

EL CONFLICTO AGRICOLA ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNION EUROPEA A LA LUZ DE LA RONDA URUGUAY

Por ROMUALDO BERMEJO GARCIA (*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. EL GATT Y LA AGRICULTURA.—2. LA RONDA URUGUAY, LA AGRICULTURA Y LA REFORMA DE LA PAC: 2.1. *La «Ronda Agrícola»: el desarrollo inicial de las negociaciones.* 2.2. *El «Documento Dunkel»:* A) Acceso a los mercados. B) Ayuda interna. C) Competencia de las exportaciones. D) Medidas sanitarias y fitosanitarias. 2.3. *La reforma de la PAC.*—3. EL PREACUERDO DE BLAIR HOUSE: 3.1. *Ayuda interna.* 3.2. *Subvenciones a la exportación.* 3.3. *Cláusula de paz.* 3.4. *Oleaginosas y productos sustitutivos de cereales.*—4. LOS PITOS Y APLAUSOS AL PREACUERDO DE BLAIR HOUSE.—5. EL ACUERDO DEFINITIVO SOBRE AGRICULTURA DE DICIEMBRE DE 1993.—CONCLUSIÓN.

INTRODUCCION

Es de todos conocido que la agricultura ha sido un sector económico descuidado, por no decir olvidado, en algunos países y mimado en otros. En el primer caso, es obvio que se ha considerado a este sector como símbolo de subdesarrollo y de pobreza, mientras que la industria era vista como el germen del desarrollo. Al margen de que pueda haber en esta tesis una cierta dosis de verdad, no conviene ignorar que el comercio agrícola representa un poco más del 10% del comercio mundial (un 40% en 1950) y que son los países industrializados (Estados Unidos, Unión Europea, Canadá, Australia, etc.) los mayores productores y exportadores de alimentos, sin que esto im-

(*) Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de León.

plique que no haya excepciones como es el caso sobre todo de Argentina, país en el que el sector agropecuario sigue siendo uno de los componentes claves de la economía de este país. En estas condiciones, no es extraño pues que en el diálogo (o confrontación) Norte-Sur se hable contundentemente del poder alimentario (food power), otorgando así a la agricultura no sólo una importancia económica, sino también política y estratégica (1).

En este contexto, no conviene tampoco ignorar el oligopolio que mantienen sobre el comercio internacional de cereales las cinco grandes empresas transnacionales (la Cargill, la Bunge, la Continental Grain, la Louis Dreyfus y la Cook Industries) que pueden aterrorizar el planeta al dominar diabólicamente la ley de la oferta y la demanda en las principales plazas bursátiles de cereales del mundo, como son Chicago, Winnipeg, Sidney y Londres.

Estos elementos revelan que la susceptibilidad de una buena parte de los Estados, que yo denominaría serios, en materia agrícola está justificada y esto explica el hecho de que los productos agrícolas, a pesar de que en teoría hayan estado regidos por las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1947, hayan escapado sin embargo a su disciplina. El mismo razonamiento, aunque más matizado, cabe realizar con el trato que la Comunidad Europea otorgó a este sector sobre la base de la Política Agrícola Común (PAC), trato que sólo puede ser calificado de privilegiado.

Sobre la base de estas premisas, es obvio que los intereses de los Estados Unidos y de la Unión Europea iban a ser contradictorios por lo que el conflicto agrícola entre los dos colosos estaba garantizado.

1. EL GATT Y LA AGRICULTURA

El GATT fue un célebre «accidente histórico» que surgió del fracaso de la Carta de La Habana, sobre la base del Protocolo de Aplicación Provi-

(1) A este respecto, cf. ALAQUI ASSIA, Bensalah, *La sécurité alimentaire mondiale*, París, LGDJ, 1989, 429 pp. CLERMOND, Edmond de, «Une arme politique de choc: l'alimentation», *Le Monde Diplomatique*, septembre 1975, p. 9; COULOMB, Pierre, y NALLET, Henri, «Le règne des conglomerats céréaliers», *Le Monde Diplomatique*, mai 1980, pp. 16-17; MACNAMARA, Robert S., *Une vie meilleure pour deux milliards d'hommes*, París, Denoël, 1973, 230 pp.; TURKIE, Selim, «Efficacité et limites de l'arme céréalière», *Le Monde Diplomatique*, mars 1980, pp. 1 y 4; MORGAN, Dan, *Les géants du grain. Une arme plus puissante que le pétrole: le commerce international des céréales*, París, Fayard, 1980, 317 pp.

sional del 30 de octubre de 1947 elaborado por 23 países, con el fin de llevar a la práctica las disposiciones del capítulo IV de la citada Carta de La Habana, entrando en vigor el 1 de enero de 1948 (2). Ha de resaltarse que nueve de los veintitrés países que aceptaron provisionalmente el Acuerdo General reunían aproximadamente el 80% del comercio mundial (3).

Si se examinan las características de los países que aceptaron el Acuerdo General se puede comprobar que muchos de ellos son o bien grandes países productores y exportadores (Estados Unidos, Australia, Canadá y Francia), o bien grandes países productores y consumidores (Brasil, China, India, Reino Unido). Por esto, resulta sorprendente que los productos agrícolas recibieran en el marco del GATT un estatuto específico que les ha mantenido hasta el Acta Final de la Ronda Uruguay al margen de la liberalización de los intercambios comerciales, y todo ello a pesar de la filosofía librecambista que reinaba en el Acuerdo. Esto quiere decir que el Acuerdo General acepta en ciertas condiciones un cierto proteccionismo agrícola, tal y como era normal en esos momentos en los países industrializados después de 1945, con el fin de satisfacer el objetivo de la autosuficiencia alimentaria, objetivo que se había convertido para algunos países en algo primordial después de las privaciones de la guerra.

Partiendo de estas premisas, el GATT deja un gran margen de manobra a las Partes contratantes a la hora de adoptar sus políticas agrícolas, autorizando además que un Estado adopte temporalmente ciertas prohibiciones o restricciones a la exportación «para prevenir o remediar una escasez aguda de producto agrícola o pesquero... cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales...» (4). Otra disposición del

(2) Para un estudio más completo sobre estas negociaciones, Cf. BERMEJO GARCÍA, Romualdo, *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*. Madrid, Cívitas, 1990, pp. 21 y sgs.; y MARÍA AVILA, Antonio, CASTILLO URRUTIA, Juan A. y DÍAZ MIER, Miguel A., *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*. Madrid, Tecnos, 1994, pp. 38-39.

(3) Cf. *Operation of the Trade Agreement Program*. U.S. Tariff Commission, Washington D.C., 1984, p. 7

Los 23 países eran: Australia, Bélgica, Brasil, Birmania, Canadá, Ceilán, Chile, China, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Holanda, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Paquistán, Reino Unido, Rodesia del Sur, Siria, Suráfrica y Estados Unidos.

(4) Estos límites son muy amplios, como lo demuestra el texto del artículo XI párrafo 2.c al señalar:

«Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes:

Acuerdo General aplicable a la agricultura es el artículo XVI párrafo 3 relativa a las subvenciones a la exportación de productos básicos, en donde se establece que si una Parte contratante concede directa o indirectamente una subvención que tenga por efecto aumentar la exportación de un producto básico, «esta subvención no será aplicada de manera tal que dicha Parte contratante absorba entonces más de una parte equitativa del comercio mundial del producto de referencia...».

En este marco es fácilmente comprensible la generosidad con que el GATT ha tratado a los Estados cuando éstos han invocado la necesidad de establecer restricciones cuantitativas o a la hora de conceder subvenciones de todo tipo. Pero también es cierto, y esto ya es más grave, que el GATT ha aplicado muy a la ligera las excepciones y derogaciones previstas en el Acuerdo General, llegando incluso a aceptar ciertas situaciones tácitamente como fue el caso de la Política Agrícola Común (5). Todo

c) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importa éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:

i) restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser vendido o producido o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado; o

ii) eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar o, de no haber producción nacional importante del producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado...; o

iii) restringir la cantidad que pueda ser producida de cualquier producto de origen animal cuya producción dependa directamente, en su totalidad o en su mayor parte, del producto importado, cuando la producción nacional de este último sea relativamente desdeñable.»

Como se puede comprobar, en esta disposición reina la ambigüedad más absoluta. ¿Qué se entiende por producto similar? ¿Qué es una producción desdeñable?

(5) A este respecto, cabe señalar que los Estados Unidos obtuvieron derogaciones a las cuotas que regían ciertas importaciones de productos como el azúcar y la carne bovina en 1955, mientras que la aceptación «tácita», ya que nunca expresa, de la Política Agrícola Común por las Partes contratantes, se intercambiò por la libre entrada de las oleaginosas y los productos sustitutivos de los cereales en el mercado comunitario. Hay que señalar que en 1957, a raíz del Tratado de Roma, los Estado Unidos estimaron que el artículo 40 que prevé el establecimiento progresivo de una Política Agrícola Común, el artículo 44 que permite el establecimiento de un sistema de precios mínimos y el artículo 45 que establece que «los intercambios se desarrollarán mediante la celebración de acuerdos o contratos a largo plazo entre Estados miembros importadores y exportadores» eran incompatibles con las

esto llevó poco a poco a que la mayoría de los intercambios agrícolas escaparan a las reglas del GATT, como se comprobó en el inicio de las negociaciones de la Ronda Tokio en 1973 (6). Esta situación llevó a los Estados a establecer múltiples derogaciones, como imposiciones variables, acuerdos de autolimitación o subvenciones a las exportaciones, que nunca fueron bien dominados por el GATT. Estas dificultades condujeron a la aparición de numerosos litigios agrícolas, particularmente entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea, muchos de los cuales no pudieron ser resueltos de forma satisfactoria. En estas circunstancias, los países industrializados se volcaron en vastos programas de apoyo a la agricultura, lo que desvirtuaba no sólo la letra, sino también el espíritu del Acuerdo General. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) estimó que el coste directo de estas medidas de apoyo a la agricultura representó una cantidad de 180.000 millones de dólares por año entre 1984-1986, o sea, alrededor del 40% de la renta de los agricultores (7).

En este contexto, el proteccionismo agrícola reinó por doquier, condicionando así el éxito de las políticas de modernización agrícola que todos los países industrializados elaboraban inspirándose del modelo americano. Además, estas circunstancias llevaron a las Partes contratantes a abordar los intercambios agrícolas en el marco del GATT en una doble dirección. Por un lado, se acentúa la sectorialización para dos productos bien determinados que fueron objeto de acuerdos en el marco de las negociaciones de la Ronda Tokio: se trata de los productos lácteos y de la carne bovina. En cambio, se asiste con relación a los otros productos a un gran esfuerzo por introducirlos en el marco general del sistema comercial multilateral. Esto implicaría, por supuesto, el sometimiento de las res-

disposiciones del GATT. A este respecto, cf. LACHARRIERE (DE), Guy, «L'examen par le GATT du Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne». *Annuaire français de droit international*, 1958, pp. 621 y sgs.

(6) Cf. FLORY, M., «Chronique de droit international économique». *Annuaire français de droit international*, 1983, p. 578.

(7) Estas subvenciones representaban 28,3% de la producción en Estados Unidos; 39,1% en Canadá; 14,5% en Australia; 22,5% en Nueva Zelanda; 68,9% en Japón; 35,3% en Austria; 40,1% en las Comunidades Europeas. Entre los diversos sectores, ha sido el sector lácteo el más subvencionado. Así, la ayuda acordada ha representado 1.400 dólares por vaca aproximadamente en Estados Unidos y en Europa. Cfr. WINGLEE, Peter, «Les politiques commerciales agricoles des pays industrialisés», *Finances et Développement*, núm. 1, 1989, p. 9.

tricciones comerciales agrícolas a las reglas comunes del GATT o la elaboración de nuevas reglas compatibles con la filosofía libre cambista del Acuerdo General (8).

Hay que resaltar sin embargo que, dentro de esta dinámica proteccionismo-librecambismo, algunos Estados se inclinaban más por uno de estos conceptos que por el otro (9), defendiéndolo en los foros internacionales. Tal fue el caso en el inicio de las Negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Tokio en 1973 entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea. En efecto, por un lado los Estados Unidos insistían en una liberalización del comercio de los productos agrícolas, mientras que la CEE deseaba estabilizar el comercio agrícola por medio de acuerdos que regularan la materia, asegurando una renta más o menos elevada a los agricultores y preservando la existencia de la Política Agrícola Común. Estas diferencias de fondo iban a tener como corolario serias divergencias sobre los procedimientos a seguir durante las negociaciones, ya que los Estados Unidos consideraban que los productos agrícolas y los industriales debían tener el mismo trato y las mismas soluciones a la hora de establecer derechos arancelarios, subvenciones u otros elementos, reconociendo sin embargo que, en ciertas ocasiones, las características especiales de los productos agrícolas justificaban acordarles un trato especial. Para la CEE, en cambio, la agricultura tenía unas características específicas de las del sector industrial y debía ser examinada aparte, buscando soluciones que permitieran encuadrar los mercados por medio de acuerdos sobre los precios, subvenciones, reservas, etc. (10). Hay que señalar que, a pesar de todo, fue en el momento de la conclusión de las negociaciones de la Ronda Tokio en abril de 1979 cuando los Estados Unidos aceptaron no poner más en duda los fundamentos y la legitimidad de la Política Agrícola Común, después de haber propuesto el que se creara en el seno del GATT un «marco multilateral para la agricultura», proposición que, por supuesto, se dejó para mejores tiempos.

