo subyacente siempre es algún tipo de procedimiento con el que atarse las manos, de modo que el otro comprenda que uno no se va a desviar de la estrategia elegida. El militar que quema los puentes detrás suyo para que todo el mundo comprenda que no se va a apartar de su curso de acción, la persona que se apuesta una cantidad de dinero con un conocido para forzarse a sí mismo a hacer algo que sin la apuesta no haría... son otros casos claros donde el agente pone los medios para no poder dejar de realizar la acción con la que se ha comprometido. Al comprometerse, el actor deja toda la responsabilidad de decidir el resultado final del juego a su contrincante. Por así decirlo, un compromiso transforma una situación estratégica, donde lo que cada uno vaya a hacer depende de lo que crea que va a hacer el otro, en una situación de ultimátum en la que la víctima del compromiso no puede esperar que sus decisiones tengan influencia alguna sobre la persona que lo ha llevado a cabo.

El problema de los compromisos es que no basta con tener la voluntad de realizarlos. Un compromiso no es creíble sin más. El agente tiene que ser capaz de convencer a su rival de que va a actuar según anuncia, a pesar de que esa estrategia suponga unos costes para él. Un compromiso sólo resulta creíble si el rival queda persuadido de que funciona el mecanismo por el cual la estrategia elegida es irreversible. La teoría de juegos, sobre todo a través de la idea de «equilibrio perfecto», ha analizado formalmente en qué consiste la credibilidad de los compromisos. Aquí podemos pasar sin teoría de juegos, pues no me interesa tanto investigar el problema de la credibilidad como la variedad de formas insti-

tucionales y políticas que pueden adoptar los mecanismos sobre los que se basan los compromisos. Como ha señalado Schelling, no es probable que en una negociación todos los actores tengan los mismos recursos para encontrar mecanismos de atarse las manos. De ahí que sea necesario entrar en un análisis empírico que permita determinar la (des)igual capacidad de los negociadores para realizar compromisos (Schelling 1980: 24, 28-35, 39).

En el caso de los juegos de doble nivel, los estados pueden utilizar el plano internacional para realizar un compromiso «doméstico», y viceversa, pueden manipular el plano nacional para hacer un compromiso «internacional». Algunos gobiernos, por ejemplo, se valen de las exigencias del Fondo Monetario Internacional para comprometerse con reformas económicas que se presentan en la política nacional como algo necesario e irreversible. Igualmente, algunos gobiernos acuden al GATT para atarse las manos en esta organización y poder sacar así adelante medidas de liberalización con fuerte oposición de grupos de interés particularistas. En cuanto al compromiso «internacional», podemos mencionar las restricciones legales que el Congreso de Estados Unidos (EE.UU.) ha puesto en ocasiones al Presidente para que no reduzca los aranceles por debajo de ciertos niveles en negociaciones con otros estados. De este modo, cuando el Presidente negocia en el plano internacional, tiene las manos atadas por decisiones anteriores del Congreso. Por poner un caso: la *Trade Agreements Extension Act* de 1958 impedía al Presidente reducir los aranceles en más de un 20% (Evans 1971: 15-16). Esta limitación se presenta a los otros negociadores como un ultimátum: o se acepta una reducción por debajo del 20% o no puede haber acuerdo.

En general, los mecanismos de realización de compromisos se pueden dividir en dos grupos. El criterio que los distingue aparece implícitamente en (Schelling 1980) y algo más desarrollado, aunque no mucho, en (Schelling 1966: 43, 51) o en (Elster 1984: 103-104). Se trata en esencia de lo siguiente: un compromiso puede funcionar o bien porque se eliminen ciertos cursos de acción, de forma que sólo quede un único curso disponible, o bien porque se asuman costes en caso de no llevar a cabo el curso de acción al que se dirige el compromiso.

El caso paradigmático de eliminación de opciones es la estrategia de quemar puentes. Una vez destruido el puente, es materialmente imposi-

ble retroceder. La auto-imposición de costes tiene lugar cuando la acción comprometida se asocia al honor propio o al honor patrio, de manera que invirtiendo «reputación» en esa acción el coste de no llevarla a cabo sea excesivo. En lo que queda de artículo intento analizar la reforma de la PAC en términos de un compromiso basado en el primer mecanismo, el de eliminación de opciones. Como foco de comparación, me referiré al compromiso francés de no aceptar el acuerdo agrícola de Blair House conseguido por EE.UU. y la UE en noviembre de 1992. Este segundo compromiso estaba claramente basado en la auto-imposición de costes.

2. LAS NEGOCIACIONES AGRICOLAS DE LA RONDA URUGUAY HASTA LA REUNION DE BRUSELAS DE 1990

Una de las principales diferencias de la Ronda Uruguay frente a las anteriores rondas comerciales consiste en que la agricultura desempeñó por primera vez un papel esencial. El sector agrario había quedado fuera de la disciplina liberal del GATT desde sus inicios (1947), sobre todo por insistencia de Estados Unidos. La creación de la PAC en los años 60 y su consolidación en la década posterior cambió la posición de EE.UU. a favor de un liberalismo agrario que permitiera a los granjeros americanos aprovechar su ventaja comparativa sobre los agricultores europeos.

Este cambio se hace especialmente evidente durante los años 80, cuando la agricultura americana entra en una de las crisis más profundas de su historia. La revaluación del dólar como consecuencia de la nueva política monetaria de R. Reagan, la caída del precio de los cereales, y la competencia comercial de la UE, que en esos años comienza a colocar masivamente sus excedentes en el exterior, junto con la caída en la demanda soviética de grano, hace que (i) el presupuesto agrícola de EE.UU. aumente un 800% entre 1980 y 1986, (ii) la cuota americana del mercado mundial de cereales se reduzca del 46% (1980/1) al 31% (1985/6), y (iii) las exportaciones agrícolas pasen de ser un 22% del total de exportaciones en 1980 a sólo un 12% en 1986 (Hathaway 1988, Caps. 2 y 3; Abare, 1989: 108). La administración Reagan considera que gran parte de sus problemas son consecuencia de las distorsiones que la PAC introduce en el mercado mundial y cree que si los agricultores americanos

podieran competir con los europeos en condiciones de igualdad lograrían recuperar las posiciones perdidas.

