



**Instituto Juan March**

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

**Juan March Institute**

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

## **Las Negociaciones agrícolas entre la Comunidad Europea y Estados Unidos en la Ronda Uruguay : un análisis desde la lógica de la elección racional**

**Author(s):** Sánchez-Cuenca, Ignacio  
**Year:** 1994  
**Type:** Thesis (doctoral)  
**University:** Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, 1994.  
**City:** Madrid  
**Number of pages:** vii, 280 p.  
**Abstract:** Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Sociología IV de la Universidad Complutense de Madrid el día 17 de marzo de 1995. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores Julio Carabaña (Presidente), Josep María Colomer, Modesto Escobar, Benjamín González y Joaquín López Novo, le otorgó por unanimidad la calificación de Apto "cum laude". Director de Tesis: Victor Pérez Díaz. En la tesis se analizan los determinantes del poder negociador de los estados en negociaciones internacionales a propósito de los acuerdos comerciales en el sector agrícola alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT entre los Estados Unidos (EEUU) y la Comunidad Europea (CE). En el año 1988 se publicó un influyente artículo de R.D.Putnam acerca de lo que desde entonces se conoce como "juegos de doble nivel", negociaciones donde los negociadores tienen que atender dos planos simultáneamente. En el caso de negociaciones entre Estados, se supone que los negociadores han de llegar a algún tipo de equilibrio entre la necesidad de alcanzar un acuerdo en el plano internacional y la necesidad de no traicionar las preferencias "domésticas". Putnam, y después de él otros muchos autores, han elaborado algunas hipótesis acerca de la influencia mutua entre estos dos planos. Se recurre a cierto instrumental analítico de la teoría de la elección racional y más en concreto de la teoría de juegos. Se trata de traducir algunos de los resultados más generales sobre poder negociador al marco concreto de unas negociaciones internacionales. Para ello, se propone la idea de "psicología institucional". Mientras que la psicología individual es hasta cierto punto irrelevante para la teoría de juegos, pues simplemente se supone que el agente actúa de acuerdo con sus preferencias, en una institución, donde las decisiones se tienen que tomar de acuerdo con ciertas reglas, la "psicología" es pública y tiene un efecto claro sobre la manera de tomar las decisiones. La hipótesis principal de la investigación es que los procedimientos de toma de decisión (la psicología de la institución) afectan al poder negociador de los Estados en el plano internacional. La idea básica que conecta el caso particular de las negociaciones internacionales con la teoría de juegos es la siguiente: cuanto más resistencia oponen las reglas de tomas de decisión a una desviación con respecto al statu quo, menos capacidad tiene la institución de responder a las amenazas de otros Estados, y por consiguiente más propensa al riesgo es la institución. Dado que la

propensión al riesgo es el determinante principal del poder negociador, se puede concluir que cuanto más resistencia al cambio inducen las reglas de toma de decisión, más poder negociador tiene el Estado si lo que desea es el mantenimiento del statu quo. Esta hipótesis tan sencilla ayuda a explicar buena parte de las peculiaridades de las negociaciones agrícolas entre EEUU y la CE en la Ronda Uruguay del GATT. Estas negociaciones fueron tremendamente complejas, pues además de cubrir un período muy largo, ocho años (1986-1994), y más de cien países, no eran mas que un capítulo negociador dentro de los otros muchos que se trataban en la Ronda. Afortunadamente, había dos actores principales, EEUU y la CE, cuyo acuerdo era condición necesaria y prácticamente suficiente para un acuerdo global en el sector, y además el capítulo agrícola estuvo separado o desvinculado del resto. Gracias a ello, se podía estudiar las negociaciones agrícolas como un caso bastante puro. La principal característica de estas negociaciones es el absoluto desacuerdo entre los dos actores principales, así como las claras implicaciones domésticas de cualquier tipo de acuerdo internacional. Mientras que EEUU deseaba una liberalización radical de la agricultura (comenzo exigiendo el total desmantelamiento de cualquier tipo de ayuda estatal), la CE trataba de preservar la Política Agrícola Comunitaria (la PAC). Si fue posible llegar a un acuerdo se debió a que en mayo de 1992 la CE aprobó, tras un largo y penoso esfuerzo de búsqueda de consenso interno, una ambiciosa reforma de la PAC que le permitía tener algo más de flexibilidad en el plano internacional. Pero si por un lado la reforma de la PAC significaba un paso hacia la liberalización, por otro marcaba el límite de hasta dónde estaba la CE dispuesta a llegar. En noviembre de 1992 se alcanzó un primer acuerdo entre los dos grandes en función de la nueva PAC que, con pequeñas modificaciones, fue completado en diciembre de 1993. En la tesis se argumenta que el resultado final de las negociaciones fue más favorable para la CE que para EEUU. La diferencia se debe a una asimetría en poder negociador derivada de la "psicología institucional" de los actores. El complejo sistema de toma de decisiones comunitarias en política comercial, donde la Comisión negocia representando a los países miembros según un mandato que estos le otorgan, junto con el hecho de que la PAC constituya el esqueleto de la CE y concentre los más poderosos grupos de interés de la Comunidad, hace que la CE se comporte ante todo como un "actor impasible", o menos literariamente, como un actor que no se deja afectar por las amenazas y por tanto con gran propensión al riesgo. Puesto que la CE deseaba salvaguardar en lo posible el statu quo, su peculiar psicología institucional le favoreció enormemente en las negociaciones internacionales.

---

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

**Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones**

---

IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA RODRÍGUEZ

**LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS ENTRE  
LA COMUNIDAD EUROPEA Y ESTADOS  
UNIDOS EN LA RONDA URUGUAY.  
UN ANÁLISIS DESDE LA LÓGICA  
DE LA ELECCIÓN RACIONAL**

MADRID  
1 9 9 5

---

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales



Castelló, 77. 28006 Madrid

Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Sociología IV de la Universidad Complutense de Madrid el 17 de marzo de 1995. El Tribunal, compuesto por los doctores D. Julio Carabaña (Presidente), D. Josep María Colomer (Secretario), D. Modesto Escobar, D. Benjamín González y D. Joaquín López Novo, le otorgó por unanimidad la calificación de Apto "*cum laude*".

Ignacio Sánchez-Cuenca Rodríguez es Licenciado en Filosofía por la Universidad Complutense y Doctor en Sociología por la misma Universidad. Formó parte de la cuarta promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de *Master* en 1992. En el propio Centro elaboró su tesis doctoral, bajo la dirección del Profesor Victor Pérez Díaz. Actualmente es Ayudante de Facultad en el Departamento de Sociología de la Universidad de Salamanca.

## ÍNDICE

### *Agradecimientos*

v

### *Abreviaturas*

vi

Introducción.	1
1. Presentación del caso empírico.	2
2. Constricciones domésticas y juegos de doble nivel.	5
3. Teoría de la elección racional.	9
4. Los resultados de la investigación.	13
5. La realización de la tesis.	16

### *PARTE I*

Capítulo I. El GATT como solución a los problemas estratégicos del comercio internacional.	20
1. La dimensión estratégica del comercio internacional.	21
2. Orígenes y funcionamiento del GATT.	24
3. Las normas del libre comercio y sus cláusulas de escape.	30
4. Reciprocidad, puntos focales y negociaciones arancelarias.	37
5. Solución de diferencias.	47
Capítulo II. Las políticas agrícolas y el GATT.	52
1. La política agrícola de la Comunidad Europea.	52
1.1. Instrumentos y financiación de la PAC.	54
1.2. Evolución de la PAC. La reforma de 1992.	58
1.3. Intereses y toma de decisiones.	62
2. La política agrícola de Estados Unidos.	66
2.1. Instrumentos de la política agrícola de EEUU.	69
2.2. Instituciones y toma de decisiones.	71
3. Problemas estratégicos en la agricultura de los años 80.	76
4. La agricultura en el GATT.	80

## PARTE II

Capítulo III. Las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, I: 1986-1990.	85
1. Los orígenes de la Ronda Uruguay y la Declaración de Punta del Este.	86
1.1. La reunión del GATT de 1982.	86
1.2. Las guerras agrícolas en la preparación de la Ronda.	90
1.3. La reunión de Punta del Este.	95
2. De Punta del Este, 1986 a la Revisión a Medio Plazo, 1989.	97
2.1. La primera propuesta de Estados Unidos.	99
2.2. La primera propuesta de la Comunidad Europea.	101
2.3. Hacia la 'Revisión a Medio Plazo'.	103
2.4. El fracaso de Montreal y el compromiso de Ginebra.	107
3. Las propuestas de 1989.	113
3.1. La segunda propuesta de Estados Unidos.	115
3.2. La segunda propuesta de la Comunidad Europea.	117
4. El documento 'de Zeeuw', junio 1990.	120
Capítulo IV. Las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, II: 1990-1993.	125
1. La reunión de Bruselas, diciembre 1990.	126
1.1. La propuesta de Estados Unidos.	126
1.2. La propuesta europea.	128
1.3. El fracaso de la reunión de Bruselas.	134
2. La reforma de la PAC, 1991-1992.	137
2.1. Hacia el borrador de Acta Final de Dunkel.	138
2.2. La aprobación de la nueva PAC.	146
3. Las negociaciones hasta el acuerdo de Blair House.	150
3.1. El conflicto de las oleaginosas.	151
3.2. El acuerdo de Blair House.	161
4. El proceso de ratificación de Blair House y el acuerdo final.	165

## PARTE III

Capítulo V. Constricciones domésticas y poder negociador en la CE y EEUU.	174
1. El resultado asimétrico de las negociaciones.	174
2. Los determinantes del poder negociador.	179
2.1. Actitud hacia el riesgo y poder negociador.	180
2.2. Actitud hacia el tiempo, opciones externas e internas.	183
3. El poder negociador de la CE y EEUU.	187
3.1. Actores institucionales y psicología institucional.	189
3.2. Preferencias y toma de decisiones.	193
3.2.1. El caso de la CE.	194
3.2.2. El caso de EEUU.	200
4. Concesiones y poder negociador en la Ronda Uruguay.	208
4.1. Mandato negociador.	211
4.2. Toma de decisiones e intereses domésticos.	214

Capítulo VI. Manipulación y control de las constricciones domésticas: compromisos y debilidad de la voluntad.	219
1. Manipulación de las constricciones domésticas.	219
1.1. Mecanismos que hacen creíbles los compromisos.	220
1.2. La capacidad de la CE para realizar compromisos creíbles: la reforma de la PAC.	226
1.2.1. Credibilidad.	228
1.2.2. Incertidumbre.	231
1.2.3. El compromiso francés sobre Blair House.	233
2. Control de las constricciones domésticas.	235
2.1. La idea de debilidad de la voluntad.	235
2.2. Akrasia y autonomía estatales.	237
2.3. Remedios contra la akrasia en las negociaciones agrícolas.	241
2.3.1. Manipulación del plano internacional.	243
2.3.2. Manipulación de la visibilidad.	246
Conclusiones	250
Apéndice 1. Cronología de las negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay.	257
Apéndice 2. Medidas globales de ayuda.	265
Apéndice 3. Responsables políticos de las negociaciones.	270
Bibliografía	271

## AGRADECIMIENTOS

*Con el paso del tiempo y la profesionalización de la vida académica, el capítulo de agradecimientos se ha hecho un lugar propio dentro de las publicaciones. Cada vez hay menos pudor en utilizar estas primeras páginas con los propósitos más variados. Algunos se sirven de ellas para destacar sus relaciones con prestigiosos profesores; otros prefieren narrar sus idas y venidas por los más variopintos centros universitarios; y aún están los que aprovechan para saldar deudas sentimentales con familiares, amigos, conocidos e incluso animales de compañía.*

*Espero que se me disculpe si aquí me limito a unos agradecimientos más bien sobrios. Por supuesto que muchas personas me han ayudado con sugerencias y críticas, pero no creo que la mejor manera de agradecerse sea con el dudoso honor de aparecer aquí. Quiero insistir, no obstante, en que esta tesis doctoral ha sido posible gracias a la beca que he recibido durante cuatro años del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March y, sobre todo, gracias a mi estancia en dicho centro. No puedo evitar la tentación de incluir un brevísimo comentario al respecto.*

*El Centro, según el diseño original de su primer Director, Víctor Pérez Díaz, con quien, por cierto, he tenido además la suerte de contar como director de esta tesis, es sin duda un lugar único dentro de la academia: además de los magníficos cursos y profesores que pasan por él, y además de una biblioteca y unos bibliotecarios y un personal administrativo fuera de serie, el ambiente de trabajo, discusión y crítica entre los estudiantes es un estímulo constante y en él he aprendido tanto como en los cursos y seminarios a los que he asistido. Con absoluta sinceridad he de reconocer que la mayor parte de lo que haya de valioso en esta tesis se lo debo en primer lugar al Centro y a las personas que están o han estado en él.*

*Por último, y a pesar de mis admoniciones iniciales, me gustaría hacer una excepción con el profesor Vincent Wright, pues su total escepticismo hacia mi investigación y su inestimable apoyo en todos los demás asuntos me han ayudado tanto que me resulta imposible no mencionarlo aquí.*

## ABREVIATURAS

ABARE	<i>Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics</i> (Oficina Australiana de Economía Agraria y de los Recursos)
AE	<i>Agra Europe</i>
ASA	<i>American Soyabean Association</i> (Asociación Americana de Oleaginosas)
ASCS	<i>Agricultural Stabilization and Conservation Services</i> (Servicios de Conservación y Estabilización Agrarios)
BEICE	<i>Boletín Económico del ICE</i>
BIE	<i>Boletín de Información Extranjera</i>
BISO	<i>Basic Instruments and Selected Documents</i>
Bull.EC	<i>Bulletin of the European Communities</i>
CDU	<i>Christlich-Demokratische Union</i> (Unión Demócrata-Cristiana)
CE	Comunidad Europea
CG	Conjunto ganador
CSU	<i>Christlich-Soziale Union</i> (Unión Social-Cristiana)
COPA	Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias
COREPER	Comité de representantes permanentes
CNC	Comité de Negociaciones Comerciales
DBV	<i>Deutscher Bauernverband</i> (Sindicato agrario alemán)
DG	Dirección General
ECO	<i>The Economist</i>
EEP	<i>Expon Enhancement Program</i> (Programa de Aumento de las Exportaciones)
EEUU	Estados Unidos
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> (Asociación Europea de Libre Comercio)
ESC	Equivalente de Subsidio al Consumidor
ESP	Equivalente del Subsidio al Productor
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organización de Alimentos y Agricultura)
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FNSEA	<i>Federation nationale des syndicats d'exploitants agricoles</i> (Federación Nacional de Sindicatos de Explotaciones Agrícolas)
FT	<i>Financial Times</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)
GN	Grupo Negociador
GNM	Grupo de Negociaciones sobre Mercancías
GNS	Grupo de Negociaciones sobre Servicios
ITO	<i>International Trade Organization</i> (Organización de Comercio Internacional)
MCM	Montante Compensatorio Monetario
MGA	Medida Global de Ayuda
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> (Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano)
NUR	<i>News of the Uruguay Round</i>

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCM	Organización Común de Mercado
PAC	Política Agrícola Común
RTAA	<i>Reciprocal Trade Agreements Act</i> (Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos)
SQ	Statu quo
STR	<i>Special Trade Representative</i> (Representante Comercial Especial)
UMA	Unidad de Medida de Apoyo
USDA	<i>United States Department of Agriculture</i> (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos)
USTR	<i>United States Trade Representative</i> (Representante Comercial de Estados Unidos)
vNM	von Neumann-Morgenstern

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se puede leer desde dos registros distintos pero complementarios: por un lado, he tratado de dar cuenta de ciertos enigmas relativos al comportamiento de Estados Unidos y la Comunidad Europea en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay (1986-1994). Esos enigmas son interesantes por sí mismos, al margen de consideraciones teóricas, y tienen la suficiente importancia económica y política como para dedicarles una tesis doctoral. Sin embargo, esta investigación también puede entenderse como un intento de utilizar el análisis del caso empírico para desarrollar un estudio más abstracto sobre los determinantes del poder negociador de los estados en negociaciones internacionales.

El argumento general que defiendo se puede resumir del siguiente modo. Hay ciertas constricciones domésticas derivadas fundamentalmente de las reglas de toma de decisión que incrementan la inercia (o resistencia al cambio) de ciertas políticas. Cuanto mayores sean esas constricciones, mayor es la inercia política y mayor poder negociador tiene un estado. Las constricciones domésticas no son, con todo, simples parámetros que determinan ineluctablemente el comportamiento de los estados. Habrá oportunidad de estudiar cómo los estados tratan de controlar y manipular estratégicamente esas constricciones, por ejemplo mediante compromisos, y cómo a veces fracasan en ese intento.

He utilizado, de forma algo asistemática, ciertos conceptos y resultados del repertorio de la teoría de la elección racional, y más en concreto de la teoría de juegos. Espero poder mostrar en esta Introducción que esta elección teórica es, si no racional, al menos razonable. Pertrechado con este aparato teórico, he elaborado algunas hipótesis acerca del comportamiento estratégico de los estados en las negociaciones internacionales, hipótesis que, a mi juicio, arrojan alguna luz sobre el caso empírico seleccionado.

