

# **Evolución de la regulación del comercio internacional de productos agropecuarios**

## **Evolution of the Regulation of International Agricultural Trade**

Andrea Caviedes Conde (\*) y Miguel Ángel Díaz Mier(\*\*)

### **Resumen**

En el trabajo, se analiza, a través de la exposición del tratamiento que el comercio internacional de productos agropecuarios ha recibido desde el nacimiento del GATT hasta la situación actual, algunas consecuencias generales de interés. Destacan así la importancia que en su planteamiento y formas de solución han tenido las grandes potencias de cada momento; una carencia de datos estadísticos homogéneos que no ha permitido realizar una estimación cuantitativa; finalmente, la tendencia a una mayor precisión en el lenguaje utilizado que se ha centrado especialmente en el Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay.

**Palabras clave:** comercio, productos agropecuarios, sistema GATT-OMC.

### **Abstract**

In this work, authors analyse international regulation of agricultural trade products. They begin examining the previous works to GATT and finally study WTO and Doha Round. They compare different negotiating rounds of GATT-WTO System. This exam leads to several consequences: the importance of the role of great powers in this respect; the absence of statistical data that not allow quantitative studies. Finally the trend to improve technical language specially in the Uruguay Round Agreement on Agriculture.

**Key words:** agricultural, products trade, GATT-WTO System.

**JEL:** F13, F19

(\*) Universidad de Alcalá

Departamento de Estadística, Estructura Económica y Organización Económica Internacional. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Pza. de la Victoria nº2. Alcalá de Henares, España

[andrecaviedes@yahoo.es](mailto:andrecaviedes@yahoo.es) , Tfno.: 918854201

(\*) Universidad de Alcalá

Departamento de Estadística, Estructura Económica y Organización Económica Internacional. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Pza. de la Victoria nº2. Alcalá de Henares, España

[Miguelangel.diaz@uah.es](mailto:Miguelangel.diaz@uah.es) , Tfno.: 918854201

**Área Temática:** Sector agroalimentario

**Comunicación**

Las investigaciones sobre economía agraria llenan páginas y utilizan los instrumentos de conocimiento de la realidad con un gran número de aportaciones de notables economistas. De hecho, en muchas universidades del mundo la especialidad “economía agraria” ocupa un destacado lugar. En esta línea, un amplio conjunto de cuestiones relacionadas con muy diversos intereses despertaron nuestro interés investigador. Debemos destacar que nos propusimos como idea inicial estudiar las respuestas a varias cuestiones como las relacionadas con el abandono total o parcial de las tareas agrícolas en muchos países; con el tema continuo (hoy renovado); de la seguridad alimentaria; con las fluctuaciones de precios analizadas desde los albores de la ciencia económica; y un amplio etcétera. Nuestra decisión final, recogida en el título que presentamos se ha basado por una parte en el interés por conjugar la dedicación profesional de los autores a temas relacionados con la regulación del comercio internacional y por otra en el intento de proporcionar una visión rigurosa y exenta de prejuicios ideológicos de una realidad contemporánea problemática.

También se nos ofrecían para su tratamiento diversas posibilidades. Una de ellas nos llevaba a la consideración de temas históricos como el nacimiento de los intercambios de algunos productos agrícolas en el mundo occidental, si bien con las limitaciones que, desde el punto de vista estadístico, ofrece la consideración de las ventas en el exterior de determinados productos (cereales, vino y aceite, como ejemplos más tradicionales). Otra, el análisis de los impactos que la evolución de las tecnologías ha tenido sobre las diversas formas de organizar los intercambios (no podíamos ignorar la influencia de la conservación por el frío, como caso a destacar). No descartamos trabajar en el futuro sobre estas y otras cuestiones similares.

Pero nos decidimos finalmente por trabajar sobre un tema que constituye el proyecto de tesis doctoral de Andrea Caviedes. Ello por la razón ya señalada de nuestro interés por las instituciones internacionales de cooperación económica. Presentaremos así a lo largo de los seis epígrafes de esta comunicación la atención que, en las diversas rondas de negociación del sistema GATT-OMC, ha merecido el comercio de productos agropecuarios, indicando de modo tangencial otros aspectos dignos de análisis como el tratamiento de las materias primas agrícolas (commodities) agrícolas.

## I.-

Para Josling et al.<sup>1</sup> “uno de los hechos más notables de la historia moderna lo constituye que un grupo de notables políticos y distinguidos funcionarios y académicos del Reino Unido y de los Estados Unidos iniciaran la planificación para la reconstrucción de la postguerra y la cooperación económica en los primeros años de la II Guerra Mundial”.

En el período interbélico, además, se había llevado a cabo por las principales potencias<sup>2</sup> existentes en el mundo occidental una política comercial restrictiva con el

---

<sup>1</sup> JOSLING, T. E.; TANGERMANN, S. y WARLEY, T.K.. (1996): “Agriculture in the GATT”, MacMillan Press.

<sup>2</sup> En las obras del profesor M. Varela sobre Organización Económica Internacional se recogen las contribuciones de muy destacados historiadores de la economía internacional especialmente significativa es la obra de C.P. KINDLEBERGER “Manias, panics and crashes” y las clásicas francesas de M. BYE y G. DESTANNE de BERNIS. Igualmente los autores que han estudiado los primeros años del GATT hacen una amplísima exposición de las circunstancias económicas de la época. Vease como ejemplo la obra del profesor JACKSON. “World Trade and the Law of GATT”.

uso en ella de instrumentos como las restricciones cuantitativas, practicadas de una manera discriminatoria<sup>3</sup> hasta extremos inverosímiles; una aplicación pormenorizada de derechos arancelarios muy proteccionistas; y entre otros temas políticas de controles de cambio.

Los participantes en el proceso iniciado en 1941 compartían la preocupación por evitar los problemas aludidos del pasado reciente, evitando a la vez los previsibles problemas económicos que habrían de surgir cuando finalizase la guerra. En el trasfondo de la situación los autores<sup>4</sup> que han estudiado el período de negociación que dio origen a la hoy ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO y al primer GATT han estudiado a fondo las posiciones de las dos potencias preponderantes, es decir Estados Unidos y del Reino Unido. Especialmente para los estadounidenses el fundamento de una paz duradera residía en la creación de una economía internacional en la que su país habría de jugar un papel de liderazgo. Los objetivos de su Reciprocal Trade Agreements Act de 1934 requerían la creación de una economía mundial abierta y expansiva para asegurar sus inversiones y un volumen importante de exportaciones (muchas de ellas de los productos agrícolas clásicos de su nación, especialmente cereales).

En líneas generales los comentaristas sobre esta época subrayan la existencia de una amplia identidad de concepciones de las potencias citadas sobre estos temas. Así, por ejemplo, respecto a derechos arancelarios coincidían en la necesidad de su reducción o consolidación, es decir de la renuncia a aumentar sus cuantías. Se pensaba igualmente habrían de prohibirse las restricciones cuantitativas (cuotas o contingentes); igualmente que se proibirían las subvenciones a las exportaciones y que se buscaría que las entidades de comercio de Estado actuaran con criterios comerciales similares a los de las empresas privadas concurrentes en los mercados.

Fue en febrero de 1946 cuando el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, recientemente creado, decidió convocar una “Conferencia de las NN.UU. sobre comercio y empleo”. No debe extrañar que, siguiendo los procedimientos habituales de trabajo en las instituciones internacionales multilaterales, se reuniese en varias ocasiones para llevarla a cabo un Comité preparatorio.

La pequeña historia de lo ocurrido en los años siguientes es bien conocida.<sup>5</sup> Se celebraron en 1946 y 1947 varias reuniones del señalado Comité preparatorio. Por simplificación se ha denominado al resultado final del proceso Carta de la Habana, la cual tenía como elemento básico la creación de una Organización Internacional del Comercio (OIC).

Pero, frente a la idea de un sistema abierto y no discriminatorio, regido por reglas jurídicas obligatorias que preconizaban los Estados Unidos se había logrado un edificio muy distinto, en el que se introducirían multitud de excepciones y de casos particulares, especialmente en diversas materias relacionadas con los aranceles y las preferencias arancelarias. También se mantenían las restricciones

---

<sup>3</sup> Entre los autores que han estudiado estos temas se encuentran W.A.BROWN en “The United States and the Restoration of World Trade” C. WILCOX en “A Charter for World Trade”.

<sup>4</sup> Entre los autores que han estudiado a fondo el GATT deben citarse a CURZON “Multilateral Commercial Diplomacy”; JACKSON “World Trade and the Law of GATT”; KOCK “International Policy and the GATT 1947-1967”; K. DAM “The GATT: Law and International Economic Organization”; HUDEC “The GATT Legal System and World Trade Diplomacy”. En la literatura francesa deben citarse las obras de CARREAU, FLORY Y JUILLARD. Los textos en español comienzan a estudiar la cuestión mucho más tarde.

<sup>5</sup> Especialmente ha sido tratada en la obra de John JACKSON: “World Trade and the Law of GATT”, cuya primera edición de 1969 fue editada por Bobbs- Merrill.

cuantitativas y por primera vez encontramos excepciones en las materia de las formas de apoyo a programas específicos para productos agrícolas.

Las negociaciones especialmente las relacionadas con los derechos arancelarios se completaron en octubre de 1947 (considerada la primera ronda negociadora del GATT). Como resumen debemos decir que el GATT (Acuerdo sobre Derechos Arancelarios y Comercio) tuvo su nacimiento en las negociaciones aludidas anteriormente, celebradas dentro del Comité preparatorio para la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC) que lógicamente se hubiera creado en el caso de que la Carta de la Habana hubiese sido aprobada.

Para llevar a cabo el tratamiento del tema objeto de nuestra comunicación resulta conveniente repasar algunos conceptos y situaciones. Así, para Jackson, probablemente el mejor especialista del mundo en el primer GATT, había de partir de una situación real. En efecto, muchos países de todo tipo (desarrollados o no) tenían o tiene gran dependencia de sus exportaciones de productos primarios (commodities) como parte substancial de sus ingresos comerciales. En otro extremo, los países desarrollados y por diversas razones, se habían protegido tradicionalmente de importaciones “indebidas” de productos agrícolas por medio de la utilización de diferentes instrumentos, en especial las restricciones cuantitativas (contingentes).

Al lado de estos elementos pueden encontrarse y unirse otras características típicas de algunos de los productos primarios (las “commodities” agrícolas), especialmente las fluctuaciones de sus precios. Así, en las discusiones de las sesiones del Comité preparatorio previas a la Carta de la Habana y en la documentación que las recogen podemos encontrar diversas posiciones. Por un lado, la de países que mantenían desde mucho tiempo atrás políticas relacionadas con los precios agrícolas y los apoyos a la producción nacional de varios de esos productos. En otros países, las políticas agrícolas se habían iniciado como remedio a la crisis de la Gran Depresión con sus efectos sobre las rentas de los agricultores y por la necesidad de asegurar a las poblaciones los suministros de productos destinados sobre todo a su alimentación.