EE.UU. pone en marcha una estrategia de acoso a la PAC que se refleja por un lado en las pequeñas guerras comerciales que tienen lugar durante 1985 y 1986, como el contencioso por el ingreso de España y Portugal en la UE en 1986, en el que EE.UU. amenaza con imponer sanciones arancelarias por valor de mil millones de dólares (Odell y Matzinger 1993), y por otro en las fuertes presiones para que la liberalización de la agricultura conste como uno de los objetivos más importantes de la nueva ronda comercial del GATT. La UE, a pesar de que se enfrenta a dificultades presupuestarias muy serias por culpa de la PAC, trata de resistir esas presiones aceptando que se hable de agricultura pero sin tener el más mínimo interés en proceder a una auténtica liberalización.

Desde el comienzo de la Ronda Uruguay las posiciones de EEUU y la UE aparecen claramente enfrentadas. En su primera oferta en julio de 1987, EE.UU. propone la total liberalización del sector en un plazo de diez años, distinguiendo tres tipos de medidas que deben ser suprimidas: las subvenciones a la exportación, las barreras a las importaciones, y las subvenciones agrícolas que afectan al comercio (como las exacciones variables sobre las que se basa la PAC). La UE aporta un documento en octubre de ese mismo año en el que queda clara la lejanía entre los dos grandes: no se mencionan propuestas numéricas concretas y se limita a introducir algunas consideraciones generales sobre la necesidad de acabar con las tensiones internacionales mediante algún tipo de coordinación de las políticas agrarias (que algunos entendieron como un reparto de cuotas del mercado mundial). El principal objetivo de los europeos era modificar lo menos posible la PAC.

Durante los primeros años las negociaciones apenas avanzan. Tan sólo en 1990, tras abandonar EE.UU., aunque fuera parcialmente, sus pretensiones radicales de una liberalización absoluta, y una vez que la UE consigue presentar una primera oferta numérica, se asiste a auténticas negociaciones. Pero esto ocurre a finales de 1990, cuando debía finalizarse la Ronda Uruguay en la reunión ministerial de Bruselas.

La propuesta que EE.UU. lleva a Bruselas se basa en el siguiente plan a realizar en diez años:

- reducción del 75% en las ayudas internas más distorsionadoras para el comercio;
- transformación en aranceles («arancelización») de todas las barreras a la importación, y posterior reducción de los aranceles resultantes en un 75%;
- reducción en un 90% de los subsidios a la exportación.

Aunque ya no era el plan cero de liberalización total, seguía siendo claramente una oferta maximalista.

La UE presenta su oferta fuera de plazo, con 22 días de retraso sobre el calendario previsto en el GATT, en una de las muestras más patéticas de la ineficiencia de los procedimientos de toma de decisión en la UE. El art. 113 establece que la Comisión negocia en representación de los países miembros según el mandato que recibe del Consejo de Ministros. La Comisión tiene muy poco margen para apartarse de ese mandato, pues por un lado le asiste el Comité 113, compuesto por representantes de los gobiernos nacionales que velan por que se respeten las instrucciones del Consejo, y por otro la Comisión, si considera que no puede negociar adecuadamente con el mandato inicial, ha de solicitar al Consejo uno nuevo. Una vez que se llega a un acuerdo, el Consejo vuelve a intervenir para su ratificación, que en teoría debe producirse por mayoría cualificada. Pues bien, el retraso de la UE se produce por las divergencias entre los ministros de agricultura para aprobar un mandato que permita al Comisario agrícola R. MacSharry negociar con los americanos.

Son necesarias siete interminables reuniones del Consejo para que, después de cuatro años de negociaciones en la Ronda Uruguay, la UE presente una primera propuesta concreta que no altere los fundamentos de la PAC. En esencia, la UE plantea lo siguiente:

- cláusula de re-equilibrio: imposición de cuotas arancelarias a las oleaginosas y productos sustitutivos de los cereales. La cuota será la media de importaciones de los años 1986-88 con un arancel del 6%. Esto constituía un punto especialmente irritante para los americanos, pues suponía anular las concesiones que la UE había hecho a EE.UU. en la Ronda Dillon (1960-61) como compensación por la creación del sistema de exacciones variables de la

PAC. Esa concesión consistía en aceptar derechos arancelarios nulos o muy bajos para oleaginosas y sustitutivos;

- apoyo interno: reducción del 30% en cinco años, descontando el «crédito» conseguido desde 1986 por las reformas y controles de precios realizados. Esto supone, por ejemplo, una reducción del 16% en el precio de los cereales a lo largo de cinco años;
- restricciones a la importación: se acepta la propuesta americana de la arancelización siempre y cuando EE.UU. acepte el re-equilibrio. La UE no se compromete a una reducción concreta de esos aranceles, que descenderán en la medida en que lo hagan los precios internos;
- subvenciones a la exportación: de nuevo, no hay un compromiso de reducción. Su cuantía disminuirá conforme descendan los precios domésticos.

La propuesta europea se aleja muy poco del *statu quo*. Introduce un nuevo elemento proteccionista –la cláusula de re-equilibrio– que los americanos consideran fuera de lugar y, sobre todo, la UE no presenta ninguna oferta en el elemento más distorsionador del comercio internacional, las subvenciones a la exportación. El único avance significativo es la aceptación *condicional* de transformar en aranceles el sistema de exacciones variables, lo que suponía modificar el modo de protección tradicional en la PAC, aunque no la protección misma.

La reunión de Bruselas se salda con un auténtico fracaso. La Comisión, con MacSharry a la cabeza, intenta flexibilizar algo la postura europea, pero varios ministros reaccionan muy negativamente. Ante la imposibilidad de acercar a las partes, el presidente del grupo agrícola, el sueco M. Hellstrom, prepara un documento de mediación basado en una reducción del 30% en cada uno de los tres capítulos: ayuda interna, barreras en frontera y ayudas a las exportaciones. Los americanos aceptan el documento como punto de partida. La UE, por el contrario, declara que se trata de un plan inaceptable e inasumible. Ante la falta de progresos en agricultura, se suspende la reunión que, no se olvide, abarcaba todos los otros capítulos negociadores de la Ronda Uruguay.

La conclusión que pudo sacar la UE de este fracaso fue doble: primero, que mientras no se reformase la PAC, no habría posibilidad de

llegar a un principio de acuerdo con EE.UU.; segundo, que a menos que se alcanzara un acuerdo agrícola, la Ronda Uruguay fracasaría en su totalidad. Puesto que la UE había comprobado que la PAC no daba suficiente de sí para resolver el contencioso agrícola, se embarcó a partir de ese momento en un ambicioso plan de reforma.