Estas disensiones entre los dos grandes productores y exportadores mundiales iban a continuar en la década de los ochenta de forma más

(8) Cf. FLORY, Th., «L'évolution des régimes juridiques du GATT depuis les Accords du Tokyo Round de 1979». *Journal du droit international*, 1986, pp. 336-337.

(9) A este respecto, cf. «Agriculture, semer l'avenir». *Projet*, núm. 234, été 1993. Este número de la revista citada está dedicado a estas cuestiones agrícolas.

(10) A este respecto, cf. el Informe del Director General del GATT *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*. GATT, Ginebra, 1979, p. 25.

aguda, teniendo por efecto que el comercio de los productos agrícolas escapara casi íntegramente al marco jurídico del GATT, sin estar además sometido a ninguna otra reglamentación internacional. En este panorama tan salvaje, no es de extrañar pues que la agricultura se convirtiera en uno de los nudos gordianos de la Ronda Uruguay, de forma que el éxito o fracaso de la Ronda se supeditó al establecimiento de un consenso sobre el sector agrícola. Este consenso agrícola estaba condicionado evidentemente a un acuerdo entre las dos grandes potencias de la Ronda en materia agrícola, los Estados Unidos y la Unión Europea.

2. LA RONDA URUGUAY, LA AGRICULTURA Y LA REFORMA DE LA PAC

La década de los 80 ha conocido no sólo los más grandes acontecimientos políticos y estratégicos de la posguerra, sino también el desencadenamiento de uno de los movimientos más potentes de las reformas económicas contemporáneas: la Ronda Uruguay.

En efecto, el GATT fue un hito importante en la historia económica mundial al establecer una reglamentación internacional que iba a ser posteriormente desarrollada en las negociaciones comerciales multilaterales, algunas de las cuales han sido calificadas en virtud de su importancia de «Rondas» (11).

Pero el comercio mundial conoció grandes cambios a partir de 1980, como el incremento en el comercio internacional de los nuevos países industrializados, una importancia cada vez mayor del Japón y una creciente tendencia hacia el regionalismo, e incluso el bilateralismo, a expensas del multilateralismo. Al mismo tiempo, la crisis económica engendró un importante aumento de las medidas proteccionistas (12) y grandes desequili-

(11) Cf. BERMEJO GARCÍA, R., *Comercio internacional y sistema monetario*. Op. cit., pp. 36-37.

(12) En torno al proteccionismo agrícola es interesante resaltar lo expresado por el Secretario de Relaciones Internacionales de la República Argentina, L. Alieto ALDO GUADAGMI, quien a este respecto ha señalado lo siguiente:

«Hoy el comercio agrícola representa un décimo del comercio mundial; sin embargo, nunca fue sujeto a la disciplina liberalizadora del GATT. Es así como en casi todos los PI el Estado interviene activamente en esta actividad, con subsidios y diversas medidas proteccionistas. La CEE castiga a sus consumidores con precios

brios macroeconómicos, como los déficit récord obtenidos en las balanzas comerciales de algunos países. A estas causas hay que añadir, con Miguel Angel Díez Mier, que efectivamente «habían ido surgiendo en el mundo unos esquemas y situaciones comerciales distintos a los de años anteriores (nuevas formas de comercialización, nuevos temas en la vida internacional, como el comercio de servicios)» que venían a exigir una nueva regulación internacional (13). Fue precisamente en este panorama de crisis, y con el fin de dar la respuesta adecuada (14), cuando se convocó una nueva ronda de negociaciones comerciales que se inició el 20 de septiembre de 1986 en Punta del Este (Uruguay), denominada comúnmente «Ronda Uruguay» (15). Hay que resaltar que el lanzamiento de una nueva serie de negociaciones comerciales constituía desde los inicios de los años 80 uno de los principales ejes de la política comercial de los Estados Unidos, conscientes de su crisis económica interna y de su falta de

agrícolas muy altos, con barreras que aíslan a sus ocho millones de agricultores de las fuerzas del libre comercio: Japón y Corea exhiben enormes trabas a la importación. Por su parte, Suiza, Canadá y los Estados Unidos también ejercitan prácticas proteccionistas y otorgan generosos subsidios a su productores. Los PI dedican más de 300.000 millones de dólares anuales para subsidios agrícolas (subvenciones de los fiscos más sobrepuestos de sus consumidores).

Por estas razones la liberación del comercio agrícola originaría enormes ganancias en términos de eficiencia asignativa, que significarían más de 35.000 millones de dólares anuales, que se añadirían al ingreso real de los PD, gracias a un incremento en el orden del 20 por 100 del precio de sus exportables agrícolas. Pero lo notable es que las ganancias más grandes beneficiarían a la propia CEE, EE.UU. y Japón. En Europa se produciría un fuerte incremento en el empleo y la producción industrial y bajaría el coste de la alimentación. En Japón se abatirían los precios de la tierra y el coste de los alimentos. En EE.UU. disminuiría el déficit fiscal por la eliminación de los subsidios, mientras que sus exportaciones agrícolas se expandirían alrededor de un 10 por 100 por encima de los actuales 40.000 millones de dólares». Cf. ABC del 24 de febrero de 1992, p. 60.

(13) Cf. de este autor, «La Ronda Uruguay y la PAC». *Papeles de Economía*, núm. 50, 1994, p. 136.

(14) Cf. KIRMAMI, Nheed, «La Ronda del Uruguay: revitalización del sistema global del comercio». *Finanzas y Desarrollo*, 1989, núm. 1, pp. 7-8.

(15) A este respecto, cf. FLORY, Thiébaud, «L'inadéquation du système du GATT et l'Uruguay Round». *Le Trimestre du monde*, 1988, núm. 3, pp. 58 y sgs; GIBS, Murray J., «The Uruguay Round and the International Trading System». *Journal of World Trade Law*, 1987, núm. 5, pp. 5 y sgs.; KHAVAND, Fereydoun A., «Les diplomaties commerciales et l'Uruguay Round». *Le Trimestre du monde*, 1991, núm. 4, pp. 91 y sgs.

confianza a nivel internacional (16). Desde esta perspectiva, la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales comenzó antes de su inicio en la Conferencia ministerial de Punta del Este, ya que bajo la iniciativa de los Estados Unidos, ésta había sido objeto de cuatro años de trabajos previos en el marco de un programa elaborado por los Ministros de las Partes contratantes del GATT el 26 de noviembre de 1982. Esto explica el contenido y el alcance sin precedentes de la Ronda Uruguay.

Como es sabido, la Declaración Ministerial de Punta del Este (17) manifestaba sus objetivos globales y específicos entre los que cabe citar: una negociación profunda sobre el sector agrícola y textil con el fin de reintegrarlos en el seno del GATT y la elaboración de un nuevo marco jurídico para los llamados nuevos sectores como son los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y el comercio internacional de servicios. En el ámbito específico del sector agrario se pretendía primero, «dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios, mediante la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relaciones con los excedentes estructurales y, segundo, lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afectan al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas». Se trataba pues de lograr una mayor integración de la agricultura en el nuevo marco jurídico comercial internacional (18). La misma Declaración Ministerial establecía también un marco temporal de cinco años para el estudio de estas cuestiones, plazo que por supuesto no se respetó, contribuyendo a esto de forma considerable las negociaciones sobre la agricultura, ya que «en las últimas fases de las negociaciones la «Ronda Agrícola» iba a sustituir a la «Ronda Uruguay» (19).

(16) Cf. PATTERSON, E., «L'Uruguay Round et l'élaboration de la politique commerciale des Etats Unis». In: *Conflicts et négociations dans le commerce international: l'Uruguay Round*. Obra publicada bajo la dirección de P. Messerlin y F. Vellas, París, Económica, 1989, pp. 23-33.

(17) Para el texto de la Declaración, cf. FOCUS, *Boletín de información del GATT*, octubre 1986, p. 106; e *International Legal Materials*, 1986, pp. 1623 y ss.

(18) Cf. FLORY, Th. «Le nouveau régime juridique». In: *La réorganisation mondiale des échanges (problèmes juridiques)*. Colloque de la Société française pour le droit international, Niza 1-3 de junio de 1995.

(19) Cf. *Le Soir* de 7 de diciembre de 1990.

2.1. LA «RONDA AGRÍCOLA»: EL DESARROLLO INICIAL DE LAS NEGOCIACIONES

Es obvio que la reintegración de la agricultura en el marco de la disciplina del sistema comercial multilateral constituyó desde sus inicios uno de los principales objetivos de la Ronda Uruguay. Pero el sector agrícola daría un salto cualitativo importante al convertirse en el eje fundamental de la Ronda, condicionando muchos países los eventuales avances en otros grupos de negociación a que se consiguieran acuerdos previos en la agricultura.

Para dirigir las negociaciones fue creado un Comité de Negociaciones Comerciales con dos grupos subsidiarios: el Grupo de Negociaciones sobre Productos y el Grupo de Negociaciones sobre Servicios. El Grupo de Negociaciones sobre Productos se dividió en 14 subgrupos, uno de ellos dedicado a la agricultura (20). Por otro lado, entre los principios que debían regir las negociaciones hay que mencionar el de la transparencia, el de la globalidad, la búsqueda del equilibrio de concesiones y el de la situación específica de los países en desarrollo.

En el trascurso de la fase inicial de las negociaciones, el Grupo de negociación sobre la agricultura identificó cuatro problemas importantes que afectaban a la liberalización del sector: a) un desequilibrio importante entre la oferta y la demanda de los principales productos agrícolas; b) un proteccionismo creciente a causa de las políticas de ayudas y sostén de los precios que desnaturalizan las reglas de la competencia y los mecanismos de los precios del mercado internacional; c) ausencia de reglas y disciplina en el seno del GATT, lo que promueve la reticencia de numerosos países a aceptar códigos de conducta; y d) medidas sanitarias y fitosanitarias que producen efectos nefastos para el comercio de los productos agrícolas, dificultando o impidiendo las importaciones.

Partiendo de estas premisas, la batalla agrícola empieza con un ataque frontal de los Estados Unidos a la PAC, principal objetivo a neutralizar, y para ello cuentan con el apoyo de los países del Grupo de CAIRNS (21),

(20) A partir de 1989 estos Grupos quedaron reducidos a siete, uno de ellos consagrado a la agricultura.

(21) Este Grupo comprende catorce países desarrollados y en desarrollo exportadores de alimentos, excluidos los Estados Unidos y los países de la CEE. Los países son: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Fidji, Filipinas, Hun-

creado en julio de 1986 en la ciudad australiana que lleva este nombre. Frente a esta situación, la Comunidad adopta una estrategia suave y señala que la Declaración Final evoque no sólo la cuestión de las subvenciones sino también las ayudas directas que otros países, particularmente los Estados Unidos, otorgan a los agricultores. Pronto se vio sin embargo que la Comunidad estaba aislada y que los fundamentos de su defensa eran débiles. En efecto, ya en diciembre de 1988, la disputa entre los Estados Unidos y la Comunidad acaparó la atención en la reunión de «medio camino» que se convocó con el fin de examinar los eventuales avances de las negociaciones comerciales (22). La propuesta inicial estadounidense, denominada «opción cero», preconizaba reducir gradualmente los subsidios a la producción y a la exportación que distorsionan el comercio mundial, hasta eliminarlos en el año 2000, así como facilitar el acceso a los mercados internacionales. Para la Comunidad, esta propuesta resultaba desproporcionada e inequitativa ya que afectaría a 12 millones de agricultores europeos, en comparación con los 2'5 en los Estados Unidos. Por su parte, la Comunidad propuso congelar los subsidios en los niveles de 1984, subsidios que habían sido casi duplicados por ambas partes a partir de esa fecha.

En esta reunión de medio camino estaba previsto también que se convocara una Conferencia para examinar los resultados, convocándose ésta en Ginebra el 7 de abril de 1989. En ella, los negociadores llegaron a una especie de «proyecto-marco» (23) que contenía algunas directrices a seguir, tanto a corto como a largo plazo, en el que se reconoce que las políticas agrícolas deberían ser más sensibles a las señales del mercado internacional para poder responder al objetivo de liberalización del comercio internacional y que el sostén de los precios y la protección deberían ser progresivamente reducidos de forma que se desnaturalice lo menos posible los intercambios.

Estos objetivos, ambiguos y de orden general, no permitieron el deshielo de las negociaciones. No obstante, en la perspectiva de la fase final

gría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay. Este Grupo representa unos 550 millones de habitantes y asegura 25,6 por 100 de las exportaciones agrícolas mundiales.

(22) A este respecto, veáse el seguimiento hecho sobre estas negociaciones en *Le Monde*, 6-14 de diciembre de 1988.