Tras este brevísimo examen de las circunstancias que rodearon la negociación tanto de la Carta de la Habana como del texto del Acuerdo General entramos ahora en la descripción de las normas del GATT sobre productos agrícolas. Debe resaltarse que revisten la forma de excepciones explícitas respecto a sus normas generales y que se plasman básicamente en el uso de las restricciones cuantitativas y de las subvenciones a la exportación en el comercio de productos agrícolas. Así deberían destacarse en un tratamiento completo el de las restricciones cuantitativas, de las subvenciones y del comercio de Estado, sin olvidar la consideración de las commodities.

A manera de resumen de estos años cabe señalar que entre los autores<sup>6</sup> más o menos especializados como los europeos y los británicos se tenía la sensación de que el Acuerdo General, que habría que regir las intervenciones públicas en el comercio internacional de mercancías, aún presentando aspectos positivos, había sido diseñado para cohonestar los intereses agrícolas exportadores (cuya figura máxima eran las subvenciones) y los importadores (de modo similar, las restricciones cuantitativas) de los Estados Unidos.

---

<sup>6</sup>Deben citarse aquí los los autores ya citados en una nota anterior especialmente WILCOX BROWN, DIEBOLD CURZON, KOCK, DAM, JACKSON, junto con los franceses FLORY CARREAU y JUILLARD. Curiosamente los textos más actuales sobre OMC, por ejemplo la obra monumental de MACRORY apenas arrojan nuevas luces sobre las etapas iniciales del GATT.

Nuestros citados Josling et al. han señalado que para muchos prácticos resultaba decepcionante que no se hubieran extendido al GATT los acuerdos sobre productos básicos que sí había incluido el texto de la Carta de la Habana. Ahora bien, desde el año indicado (1947) tendrían lugar varias rondas de negociación sobre materias arancelarias.

Como han señalado diversos autores, especialmente Kock y Hudec no debe extrañar que en la práctica de los primeros siete años del GATT (1947-54) las disparidades y controversias que habían acompañado a la forma en que el Acuerdo General había tratado a las restricciones cuantitativas (con la excepción para los productos agrícolas) se pusieran una vez más de manifiesto. Sobre todo en especial cuando en el Congreso norteamericano se planteaba llevar a cabo acciones encaminadas a incrementar el empleo de esas restricciones y siempre con propósitos de protección de su agricultura.

Otros temas estudiados en la etapa son los relativos a las subvenciones, a los excedentes de materias primas acumulados por las zonas bélicas y a los acuerdos de productos básicos. La época terminaría, en nuestra opinión, con el informe de un conjunto de notables economistas internacionales (Meade, Tinbergen, Oliveira Campos y Haberler) que se conoce con el nombre del Presidente del Comité creado (Informe Haberler 1956). En el encontramos un estudio sobre “las razones por las que muchos países recurren a la protección de su agricultura la cuestión de la protección a la agricultura”.

## II.-

El segundo epígrafe de esta comunicación podría titularse “las rondas con nombre propio” para definir así las celebradas en los años 1960. De modo especial habría de estudiarse a fondo el tratamiento que en el GATT tuvo el Tratado de Roma, y de modo especial las cuestiones agrícolas del mismo. Puede servir de pórtico al análisis de la evolución histórica y al conocimiento de las cuestiones que se han planteado en la creación de las normas internacionales destinadas a establecer un marco para el desenvolvimiento del comercio internacional.

Debemos recordar -y así lo hicimos en el primer epígrafe que, en la elaboración del Acuerdo General había tenido un papel muy importante Gran Bretaña. No existía el Mercado Común Europeo; pero ha de señalarse que la gran mayoría de los componentes de este o bien eran partes creadoras del Acuerdo o se habían incorporado muy pronto al mismo (Alemania).

Ciertamente las diversas razones y acontecimientos que llevaron a la negociación y firma del Tratado de Roma en 1957 y al nacimiento del Mercado Común Europeo en 1958 han sido analizados por multitud de autores<sup>7</sup>. De forma simplificada y a nuestros efectos podemos señalar dos grupos de razones. Por un lado, las asociadas a una mejor integración de la alianza atlántica, requerida por las circunstancias políticas del período posbélico. Por otro, y quizá más importantes, se consideraba que una integración económica exitosa<sup>8</sup> contribuiría a evitar el

---

<sup>7</sup> La enumeración de los textos que han tratado las cuestiones asociadas al origen de la hoy Unión Europea rebasa los límites razonables de una simple nota. Sencillamente haciendo una referencia a autores españoles hay que recordar los nombres de R. TAMAMES, E. CUENCA, M<sup>a</sup> Antonia CALVO HORNERO, J. MUNS, M y F: VARELA, D. FERNÁNDEZ NAVARRETE entre los profesores de las Facultades de Economía a los que deben añadirse los profesores de Derecho cuya lista también resulta notable.

<sup>8</sup> El tema de la integración económica con todos sus matices es tratado desde el campo de la economía en todos los manuales de economía institucional.

renacimiento de los conflictos muy recientes en perspectiva histórica, entre las naciones de la Europa Occidental cuya manifestación más inmediata había sido la Segunda Guerra Mundial.

Definido de una manera general relativamente sencilla, lo que se trataba en el análisis era de asegurar el cumplimiento del requisito establecido en el artículo XXIV, 5 del GATT que señala que “en el caso de una unión aduanera... los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión... no sean en conjunto, con respecto al comercio con las Partes Contratantes que no forman parte de tal unión de una incidencia general más elevada”.

La gran cuestión que habría de debatirse como se ha expresado en términos cuantitativos, era hacer mínimos los efectos de desviación de comercio y para ello habrían de reducirse al nivel más reducido posible las preferencias, no sólo intracomunitarias, sino también las otorgadas a territorios extraeuropeos pero, vinculados al Mercado Común puesto que se referían las mismas al principio básico del GATT de no discriminación.

Pero, además, otros acontecimientos en la Europa Occidental en los últimos años 1950 reforzarían las ansiedades económicas y políticas generadas por la unión de los seis. A este respecto, otros países europeos occidentales encabezados por Gran Bretaña habían intentado crear, junto a la Comunidad Económica Europea un área de libre comercio de gran alcance dentro de la OECE. La historia muestra que este tema, que había tenido sus precedentes en el Plan Marshall, no llegó a cuajar pero, en los momentos que estudiamos y en concreto desde la perspectiva del comercio de productos agrícolas se temía la constitución de una especie de “telón de acero” para las importaciones de productos agrícolas de zonas templadas especialmente los cereales de Estados Unidos.

En 1958, el Congreso de Estado Unidos estableció una prórroga de una Trade Agreements Act hasta 1962. Con esta autorización el entonces subsecretario de Estado de Asuntos Económicos norteamericano, Douglas Dillon (cuyo nombre se emplea para definir una nueva ronda) propuso en la 13ª sesión de Partes Contratantes del GATT el lanzamiento de un nuevo ejercicio negociador del Acuerdo. Pero debemos resaltar una peculiaridad: la conferencia negociadora tendría dos fases o períodos. En la primera se llevaría a cabo el examen del Tratado de Roma, buscando por encima de todo el reequilibrio de las concesiones arancelarias de los países que habían firmado dicho Tratado respecto a los no firmantes que sí eran Partes del GATT.

Una valoración general de las cuestiones del mundo de la agricultura en la ronda Dillon se puede definir como de muy poco apreciable, pese a que algunos de los compromisos alcanzados<sup>9</sup> en casos concretos llegarían a tener muchos años después repercusiones evidentemente inimaginables en los principios de la década de los 1960. Se reconoce -y así se puede ver en la lista de concesiones de la Comunidad y en su Tarifa Exterior Común- que la misma acordó algunas reducciones y consolidaciones en productos agrícolas procesados cuya protección era básicamente arancelaria. Los Estados Unidos solicitaron la consolidación de

---

<sup>9</sup> Nos referimos al contencioso de la soja cuya solución tuvo una importancia grande en el término de la ronda Uruguay pero también a otros productos que serán conocidos por diferentes llamativas denominaciones (el pollo, las hormonas como ejemplos). En definitiva, ciertos acuerdos adquiridos en la ronda Dillon se revelarían década después como condicionantes de cambios en las políticas agrícolas.

productos considerados “inputs” agrícolas importados por la Comunidad. Entre ellos destaca la consolidación a nivel cero de los aranceles que gravaban las importaciones en Europa de habas de soja norteamericanas y de otros productos considerados sustitutos de cereales y que se destinaban a la alimentación del ganado.

Pero en los primeros años de la década de los 1960 se produjo una crisis en las negociaciones cuando la Comunidad llevó a cabo la denuncia de los aranceles consolidados por algunos Estados miembros (especialmente Francia e Italia) exigida por la construcción de la Tarifa Común. Y se negó categóricamente a consolidar los derechos sobre todos los productos que habrían de ser sujetos de las Organizaciones de Mercado que habrían de construir la primera PAC. Entre los productos se incluían los cereales, los lácteos, el azúcar y algunos tipos de carne, es decir los clásicos de una agricultura de zona templada.

Ante esta posición, los Estados Unidos solicitaron que la Comunidad consolidase tipos sobre los derechos variables (los famosos “prelevos”) que habrían de sustituir a los aranceles. Incluso llegó su delegación a amenazar con una retirada de las negociaciones si no se garantizaba un acceso al mercado europeo a las mercancías más importantes exportadas por los Estados Unidos, pero también la Comunidad rehusaría aceptar esta petición.

Se plantearía así una situación compleja<sup>10</sup> para los Estados Unidos: o bien se reconocía el fracaso de la ronda con todas las implicaciones que para el sistema multilateral inspirados por los mismos esto habría de tener o bien se permitiría a los países europeos constituir un mercado común “sui generis” y fortalecer su integración económica a la vez que se incrementaba la cooperación militar y política (sin duda temas prioritarios) con Estados Unidos. Este fue el camino elegido, si bien desde los órganos de gobierno norteamericano se consideraba esta solución como puramente táctica, pensando en comprometer más adelante a la Comunidad en una nueva ronda de negociaciones más amplia que la Dillon, en cualquiera de sus fases.

Finalizada con más pena que gloria la Ronda Dillon en los siguientes años se hablaría de la necesidad de llevar a cabo un nuevo procesos negociador que se conoce como Ronda Kennedy y al que dedicamos una consideraciones mínimas. La posición del Mercado Común respecto a la misma prácticamente se basaba en la aceptación de los puntos expresados por Francia<sup>11</sup>. Este país, con un peso enorme en el primer Mercado Común había expresado que solamente aceptaría un comercio libre tanto interno como externo si se aceptaba una política agrícola que definía con los siguientes rasgos:

- a) por encima de todo, la agricultura comunitaria tenía que ser protegida;
- b) que las explotaciones comunitarias tendría que tener preferencia en las ventas de los productos agrarios en el mercado europeo;
- c) que los precios de los cereales debían ser unificados en el mercado comunitario y establecidos a un nivel aceptable para los agricultores

---

<sup>10</sup> Josling et al. han subrayado la importancia de la solución de los problemas de decisiones de tipo político y en ese sentido hacen una referencia a la nueva administración del presidente Kennedy, recientemente llegado al poder.