A continuación presento y justifico brevemente el caso empírico. A pesar de que la metáfora de los juegos de doble nivel de R.D.Putnam parece ajustarse con naturalidad al caso empírico, señalo que, junto con sus méritos, tiene algunas deficiencias graves, y argumento los méritos pueden aprovecharse y desarrollarse con mayor fortuna desde dentro de la teoría de la elección racional. Esto me lleva en la sección tercera a realizar algunas consideraciones sobre la

naturaleza de las explicaciones basadas en la elección racional. En la sección cuarta presento la estructura de la tesis, el argumento principal y las conclusiones que se siguen gracias al uso de la teoría de juegos. Finalmente, incluyo algunos comentarios metodológicos y de orden práctico sobre la realización de la tesis.

### *1. Presentación del caso empírico.*

El 6 de diciembre de 1993 la Comunidad Europea (CE) y los Estados Unidos (EEUU) alcanzaban un acuerdo sobre el capítulo agrícola de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Unos días después, el 15 de diciembre, el Director del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) conseguía el apoyo de 111 países participantes para cerrar con éxito el Acta Final. Este documento de más de 500 páginas resume siete años de negociaciones, aunque no incorpora las concesiones comerciales que los países realizan entre sí. Estas concesiones (más de veintiséis mil páginas) se añadieron al Acta Final en la reunión ministerial de Marrakech del 15 de abril de 1994, en la que formalmente se clausuró la ronda. Los protagonistas de las negociaciones y los expertos en estos asuntos anunciaron con evidente satisfacción que se trataba de la mayor liberalización comercial de la historia.

La ronda negociadora, la octava en la cuenta del GATT, se había inaugurado el 15 de septiembre de 1986 en Punta del Este, Uruguay, y de ahí el sobrenombre de Ronda Uruguay. Sus objetivos eran sin duda ambiciosos: además de las tradicionales negociaciones arancelarias, se incluyeron nuevos sectores (como la agricultura y los servicios) y nuevas cuestiones (como el reforzamiento de ciertas disciplinas y la creación de una poderosa Organización Mundial del Comercio que absorbiera el GATT).

Desde el comienzo, el sector que más dificultades generó fue la agricultura. Las posturas irreconciliables de los países en liza provocaron fuertes enfrentamientos y en varias ocasiones hubo un riesgo muy alto de que fracasara la Ronda. De hecho, durante algunos periodos (años incluso) las negociaciones estuvieron paralizadas en todos los sectores mientras se esperaba a que la CE y EEUU consiguieran llegar a un acuerdo agrícola.

Esto da lugar a varias cuestiones sobre el protagonismo de la agricultura que *no* son las que quiero contestar en la tesis. Con todo, creo que es necesario dar una breve explicación sobre las mismas para poder entender correctamente qué es lo que quiero investigar. El protagonismo de la agricultura en la Ronda Uruguay resulta ciertamente desmedido, sobre todo si observamos que el peso del sector ha ido decreciendo en los países desarrollados, en los que tiene una importancia casi marginal. En EEUU los agricultores no llegan al 3% de la población activa y

en la CE ese porcentaje es ligeramente superior al 6%. En términos de la aportación de la agricultura al PNB ocurre algo similar: el 2,1% en EEUU y el 2,9% en la CE. La pregunta surge casi automáticamente: ¿cómo es posible entonces que la agricultura haya podido tener en vilo unas negociaciones comerciales como las de la Ronda Uruguay? ¿Cómo entender que países como Francia o Alemania, que tienen tanto que ganar con la liberalización de los servicios o con la reducción de aranceles industriales, estuvieran dispuestos a sacrificar esas ganancias por mantener un cierto nivel de proteccionismo agrario? ¿O que EEUU, empeñado en lo contrario, en la liberalización de la agricultura, amenazara con hacer fracasar la Ronda si no se satisfacían sus intereses agrarios?

La respuesta a estas preguntas requiere un examen de la organización doméstica del sector que aquí sólo puedo apuntar telegráficamente. Por diversas razones, como (i) la seguridad alimenticia, (ii) el peso de los agricultores en ciertos distritos electorales, o (iii) la extendida creencia de que los agricultores deben ser compensados con ayudas estatales por las desventajas derivadas de la vida rural, la agricultura ha estado fuertemente protegida en los países industriales. Los intereses creados en torno a este sector se han ido consolidando con el paso del tiempo, penetrando muchas veces en las propias instituciones estatales. Si a esto sumamos la eficacia de los agricultores para organizarse en grupos de presión, se entenderá por qué resulta tan difícil modificar las tradiciones proteccionistas.

La respuesta a la pregunta sobre el protagonismo de la agricultura en la Ronda Uruguay consiste por tanto en explicar por qué la organización doméstica de la agricultura es como es en los países desarrollados. Pero el problema que quiero tratar aquí no es el de por qué las políticas agrícolas son tan peculiares, problema que por otra parte ha sido abordado ya en muchas ocasiones desde muy diversas teorías<sup>1</sup>, sino, más bien, partiendo del hecho de que las políticas agrícolas tienen ciertas peculiaridades, averiguar qué influencia tienen esas peculiaridades en las estrategias negociadoras de los estados.

Lo que resulta característico de este sector es que la reforma y liberalización de las políticas agrícolas es extraordinariamente complicada. Los intereses creados, la capacidad de reacción de las organizaciones agrarias, la autonomía de la que suelen gozar los ministros de agricultura, y otros factores que se irán viendo, dificultan cualquier iniciativa que suponga un

<sup>1</sup> Véase, simplemente a modo de ejemplos, los siguientes trabajos: J.M.García Álvarez-Coque (ed.), *Análisis institucional de las políticas agrarias* (Madrid: Ministerio de Agricultura, 1991); H.J.Michelman, J.C.Stabler y G.G.Storey (eds.), *The Political Economy of Agricultural Trade and Policy* (Boulder: Westview Press, 1990); y el Cap. I de H.Wayne Moyer y T.E.Josling, *Agricultural Policy Reform* (Ames: Iowa State University Press, 1990), donde se ofrece un 'mapa' analítico de las teorías al respecto.

recorte en los beneficios de los que gozan los agricultores. Es a este conjunto de factores a lo que me refiero al hablar de 'constricciones domésticas'. Y de lo que se trata es de aclarar el efecto de tales constricciones en negociaciones internacionales; no se trata, por tanto, de dar cuenta de esas características, sino de ver de qué modo sirven para explicar la evolución de la Ronda.

En este sentido, resulta bastante sencillo justificar por qué he seleccionado la agricultura y no otro sector: pues al margen de que la agricultura haya tenido tanta importancia en el desarrollo de la Ronda Uruguay, o más allá del hecho de que la reforma del comercio agrícola tenga consecuencias sociales y económicas de primera magnitud para la inmensa mayoría de países en desarrollo y países pobres, la agricultura constituye un sector en el que las constricciones domésticas son especialmente evidentes.

Esto no ocurre en otros sectores de la Ronda, como por ejemplo los servicios, y no sólo porque los servicios cubran cosas muy distintas, de forma que no haya unas preferencias homogéneas, sino porque incluso aislando una única área de servicios (inversiones, telecomunicaciones, servicios audiovisuales...) es muy posible que nos encontremos con el hecho de que las preferencias de los estados no están formadas del todo, no han acabado de cristalizar. Este problema no se da en la agricultura, donde si hay algo que está claro son las preferencias de las partes<sup>2</sup>.

Pero aun suponiendo que la agricultura sea un sector adecuado para el análisis que quiero realizar, queda el problema de averiguar hasta qué punto el examen de unas negociaciones concretas puede ayudar a entender en general la importancia de las constricciones domésticas en el poder negociador de los estados. Al haberme circunscrito a un solo caso empírico corro el peligro de que los resultados obtenidos sean válidos únicamente para el caso en cuestión. Si así fuera, el interés de esta investigación, sin ser irrelevante, se agotaría en la explicación de la propia Ronda Uruguay. Es evidente que mientras no compruebe que las hipótesis valen para otros casos, no cabe afirmar su validez general. Con todo, hay varios argumentos que permiten cierto optimismo al respecto. Creo que el instrumental teórico utilizado es lo suficientemente potente como para sospechar que mis explicaciones no son exclusivamente *ad hoc*. Pero esto requiere un análisis más profundo de dicho instrumental. Así lo hago en las dos secciones siguientes.

- En agricultura no se aplican las ideas sobre formación de preferencias por parte de una 'comunidad epistémica' (al menos en los años 80, cuando las políticas agrícolas están más que consolidadas), mientras que en los servicios el papel de esta comunidad parece crucial. Véase W.J.Drake y K.Nicolaídis, 'Ideas, interests, and institutionalization: "trade in services" and the Uruguay Round', *International Organization*, 46, 1 (1992), 37-100.

## 2. Constricciones domésticas y juegos de doble nivel.

La importancia de las constricciones domésticas en las relaciones internacionales se viene afirmando desde hace años. Sin embargo, un examen muy rápido de los trabajos en los que se realiza tal afirmación muestra que los investigadores no suelen contar con una teoría al respecto. Simplemente, se reconoce la necesidad de tener en cuenta el plano doméstico en la explicación de los hechos. En consecuencia, los investigadores observan qué papel desempeñan los grupos de presión domésticos en los conflictos internacionales, o el poder o debilidad de los estados, o las reglas de toma de decisión en la elaboración de políticas. Pero esto, aunque importante, no es suficiente, pues tales observaciones suelen hacerse un tanto desordenadamente, sin contar con hipótesis teóricas suficientemente sólidas como para organizar y evaluar las constricciones domésticas<sup>3</sup>.

No voy a repasar y resumir aquí esos trabajos. En cambio, analizaré con cierto detalle la metáfora de los juegos de doble nivel de Robert Putnam, a mi juicio el intento más serio de incorporar las constricciones domésticas en el plano internacional. Señalaré lo que considero algunas deficiencias del marco de Putnam, mucho más acusadas entre los que han tratado de aplicar sus ideas que en el propio Putnam. Será el descubrimiento de esas deficiencias lo que me llevará a intentar 'anclar' alguno de los hallazgos de Putnam en la teoría de la elección racional.

La edición en 1988 del artículo de Putnam sobre 'juegos de doble nivel' ha producido una pequeña avalancha de publicaciones acerca de la importancia de los factores domésticos en las relaciones internacionales<sup>4</sup>. Bastantes de estas publicaciones son sólo resultado de la moda y no

<sup>3</sup> El primer intento de elaborar una teoría basada en la perspectiva doméstica fue el de P.Kazenstein (ed.), *Between Power and Plenty* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1978). Este libro pone claramente de manifiesto el contraste entre ambiciosos objetivos teóricos y análisis particulares muy interesantes pero alejados de cualquier elaboración teórica. Ese mismo año, sin embargo, se publicaba un artículo (poco citado posteriormente) que con menos ambiciones iba mucho más lejos en el análisis de las relaciones entre política internacional y política doméstica. Véase S.Hoffman, 'Domestic Politics and Interdependence', en OECD, *From Marshall Plan to Global Interdependence* (Paris: OECD, 1978), 181-201.

<sup>4</sup> R.D.Putnam, 'Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games', *International Organization*, 42, 3 (1988), 427-460. Otros trabajos que desarrollan y aplican las ideas de Putnam son: P.Guerrieri y P.C.Padoan, 'Integration, Co-operation and Adjustment Policies', en Guerrieri y Paodan (eds.), *The Political Economy of European Integration* (Savage: Barnes and Noble, 1989), 1-30; F.W.Mayer, 'Managing domestic differences in international negotiations: the strategic use of internal side-payments', *International Organization*, 46, 4 (1992), 793-818; H.P.Lehman y J.L.McCoy, 'The dynamics of the two-level bargaining game. The 1988 Brazilian Debt Negotiation', *World Politics*, 44, 4 (1992), 600-644; L.J.Schoppa, 'Two-level games and bargaining outcomes', *International Organization*, 47, 3 (1993), 353-386; H.R.Priman, 'Side payments versus security cards: domestic bargaining tactics in international economic negotiations', *International Organization*, 47, 3 (1993), 387-410; la colección de artículos de P.B.Evans, H.K.Jacobson y R.D.Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993); y J.W.Knopf, 'Beyond two-level games: domestic-international interaction in the intermediate-range nuclear forces negotiations', *International Organization*, 47, 4 (1993), 599-628. Incluso ya ha habido algunas aplicaciones a las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay: véase W.P.Avery (ed.), *World Agriculture and the GATT* (Boulder: Lynne Rienner, 1993) y L.A.Patterson, 'Three-Level Game Approach to Understanding Agricultural Policy Reform in the European Community', presentado en el International Political Science Association World Congress XVI, Berlin 21-25 agosto 1994. No he incluido los trabajos similares, tal vez de mayor rigor teórico, sobre 'juegos anidados'. La fuente original es G.Tsebelis, *Nested Games* (Berkeley:

suelen ir más allá de la repetición de eslóganes como '*domestic constraints do matter*', para luego realizar una descripción pormenorizada de un caso empírico, sin que los juegos de doble nivel desempeñen otro papel que el de adornar la introducción y las conclusiones del artículo<sup>5</sup>.

Lo que resulta verdaderamente nuevo del artículo de Putnam es el intento de elaborar hipótesis sobre las relaciones *estratégicas* entre el plano doméstico y el plano internacional. Para ello plantea la idea de juego de doble nivel: una negociación internacional se puede desdoblar en dos planos, el nivel I donde los gobiernos negocian entre sí, y el nivel II, donde el gobierno negocia con actores domésticos la ratificación de lo acordado en el nivel I. Si definimos el 'conjunto ganador' (*win set*) como el conjunto de todos los acuerdos alcanzados en el nivel I que pueden ser ratificados domésticamente, entonces dos gobiernos podrán llegar a un acuerdo cuando la intersección de sus respectivos conjuntos ganadores no sea el conjunto vacío, es decir, cuando los conjuntos ganadores se solapen en parte.

Este esquema parece ajustarse con naturalidad al tipo de caso empírico escogido. En las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay se ve claramente la distinción entre el plano internacional y el plano doméstico, así como las dos etapas consistentes en un acuerdo entre gobiernos y su posterior ratificación en el interior de cada país.

Los hallazgos de Putnam consisten por un lado en averiguar cómo los conjuntos ganadores afectan a las negociaciones y por otro en establecer los factores que determinan las características de los conjuntos ganadores.

En cuanto a lo primero, Putnam ofrece dos hipótesis:

*H1: cuanto más pequeño sea el conjunto ganador de un jugador, más poder negociador tiene ese jugador.*

Esto es una aplicación de la paradoja de T.Schelling de que la debilidad interna puede transformarse en una fuente de poder externo, o lo que es igual, que "el poder de un negociador a menudo descansa en una incapacidad manifiesta para hacer concesiones y satisfacer demandas"<sup>6</sup>. Si un gobierno G1 se presenta ante otro gobierno G2 mostrando

University of California Press, 1990).

<sup>5</sup> Aun sin tantas pretensiones teóricas, muchos análisis del GATT y del comercio internacional han atribuido gran importancia a los factores domésticos. Sirvan estos ejemplos recientes: W.B.Carmichael, 'National interest and international trade negotiations', *The World Economy*, 9, 4 (1986), 341-357; G.R.Winham, 'Multilateral Economic Negotiation', *Negotiation Journal*, III, 2 (1987), 175-189; H.Nau (ed.), *Domestic Trade Politics and the Uruguay Round* (New York: Columbia University Press, 1989); E.U.Petersman, 'Strengthening the domestic legal framework of the GATT multilateral trade system', en E.U.Petersman y M.Hilf (eds.), *The new Gatt Round of multilateral trade negotiations* (Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991 2<sup>a</sup>), 33-114.

<sup>6</sup> Thomas C.Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980 2<sup>a</sup>), p. 19.

su dependencia de un poderoso grupo de interés que a efectos prácticos tiene capacidad de veto en el proceso de ratificación, a G2 probablemente no le quede más remedio que plegarse a las exigencias de G1 si de verdad quiere alcanzar un acuerdo. *H2: cuanto más grande sean los conjuntos ganadores, más probable es que se alcance un acuerdo en el nivel I.*

La intuición detrás de H2 es la siguiente: a veces puede ocurrir que un gobierno firme un acuerdo en el nivel I pero luego sea incapaz de lograr su ratificación en el nivel II. A esto Putnam lo llama 'defección involuntaria'. Pues bien, según Putnam, cuanto más grandes sean los conjuntos ganadores, más improbable será la defección involuntaria y por tanto más probable será que el acuerdo tenga éxito.