3. EL PROCESO DE REFORMA DE LA PAC Y SU INFLUENCIA SOBRE LA RONDA URUGUAY

Los años 80 fueron muy malos para la PAC. Su incontrolada tendencia a comerse el presupuesto comunitario, los conflictos internacionales que generaba, así como un conjunto de consecuencias indeseables (acumulación de excedentes, injusticias redistributivas –el 20% de los agricultores más ricos acaparaban el 80% de las ayudas–, precios elevados para los consumidores...), llevaron a hablar insistentemente de crisis de la PAC. Sin embargo, los intereses creados en torno a esta política impidieron que se realizaran reformas en profundidad. Los ministros, cuando se vieron muy presionados por el agotamiento del presupuesto, se limitaron a adoptar una política minimalista que permitiera sobrevivir hasta la siguiente crisis. Es cierto que al poco de la llegada de J. Delors a la Comisión, ésta dio a conocer en 1985 un trabajo en el que se discutían importantes cambios en la PAC, sobre todo una mayor sensibilidad a las señales del mercado que debería complementarse con ayudas directas a las rentas de los agricultores. Pero como ya entonces predijo (Gardner 1985), el proceso institucional de toma de decisiones se encargaría de neutralizar los planes de la Comisión, según se pudo comprobar en el paquete de reformas aprobadas en 1988.

El impulso definitivo para la modificación de la PAC tuvo lugar durante la fase última de la Ronda Uruguay, en el periodo que va entre el final de 1990 y mayo de 1992. No creo que sea casual que las primeras alusiones de MacSharry a la nueva PAC se produjeran en octubre de 1990, mientras el Consejo discutía con la Comisión el alcance que debería tener la oferta de la UE en el GATT. Ante las insistentes protestas alemanas por las consecuencias negativas de la oferta negociadora para la renta de los agricultores, MacSharry anuncia la presentación de un «Libro Blanco» en el que se aborde este problema. Durante la reunión

de Bruselas, entre los días 3 y 7 de diciembre, la Comisión ya contaba con un primer informe sobre la necesaria aproximación entre los precios comunitarios y los mundiales. Poco después, el 1 de febrero de 1991, MacSharry hace público el Documento de Reflexión en el que se perfilan las líneas generales de la reforma. Esta se presenta ante todo como una necesidad interna, independiente de cualquier presión exterior:

La Comisión desea señalar que la única opción que le parece inviable es la del *statu quo*. Si no se modifica rápidamente la política actual, la situación de los mercados y del presupuesto se hará insostenible a partir de este mismo año. (Comisión 1991a: 18)

Esta será la línea oficial de la Comisión durante todo el proceso: la reforma no guarda relación con las exigencias de EE.UU. en la Ronda Uruguay. Algunos estudiosos (Bonete, 1994) comparten el punto de vista de la Comisión. De hecho, hay abundante material que parece avalar esta interpretación (Club de Bruxelles, 1991: 2; Agra Europe 12-VII-1991, E/7 y 2-VIII-1991, P/1). Sin embargo, a continuación tendré oportunidad de mostrar algunos datos que parecen señalar que la actitud de la Comisión era puramente retórica y que el GATT estuvo muy presente en sus consideraciones.

La filosofía general de la reforma consistía en una fuerte reducción de los precios comunitarios, por entonces muy superiores a los precios mundiales. De esta manera, la agricultura se guiaría en mayor medida por las señales que manda el mercado internacional que por las decisiones administrativas de Bruselas. Además, una bajada generalizada de los precios suponía una disminución de los subsidios a las exportaciones, el elemento más polémico en las negociaciones con EE.UU. Como contrapartida a estos sacrificios, la Comisión proponía un sistema de pagos directos independientes de la producción. Esos pagos favorecerían más a los pequeños agricultores que a los medios y grandes, corrigiendo así el reparto desigual de la antigua PAC.

El 9 de julio de 1991 la Comisión aprueba el plan detallado de MacSharry sobre la reforma (Comisión 1991b). Se propone una bajada del 35% en el precio de intervención de los cereales (155 ecus en aquel momento), un 15% en vacuno, y un 10% en la leche, cuya cuota se reducirá además en un 4%. Los agricultores con superficies menores de 20 hectáreas serán compensados íntegramente; el resto tendrá que retirar un 15% de la tierra

y si tiene más de 50 ha. los pagos directos no se calcularán sobre el total de la superficie, sino sobre la superficie efectivamente cultivada más un máximo de 7,5 ha. de la tierra retirada. Los ministros muestran diversas objeciones. Países como Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda no comparten la dimensión «redistributiva» de la reforma, pues consideran que se penaliza a los agricultores más eficientes. Otros, como Francia o Alemania, se resisten a una reducción tan drástica de los precios.

Una vez descubiertas las intenciones de la Comisión, el debate en el Consejo se ve claramente interferido por los desarrollos del GATT. Su Secretario General, A. Dunkel, reserva los meses de octubre y noviembre para la fase final de las negociaciones. Durante noviembre se celebran varias reuniones al más alto nivel entre EE.UU. y la UE, y aunque las dos partes hacen gala de cierta flexibilidad, no se producen avances cuando descienden a propuestas numéricas concretas. En un último intento de llegar a una conclusión antes de que terminara 1991, Dunkel trata de forzar a las partes a que se definan en torno al borrador de Acta Final que él mismo presenta. Sugiere básicamente un 20% de reducción en la ayuda interna, un 36% en las barreras a la importación (empleando el método de la arancelización) y en subsidios a la exportación una rebaja del 36% en el presupuesto dedicado a estos subsidios acompañada de otra rebaja del 24% en el volumen de exportaciones subsidiadas.

La UE, con Francia a la cabeza, se opone frontalmente a este plan. Las razones que se alegan son confusas y muestran que en aquel momento la UE se hallaba con el paso cambiado, pues si por una parte insiste que la propuesta negociadora de 1990 es definitiva, por otra el rechazo se debe a que el 20% de reducción de la ayuda interna defendida por Dunkel afectaría al tipo de pagos directos que la UE estaba discutiendo a propósito de la nueva PAC. En el Consejo *jumbo* del 23 de diciembre se rechaza oficialmente el plan de Dunkel sobre esa base, aunque esto no fuera coherente con la propuesta que defendía la UE desde el año anterior. El ministro holandés, presidente durante ese semestre del Consejo, declara: «Un texto que no tiene en cuenta los principios de la reforma de la PAC no resulta aceptable» (*Agra Europe*, 3-I-1992 E/3).