<sup>11</sup> Existe una práctica coincidencia por los autores que han estudiado los primeros años del Mercado común en que este “comunitario” las posiciones de algunos países miembros. En concreto en el caso de la agricultura era la francesa.

franceses aunque no tan elevados que pudieran estimular la producción por parte de otros socios comunitarios;

- d) debería existir una financiación común de la PAC;
- e) no deberían ofrecerse garantías de acceso a los exportadores de terceros países; y
- f) que los acuerdos comunitarios sobre estas materias no deberían ser desequilibrados en las negociaciones comerciales internacionales próximas.<sup>12</sup>

Por su parte, y como expresión de la posición norteamericana le dedicamos los siguientes párrafos. A este respecto, como precedente institucional ha de indicarse que en la reunión de Partes Contratantes del GATT 1961, se destacó la necesidad de culminar el programa de expansión del comercio internacional que el informe Haberler (recordemos aprobado en 1958) había iniciado. El comunicado oficial habla de la necesidad de iniciar preparativos para una nueva ronda respecto de la cual se preconizaba la necesidad de utilizar alguna forma de reducción lineal para los aranceles de productos manufacturados. En nuestro campo específico se invitaba a las Partes Contratantes a buscar “condiciones de acceso aceptables a los mercados mundiales a los productos agrícolas”<sup>13</sup>

En línea con las anteriores consideraciones la administración Kennedy había remitido al Congreso norteamericano -y este la había aceptado -una ley de expansión comercial<sup>14</sup> que buscaba, entre otras cosas eliminar las limitaciones del anterior ordenamiento legal del país que había impedido aceptar los términos de las rebajas arancelarias que el Mercado Común Europeo había ofrecido en la ronda Dillon. En la nueva ley se autorizaba a reducir los derechos arancelarios hasta un 50% y, curiosamente, hasta derechos cero en aquellos productos en que los Estados Unidos y la CEE conjuntamente supusiesen más del 80% del comercio mundial. En lo que se refiere específicamente a algunas prácticas no arancelarias europeas se autorizaba al Ejecutivo a adoptar medidas de retorsión contra los países que utilizasen tasas variables de importación<sup>15</sup> con las que se penalizaban las exportaciones norteamericanas de productos agrícolas. Los autores ponen de manifiesto que con todo ello se buscaba una reducción de la protección establecida por la PAC para la agricultura europea.

Se iniciaría un proceso de preparación de la nueva ronda cuya primera sesión tendría lugar en mayo de 1964. En este orden se creaba un Comité de Negociaciones Comerciales<sup>16</sup> que había de trazar un plan de negociaciones y establecería cuatro subcomités en los que encontramos objetivos ya conocidos: aranceles, medidas no arancelarias, participación de países en desarrollo y agricultura. Refiriéndonos concretamente a esta se indicaba que “las negociaciones deben dirigirse a proporcionar condiciones aceptables de acceso a los mercados mundiales a los productos agrarios” y de forma clara se encargaba al indicado

---

<sup>12</sup> La cita del trabajo de D. Coombes “Politics and Bureaucracy in the European Community” se encuentra en la obra de Warley, pág. 56.

<sup>13</sup> Al tiempo, se invitaría a las Partes Contratantes a intensificar los esfuerzos para conseguir una reducción progresiva hasta llegar a la eliminación de las barreras a las exportaciones de los países menos desarrollados.

<sup>14</sup> Trade Expansion Act.

<sup>15</sup> Una clara alusión a los derechos variables arancelarios por la Comisión Europea.

<sup>16</sup> Definición adoptada también en las rondas siguientes, aunque sus mandatos no sean idénticos.



Comité el establecimiento de reglas para regir y métodos a emplear para conseguir tales “condiciones aceptables”, más allá de un desarrollo significativo y una expansión del comercio de esos productos, es decir, resultados tangibles más allá de las declaraciones genéricas.

Como demostración de la rigidez de la posición comunitaria han de recordarse las crisis provocadas por Francia en el seno de la Comunidad, manifestadas en las discusiones sobre financiación de la PAC, el establecimiento de los precios de los cereales y un amplio etcétera. No es de extrañar que el ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad con intención de remodelar la PAC -y ello se manifiesta en las discusiones en el seno del GATT a las que se refieren otros epígrafes- fuese vetado en multitud de ocasiones.

Solo en diciembre de 1963 la Comunidad pudo modificar la indicada posición extrema, presentando en el interior las propuestas del comisario Mansholt, que ha pasado a la historia como el iniciador de las reformas de la PAC. Recordemos que sus propuestas incidían en el establecimiento de precios unificados para los cereales y de sistemas de financiación común a la vez que se pretendía establecer un mandato para la negociación en el GATT. Su elemento central eran los “montantes de sostén”<sup>17</sup>. Este concepto se discutiría en el Grupo de Cereales a lo largo de 1964, pero, como han recordado Josling et al., no puede olvidarse que en el época resultaba necesario hacer frente a una “Tormenta Transatlántica”, la que en el lenguaje GATT se ha conocido como “primera guerra del pollo”.

En definitiva, la literatura existente sobre los resultados de la Ronda ponen de manifiesto un cierto nivel de satisfacción en lo que respecta a sus resultados en materia de derechos arancelarios no agrícolas. Se había dado la bienvenida a la técnica de conseguir rebajas mediante una fórmula lineal<sup>18</sup>, así como al hecho de que se iniciasen los trabajos sobre medidas no arancelarias con un primer código antidumping<sup>19</sup>.

Desde el punto de vista del comercio de productos agrícolas los resultados fueron poco importantes. Se cifran en 1.600 millones de dólares las reducciones arancelarias sobre productos de los capítulos 1 a 24 de la nomenclatura arancelaria que cubren precisamente los productos agrícolas con una reducción media del 22% y poco más: el Acuerdo sobre el trigo que se había negociado fuera del GATT. Las batallas de los exportadores mundiales por conseguir el tratamiento en agricultura de las materias no arancelarias no habían tenido éxito.

### III.-

En el tercer epígrafe analizaremos también de forma muy sintética las grandes líneas de la ronda Tokio centrándonos en los aspectos que tienen que ver con la regulación del comercio de productos agrícolas, sí bien debemos llamar la atención sobre el hecho de que se produjeron en el decenio un conjunto de acciones y reacciones en el mundo de las finanzas, así como la gran crisis del petróleo los cuales tendrían notables sobre el comercio.

---

<sup>17</sup> “Montant de Soutien” en expresión francesa más conocida. Se aplican al concepto también a los “montantes compensatorios monetarios” expresado en todos los casos el concepto contable de total de una cuenta.

<sup>18</sup> De hecho se conseguiría una reducción media del 35% sobre un volumen de comercio de 40.000 millones de dólares.

<sup>19</sup> Ha sido objeto de numerosos trabajos, pero hemos preferido tratar con más extensión esta cuestión al realizar el análisis del Código de ese nombre negociado y aceptado en la Ronda Uruguay.

En el terreno de nuestra comunicación es decir la cooperación internacional en el dominio de los intercambios de productos agrarios, los epígrafes anteriores han puesto de manifiesto que, con la creación del GATT, las formas de dar respuesta a los problemas enunciados desde 1940 se fundamentaban en su negociación para que entrasen en su funcionamiento operativo unos principios, así como su control y disciplina a través de las instituciones creadas y –quizá lo más importante- con la celebración de reuniones internacionales. Las rondas de negociación, de alcance muy vario, habían procurado, al menos teóricamente, proporcionar esas respuestas.

Por anticipado significamos que, en el examen general de los cincuenta años de vida del GATT, la Ronda Tokio aparecerá con luces y sombras. Según los autores, posiblemente sean más las sombras puesto que, la iniciativa de celebración de la Ronda creó muchas expectativas que no se cumplieron. Basta para comprobarlo el examen del documento de lanzamiento de la Ronda y compararlo con los resultados finales.

En la década de los setenta ya no cabe hablar de intereses imperiales del Reino Unido sino de ese nuevo actor de importancia, al que nos referimos en el epígrafe anterior, esto es el Mercado Común Europeo. En esa línea, a no dudar otro elemento a considerar es la introducción en nuestro terreno de la Política Agraria Común que en esa época es especialmente defensiva. En ella se habían introducido complejos mecanismos para la protección de los productos del territorio comunitario en lo que se refiere a importaciones desde terceros países y en otro extremo se había procurado su expansión mediante mecanismos de subvención a los productos agrícolas europeos exportados. En buena manera esos mecanismos se asemejan a los grandes rasgos de la política internacional agrícola de los Estados Unidos en el período 1940-50. No es de extrañar que, con los matices que se quiera, las políticas agrarias de la época respecto a la comercialización exterior presentasen una tendencia hacia actuaciones en líneas similares del Mercado Común Europeo y de los Estados Unidos.

Los años siguientes al término de la Ronda Kennedy (1967) reflejarían un alto grado de insatisfacción por los resultados alcanzados, especialmente por parte de los países en desarrollo, como muestran buen número de estudios sobre los efectos de las negociaciones en las barreras arancelarias. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de la teoría y de las políticas comerciales se agudizaba la polémica sobre el valor de las reducciones de los derechos arancelarios, ya que sus efectos de expansión se verían contrarrestados en gran medida por la existencia de obstáculos no arancelarios al comercio. En pocas palabras, en muchos ámbitos se sentía la necesidad de llevar a cabo negociaciones comerciales de un alcance muy amplio, en las que se incluyesen todas las esferas del comercio internacional y en las que pudiese participar el mayor número posible de países y no sólo partes contratantes del GATT. En este sentido, las cuestiones relacionadas con la agricultura y los temas a que nos hemos referido en los capítulos anteriores seguían necesitando resultados operativos. Incluso más, al aumentar el número de países participantes esto hacía que los temas agrícolas cobrasen más amplitud.

Respecto a agricultura y su comercio partimos de las líneas generales del período que ponen de manifiesto que las cuestiones agrícolas ocupaban un lugar central en las diferencias y conflictos comerciales especialmente entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Para Hudec<sup>20</sup> “el proteccionismo agrario constituía

---

<sup>20</sup> Seguramente el autor que ha estudiado más a fondo las diferencias comerciales del período anterior al nacimiento de la OMC en sus trabajos “The GATT Legal System and World Trade Diplomacy” y “Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System.

el problema más difícil de la política comercial y el que dividía a los países del mundo desarrollado”. Su solución, por consiguiente, sería una tarea prioritaria y se consideraría como el principal indicador del éxito de las negociaciones que se iniciaban. Desde la perspectiva norteamericana, una reforma fundamental de las condiciones del comercio agrícola constituía un imperativo. Recordemos al respecto que Estados Unidos seguía siendo el principal exportador de productos agrarios, especialmente de los clásicos de la zona templada y que buscaba la apertura de mercados en otros países, a la vez que sus propias fronteras se cerraban en un alto grado<sup>21</sup>.

Junto a lo que podría denominarse el aspecto “estructural” del comercio agrícola, había venido a juntarse la volatilidad de los precios de estos productos en los mercados mundiales. Reducir esa volatilidad a la vez que se incrementaban las acciones de muchos países para asegurar el suministro de artículos indispensables para la alimentación humana, bien directamente, bien a través de la utilización de estos productos (cereales pero también oleaginosas para la alimentación del ganado), constituirían objetivos de los principales países comerciantes, si bien para ellos las prioridades diferían. Así, para la Comunidad Económica Europea, la estabilización de los mercados debía ser una condición previa para llevar a cabo cualquier forma de organización de los mercados y ella debería considerarse como un requisito indispensable para una eventual liberalización posterior.