(23) Cf. el texto en FOCUS, *Boletín de información del GATT*, núm. 61, mayo de 1989.

de la Ronda Uruguay que debía tener lugar en diciembre de 1990 en Bruselas (Conferencia de Heysel), las potencias negociadoras debían presentar propuestas concretas relacionadas sobre todo con la cuestión del sostén de los precios. A este respecto, la oferta de la Comunidad, que fue elaborada el 6 de noviembre de 1990 en Bruselas (24) en una reunión de los Ministros de Agricultura de los Doce, proponía una reducción del 30% del conjunto de todas las medidas de apoyo para los principales productos, no para todos, en un período de 10 años a partir de 1986, sin comprometerse para nada en el ámbito de las subvenciones a la exportación. La Comunidad era también partidaria de la arancelación de algunas medidas en frontera, aunque con un mecanismo corrector, y de un reajuste en las restituciones a la exportación, pero solicitaba al mismo tiempo y en contrapartida la imposición de algunas tasas sobre los productos de sustitución de cereales (de 6 a 12%) que habían sido exonerados en el marco de la Ronda Tokio (25). Esta propuesta global comunitaria no fue aceptada ni por la delegación estadounidense ni por el Grupo de CAIRNS. La primera solicitaba una reducción del sostén a los agricultores del 75% en diez años y una eliminación, también en diez años, del 90% de las subvenciones (restituciones en la terminología comunitaria) a la exportación. La ruptura estaba pues garantizada entre los dos colosos, fracasando así lo que se denominó Conferencia de Heysel.

(24) Hay que destacar que el Consejo Europeo, en su reunión de Roma de 27-28 de octubre de 1990, mantiene todavía su compromiso de contribuir plenamente a una conclusión de la Ronda en los plazos previstos y «pide al Consejo que adopte el acuerdo que permita presentar a las Partes Contratantes la oferta comunitaria en el sector agrícola». Cf. esta Revista, 1990, p. 1025, par. VII.

(25) Esta cuestión de los productos de sustitución de los cereales iba a plantear serios problemas, porque significaba una marcha atrás sobre algo que ya había consentido la Comunidad. Para paliar la acritud de su oferta, la Comunidad limita su demanda a las cantidades que sobrepasen las importaciones de estos productos de sustitución que alcanzaron en 1991 17 millones de toneladas, lo que equivalía a las exportaciones comunitarias de trigo sobre el mercado mundial. De estos productos de sustitución se excluía la soja, para no ensombrecer aún más el contencioso con los Estados Unidos. Hay que recordar que la Comunidad fue condenada en dos ocasiones (1989 y 1992) por sendos paneles del GATT por las medidas adoptadas en esta materia (ayudas directas otorgadas a los trituradores en 1973 a raíz del embargo decretado por los Estados Unidos, y ayudas concedidas sobre la base de la superficie cultivada en 1989). Cf. DELORME, H. y CLEARC, D., *Un nouveau GATT? Les échanges mondiaux après l'Uruguay Round*, París, Editions Complexe, 1994, pp. 124-126.

Hay que resaltar que los Estados Unidos lograron contar además de con el apoyo del Grupo de CAIRNS (26), con el de los países en desarrollo en general (27), mientras que la Comunidad se vió bastante aislada (28), recibiendo solo sus tesis un cierto apoyo de países preocupados por su seguridad alimentaria, como Austria, Suecia y Suiza en Europa, o Corea del Sur y Japón en Asia. De estos países, Japón y Suiza eran sobre todo los que defendían las tesis más proteccionistas. Japón pretendía una mayor apertura de los mercados que le planteaban problemas, ofreciendo como contrapartida una mayor flexibilidad de su mercado para los productos agropecuarios y pesqueros. En el caso helvético, los negociadores lo tenían muy difícil al ser Suiza un país que preconiza el libre mercado para los productos industriales (29) mientras que su agricultura es una de las más protegidas del mundo. Razones políticas, de seguridad alimentaria y de defensa (30) explican en gran parte el proteccionismo helvético. Era todo un espectáculo ver esas manadas de agricultores suizos en Ginebra dirigiéndose con cuernos y otros enseres a la sede del GATT para protestar por el trato liberalizador que se estaba dando a la agricultura.

Aunque más tarde las diferentes posiciones iban a ir flexibilizándose, no fue considerado como suficiente para desbloquear las negociaciones y permitir que la Ronda se concluyera, tal y como estaba previsto, en diciembre de 1990.

(26) Los países del Grupo de CAIRNS fueron los más decepcionados por la propuesta comunitaria al ver en élla una especie de tentativa para cerrarles el mercado comunitario.

(27) Hay que resaltar que los países en desarrollo estuvieron en gran medida en la avanguardia del movimiento liberalizador en general, pero sobre todo en el ámbito agrícola. «Nous avons déjà donné davantage que ce que nous étions tenus d'offrir», declaró el embajador brasileño Rubens Ricupero. Cf. *Nouvelles de l'Uruguay Round*. (Publicación del GATT), NUR 049 de 6 de agosto de 1991. El rechazo de la Comunidad a comprometerse en el ámbito de las subvenciones a la exportación es interpretado como un signo de que quiere seguir practicando una competencia desleal sobre el mercado internacional. Se le acusa además de organizar un descenso engañoso de las ayudas a la agricultura que sólo tendrá por efecto el de reforzar la inestabilidad del mercado mundial.

(28) CLOOS, Jim y MARGUE, Tung-Laï. «Les négociations agricoles de l'Uruguay Round: déroulement et résultats». *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1994, p. 161.

(29) Se puede incluso decir que es el templo de la ortodoxia liberal.

(30) En este país, quizás las palomas vuelen por las cimas de las montañas, pero los halcones vuelan por los túneles. Hoy por hoy es el país más militarizado de Europa en tiempo de paz y, por supuesto, uno de los más militarizados del mundo.

Con este fin, el 3 de diciembre de 1990, las Partes contratantes convocaron la reunión que presumiblemente debía clausurar la Ronda Uruguay, mientras que por las calles de la capital europea circulaban, aparte de los funcionarios comunitarios ya habituales, varias decenas de millares de agricultores acompañados, cómo no, por vacas, cerdos, ovejas y otros menesteres, que daban a la ciudad un aire más simpático (31). También los negociadores parecían ir de fiesta, puesto que se reunieron sin ningún orden del día y sin ninguna base de negociación. No obstante, los Estados Unidos siguieron insistiendo en la cuestión de precisar los compromisos en materia de subvenciones a la exportación y de acceso a los mercados, mientras que la Comunidad lo hacía sobre la necesidad de tratar todo el tema agrícola de forma global.

Hay que resaltar que Suecia, unos días antes de que se cumpliera el plazo de la Ronda, sugirió que las subvenciones a la exportación se redujeran en un 30%, propuesta que no satisfacía todas las reivindicaciones de los Estados Unidos, pero que estaban dispuestos a aceptarla en algunas condiciones. Por parte europea, el Reino Unido y los Países Bajos también aceptaron la propuesta sueca, que les parecía razonable, pero no así Francia, que veía en ella un gran peligro para sus exportaciones. El rechazo francés fue apoyado por Alemania (32), país que estaba preocupado por el incremento de agricultores debido a la reunificación, por lo que las negociaciones quedaron bloqueadas y rotas. Así, la Conferencia Ministerial para clausurar la Ronda que se había previsto que durara seis días, duró en realidad sólo uno por el rechazo comunitario, que no era otro que un rechazo franco-alemán. La Comunidad se quedó sola y aislada como consecuencia de su modelo de PAC altamente proteccionista (33).

(31) Cf. ABC de 4 de diciembre de 1990.

(32) Hay que destacar que Alemania, durante el transcurso de las negociaciones, se ha visto en varias ocasiones entre dos fuegos lo que le llevó a hacer concesiones tanto a los Estados Unidos como a Francia. En realidad, este último país lo que hacía era un auténtico chantaje a toda la Comunidad utilizándola exclusivamente en intereses propios. Cf. SICARD, Pierre, «Les relations commerciales transatlantiques en trois Rounds (1960-1991)». *Le Trimestre du Monde*, 1991, núm. 4, p. 136. En cuanto a España, poco se puede decir de iniciativas propias y de defensa de los intereses nacionales, pero sí mucho de nuestro total acatamiento a los intereses franceses.

(33) Cf. MILÁN DÍEZ, R., «El Acuerdo Final sobre Agricultura en la Ronda Uruguay», *El Boletín*, Ministerio de Agricultura, febrero de 1994, núm. 12, p. 7.

El colapso de las negociaciones iba a tener como efecto inmediato la proliferación de diferencias en materia agrícola entre los Estados Unidos y la Comunidad (34), y el desencadenamiento de una guerra de subvenciones a la exportación por parte de los Estados Unidos. El objetivo de los Estados Unidos, con el programa de subvenciones a la exportación propuesto por el ex-Presidente Bush, era hacer comprender a la Comunidad la urgente necesidad de reformar sus subvenciones a la exportación garantizadas por la PAC. La acción de fuerza estadounidense era apoyada por supuesto por el Grupo de CAIRNS, como de costumbre, y en general por los países en desarrollo, y puso a la Comunidad frente a una difícil situación.

Este aislamiento comunitario no podía durar mucho tiempo puesto que Europa, como los Estados Unidos, necesita un sistema comercial abierto. Los dos gigantes de la Ronda Uruguay estaban pues condenados a llegar tarde o temprano a un acuerdo, aunque tal y como estaban desarrollándose las negociaciones, quizás lo necesitaba más Europa que los Estados Unidos, ya que éstos tenían una posición internacional mucho más fuerte. Frente a esta difícil situación, la Comunidad dio su primer paso de apertura al presentar en febrero de 1991 sus primeras propuestas de reforma de la PAC (35) en donde se recogían parte de las reivindicaciones estadounidenses y que, por supuesto, fueron acogidas con beneplácito, aunque con una cierta sorpresa. Desde esta perspectiva, hay que destacar que el iniciado proceso de reforma de la PAC iba a crear una nueva atmósfera en las negociaciones y una nueva esperanza en un final feliz.

Fue en estas circunstancias cuando el Director General del GATT, Arthur Dunkel, después de comprobar que las negociaciones se habían desarrollado en 1991 sin avances significativos (36), presentó en diciembre de 1991 su Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay, conocido como «Documento Dunkel» (37).

(34) A este respecto, cf. FOCUS, *Publicación del GATT*, núm. 78, marzo de 1991, p. 1.

(35) Cf. *infra.*, 2-3 *La reforma de la PAC*, pp. 783-786.

(36) Las partes negociadoras coincidían en que se debían establecer reducciones en tres áreas: subvenciones a la exportación, apoyos a la producción y barreras a la importación, pero el problema era acordar la magnitud de tales reducciones.

(37) Cf. el Texto en el documento del GATT, MTN. TNC/W/FA de 20 de diciembre de 1991. El Proyecto de Acuerdo sobre la Agricultura está recogido en la letra L, y consta de 76 p., L 1-L 76.

2.2. EL «DOCUMENTO DUNKEL»

El «Documento Dunkel» surge pues en un momento en que las negociaciones agrícolas habían sido en parte esclarecidas, pero no precisadas ni resueltas, por lo que sólo pretende servir de base para el acuerdo definitivo de la Ronda (38). Desde esta perspectiva, el Documento declara que los participantes están resueltos a lograr compromisos vinculantes en cada una de las siguientes esferas: acceso a los mercados, ayuda interna, competencia de las exportaciones y llegar a un acuerdo sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias» (39).

A) Acceso a los mercados

En este ámbito, se prevé que todos los productos agropecuarios sean objeto de una «arancelización». En efecto, como hay productos que están ya sometidos a aranceles, mientras que otros no, aunque están sujetos a otras medidas en frontera que no son estrictamente derechos de aduana (40), el Documento exige que estas medidas en frontera se sustituyan por los denominados equivalentes arancelarios que figuran en el anexo III, calculándolos utilizando la diferencia real entre los precios interiores y exteriores sobre la media de los años 1986-1988. Una vez concluida esta operación de arancelización, los aranceles se reducirían del año 1993 al año 1999 en un 36% de promedio, calculando esta reducción no por producto, sino sobre la media aritmética simple de los equivalentes arancela-

(38) El «Documento Dunkel» fue en general bien aceptado. Cf. FOCUS, *Boletín de información del GATT*, núm. 87, enero-febrero 1992, pp. 1, 3 y 7. El entonces Presidente de los Estados Unidos, G. Bush, hizo a este respecto las siguientes declaraciones: «Insto a las naciones comerciantes del mundo a que se unan a nuestro país para hacer del proyecto de acuerdo presentado por el Director General del GATT, Sr. Dunkel, la base para una conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay. Aunque a todos nos plantean problemas distintas partes de este proyecto, ninguno de nosotros puede permitir que el avance que representa se pierda en el pasado sin materializarse. Es el momento de dar una firme respuesta colectiva». *Ibid.* p. 3. Por su parte las delegaciones de la CEE y de Japón reconocían que había que mejorar el texto del proyecto en lo relativo a la agricultura. *Ibid.* p. 7

(39) Cf. p. L.2 del Documento.

(40) Como gravámenes, prohibiciones de importación, precios mínimos, etc.

rios de todos los productos, con una tasa mínima de reducción del 15% para cada línea arancelaria (41).