Como ha señalado K.Iida, estas dos hipótesis no son congruentes, pues cada una presupone condiciones distintas sobre la información que tienen los gobiernos en el nivel I<sup>7</sup>. H1 requiere información completa: el tamaño del conjunto ganador sólo puede ser una ventaja negociadora si ambos jugadores conocen los conjuntos ganadores propio y ajeno. En cambio, H2 requiere información incompleta, ya que el tamaño del conjunto ganador sólo afecta a la probabilidad de conseguir un acuerdo cuando un gobierno no conoce el conjunto ganador de los otros gobiernos. Si por el contrario hay información completa, entonces las probabilidades de alcanzar un acuerdo no dependen del tamaño de los conjuntos ganadores, ya que los gobiernos preferirán cualquier punto de la intersección de sus conjuntos ganadores antes que el statu quo. En cuanto a lo segundo, es decir, en cuanto a los determinantes del conjunto ganador, Putnam presenta una lista de factores muy heterogéneos que a mi juicio desvirtúan la potencia teórica de la idea de juegos de doble nivel. Pues, según lo entiendo, esos factores -preferencias y coaliciones en el nivel II, instituciones del nivel II, y estrategias de los negociadores del nivel I- sólo resultan transparentes en la medida en que se integren en una teoría sobre el poder negociador en la que se reconozca el modo en que cada uno de ellos puede influir sobre las negociaciones. Sin embargo, Putnam se limita a poner uno detrás de otro sin especificar los mecanismos plausibles mediante los que operan. Se trata sobre todo de una primera exploración, puramente inductiva, acerca de qué determinantes deberíamos buscar, pero no de una teoría sobre el funcionamiento de dichos determinantes<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> K.Iida 'When and how do domestic constraints matter? Two-level games with uncertainty', *Journal of Conflict Resolution*, 37, 3 (1993), 403-426.

<sup>8</sup> Este enfoque puramente empírico, pre-teórico, aparece mucho más acentuado en la colección de estudios de caso presentada por P.B.Evans, H.Jacobson y R.D.Putnam (véase nota 4). Cada autor, con los materiales que le proporciona su caso, deriva conclusiones cuya validez parece agotarse en el propio caso. Esas conclusiones se basan en hallazgos inductivos, en clasificaciones ad hoc de situaciones relevantes para un caso

Este mismo defecto parece repetirse a propósito de la naturaleza de la interacción entre el plano internacional y el plano doméstico. Putnam parte de una idea de extremo interés sobre la mutua dependencia de los dos planos, pero al no disponer de un repertorio riguroso de categorías teóricas desaprovecha completamente las virtualidades de semejante idea.

La mutua dependencia se manifiesta en la imposibilidad de reducir el nivel II a un dato o parámetro con el que de antemano constreñir las negociaciones internacionales. Si esta reducción fuera posible, los factores domésticos se reflejarían únicamente en los pagos que obtienen los gobiernos en el plano internacional. Cuanto más costoso fuera el proceso de ratificación, menores beneficios sacaría el gobierno de un acuerdo con otros gobiernos, y viceversa. Pero lo que Putnam sugiere es que el hecho de celebrar negociaciones internacionales influye en el juego entre gobierno y actores domésticos *de la misma manera que* la negociación doméstica a su vez influye sobre el juego entre los gobiernos<sup>9</sup>.

Pues bien, Putnam analiza esta influencia recíproca entre los dos planos mediante dos conceptos que, con poca imaginación y menor gusto, llama 'vinculación sinérgica' (*synergistic issue linkage*) y 'reverberación'. El primero se refiere a la posibilidad de que la negociación internacional sobre el asunto M no sea ratificable en el nivel II de un cierto país, pero no obstante, si en esa negociación se liga M a otro asunto N, tal que N resulta ahora beneficioso para los grupos domésticos del país, entonces el gobierno de ese país podrá llegar a un acuerdo sobre M. El segundo se refiere al hecho de que las negociaciones internacionales tengan el efecto de ampliar o reducir el conjunto ganador de los países participantes en las negociaciones.

La 'vinculación sinérgica' y la 'reverberación' son sólo dos manifestaciones particulares de la irreductibilidad mutua de los planos doméstico e internacional. Autores posteriores han mostrado que ciertamente las posibilidades de combinación son mucho más ricas, incluso si nos

concreto, etc. Al parecer, este equipo investigador considera que las alternativas son o bien el enfoque pre-teórico o bien modelos formales detallados. Así lo da a entender A.Moravcsik en la introducción del libro. Véase su 'Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining', nota 61. A continuación intento hacer ver que hay un término medio entre modelos matemáticos y la pura acumulación de características interesantes.

<sup>9</sup> Este extremo, que a mi juicio resulta esencial para entender la 'novedad' del artículo de Putnam, aparece parcialmente escondido en el artículo, en la p.456 y no se vuelve a mencionar después, ni siquiera en la conclusión.

Curiosamente, la influencia del plano internacional sobre el plano doméstico es algo bien conocido, mientras que la influencia contraria apenas se ha estudiado. Véanse los siguientes ejemplos: S.Hoffman, 'Domestic Politics and Interdependence' (véase nota 3), pp. 185-187; M.Olson, *Auge y decadencia de las naciones* (Barcelona: Ariel, 1986, ed.orig.1982), p.186; T.Skocpol, 'Bringing the state back in: strategies of analysis in current research', en P.B.Evans, D.Rueschemeyer y T.Skocpol (eds.), *Bringing the state back in* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 3-37, p.9; G.J.Ikenberry, 'Conclusion: an institutionalist approach to American foreign economic policy', *International Organization*, 42, 1 (1988), 219-243, p.240; D. A.Lake, *Power, Protection and Free Trade* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp.73-74; en relación a la agricultura, véase C.Servolin, *Las políticas agrarias* (Madrid: Ministerio de Agricultura, 1988, ed.orig. 1985), pp.142-150.

mantenemos dentro del marco, un tanto rígido, de suponer la secuencia negociación/ratificación<sup>10</sup>. Tan pronto como se complica o se descompone más detalladamente esa secuencia, se verá que el campo resulta más amplio de lo que en el artículo de Putnam se sugiere. En esta investigación trato de demostrar que una de las modalidades más interesantes de interacción entre los dos planos consiste en la realización de compromisos, algo que no se contempla en la literatura sobre juegos de doble nivel.

Los comentarios anteriores han tratado de mostrar que, primero, las hipótesis de Putnam no son del todo coherentes entre sí; segundo, que el análisis que ofrece de los determinantes de los conjuntos ganadores es insuficiente desde un punto de vista teórico; pero que, tercero, la metáfora de los juegos de doble nivel contiene un principio de gran interés sobre la imposibilidad de reducir uno de los niveles a un simple parámetro independiente de las negociaciones.

Creo por tanto que a pesar de estas deficiencias hay diversos hallazgos que merece la pena conservar. En concreto, recorro con mucha frecuencia a la hipótesis de que un conjunto ganador pequeño constituye una ventaja negociadora, así como a las modalidades de influencia recíproca entre los planos o niveles doméstico e internacional. Pero en vez de aplicar mecánicamente estas ideas, intento librarlas de los defectos señalados mediante el uso de algunos conceptos básicos de la teoría de la elección racional sobre los determinantes del poder negociador.

### *3. Teoría de la elección racional.*

La teoría de la elección racional no es estrictamente hablando una teoría. No contiene un conjunto de hipótesis que puedan confirmarse o refutarse. Al margen de que en primer término la teoría sea un sistema de prescripciones sobre lo que debe hacer un agente si quiere ser racional (y sólo en sentido derivado sea un sistema explicativo), hay que reconocer que incluso su dimensión explicativa tiene ciertas singularidades que distinguen a este enfoque de las teorías tradicionales.

La virtualidad explicativa de la teoría de la elección racional procede de la aplicación de unos resultados ideales y abstractos (las prescripciones propias del comportamiento racional) a agentes de carne y hueso. Se considera que suponiendo un cierto grado de racionalidad a los agentes, sus acciones serán explicables en términos de los principios del comportamiento racional. Por tanto, cuanto más racional sea el agente, más explicativa será la teoría. Pero si el agente se

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el artículo de L.J.Schoppa, "Two-level games and bargaining outcomes: why *gaiatsu* succeeds in Japan in some cases but not others" (v. nota 4).

comporta irracionalmente, la teoría no será por eso invalidada o refutada, sino que simplemente no tendrá utilidad para ese caso concreto. Será necesario otro tipo de teoría.

Ahora bien, lo que quiero subrayar no es que la teoría no sea directamente refutable por basarse en tipos ideales (los tipos ideales no son inválidos por no funcionar en la realidad, pues para eso son ideales), sino que la teoría de la elección racional, a diferencia de las teorías 'normales', no tiene ni unos contenidos concretos sobre la realidad ni un ámbito de aplicación preestablecido. A causa de estas características creo que *sería más conveniente hablar de una lógica de la elección racional y no de una teoría*. En efecto, se trata de una lógica que determina lo que en cada caso posible es una acción racional. Esto da lugar a diversos teoremas sobre el comportamiento racional en los diversos ámbitos posibles (en situaciones paramétricas o en situaciones estratégicas, en situaciones de información completa o de información incompleta, en situaciones de competencia perfecta o de oligopolio, en juegos cooperativos o no cooperativos, en el mercado o fuera de éste...).

El científico social que desea valerse de la lógica de la elección racional para explicar ciertos comportamientos no puede sin más aplicar teoremas de esta lógica, pues hay teoremas para todos los gustos. Antes, tiene que decidir con qué tipo de situación está tratando a fin de poder utilizar los teoremas pertinentes. Y el verdadero problema es que no hay una única manera de tomar esa decisión. Dependiendo de qué aspectos interese resaltar, el científico hará unos supuestos u otros. Con esos supuestos elaborará un modelo que se ajuste a la situación que quiere explicar. Evidentemente, no hay un único modelo para cada situación. Sobre la misma situación se pueden elaborar múltiples modelos, y no sólo porque unos sean mejores que otros, sino porque los intereses explicativos sean distintos.

Creo que estas consideraciones nos permiten juzgar algunas de las críticas que desde la ciencia política y la sociología suelen realizarse a los modelos de la elección racional. En primer lugar, se menciona a menudo la dificultad de confirmar empírica y cuantitativamente los teoremas y supuestos generales de la teoría (por ejemplo, que los políticos tienden a maximizar votos, que un individuo tenderá a no cooperar en contextos de acción colectiva, que se formarán coaliciones ganadoras mínimas...), cuando, según lo anterior, esos teoremas y supuestos no pueden confirmarse sin más. Más bien, habrá que juzgar su potencia heurística en función de los modelos que se elaboran sobre dichos supuestos para situaciones concretas. Pero hay que repetir de nuevo que el éxito o fracaso de los modelos no significa una confirmación o refutación de los principios generales, pues aunque el modelo fracase, no se puede descartar la posibilidad de que se construya uno mejor en el futuro. La potencia de los principios generales habrá de ser juzgada

a la luz de su capacidad para inspirar modelos explicativamente potentes y empíricamente adecuados.

Este último punto nos sirve para comentar el segundo tipo de críticas, a saber, los intentos de inmunizar ciertas áreas disciplinares propias de las ciencias sociales del influjo de la lógica de la elección racional mediante demostraciones de que esa lógica no sirve para esas áreas. Sin embargo, tales demostraciones son imposibles, ya que no hay forma de determinar de antemano que la elección racional es inaplicable. En efecto, ¿cómo se puede demostrar que ciertos tipos de comportamientos no son susceptibles de explicarse mediante la lógica de la elección racional si esta lógica no tiene un ámbito de aplicación determinado? La demostración valdrá en todo caso para los modelos presentados hasta la fecha, pero no para los modelos futuros. Siempre cabe que alguien descubra nuevas formas de aplicar y desarrollar los resultados generales de la lógica de la elección racional.

Las aplicaciones de esta lógica en economía suelen ser altamente formales. Esto se debe a que los agentes tienden a comportarse racionalmente en asuntos económicos, así como al hecho de que esos asuntos tienen lugar en situaciones más o menos transparentes, donde los factores explicativos no son demasiado numerosos y se pueden controlar. En ciencia política y sociología la cosa cambia: no está claro que en los contextos sociales analizados por estas ciencias los actores tiendan a actuar racionalmente, ni que se puedan identificar y controlar unos pocos factores explicativos relevantes. De ahí que los intentos de introducir hipótesis basadas en elección racional hayan despertado tanta polémica y escepticismo en estas ciencias. El escepticismo aumenta conforme los modelos construidos son más y más formales, habida cuenta de que estos modelos requieren condiciones cada vez más alejadas de la realidad.

En tanto que las explicaciones que ofrezco en esta investigación no son en absoluto formales, mi justificación será más sencilla. Dejo a un margen por tanto la cuestión de si los modelos formales constituyen una aportación importante o no a las ciencias sociales. Lo que quiero defender ahora es el valor de los resultados más básicos de la lógica de la elección racional a la hora de elaborar hipótesis y teorías que, aun inspirándose en esa lógica, se construyen con la vista puesta en la resolución de problemas propios de la ciencia política y la sociología. Creo que los principios de la lógica de la elección racional pueden servir para organizar y sistematizar el campo de cuestiones teóricas que ocupa a las ciencias sociales. En este sentido, creo que Thomas Schelling ha expresado con gran acierto la relevancia de la elección racional fuera de la economía:

Para el científico social, la parte rudimentaria y conceptual de la teoría de juegos será,

por largo tiempo, la más valiosa. Y será valiosa no como 'teoría instantánea' que espera su aplicación, sino como un marco en el que construir su propia teoría en su propio campo."

Esto es justamente lo que he intentado hacer en esta investigación. He recurrido a los principios más básicos e intuitivos de la teoría de la negociación para fundamentar ciertas hipótesis relativas a las constricciones domésticas como poder negociador de los estados. Así, las hipótesis que manejo son por un lado consecuencia de una lógica bien establecida y con sólidos fundamentos teóricos, y por otro lado resultado del propio campo empírico, las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay. Es esta mezcla de elementos deductivos e inductivos lo que a mi juicio representa la utilización más razonable de la lógica de la elección racional. En este sentido decía al final de la sección primera que a pesar de que me he ocupado de un solo caso empírico, las hipótesis teóricas pretenden un cierto grado de generalidad, pues esas hipótesis se basan en último término en principios generales bien establecidos, aunque no puedan reducirse a ellos, ni puedan considerarse una aplicación de los mismos. En efecto, en la medida en que mis hipótesis son consecuencia de la adecuación de los principios generales a los materiales del caso empírico, es decir, en la medida en que los resultados mezclan elementos deductivos e inductivos, creo que las hipótesis pueden justificarse más allá de los servicios que prestan en la aclaración de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay.

Este uso de la lógica de la elección racional me parece que permite superar algunas de las limitaciones clásicas de las explicaciones de las ciencias sociales, pues las categorías explicativas de esas ciencias son excesivamente 'inductivas', si se me permite ponerlo en estos términos. Esas categorías no tienen un sustrato teórico propio y por eso se renuevan y dispersan con tanta velocidad, de forma que el paso del tiempo sustituye los vocabularios teóricos empleados, pero no consolida la constitución de una base teórica estable como de la que dispone la economía. Las conexiones que las ciencias sociales establecen entre los hechos son demasiado endebles, sin fuerza de convicción suficiente como para que sobrevivan más allá de un par de generaciones. Sin duda, lo más chocante en estas ciencias es que ciertos eslóganes se celebren como grandes hallazgos teóricos, ya sea el '*dowestic constraints do matter*\*, el '*institutions do matter*' o el '*bringing the state back in*' de turno.

En la siguiente sección presento esquemáticamente los principales resultados de esta investigación y espero que los anteriores comentarios queden así mejor ilustrados.

" T.Schelling, 'What is game theory?', en J.C.Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis* (New York: Free Press, 1967), 212-238: p.238.

#### *4. Los resultados de la tesis.*

La tesis se divide en tres partes, cada una de ellas dividida en dos capítulos. La primera parte es preparatoria: en el Cap.I explico el origen y funcionamiento del GATT, tanto en lo relativo a las normas del Acuerdo como en lo relativo a los procedimientos seguidos en las rondas negociadoras; luego, en el Cap.II expongo las características principales de las políticas agrícolas de la CE y EEUU, e introduzco los problemas de la agricultura durante los primeros años ochenta, problemas que llevaron a incluir este sector en la Ronda Uruguay. La segunda parte es puramente descriptiva. En los Caps.III y IV cuento con bastante detalle la evolución de las negociaciones agrícolas entre 1986 y 1993. Por último, en la tercera parte procedo a la elaboración de hipótesis y explicación de los hechos. En el Cap.V desarrollo el problema de partida, presento los fundamentos de la teoría de la negociación y ofrezco varios argumentos sobre el modo en que las constricciones domésticas afectan al poder negociador de los estados. Finalmente, en el Cap. VI analizo el problema de cómo los estados manipulan las constricciones domésticas para realizar pre-compromisos en el plano internacional y cómo a veces los estados sucumben a esas constricciones en vez de controlarlas, dando lugar a lo que según una analogía con lo que ocurre en los seres humanos, he llamado la debilidad de la voluntad de los estados<sup>12</sup>.