Por otro lado, las preocupaciones que se hacían sentir se referían también a otros aspectos como la seguridad alimenticia mundial (y en la Comunidad Europea el cumplimiento de los objetivos definidos en el Tratado de Roma y no modificados).

Se hacía sentir el renacimiento de la preocupación por las “commodities”, las cuales terminarían negociándose en la UNCTAD en una demostración por parte de los países en desarrollo de no considerar el GATT como el foro más apropiado para la defensa de sus intereses. Los países exportadores de productos agrícolas denominados eficientes (Australia, Argentina), seguían manteniendo, aunque probablemente sus manifestaciones externas habían disminuido de tono, sus preocupaciones por conseguir mayores disciplinas para el comercio de los productos de su interés en materia de ayudas a la producción y a la exportación de los mismos.

Como se ha enunciado en el epígrafe, profundizaremos cuestiones relacionadas con el desarrollo de la agricultura en la Ronda, destacando así la importancia que se concedía a esas cuestiones agrícolas. La legislación norteamericana (la US Trade Act) señalaba que sus negociadores debían buscar “en la mayor medida posible la armonización, la reducción y eliminación de las barreras y distorsiones al comercio agrícola”; pero recordemos que ello debía realizarse de forma conjunta con la armonización, la reducción y eliminación de las barreras y distorsiones al comercio de productos manufacturados. En cumplimiento de una interpretación literal de la Declaración de Tokio los estadounidenses consideraban que no debían existir negociaciones distintas acerca de los factores que limitasen o distorsionasen el comercio de productos agrícolas. En otros términos, se debía trabajar en los distintos grupos creados (salvaguardias, etc) y cualesquiera que fuesen los resultados alcanzados aplicarlos a los productos agrarios.

A ello se opuso la Comunidad Europea de manera muy firme. Los negociadores europeos insistían que solamente se podía considerar todos los

---

<sup>21</sup> Un magnífico análisis de la evolución de las políticas proteccionistas y de los apoyos de las subvenciones tanto de Estados Unidos como de la Comunidad Europea se encuentra en la tesis doctoral de J. Evangelina Sánchez Cano “Comercio Agrícola y las subvenciones de Estados Unidos y la Unión Europea: sus repercusiones en México y Brasil.

aspectos referentes a productos agrícolas en el marco del grupo sexto (Agricultura). Se ha explicado<sup>22</sup> como razón última para ello que la CE no estaba preparada para organizar su política agrícola de una manera liberal. De hecho la PAC presentaba una compleja interrelación de reglamentos, de mercados y de mecanismos de control que hacían impensable desde el punto de vista operativo actuar con el enfoque global señalado sobre la materia. Además, la Comunidad no apreciaba una actitud positiva en la delegación norteamericana de ofrecer concesiones en otros sectores distintos a la agricultura, como intercambio de las que se le dieran en la agricultura.

La posición de la Comunidad Europea, tras quince años de funcionamiento de una PAC objeto de críticas desde el exterior descansaba en tres fundamentos, que exponemos brevemente:

a) Expresar que la agricultura constituye un sector muy diferente a los restantes de una economía,<sup>23</sup> debido a su importancia social, económica y política, pero también a la universalidad (es decir todos los países desarrollados) de las intervenciones públicas y a la inestabilidad de los mercados de productos agrarios;

b) En ningún caso admitiría la Comunidad acciones o compromisos que llevasen a un cierto desmantelamiento de la PAC tal como se había ido creando;

c) La cooperación multilateral para estabilizar los mercados era un requisito previo para una eventual liberalización.

Para los Estados Unidos la exportación de cereales (trigo, maíz, arroz) y de semillas de soja constituía un factor de equilibrio, tanto de su balanza de pagos como para el mantenimiento del valor del dólar. A la vez en el país se intensificarían las polémicas sobre el mantenimiento de las políticas de apoyo interior debido a su coste y a su incidencia sobre el déficit presupuestario. Es decir, la estabilidad de los mercados internacionales adquiriría para la administración norteamericana un nuevo significado sobre todo respecto a las etapas que hemos estudiado en los epígrafes anteriores.

Desde su posición, la Comunidad proponía que se negociasen dos tipos de acuerdos para mercancías agrarias. En primer lugar, el establecimiento de disciplinas para los precios de algunos productos agrarios susceptibles de ser almacenados (azúcar, algunos tipos de cereales). Para los mismos los precios deberían mantenerse dentro de una cierta escala variando los stocks mantenidos por exportadores o importadores cuando los precios de los mismos sobrepasasen determinados niveles. Igualmente para esos productos deberían establecerse obligaciones preferenciales de compras y de ventas a precios máximos y mínimos acordados.

Ahora bien para aquellas mercancías en que no constituye el instrumento habitual de gestión comercial su almacenamiento (por ejemplo, productos lácteos, mantequillas) proponía la Comunidad que los exportadores acordasen no venderlos por debajo de unos precios mínimos pactados, a la vez que deberían conceder

---

<sup>22</sup> Lo han hecho muchos de los negociadores del momento como DESLER en "American Trade Politics" o RONALD C. GREY, representante de Canadá en "A Note on US Trade Practices" recogido en la obra de W.R. CLINE "Trade Policy in the 1980s".

<sup>23</sup> Naturalmente en los años de estudio se consideraba como "el otro sector" el manufacturero puesto que en esos años no se había destacado la importancia que después adquiriría el sector de los servicios.

preferencias a los países importadores signatarios de algún tipo de eventual acuerdo a precios máximos también pactados.

En un segundo tipo de acuerdos aplicables a los restantes productos agrarios, entre los que destaca la carne de bovino habría de llegarse a acuerdos de "disciplina conjunta". Estos consistirían en que los exportadores tomarían medidas para asegurar que sus ventas fluyesen hacia los mercados de una manera ordenada que combinaría políticas de precios y de comercio. Respecto a los importadores habría de llegarse a convenios para que las ventas a los mismos se hicieran en condiciones compatibles con el desarrollo de sus mercados interiores. Para JOSLING et al. (op. cit. p. 85). esto no resultaba fácil de entender, aunque podría significar que los importadores asumirían obligaciones de acceso mínimo en correspondencia por algún tipo de acuerdos relativos al empleo de subvenciones a la exportación.

En los dos tipos de acuerdos, la Comunidad preconizaba la propuesta de creación de mecanismos internacionales que permitiesen compartir informaciones sobre las condiciones de los mercados y en los que se llevarían a cabo consultas sobre modificaciones en las políticas y de las actuaciones de los países con incidencia en el comercio, especialmente respecto a las medidas de salvaguardia.

En las discusiones sobre estos temas, tanto Estados Unidos como otros países exportadores de menor dimensión planteaban la compatibilidad de los acuerdos intergubernamentales sobre commodities con la liberalización del comercio agrícola. La Comunidad replicaba que la obligatoriedad de respeto a los precios mínimos y los compromisos respecto a almacenamiento forzaría a todos los Estados a adaptar a los mismos los programas nacionales de forma que se ajustasen a las obligaciones internacionales asumidas. Además, la Comunidad sugería que tales sistemas podrían ser compartidos entre importadores y exportadores.

Al final (en 1975, pero recordemos que ya habían transcurrido dos años desde el lanzamiento de la ronda) los Estados Unidos aceptaron que en los tres subgrupos de cuestiones agrícolas que se habían creado se negociase sobre aranceles y sobre medidas no arancelarias mientras que la Comunidad Europea señalaría que estos trabajos debían considerarse en relación con los restantes grupos de negociación. Los estudiosos de la época Josling et al. (op. cit. p. 84) ponen de manifiesto que, pese a los cambios de actitudes de las dos potencias que se tradujeron en un compromiso firmado por sus jefes de delegación seguían existiendo grandes diferencias entre ellos, que no se habían solucionado y que se manifestaron en un período de prácticamente dos años en que no existieron contactos entre las dos. Estos se reanudarían después del verano de 1977. A las discusiones sobre cuál debería ser el alcance de los trabajos del Grupo de Agricultura se unía la preocupación por los problemas monetarios del momento, y con el período electoral norteamericano como factores explicativos de la inactividad en la Ronda. Solamente cuando una nueva administración estadounidense, la del Presidente Carter llegó al poder y puso como un objetivo importante de su política comercial exterior la finalización de las rondas esta recuperó un impulso. Pero habrían transcurrido prácticamente cuatro años desde su comienzo.

Tras esa fecha se registró un avance muy rápido en casi todos los grupos de negociación, en buena parte debido a que el mandato de negociación para los Estados Unidos (con la inclusión del "fast-track") terminaba en enero de 1980. Para acomodarse a los términos del mismo las negociaciones debían estar finalizadas substancialmente en marzo de 1979. De hecho, pese a las dificultades surgidas para conseguir desde los distintos puntos de vista de los participantes un equilibrio de las

concesiones de los países, estos llegarían en primer lugar a un acuerdo en materia de reducción de derechos arancelarios mediante la aplicación de la llamada fórmula suiza. Por otro lado se fueron superando las diferencias en las materias objeto de posiciones diversas manifestadas en los borradores de códigos sobre cuestiones no arancelarias e igualmente se avanzaba en las reglas para los países en desarrollo. Todo esto se traduciría en que en casi todos los grupos de negociación se había registrado un avance importante que permitiría su cierre en el mes de abril de 1979. Sin embargo, la situación no resultaba igual en el grupo de Agricultura y de hecho los resultados finales que presentaremos muestran una notable diferencia entre los distintos grupos. Resulta así importante señalar que al final los resultados del grupo de Agricultura se limitaron al establecimiento de dos Códigos: el relativo a carne de bovino y el de productos lácteos, lo cual quiere decir que en materias arancelarias relativas a productos agrícolas no se registraron grandes avances y que el marco para las materias no arancelarias no sería específico para su aplicación en productos agrícolas.

Ahora bien la mayoría de los otros países (Estados Unidos y los exportadores antes indicados) expresaron que, en términos de negociación, las influencias indirectas sobre los niveles de protección a la agricultura y de ayudas a la producción y a la exportación tenían escaso valor. Además en términos de mercado y ventajas comparativas, el sistema propuesto por la Comunidad era contrario a recoger los frutos de esas posiciones de ventaja. Incluso se diría que los países no estaban dispuestos a legitimar ocupar partes de mercado que desde su punto de vista, habían sido inadecuada e incluso ilegalmente conseguidas por la acción de las subvenciones.

Finalmente, en materia agrícola los resultados de la Ronda Tokio se perciben de forma directa en la existencia de muy pocas reducciones arancelarias y de forma indirecta en los códigos negociados en los otros grupos de negociación, junto a los acuerdos que se consiguieron en dos de los tres subsectores básicos (cereales, carne, y productos lácteos) en que se había dividido el grupo y de forma indirecta por los códigos negociados en otros grupos que afectan en Agricultura de forma especial a las medidas de salvaguardia, a las subvenciones y al mecanismo de solución de diferencias.