Este sistema de arancelización previsto en el «Documento Dunkel» podía poner a ciertos países frente a situaciones difíciles. Para paliar este eventual impacto nefasto, se prevé un sistema de Cláusulas de Salvaguardia para el caso en que las importaciones se disparen y superen un volumen determinado o bien los precios caigan por debajo de un cierto nivel (42). La Cláusula de Salvaguardia, que puede invocarse una vez realizada una operación de cálculo bastante compleja, podría estar en vigor durante un período de seis años. Pero lo que a nuestro entender es lo más importante es que «la aplicación de la salvaguardia especial se realizará de manera transparente» (43), lo que implica que toda parte que adopte una medida de estas características tendrá que avisar por escrito, incluyendo los datos pertinentes, a las demás partes y, en cualquier caso, dentro de los diez días siguientes a la aplicación de la medida. Esta transparencia ha sido siempre una constante en el GATT a la hora de adoptar las cláusulas de salvaguardia, por lo que nos parece muy oportuno el que el «Documento Dunkel» haya seguido con esta trayectoria.

Por otra parte, como el sistema de arancelización previsto podía generar aranceles muy altos (44), el «Documento Dunkel» prevé una cláusula de «acceso mínimo» según la cual, cuando no haya importaciones significativas, las partes estarán obligadas a permitir en el primer año del período de aplicación no menos del 3% del consumo interno, y se ampliarán de modo que alcancen un 5% al final del período, es decir en 1999.

B) Ayuda interna

En materia de ayuda interna, el «Documento Dunkel» parte de un elemento clave: «la Medida Global de la Ayuda (MGA)». La MGA se calculará de forma específica «para cada producto de base que sea objeto de sostenimiento de los precios del mercado, de pagos directos no excluidos

(41) Cf. Anexo 2, Parte B, p. L. 21 del Documento, par. 5

(42) Cf. Artículo 5 del Proyecto de Acuerdo sobre agricultura, pp. L. 4-L. 6 del Documento.

(43) Cf. *ibid.* par. 7.

(44) Por ejemplo para el arroz importado por el Japón cuyo arancel podía llegar al 600%.

o de cualquier otra subvención no excluida del compromiso de reducción...» (45). La MGA se especificará en valor monetario total (46).

Respecto a la MGA se habla de «caja ámbar» y de «caja verde». Las ayudas incluídas en la «caja ámbar» son aquéllas que tienen efectos de distorsión de la producción o del comercio y el cálculo de la MGA, en relación con estas ayudas, será el resultado de la suma de los tres elementos siguientes: ayuda destinada al sostenimiento de los precios del mercado que se evaluará multiplicando la diferencia entre un precio exterior de referencia fijo (precio interno) basado en los años 1986-1988 y el precio administrado efectivo (precio mundial), multiplicada por la producción (47); pagos directos no excluidos, como aquellos otorgados a los agricultores (48); y otras políticas o ayudas no excluidas, como las subvenciones a los insumos (inputs) o las medidas de reducción de los costos de comercialización (49).

Pero la MGA no comprende sin embargo las ayudas incluídas en la «caja verde» que son aquellas que no tienen efectos de distorsión sobre la producción ni sobre el comercio o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo (50). Por tanto, todas estas políticas de ayuda quedarán excluidas de la MGA, pero para ello se tienen que ajustar a los siguientes criterios básicos:

a) «la ayuda en cuestión se prestará por medio de un programa gubernamental financiado con cargo a los fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no impliquen transferencias de los consumidores; y

b) la ayuda en cuestión no tendrá el efecto de prestar apoyo a los precios de los productores» (51).

Entre las medidas incluídas en la «caja verde», el «Documento Dunkel» señala una lista de ayudas que tienen que responder a los criterios generales antes mencionados, que son las siguientes: ayudas para servicios generales (52), constitución de existencias públicas con fines de seguri-

(45) Cf. Anexo 5, par. 1, p. L. 31.

(46) *Ibid.* par. 6.

(47) Cf. Anexo 5, par. 8-9.

(48) El período de referencia será también 1986-1988.

(49) Cf. Anexo 5, par. 10 y 13.

(50) Cf. Anexo 2 par. 1, p. L. 14.

(51) *Ibid.*

(52) En este caso se establece una lista que no es exhaustiva y menciona expresamente que no deben implicar «pagos directos a los productores ni a las em-

dad alimentaria, ayuda alimentaria interna, ayuda a los ingresos descontada de la producción, participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos, pagos en concepto de socorro en casos de desastres naturales, asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de agricultores, programas de detracción de recursos y ayudas a la inversión, pagos en el marco de programas ambientales y de programas de asistencia regional (53). Como se puede comprobar, esta lista no comprende las compensaciones a la renta de los agricultores que era uno de los elementos previstos en la reforma de la PAC y que, por lo tanto, constituía uno de los argumentos para que la Comunidad no aceptara el «Documento Dunkel».

Las medidas incluidas en la «caja ámbar» se reducirían, según el «Documento Dunkel» en un 20% desde el año 1993 hasta el año 1999, tomando como base el período comprendido desde el año 1986 hasta el 1988. Esta reducción no se aplica cuando la ayuda interna sujeta a reducción no exceda de un 5% del valor total de la producción de un producto de base y en tanto la ayuda interna sujeta a reducción no exceda de un 5% del valor de la producción agropecuaria total en el caso de una MGA de todo el sector (54). Es lo que se denomina la disposición *de minimis* (55). Los países menos adelantados quedan exentos de esta reducción, mientras que para los países en desarrollo el porcentaje de umbral será del 10%.

C) *Competencia de las exportaciones*

Una de las cuestiones más debatidas en la Ronda Uruguay en torno a la agricultura fue precisamente la de las subvenciones a la exportación, cuestión que los Estados Unidos mantuvieron siempre sobre el tapete frente a la P.A.C. de la Comunidad. A este respecto, el «Documento Dunkel» propone un doble compromiso: recortar los desembolsos presupuestarios para las exportaciones en un 36%, mientras que las cantidades exportadas lo harán en un 24%. Ambas reducciones se efectuarán del año 1993 al año

presas de transformación»: investigación; luchas contra plagas y enfermedades; servicios de formación, de divulgación y asesoramiento; servicios de inspección, de comercialización y promoción; servicios de infraestructura.

(53) Cf. Anexo 2, par 2-12, pp. L. 14-L. 19.

(54) Cf. Anexo 2, parte B, par. 8, p. L. 22.

(55) *Ibid.* par. 19, p. L. 24.

1999, tomando como base el período de 1986 al año 1990 (56). Estos compromisos de reducción se efectuarán según las modalidades previstas en el Anexo 8. Existe además el compromiso de no introducir o reintroducir subvenciones a la exportación de productos o grupos de productos agropecuarios que no se hayan beneficiado de las mismas durante el período de base.

Pero hay muchas clases de subvenciones a la exportación (57) y como ya señaló un experto en el GATT, John Jackson, una subvención a la exportación no es necesariamente idéntica a una subvención para aumentar las exportaciones ya que el incremento de las exportaciones podría resultar de una subvención interior a la producción (58). Para paliar estas dificultades, el «Documento Dunkel» establece una lista *exhaustiva* de subvenciones a la exportación sujetas a las reducciones antes citadas y que, dado su interés, reproducimos aquí, siendo las siguientes (59):

a) otorgamiento por los gobiernos o por cualquier organismo público de subvenciones directas, supeditadas a una acción exportadora, bien sea a una empresa, a una rama de producción, a los productores, a una cooperativa o cualquier otra asociación;

b) venta o colocación para la exportación por los gobiernos o por los organismos públicos de existencias no comerciales de productos agropecuarios, a un precio inferior al precio comparable en el mercado interno para un producto similar;

c) pagos a la exportación de productos financiados en virtud de medidas gubernamentales, incluidos los pagos financiados con gravámenes impuestos al producto;

d) otorgamiento de subvenciones con el fin de reducir los costos de comercialización de las exportaciones, incluidos los transportes y fletes internacionales;

e) costos de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación impuestos por los Gobiernos en términos menos favorables que para los envíos internos;

(56) *Ibid.* par. 11, p. L. 22.

(57) A este respecto cf. DUMONT, S. *Subventions aux exportations agricoles - Contentieux Etats-Unis/CEE*, PUF, 1994.

(58) Cf. de este autor, *World Trade and the Law of GATT*, Nueva York, Bobbs-Merrill, 1969, p. 393.

(59) Cf. Parte V, artículo 9, par. 1, p. L. 8. Ver también el Anexo 7, p. L. 34, que es similar al texto citado pero no idéntico, y los dos tratan de la misma cuestión ¿Se trata de un error?

f) subvenciones de productos supeditadas a su incorporación a productos exportados.

Para las demás subvenciones a la exportación no enumeradas en el texto citado, el artículo 10 establece que «no serán aplicadas de forma que constituya, o amenace constituir, una elusión de los compromisos sobre subvenciones a la exportación...». ¿Cuándo habría elusión de los compromisos? ¿Cuándo una amenaza? La dificultad de cernir con precisión el problema de las subvenciones está también presente en el «Documento Dunkel».

D) *Medidas sanitarias y fitosanitarias*

Son conocidos los efectos negativos que pueden producir sobre el comercio internacional de productos agrícolas las medidas sanitarias o fitosanitarias cuando éstas son adoptadas unilateral o bilateralmente por los Estados. Desde esta perspectiva, es obvio que esta cuestión no podía pasar desapercibida en el texto que nos ocupa cuando pretendía servir de base para el acuerdo definitivo de las negociaciones.

En efecto, el Proyecto de Acta Final o «Documento Dunkel» incluye en su parte C un proyecto de acuerdo en esta materia con el fin de establecer un marco multilateral, basado en normas, directrices y recomendaciones internacionales y regionales competentes, como la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias (60), así como aquellas que operan en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. No obstante, las Partes contratantes podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección más elevado si existe una justificación científica o como consecuencia de determinadas decisiones que conlleven riesgo que tendrá que ser evaluado teniendo en cuenta las técnicas de evaluación elabora-

(60) Hay que resaltar que una de las principales dificultades consistía en cómo encuadrar el nuevo Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias en relación con el ámbito de acción de otros organismos internacionales que tienen también ciertas competencias en materia de productos agrícolas o alimentarios, como la Comisión del Codex Alimentarius, que es un órgano subsidiario de la F.A.O. y de la O.M.S., o la Oficina Internacional de Epizootias. Sobre el Codex Alimentarius, cf. DOBBERT, Jean P. «Le Codex Alimentarius, vers une nouvelle méthode de réglementation internationale». *Annuaire français de droit international* 1969, pp. 712 y ss.

das por las organizaciones internacionales (61). También se tendrá que tomar en consideración a la hora de adoptar tales medidas las zonas de origen y de destino del producto, así como la existencia de plagas, etc. (62). La adopción de las medidas sanitarias o fitosanitarias está regida por el principio de la *transparencia* (63), lo que implica que las medidas adoptadas tendrán que ser publicadas prontamente para que las partes contratantes puedan conocer su contenido. El texto también contiene disposiciones sobre el control, inspección y procedimiento de homologación y prevé la creación de un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que sirve de foro para celebrar consultas (64).

El capítulo agrícola del «Documento Dunkel» fue considerado inaceptable tanto por los Estados Unidos, como por la Comunidad Europea y el Japón (65). Hay que destacar que el rechazo de los Estados Unidos era débil (66) ya que, como se señaló en su momento, «las modificaciones que puedan introducirse en el proyecto deben tender únicamente a reforzar las disciplinas o a intensificar la liberalización de los mercados. Si no se llegara a resultados aceptables en las negociaciones sobre el acceso a los mercados y sobre los servicios, los Estados Unidos no podrían aceptar el conjunto de forma global. Los Estados Unidos subrayaron que las próximas semanas serán decisivas: si después de ellas siguen existiendo diferencias, no podremos alcanzar un objetivo susceptible de aplicación» (67). Por otra parte, los Estados Unidos eran conscientes del rechazo por parte de la Comunidad del «Documento» por lo que su propio rechazo iba a ser utilizado contra ésta como medio de presión.

El rechazo de la Comunidad Europea se basaba en que algunos de los compromisos del «Documento Dunkel» iban demasiado lejos. Uno de los huesos duros de roer para la Comunidad era la cuestión de la reducción de las exportaciones subvencionadas, que afectaba sobre todo a Francia que es con mucha diferencia el mayor exportador de productos agrícolas

(61) Cf. par. 11 y 16 de la Parte C.

(62) *Ibid.* par. 24.

(63) *Ibid.* par. 27 y Anexo B.

(64) *Ibid.*, par. 38 y sgs.

(65) Cf. FOCUS, *Boletín de información del GATT*, núm. 87, enero-febrero 1992, pp. 1, 3 y 7.

(66) Los Estados Unidos rechazaban la arancelización de las cuotas a la importación de productos lácteos, azúcar, cacahuets y tabaco.

(67) Cf. FOCUS, *Boletín de información del GATT*, núm. 87, enero-febrero 1992, p. 3.

de la Comunidad. Además señaló que se enfrentaba con dificultades muy graves en la esfera de la agricultura, en la que sería preciso mejorar mucho el texto, sobre todo en la cuestión del acceso a los mercados.