Se trata de la primera manifestación de la fuerza que luego tendría la nueva PAC en la Ronda Uruguay. Antes de su aprobación, ya servía de excusa a la UE para rechazar las propuestas mediadoras del GATT.

Ahora bien, si por una parte la mera discusión de la PAC permitía a la UE resistir las presiones liberalizadoras de EE.UU., por otra esas mismas presiones ejercían cierta influencia en el Consejo de Ministros. A pesar de la tesis de la Comisión de que la reforma era independiente de la Ronda Uruguay, en el Consejo se discute durante meses si es conveniente proceder a la reforma antes o después de la finalización de la Ronda. Esta discusión carecía enteramente de sentido si de verdad se trataba de asuntos separados. Durante la presidencia holandesa el ministro de este país aclara que no es preciso resolver la cuestión interna antes de un acuerdo del GATT (*Agra Europe* 12-VII-1991, E/6). El ministro alemán es todavía más explícito: considera que no se deberían recortar los precios antes de finalizar la Ronda (*Agra Europe* 19-VII-1991, E/2), alinéandose así con las tesis de la COPA, el Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias, que sostenía que la reforma equivalía a un desarme unilateral de la UE en la Ronda. Posteriormente, tras una esperanzadora reunión entre G. Bush y J. Delors, los ministros ven tan cercana la posibilidad de un acuerdo final que en el Consejo del 18 de noviembre declaran que no tiene sentido aprobar la nueva PAC hasta que no se hayan terminado las negociaciones internacionales (*Agra Europe* 22-XI-1991, E/1).

En cambio, una vez desestimado el plan de Dunkel, se va afianzando la idea de que resulta preferible trasladar una reforma interna al plano internacional a que el plano internacional se imponga a la reforma interna. Con ello se sentaban las bases para usar la nueva PAC a modo de compromiso.

Desde comienzos de 1992 el Consejo pasa a discutir con más intensidad y detalle el plan MacSharry de reforma, o menos eufemísticamente, los ministros se afanan en limar y recortar en lo posible las medidas más traumáticas de la reforma. En el Consejo de los días 28-30 abril, el presidente de ese semestre, el portugués A.Cunha, sugiere que los precios se reduzcan en un 27%, y no en el 35% defendido por la Comisión, así como que las compensaciones se paguen íntegramente, cubriendo todas las hectáreas retiradas y no una parte fija determinada de antemano, según quería la Comisión (*Agra Europe*, 1-V-1992, E/2E/6). *Algunos ministros señalan que la reducción del 35% en los cereales es excesiva porque va más allá de lo que se exigiría en el acuerdo del GATT*

(*Agra Europe*, 1-V-1992, E/8). Pero MacSharry responde diciendo que una «rebaja» así de la reforma, pasando del 35% al 27%, impediría a la UE cumplir con los requisitos mínimos del plan Dunkel de 1991. La actitud de los ministros y la reacción de MacSharry ponen de manifiesto con total claridad hasta qué punto la Ronda Uruguay estaba presente en las deliberaciones sobre la PAC (1).

Finalmente, en un Consejo maratoniano de cuatro días, del 18 al 21 de mayo, los ministros llegan a un compromiso aparentemente aceptable para la Comisión. Se aprueba una reducción del 29% en el precio de los cereales, un 15% en el vacuno, y un 5% para la leche (cuya cuota se reduce un 2% en un plazo de dos años). Estas bajadas de los precios, notablemente menos severas que las recomendadas por la Comisión, se realizarán entre las campañas 1993/94 y 1995/96 (Ministerio de Agricultura 1992). Igualmente, se aprueba el sistema de pagos directos a las rentas tras haber eliminado del mismo los elementos más «redistributivos».

El anuncio de la reforma histórica de la PAC despierta reacciones furiosas de protesta entre los agricultores, sobre todo en Alemania y en Francia. En Alemania las manifestaciones obligan al ministro de agricultura a prometer que los pagos directos de la nueva PAC no serán temporales, sino indefinidos. En Burdeos los agricultores arrojan huevos al consulado americano. El entonces presidente del poderoso sindicato agrario FNSEA, R. Lacombe, afirma que la reforma hace de Europa una colonia de Estados Unidos (*Financial Times* 22/24-V-1992). Que las quejas se dirigieran hacia EE.UU. muestra una vez más hasta qué extremo se comprendía que la reforma de la PAC no era en absoluto independiente de los acontecimientos que estaban teniendo lugar en la Ronda Uruguay. El gobierno francés, ante la amplitud de la protesta, apoyada además por buena parte de la opinión pública, cambia de actitud: si hasta ese momento se había mostrado más o menos favorable a la nueva

(1) Hay otros muchos ejemplos. Ya en octubre de 1991 la Comisión y el Comité Especial de Agricultura del Consejo habían analizado la compatibilidad entre los planes de reforma y la propuesta europea de 1990 en el GATT (*Agra Europe*, 4-X-1991, E/5). Un mes después, el Comité Económico y Social publica un dictamen sobre la nueva PAC en la que se dice: «El Comité constata la estrecha vinculación entre la propuesta de la reforma de la PAC y el problema del comercio internacional, especialmente por lo que respecta a las negociaciones en la Ronda Uruguay» (Comité Económico y Social, 1991: 10).

PAC, a partir de ahora se convierte en su principal enemigo. Francia insistirá una y otra vez en que la PAC representa el límite de hasta dónde se puede ir en la liberalización agrícola, por lo que cualquier acuerdo en la Ronda Uruguay deberá hacerse dentro de los límites de la nueva PAC.

4. LA NUEVA PAC COMO COMPROMISO EN LA RONDA URUGUAY

El proceso de aprobación de la PAC ilustra con gran precisión las conexiones recíprocas entre los planos doméstico e internacional de los juegos de doble nivel. La Comisión utilizó las negociaciones de la Ronda Uruguay para arrancar a los ministros una reforma más liberal de lo que en principio estaban dispuestos a admitir. Dada la resistencia de Alemania a cualquier reducción del precio de los cereales, es muy probable que en ausencia de las constricciones internacionales la reforma no hubiera podido llegar tan lejos. Hemos visto cómo MacSharry se resistió al conservadurismo de los ministros agarrándose a las obligaciones de la UE en el GATT. Pero al mismo tiempo, una vez que se aprueba la reforma, ésta comienza a funcionar en el sentido inverso: ahora es el plano doméstico el que influye sobre el internacional. En esta sección examino cómo este segundo tipo de influencia se realizó en forma de compromiso.