Valoramos finalmente los resultados de los tres subgrupos del grupo de agricultura. Respecto a cereales, prevalecería la posición de que debería ser un Acuerdo sobre el Trigo administrado por el Consejo Internacional del Trigo el foro de negociaciones para tratar las cuestiones relacionadas con la estabilidad de precios y la seguridad alimentaria puesto que buen número de países interesados y afectados por estas cuestiones ni participaban en las negociaciones del GATT ni eran Partes Contratantes. De esta forma entre 1977 y 1979 se llevó a cabo en dicha institución la negociación con apoyo de la UNCTAD.

La propuesta básica se dirigía a una gestión internacional del precio del trigo mediante la adquisición y ventas coordinadas de los stocks nacionales; pero surgirían grandes desacuerdos respecto a un conjunto de normas importantes como las cuestiones de acceso. En la práctica se adoptó la solución de prorrogar hasta 1981 el Acuerdo existente.

En el dominio de los productos lácteos la situación inicial resultaba fácilmente conocible por medio de las grandes líneas existentes en el sector en los años 1970. Encontramos altos grados de protección de la industria láctea en los principales países desarrollados y un uso muy elevado de subvenciones a la exportación especialmente por parte de la Comunidad Europea. Se reconocía que deberían

mejorarse las condiciones de acceso a los mercados protegidos a los llamados productores eficientes (Australia y Nueva Zelanda). Se preconizaba una disminución de los niveles de subvención a la producción y a la exportación de estos productos. Los países importadores netos (Estados Unidos, Canadá y Japón) tenían mercados protegidos por medio de restricciones cuantitativas y no parecía quisieran modificar sus regímenes de importación que, en ese caso, hubiera favorecido a la Comunidad Europea, que vería disminuir el coste diario de sus medidas de apoyo al sector. Estados Unidos, Canadá y Japón prefirieron llegar en el tema a Acuerdos bilaterales de alcance limitado.

Tras los años de discusión se llegaría a la formulación de un Acuerdo Internacional sobre productos lácteos.<sup>24</sup> Los rasgos más destacados del mismo eran por una parte el establecimiento de un compromiso de respeto de precios mínimos de exportación para la leche en polvo entera y la descremada, para la mantequilla y para ciertos tipos de queso; y por otra el establecimiento de un mecanismo institucional denominado Consejo de productos lácteos, que debería seguir la evolución de los mercados intercambiando informaciones e informando sobre medidas nacionales. Con el primer mecanismo -los precios mínimos- se pretendía conseguir un cierto orden en el uso de las subvenciones a la exportación<sup>25</sup> y con el segundo evitar ciertos tipos de conflicto al proporcionar cada país informaciones sobre producción, stocks, precios etc. Este mecanismo funcionó razonablemente bien pocos años, pero, a partir de cierto momento, y como consecuencia de que las recomendaciones del Consejo no eran obligatorias su función pasó a ser simplemente de estudio.

También se firmó un acuerdo sobre carne de bovino que se caracterizaría por proporcionar los participantes (no todas las Partes Contratantes del GATT) informaciones sobre la oferta y demanda a la carne de bovino en los mercados mundiales, es decir actuaría como un mecanismo de consulta. Con esta limitación cumpliría su misión pero en el Acuerdo no existían obligaciones de precios mínimos ni otras similares por lo que, al final, el órgano institucional que se creó (un Consejo Internacional de la carne, similar al de los productos lácteos) pasaría a formar parte de las instituciones internacionales de funciones exclusivamente informativas.

#### IV.-

En el epígrafe siguiente presentamos de manera muy sintética los aspectos previos a la celebración de la Ronda Uruguay centrándonos especialmente en la Declaración de Punta del Este (1986)

La amplísima literatura generada antes del lanzamiento de la Ronda Uruguay han permitido presentar algunos resúmenes de las cuestiones que habrían de

---

<sup>24</sup> Debe destacarse la posición española que aún no formaba parte de la Comunidad y que tuvo que negociar un Acuerdo sobre quesos a la vez que se aprovechaba de las importaciones a precios reducidos a la leche en polvo desnaturalizada con destino a la alimentación del ganado. Coincidió este Acuerdo con un incremento de la producción de carne animal que correspondía a una política de mejora en la alimentación humana.

<sup>25</sup> Resultaba muy cuantiosas las subvenciones en ciertos casos. Se señala al respecto que cuando los precios mínimos oscilaban alrededor de cien dólares la Comunidad Europea consiguió se le autorizase la exportación de productos lácteos con un coste a precios inferiores del 70% siempre que estos productos fueran destinados a la alimentación del ganado o a la alimentación infantil. Dada esta diferencia de precios fabricantes de ciertos productos lácteos que los utilizaban en la fabricación de galletas, chocolate, etc, realizaron importaciones que motivaron que la Comunidad Europea tuviese que utilizar curiosos movimientos para conseguir la desnaturalización entre ellos aditivos químicos, harina de pescado.

plantearse con profundidad y diferentes perspectivas de las mismas. No podemos olvidar que en materia de comercio de productos agrícolas las grandes cuestiones que se habían planteado desde la construcción del GATT seguían teniendo importancia.

La agricultura, entre todas las áreas que se incluirían en las negociaciones de la Ronda Uruguay, se caracteriza entre otras cosas por la existencia de importantísimos grupos de presión (a niveles de países y de empresas de las que constituyen un buen ejemplo en el mundo actual las “agrobusiness”) que actúan en campos muy diversos como la seguridad en el suministro de alimentos (la tradicional seguridad alimentaria); la defensa del medio ambiente; el mantenimiento de las formas de vida campesinas tradicionales, etc. Por otro lado, la larga tradición de intervenciones públicas y de apoyo al sector agrícola en muchos países, como hemos destacado desde los primeros epígrafes de este trabajo, han contribuido a que los beneficiados intentan mantener posiciones de “statu quo” y resistirse a cambios y reformas procedentes de muy diversos ámbitos. Pero, nos interesa resaltar algunos temas generales por su efecto potencial sobre las negociaciones.

i) Cabe destacar así determinados intentos de disociar el apoyo a la agricultura de la producción de productos agrarios. En términos muy sencillos se podría resumir este hecho en que las naciones industrializadas dedican amplísimos recursos de los contribuyentes y de los consumidores a programas nacionales agrícolas, a la vez que restringen las importaciones de estos productos con destino a los mercados interiores. Los programas realizados en estos países buscan proporcionar al agricultor (concepto de difícil precisión) una renta “adecuada.” A la vez las restricciones a la importación se diseñan de forma que se busca con ellas evitar los excedentes de producción (o de importaciones). Recordemos al respecto que los estudiosos sobre economía agraria han analizado entre otros conceptos lo relativo a la pérdida de eficiencia. En un cierto sentido las transferencias de rentas han atraído más recursos a la agricultura. En definitiva, el mantenimiento de tales incentivos produciría, en opinión de muchos tratadistas, un daño (pérdida de bienestar) a la economía en su conjunto aunque a corto plazo se beneficien algunos individuos.

Una solución que se ha propuesto es la “disociación” de los pagos de productos agrícolas de las transferencias de rentas de todo tipo a los agricultores. El término ha sido puesto de actualidad en la penúltima de las reformas de la política agrícola comunitaria y se ha descrito como una situación en la que la remoción de un pago no tendría efecto sobre la producción. Pero los sectores agrícolas de las más importantes naciones industrializadas se suelen oponer a su acción puesto que, con ello, se aumenta la transparencia de los pagos, en contradicción con la idea tradicional de independencia y autosuficiencia de la agricultura. Para tener éxito, los intentos de reducir el nivel de subvenciones a la agricultura habrían de tener en consideración el apoyo al indicado “status quo” antes señalado así como la oposición a apoyar pagos no relacionados directamente con la producción.

ii) Las medidas no arancelarias que se aplican en frontera respecto a las importaciones de productos agrícolas juegan un papel importante en una economía nacional, si bien no son tan fácilmente cuantificables. Encontramos entre ellas una larga lista, desde los derechos variables a las restricciones cuantitativas, pasando por los calendarios de importación, etc.). En efecto, estas medidas posibilitan a los gobiernos el apoyo a precios inferiores sin necesidad de incurrir en gastos presupuestarios excesivos. Aunque la conversión en aranceles de los instrumentos no arancelarios (arancelización) no sea una tarea fácil en su realización ha de



valorarse el incremento de transparencia que los aranceles proporcionan frente al coste de que los consumidores perciban las diferencias de precios entre productos nacionales e importados.

iii) Sobre los países en desarrollo hemos de asomarnos de nuevo a algunos de sus problemas. Las cuestiones relativas a las mismos cobraron más actualidad en la Ronda de Uruguay, pero quince años después de la finalización de esta se siguen planteando a tales cuestiones. Al respecto deben tenerse en cuenta algunas notas fácilmente comprensibles. No existen dos países idénticos dentro de la categoría de países en desarrollo y de ahí que los problemas del comercio internacional tengan repercusiones distintas sobre cada una de ellas. Ahora bien, ha de resaltarse que en muchos de los países calificados como países en desarrollo, la agricultura y el comercio de productos agrícolas representan un porcentaje relativamente elevado de las actividades económicas nacionales, lo que constituye un rasgo diferenciador de su importancia.

Desde el punto de vista del comercio de productos agrícolas los países en desarrollo se mueven entre distintas tensiones. Por un lado, se sienten excluidos de muchos mercados mundiales a consecuencia de la competencia (que muchas veces se ha calificado de desleal) de los productos agrícolas de países industrializados que son subvencionados y que adquieren de esa forma una ventaja en materia de precios. Por otro lado, muchos países en desarrollo y especialmente los más pobres son importadores netos de productos alimenticios. Les afectaría negativamente una reducción de las subvenciones otorgadas por los países desarrollados para ciertos productos de este tipo (piénsese en el trigo, en el arroz o en la soja). Dicha reducción provocaría un incremento en los precios de los productos indicados indispensables para cubrir necesidades primarias con efectos sobre amplios sectores de las poblaciones. Pero sobre todo el ritmo de introducción de reformas en la agricultura no puede ser similar al que estas experimentarían en países desarrollados. Encontrar una fórmula de compromiso entre todos estos factores más o menos dispares, no ha sido ni es tarea fácil.

Sin duda, los párrafos anteriores ponen de manifiesto la existencia de una serie de cuestiones de orden social y económico que no hacen fácil, como tampoco lo ha sido en el pasado, la consecución de algún acuerdo sobre agricultura. A ellas podrían añadirse las implicaciones que en otros ámbitos de las negociaciones del GATT, que se han traducido en resultados con efectos directos e indirectos sobre un eventual Acuerdo de Agricultura. Así, por ejemplo, las negociaciones sobre distintos conceptos (medio ambiente, competencia etc) o los Acuerdos conseguidos en las rondas de negociación (sobre las subvenciones, obstáculos técnicos al comercio, etc.) afectan a todos los productos planteando la cuestión de si se pueden aplicar a la agricultura de forma similar a la de otros sectores económicos.

Por último, antes de llevar a cabo una negociación sobre materias agrícolas habría de plantearse los problemas prácticos que cabe pensar se habrían de producir al llevar a la práctica los Acuerdos que se alcanzasen. Son especialmente complejas las cuestiones asociadas a las que se han denominado medidas de la "zona gris". Un tema de nuevo cuño en este orden es el derivado del posible incremento de nuevas medidas de protección cuando se consiguiera una disminución de las más tradicionales especialmente de los derechos arancelarios.