¿De qué forma interviene en todo esto la lógica de la elección racional? A pesar de su naturaleza introductoria, el argumento comienza en el Cap.I, donde me esfuerzo en plantear los problemas del comercio internacional como un Dilema del Prisionero repetido indefinidamente. Gracias al GATT, los países han adoptado diversas formas de cooperación condicional (yo coopero si los demás también lo hacen) que en el caso de las políticas comerciales se traduce en una liberalización recíproca. Esta liberalización ha dado lugar a una impresionante reducción de los aranceles. Sin embargo, hay otras barreras proteccionistas aparte de los aranceles. Cuando el GATT trata con barreras no arancelarias, el surgimiento de la cooperación condicional resulta más complejo, entre otras cosas porque no está claro qué cuenta como liberalización recíproca. Esto es especialmente evidente en el caso de la agricultura, donde la distinta organización doméstica del sector en cada país hace muy difícil que se llegue a un acuerdo cuyas consecuencias distributivas sean semejantes para todos.

Si las partes en conflicto tienen preferencias opuestas será necesario llegar a una situación

<sup>12</sup> Estas tres partes se completan con tres apéndices. El Apéndice 1 contiene una cronología de los principales acontecimientos de las negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay. El Apéndice 2 es una exposición técnica sobre 'medidas globales de ayuda', los varios instrumentos analíticos que se propusieron en la Ronda para medir el total de las ayudas que reciben los agricultores en un país. El Apéndice 3 es una tabla en la que se indican los principales responsables políticos que intervinieron en las negociaciones. Creo que esta tabla podrá simplificar al lector a la hora de seguir la descripción no siempre lineal de los acontecimientos.

de compromiso. Así ocurrió en la Ronda Uruguay, en la que EEUU quería la liberalización total de la agricultura, mientras la CE quería el mantenimiento del statu quo con unos cambios mínimos que aliviaran las tensiones comerciales internacionales. Por tanto, la estructura del Dilema del Prisionero generó un problema de lo que en teoría de juegos se conoce como negociación (varias formas de realizar los beneficios de la cooperación donde las partes tienen preferencias opuestas sobre esas formas).

Los capítulos descriptivos ponen de manifiesto que el resultado final de la negociación fue favorable a la CE. Esta asimetría supone el principal desafío empírico que hay que explicar. La asimetría del resultado final indica una asimetría en el poder negociador de las partes. Para explicar la diferencia en poder negociador hay que recurrir entonces a las aportaciones de la teoría de juegos sobre los determinantes de ese poder. Y aquí es donde comienza a desempeñar un papel importante el conjunto de principios básicos de la elección racional acerca de cómo la actitud hacia el riesgo, la actitud hacia el tiempo, las opciones externas y las opciones internas afectan al poder negociador.

Sin embargo, las conclusiones de la teoría de juegos no se pueden aplicar directamente al caso empírico. Hay que decidir cómo entender las constricciones domésticas en términos de los determinantes del poder negociador y, sobre todo, es preciso tener en cuenta que los 'jugadores' son actores colectivos muy complejos, los estados. Por consiguiente, es preciso tomarse en serio la propuesta de Schelling y *utilizar los principios generales de la teoría de juegos para elaborar una teoría propia sobre un campo específico*, en este caso las negociaciones internacionales entre estados.

Pues bien, sugiero que los actores colectivos se distinguen de los actores individuales en que mientras éstos tienen una psicología privada e inaccesible que no entra en las consideraciones sobre su poder, aquéllos tienen una 'psicología' pública, a saber, las reglas por las cuales se toman decisiones políticas. Esas reglas son públicas y afectan a las expectativas que tienen los estados sobre si un estado particular hará concesiones o no. Las reglas de decisión, en la medida en que hacen más o menos costoso el cambio de una política, hacen más o menos costosas las concesiones que se pueden realizar en una negociación sobre políticas domésticas.

En general, propongo que el modo en que las constricciones domésticas operan es el siguiente: cuantas más constricciones domésticas, más difícil es cambiar una política; cuanto más difícil es cambiar una política, más inercia tiene y por consiguiente más propenso es un estado al riesgo de que se puedan romper las negociaciones, o de otro modo, más inmune es el estado a las amenazas exteriores de ruptura de las negociaciones. Teniendo en cuenta que uno de los

determinantes esenciales del poder negociador es la actitud hacia el riesgo, de forma que un jugador tiene más poder negociador cuanto más dispuesto esté a arriesgarse a que se rompan las negociaciones si no consigue su primera opción, se sigue que los estados con mayor inercia política tendrán mayor poder negociador<sup>13</sup>.

Esta hipótesis, que se explica en profundidad en el Cap.V, da cuenta del mecanismo operativo tras la hipótesis de Putnam de que un conjunto ganador pequeño es una ventaja negociadora. Al mismo tiempo, el análisis de las reglas de decisión permite incorporar factores institucionales entre los determinantes del poder negociador. En ambos casos, intuiciones más o menos fundadas a las que se había llegado desde la metáfora de los juegos de doble nivel o desde lo que pomposamente se llama 'neo-institucionalismo' quedan, según espero, firmemente fijadas a los principios generales de la lógica de la elección racional.

El examen de las reglas de toma de decisión y de las preferencias en la CE y EEUU confirman la asimetría de la que hablo al analizar los resultados finales de la negociación. Se verá que la gran inercia de la política agrícola comunitaria fue el principal arma negociadora de la CE en la Ronda Uruguay. Diversos episodios de la Ronda resultan inteligibles sólo si se tiene presente la psicología institucional de la Comunidad y de los Estados Unidos.

Este modo de integrar en una teoría general sobre el poder negociador las constricciones domésticas en términos de actitud hacia el riesgo abre desarrollos ulteriores acerca de cómo los estados manipulan y controlan sus propias constricciones domésticas. En el Cap. VI muestro cómo la 'vinculación sinérgica' y la 'reverberación\*' de Putnam son sólo dos manifestaciones concretas de un amplio abanico de posibilidades acerca de los usos y funciones de las constricciones domésticas en el plano internacional. En concreto, subrayo la importancia de las constricciones domésticas a la hora de hacer creíbles los compromisos. En ocasiones los estados pueden utilizar las constricciones domésticas para atarse las manos en casa y ganar poder negociador en el plano internacional. La hipótesis general sobre la inercia política como poder negociador sirve para entender la asimetría del resultado final, pero no es lo suficientemente precisa a la hora de explicar los términos del acuerdo entre EEUU y la CE. Por eso, creo que un análisis de la manipulación de las constricciones domésticas en términos de compromisos tal vez rellene los huecos dejados por la hipótesis más abstracta.

<sup>13</sup> La importancia de la actitud hacia el riesgo refleja una intuición de sentido común: si dos personas negocian sobre una cierta cantidad de un bien, la persona que más necesita ese bien se encuentra en una posición negociadora de inferioridad, pues el otro, sabiendo que su necesidad es menos intensa, podrá amenazar más creíblemente con romper las negociaciones si no consigue lo que quiere. Decir que un jugador es más propenso al riesgo es lo mismo que decir que tiene menos interés (o puede mostrar menos interés) sobre el bien negociado que su rival.

Por último, en la segunda parte del Cap. VI presento, con un carácter muy provisional, la idea de debilidad de la voluntad aplicada a los estados. Se trata sin duda de un argumento muy especulativo, pero a mi juicio contribuye a iluminar ciertos comportamientos de los gobiernos. La idea básica es que no siempre resulta ventajoso a un estado tener las manos atadas en el piano doméstico: en ocasiones, un estado puede querer librarse de esas ataduras y actuar según lo que considera lo mejor, y no según los deseos de los grupos de presión más eficaces. Si no lo consigue, el estado sufrirá, de modo análogo a lo que le sucede a un individuo, debilidad de la voluntad. Esto no resulta tan extraño una vez que se admite la pertinencia de hablar de una psicología de las instituciones semejante en algunos aspectos a la psicología de las personas. Pues bien, ciertos episodios de las negociaciones de la Ronda Uruguay parecen corresponderse con algunas de las estrategias disponibles para superar este problema. Son estas estrategias lo que estudio en la parte final de la tesis.

##### *5. La realización de la tesis.*

El uso de conceptos propios de la lógica de la elección racional no se puede considerar un asunto metodológico en el sentido en que se dice, por ejemplo, que las técnicas estadísticas son instrumentos metodológicos para llevar a cabo una investigación. La diferencia creo que es clara: mientras que las técnicas de investigación son medios para confirmar hipótesis o para obtener información, sin que esas técnicas determinen los contenidos de las hipótesis o de las conclusiones teóricas, en el caso de la lógica de la elección racional la cosa es distinta, pues dicha lógica no es un instrumento, sino que constituye y determina la propia investigación. En efecto, el planteamiento de la cuestión de partida, así como las hipótesis que se manejen, serán consecuencia de los conceptos y resultados que se tomen prestados de la lógica de la elección racional. Que esta lógica no es un método parece además evidente si se tiene en cuenta que los métodos o técnicas tradicionales se pueden aplicar (y se aplican con alguna frecuencia) a las investigaciones basadas en elección racional.

Pero aunque la lógica de la elección racional no sea un método, tampoco es, según he explicado antes, un mero enfoque teórico. Representa más bien un conjunto de categorías que organiza el campo de estudio. De ahí que suponga un desafío a los modos habituales de practicar las ciencias sociales y que hasta se entienda que pone en cuestión la autonomía de esas ciencias. Los escépticos y enemigos de la lógica de la elección racional suelen hablar de 'imperialismo económico' para referirse a los intentos de asimilar estas ciencias al formato propio de la economía. Esa acusación sería absurda si la elección racional fuera simplemente una técnica o

un enfoque teórico: la amenaza de 'imperialismo' sólo resulta inteligible desde el supuesto de que la lógica de la elección racional introduce un aparato categorial distinto al de las ciencias sociales existentes.

La tesis está organizada en función del argumento principal sobre las constricciones domésticas y sus efectos en el poder negociador. Esto quiere decir que mi objetivo no ha sido contar en su totalidad el desarrollo de las negociaciones agrícolas. La parte descriptiva (los capítulos III y IV) dependen en buena medida de las cuestiones teóricas que me interesaba resaltar, sin perjuicio de que haya intentado que el trabajo de caso fuera hasta cierto punto autosuficiente. No he pretendido, por tanto, escribir una historia de la Ronda Uruguay<sup>14</sup>.

En primer lugar, debo señalar que me he centrado solamente en dos actores, los Estados Unidos y la Comunidad Europea, aun cuando, como ya he señalado, participaron más de cien países en las negociaciones. Por descontado, habría sido imposible abarcar semejante número de países. No obstante, Japón, Canadá y sobre todo el Grupo Cairns, una coalición muy heterogénea de catorce naciones unidas por su interés en la liberalización del comercio agrícola, desempeñaron un papel importante en algunos momentos decisivos de la Ronda. Sin negar esa importancia, por ejemplo a la hora de presionar a los europeos, hay que reconocer con todo que la condición necesaria y casi suficiente para que se firmara el acuerdo agrícola final fue el acuerdo previo entre la CE y EEUU. El peso de ambos resulta desproporcionado en relación a los otros países. Puesto que no he pretendido escribir la historia de la Ronda Uruguay, he creído que limitarme a ellos dos estaba más que justificado dado su protagonismo. Además, se trataba de la única manera de poder mantener la tesis dentro de unos límites razonables y de poder estudiar con algún cuidado la 'psicología institucional' de los actores escogidos.

En segundo lugar, he de añadir que no he prestado la misma atención a EEUU que a la CE. Había dos buenas razones para analizar con más profundidad el caso de la Comunidad. Por un lado, he tenido más fácil acceso a documentos originales y a información general de la CE que de EEUU. Por otro, la estrategia seguida por la CE en la Ronda se ajusta con gran facilidad al argumento general sobre cómo las constricciones domésticas (la inercia de las políticas domésticas) afectan a la actitud hacia el riesgo y por tanto al poder negociador. Podría decirse, un tanto apresuradamente, que mientras que la CE se valió del plano doméstico para adquirir

<sup>14</sup> Lo más parecido a una historia de las negociaciones agrícolas, aunque se detiene en diciembre de 1992, es el trabajo de J.M.Breen, *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*. Agriculture (Deventer: Kluwer, 1993). Durante la Ronda se publicaron múltiples artículos sobre el desarrollo de las negociaciones que en muy poco tiempo han quedado anticuados o incompletos. En la tesis casi no hago referencia a esos trabajos. Véanse, a modo de muestra, los números monográficos de *Revistas de Estudios Agro-Sociales* (Nº155, 1/1991) e *Información Comercial Española* (Nº700, diciembre 1991).

poder negociador en el plano internacional, defendiendo el mantenimiento del statu quo y reaccionando negativamente a cualquier iniciativa liberalizadora, EEUU, por el contrario, utilizó el plano internacional para reducir las constricciones domésticas, enfrentándose abiertamente con los grupos de presión más conservadores mediante una propuesta de absoluta liberalización del sector. Aunque habrá tiempo de pulir esta contraposición a lo largo de la tesis, valga así por el momento para entender por qué he dado mayor relevancia a la CE: el objetivo de la investigación consiste sobre todo en averiguar cómo las constricciones domésticas afectan a las negociaciones internacionales y sólo en segundo lugar, por comparación, cómo las negociaciones internacionales afectan a las políticas domésticas<sup>15</sup>.

En cuanto a la recopilación de datos, la principal dificultad ha sido el carácter reservado de todos los documentos oficiales de la Ronda Uruguay<sup>16</sup>. Esto no quiere decir que no haya tenido acceso a los mismos, pues el GATT no suele ser demasiado estricto al respecto. Las propuestas negociadoras importantes se han hecho públicas en todos los casos y algunos países han tenido interés en filtrar a prensa especializada documentos más técnicos que han resultado muy útiles. Como se irá viendo en la Parte II, el *Boletín de Información Extranjera* en España y sobre todo *AgraEurope* en Gran Bretaña han resultado cruciales para la investigación. *AgraEurope* es una revista semanal sobre agricultura en la que se ha seguido paso a paso la evolución de la Ronda Uruguay y de la política agrícola comunitaria. La información que proporciona es tan detallada y los documentos que reproduce son tantos que constituye sin duda la principal fuente primaria para el caso empírico. Su edición semanal hace que durante el periodo 1986-1994 se haya acumulado una cantidad de información al respecto casi inabarcable. Por otra parte, he consultado también las publicaciones periódicas oficiales del GATT: *Basic Instruments and Selected Documents* (anual), *GATT Activities* (anual), *GATT Focus Newsletter* (mensual o bimensual) y *News of the Uruguay Round* (periodicidad irregular). He recurrido también a prensa más general, como el *Financial Times* y *The Economist*, además del *Boletín Económico del ICE*, en el que se ha seguido la Ronda Uruguay con bastante detalle. Por último, tuve la suerte de poder acceder a todos los materiales y discusiones de la primera Conferencia internacional sobre el acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay, Conferencia a la que asistieron diversos protagonistas de las negociaciones, políticos y expertos.

<sup>5</sup> Véase la nota 9.

<sup>6</sup> En la bibliografía presento una lista completa de fuentes primarias, en la que especifico tanto las publicaciones consultadas como los documentos generados por el GATT, la Ronda Uruguay, la CE y EEUU. Aquí, por tanto, me limito a unos comentarios generales.

Para analizar la influencia de las constricciones domésticas en las negociaciones internacionales, he recurrido principalmente a la abundantísima documentación que genera la CE y su política agrícola: el *Bulletin of the European Communities* editado por la Comisión, los Informes anuales sobre política agrícola, los resúmenes de los Consejos de Ministros de Agricultura, los documentos de la Comisión, algunas propuestas del Comité Económico y Social, etcétera. En el caso de EEUU no es tan fácil acceder a las fuentes primarias, por lo que me he basado sobre todo en literatura secundaria. No obstante, he conseguido diversos documentos del Departamento de Agricultura (USDA) que han resultado de gran ayuda y que se citan en su momento.

La información recogida la he procesado y organizado del siguiente modo: en la Parte II (Caps.III y IV) he contado en lo esencial el desarrollo cronológico de las negociaciones en el plano internacional de la Ronda Uruguay. Las características propias de las políticas agrícolas domésticas aparecen descritas en el Cap.II. Y los datos empíricos relevantes sobre inercia política y más en general sobre psicología institucional van apareciendo en la Parte III conforme se van necesitando para ilustrar y dar fuerza al argumento explicativo. En cuanto que en esta Parte III he incluido diversos análisis en profundidad de ciertos episodios de la Ronda Uruguay que en la Parte II no se habían expuesto con demasiado detalle, también en la Parte III se incluyen referencias varias a documentos generados por la Ronda.

En la medida en que no he sido realmente exhaustivo más que en ciertos episodios puntuales de las negociaciones de especial relevancia para el argumento teórico, episodios que en cierto modo constituyen pequeños estudios de caso, insisto en que la presente tesis no puede leerse como una historia de la Ronda Uruguay. He tratado de dejar claro desde el principio de esta Introducción que he construido la tesis según las líneas de un argumento general a propósito de un caso concreto, y no según un estudio de caso descrito con cierto vocabulario teórico más o menos prescindible.