Nada más aprobarse la reforma, MacSharry anunció, no sin cierto dramatismo: «Podemos decir a los americanos, con el pecho erguido y la frente alta, con orgullo, que igualen lo que nosotros hemos hecho y entonces progresaremos» (*Financial Times*, 22-V-1992). Las palabras de MacSharry reflejaban una actitud muy extendida en la UE, según la cual la reforma de la PAC era un logro suficiente de cara al GATT. En una intervención ante el Parlamento Europeo el Comisario agrícola es todavía más claro y declara que la UE no puede ir más allá de la nueva PAC en la Ronda Uruguay. Amenaza con romper las negociaciones si se pretende un acuerdo que obligue a reformar otra vez la PAC:

si nuestros socios comerciales insistieran en algún plan que pusiera en cuestión lo que los estados miembros han acordado tan laboriosamente, no podrá haber acuerdo sobre agricultura en la ronda (*Agra Europe*, 12-VI-1992, P/4).

Dos importantes periodistas del Financial Times reconocieron de inmediato la poca capacidad de maniobra que le quedaba a la Comisión en esta nueva etapa:

La Comunidad Europea tiene ahora muy poca flexibilidad negociadora. Tras haber sudado sangre para arrancar este paquete de soluciones de compromiso entre los estados miembros, MacSharry no tiene mucho espacio para conseguir un nuevo acuerdo (*Financial Times*, 22-V-1994, p.4).

Dada la enorme inercia institucional de la PAC, es decir, dados los enormes esfuerzos requeridos para conseguir la aprobación de una modificación importante del *statu quo*, nadie podía esperar que durante la Ronda Uruguay, cuando ya se llevaban dos años de retraso sobre el calendario previsto inicialmente, la UE se volviera a embarcar en un proceso de cambio como el que acababa de tener lugar. Y no sólo por la propia inercia de la PAC, sino también por las agresivas reacciones de los agricultores, que hacían mucho más creíble la amenaza de que la nueva PAC era intocable. La UE, al aprobar la reforma, se había atado las manos en el plano internacional. La reforma, en cierta medida, llegó a funcionar como un ultimátum, pues trasladó toda la responsabilidad a EE.UU., en el sentido de que correspondía a los americanos tomar la decisión de considerar insuficiente la nueva PAC y romper las negociaciones, o aceptar la PAC y firmar un acuerdo que respetara los nuevos términos de la política agrícola europea.

El hecho de que la reforma de la PAC fuera un compromiso ayuda a entender la obstinada idea de la Comisión de que la reforma era independiente del GATT. Aunque en gran medida sea cierto que había poderosas razones internas para decidirse a realizar profundos cambios, esto no explica por qué la Comisión repitió en tantas ocasiones que la PAC y el GATT no tenían nada que ver. La respuesta podría estar relacionada con la credibilidad de los compromisos. La nueva PAC representa ante todo una formidable «inversión institucional» que crea la expectativa en observadores externos de que esta política resulta muy difícil de modificar. Ahora bien, para que esta inversión resulte creíble es necesario, o al menos es mucho más efectivo, que no se presente orientada hacia el compromiso que se está llevando a cabo. Si la justificación de la reforma se hace en términos de la Ronda Uruguay, es decir, si se afirma que

la reforma se ha llevado a cabo para conseguir un acuerdo favorable en negociaciones internacionales, entonces es posible que los americanos crean que igual que se ha hecho esa reforma, se podrían hacer otras más profundas si las exigencias internacionales se endurecieran. En cambio, si la reforma se lleva a cabo por otras razones que no son las de la Ronda Uruguay, la inversión institucional queda más afianzada, pues se puede presentar como un curso de acción irreversible que ata las manos de la UE.

Desde este punto de vista, el compromiso de la PAC se basaría en un mecanismo de eliminación de opciones y no en la auto-imposición de costes. La reforma, por haber surgido de necesidades domésticas y por haber requerido un esfuerzo político tan intenso para su aprobación, elimina todas aquellas opciones que implican una nueva modificación de la misma. Se trata por tanto de una estrategia muy parecida a la de quemar los puentes, sólo que invertida. Si el general que quema los puentes por detrás suyo quiere hacer creíble su amenaza de no retroceder, la UE «quemó los puentes» que tenía por delante para hacer creíble su amenaza de que no podía avanzar hacia posiciones más liberales que las contenidas en la nueva PAC. Tal vez la manifestación más clara de esta postura sean las siguientes declaraciones de MacSharry:

No iré más allá de la reforma de la PAC porque me he comprometido seriamente con los gobiernos y agricultores a que no les pediríamos que pagaran dos veces, una por la reforma de la PAC y otra por cumplir con las obligaciones del GATT, así que lo haremos dentro del contexto de la reforma de la PAC. (Citado en Bonete 1994: 415).

Esta manera de presentar las cosas puede crear la impresión equivocada de que la reforma de la PAC fue una estrategia elegida conscientemente por la Comisión y el Consejo con el propósito de reforzar el poder negociador de la UE en la Ronda Uruguay. Sin embargo, no es eso lo que quiero defender aquí. Se ha visto ya en la sección anterior que antes de la aprobación de la reforma había opiniones muy diferentes sobre las consecuencias que la reforma tendría en el GATT. De hecho, me he referido a algunos ministros especialmente refractarios a las tesis liberalizadoras que creían que un cambio equivalía a un desarme unilateral de la UE ante sus rivales comerciales. Pero que la

nueva PAC no fuera diseñada intencionadamente como un compromiso no implica que luego no pudiera funcionar como tal. Lo cierto es que, fueran más o menos conscientes de lo que estaban haciendo, los reformadores de la PAC realizaron una inversión institucional de tal calibre que una vez llevada a cabo resultaba muy difícil plantear la posibilidad de nuevos cambios. Igualmente, la insistencia de la Comisión en la independencia entre la PAC y el GATT tuvo la consecuencia, prevista o no, de aumentar la credibilidad de la amenaza de no aceptar ninguna oferta que fuera más allá de la PAC. De ahí que al final los americanos terminaran concediendo que no se podía arrancar nada más a los europeos.

Esto quedará más claro al examinar el acuerdo de Blair House de noviembre de 1992. Tras la aprobación de la nueva PAC MacSharry repite en varias ocasiones que la UE ha dado un paso adelante de gran importancia en la Ronda Uruguay. Con todo, nadie se aventura a precisar cuáles son las consecuencias concretas para la oferta negociadora de la UE, que teóricamente seguía siendo la de noviembre de 1990. Falta una traducción de los términos de la PAC a los términos en que se presentaban las posiciones de las partes en el GATT. Por otra parte, el gobierno francés, en una situación interna cada vez más compleja en la que sus apoyos caen rápidamente, deja muy claro a los otros países miembros que por razones electorales no puede alcanzarse un acuerdo antes del 20 de septiembre de 1992, fecha en la que se celebraba el referéndum sobre el tratado de Maastricht. El hecho de que en noviembre de ese año hubiera además elecciones presidenciales en EEUU enturbiaba aún más la situación.