Sin entrar en la descripción del proceso de negociación comentaremos sus resultados reflejados en la Declaración de Punta del Este. La definición de los objetivos a alcanzar en el grupo de negociación sobre agricultura (recordemos que se trata del grupo 6) revela las complejidades y diferencias entre las posiciones de

los participantes. Puede resaltarse en primer término la amplitud de las tareas que se le encomendaban, posiblemente como consecuencia de un punto de partida que intentaba encontrar principios de acuerdo entre posiciones especialmente contradictorias, reflejo de intereses y situaciones difícilmente compatibles de los participantes, como se ha expuesto en párrafos anteriores de este epígrafe. En segundo lugar, aunque ello nos parece un “canto al sol” se reconocen y señalan los esfuerzos realizados en ejercicios anteriores para identificar los puntos centrales de las experiencias.

De esta forma aparecen claramente expuestas dentro del objetivo general de liberalización del comercio de productos agropecuarios (y debemos subrayar el término “comercio” empleado al comienzo de la Ronda):

- a) las medidas relativas a importaciones que afectan a los mercados de los países compradores.
  
- b) la competencia entre los exportadores.

Claro es que el problema básico, en el que se daban las mayores discrepancias, se encuentra en que, una vez acordadas las líneas generales habrían de buscarse, las formas de analizarlas para conseguir los objetivos. No es extraño que la mejora en el acceso a los mercados se pensase hubiera de realizarse a través de una reducción de los obstáculos a las importaciones. Al respecto, podemos señalar que, al lado de la tradicional utilización de restricciones cuantitativas, se halla un amplio muestrario de otras medidas (calendarios, derechos variables, medidas de calidad y sanitarias, etc). Sobre todos ellos la Ronda había de realizar análisis conducentes a formular propuestas para su eliminación. En este punto diferían lógicamente las posiciones de los países.

En materia de competencia entre las exportaciones se preconizaba que estas habrían de estar sometidas a las normas y disciplinas del GATT a las que habría que reforzar. Así se señala concretamente la aplicación de “mayores disciplinas en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios.” Para hacerla más efectiva la Declaración señala en ese orden la “reducción gradual de los efectos negativos”, abriendo así camino, a una posible ordenación o clasificación de las medidas. En cierta forma esta formulación recoge el abanico de las distintas posiciones, existentes que hemos subrayado en anteriores párrafos.

Por otro lado, debe destacarse que en la Declaración, como uno de los temas de trabajo para el Grupo de Agricultura y que por su alcance daría origen finalmente a un Acuerdo separado del de Agricultura, se hablaba de los efectos desfavorables que pudieran tener sobre el comercio de productos agropecuarios “las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias.” En ese orden en el grupo y en las negociaciones debían considerarse de un modo especial las aportaciones de instituciones internacionales especializadas, es decir de un valor científico contrastado.

En este análisis mínimo de la Declaración debemos resaltar, como se refleja en la misma, que los participantes seguían refiriéndose de modo específico al “comercio de productos agropecuarios”, incluyendo las correcciones a efectuar respecto a las restricciones y distorsiones que afectasen a ese comercio. Ahora bien, al referirse entre las mismas a las “relacionadas con los excedentes estructurales” se abría también paso a la posibilidad de relacionar tal comercio con todo el conjunto de elementos que pudiesen influir sobre los intercambios de los productos objeto de

atención. De esta manera, quedaba abierto el camino a la idea de que los análisis y discusiones pudieran abarcar no sólo los intercambios (comercio) sino también todo el conjunto de temas que se encuentran en el dominio de las producciones agrícolas por intervenciones del sector público (reglamentos, ayudas, etc.). De hecho y ha de decirse aquí, adelantando los resultados finales, el Acuerdo sería sobre “Agricultura” y no solo sobre “comercio de productos agrarios”.

## V.-

En este epígrafe se presentan de forma muy reducida las líneas generales del Acuerdo sobre Agricultura negociado en la Ronda de Uruguay sin entrar en detalles concretos del mismo ni en otros acuerdos que formarían parte de la familia que cabe asociar en grados diversos a la agricultura.

El Acuerdo de este nombre al que llegaron los negociadores tras diversas vicisitudes contiene varias partes. Están recogidos en él los temas tradicionales que hemos presentado a lo largo de esta comunicación a) Acceso a los mercados; b) Apoyo a la producción; c) Países en desarrollo. A ellos, según muchos autores consultados, debería añadirse el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Formarían también parte de un análisis completo de los resultados de la Ronda otros Acuerdos con incidencia mayor o menor sobre el de Agricultura. Debemos recordar nuevamente que el título del Acuerdo es “Agricultura” y no “Comercio de Productos Agrícolas”.

El primer grupo de cuestiones se refiere a acceso a mercados. Respecto a este tema en el Acuerdo se incluyen dos disciplinas de la mayor importancia. Por una parte la conversión en aranceles (el proceso conocido como arancelización) de la mayor parte de las medidas no arancelarias más conocidas en los años 1980-1990. En segundo lugar, el compromiso de proceder a una reducción de los derechos arancelarios (los ya existentes al terminar la ronda y los que resultasen del indicado proceso de arancelización) en los períodos indicados para la puesta en práctica del Acuerdo. Conviene añadir que para los productos anteriormente sometidos a medidas no arancelarias y “arancelizados” como consecuencia del Acuerdo este prevé un mecanismo especial de salvaguardias, al que nos referiremos más adelante.

La arancelización expresada en el artículo 4.2 del Acuerdo ha sido considerada por McMahon como el aspecto más significativo del mismo pues en su expresión “virtualmente toda la protección en agricultura se realizará en el futuro en forma de derechos arancelarios que son más transparentes y más fáciles de negociar que las medidas no arancelarias.” Los detalles acerca de la manera en que haya de emprenderse el proceso se contiene en un documento<sup>26</sup> al que se conoce como el “Acuerdo sobre Modalidades”. Con él se iniciaba el uso extenso del término “Modalidades” que será utilizado de forma muy intensa en el período posterior a la puesta en práctica del Acuerdo.

Entre las medidas no arancelarias a transformar en aranceles figuraban las restricciones cuantitativas, lo que queremos subrayar puesto que este instrumento nos ha acompañado desde el primer epígrafe. Al respecto conviene indicar algunas observaciones. En efecto, el proceso de transformar las cuotas podía tener el efecto perverso de reducir el acceso a los mercados cuando la cuantía de la cuota fuese pequeña y el arancel elevado. Para evitarlo en la medida posible en el Acuerdo se

---

<sup>26</sup> “Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Program” con Siglas MTN.GNG/MA/W/24.

señala que los Miembros han de incluir los dos conceptos (las oportunidades de acceso mínimo y los compromisos de acceso) que se definen a continuación. Las primeras se establecen en aquellos productos en que el nivel histórico de las importaciones estuviese por debajo del 5% del consumo interior. En el período de implementación las oportunidades indicadas debían suponer el 3% de dicho consumo para llegar al señalado 5% mínimo al final de ese período.

Un segundo aspecto del Acuerdo que reclama atención es el relacionado con el tratamiento que se otorga en el mismo a las medidas de apoyo a la producción nacional de productos agrícolas, tema que fue objeto de grandes discusiones en las negociaciones, lógicamente por las repercusiones de cualquier medida sobre las políticas agrícolas nacionales. A los intentos de establecer un tipo de medición de los efectos de estas medidas deben citarse los trabajos llevados a cabo en la OCDE en los años anteriores.

El concepto clave para la estimación cuantitativa de los compromisos es el de Medida Global de la Ayuda (MGA) que es en buena parte resultado de las distintas aproximaciones al tema registradas desde la década de los 1980. La definición que da el Acuerdo es la siguiente: “el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada con respecto a un producto agropecuario a los productores del producto agropecuario de base o de ayuda no referida a productos específicos otorgada a los productores agrícolas en general, excepto la ayuda prestada en el marco de programas que pueden considerarse eximidas de la reducción con arreglo al anexo 2 del presente Acuerdo<sup>27</sup>. Se indican tres tipos de ayuda que han de ser incluidas en el cálculo de la MGA:

✓ Sostentamiento de los precios de mercado, que se basa en la diferencia entre un precio de referencia externo y el precio administrado aplicado, esto es el expresado en normas públicas. Posteriormente se multiplica por la cuantía de la producción que es elegible para recibir el precio administrado aplicado. El precio exterior de referencia se fija sobre una base de los años 1986-1988 y es específico. Para un país exportador neto es generalmente el valor unitario FOB mientras que para el importador es el CIF, ajustándose en caso necesario según las diferencias de calidad.

✓ Pagos directos no exentos que se basan en una “diferencia de precios” (Price-gap) calculada por la existente entre un precio externo de referencia fijo y el precio administrado fijo y multiplicando la cifra por la cantidad de producto elegible (en otros términos “con derecho a recibir” dicho precio administrado). Si los pagos directos no dependen de la diferencia de precios, el cálculo de la MGA se hará basándose en los desembolsos efectuados por el sector público.

✓ Otras medidas no incluidas en las exenciones a que se refiere el anexo 2<sup>28</sup> tales como subvenciones a los factores de producción, o las medidas de reducción de costes asociadas a la comercialización que se valoran según los desembolsos presupuestarios.

Resulta de interés indicar en este punto que las medidas de apoyo y otras que se discutieron en la Ronda fueron definidas gráficamente como las “cajas” verdes, ámbar y azules. En su estudio sobre comercio agrícola y subvenciones de los sistemas de Estados Unidos y la Unión Europea con sus aplicaciones a México y

---

<sup>27</sup> En el texto del Acuerdo encontramos las definiciones de producto agropecuario de base, desembolsos, medida de ayuda equivalente y otros en cuyo análisis no entramos.

<sup>28</sup> Se encuentran en el texto del Acuerdo conceptos incluidos como programas gubernamentales de servicios.

Brasil, que constituye la tesis doctoral de J.E. Sánchez Cano<sup>29</sup>, se describen acertadamente del modo siguiente:

✓ Las medidas cuyos efectos sobre el comercio son mínimos se incluyen en la “caja verde”. Además de los pagos que, según la OCDE<sup>30</sup>, constituyen elementos para el cálculo de la estimación de la ayuda a los productores se le añadirían los efectos sobre la producción y los intercambios. Se incluirían aquí los programas que establecen un pago de seguridad para los ingresos y las indemnizaciones vertidas a título de catástrofes naturales, las ayudas estructurales, los programas de protección del medioambiente y la ayuda regional. El concepto de caja verde recoge desembolsos de mayor cuantía que los que incluye la OCDE, lo que se ha explicado por el número más amplio de países y medidas que existen en la OMC.

✓ Las medidas de la “caja ámbar” incluyen las de apoyo a la agricultura que distorsionan la producción y el comercio. El valor de esta medida debe ser cada vez más reducido e incluye todos los apoyos directos a la agricultura que no se encuentran incluidos en “mínimis”.

✓ Finalmente las medidas de la “caja azul” incluyen las ayudas en forma de pagos directos para limitar la producción de los agricultores, así como los programas de desarrollo agrícola y rural de los países en desarrollo<sup>31</sup>.