## CAPITULO I

### EL GATT COMO SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS ESTRATÉGICOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Tal vez el resultado de mayores consecuencias en la Ronda Uruguay haya sido la decisión de crear una Organización Mundial del Comercio que sustituya al GATT y sus deficiencias constitutivas. Aunque en el momento de escribir estas páginas la nueva Organización Mundial no ha conseguido todavía la ratificación, su inmediato porvenir hace que el presente capítulo sea ya histórico, en cuanto que trata con una institución que deja de existir o que continúa su existencia bajo nuevas formas.

Se ha escrito muchísimo sobre el GATT. Aquí procuro destacar un aspecto que sin embargo no ha recibido demasiada atención en las exposiciones habituales. Me refiero a la importancia de las normas del GATT para la solución de los problemas estratégicos del comercio internacional. En la sección 1 explico en qué sentido se pueden entender las relaciones comerciales de dos países en términos de un Dilema del Prisionero repetido indefinidamente. Este tipo de 'juego' tiene múltiples equilibrios, dando lugar a un problema de acción colectiva en el que las partes han de ponerse de acuerdo sobre qué equilibrio elegir. Pues bien, la tesis central del capítulo es que tanto ías normas como las rondas negociadoras del GATT favorecen la aparición de estrategias de cooperación condicional que permiten, al menos en el terreno de los aranceles, que los países procedan a una liberalización coordinada.

En la sección 2 cuento el origen del GATT y su funcionamiento como institución. En la sección 3 analizo las normas del GATT observando de qué modo facilitan u obstaculizan el surgimiento de la cooperación condicional. Luego, en la sección 4, hago lo mismo con respecto a las ronda negociadoras, centrándome en el papel que desempeña la idea de reciprocidad. Por último, en la sección 5, describo las limitaciones del GATT a la hora de resolver las diferencias y conflictos entre las partes.

### *1. La dimensión estratégica del comercio internacional.*

La teoría clásica del comercio internacional establece que los países siempre ganan en términos del bienestar total de cada uno si proceden a la eliminación de las trabas al comercio entre las naciones. Esto es así en virtud de la llamada 'ventaja comparativa' que tienen los países en los diferentes sectores productivos.

Esta tesis no es cierta en todos los casos, pues depende de ciertos supuestos económicos y políticos que no siempre se dan. En primer lugar, la teoría clásica supone que los países actúan en un entorno paramétrico, es decir, en un entorno tal que las consecuencias de la acción de cada actor dependen solamente de parámetros empíricos que pueden ser incorporados en el cálculo que lleva a la toma de decisión. En nuestro caso, el entorno paramétrico del comercio internacional consiste en que la imposición de restricciones al comercio de un bien por parte de un país no puede afectar al precio mundial de ese bien y por tanto el país proteccionista puede tomar el comportamiento de los otros países como simples parámetros, igual que en un mercado libre. Dado el precio del bien, o como suele decirse, suponiendo que los términos del intercambio comercial sean fijos, se demuestra fácilmente que toda forma de proteccionismo supone una pérdida de bienestar social, y al revés, que toda forma de liberalización, aunque sea unilateral, supone una ganancia de bienestar social.

Si pasamos al entorno estratégico, el supuesto de un precio mundial que hace las veces de parámetro deja de funcionar. En la agricultura, por ejemplo, Estados Unidos y la Comunidad Europea dominan el flujo mundial de importaciones y exportaciones: por eso, ya no puede decirse que los términos del comercio sean fijos. Un obstáculo al libre comercio por parte de una de estas potencias modificará significativamente el precio mundial, con lo que la oferta internacional dejará de ser perfectamente elástica. Se producirá algo semejante al duopolio: dados dos únicos productores de un bien, si los dos deciden producir mucho, los precios caerán en gran cuantía y los dos saldrán perdiendo. Lo mejor para cada uno es producir el máximo y que el otro restrinja la cantidad producida.

El duopolio representa paradigmáticamente la idea de contexto estratégico frente a contexto paramétrico. Por decirlo brevemente, la situación estratégica tiene lugar cuando las consecuencias de una acción dependen de lo que hagan otros agentes. En el duopolio, los beneficios que obtenga de producir una cierta cantidad del bien no dependen solamente de mí, sino también de la cantidad que produzca el otro agente.

La teoría del arancel óptimo demuestra que en un contexto estratégico lo mejor para un país es la imposición de un cierto nivel arancelario. Con los términos de la teoría de juegos, ese

nivel es el equilibrio de Nash del juego del comercio internacional. Si suponemos dos jugadores, J1 y J2, y dos estrategias posibles, liberalizar (L) y proteger (P), la teoría del arancel óptimo demuestra que el orden de preferencias de los dos jugadores coincide con el de un Dilema del Prisionero<sup>1</sup>. Si (X,Y) representa una combinación de estrategias de J1 y J2 respectivamente, entonces el orden de preferencias de J1 es: (P,L) > (L,L) > (P,P) > (L,P). El orden de J2 es: (L,P) > (L,L) > (P,P) > (P,L).

En un Dilema del Prisionero el equilibrio es la protección (P,P), un resultado subóptimo, pues hay un punto donde los dos pueden estar mejor, la liberalización mutua (L,L). Lo mejor para un país es proteger mientras el otro liberaliza, y lo peor es liberalizar unilateralmente.

El comercio internacional también se puede presentar como un Dilema del Prisionero aun aceptando el supuesto de una situación paramétrica. Ahora se cuestiona el supuesto de que los estados buscan la maximización del bienestar de la sociedad. Si se analiza la formación de preferencias en las sociedades pluralistas, es fácil darse cuenta de que los estados tendrán por lo general preferencias mercantilistas, es decir, estarán dispuestos a liberalizar sólo si los otros países hacen lo mismo. Las políticas comerciales tienen consecuencias distributivas entre los distintos grupos sociales. En general, estas políticas afectan en mayor medida a los productores que a los consumidores. Los productores son muchos menos que los consumidores y en consecuencia tienen más facilidad para organizarse y cooperar entre ellos. De ahí que tiendan a formar grupos de presión. Si los productores son poco eficientes, buscarán la protección del estado frente a la competencia exterior. Si son eficientes, promoverán la liberalización. Dependiendo de la correlación de fuerzas entre los productores, así como de la autonomía del estado con respecto a esos grupos de presión, la política comercial será más o menos proteccionista.

Lo que sucede habitualmente es que los estados desarrollan preferencias mercantilistas como las del Dilema del Prisionero. Su primera preferencia es proteger mientras los otros liberalizan. Sin embargo, prefieren la liberalización mutua a la protección mutua. Y el peor resultado posible es liberalizar mientras los otros protegen. A pesar de que el equilibrio de un Dilema del Prisionero es la mutua protección, la historia del comercio internacional tras la Segunda Guerra Mundial muestra una tendencia inequívoca hacia la liberalización coordinada. ¿Cómo es esto posible?

<sup>1</sup> Véase la demostración del Cap.4 de J.McMillan, *Game Theory in International Economics* (Suiza: Harwood Academic Publishers, 1986).

En términos económicos, la clave está en que el 'juego' del comercio internacional es un juego repetido indefinidamente a lo largo del tiempo. La principal diferencia con respecto a un Dilema del Prisionero jugado una sola vez es que los pagos que se pueden obtener en el futuro entran en los cálculos acerca de lo que hacer ahora. Al existir esta dimensión temporal, el jugador no trata de maximizar su utilidad en el momento presente, sino que busca la maximización de la utilidad esperada a lo largo del tiempo.

En un Dilema del Prisionero repetido indefinidamente ya no hay una única solución. Ahora hay múltiples equilibrios de Nash. Si los jugadores atribuyen cierta importancia a los resultados futuros, cualquier par de estrategias cuyos pagos sean superiores a los que se obtendrían en el peor de los casos posibles (el pago que conseguiría si el otro jugador le castiga con la estrategia de siempre proteger) constituye un equilibrio. Así, si los dos jugadores coordinan sus estrategias de cualquier manera imaginable tal que la ruptura de ese acuerdo suponga la no cooperación continua en el futuro, entonces ninguno de los jugadores tiene incentivo alguno para desviarse del acuerdo (tácito o explícito) ai que se ha llegado y por consiguientes esas estrategias son un equilibrio<sup>2</sup>.

La multiplicidad de equilibrios genera el problema de cómo seleccionar uno de esos equilibrios. Normalmente, los agentes tienen preferencias opuestas sobre qué equilibrio escoger, pues los equilibrios tienen distintas consecuencias para los agentes. La falta de acuerdo puede hacer que los dos jugadores terminen en la peor situación posible, en la mutua protección. En este sentido, se crea un problema de acción colectiva no porque haya tentaciones de comportarse como un gorrón o *free-rider*, sino por la dificultad de seleccionar uno de los muchos equilibrios posibles<sup>3</sup>.

Los equilibrios que mejor resultado tienen para los jugadores son formas de *cooperación condicional*. La estrategia más famosa es la 'tal-para-cual' (*tit-for-tat*), en la que un jugador comienza liberalizando; si a continuación el otro liberaliza, se mantiene la liberalización; si por el contrario el otro no liberaliza, se castiga con la no liberalización en la siguiente ronda y no se vuelve a liberalizar hasta que el otro liberalice<sup>4</sup>. Hay múltiples variantes de 'tal-para-cual', como

<sup>2</sup> Este razonamiento ha resultado tan convincente y obvio para los economistas que nadie se tomó el esfuerzo en demostrarlo. De ahí que se lo conozca como el 'teorema popular' (*the folk theorem*). Una explicación sencilla y rigurosa se puede encontrar en D.Kreps, *A Course in Microeconomic Theory* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp.505-515.

<sup>3</sup> Esta es la tesis que defiende J.Elster sobre la acción colectiva en su 'Weakness of will and the free-rider problem', *Economics and Philosophy*, I, 2 (1985), 231-265. Véase tb. J.Elster, *The Cement of Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), p.155.

<sup>4</sup> Véase R.Axelrod, *La evolución de la cooperación* (Madrid: Alianza, 1986, ed. original 1984).

comenzar protegiendo en vez de liberalizando, o aplicar mayores castigos (dos o más rondas de protección cuando el otro deja de liberalizar en una ocasión).

A continuación defiende la tesis de que la estructura institucional del GATT favorece formas de cooperación condicional entre los países. El GATT no tiene fuerza suficiente para obligar a los países a comportarse de un cierto modo, pero pone las condiciones para que surja la cooperación<sup>5</sup>. Por un lado, las normas del GATT sirven para neutralizar o contener las presiones proteccionistas domésticas, pues los países pueden presentar los compromisos internacionales como arma contra las demandas de mayor protección<sup>6</sup>. Esto facilita ya la adopción de estrategias cooperativas. Por otro lado, esas normas, en la medida en que respetan las preferencias mercantilistas de los estados, tienden a favorecer el surgimiento de estrategias de cooperación mutua basadas en el principio de reciprocidad. Los principios del GATT permiten que las expectativas de los países converjan sobre estrategias del tipo tal-para-cual.

El hecho de que muchas características del GATT resulten 'funcionales' en relación a las cuestiones estratégicas y políticas que se vayan señalando no quiere decir que tales características existan por esa razón. Al contrario, muchas de ellas derivan de circunstancias históricas no previstas. En general, intentaré mostrar que el GATT ha tenido éxito gracias a muchas de sus deficiencias constitutivas, deficiencias no intencionadas pero que han permitido que los países encuentren incentivos para participar en acuerdos cooperativos de liberalización. Como luego se verá, si la disciplina del GATT hubiera sido la de una auténtica organización internacional, con fuerza 'constituyente', es muy probable que las presiones domésticas hubiesen impedido a los países participar en el GATT. En cierto modo, el GATT, según se ha realizado históricamente, representa una de las mejores soluciones posibles dadas las preferencias de los países.

## 2. Orígenes y funcionamiento del GATT.

El GATT es a la vez un conjunto de principios, reglas y procedimientos (formales e informales) que gobiernan el comercio internacional, y un foro de negociación donde los países acuerdan medidas de liberalización del comercio. Es claro que ambas cosas están íntimamente relacionadas y sería artificial separar una de la otra. Con todo, debe notarse que las reglas y convenciones que se han impuesto en el desarrollo de las negociaciones son hasta cierto punto

<sup>5</sup> Un argumento muy similar, aunque basado en el juego de la Seguridad y no en el Dilema del Prisionero, se defiende en G.Ford Runge, H.von Witze y S.J.Thompson, 'International Agricultural and Trade Policy: A Political Economical Coordination Game', en H.von Witzje, G.Ford Runge y B.Job (eds.), *Policy Coordination in World Agriculture* (Kiel: Wissenschaftsverlag, 1989), 89-116.

<sup>6</sup> Véase, a modo de ejemplo, P.Low, *Trading Free. The GATT and U.S. Trade Policy* (New York: The Twentieth Century Fund Press, 1993), p.4.

autónomas con respecto a los Artículos del texto del Acuerdo, sin perjuicio de que dichas negociaciones fueran imposibles al margen del marco 'legal' que establecen los Artículos.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio es algo así como un apaño provisional con el que los países hubieron de contentarse ante el fracaso de la Organización del Comercio Internacional (ITO)<sup>7</sup>. En un principio, la ITO se concibió como la institución que completaría el orden económico de la posguerra diseñado por Estados Unidos y Gran Bretaña en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, donde se decidió la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (hoy llamado Banco Mundial).

El proceso fue el siguiente: poco después de crearse la Organización de Naciones Unidas, por iniciativa de los Estados Unidos se acuerda en una de sus primeras reuniones la celebración de una conferencia internacional sobre comercio y empleo con el fin de comenzar la construcción de la ITO; para ello se designa un Comité Preparatorio formado por lo que luego serían los primeros países signatarios del GATT<sup>8</sup>. Este Comité se reúne por primera vez en octubre de 1946 en Londres. Uno de los primeros resultados del Comité es la decisión de iniciar inmediatamente negociaciones multilaterales sobre reducción de aranceles.

Durante las sesiones de preparación de la ITO se escribe el texto del GATT y se llevan a cabo las primeras negociaciones multilaterales de reducción de aranceles de acuerdo con las normas del Acuerdo recién creado. Usando la jerga del GATT, se aprobaron más de 45.000 'concesiones' o reducciones arancelarias. Estas reducciones se van adjuntando al texto del GATT en listas de concesiones (*schedules of concessions*). El Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1948. En cuanto a la ITO, en noviembre de 1947 se reunieron las delegaciones de 56 países en La Habana para la negociación final de la Carta de la organización. Finalmente, en marzo de 1948, 53 países firmaron lo que se conoce como Carta de La Habana, aunque sin comprometerse a su ratificación doméstica. Todos los países quedaron a la espera de que el ejecutivo norteamericano sometiera la Carta a la aprobación del Congreso, pero por diversos motivos burocráticos el Congreso no comenzó a discutir el texto hasta abril de 1949. Para entonces, gran

<sup>7</sup> La historia del GATT es bien conocida y aparece en numerosas fuentes. Aquí sigo principalmente los siguientes trabajos: el Cap. 10 del 'Informe Leutwiler', que viene a ser un breve relato oficial, dentro del libro *Trade Policies for a Better Future. The 'Leutwiler Report', the GATT and the Uruguay Round* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987); la Parte I del libro de R.E.Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy* (Salem, New Hampshire: Butterworth, 1990); el Cap. 2 de K.W.Dam, *The GATT. Law and International Economic Organization* (Chicago: University of Chicago Press, 1970); y el Cap. 2 de J.H.Jackson, *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations* (Cambridge: MYT Press, 1989).

<sup>8</sup> Los países firmantes del GATT en 1947 fueron: Australia, Bélgica, Brasil, Burma, Canadá, Ceilán, Chile, China, Cuba, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Holanda, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Paquistán, el Reino Unido, Rodesia, Siria y Sudáfrica.

parte del entusiasmo liberalizador generado por el final de la guerra había decaído y los políticos proteccionistas habían ganado mayor poder<sup>9</sup>. Al año siguiente, en 1950, Truman decidió no intentar forzar la aprobación del Congreso, lo que significó para el resto de los países el certificado de defunción de la ITO.

Muerta la ITO, sólo sobrevivió el GATT. Pero el GATT no era una organización, sino sólo un acuerdo sobre aranceles que se integraría dentro del marco de la ITO: en el GATT, los países firmantes son partes contratantes, pero no miembros<sup>10</sup>. Eso explica gran parte de las carencias que presenta el texto del Acuerdo. A ello hay que añadir que la autoridad comercial concedida por el Congreso al Presidente de EEUU entre 1945 y 1948 no incluía el ingreso en una organización internacional, por lo que la firma del GATT por parte de Norteamérica exigió reducir el GATT a un mero acuerdo comercial, pues de otro modo habría requerido la aprobación del Congreso, como estaba previsto que ocurriera con la ITO. De ahí que Estados Unidos presionara para eliminar cualquier vestigio de 'organización' en el texto del Acuerdo". Por si fuera poco, no debe dejarse de mencionar uno de los rasgos más curiosos del GATT, a saber, que hasta el día de hoy sigue siendo un acuerdo meramente provisional. Esto requiere una explicación algo más extensa, pues ilustra certeramente el tipo de institución con el que estamos tratando.