La calma aparente que domina los meses siguientes a mayo de 1992 se ve rota por un acontecimiento en principio ajeno a la Ronda Uruguay, el conflicto sobre la protección de las oleaginosas en la UE. En 1988 EEUU había solicitado al GATT la creación de un grupo especial que determinara si esa protección era compatible con los derechos arancelarios nulos garantizados por la UE en la Ronda Dillon. A principios de 1990 el GATT emite un dictamen negativo para la UE, por lo que ésta introduce en 1991 nuevas formas de apoyo basadas, como luego ocurriría con el resto de la PAC, en pagos directos a las rentas. Pero EE.UU. vuelve a protestar y el GATT emite un segundo dictamen negativo dos

meses antes de la aprobación de la nueva PAC (2). Por basarse en idénticos sistemas de protección, las discusiones sobre oleaginosas quedan inevitablemente ligadas a las discusiones de la Ronda Uruguay sobre el alcance de la PAC. Mientras la UE trata de extender el compromiso a este sector, haciendo ver que las ayudas a las oleaginosas son tan intocables como las demás, EE.UU. no acepta semejante estrategia y, amparado por las resoluciones negativas del GATT amenaza con la eventualidad de imponer sanciones arancelarias por valor de 1.000 millones de dolares, castigando especialmente a Francia.

La posibilidad de enzarzarse en una guerra comercial de consecuencias incalculables aumenta la tensión de las negociaciones y catapulta el problema a las primeras páginas de los periódicos. A pesar de que se celebran multitud de encuentros bilaterales durante estos meses, sobre todo tras el verano de 1992, las partes no consiguen ponerse de acuerdo. Cuando el 5 de noviembre EE.UU. anuncia represalias por valor de 300 millones de dolares que comenzarán a funcionar el 5 de diciembre, los negociadores entran en un momento de máximo riesgo, pues si durante ese mes no se desactiva el conflicto y se llega a un acuerdo global en agricultura, la guerra comercial podría hacer fracasar la Ronda Uruguay en su conjunto.

MacSharry viaja a Washington el 18 de noviembre y se reúne en la residencia de Blair House con el Secretario de Agricultura E. Madigan. Dos días después, el 20 de noviembre, se anuncia el esperado acuerdo, que en lo esencial se puede resumir así:

- en el problema de las oleaginosas los europeos se las arreglan para no tener que modificar la PAC más que en cuestiones mínimas, como la creación de un área base para estos productos a la que se aplicará el programa de retirada de tierras, frente a las exigencias americanas de fijar cantidades máximas de producción;
- apoyo interno: reducción global de la ayuda en un 20%, pero sin que esto afecte a los nuevos pagos directos de la PAC reformada;

(2) Sobre este conflicto, véase (Friedberg, 1993) y los documentos del GATT L/6627 y DS28/R en (GATT, 1991: 93-146) y (GATT, 1992: 91-127) respectivamente.

- subvenciones a las exportaciones: reducción del 36% en el presupuesto dedicado a estos subsidios y reducción del 21 % en la cantidad de exportaciones subsidiadas;
- cláusula de paz: EE.UU. se compromete durante 6 años a no poner en cuestión la política agraria europea.

En el acuerdo de Blair House no se incluye el capítulo de acceso a mercados, que se negociaría en la fase final de la Ronda, durante el año 1993. En general, el acuerdo resulta favorable para las posiciones de la UE. No obstante las amenazas americanas, el conflicto de las oleaginosas se resuelve ventajosamente para Europa, que apenas ha de cambiar nada. Los pagos directos de la nueva PAC quedan legitimados y las reducciones en subsidios a la exportación son incluso menores que las propuestas por Dunkel en el borrador de Acta Final de 1991. Por último, la cláusula de paz se presenta en la UE como una gran victoria, puesto que garantiza a la PAC una existencia sin presiones norteamericanas.

Resulta curioso que la UE sólo pierda claramente en el asunto de la cláusula de reequilibrio (imposición de cuotas arancelarias a oleaginosas y sustitutivos). Sin embargo, la UE no podía defender esta cláusula como parte del *statu quo* de la nueva PAC y por tanto no había manera de incluirla en el compromiso. En cambio, en la cuestión de los pagos directos, el elemento central del compromiso, la UE consigue salirse con la suya. Otros puntos son menos claros en cuanto que se sitúan en los límites mismos de la PAC, como los subsidios a la exportación. Un análisis más detallado podría mostrar cómo aquellos elementos más próximos al *statu quo* de la reforma de la PAC son precisamente los que mejor funcionan como ultimátums del tipo «lo tomas o lo dejas».

Cabría pensar que si el acuerdo de Blair House hubo de conseguirse mediante las amenazas de EE.UU. de provocar una guerra comercial, se debe a que en realidad la PAC no funcionó como un compromiso creíble. Si de verdad hubiera transformado la situación en un ultimátum, EE.UU. simplemente habría aceptado o rechazado los términos de la nueva PAC sin necesidad de tanta batalla negociadora. Para entender el comportamiento de EE.UU. ante el compromiso es

necesario examinar otra de las características que Schelling señala a propósito de los compromisos. Estos casi nunca zanján de un modo definitivo las negociaciones. Siempre quedan elementos de incertidumbre que hacen poco previsible su funcionamiento. La víctima no puede calcular con objetividad hasta dónde llega la seriedad del rival. Además, el agente que lo lleva a cabo no puede transmitir de golpe toda su credibilidad. Parte de la misma consiste en declarar abiertamente el objetivo del compromiso, pero hay otra parte que depende de demostraciones prácticas, de mandar señales que dejen pocas dudas de que las intenciones son serias. En este sentido, un compromiso, más que un acto, es un proceso (Schelling 1980: 28, 39).