En cuanto al Japón, preocupado por su producción de arroz, así como para los países nórdicos, los países más proteccionistas junto con Suiza, no se esperaba otra cosa que el rechazo y ellos mismos reconocieron que los sectores de los servicios y la agricultura les planteaban graves problemas (68).

A pesar de estos rechazos, la Comunidad presentó tal y como estaba previsto sus listas de compromiso en marzo de 1992 (69), sin precisar la reducción a aplicar en los aranceles ni en las exportaciones subvencionadas.

Respecto al principio del Acceso Mínimo en materia de arancelización, la Comunidad aplicó un método específico para calcularlo, utilizando una determinada agregación de productos de forma que las cantidades a importar afectarían sólo a un pequeño grupo de productos y en cantidades moderadas. Además, en relación con la arancelización hay que señalar que a pesar de que el «Documento Dunkel» lo recoge como un principio de carácter general para todos los productos agrarios, la Comunidad consideró el sector de frutas y hortalizas como un caso particular, quedando este sector con una protección exterior semejante a la que existía previamente. Respecto al vino, la Comunidad optó por eliminar el precio de referencia, con lo que al no arancelizarse no habría que aplicar la regla del acceso mínimo (70).

2.3. LA REFORMA DE LA PAC DE 21 DE MAYO DE 1992

Así pues, al mismo tiempo que se negociaba la agricultura en la Ronda Uruguay, la Comunidad emprendió a nivel interno un examen profundo de la PAC que la llevaría a canalizarla por otros derroteros. Causas internas y externas (71), llevaron a la Comunidad a emprender una refor-

(68) *Ibid.* p. 7.

(69) Cf. FOCUS, *Boletín de información del GATT*, núm. 89, abril 1992, pp. 1 y 8.

(70) A este respecto, cf. MILÁN DÍEZ, R., «El Acuerdo Final sobre Agricultura en la Ronda Uruguay», *op. cit.*, pp. 8-9.

(71) Para un análisis de estas causas, cf. *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*, Doc. COM (91) 100 Final de 1 de febrero de 1991. Este Documento serviría de base para la propuesta de la Comisión que culminaría con el acuerdo sobre la reforma.

ma profunda de la PAC. Fue así como después de varios años de tergiversaciones e intensos meses de negociación, los Doce de entonces (72), llegaron a un acuerdo global el 21 de mayo de 1992 (73). La reforma recoge en gran manera las propuestas presentadas por la Comisión desde febrero de 1991 y sobre todo las del Comisario de Agricultura, el irlandés Ray Mac Sharry, de ahí que se la haya también denominado «reforma Mac Sharry». Es obvio que la presión estadounidense y del Grupo de CAIRNS en la Ronda Uruguay ha influido directamente en esta reforma, por mucho que los burócratas Bruselenses no lo quieran reconocer. Un claro ejemplo de estas tesis lo constituye las opiniones expresadas por Jim Cloos, jefe de Gabinete de M. Steichem, antiguo Comisario de Agricultura, y Tung-Lai Margue, miembro del mismo Gabinete, para quienes la reforma fue lanzada y adoptada por razones internas comunitarias (74). Lo cierto es que la reforma parece ceñirse con demasiada exactitud a las reivindicaciones estadounidenses en la Ronda, de ahí que el vínculo entre la Ronda y la reforma de la PAC sea indiscutible (75). Otra cosa es afirmar que la

(72) En realidad Once porque Italia votó en contra.

(73) Para un estudio completo sobre esta reforma, cf. BLUMANN, Claude, «La réforme de la PAC», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1993, pp. 247-298, donde se puede encontrar amplia bibliografía y documentación; de este mismo autor, ver también «La 'réforme' de la PAC», *Jurisclasseur de droit international*, fasc. spéc. J-cl. Rural (Fasc D); BEUATE, Jean, «Où en est la Politique Agricole Commune fin septembre 1993?», *Revue des affaires européennes*, 1993, núm. 4, pp. 41-57; GUYOMARD, Hervé y MAHE, Louis, P., «La réforme de la PAC. Une révolution ou un grand pas dans la bonne direction?», *Revue du Marché Commun*, 1993, pp. 222-236; VISCARDINI, Dona, «La politique agricole commune et sa réforme», *Revue Marché Unique Européen*, 1992, núm. 3, pp. 13-48.

(74) De estos autores, cf. «Les négociations agricoles de l'Uruguay Round: déroulements et résultats», *Op. cit.*, p. 156.

(75) Un experto en la materia, el francés Claude BLUMANN, señala a este respecto: «Les Européens modifient-ils la PAC pour satisfaire à la pression américaine, ou bien cette réforme est-elle indépendante du contexte international et obéit-elle à la seule logique interne de la PAC?»

Une analyse dépassionnée de la question montre bien que les deux éléments sont indissociables. La réforme vise certes à remédier à certains excès apparus sur le plan purement interne, mais il s'agit aussi de favoriser la conclusion d'un accord au sein du GATT. L'évolution même de l'Uruguay Round en apporte une preuve irréfutable.

La Communauté, tout au long des années 89, 90 et 91 a résisté à cette pression et exigé des concessions américaines en contrepartie de ses efforts; mais elle n'a rien obtenu, d'où les échecs de décembre 1990 et de décembre 1991 et le risque de guerre commerciales au sein du GATT. Or, il est frappant de constater que la réforme

reforma de la PAC haya sido una obra americana. La reforma se hubiera hecho con o sin la Ronda Uruguay, pero la cuestión que hay que plantearse es la siguiente: ¿La reforma de la PAC hubiera tenido el mismo alcance y contenido sin la Ronda Uruguay? A nuestro entender, a esta cuestión sólo cabe una respuesta negativa, si se quiere interpretar con objetividad el desarrollo de los acontecimientos (76).

La reforma se plasmó en una serie de Reglamentos con el contenido siguiente:

a) en el sector de los cereales los precios se reducen en un 29% en tres años a partir de la campaña 1993-94, introduciéndose unos pagos compensatorios por hectárea que están condicionados a la retirada de tierras de la producción en un porcentaje del 15%;

b) en el sector de la leche y productos lácteos, la reforma prorroga el sistema de cuotas hasta la campaña 2000-2001 y se reducen los precios de la mantequilla en un 2'5% anual;

c) para los productos ganaderos, se reducen los precios en un 15% en el sector del vacuno, y se compensa esta reducción con un sistema de primas por cabeza de ganado. En el sector del ovino y caprino, la garantía de los precios y los mecanismos de intervención desaparecieron ya en 1989, año en el que ya se introdujo el sistema de primas.

Mac Sharry de mai 1992, même si elle répond grandement à des préoccupations purement communautaires, esquisse aussi un pas important en direction du partenaire d'outre-Atlantique, puisque les axes principaux des nouveaux textes: réduction de près de 30% des prix garantis, diminution automatique en conséquence des restitutions aux exportations, mise en jachère de 15% des terres, vont largement dans le sens de leurs desideratas». Cf. «La réforme de la PAC, op. cit., p. 250.

(76) Este vínculo es aceptado sin complejos por el Parlamento Europeo. Así, en el Informe de la Comisión de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural sobre la Comunicación de la Comisión del Consejo sobre el desarrollo y futuro de la Política Agraria Común se señalaba lo siguiente: «Las propuestas de la Comisión no contienen ninguna referencia directa a las negociaciones sobre el GATT que están en marcha. Objetivamente, sin embargo, existe sin duda una relación. Si se opina que la Ronda Uruguay no puede fracasar, sino que debe concluir con un resultado aceptado por todos los participantes, la reforma de la política agraria debe orientarse de tal manera que contribuya a conseguir ese objetivo... Para evitar que las medidas adoptadas en el proceso de reforma de la PAC tengan que revisarse relativamente pronto como consecuencia de acuerdos en otro sentido alcanzados en el marco de la Ronda de Uruguay hay que prestar atención desde el principio a la conformidad de las medidas con los acuerdos del GATT que van configurándose hasta ahora». Cf. Doc. PE 153.349/def/B.

Es decir, la reforma parte de tres principios básicos: reducción de precios, limitación de la producción y ayudas directas compensatorias imitando el sistema de «deficiency payments» estadounidense. La reforma responde así a las críticas internacionales de la PAC y permite a la Comunidad mejorar su posición en el seno de la Ronda Uruguay.

3. EL PREACUERDO DE BLAIR HOUSE

Una vez aprobada la reforma de la PAC, uno podría imaginar que las negociaciones agrícolas en el seno de la Ronda Uruguay irían por otros derroteros con el fin de hacer desaparecer las crispaciones anteriores. En efecto, la reforma de la PAC incluye parte de las reivindicaciones estadounidenses en la Ronda, y aunque los temas agrarios no sólo conciernen a Europa y a los Estados Unidos, puesto que como ya hemos señalado afectan considerablemente al Japón, al Grupo de CAIRNS y a los países en desarrollo, lo cierto es que la batalla comercial está polarizada bilateralmente entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea. La reforma de la PAC es, independientemente de sus causas internas, una concesión unilateral de la Comunidad ya que no recibe ninguna contraprestación estadounidense (77), pero abre un margen de diálogo tras la no aceptación del «Documento Dunkel» ni por los Estados Unidos, ni por la Comunidad Europea. A esta apertura promocionada por la reforma hay que añadir el deseo de la administración republicana de los Estados Unidos de llegar a un acuerdo antes de las elecciones del 3 de noviembre de 1992, en las que las encuestas daban como vencedores a los demócratas, que defendían tesis bastante proteccionistas. Todo esto hizo que estadounidenses y europeos se sentaran a la mesa en el otoño de 1992 para negociar bilateralmente la cuestión agrícola.

En las negociaciones, que se inician a finales de octubre de 1992, ambos contendientes parten de dos posiciones distintas, aunque no contradictorias. Los Estados Unidos quieren negociar tomando como base el «Documento Dunkel», mientras que la Comunidad Europea se plantea como uno de los objetivos esenciales el que las nuevas ayudas introducidas por la reforma de la PAC no se incluyan en la MGA del «Documento Dunkel», aunque está dispuesta a aceptar el 20% de reducción de estas MGA. A estas negociaciones, llevadas a cabo por parte de la Comunidad por representantes de la Comisión, se opone Francia, que no está dispuesta a

(77) Cf. BLUMANN, C., «La réforme de la PAC», *op. cit.*, p. 293.

perder sus intereses y, como no, sus «prerrogativas» en esta materia. Pero a pesar de la oposición francesa, las partes negociadoras llegan a un acuerdo el 19 de noviembre de 1992, que es concluido entre los Comisarios Franz Andriessen (de Relaciones Exteriores y de Política Comercial) y Ray Mac Sharry (de Agricultura) por parte de la Comunidad y por Carla Hills (Representante Especial de Comercio) y Edward Madigan (Secretario de Agricultura) por los Estados Unidos.

Como ya se ha señalado (78), hay que resaltar el carácter híbrido y singular del preacuerdo de Blair House. En teoría, se trata de un intercambio de concesiones comerciales (79) que a nivel bilateral los Estados Unidos y la Comunidad Europea se conceden y que tienen que incluirse en las listas de ofertas para que, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida, se extiendan a todos los miembros del GATT. El acuerdo modifica en varios aspectos el «Documento Dunkel», que es el que establece una serie de compromisos adoptados multilateralmente. La cuestión es por lo tanto cómo considerar este acuerdo bilateral que modifica el «Documento Dunkel» adoptado a nivel multilateral. Esto sólo se puede entender si se parte de la premisa, que políticamente es cierta, de que la Ronda Uruguay se había convertido en un juego de póker entre la Comunidad y los Estados Unidos, poco respetuosos los dos de las reglas del multilateralismo. Hay que destacar que tanto los Estados Unidos como la Comunidad no encubren esta forma de actuar. Así, el 26 de noviembre de 1992, la Comunidad y los Estados Unidos distribuyeron en una reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda una declaración, facilitada a la prensa el 20 de noviembre, en la que parece que los dos únicos interlocutores de la Ronda son ellos: «En la esfera de la agricultura, hemos resuelto nuestras diferencias sobre los principales elementos relativos a la ayuda interna, las subvenciones a la exportación y el acceso a los mercados de manera que deberá permitir al Director General llevar las negociaciones a feliz término...» (80).

En cuanto al contenido del preacuerdo (81) hay que resaltar que es bastante simple y comprende cuatro vertientes que pasamos a analizar a continuación.

(78) Cf. DELORME, H. y CLERC, D., *Un nouveau GATT?*, *op. cit.*, p. 130.

(79) Cf. por ejemplo los Apéndices 1-4 del Preacuerdo, así como el anexo 1.

(80) Para el texto de la declaración, cf. FOCUS, *Boletín de información del GATT*, núm. 95, noviembre-diciembre 1992, p. 2.

(81) A este respecto, cf. *La agricultura en las negociaciones del GATT y la reforma de la PAC*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 25 de noviembre de 1992. Doc. SEC (92) 2267 final.