El GATT entraba en conflicto con la legislación doméstica de algunos países. Los responsables del Acuerdo fueron conscientes desde el primer momento de que había que abandonar toda actitud voluntarista consistente en suponer que los países modificarían su legislación interna; además, en el caso de los Estados Unidos, el mandato negociador otorgado al Presidente no autorizaba la modificación de ley alguna. Los países estaban interesados en la posibilidad de llegar a acuerdos mutuamente ventajosos sobre reducción de barreras comerciales en un plano internacional, pero no estaban dispuestos a atarse las manos mediante la eliminación de leyes comerciales propias y su sustitución por el reglamento del GATT (aunque sólo fuera por las resistencias internas que esa medida hubiera levantado). Por eso, fue necesaria la creación de un Protocolo de Aplicación Provisional cuyo primer punto establece que la Parte II del GATT será válida sólo en cuanto que no entre en conflicto con la legislación existente de cada país. De

<sup>9</sup> Véase el Cap.6 de Hudec, *The GATT legal system* y Dam, *The GATT*, pp. 14-16.

<sup>10</sup> Aunque tras el fracaso de la ITO una buena parte de cláusulas de la Carta de la Habana sobre política comercial se incorporaron al texto original del GATT, todas las disposiciones de dicha Carta relativas al empleo, el desarrollo económico, las cuestiones monetarias, etc. quedaron para siempre fuera del GATT. Véase Dam, *The GATT*, p.11. El GATT preveía, en su Art. XXIX, que una vez creada la ITO, la Parte II del Acuerdo (la más prolija e importante) quedaría anulada y superada por la Carta de la Habana.

<sup>1</sup> Jackson, *The World Trading System*, pp. 33-35; Hudec, *The GATT legal system*, 50-51.

este modo, muchos países consiguieron lo que se llama *grandfather clauses* o excepciones a las reglas del GATT por conflicto con las leyes internas.

En 1955, en la llamada *Review Session*, el entonces Director General del GATT, Eric Wyndham White, trató de poner remedio a esta situación exigiendo a las partes contratantes que se comprometieran a la aplicación definitiva de la Parte II del Acuerdo mediante una cláusula que limitara la excepción del Protocolo de Aplicación Provisional a la legislación existente hasta el 30 de Octubre de 1947 para los países fundadores y hasta la fecha de ingreso para el resto. Como relata K.Dam, diez años después, en 1965, sólo un país había aceptado la aplicación definitiva del Acuerdo<sup>12</sup>.

Creo que esto muestra hasta cierto punto que la fuente del éxito del GATT se encuentra en su misma precariedad, pues si el GATT hubiera requerido una adhesión más firme de las partes contratantes es muy probable que éstas hubieran rehusado enteramente a participar en un proyecto tan ambicioso. Las preferencias de los países, siendo las de un Dilema del Prisionero repetido, dan lugar a formas de cooperación condicional, pero raramente se optará por la cooperación incondicional que va implicada en las propuestas de hacer del régimen de comercio internacional una organización con fuerza 'constituyente\*', máxime si se tiene en cuenta la debilidad de toda institución imaginable sobre comercio internacional a la hora de ejecutar sus leyes y exigir su cumplimiento en caso de violación.

El GATT ayuda de forma decisiva a que surja la cooperación condicional, pero no es lo suficientemente poderoso como para garantizar el cumplimiento de las formas de cooperación que se generan en las negociaciones. De ahí que esas formas de cooperación hayan de ser equilibrios estables, donde un grado de flexibilidad suficiente en la aplicación de los acuerdos elimine los incentivos de los países en forma de presiones domésticas para adoptar la estrategia de siempre proteger. Esto se consigue, entre otros medios, gracias a que el GATT, por motivos históricos, no resulta demasiado exigente en su funcionamiento.

En primer lugar, la prematura orfandad del GATT respecto de la ITO hizo que el Acuerdo careciese de toda estructura institucional más allá de lo que establece el Artículo XXV, en el que se contemplan reuniones periódicas de las Partes Contratantes donde cada parte tiene un voto y las decisiones se toman por mayoría. Desgraciadamente, este único artículo sobre la

<sup>12</sup> Véase Dam, *The GATT*, pp. 342-344. En esa misma sesión, se intentó arreglar el déficit organizativo de los orígenes del GATT mediante la creación de una Organización para la Cooperación Comercial, pero de nuevo la resistencia del Congreso americano frustró este segundo ensayo de constituir una verdadera organización internacional. El texto de dicha constitución aparece en *BISD*, Volume I (revisado), Ginebra, 1955, 75-84.

estructura del GATT no resulta demasiado operativo, pues el derecho a voto no suele ejercerse (hay excepciones, como se verá a propósito de la resolución de conflictos en la sección 5, o como ocurrió con el inicio de la Ronda Uruguay, véase Cap.III/1.3), ya que su aplicación desvirtuaría por completo las relaciones de poder entre los países. De hecho, lo que se llama eufemísticamente 'toma de decisiones por consenso' corresponde a la práctica de que los asuntos importantes se ventilan entre las grandes potencias (Estados Unidos, la Comunidad Europea, Japón) y posteriormente dan su visto bueno las otras partes.

Las reuniones semestrales o incluso anuales de las Partes Contratantes del art. XXV resultaban insuficientes para resolver problemas cotidianos cuya solución no podía esperar hasta la reunión siguiente. La Secretaría del GATT, aunque demasiado pequeña por entonces, comenzó a adquirir mayores medios y pasó a organizar el orden del día junto con los representantes permanentes enviados por los principales países. En 1960 se crea el principal órgano del GATT, el Consejo de Representantes, compuesto por miembros de todas las partes contratantes. Este Consejo se reúne mensualmente y tiene múltiples funciones, incluyendo la organización de las sesiones de la Partes Contratantes (que suelen ser anuales y durar unos pocos días) y la supervisión de los grupos de trabajo establecidos por las Partes. A pesar de que la estructura del GATT ha evolucionado desde los años 60 hacia formas propias de una auténtica organización internacional, su dotación presupuestaria y su personal sigue siendo muy inferior al de otras organizaciones análogas<sup>13</sup>.

Otra muestra del poco alcance 'constitucional' del GATT puede verse en lo relativo tanto a enmiendas al texto original como al acceso de nuevos países al Acuerdo. Por lo que se refiere a las enmiendas, el art.XXX establece que la enmienda de cualquier artículo que no pertenezca a la Parte I del Acuerdo (compuesta sólo de dos artículos, el de no discriminación y el de listas de concesiones) se aprobará por mayoría de dos tercios y *sólo afectará a aquellos países que acepten la reforma*. Así, cuando un país decide no apoyar una enmienda a algún artículo aprobada por mayoría suficiente, puede seguir actuando conforme a la versión original del artículo<sup>14</sup>. Algo parecido ocurre con el acceso de nuevos miembros. Un país puede entrar en

<sup>13</sup> Dam, pp. 340-1. El presupuesto para el año 1993 es de unos 8100 millones de pesetas y la Secretaría emplea a unas 400 personas: véase *GATT Activities 1992* (Ginebra: GATT, 1992), p.170.

<sup>14</sup> Igualmente, la firma de acuerdos parciales en las rondas negociadoras sólo vincula a los países firmantes de los acuerdos. Así, por ejemplo, en la Ronda Tokio, en la que se aprobaron nueve códigos sobre barreras no arancelarias, cada parte firmaba sólo aquellos que le convenían, dando lugar a un verdadero enredo legal. Véase J.Jackson, *Restructuring the GATT System* (Londres: Royal Institute of Social Affairs, 1990), pp.26-28.

el GATT por mayoría de dos tercios (art.XXXIII)<sup>15</sup>. Ahora bien, como en virtud de la norma de no discriminación un nuevo miembro se beneficia de todas las concesiones hechas anteriormente por las partes contratantes, se exige que la petición de entrada vaya acompañada de concesiones que compensen dichos beneficios iniciales. Por eso, el art.XXXV establece que si las negociaciones entre el nuevo miembro y los otros países no son del todo satisfactorias para una parte contratante, dicha parte puede abstenerse de aplicar los artículos del GATT (o, en su defecto, el art.II con la lista de concesiones) al nuevo país. En caso de que esas negociaciones no tengan lugar entre una parte contratante y el nuevo país, se supone sencillamente que no hay obligaciones de ningún tipo entre ambos países.

Esta libertad de los países para aceptar cambios en el tratado o nuevos miembros da una gran flexibilidad al GATT, aunque a costa de hacer poco eficaces las normas legales que promueven el libre comercio. Un caso muy conocido donde se aprecia esta consecuencia es el del acceso de Japón al GATT<sup>16</sup>. Japón, tras la Segunda Guerra Mundial, se encontró con fuertes resistencias por parte de algunos países asiáticos y de los principales países europeos ante su entrada al GATT. Uno de los argumentos recurrentes era el de la competencia desleal de los trabajadores japoneses, que recibían sueldos muy inferiores a los de los trabajadores de los países desarrollados. Dada la potencia económica de Japón, los países europeos argumentaban que no bastaba con que Japón realizara un cierto número de concesiones, sino que había incluso que renegociar anteriores concesiones hechas entre las partes contratantes por haber sido acordadas sin contar con la posibilidad del comercio japonés. Cuando, tras una larguísima espera, Japón ingresa formalmente en el GATT en 1955, un conjunto de países que recibía el 40% de las exportaciones japonesas decide aplicar el art. XXXV, dejando a Japón fuera de los privilegios que se conceden mediante el principio de no discriminación. Esta situación anómala sólo se arregló con la adopción de barreras no arancelarias, dejando patente que el GATT como institución no era capaz de garantizar en todos los casos el juego limpio de la liberalización recíproca o cooperación condicional adoptada por todas las partes.

Las carencias institucionales del GATT han determinado su evolución desde los años 50 hasta hoy. En efecto, aunque la intención de sus creadores era la de dotar al comercio internacional de verdaderas leyes, el fracaso de la ITO impidió que el GATT funcionara tal y

<sup>5</sup> Hay otra vía de acceso mediante el Art. XXVI, 5: los territorios de una parte contratante que adquieran la independencia o la plena autonomía comercial pasarán a ser miembros del GATT. Treinta países han ingresado en el GATT mediante este procedimiento: véase Jackson, *The World Trading System*, p. 45.

<sup>6</sup> Sobre el episodio de Japón, sigo la explicación de Gardner Patterson en *Discrimination in International Trade. The Policy Issues 1945-1965* (Princeton: Princeton University Press, 1966), Cap. VI.

como se había previsto. La fragilidad del texto del Acuerdo, por consiguiente, hizo que los países utilizaran el GATT no como tribunal último de sus diferencias, sino como fuente de procedimientos y prácticas negociadoras que generaran formas de cooperación condicional. He tratado de argumentar en este apartado que en realidad fue una suerte que así ocurriera -a pesar de que en ocasiones el objetivo del libre comercio fracasara tan contundentemente como se manifiesta en el trato recibido por Japón-, pues, en conjunto, la flexibilidad del GATT ha sido la garantía de su supervivencia dadas las preferencias de los países. Como a continuación se verá, esa flexibilidad no sólo aparece en el funcionamiento y estructura del GATT, sino también en sus mismos principios sustantivos.

### *3, Las normas del libre comercio y sus cláusulas de escape.*

En la declaración inicial del Acuerdo se afirma en el segundo párrafo que las relaciones comerciales y económicas entre los países firmantes se desarrollarán con el propósito de "elevar el nivel de vida y asegurar tanto el pleno empleo como un crecimiento continuo de la renta real y la demanda efectiva". En el párrafo siguiente se añade que este objetivo se conseguirá mediante la reducción de barreras arancelarias y la eliminación del tratamiento discriminatorio en el comercio. Se observa, pues, que el objetivo de suprimir los obstáculos al comercio constituye sólo un medio para conseguir un notable grado de bienestar en las sociedades.

Esta subordinación de los objetivos comerciales a los del progreso económico debe entenderse dentro del contexto de las normas del GATT sobre instrumentos proteccionistas, normas cuyo análisis indica que en realidad el objetivo del crecimiento económico es principalmente un medio de introducir el plano doméstico en el tratado bajo la idea de que resulta más importante el nivel de vida y el pleno empleo que la liberalización comercial. Intentaré demostrar a continuación que el complicado texto final del Acuerdo representa ante todo una solución de compromiso entre los intereses domésticos y los internacionales. Por cada concesión que se hace a los objetivos del libre comercio se arranca una excepción que permita a los estados zafarse de la disciplina liberal cuando las circunstancias se presentan adversas. No deja de ser sorprendente a este respecto que el punto 5 del art. XXV establezca que por mayoría de dos tercios se puede eximir a cualquier parte contratante de *cualquier* obligación generada por el GATT. Utilizando los términos de J. Finlayson y M. Zacher, el GATT es una combinación de lo que ellos llaman 'normas de soberanía' y 'normas de interdependencia', esto es, normas basadas en los intereses particulares de cada estado y normas basadas en los intereses comunes de los

mismos<sup>17</sup>. Al igual que en la sección anterior, trataré de mostrar ahora que en lo que se refiere a las normas sobre comercio, los estados intentan conservar tanta autonomía como sea compatible con la realización de los beneficios mutuos que se generan en la cooperación condicional.

El principio rector del GATT es el principio de no discriminación, también conocido como cláusula de Nación Más Favorecida. En el art.I/1 se dice que "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad garantizada por una parte contratante a cualquier producto que se origine en, o se destine a cualquier otro país se aplicará de forma inmediata e incondicional al mismo producto que se origine en, o se destine a los territorios de todas las otras partes contratantes". Con pocas palabras, esto significa que si un país aplica un arancel a un producto importado de otro país, no puede discriminar y poner un arancel más alto a un tercer país por el mismo producto. De esta forma, se impide la existencia de cualquier sistema de preferencias comerciales entre los países.

La cláusula de nación más favorecida viene a ser algo así como un principio de reciprocidad multilateral, frente a la reciprocidad bilateral de las formas condicionales de esta cláusula<sup>18</sup>. Por forma condicional se entiende el acuerdo entre dos países en el que se decide no discriminar entre la producción doméstica y la producción del otro país con respecto a un cierto producto. Se trata de un caso de reciprocidad porque las dos partes realizan las mismas concesiones. La reciprocidad es limitada: sólo se aplica a los dos países que llegan al acuerdo. En cambio, en su forma incondicional cualquier acuerdo entre dos partes se extiende automáticamente a todas las demás, pues no se puede tratar distintamente a países distintos. De ahí que quepa hablar de reciprocidad multilateral si todos respetan la cláusula, en el sentido de que todos se benefician del acceso a los mejores términos comerciales posibles. Sin embargo, ahora no es posible determinar con la misma facilidad que en el caso anterior si las partes realizan las mismas concesiones, pues los mejores términos comerciales posibles pueden favorecer más a unos que a otros. Por eso las negociaciones del GATT han dotado en la práctica de unos contenidos más precisos a la reciprocidad multilateral, según se verá en la próxima sección.

Esta norma *incondicional* de no discriminación resulta decisiva para favorecer la cooperación *condicional*. De hecho, parece un requisito imprescindible, pues mediante su

<sup>17</sup> Véase J.A.Finlayson y M.W.Zacher, 'The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions', en S.Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), 273-315: p.276.

<sup>18</sup> Un análisis teórico e histórico de estas dos versiones de la cláusula de nación más favorecida puede encontrarse en Rodney de C.Grey *Concepts of Trade Diplomacy and Trade in Services* (Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990), Cap.2 y pp.97-104.

aceptación continuada en la práctica todas las partes pueden confiar entre sí lo suficiente como para que se genere la expectativa razonable de que todos van a cooperar. Sin embargo, hay múltiples excepciones a esta norma, unas 'legales', presentes en el propio Acuerdo, otras ilegales o que simplemente escapan al alcance del GATT. Tanto unas como otras minan, por así decirlo, el espíritu de la no discriminación, haciendo más inestables las estrategias de cooperación condicional.

En primer lugar, en el mismo art.I donde se formula la cláusula, se reconocen ciertas excepciones relativas a los sistemas preferenciales derivados de las relaciones coñoniales: tales preferencias subsisten todavía hoy. Pero la principal fuente de excepciones ha sido la creación de uniones aduaneras y áreas de libre comercio al amparo (o no) del art.XXIV. Este complejo artículo dice que las uniones aduaneras se establecerán para facilitar el comercio interno, pero no para discriminar el comercio externo. Así, en el caso de una unión aduanera, las nuevas regulaciones comerciales no podrán ser superiores a las que se aplicaban en los países participantes antes de que se constituyese la unión. La decisión de crear una unión aduanera o un área de libre comercio se comunicará a las Partes Contratantes, que juzgarán si los plazos impuestos para la efectiva constitución de la unión o el área son razonables o no. Cuando este artículo se redactó, nadie pudo prever ni la popularidad que iban a cobrar en todo el mundo los acuerdos regionales (llamados por algunos 'minilaterales') ni la posibilidad de una unión de la envergadura de la Comunidad Europea (más bien, se pensaba en áreas como las del Benelux).