En el caso de la PAC, la incertidumbre se produce porque los contenidos del compromiso se basan en la política agraria doméstica de la UE, pero sin embargo esos contenidos se usan en el plano internacional. Se produce así un importante desajuste entre ambos planos que genera incertidumbre. Recuérdese que *no había una traducción automática de la nueva PAC a los términos del GATT*. Que el precio de los cereales se reduzca en un 29% no resuelve, por ejemplo, hasta dónde puede llegar la UE en materia de subsidios a la exportación. La Comisión, para tender un puente entre ambos planos, tuvo que basarse en supuestos discutibles sobre aumento de productividad y aumento de demanda interna en los próximos años (Comisión 1992). Tales supuestos pueden cambiar dramáticamente como consecuencia de variaciones climáticas imprevisibles o de factores políticos y económicos imposibles de controlar (por ejemplo, la ampliación de la UE hacia el Este). De ahí que la reforma de la PAC fuera un compromiso difuso, con importantes márgenes de indeterminación, y de ahí también que EE.UU. tuviera que presionar y amenazar en tan gran medida para lograr que la EU se definiera en el plano internacional de la manera más favorable posible para los intereses americanos. Es lógico por consiguiente que los elementos más inciertos fueran también los más indeterminados. Eso explicaría por qué los americanos concentraron sus esfuerzos en los subsidios a la exportación y no en los pagos directos. Mientras en los primeros había opiniones divergentes entre los propios europeos acerca de hasta dónde se podía llegar, en los segundos había una opinión unánime acerca de la imposibilidad de proceder a recorte o limitación alguna.

5. LA RATIFICACION DE BLAIR HOUSE Y EL COMPROMISO FRANCES

Si la reforma de la PAC había despertado protestas entre los agricultores franceses, el acuerdo de Blair House, precedido por las amenazas americanas de imponer represalias especialmente a los productos galos, levanta una verdadera ola de indignación pública en Francia. El conflicto agrícola se transforma rápidamente en una cuestión política y arrastra a un gobierno débil que acababa de pasar por el embarazoso resultado del referendun sobre el tratado de Maastricht y que se enfrentaba con elecciones generales en seis meses. En una situación tan delicada, el gobierno francés decide entonces rechazar el acuerdo de Blair House alcanzado por la Comisión. El motivo es muy sencillo: así como la Comisión se basaba en supuestos optimistas para garantizar la compatibilidad entre la PAC y el GATT, Francia recurre a supuestos pesimistas para concluir que MacSharry se ha extralimitado y ha puesto en peligro la nueva PAC. El gobierno anuncia que si es necesario ejercerá el veto previsto en el Compromiso de Luxemburgo.

La negativa francesa es posible gracias a la indeterminación propia de la reforma de la PAC. El gobierno se aprovecha de esta indeterminación para satisfacer las quejas generalizadas de la mayor parte de la opinión pública. En ese ambiente, las organizaciones que podrían tener interés en una pronta conclusión de la Ronda Uruguay, como las asociaciones empresariales, no hacen oír su voz. La protesta se encuentra tan extendida que los políticos inician una curiosa competencia por demostrar que cada uno está más en contra que los demás del acuerdo de Blair House en particular y de la liberalización agrícola en general.

La amenaza de vetar el acuerdo se hace creíble porque en un clima cercano a la histeria colectiva la cuestión agraria se presenta como una cuestión de importancia nacional, que pone en juego la esencia misma de una nación francesa en cuyo núcleo más auténtico se encuentra el mundo rural. Si se claudica en ese sector, Francia corre el peligro de perder su identidad y someterse a los intereses norteamericanos. Esta infección de la esfera pública con argumentos demagógicos y chovinistas hace que el honor patrio y la propia reputación del país queden en entredicho. De ahí que Francia consiga hacer funcionar su compromiso, un

compromiso basado en un claro mecanismo de auto-imposición de costes y no en la eliminación de opciones. A pesar de que el cumplimiento de la amenaza de ejercer el veto tiene consecuencias gravísimas para el funcionamiento interno de la UE y puede desencadenar una crisis internacional con EE.UU., ese cumplimiento puede llegar a resultar creíble si uno considera que los costes de no votar el acuerdo son todavía más altos para el gobierno.

Sin embargo, el compromiso francés resulta relativamente fácil de desactivar. El uso de la reputación nacional parece que fue menos eficaz que la inversión institucional de la UE con la nueva PAC. En primer lugar, la llegada del nuevo gobierno en marzo de 1993 reduce algo la auto-imposición de costes, al menos en cuanto que Balladur no tenía las manos tan atadas como el anterior primer ministro. Lo primero que hace el nuevo gobierno es garantizar pagos laterales (*side-payments*) a los agricultores. El 7 de mayo se aprueba una ayuda extraordinaria de 1.500 millones de francos (*Agra Europe*, 14-V-1993). Y, más importante todavía, el gobierno consigue que en el paquete de precios europeos para la campaña 1993/94 se aumente el pago compensatorio por hectárea retirada, lo que supone ganancias evidentes para los agricultores franceses en detrimento del presupuesto de la UE.

Estos cambios sin duda facilitan el incumplimiento de la amenaza. Pero el motivo principal por el que Francia finalmente no veta el acuerdo creo que es otro. Tanto el origen como la solución del compromiso francés se encuentran en la incertidumbre sobre los límites de la PAC en el plano internacional. En efecto, el rechazo del acuerdo de Blair House no indica cuánto hay que modificarlo y acercarlo a la PAC para que pase a ser aceptable. Gracias a ello, el gobierno Balladur, con la colaboración de la nueva administración Clinton, consiguen desmontar las bases del conflicto mediante ciertas modificaciones de última hora que salvan la reputación y el honor de Francia. En la medida en que el compromiso francés sirvió para reabrir el acuerdo de Blair House a pesar de la oposición americana inicial, el compromiso fue un éxito. Pero en cuanto que bastaron pequeños cambios para que desapareciera la amenaza de veto, sus consecuencias fueron más bien limitadas.

En concreto, EE.UU. accedió a alargar la cláusula de paz de seis a nueve años, aceptó el método de arancelización defendido por la UE

(que contemplaba un margen del 10% para la preferencia comunitaria) y concedió que se aplicara la llamada cláusula *front-load* que aliviaba las reducciones anuales del volumen de exportaciones subsidiadas. Estos cambios se acuerdan el 6 de diciembre de 1993 y se incorporan el día 15 de ese mes al Acta Final (GATT 1993), dando fin así a las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay. Formalmente, la Ronda se clausura en Marrakech el 15 de abril de 1994, cuando los países incorporan las listas de concesiones comerciales al Acta Final de diciembre (Ministerio de Agricultura 1994).