Un tercer aspecto del carácter general del Acuerdo, es el relacionado con subvenciones a la exportación. Recordemos que esta cuestión ha constituido en nuestro análisis un punto de continua referencia desde el nacimiento del GATT y la frustrada Organización Internacional del Comercio prevista en la Carta de la Habana. Respecto a esta cuestión presentaremos en primer lugar las normas específicas del Acuerdo para pasar a continuación a las denominadas “Medidas anti-elusión (“Anti-circumvention”). En una buena demostración de la existencia de que la OMC constituye un cuerpo coordinado habrían de examinarse también las normas contenidas en el “Acuerdo relativo a Subvenciones y Medidas Compensatorias”, también logrado en esta Ronda y que modifica el anteriormente alcanzado en la ronda Tokio.

En relación con las subvenciones a la exportación el Acuerdo es bien explícito. Su artículo 8 recoge el compromiso de los Miembros de no concederlas salvo que estén en conformidad con el Acuerdo y los compromisos de su lista. En orden a aclarar esta norma. Se enumera los tipos de subvenciones a la exportación que quedan sometidos a los compromisos de reducción.

✓ Las subvenciones directas que se describen como “el otorgamiento por los gobiernos o por organismos públicos, a una empresa, a una rama de producción, a los productores de un producto agropecuario, a una cooperativa a otra asociación de tales productos o a una entidad de comercialización de subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie supeditadas a la actuación exportadora”.

---

<sup>29</sup> Julieta Evangelina Sánchez Cano: “Comercio agrícola y las subvenciones de Estados Unidos y la Unión Europea: sus repercusiones en México y Brasil”. Universidad de Juárez del Estado de Durango, 2010.

<sup>30</sup> En la búsqueda del perfeccionamiento de los conceptos que iniciara la OCDE esta institución ha señalado los de “estimación de ayuda a los productores”, “estimación de ayuda a los servicios de interés general y “estimación de ayuda al consumidor” y “estimación de ayuda total”. La caja verde incluyó los conceptos relacionados con la ayuda a los productores.

<sup>31</sup> Encontraremos estos términos en la consideración de las subvenciones a la exportación, tanto en este acuerdo como en el general sobre subvenciones.

✓ Pagos por exportaciones financiados por acciones públicas (exista o no un cargo para las cuentas públicas) incluyendo los pagos financieros por medio de un derecho sobre el producto. El Acuerdo describe este concepto del modo siguiente: “pagos a la exportación de productos agropecuarios financiados en virtud de medidas gubernamentales, entrañen o no un adeudo en la contabilidad pública, incluidos en pagos financiados con ingresos procedentes de un gravamen impuesto al producto agropecuario de que se trate a un producto agropecuario del que se obtenga el producto exportado”.

✓ Subvenciones para reducir el coste de marketing de las exportaciones, incluyendo los de manipulación y mejoramiento, así como los costes del transporte internacional. El Acuerdo precisa el concepto de la siguiente forma: “el otorgamiento de subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios (excepto los servicios de asesoramiento y promoción de exportaciones de amplia disponibilidad) incluidos los costos de manipulación, perfeccionamiento y otros gastos de transformación, y los costos de los transportes y fletes internacionales”.

✓ Gastos de transporte interior y de fletes en términos más favorable que para el transporte doméstico, si está proporcionado por el gobierno. Los conceptos específicos del Acuerdo alude a “las tarifas de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación establecidos o impuestos por los gobiernos de las condiciones más favorables que para los envíos internos.

✓ Las subvenciones a productos agropecuarios supeditados a su incorporación a productos exportados.

Según lo dispuesto en el Acuerdo (artículo 33) ningún Miembro “otorgará subvenciones a la exportación de las antes enumerada respecto a los productos o grupos de productos agropecuarios especificados en el lugar correspondiente de su lista de concesiones)<sup>32</sup>. A diferencia de las listas relativas a la MGA esta parte de la lista está desagregada y se encuentra establecida en ella un máximo de gasto anual y niveles de volumen para veintidós diferentes categorías de producto<sup>33</sup>.

Los compromisos de reducción de subvenciones a las exportaciones se refieren tanto a las cuantías monetarias como a las cantidades exportadas. El acuerdo de modalidades al que nos referimos anteriormente en el período de seis años para la implementación del Acuerdo establece que los países Miembros desarrollados habrán de reducir más gastos en este orden a un nivel un 36% por debajo de los niveles monetarios existentes en el período base 1986- 1990 y a reducir las cantidades que se benefician de las subvenciones en un 21%. Para los países en desarrollo las cifras son de un 24% y un 14% respecto a los conceptos indicados. y todo ello a lo largo de un período de diez años. Al igual que ocurría con los conceptos de arancelización y de medidas internas a los países aún menos desarrollados no se les aplican los compromisos.

Por razones de limitación de espacio de esta comunicación hemos de señalar que no llevamos a cabo un desarrollo completo de los puntos anteriores, de los contenciosos a que ha dado lugar su aplicación y un amplísimo conjunto de cuestiones forman parte de la literatura disponible.

---

<sup>32</sup> Exactamente en la sección II de la parte IV de su lista correspondiente.

<sup>33</sup> Trigo y harina de trigo, arroz, aceite vegetal, manteca, leche descremada en polvo, carne de vacuno, vino, tabaco, como los principales conceptos incluidos.

## VI.-

En el último epígrafe presentaremos una valoración de las principales características de la evolución de la consideración en el sistema internacional de la ordenación del comercio del relativo a productos agrícolas y también una mención mínima a las nuevas cuestiones que se plantean en el mismo.

a) Sin duda el primer logro importante de la Ronda ha sido la extensión al comercio de productos agrícolas de la regla básica del GATT como es la utilización de los derechos arancelarios como instrumento de protección. Con el proceso de arancelización han quedado prohibidas las medidas no arancelarias y el hecho de consolidar los aranceles resultantes en la práctica totalidad y para todos los países de las posiciones de un arancel ha sido bienvenido. Pero y así lo señalan Josling et al el tema no ha sido completo pues se “muestran altísimos niveles de protección en los aranceles consolidados” y removerlos ha de constituir una tarea imprescindible para los años posteriores; sin embargo ha de subrayarse a que estos derechos arancelarios constituyen un fundamento sólido para las negociaciones futuras.

b) El Acuerdo de Agricultura también se ha preocupado de las subvenciones a la exportación, aunque no se llegase a su prohibición total como aspiraban a conseguir los países que forman el grupo Cairns. Para Josling et al “de forma similar a la que el proceso de arancelización ha revelado las condiciones insatisfactorias para el acceso a los mercados se ha podido comprobar el uso de tales subvenciones e iniciar un proceso de cuantificación”. En buena medida ello ha eliminado la amenaza de una nueva “guerra de subvenciones”, aunque las cifras de compromiso de reducción (36% en gasto y 21% en volumen para los países desarrollados) no hayan significado el final de las subvenciones.

c) Para Josling et al. (op cit. p. 219) “la negociación de restricciones sobre las políticas agrícolas nacionales de las partes contratantes del GATT ha constituido una gran innovación de la Ronda”, aunque sus efectos no hayan sido tan importantes como algunos hubiera deseado. Recordemos que las ayudas a la producción han sido encuadradas en tres grupos (o cajas según la definición del Acuerdo) y lógicamente afectan de forma distinta a los países que las han utilizado; pero, aún con sus limitaciones, constituye en la opinión de los autores citados “un importante primer paso en el camino de conseguir un control internacional de las políticas nacionales en esta materia”. La distinción entre políticas aceptables y las que proceden distorsiones podría definir así, de una manera simplificada, los resultados alcanzados.

d) Finalmente, de forma paralela al Acuerdo de agricultura, el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias ha establecido un conjunto de reglas mejoradas.

Junto a esta primera y elemental valoración los autores que comentan los resultados de la Ronda Uruguay se han preocupado también de otras cuestiones de interés para nuestros propósitos. Entraremos en su examen antes de exponer sobre la base de las documentaciones presentadas por los países y/o elaboradas por la secretaria de la OMC la que constituye la historia de lo ocurrido desde 1996 en esta área. Así cabe destacar en primer término un conjunto de lecciones distinto a los Acuerdos alcanzados que pueden deducirse del desarrollo de la Ronda

especialmente en sus fases negociadoras. De esta forma se ha remarcado que las “negociaciones podrían considerarse como una fase del proceso iniciado a mediados de la década de los 1950 para enfrentarse a los problemas sistemáticos del comercio agrícola”.

Han subrayado Josling et. al -en opinión que compartimos -que las primeras rondas de negociaciones del GATT el intento fracasarían por la falta de voluntad primero de Estados Unidos y más tarde del Mercado Común Europeo por someter sus programas agrícolas nacionales -y lo que es aún más importante para nuestro estudio: sus consecuencias internacionales- a ninguna disciplina del GATT. Se ha subrayado así que, por primera vez, la Ronda Uruguay condujo a las políticas de las grandes potencias agrícolas, así como las de otros países hacía, una estructura de reglas y de obligaciones cuantitativas.

Esta Ronda, como por otra parte debe deducirse de las anteriores, es un reflejo de las situaciones económicas y políticas que se han manifestado -y de ello han sido testigos los cuatro primeros epígrafes- a lo largo de las décadas estudiadas. Se ha subrayado que el paradigma de la liberalización económica en todo el mundo industrializado y -lo que es más importante- su adopción por parte de muchos países en desarrollo como un requerimiento previo para su crecimiento, a la vez que su triunfo sobre el modelo de planificación central han proporcionado el campo necesario para incorporarlo a las políticas comerciales.

Debe subrayarse también las modificaciones internas en las políticas agrarias de los principales países exportadores. Así, el acuerdo implícito tradicional de las áreas rurales y urbanas, a saber que los gobiernos debía proporcionar mercados y precios agrícolas estables para los productos agrícolas a cambio de estabilidad y apoyo electoral se rompería en los 1980. En un nuevo paradigma se reconocía que los objetivos sociales y medioambientales asociadas al apoyo a la agricultura podía divergir de la manipulación en los mercados de mercancías. Asociada a esta idea debe desarrollarse también la situación de los mercados mundiales<sup>34</sup> cuyas oscilaciones harían más necesario el establecimiento de reglas predecibles y estables características del sistema GATT-OMC.