Por lo pronto, la CE se creó al margen del GATT, aunque con el apoyo explícito de Estados Unidos. Teniendo en cuenta los ambiciosos objetivos propuestos, así como la propia complicación del nacimiento de las nuevas instituciones europeas, no es de extrañar que la CE siguiera la política de hechos consumados. El procedimiento del art.XXIV no fue seguido y las Partes Contratantes tuvieron que aceptar el que la CE negociara como un único actor dentro del GATT. No obstante, en 1957 se creó un Grupo de Trabajo encargado de analizar las consecuencias legales de la nueva Comunidad, centrándose sobre todo en el análisis de la creación del Arancel Externo Comunitario y en las futuras consecuencias de la política agrícola comunitaria. El principal problema consistía en determinar si la armonización arancelaria resultante de hacer la media de los aranceles de los seis países miembros entraba en conflicto o no con el art.XXIV, según el cual los aranceles de una unión aduanera no podrán ser superiores a los aranceles originales de los países miembros. El estado embrionario de la Comunidad, especialmente en áreas como la agricultura, así como la complejidad intrínseca del asunto, hizo

que el Grupo se limitara a declarar la necesidad de seguir examinando la evolución de la CE<sup>19</sup>. Pero aunque las consecuencias legales no fueran claramente discernibles, se procedió a convocar negociaciones de acuerdo con lo dispuesto en el art. XXIV/6 sobre compensaciones por la modificación de las consolidaciones que estaban en vigor antes de la unión aduanera. Gran parte de la Ronda Dillon de 1960/61 estuvo dedicada exclusivamente a negociar las compensaciones que los Estados Unidos reclamaban<sup>20</sup>. El problema no quedó zanjado, pues cada ampliación de la Comunidad ha provocado nuevas negociaciones sobre compensaciones, siendo las últimas (ante la entrada de España y Portugal) especialmente complicadas (véase Cap.III/1.2).

Si a la CE añadimos el área de libre comercio entre EEUU, Canadá y Méjico (NAFTA), más otros acuerdos regionales entre países del sureste asiático (ASEAN), o entre países caribeños, o entre países latinoamericanos (MERCOSUR y otros), da la impresión de que, aunque la letra del GATT se haya respetado más o menos gracias al art. XXIV, su espíritu ha quedado seriamente comprometido, pues la generalización de acuerdos regionales significa, en la práctica, vaciar de contenidos la cláusula de Nación Más Favorecida. Por último, hay que recordar que la extensión de las barreras no arancelarias ha supuesto un paso más al margen de la letra del GATT en esta historia de excepciones y violaciones. Las restricciones voluntarias a la exportación son el ejemplo típico de un trato discriminatorio en las relaciones comerciales.

De acuerdo con el GATT, una vez asegurado el principio de no discriminación, se procede en la Parte II a la prohibición de todas las medidas proteccionistas que no sean los aranceles. El arancel, como instrumento de protección comercial, presenta algunas características únicas que lo distinguen del resto de instrumentos por razones que no serán completamente evidentes al lector hasta el final de la sección siguiente. Por el momento, valga señalar que el efecto de un arancel es fácilmente medible y que los aranceles son visibles para todos los países. Debido a estas características, los creadores del GATT decidieron que las negociaciones comerciales, con vistas a su máxima eficacia, deberían centrarse en los aranceles, para lo cual era imprescindible eliminar el resto de instrumentos de protección.

Así, el art. XI prohíbe explícitamente el uso de cuotas o restricciones a las cantidades que se pueden importar de un producto. Las cuotas tienen algunas características perversas, como el hecho de que permitan determinar con exactitud el grado de proteccionismo que se desea o su capacidad de ser ajustadas en muy poco tiempo dependiendo de las fluctuaciones del mercado

<sup>19</sup> El Informe del Grupo de Trabajo (documento L/778) de 29 de Noviembre de 1957 aparece en *BISD*, 6th Supplement, Ginebra, 1958, pp. 68-109. Un análisis detallado de este documento se puede encontrar en Hudec, *The GATT Legal System*, Cap. 18.

<sup>20</sup> Véase GATT, *The Activities of the GATT. 1961/62* (Ginebra: GATT, 1962), 8-11.

mundial y de la coyuntura doméstica; los aranceles, en cambio, pueden ser incluso un estímulo a la eficiencia, pues el país exportador tratará de producir más barato para compensar la subida de precio que supone la existencia del arancel<sup>21</sup>. Por estos motivos, los Estados Unidos fueron desde el principio enemigos de las cuotas, aunque no tuvieron reparos en añadir en el párrafo segundo del art. XI una excepción para los productos agrícolas (siempre y cuando también se redujera la producción del producto agrícola en cuestión dentro del país que impone la cuota). Esta excepción dejaba a la agricultura fuera de la disciplina general del GATT, ya que equivalía a situar los productos agrícolas al margen del intento de reducir todos los instrumentos comerciales al arancel y por consiguiente fuera del ámbito de las negociaciones normales entre los países. No comentaré a este respecto nada más, pues luego habrá ocasión sobrada de analizar este extremo: precisamente, uno de los principales escollos en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay ha sido encontrar un procedimiento aceptado por todos de 'arancelización' de las políticas agrícolas de los países, siendo las cuotas un elemento destacado de tales políticas.

Además, el art.XII permite la restricción cuantitativa de importaciones cuando ello se haga a fin de salvaguardar la posición financiera del país. Las restricciones no podrán ir más allá de lo que resulte necesario para evitar un serio descenso en las reservas monetarias o, si el país ya tiene unas reservas muy escasas, podrá utilizar las cuotas para aumentar dichas reservas. En el art.XIII se añade que toda aplicación del art.XII se llevará a cabo de acuerdo con el principio de no discriminación, es decir, que si se aplican legalmente cuotas, éstas tendrán que afectar por igual a todas las partes.

El GATT también prohíbe lo que a veces se llama proteccionismo doméstico o interno. A menudo, los países disfrazan sus políticas comerciales mediante un generoso uso de disposiciones internas que favorecen claramente la producción del país frente a la extranjera. Así, el art.III prohíbe la utilización de impuestos internos con fines proteccionistas, entendiéndose por impuesto interno aquel que afecta al producto importado y al equivalente doméstico. Si dicho impuesto es mayor para el producto extranjero que para el doméstico, es claro que se trata de un caso de discriminación. Como señala Dam, en este punto hay ciertas ambigüedades, pues si no hay un producto doméstico equivalente, resulta difícil, con la información del art. III, distinguir entre un impuesto interno y un simple impuesto arancelario de frontera<sup>22</sup>. Pero tal vez el punto más importante de este artículo sea la excepción que se observa en el Párrafo 8 con respecto a

<sup>1</sup> Estos argumentos aparecen en Dam, *The GATT*, pp. 148-149.

<sup>2</sup> Véase Dam, *The GATT*, p.116.

los bienes y servicios internos que administra el Estado, como las telecomunicaciones, la electricidad o los ferrocarriles.

Igualmente, también se intentan controlar los subsidios a la exportación, aunque se hace una excepción para la agricultura, el sector en el que se encuentran más extendidos. Por lo general, los agricultores venden sus productos en el mercado doméstico a un precio superior al mundial: por eso, si quieren exportar necesitan un subsidio estatal que cubra la diferencia entre el precio doméstico y el mundial. Esto ha creado grandes tensiones comerciales entre los países (Cap.11/3). El art.XVI, que fue modificado y ampliado en 1955, no prohíbe los subsidios a las exportaciones agrícolas: simplemente, pone la condición de que el efecto de dichos subsidios no podrá ser un aumento de la parte equitativa del comercio mundial del producto en cuestión. Esta referencia a la parte equitativa es tan poco precisa que no ha tenido apenas utilidad alguna (Cap.II/4).

Una vez expuesta la posición del GATT sobre algunos de los principales instrumentos proteccionistas (y las excepciones que permiten su uso en condiciones extraordinarias) queda por examinar los artículos en los que los estados pueden defenderse con medidas protectoras ante una situación económica adversa o ante un comportamiento no cooperativo por parte de otros estados.

En cuanto a lo primero, el art. XVIII, mencionado al comienzo de este apartado, declara, sobre todo en relación a los países más atrasados, que la posibilidad de una política de desarrollo económico que aumente el nivel de vida de la población requiere en muchos casos medidas que protejan al país de las importaciones. Más importante resulta el art.XIX, que contiene la principal excepción al liberalismo. Si, como consecuencia de la aplicación de las reglas del GATT o de las concesiones arancelarias realizadas, un país demuestra que se han producido graves daños en un cierto sector productivo, las partes contratantes podrán suspender todas las obligaciones del país con respecto a ese sector por el tiempo que se considere necesario. El país que sufra el daño económico puede suspender sus obligaciones incluso sin la aprobación de las Partes Contratantes, pero en tal caso las partes afectadas podrán suspender a su vez sus obligaciones con el país original por un valor equivalente al de las excepciones que ponga en práctica el país original (en el apartado siguiente se explica en detalle lo que significa esta equivalencia). La presencia del art.XIX en el Acuerdo fue exigida sobre todo por Estados Unidos, entendiéndose que resultaba necesaria una válvula de escape para poder lidiar con los grupos proteccionistas<sup>23</sup>.

Dam, *The GATT*, p.107.

En cuanto a las medidas defensivas, hay que destacar las políticas anti-dumping y el caso similar de los subsidios a empresas estatales. Según el art. VI, un país puede aplicar derechos anti-dumping cuando se demuestre (i) que está recibiendo exportaciones cuyo precio es inferior al precio doméstico del país exportador y (ii) que esas exportaciones dañan algún sector económico o al menos impiden su desarrollo. Cuando un país tiene razones para imponer tales derechos anti-dumping a un producto extranjero, éstos no podrán ser nunca mayores que el margen de dumping que se haya detectado. De nuevo, nos encontramos con el principio de que el 'castigo' por no cooperar debe ser proporcional a las consecuencias de la no cooperación. Lo mismo vale para los derechos compensatorios aplicables a casos de discriminación de precios generados por subvenciones estatales.

TABLA I

OBLIGACIONES		EXCEPCIONES	
Art. I	Cláusula de Nación Más Favorecida	Art. I	Se respetarán los sistemas de preferencias coloniales
		Art. XXIV	Según condiciones, creación de áreas de libre comercio y uniones aduaneras
Art. XXX	Cambios en el texto por mayoría de 2/3	Art. XXX	El cambio sólo es efectivo para las partes que lo aceptan
Art. XXXIII	Acceso de nuevos países por mayoría de 2/3	Art. XXV	Cualquier parte puede no aplicar sus concesiones al nuevo país
Art. XI	Prohibición del uso de cuotas	Art. XI	Excepción hecha de la agricultura
		Art. XII XIII	Excepción por balanza de pagos, aunque respetando la no discriminación
Art. XVI/B	Eliminación de los subsidios a la exportación	Art. XVI/B	Excepción hecha de la agricultura
		Protoc. Aplic. Provis.	Las normas de la Parte II no se aplican cuando entran en conflicto con legislación doméstica
		Art. XXV/5	Por mayoría de 2/3 se puede eximir a cualquier parte de <i>cualquier</i> obligación del GATT
		Art. XIX	Se pueden suspender todas las obligaciones en caso de grave daño económico

A modo de resumen, valga decir que el GATT, por lo visto hasta aquí, trata de fundar las relaciones comerciales (i) en el principio de no discriminación y (ii) en la reducción de aranceles, para lo cual es necesario (iii) eliminar todas las barreras no arancelarias, como cuotas,

subsidios a la exportación o impuestos internos. El objetivo final es generar formas de cooperación condicional entre las partes, para lo cual las negociaciones arancelarias, como a continuación se demostrará, son óptimas. Por eso, la existencia de tantas excepciones en la Parte II proporciona una flexibilidad que, a pesar de ser necesaria para dar cuenta de la dimensión doméstica del comercio internacional, en ocasiones puede resultar excesiva al hacer poco viable el objetivo (iii). (Una breve ojeada a la Tabla I permite hacerse una idea de lo que digo: en la columna izquierda he incluido las principales obligaciones que al mismo tiempo tienen generosas excepciones y en la columna derecha se resumen dichas excepciones y se añaden otras excepciones genéricas que no se corresponden con ninguna obligación particular). Tanta flexibilidad puede resultar perjudicial para la evolución de formas de cooperación condicional estable, ya que aunque los países cooperen en lo que se refiere a los aranceles, pueden dejar de cooperar en las barreras no arancelarias (en aquellas contempladas en el Acuerdo y en aquellas que no lo están). De hecho, muchas de las excepciones a las normas de la Parte II han resultado ser no tanto vías de escape para circunstancias económicas especiales cuanto excusas para no colaborar en la liberalización del comercio. Este abuso hace precaria la cooperación condicional en los aranceles, pero esto no es consecuencia de las deficiencias del texto, sino sobre todo de la propia naturaleza de las barreras no arancelarias, que dificulta la adopción de estrategias recíprocas o 'tal-para-cual'.

#### *4, Reciprocidad, puntos focales y negociaciones arancelarias.*

En las dos secciones anteriores he tratado con lo que podría llamarse la dimensión regulativa del GATT: el Acuerdo como conjunto de reglas que definen el juego limpio en el comercio internacional. Esas reglas gobiernan el funcionamiento del GATT en cuanto institución (acceso de miembros, cambios en el tratado, toma de decisiones, estructura interna...) y los términos mediante los que debe desarrollarse el comercio (principio de no discriminación, eliminación de barreras no arancelarias y cláusulas de escape que proporcionen la flexibilidad suficiente como para que los países puedan resistir las presiones proteccionistas). Pero como ya he adelantado varias veces, el GATT es además un foro de negociaciones arancelarias.

En la declaración inicial del GATT se señala que los objetivos referidos al bienestar económico se conseguirán mediante acuerdos entre las partes recíprocos y mutuamente ventajosos, destinados a la reducción de aranceles y otras barreras comerciales, así como a eliminar toda forma de discriminación. Los resultados de dichos acuerdos se incorporarán, en virtud del art.II, en Listas de Concesiones (una por cada parte contratante) que formarán parte

del Acuerdo. Con todo, debe subrayarse que, a diferencia de lo que ocurre con el resto de instrumentos comerciales, el GATT no prohíbe el uso de aranceles. El principio rector del GATT en este respecto consiste en que los aranceles existentes se consoliden y a partir de ahí pueden reducirse o no, dependiendo de los resultados de las negociaciones. Las listas de concesiones, por tanto, recogen las sucesivas consolidaciones (*bindings*) que realizan los países. Lo único que prohíbe taxativamente el Acuerdo es que se eleven los aranceles, pues de otro modo sería extraordinariamente difícil preservar los progresos conseguidos en anteriores rondas negociadoras. Curiosamente, el texto original no incluía disposición alguna relativa a las negociaciones que habrían de desembocar en los acuerdos de concesiones mutuas y ni siquiera se expresaba en los Artículos la obligación genérica de reducir los aranceles, pues tales aspectos estaban regulados en la Carta de la Habana de la ITO<sup>24</sup>. Posteriormente, en 1955 se incorporó el art.XXVIIIbis sobre rondas de negociaciones arancelarias. Este artículo venía a sancionar una práctica que había estado evolucionando desde la primera ronda de negociaciones de 1947<sup>25</sup>, sin añadir nada nuevo excepto la declaración explícita de que los aranceles deben rebajarse en este tipo de negociaciones.

Las rondas negociadoras aparecen regidas por el principio de reciprocidad, es decir, por el principio de que las partes contratantes deben hacer concesiones equivalentes<sup>26</sup>. A primera vista, este requisito puede chocar con lo que he llamado la reciprocidad multilateral que se sigue de la cláusula de Nación Más Favorecida, pues aunque ésta asegura un trato equivalente basado en la no discriminación, impide que se pueda determinar si los países cooperan todos de modo igual, esto es, si todos los países realizan concesiones de igual importancia. Si se entiende la reciprocidad en sentido mercantilista, según el cual dos países han de tener *idéntico acceso* a sus respectivos mercados, es evidente que no hay posibilidad de una cláusula incondicional de Nación

<sup>24</sup> Dam, *The GATT*, p. 57.

<sup>25</sup> Las rondas han sido hasta ahora las siguientes: Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Ginebra (1955-1956), la Ronda Dillon (1960-1962), la Ronda Kennedy (1964-67), Tokyo (1973-1979), Uruguay (1986-1994).