El caso de la reacción francesa al acuerdo de Blair House sirve muy bien para darse cuenta de las dificultades de hacer creíble un compromiso. La ambigüedad a la hora de comunicar con claridad qué es exactamente lo que se pide genera una incertidumbre que puede ser aprovechada por el rival para minimizar el conflicto. Cualquier cambio pequeño puede utilizarse para reducir los costes auto-impuestos por el país que lleva a cabo el compromiso, con lo cual la amenaza queda desactivada. Esta estrategia de desactivación será tanto más fácil cuanto más indeterminado sea el compromiso. Por el contrario, los compromisos basados en la eliminación de opciones, como el de la reforma de la PAC mediante «inversión institucional», resultan más robustos y resistentes, incluso si también presentan un cierto grado de indeterminación, como de hecho hemos visto que sucedió al intentar traducir los efectos del plano doméstico al plano internacional.

BIBLIOGRAFIA

- A.B.A.R.E. (1989): *U.S. grain policies and the world market*. Canberra, A.B.A.R.E.
- AVERY, W. P. (ed.) (1993): *World agriculture and the GATT*. Boulder. Lynne Rienner.
- BONETE, R. (1994): *Condicionamientos internos y externos de la PAC*. Madrid. Ministerio de Agricultura.
- CLUB DE BRUXELLES (1991): *The future of European agriculture*. Bruselas. Club de Bruxelles.
- COMISIÓN DE LA UE (1991a): *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*. COM(91)100final.

- (1991b): *Desarrollo y futuro de la política agrícola*. COM(91)258.
- (1992): *Agriculture in the GATT and the reform of the CAP*. SEC(92)2267.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA UE (1991): *Dictamen de iniciativa sobre la comunicación de la Comisión al Consejo «Evolución y futuro de la PAC»*. CES 1387/91.
- ELSTER, J. (1984 2.^a): *Ulysess and the Sirens*. Cambridge. Cambridge University Press.
- EVANS, J. W. (1971): *The Kennedy Round in American trade policy. The twilight of the GATT?* Cambridge. Cambridge University Press.
- EVANS, P. B.; JACOBSON, H. K. y PUTNAM, R. D. (eds.) (1993): *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*. Berkeley. University of California Press.
- FREEMAN, H. R. (1993): «Side payments versus security cards: domestic bargaining tactics in international economic negotiations». *International Organization*, 47(3): pp. 387-410.
- FRIEDEBERG, A. S. (1993): «Solved or shelved? The oilseeds trade conflict in focus». Trabajo presentado en *Soybeans in Canada –Beyond 100 years*. Toronto, 28-30 marzo.
- GARDNER, B. (1985): «Political realities of the EEC Commission's 1985 CAP reform initiative», en *Perspectives for the Common Agricultural Policy*. Agra Europe Special Report 28.
- GATT (1991): *Basic Instruments and Selected Documents 37*. Ginebra, GATT.
- (1992): *Basic Instruments and Selected Documents 39*. Ginebra. GATT.
- (1993): *Acta Final de la Ronda Uruguay*. Ginebra. GATT.
- HATHAWAY, D. E. (1987): *Agriculture and the GATT: rewriting the rules*. Washington. Institute for International Economics.
- IIDA, K. (1993): «When and how domestic constraints do matter? Two-level games with uncertainty». *Journal of Conflict Resolution*, 37(3): pp. 403-426.
- MAYER, F. W. (1992): «Managing domestic differences in international negotiations: the strategic use of internal side-payments». *International Organization*, 46(4): pp. 793-81.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (1992): *La nueva Política Agrícola Común*. Madrid. Ministerio de Agricultura.
- (1994): «Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en el sector agrario», *Papeles de Economía Española*. Suplemento 60/61: pp. 65-113.
- ODELL, J. y MATZINGER, M. (1993): «European Community Enlargement and the United States», en R. S. Walters (ed.): *Talking Trade. U.S. Policy in International Perspective*. Boulder. Westview Press.

- PATTERSON, L. A. (1994): «A three-level game approach to understanding agricultural policy reform in the European Community». Presentado en el *International Political Science Association World Congress XVI*, Berlín 21-25 agosto.
- PUTNAM, R. D. (1988): «Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games». *International Organization*, 42(3): pp. 427-460.
- SHELLING, T. C. (1966): *Arms and Influence*. New Haven. Yale University Press.
- (1980 2.^a): *The strategy of conflict*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- SCHOPPA, L. J. (1993): «Two-level games and bargaining outcomes». *International Organization*, 47(3): pp. 353-386.

PALABRAS CLAVE: Ronda Uruguay, Política Agrícola Común (PAC), teoría de la elección racional.

RESUMEN

Usando la teoría de los juegos de doble nivel de R. D. Putnam y la teoría de los compromisos creíbles de T. Schelling, muestro que en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay (1986-1994) la Unión Europea tuvo ciertas ventajas en poder negociador con respecto a Estados Unidos gracias a la enorme inercia o resistencia de su Política Agrícola Común. La tesis principal del artículo es que la Unión Europea usó la reforma de esta política para realizar un compromiso creíble ante las exigencias liberalizadoras de los norteamericanos. Analizo tanto el proceso de formación del compromiso cuanto su posterior evolución en las negociaciones, prestando especial atención al acuerdo de Blair House de noviembre de 1992.

RESUME

A travers l'usage de la théorie de jeux de double niveau (two-level game theory) de R.D. Putnam et la théorie de l'engagement croyable (theory of credible commitment) de T. Schelling, je prouve que dans les négociations agricoles de la Ronde de l'Uruguay (1986-1994), l'Union Européenne avait quelques avantages de pouvoir négociateur à l'égard des Etats-Unis par raison de la force de l'inertie ou résistance de sa Politique Agricole Commun. La these principale de cet article est que l'Union Européenne employait la réforme de son Politique Agricole Commun pour atteindre un engagement croyable devant les exigences libéralisateurs des Etats-Unis. J'analyse le processus de formation et son postérieur évolution dans las negociations, en mettrant l'accent sur l'accord de Blair House de novembre de 1992.

SUMMARY

Using R.D. Putnam's theory on two-level games and T. Schelling's theory on credible commitments, I show that in the agricultural negotiations of the Uruguay Round (1986-1994), the European Union had some bargaining leverage in comparison with the United States thanks to the enormous inertia of the Common Agricultural Policy. The main thesis of the article is that the European Union used the reform of this policy in order to make a credible commitment against North-American's liberalization claims. I analyze the genesis of the commitment, as well as its evolution in the negotiations, focusing on the Blair House agreement on November 1992.