3.1. AYUDA INTERNA

En esta materia, el Apéndice 3 del preacuerdo señala que las ayudas internas se expresarán y aplicarán a través de «Medidas Globales de Apoyo» (82) que tendrán que ser reducidas en un 20% por debajo del nivel del período de base constituido por los años 1986/1988 (83). El cálculo de la reducción se hará globalmente para el conjunto de productos, lo que permite compensaciones entre ellos.

Pero lo más importante en esta materia es lo establecido en el párrafo 2, según el cual:

«Los pagos directos efectuados en virtud de programas de limitación de la producción no estarán sometidos al compromiso de reducir el apoyo interior en el caso de que:

- los pagos estén basados en superficies y rendimientos fijos, o
- los pagos se efectúen con respecto a menos del 85% del nivel de producción de base;
- los pagos de la cabaña ganadera se efectúen con respecto a un número fijo de cabezas».

Según este texto, las ayudas introducidas por la reforma de la PAC quedan al margen de la reducción, de tal forma que se garantiza su permanencia en el tiempo. Lo mismo cabe decir de las ayudas del sistema de «deficiency payments» estadounidense, lo que implica que ambos sistemas se sitúen en lo que se denomina la «caja verde» y no en la «caja ámbar» (84). La prueba más tangible de que tanto los Estados Unidos como la Comunidad parecen negociar solos este acuerdo y aplicarlo a todas las demás partes negociadoras de la Ronda que no participaron en el preacuerdo de Blair House es la primera frase del Apéndice 3 antes citado que, muy escuetamente declara:

«El texto del apartado 8 de la Parte B del Proyecto de Acta Final se sustituye por el siguiente:...»

Frases similares existen en otros textos del preacuerdo.

(82) Este texto, en el idioma castellano habla de «Apoyo» y no de «Ayuda» como el «Documento Dunkel».

(83) Aquí se sigue lo establecido en el «Documento Dunkel», *cf. supra*, p. 779.

(84) *Cf. supra*, pp. 778-779.

3.2. SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

El Apéndice 4 del preacuerdo establece que, en lo que concierne al tonelaje, las subvenciones a la exportación se reducirán un 21% para 1990 (85) y en un 36% en los recursos presupuestarios, producto por producto, y tomando como período de base los años 1986-1990. Además, la Comunidad se compromete frente a los Estados Unidos a no conceder restituciones a sus exportaciones de carne de vacuno a países de Extremo Oriente (Corea del Sur, Taiwan, Japón, Malasia, Singapur y Papúa Nueva Guinea).

3.3. CLÁUSULA DE PAZ

La cláusula de paz está recogida en el Apéndice 2 del preacuerdo (86) y consiste en una limitación en la invocación de los derechos previstos por el GATT y por el Acuerdo sobre Subvenciones. Esto se realizaría insertando en el «Documento Dunkel» una serie de disposiciones con el fin de que las medidas de apoyo interior que se ajusten a las disposiciones de la Parte A del Anexo 2 del citado Documento sean consideradas, a efectos de los derechos compensatorios, subvenciones que no podrán ser objeto de ningún tipo de acción, estando por lo tanto exentas de las acciones basadas en el artículo XVI del GATT. Lo mismo ocurre con las medidas de apoyo interior que se ajusten a las disposiciones del apartado 8 de la Parte B del «Documento Dunkel», que estarán exentas de la imposición de derechos compensatorios a menos que causen o amenacen causar un perjuicio. Todo esto implica que los Estados Unidos no podrán denunciar las reglas de la PAC en el GATT, ni utilizar el artículo 301 de su «Trade Act» (87).

Para que un producto pueda beneficiarse de esta cláusula es necesario que su ayuda interna no supere aquella existente durante la campaña de

(85) El «Documento Dunkel» establecía un 24%, *cf. supra*, p. 779.

(86) El texto correspondiente a esta cláusula procede del texto estadounidense del 3 de noviembre, modificado después el 19 de noviembre.

(87) Esta Ley otorga a las Autoridades la facultad de imponer unilateralmente sanciones comerciales a los países que según los Estados Unidos mantienen su mercado cerrado a los productos de este país.

comercialización de 1992 (88). Esta cláusula tendrá además un período de validez de 6 años.

3.4. OLEAGINOSAS Y PRODUCTOS SUSTITUTIVOS DE CEREALES

Ya sabemos que estos productos han constituido en buena parte la base del conflicto agrícola entre los Estados Unidos y la Comunidad, por lo que no es extraño que estos productos hayan sido objeto de un acuerdo especial. En efecto, las partes han elaborado un «Memorándum sobre semillas oleaginosas» en el que la Comunidad acepta introducir ciertos ajustes al Reglamento del Consejo núm. 1765/92 de 30 de junio de 1992. El acuerdo contiene los siguientes elementos principales (89): a) creación de una superficie de base separada (SBA) de 5.128.000 hectáreas a partir de la campaña 1995-96, que es la media de las superficies sembradas de oleaginosas en las campañas 1989-91. Esta superficie de base será modificada si se incrementa el número de miembros de la Comunidad, como ha sido el caso a partir de enero de 1995 (90); b) cada año, esta superficie tendrá que ser reducida al menos un 10%, tal y como lo establece el Reglamento del Consejo antes citado; c) en caso de que se supere la superficie, la cosecha será penalizada, aunque las superficies retiradas de la producción y destinadas al cultivo de oleaginosas de uso industrial no se incluirán; d) la Comunidad concederá un contingente arancelario a las importaciones de 500.000 toneladas de maíz en Portugal a partir de la campaña 1993-94; e) los Estados Unidos se comprometen a renunciar a cualquier otra compensación por menoscabo de las obligaciones. Si cualquiera de las partes considerase que se ha violado el acuerdo, las partes se someterán a un arbitraje dentro del GATT.

(88) Para tener en cuenta la reforma de la PAC.

(89) A este respecto, véase también el texto del acuerdo en esta materia en, *Recomendación de DECISION DEL CONSEJO relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos de América sobre determinadas oleaginosas en el marco del GATT*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 26 de enero de 1993, doc. SEC (93) 53 final.

(90) En la campaña 1994-95 se aplicará un régimen especial para tener en consideración el régimen transitorio aplicable a España y Portugal. En esta campaña le corresponde a España 1.411.000 hectáreas y a Portugal 122.000 para semillas de girasol.

En relación con los productos sustitutivos de cereales, el Apéndice 4 establece que en el caso de que las importaciones de la Comunidad «alcanzen un nivel, en comparación con el nivel de las importaciones del período comprendido entre 1986 y 1990, que comprometa la reforma de la PAC, las Partes acuerdan celebrar consultas con vistas a hallar una solución aceptable para ambas».

También hubo acuerdo sobre otras cuestiones importantes, aunque menos problemáticas, como el compromiso en torno al derecho de acceso mínimo al mercado de un 3 a 5% a las importaciones de países terceros; la eliminación de las medidas de protección en frontera (*prélèvements* para la Comunidad), las cuales se arancelizan en tarifas fijas y se reducirán posteriormente durante 6 años en un 36%; la obligación para la Comunidad de aceptar exportaciones de los pellets de gérmenes de malta con derecho arancelario cero para un contingente de 85.000 toneladas en 1993 y en años posteriores 120.000 toneladas; y otros aspectos, bastante complejos relacionados con el maíz.

Para concluir, queremos destacar que el preacuerdo de Blair House fue considerado compatible con la reforma de la PAC por la Comisión el 25 de noviembre de 1992 y en septiembre de 1993, así como por el Parlamento el 17 de septiembre de este mismo año, pero el Consejo, vetado por Francia, no pudo tener esta premura, lo que no dejó de plantear serios problemas. En efecto, Francia presionaba en el Consejo para renegociar el acuerdo, mientras que los Estados Unidos sostenían que sólo podía ser aceptado o rechazado, pero no renegociado, dejando al margen, por supuesto, las cuestiones relativas al esclarecimiento o interpretación de algunos términos, que no podían ser una operación encubierta para modificar el tenor literal del texto.

4. LOS PITOS Y APLAUSOS AL PREACUERDO DE BLAIR HOUSE

El contenido del preacuerdo de Blair House fue objeto de un profundo y prolongado debate en el seno de la Comunidad durante todo el año 1993. A partir de su conclusión, los acontecimientos se fueron precipitando y hay que destacar que el proyecto de acuerdo fue en general bien acogido por la mayor parte de los Gobiernos de los Doce, excepto Francia que expresó un rechazo categórico, amenazando incluso con utilizar

su derecho de veto en el Consejo (91). Esta contundente amenaza francesa no es conforme a derecho ya que en materia de política comercial común el Consejo decide por mayoría cualificada (92). Por lo tanto, la amenaza francesa sólo podía interpretarse como política, esperando quizás atraer a su posición otros países, como España, tradicionalmente adscritos a su esfera de influencia. A este respecto, hay que destacar que España no dio nunca un no rotundo a Francia ni un sí al proyecto de acuerdo, adoptando una posición ambigua a la que ya nos tiene acostumbrados.

La oposición francesa suscitó e impulsó violentas manifestaciones del mundo rural a través de sus organizaciones profesionales representativas con el fin de convencer a algunos gobiernos de los países comunitarios para apoyar sus tesis. Sin embargo, para los Estados Unidos y para el Director General del GATT (93), el preacuerdo no es renegociable y sólo puede ser aceptado o rechazado.

Frente a esta contundencia, Francia prosigue su ofensiva diplomática y el 12 de mayo de 1993 presenta a sus socios comunitarios un «primer memorándum» relativo a las negociaciones de la Ronda Uruguay, en el que después de abordar algunas generalidades (94) señala que es necesario concluir un acuerdo global en la Ronda y que no se puede disociar la agricultura de los otros sectores. No obstante, el 8 de junio de 1993, empieza a «lâcher du lest» al aceptar el acuerdo de Blair House relativo a la limitación de la producción de oleaginosas en la Comunidad (95), pero se reafirma en su rechazo a aceptar sobre todo el acuerdo que obligó a la Comunidad a reducir el volumen de sus exportaciones subvencionadas en un 21% hasta 1999 (96). Esta concesión francesa parece haber sido aco-

(91) Cf. BLUMANN, C., «La réforme de la PAC», *op. cit.*, p. 170. Ver también la prensa española del 21 de noviembre de 1992.

(92) Artículo 113 par. 4 del Tratado de la Unión Europea y antiguo artículo 114 (hoy derogado) aplicable en ese momento.

(93) A partir del 30 de junio de 1993, el nuevo Director General del GATT era el irlandés Peter Sutherland.

(94) Como promover el empleo, reforzar la Unión Europea, etc. etc.

(95) Cf. ABC de 9 de junio de 1993, p. 51, en donde se señala la declaración hecha por el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Alain Lamassoure, según la cual Francia ha dado el visto bueno a ese acuerdo parcial ante la posibilidad de que los Estados Unidos pusieran en marcha a partir del 30 de junio sanciones comerciales contra los vinos de mesa, el coñac y los productos lácteos franceses.

(96) Hay que destacar que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos incrementó las ayudas para las subvenciones a la exportación a 2.700 millones

gida con simpatía por los otros socios comunitarios y las tesis francesas encuentran un cierto apoyo en el Consejo Europeo de Copenhague de 21-22 de junio de 1993 (97).

En el Consejo de Ministros del 19 de julio de 1993, Francia retoma sus iniciativas para convencer a sus socios comunitarios de renegociar el preacuerdo de Blair House. Bélgica, que preside la Comunidad desde el 14 de julio, ha excluido cualquier renegociación del preacuerdo. Pero Francia parece contar con un cierto apoyo de Alemania, presionada por sus asociaciones sindicales agrícolas. El Canciller Kohl abre una puerta de esperanza a Francia cuando el 26 de agosto de 1993, en una entrevista que mantuvo con el Primer Ministro francés, Edouard Balladur, sostuvo que una renegociación del preacuerdo no estaba excluida. Sin embargo, unos días más tarde, el primero de septiembre de 1993, después de haberse entrevistado con el Director General del GATT, Peter Sutherland, se aleja de las tesis francesas (98). Francia seguía estando más o menos sola.

En realidad, el momento culminante del debate interno comunitario se presentó a la hora de preparar el Consejo conjunto «Jumbo» de Ministros de Asuntos Exteriores, Agricultura y Comercio que se celebraría el 20 de septiembre de 1993 en Bruselas (99). Con vistas a dicho Consejo, tanto Francia como España, presentaron sendos Memorándums (100).

de dólares para 1993, frente a los 1.400 en 1992, y a los 700 de 1991. Cf. *ABC* del 21 de febrero de 1993, p. 57, en donde el conde de MONTARCO realiza sobre esta cuestión su tradicional crónica agrícola.

(97) Cf. esta revista 1993, p. 728 punto 3.

(98) Un día antes, el 31 de agosto, el Director general del GATT transmitió a los delegados del Comité de Negociaciones Comerciales el mensaje siguiente, en el que Francia estaba bajo el punto de mira: «Reconozco que poderosos intereses creados y grupos de interés pueden pedir con insistencia a los gobiernos que mantengan determinadas posiciones proteccionistas miopes y se abstengan de hacer las ofertas necesarias para llegar a un acuerdo sustancial y equilibrado. Ante tales demandas, yo les pediría que den pruebas de liderazgo político. Hemos de conseguir que no se difumine la visión a largo plazo de un sistema de comercio multilateral más eficaz y amplio y debemos tener presentes a los grupos de representados, mucho más numerosos aunque a veces menos definidos, cuyos intereses apremiantes exigen el éxito de la Ronda». Cf. *FOCUS, Boletín de información*, núm. 101, Agosto-Septiembre 1993, p. 1.