De todo ello -en el año 1996- se deducía la necesidad de continuar el esfuerzo realizado en la Ronda Uruguay hacía un sistema con las características señaladas que permitiese a los países desarrollar su potencial agrícola dentro de un entorno transparente. En este orden tal tarea había de llevarse a cabo junto con otros desarrollos del sistema comercial multilateral entre los que han señalado la incorporación de nuevos miembros de la OMC (que aumentarían de los 130 firmantes del Acuerdo de Marrakech a los más de 150 pocos años después), la consideración de nuevos temas es la agenda de la OMC (así en 1996, fecha en que se celebra la Conferencia Ministerial de Singapur se incorporarían a las tareas de la OMC cuestiones relacionadas con las inversiones internacionales, la defensa de la competencia, la consideración de las normas laborales principalmente), así como la expansión de los acuerdos regionales que abrirán de nuevo la polémica multilateralismo-bilateralismo. Todo ello se considera a continuación. Subrayamos

---

<sup>34</sup> Los precios elevados de las materias agrícolas de los primeros 1950 dieron nacimiento a los excedentes de la segunda mitad de esa década. El ciclo se repetiría en los 1970 y 1980. El acceso a las importaciones fue un tema importante cuando los precios eran bajos pero desapareció cuando los precios mundiales crecieron. Una nueva bajada a mediados de los 1980 haría que resultase impensable una nueva ronda para muchos países exportadores, pero los precios más elevados de los últimos 1980 modificarían las propuestas de la Ronda Uruguay, modificando la necesidad de acciones a corto plazo para apoyar a los mercados mundiales y permitiendo que los enfoques se dirigiesen a plazos más largos.



como últimas consideraciones algunas reflexiones sobre nuevos problemas que se presentan en el comercio de productos agrícolas:

La situación internacional que constituye el macroentorno en el que se desarrollan los aspectos de la vida que requieren una cierta ordenación internacional, el establecimiento pactado de reglas negociadas, de forma similar a como se ha llevado a cabo desde la frustrada creación de la OIC experimentaba a fines de los 1980 unas transformaciones que no podían dejar de tener su influencia en la regulación de comercio. Una enumeración no exhaustiva pondría de manifiesto como temas a considerar la finalización de la guerra fría, con la caída del sistema de economías de planificación central, el incremento de las preocupaciones medioambientales y la tendencia a la creación o expansión de asociaciones regionales destinadas a estimular inversiones y comercio y en definitiva proseguir por nuevas vías los caminos del desarrollo económico. Tales modificaciones, recogidas de esta manera sucinta no puede dejar de hacer sentir su influencia en la estructura del comercio internacional y en su regulación.

Se ha recordado que las primeras reglas del GATT habían sido establecidas en el período de la post guerra con el predominio de las potencias occidentales y especialmente de Estados Unidos y el Reino Unido. Tales reglas se irían extendiendo de forma gradual a otros países de órbita no comunista. Debemos recordar que las relaciones comerciales reflejarían en las décadas de los 1960-80 el equilibrio de poderes de la guerra fría. La aparición de nuevos estados nacidos a la independencia no había modificado esta tendencia. Pues bien, cuando la situación de guerra fría finaliza se abre un conjunto de nuevas perspectivas para el establecimiento de relaciones con países hasta entonces poco activos en los intercambios comerciales, que en buena parte se habían restringido para evitar transferencias de tecnología. De esta manera países que pertenecían a la órbita soviética formarán parte del sistema GATT-OMC.

En la época empiezan a recibir un impulso considerable otras cuestiones como las relacionadas con el medio ambiente<sup>35</sup>. Desde el punto de vista de los objetivos de este trabajo hemos de destacar el nexo regulación comercial- regulaciones medioambientales. En ello cabe iniciar distintos aspectos. Uno de ellos, fomentado especialmente por grupos ecologistas de los Estados Unidos, es la idea de que el comercio puede tener efectos negativos sobre el medio ambiente. Los indicados grupos ecologistas presionan de manera muy fuerte sobre las definiciones políticas para limitar las tendencias a la liberación comercial. Pero sin duda de mayor importancia operativa es la interrelación de políticas de defensa medioambiental (por ejemplo, la existencia de acuerdos de defensa de especies en peligro de extinción) con el comercio de los aspectos afectados (especialmente animales y plantas).

En este orden, una cuestión de indudable importancia es la efectividad de las medidas adoptadas por algunos países para la defensa de algunos de los aspectos del medioambiente, que en ciertos casos afectan al comercio (prohibiciones del referido a ciertas especies, control de las importaciones (exportaciones por medio de licencias, etc.). Cuestiones tan interesantes como la eficacia de normas legales de un país en su aplicación a productos conseguidos en territorios distintos a los de su

---

<sup>35</sup> Véase la obra E. CUENCA "Organización Económica internacional" para situar a la historia relacionada con esta preocupación.

soberanía dieron lugar a contenciosos muy sonados en la relación de casos sometidos al sistema de solución de diferencias del sistema comercial<sup>36</sup>.

Otro tema que en este orden se ha planteado, suscitando la necesidad de llegar a crear un instrumento similar a los incorporados al sistema GATT-OMC con la creación de un posible Acuerdo en el que se deriva de la utilización de medidas medioambientales como barreras al comercio. Las discusiones sobre estas medidas por parte especialmente de países desarrollados han planteado la necesidad de estudiar lo que se ha denominado “dumping” ecológico y las medidas antidumping que al respecto han adoptado diversos países.

Recordemos que, de una manera oficiosa, las cuestiones relacionadas con la relación comercio-medioambiente se plantearon en la Ronda Uruguay especialmente tras la finalización de la Conferencia de Rio de 1992 y su Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La OMC ha creado al respecto un Comité de Comercio y Medio Ambiente cuyos trabajos han permitido una cierta identificación de los problemas, pero que se encuentran lejos de ofrecer un resultado final de forma similar al tratamiento que en la OMC habrían de recibir otros temas como la relación entre medidas comerciales y medidas de defensa de la competencia y los temas relacionados con las normas laborales y la posibilidad de utilizar medidas comerciales para hacerlas más efectivas<sup>37</sup>.

Pero es sobre todo un conjunto de cuestiones relacionadas con el comercio agrícola la que nos han llamado la atención en los estudios de los años de los años 1996-2000. Su enunciado adoptado por Josling et al (pp. 233 y ss) indica “la naturaleza cambiante del comercio agrícola” y se define señalando que el “comercio de bienes agrícolas esta cambiando a lo largo del tiempo, de tal manera que aumenta su importancia en el sistema comercial multilateral”. Esta definición, sobre todo al compararla con las situaciones descritas en los primeros epígrafes de este trabajo nos ha llamado poderosamente la atención y nos ha forzado a examinar las razones de fondo de la misma.

Para muchos autores hasta hace poco era fácilmente posible “situar a los productos agrícolas entre los que forman el grupo reducido de bienes comerciables, pero basados en una localización”. Tales bienes estarían en relación con las condiciones de suelo y de clima, si bien la característica señalada de “localización” sería menos específica que la de los minerales. Y se describe desde un punto de vista económico que el proceso de producción agrícola presenta economías de escala relativamente reducidas. Así, producir en localizaciones distintas (sourcing out) era excepcional (quizá con la excepción de los ganados).

El comercio entre países se basaba en los productos de agricultura templada (como en otras ocasiones hemos señalado se centraba en cereales, lácteos, carne y azúcar. Tradicionalmente su producción y comercio no atraían inversiones internacionales significativas. Pero las cosas han cambiado y el comercio en productos diferenciados (entre los que cabe citar los procesados en los que se incluyen frutos y productos hortícolas) se ha hecho cada vez más importantes, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. A diferencia de los productos tradicionales “los productores de estos nuevos bienes pueden desarrollar ventajas

---

<sup>36</sup> Aunque por razones de espacio no podemos dedicarle una atención especial han de citarse los casos del contencioso atún-delfín que enfrentaría los Estados Unidos y Ciudad de México y el tratamiento de los productos sometidos a manipulación genética (los OGM).

<sup>37</sup> Son cuestiones de carácter general planteadas por distintos autores en los primeros años de la OMC. Tienen un contenido no exclusivamente relacionado con el comercio de productos agrícolas, pero no podíamos dejar de hacer una referencia a los mismos de este subepígrafe.

comparativas realizando inversiones en otros países; pueden comerciar resaltando calidad y denominaciones.

Las normas públicas que afectan a la calidad y a la seguridad de los productos se han ido haciendo cada vez más importante, y de forma similar a otros productos adquieren importancia la tecnología en su producción y en su gestión. Se podría hablar así de un sector que busca nuevas habilidades y que pretende conseguir puentes de confianza en materias primas que serán transformadas y ello en muy distintas fuentes y no debe dejar de señalarse que muchas materias agrícolas están adquiriendo usos muy distintos<sup>38</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, K.; HAYAMI, Y. (1986): "*The Political Economy of Agricultural Protection*", Allen and Unwin.
- ANDERSON, K. (2010): "*The Political Economy of Agricultural Price Distortions*", Cambridge..
- ATAMAN, H.; BEGHIN, J. (eds. 2005): "*Global Agriculture and the Developing Countries*", The World Bank.
- CAVIEDES CONDE, A.A. (2012): Tesis doctoral en elaboración. Universidad de Alcalá.
- CUENCA GARCÍA, E. (2004): "*Organización Económica Internacional*", Pearson.
- DAM, K.E. (1970): "*The GATT: Law and International Economic Organization*", University of Chicago Press.
- GATT: Serie IBDD desde 1954 hasta 1995.
- HABERLER, G. (1958): "*Las Tendencias del comercio Internacional*", GATT Ginebra.
- HOEKMAN, B. Y KOSTECKI, M. (2009, 3ª ed.): "*The Political Economy of the World Trading System*", Oxford University Press.
- HUDEC, R. (1975): "*The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*", Praeger.
- IRWIN, H. (2012): "*Trade Policy Disaster: Lessons From the 1930's*", Massachusetts Institute of Technology.
- JACKSON, J.: (1965): "*World Trade and the Law of GATT*", Indianápolis Bubbs-Merrill.
- JOSLING, T.E.; TANGERMAN, S. Y WARLY, T. (1986): "*Agriculture in the GATT*", MacMillan Press.
- MCMAHON, J. (2005): "*Agriculture*" en la obra editada por Macrory, Appleton y Plummer, Springer.

---

<sup>38</sup> Un ejemplo relativamente reciente es el aprovechamiento del maíz, elemento tradicional de la alimentación mejicano, para la producción de biocombustibles. Para examinar las consecuencias de estos procesos la tesis doctoral de Julieta Evangelina Sánchez Cano.

- MCMAHON, J. y GEBOYE, M. (2012): “*Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement*”, Edward Elgar.
- MATSUSHITA, M.; SCHOEMBAUM, T. y MAVROIDIS, P. (2003): “*The World Trade Organization: Law, Practice and Policy*”, Oxford University Press.
- OECD (1982): “*Problems of Agricultural Trade*”, Paris.
- OECD (1994): “*Agricultural Policies, Markets and Trade*”, Paris.
- ORDEN, D.; BLANDFORD, D. y JOSLING, T. (2011): “*WTO Disciplines on Agricultural Support*”, Cambridge University Press.
- PETERSMANN, E.U. (1986): “*The EEC as a GATT Member*”, Kluwer Law.
- SANCHEZ CANO, J.E. (2010): “*Comercio Agrícola y las Subvenciones de Estados Unidos y la Unión Europea: sus repercusiones en México y Brasil*”, Universidad de Juárez del Estado de Durango, México.
- STEWART, T.P. (1986): “*The GATT Uruguay Round: A Negotiating History 1986-1992*”, Kluwer.
- UNCTAD (1989): “*Uruguay Round: papers on selected issues*”, New York.
- UNCTAD (1994): “*The Outcome of the Uruguay Round: An initial assesment*”, New York.
- WTO: Documentación sobre negociación y acuerdos de la Ronda Uruguay, especialmente el texto del Acuerdo de Agricultura ([www.WTO.org](http://www.WTO.org))
- WTO: página web de negociaciones sobre agricultura ([http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/negoti\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm)).