(99) En las semanas previas a la reunión de este Consejo, el Gobierno francés, con su Primer Ministro Edouard Balladur a la cabeza, lanza una campaña de oposición al preacuerdo insistiendo en que está totalmente decidido a utilizar el derecho de veto y que no se contentará con medidas compensatorias intra-comunitarias.

(100) Para Francia era ya el segundo.

El Memorándum francés retoma sus ya conocidas objeciones al preacuerdo de Blair House, centradas sobre todo en los elementos siguientes: a) derogación del compromiso de reducción del 21% de las exportaciones subvencionadas en volumen; b) ampliación de la cláusula de paz; c) aceptación del método comunitario para el cálculo del acceso mínimo de la Comunidad; y d) que se descuente de la reducción del 21% de las exportaciones, la ayuda humanitaria alimentaria, los productos derivados y las reservas (stocks) de la Comunidad (101). Si Francia se aferraba al hierro ardiendo de las exportaciones subvencionadas, no era por amor a la Comunidad, ni por defender los intereses de ésta, sino porque Francia, algo que en general se olvida, es el primer país de la Comunidad receptor de las restituciones a la exportación que representan en total aproximadamente una tercera parte de los gastos del FEOGA-Garantía (102). Hay que señalar además que Francia ha utilizado su política agrícola exportadora, incluida la Comunitaria, como una de sus bases en política exterior, sobre todo en el continente africano, incluyendo la ribera mediterránea.

Respecto al Memorándum español, conviene destacar que tiene un apartado dedicado a la cuestión agrícola titulado «Por un comercio agrícola sin nuevas tensiones», que presenta una cierta analogía con el francés. En efecto, España considera que el preacuerdo «debe ser objeto de aclaraciones y mejoras dirigidas a convertirlo en pieza clave para asegurar la expansión duradera y equilibrada del comercio mundial de productos agrícolas». Aquí parece que España sigue la tesis francesa de la renegociación. Pero la ambigüedad española, tradicional en este ámbito, se trasluce al señalar el Memorándum que «al mismo tiempo, España se encuentra con una considerable incertidumbre para valorar la situación general de la agricultura comunitaria tras la Ronda Uruguay pues hay varias Organizaciones Comunes de Mercado pendientes de reforma» (103). El Memorán-

(101) Respecto a las existencias o reservas de la Comunidad hay que destacar que en ese momento eran muy cuantiosas, destacando los 29 millones de toneladas de trigo, las 900.000 toneladas de carne de vacuno, las 300.000 de mantequilla, etc. etc. Cf. *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1993, op. cit.*, pp. 57 y sgs.

(102) De las 15 o 20 millones de toneladas de las exportaciones comunitarias de cereales, la mitad son francesas.

(103) Vino, arroz, azúcar y frutas y hortalizas. Para España, la reforma de estos sectores tiene que tomar en consideración la renta de los agricultores.

dum español mezcla así dos cuestiones distintas, aunque interrelacionadas, como son la PAC a nivel interno comunitario y la Ronda Uruguay.

Por lo demás, el Memorándum recoge las tesis francesas, pero lo hace sin mucha contundencia, utilizando una mezcolanza de voluntad de cooperación y de rechazo, al declarar:

«Por otra parte, la interpretación española es que los acuerdos de Blair House no garantizan claramente la existencia de una paz en el GATT, ni la aplicación de la cláusula de salvaguardia a partir de 1999. Sería necesario conseguir garantías más allá de 1999. Por otra parte, entiende que la agricultura comunitaria puede tener problemas para cumplir las exigencias de reducción de la exportación que se contiene en estos acuerdos. En este sentido, la Comisión debería informar al Consejo del volumen de excedentes que prevé se produzcan y, en todo caso, explorar con los EE. UU. y otras partes contratantes la posibilidad de buscar medidas que faciliten el cumplimiento de este compromiso. Para este fin, deben examinarse, entre otras, ideas como alargar el período a lo largo del cual debe alcanzarse la reducción del 21%, excluir los productos agrícolas transformados, los productos exportados en operaciones de ayuda alimentaria o los que estuvieran almacenados antes de una cierta fecha y la agregación en grandes categorías para facilitar el cumplimiento de los acuerdos de Blair House.

El Gobierno español no podrá emitir ninguna valoración final sobre el capítulo agrícola de la Ronda, y por lo tanto menos aún sobre toda fórmula de conclusión global de la misma, en tanto no se despejen las preocupaciones arriba mencionadas».

Como era de esperar, el Consejo conjunto de 20 de septiembre de 1993 no aceptó las tesis francesas y decidió que no había renegociación del preacuerdo de Blair House, al mismo tiempo que se acepta como fecha límite para la conclusión de las negociaciones el 15 de diciembre de 1993, que es considerada como un elemento esencial para la recuperación económica mundial. Al mismo tiempo, para salvaguardar el orgullo francés, Sir Leon Brittan es enviado a los Estados Unidos para conversar con el estadounidense Mickey Kantor sobre el preacuerdo.

Para terminar con el preacuerdo de Blair House, queremos sólo destacar que Francia puso quizás demasiada carne en el asador para una batalla que tenía perdida por dos razones: primero, porque parte del conteni-

do del preacuerdo había sido ya aceptado previamente por la reforma de la PAC; y segundo, porque las tesis francesas en ese momento eran irracionales e ilógicas. Por lo tanto, compartimos plenamente la opinión de Philippe Chalmin, quien a este respecto señala lo siguiente:

«Au GATT, rappelons-le, c'est toujours le plus logique et le plus cohérent qui finit par l'emporter! On peut donc comprendre la déception des agriculteurs français par rapport aux promesses qui leur avaient été faites. Mais, contrairement à ce qui a pu être dit, Blair House est loin d'être la catastrophe prédite tant pour l'Europe que pour la France. Il s'inscrit plutôt dans la logique de la réforme de la PAC et pousserait au contraire à en approfondir la cohérence en particulier par la poursuite des baisses de prix communautaires» (104).

5. EL ACUERDO DEFINITIVO SOBRE AGRICULTURA DE DICIEMBRE DE 1993

La oposición francesa al preacuerdo de Blair House no podía detener las negociaciones agrícolas y, Francia, como era de esperar, perdió su batalla, salvo algunas pequeñas concesiones obtenidas a cuenta gotas por parte de los Estados Unidos.

Tal y como se aprobó en el Consejo Jumbo de 20 de septiembre de 1993, Sir Leon Brittan se desplazó a Washington el 27 de septiembre para conversar el tema agrícola con el responsable de las negociaciones de los Estados Unidos, Mickey Kantor. El objetivo era tantear la otra parte después del ridículo espectáculo dado por los países comunitarios y llevar las negociaciones agrícolas por otros derroteros.

En efecto, con una Francia derrotada a nivel comunitario y con una Comunidad Europea contra las cuerdas a nivel internacional, las negociaciones iban a desarrollarse al más alto nivel durante los meses de octubre y noviembre (105) con el fin de llegar a un acuerdo definitivo. Fue así como los negociadores de la Comisión de las Comunidades Europeas y

(104) Cf. «GATT: le bilan de l'Uruguay Round». *Problèmes économiques*, núm. 2370, 6 abril 1994, p. 4.

(105) El 13 de octubre, el Comisario Sir Leon Brittan y Mickey Kantor tienen conversaciones en Bruselas, después de que el 4-5 de octubre el Consejo de Ministros examinara los nuevos derroteros de la negociación.

de los Estados Unidos alcanzaron un tal acuerdo el 6-7 de diciembre de 1993, que fue debatido y aprobado por el Consejo de Ministros en las reuniones del 13 y 15 de diciembre de este mismo año. En esta última fecha, el Comité de Negociaciones Comerciales del GATT adoptó, *ad referendum*, el Acta Final que recogía los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay, aunque la firma de los Acuerdos, incluidos el de agricultura, tendría lugar el 15 de abril de 1994 en Marrakech.

Hay que destacar que en el acuerdo entre la Comunidad y los Estados Unidos de 6-7 de diciembre se modifican algunas de las cuestiones tratadas en el preacuerdo de Blair House. Así, la cláusula de paz se prorroga tres años más y pasa de 6 a 9 años; se acepta la oferta comunitaria de arancelización, incluyendo el caso particular de las frutas y hortalizas; la base a partir de la cual se tendrán que establecer las reducciones a la exportación se eleva considerablemente al tomar como base de referencia, en lugar de la media 1986-90, la de 1991-92 para el trigo, productos lácteos, carne de aves, huevos y tabaco, y para carne de vacuno la media 1986-1992. Esta concesión a la Comunidad no es baladí, pues ésta podrá exportar con subvención unas cantidades mayores y reducir así, como ya hemos señalado anteriormente, las existencias comunitarias. Entre las concesiones que tuvo que hacer la Comunidad hay que mencionar que se consolida la importación en España de 2 millones de toneladas de maíz y 500.000 para Portugal, así como otras concesiones en el cálculo de las tarifas aplicables a los cereales, y una ampliación en el sector hortofrutícola de la reducción arancelaria del 20% a 36% para productos como los espárragos, uvas de mesa, manzanas, etc. o del 50% para la almendra o las nueces con cáscara. Esto implica que a pesar de todo el acuerdo del 6-7 de diciembre no modifica considerablemente el preacuerdo de Blair House.

Como ya señalamos anteriormente al tratar del preacuerdo de Blair House, estos acuerdos bilaterales entre la Comunidad y los Estados Unidos se recogen en listas de ofertas que se tienen que presentar en el GATT, cosa que se hizo el 14 de diciembre. Estas listas fueron así aprobadas a nivel multilateral en la Ronda Uruguay el 15 de diciembre de 1993, llegando así al denominado «Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay», plasmado en el Acta Final (106). Este Acuerdo es pues el «Docu-

(106) Cf. el texto in doc. MTN/FA II-A1A-3 pp. 1 y sgs.; y ROCA AYMAR, Jose L., *La Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales*, Madrid, Mundi-Prensa, 1994, pp. 65 y sgs.

mento Dunkel» o mejor dicho el «Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay», con las modificaciones introducidas por el preacuerdo Blair House y por el acuerdo del 6-7 de diciembre de 1993.

Pero antes de analizar brevemente el contenido del Acuerdo, queremos destacar que éste se presenta como una simple etapa en la ejecución de una reforma más importante basada en reducciones progresivas sustanciales de la ayuda interna y de la protección. Esto constituye pues un objetivo a largo plazo y presupone un proceso continuo que se tendrá que ir cumpliendo con nuevas negociaciones que se efecturán un año antes del fin del período de su puesta en funcionamiento, es decir, a principios del año 2000. Además, el proceso de reforma se proseguirá sobre una base no sólo comercial, sino que se tomará en consideración otros aspectos, lo que implica que el nuevo sistema comercial tendrá que ser también equitativo.

El esqueleto del Acuerdo es el «Documento Dunkel». Basta con comparar la estructura de uno y otro para apercibirse rápidamente de esta realidad. Esto tiene su explicación y es la siguiente. Cuando se presenta el «Proyecto de Acta Final» el 20 de diciembre de 1991 el grueso de la cuestión agrícola estaba sobre el tapete y casi negociado. El pataleo comunitario, y sobre todo francés, no ha logrado modificar considerablemente esta estructura.

El Acuerdo consta de cuatro partes principales: a) el Acuerdo sobre la Agricultura en sí; b) las concesiones y compromisos que los Miembros tienen que asumir respecto del acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación; c) el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; d) y la Decisión Ministerial relativa a los países menos adelantados y a los países importadores netos de alimentos (107).

En la esfera del *acceso a los mercados*, el Acuerdo adopta el ya previsto sistema de arancelización al señalar en el artículo 4 par. 2 que «los Miembros no mantendrán, adoptarán ni restablecerán medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos». Los aranceles resultantes de este proceso de arancelización se reducirán en un promedio del 36% en el caso de los países desarrollados y 24% en el caso de los países en desarrollo, exigiéndose una reducción mínima respecto de cada línea arancelaria del 15% (108). Las reduccio-

(107) Para un análisis sobre este Acuerdo, cf. GADBIN, Daniel. «La agriculture et le GATT». In: FLORY, Thiébaud. *La Communauté Européenne et le GATT*. París, Editions Apogée, 1995, pp. 95-102. MARÍA AVILA, A. y otros, *Regulación del Comercio Internacional tras la Ronda Uruguay*, op. cit., pp. 196 y ss.

(108) Cf. Anexo 5, sobre todo par. 6, y Apéndice del Anexo 5.

nes han de realizarse a lo largo de un período de 6 años (1995-2000) en el caso de los países desarrollados y de más de 10 años en el caso de los países en desarrollo. No se exige reducción arancelaria para los países menos avanzados. El período de referencia para la aplicación de la arancelización son los años 1986-88. El Acuerdo prevé en su artículo 5 unas disposiciones especiales de salvaguardia, cuya activación se producirá en el caso de incrementos repentinos de las importaciones cuando representen una gran proporción del consumo. Estas salvaguardias son las mismas ya previstas en el «Documento Dunkel», más unos umbrales que se han introducido en el Acuerdo de 15 de diciembre a demanda de Suiza. También se introdujo en el Acuerdo una «cláusula de trato especial (109) en virtud de la cual, en determinadas condiciones que son definidas estrictamente, un país puede seguir manteniendo restricciones a la importación hasta el fin del período de aplicación. Se incluye también la «cláusula de acceso mínimo» prevista en el «Documento Dunkel» y queda en un 5% a lo largo del período de aplicación, para pasar después a 3%.

Respecto a la cuestión que planteó tantos problemas con la Comunidad, *las subvenciones a la exportación*, se prevé que el valor de las subvenciones se reduzcan en un 36%, tomando como referencia el período de base 1986-90 (110), y el volumen en un 21%. Queremos destacar que el artículo 9 párrafo 2b (iv) que se refiere a esta reducción no habla del 36% y del 21%, sino del 64% y del 79%, no obstante las dos cifras coinciden, como se puede comprobar examinando el tenor literal de esta disposición que reza así: «Los desembolsos presupuestarios del Miembro destinados a las subvenciones y las cantidades que se beneficien de ellas al final del período de aplicación no sean (no tendrán que ser) superiores al 64 por ciento y el 79 por ciento, respectivamente, de los niveles del período de base 1986-1990» (111). El período de aplicación son los años 1995-2000.

El cálculo de la reducción del volumen es anual y lineal, como en el «Documento Dunkel», con un margen de flexibilidad de $\pm 1'75\%$. En efecto, el artículo 9 establece una lista de subvenciones, que son las mismas

(109) Cf. Anexo 5.

(110) Hay algunas excepciones, como la carne de vacuno cuyo período es 1986-1992, y algunos otros productos en los que se puede elegir o el período 1986-90 o el de 1991-92, en el caso en que éste sea más favorable.

(111) En cuanto al volumen, el «Documento Dunkel» preveía el 24%, que fue modificado al 21% en el preacuerdo de Blair House.

que figuraban en el «Documento Dunkel», a las que ya hemos hecho alusión (112), que están sometidas a la reducción. Aquellas subvenciones no enumeradas en el artículo 9 no estarán sometidas a la reducción, pero tendrán que aplicarse en conformidad con el párrafo 1 del artículo 10, de forma que no constituyan, o amenacen constituir, «una elusión de los compromisos en materia de subvenciones». Además, las transacciones no comerciales tampoco se utilizarán para eludir esos compromisos. En el caso de los países en desarrollo, las reducciones serán de dos terceras partes de las exigidas a los países desarrollados a lo largo de diez años (113).

Respecto a las medidas de *ayuda interna*, todo parte de un concepto que ya analizamos en el «Documento Dunkel» que es la Medida Global de la Ayuda, y allí nos remitimos (114). Esta MGA, que comprende toda la ayuda concedida ya sea respecto de productos específicos o no específicos no sometidos a exención, debe reducirse el 20% entre los años 1995-2000, tomando como período de referencia los años 1986-88. Es lo que se denomina la «caja ámbar». No están sometidas a reducción aquellas medidas que tengan un impacto mínimo sobre el comercio, es decir cuando la MGA de un producto no exceda del 5% del valor de su producción (regla de *minimis*) (115), ni efectos en la producción, como las que figuran en el anexo 2 (116), y es lo que se denomina la «caja verde».

Además de las medidas de la «caja verde», tampoco es necesario incluir aquellas medidas que comprenden pagos directos en el marco de programas de limitación de la producción si se basan en superficies y rendimientos fijos, o si se analizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base o con respecto a un número de cabezas de ganado fijo, ciertas medidas de asistencia que fomenten el desarrollo de los países en desarrollo y otras ayudas que sólo representen el 5% (para los países en desarrollo el 10%) del valor de producción de los productos individuales. Estas últimas medidas se incluyeron en el preacuerdo de Blair House y han pasado al Acta Final formando lo que se denomina la «Caja

(112) Cf. *supra*, pp. 780-781.

(113) Cf. Artículo 9, par. 2 b (iv) y artículo 15.

(114) El artículo 1 y el Anexo 4 del Acuerdo definen la MGA, la MGA total y la Medida de la Ayuda Equivalente, en términos similares al artículo 1 y al Anexo 5 del «Documento Dunkel».

(115) Artículo 6, par. 4.

(116) Se trata de los servicios generales del Gobierno, la investigación, la lucha contra plagas, la infraestructura, etc.

azul» (117). Esta clasificación tiene como resultado que tanto las ayudas introducidas por la reforma de la PAC, como las ayudas del sistema de «deficiency payments» estadounidense están excluidas de la MGA.

Otra cuestión muy debatida en el preacuerdo de Blair House fue la denominada «cláusula de paz». Entonces, el objetivo era que los Estados Unidos se comprometieran a no ejercer represalias contra la PAC, y el período de aplicación era de 6 años, 1994-2000. En el Acta Final, se añaden 3 años más (2000-2003), a partir del cual se deberá negociar las nuevas condiciones del proceso de reforma agrícola. Pero aparte de este incremento temporal de la cláusula se establecen algunas condiciones nuevas para su aplicación. Para que las ayudas agrícolas caigan bajo el ámbito de aplicación de la cláusula, es necesario: a) que respeten las reglas previstas para la reducción de la ayuda interna (118); b) que la Medida Global de la Ayuda no sobrepase el nivel de la campaña de 1992 (119). Además, se ejercerá la «devida moderación» en la aplicación de las medidas en materia de derechos compensatorios previstas por el GATT (120).

Por lo demás, queremos destacar que el Acta Final contiene un Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias con un contenido similar al del «Documento Dunkel» (121) y se crea un Comité de Agricultura (122), que también figuraba en el citado Documento, con el fin de supervisar los compromisos negociados en la Ronda.

CONCLUSION

Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay han tenido el mérito y el valor de poner sobre el tapete un tema que venía envenenando las relaciones comerciales entre los dos colosales en producción y comercio agrícolas: los Estados Unidos y la Unión Europea. En teoría, no podía ocurrir otra cosa, sobre todo si se piensa que estos dos

(117) Artículo 6, par. 5.

(118) Esto quiere decir que las ayudas incluidas en la «caja verde», en la «caja ámbar», en la «caja azul» y las que caigan bajo la regla *de minimis* caen bajo el ámbito de acción de la cláusula de paz.

(119) Artículo 13 par. 2

(120) *Ibid.* Se trata del artículo VI del GATT de 1994 y de la Parte V del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

(121) Cf. *supra*, pp. 781-782.

(122) Artículos 17 y 18.

colosos no son sólo socios a nivel económico y comercial, sino también aliados a nivel político, y precisamente este elemento político ha estado siempre presente en el fondo de las negociaciones.

En efecto, el hecho de que el sector agropecuario productivo represente en términos de Producto Nacional Bruto un porcentaje no muy alto o bajo, depende del punto de vista del que se mire, no quiere decir que la agricultura tuviera que pasar desapercibida en la Ronda. Era obvio que iba a ser una de las piezas claves, sobre todo después de la multiplicación de controversias que han surgido en el comercio internacional de este sector después de la Ronda Tokio. La importancia que los Estados Unidos han concedido siempre, y no sólo ahora, a este sector (123), lo mismo por otro lado que la Unión Europea, llevó a la Ronda Uruguay a supeditar el éxito o el fracaso de la misma a la famosa «Ronda Agrícola». Obviamente, la Comunidad se mostró, bajo la presión francesa, reticente a meter en la balanza de las negociaciones la PAC. Pero cuando los Estados Unidos enseñaron los dientes amenazando con una guerra comercial, no había más salida que la capitulación y empezar a negociar.

Por lo demás, el Acuerdo plasmado en el Acta Final nos parece equilibrado. Con esto queremos decir que no es ni revolucionario, ni insignificante y, por lo tanto, representa una etapa más, aunque importante, en el proceso de adaptación de las diferentes políticas agrícolas a un nuevo marco jurídico más librecambista. Los Estados Unidos han conseguido lo que se proponían, que era reducir las ayudas (124) y las barreras a la importación, logrando así una mayor liberalización del comercio mundial de productos agrarios (125). Por su parte, la Comunidad ha conseguido integrar su PAC, eso sí, reformada, en el nuevo sistema comercial que establece un marco jurídico más claro y refuerza la solución de un sistema multilateral de controversias, alejando así eventuales soluciones unilaterales. Hay que destacar que no se puede con-

(123) Nos sorprende un poco la afirmación de Miguel Montaña i Mora cuando señala que «Everybody wonders why the United States attaches so much importance to a sector which accounts for only 2% of its GDP». Cf. del autor «International Law and International Relations Cheek to Cheek: an IL/IR Perspective on the Uruguay Round Negotiations on Agriculture». *Op. cit.*, p. 336.

(124) Estas ayudas se estimaban que representaban 150.000 millones de dólares en los países desarrollados y de 19.000 en los países en desarrollo. Cf. SUTHERLAND, Peter, «Los resultados de la Ronda Uruguay: valorar lo invaluable». *Información Comercial Española*, 1994, núm. 734, p. 51.

(125) Se cumple así uno de los objetivos del Acuerdo tal y como figuran en el Preámbulo.

cebir el Acuerdo sobre la Agricultura como un simple acuerdo aduanero. Una tal interpretación no tiene cabida, pues ignora que la Ronda ha tratado las diferentes políticas agrícolas en su integridad, creando además todo un sistema institucional, cuya bóveda es la Organización Mundial del Comercio. Habrá que esperar pues a ver cómo funciona este nuevo sistema multilateral y sólo queremos augurarle un éxito mayor que al sistema, por utilizar algún término, de seguridad colectiva onusiano. «Laissez faire, laissez passer» sí, pero no a cualquier precio...

ABSTRACT

The negotiations on agriculture in the Uruguay Round have shown that, in spite of being a decadent *prima facie* sector, continue to be under discussion through economic, political, social and strategic elements which it encloses. Only from this perspective can one understand the agricultural struggle which the two giants, the United States of America and the European Union, have maintained in agricultural material. This struggle is not only understandable but also legitimate and the two giants have at long last shown that beyond their economic divergence, there exists something perhaps more important which is being allied on a political level which has made way for the Agreement.

Having stated this, it is worth pointing out, however, that it was the first time all the problems which agriculture posed to international trade were negotiated on a worldwide basis and it must be taken into account that these placed on a balance, those of the European Union weighed more than those of the United States. This is what physically weakened the more protectionist European thesis as opposed to that of the United States which in the end is more liberalizing, and it was under this yoke which CAP had to undergo in order for the 1992 reform to be carried out.

With regard to the rest, although the agricultural Agreement upholds a free market, it must be pointed out that there are still various ways that the States can intervene in this sector. The United States deficiency payments system, followed up by the new CAP, is a good example of agriculture continuing being in part a specific and privileged formula in the judicial framework of the new multilateral commercial system. Nevertheless, the fact of integrating agriculture under the protection of the World Trade Organization is now very successful. Let us hope that this protection does not collapse...

RESUME

Les négociations sur l'agriculture à l'Uruguay Round ont démontré que même si ce secteur peut paraître *prima facie* un peu décadent il garde toute son importance

à niveau international pour les éléments économiques, politiques, sociaux et stratégiques qu'il comprend. La dure lutte qui ont maintenu les deux colosses en matière agricole, les Etats-Unis et l'Union européenne, peut seulement être comprise si on prend en considération cette perspective. Il faut relever néanmoins que cette lutte est non seulement compréhensible, mais encore légitime, et les deux superpuissances ont laissé clair que, par-dessus de leur divergences économiques, il y en a quelque chose peut-être plus important, que c'est le fait d'être alliés à niveau politique, ce qui a permis en principe arriver à un accord.

Ceci dit, il convient de relever, cependant, que c'était la première fois qu'on négociait d'une manière globale tous les problèmes que posait l'agriculture au commerce international et il faut reconnaître que, si on met ceux-ci dans la balance, les problèmes que posait l'agriculture de l'Union européenne étaient plus lourds que ceux des Etats-Unis. Cette réalité a affaibli les thèses européennes, plus protectionnistes, face à celles des Etats-Unis, qui étaient malgré tout plus libre-échangistes, et c'est précisément par ces fourches caudines qu'a dû passer la PAC avec la réforme de 1992.

Pour le reste, il convient de signaler que bien que l'Accord sur l'agriculture renforce le libre-échangisme, il laisse plusieurs voies pour que les Etats puissent intervenir dans le secteur. Le système de «deficiency payments» américain, qui a été imité par la nouvelle PAC, constitue un bon exemple et démontre que l'agriculture continue à être une parcelle spéciale et privilégiée dans le nouveau cadre juridique du système commerciale multilatéral. Cependant, le fait d'intégrer l'agriculture sous la voûte de la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce est déjà un grand succès. Espérons donc que cette voûte ne s'écroule...