<sup>26</sup> Aunque el principio de reciprocidad no aparece como tal en el texto del GATT, queda recogido implícitamente en la idea de equivalencia que se maneja en los Art.XXIV (uniones aduaneras), Art. XIX (suspensión de concesiones), Art.VI (derechos antidumping), Art.XXVIII (modificación de concesiones) y Art.XIII (solución de diferencias). En todo estos casos, un país debe compensar a otro exactamente en la misma proporción que el daño original. Además, en el documento del GATT 'Rules and Procedures for the Tariff Conference Commencing in Geneva on 18 January 1956' se establece la siguiente regla: "Los gobiernos participantes acuerdan hacer una oferta máxima para la consecución de los objetivos de las negociaciones según el Art.XXIX y para este fin cooperarán en la profundización de su carácter multilateral haciendo que las concesiones globales se compensen con las concesiones globales recibidas." A esto se añade la siguiente nota interpretativa: "El sentido de la frase ha de interpretarse ampliamente y no como si requiriera cualquier tipo de equivalencia matemática." Véase *BISD*, 4th Supplement, Ginebra, 1956, p.80 y p.78.

Más Favorecida<sup>27</sup>. Sin embargo, si se habla de reciprocidad en gracia a *iguales concesiones*, entonces no resulta absurdo hablar de un criterio que dé contenidos al principio genérico de reciprocidad multilateral presupuesto por la norma de no discriminación, de forma que incluso con esta norma la reciprocidad sea un principio plausible.

A.Gouldner ha definido la reciprocidad como un intercambio de beneficios mutuamente contingente entre dos o más individuos, donde dicho intercambio ha de respetar una cierta igualdad entre lo que se da y lo que se recibe<sup>28</sup>. Si los términos del intercambio se desvían de esa igualdad, pasamos al terreno de la explotación. Según Gouldner, la norma entraña dos principios: ayudar a los que te ayudan y no dañar a los que te ayudan. Esto coincide parcialmente con la cooperación condicional de la estrategia tal-para-cual: cooperar siempre mientras cooperen los demás. Pero de la misma manera que la reciprocidad se distingue de la explotación, cabe añadir que se distingue también del altruismo porque responde con la defección a la defección.

En el plano internacional la reciprocidad resulta un poderoso sustitutivo ante la falta de una instancia que asegure el cumplimiento de los acuerdos a los que llegan las partes. Con otras palabras: la reciprocidad permite que pese a la naturaleza no cooperativa de las relaciones internacionales surjan formas de cooperación condicional<sup>29</sup>. Como ha señalado J.McMillan, esto se consigue gracias a la creación de un 'punto focal\*' en el que convergen las expectativas de las partes<sup>30</sup>.

La idea de punto focal, que se debe a T.Schelling, pertenece al ámbito psicológico más bien que al de la racionalidad: en realidad, constituye una 'interferencia' dentro de la teoría de juegos. Un punto focal es aquel cruce de estrategias que por un motivo u otro sobresale psicológicamente sobre los demás, de forma que los jugadores generan la expectativa de que el resultado del juego será el del punto focal<sup>31</sup>. Supongamos un juego con múltiples equilibrios

<sup>27</sup> Sobre estos dos sentidos de la reciprocidad comercial, véase Grey, *Concepts of Trade Diplomacy*, pp. 99 y 104.

<sup>28</sup> A.Gouldner, 'The norm of reciprocity: a preliminary statement', en S.W.Schmidt y otros (eds.), *Friends, Followers, and Factions. A Reader in Political Clientelism* (Berkeley: University of California Press, 1977), p.31. Gouldner afirma que la norma es universal y que ayuda a la formación de grupos humanos (p.31 y p.35). En términos estratégicos esto se puede traducir como que la reciprocidad es una estrategia racional y que por conducir a formas de cooperación condicional resulta imprescindible en cualquier forma de orden social.

<sup>29</sup> Véase C.Rhodes, 'Reciprocity in trade: the utility of a bargaining strategy', *International Organization*, 43, 2 (1989), 273-299: pp.275-6.

<sup>30</sup> Esta tesis la defiende McMillan en *Game Theory in International Economics*, p. 32; en el Cap. 7 de *Games, Strategies and Managers* (New York: Oxford University Press, 1992); y en el artículo 'A Game-Theoretic View of International Trade Negotiations: Implications for the Developing Countries', en J.Whalley (ed.), *Developing Countries and the Global Trading System*, Vol. 1, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989).

<sup>31</sup> Véase T.Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), Cap.3 y Apéndice B.

todos ellos iguales, es decir, tales que los jugadores no tienen preferencias opuestas sobre los mismos. Los jugadores tratarán de coordinar sus estrategias con el fin de poder conseguir uno cualquiera de estos equilibrios. Pero si no hay comunicación posible entre los jugadores, la coordinación tendrá que hacerse a partir de lo que 'sugieran' dichos equilibrios, o de otra forma, la coordinación, para tener éxito, dependerá de que uno de los equilibrios sobresalga de los demás, llamando la atención de los dos jugadores. A modo de ejemplo, sirva la hipótesis de Schelling de que si representamos el juego de la coordinación mediante una matriz, donde los equilibrios forman la diagonal de esa matriz, entonces el punto focal que atraerá las expectativas será el primer equilibrio, pues tiene el privilegio psicológico de destacar justamente por ser el primero<sup>32</sup>.

Si pasamos del problema de la coordinación al de las negociaciones con múltiples equilibrios, la cuestión está en averiguar si alguno de los múltiples equilibrios destaca por alguna razón. En un caso muy sencillo, como el de dos personas que han de ponerse de acuerdo en el reparto de 100 pesetas y si no logran el acuerdo no reciben nada, hay 101 equilibrios suponiendo que las pesetas sean indivisibles. Al margen de lo que determinen las diversas soluciones que se proponen en la teoría de la negociación, la experiencia indica que los agentes, en la mayoría de los casos, tenderán a elegir el punto (50,50) por su simetría y reciprocidad. En efecto, es un punto que de manera natural atrae a las partes precisamente por representar una solución igualitaria, en el sentido de que ambos reciben los mismos beneficios. La reciprocidad, en este ejemplo, determina sin ambigüedad un punto focal en el que convergen las expectativas.

La norma de reciprocidad en el comercio internacional resulta algo más compleja, ya que no está claro en qué consiste que las partes obtengan iguales beneficios o hagan iguales concesiones: no se sabe qué significa la solución (50%, 50%). Hay que ponerse de acuerdo sobre el criterio que defina dicha igualdad.

En primer lugar, debe notarse que los aranceles se prestan mucho mejor que otros instrumentos proteccionistas para generar puntos focales en una negociación. Puede decirse que los autores del GATT comprendieron intuitivamente esta virtualidad de los aranceles: son claramente visibles, su efecto es transparente y bien conocido, y, lo que es más importante, se

<sup>32</sup> En este ejemplo, las características psicológicas no entran en conflicto con los requisitos de la racionalidad. Sin embargo, Schelling presenta en la página 296 el inquietante ejemplo de un juego con múltiples equilibrios, todos ellos con el pago (10,10) salvo uno, con pago (9,9). Schelling arguye que aunque la teoría establece que el resultado final habrá de ser Pareto óptimo (es decir, habrá de ser un equilibrio (10,10)), en realidad las características psicológicas únicas del equilibrio (9,9) hace que se seleccione éste, pues destaca sobre los demás por ser el único distinto. Aquí el postulado de racionalidad cede ante la presencia de factores psicológicos.

pueden comparar entre sí sin ninguna dificultad, lo que facilita claramente las negociaciones<sup>33</sup>. De ahí que el GATT los haya escogido como elemento central del objetivo de liberalización del comercio.

En la práctica de las negociaciones comerciales se han establecido dos puntos focales distintos, dos manifestaciones diferentes de la reciprocidad. Desde la primera Ronda (1947) hasta la Ronda Dillon (1960-1962) las negociaciones se llevaron a cabo mediante el método llamado 'producto-por-producto\*', es decir, se realizaban concesiones distintas en relación a productos distintos. La razón de que se adoptara este método se debe únicamente a que el Congreso americano, desde la *United States Trade Agreement Act* de 1934, sólo concedía autoridad al Presidente del país para negociar sobre la base del método 'producto-por-producto' (véase Cap. V/3.2.2). Pues bien, desde 1947 hasta 1962 se fue elaborando un procedimiento de medición de equivalencia de concesiones que resulta arbitrario desde cualquier punto de vista que no sea el de la teoría de la negociación y los puntos focales. Por así decirlo, lo que hace aceptable el resultado desde el punto de vista de la reciprocidad es el hecho de que se haya utilizado una cierta fórmula. La fórmula o procedimiento no se emplea porque sea la que mejor se ajusta a lo que consideramos resultados recíprocos, sino que unos resultados son recíprocos si se han determinado a partir de la fórmula. Esta, en concreto, dice que *el valor de una concesión se mide por el volumen anual de comercio que cubre el arancel de un producto y el porcentaje de reducción del arancel*<sup>TM</sup>. La regla es absurda económicamente hablando, pues no mide nada real: no permite discernir en qué magnitud se ha reducido el proteccionismo y por tanto no sirve para averiguar su efecto futuro en el flujo de importaciones y exportaciones. Con la gráfica expresión de Dam, esta regla supone algo similar a intentar medir el área de un rectángulo cogiendo sólo la base e ignorando la altura. Los efectos de una concesión arancelaria dependen de factores tan diversos como las elasticidades de las importaciones y las exportaciones, el nivel del arancel (no es lo mismo reducir un arancel del 50% al 40% que del 15% al 5%, aunque en ambos casos la reducción sea de diez puntos), la estabilidad de los tipos de cambio, etc., nada de lo cual queda recogido en esta fórmula. No obstante, la regla no es puramente procedimental, puesto que las

<sup>33</sup> Dam, *The GATT*, p. 27.

<sup>34</sup> Este proceder se describe, por ejemplo, en GATT, *Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokyo. Informe del Director General del GATT* (Ginebra: GATT, 1979), p. 143 y GATT, *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Supplementary Report by the Director-General of GATT* (Ginebra: GATT, 1980), p.27. Véase tb. Jackson, *The World Trading System*, p. 123 y G.R. Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p.201. Dam no es claro en este punto, pues en las pp. 59-60 explica que la única medida de reciprocidad es el volumen de comercio que cubre el arancel, al margen del porcentaje de reducción, mientras que en la p. 27 y en las pp. 87-90 sugiere que se tiene en cuenta también dicho porcentaje.

partes tienen una idea preconcebida de lo que es un resultado recíproco en términos económicos. Así, la regla tiene algunas excepciones, como por ejemplo el hecho de que la consolidación de un arancel muy bajo tenga el mismo valor que una reducción sustancial de un arancel alto<sup>35</sup>. Esta excepción sólo tiene sentido si se dispone de algún modo de juzgar un resultado al margen del procedimiento usado.

Los orígenes de este punto focal hay que situarlos en el terreno político y no en el económico. Los negociadores intentan a toda costa demostrar en el plano doméstico que han realizado tantas (o menos) concesiones que el resto de las partes, con lo cual poseen un poderoso medio de resistencia ante las presiones domésticas: pueden argumentar que se han visto obligados a hacer los mismos sacrificios que el resto de las partes. Esto es especialmente cierto en el caso de Estados Unidos, que utiliza las estadísticas finales de concesiones como justificación de los acuerdos alcanzados ante el público en general y ante los grupos de interés en particular: parece que históricamente los negociadores adoptaron el proceder de los norteamericanos y desde entonces se ha seguido utilizando esta curiosa regla de reciprocidad<sup>36</sup>. Así, son las constricciones domésticas las que han terminado dando forma a la reciprocidad internacional.

Dado el carácter multilateral de las negociaciones y la imposibilidad de negociar todos a la vez, pues entonces no habría posibilidad de aplicar la regla anterior de reciprocidad, las negociaciones se han llevado a cabo bilateralmente mediante lo que se conoce como la regla del 'principal suministrador', en función de la cual las concesiones sobre un producto las hace siempre el país que más exporta ese producto. Tales concesiones las negociará con un principal suministrador de otro producto, con lo que entre ellos se aplicará inicialmente el principio de reciprocidad. En la práctica, esto significa que las negociaciones las llevan a cabo sólo países que sean suministradores principales, lo que suele coincidir con las principales potencias económicas. De ahí su absoluto protagonismo en las Rondas del GATT, según se comentaba en la sección 2. Luego, mediante la cláusula de Nación Más Favorecida, los resultados obtenidos entre los grandes se extienden al resto de los países, convirtiendo los acuerdos bilaterales en multilaterales. En ese proceso de conversión tienen lugar auténticas negociaciones multilaterales donde todos los países ajustan sus concesiones a la vista de los efectos de la extensión incondicional de las

<sup>35</sup> Véase el documento 'Tariff Negotiations Procedures', en *BISD*, Vol. I, Ginebra, 1952, 104-105.

<sup>36</sup> Dam, *The GATT*, p.60; Grey, *Concepts of Trade Diplomacy*, p. 106. C.Rhodes, en su artículo 'Reciprocity in trade\*', resume una entrevista de 1985 con Jan Tumlir, un alto directivo del GATT, en el que Tumlir reconoce abiertamente que la reciprocidad de concesiones sólo tiene sentido políticamente e incluso que desde un punto de vista económico resulta de todo punto incoherente. Véase Rhodes, 'Reciprocity in Trade', nota 11. Jackson, en la p. 124 de *The World Trading System*, sugiere que en ocasiones algunos países llegan a manipular los datos para mejorar la impresión ante la opinión pública.

concesiones. Es así como finalmente resulta compatible el principio estricto de reciprocidad con la reciprocidad multilateral de la cláusula de Nación Más Favorecida<sup>37</sup>.

El método de negociar producto por producto pronto comenzó a mostrar rendimientos decrecientes, sobre todo a medida que el número de partes contratantes iba aumentando. Ya en 1952 Francia propuso un plan de reducción lineal de los aranceles que se aplicaría por sectores y que trataría de conseguir mayores concesiones de las que se obtenían mediante el método anterior<sup>38</sup>. Una reducción lineal consiste en que todos los aranceles se rebajan al mismo tiempo según una fórmula común de reducción de los mismos. Dicha propuesta fue muy discutida durante los años 1952 y 1953; en los preparativos de la Ronda de Ginebra de 1956 la mayoría de las partes expresó su preferencia por un método lineal (el art.XXVIIIbis del GATT no prejuzga el método de las negociaciones), pero las restricciones impuestas al Presidente de EEUU por el Congreso hicieron fracasar la propuesta<sup>39</sup>. Sin embargo, en 1962 el Congreso norteamericano aprueba la *Trade Expansion Act*, en la que se le da plena libertad al Presidente a la hora de elegir el método de negociación y se le autoriza a reducir los aranceles en un 50% (véase Cap.V/3.2.2). Si el Congreso cambió de actitud fue porque en la anterior ronda negociadora, en la Ronda Dillon, el Presidente no había sido capaz de igualar la oferta europea de una reducción lineal del 20%. Los americanos, preocupados ante la inesperada velocidad adquirida por el proceso de integración europea, decidieron tomarse en serio a sus rivales y reducir en la mayor medida posible el Arancel Externo Comunitario<sup>40</sup>. De ahí que en la Ronda Kennedy se aplicara por primera vez el método lineal.

La reciprocidad en el método lineal no se consigue de la misma manera que en el método producto-por-producto. Mientras que en el método producto por producto lo que se evalúa es si el resultado de cada negociación particular sobre un producto determinado exige concesiones equivalentes, en el método lineal la reciprocidad proviene del procedimiento mismo que todas las partes siguen. En el primer caso la reciprocidad es sustantiva (se realiza en el resultado) y en el segundo es formal (se realiza en el procedimiento). En las negociaciones producto por producto

<sup>37</sup> Este proceso se describe con gran claridad en Jackson, *The World Trading System*, p.120 y en R.E.Baldwin, 'Multilateral liberalization', en J.M.Finger y A.Olechowski (eds.), *The Uruguay Round. A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations* (Washington: The World Bank, 1987), 37-44.

<sup>38</sup> *BISD*, 1st Supplement, 1953, pp. 67-84; *BISD*, 2nd Supplement, 1954, pp. 67-92.

<sup>39</sup> *BISD*, 4th Supplement, 1956, p.77.

<sup>40</sup> Véase J.W.Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), Cap.I.

el punto focal es por tanto una combinación de concesiones; en las negociaciones lineales, el punto focal es una fórmula que determina las concesiones.

El método lineal, a pesar de que en buena medida simplifique las negociaciones, presenta dos tipos de problemas. Por un lado, ciertas realidades políticas insoslayables obligan a los gobiernos a exigir excepciones en la aplicación de la fórmula arancelaria. Como cada gobierno trata de proteger distintos productos, se reproducen las negociaciones producto por producto, sólo que ahora en relación a las excepciones. En efecto, durante la Ronda Kennedy el mayor obstáculo a la reducción prevista del 50% en los aranceles vino del intercambio recíproco de excepciones, siendo la CE el principal desencadenante de las mismas. Además, la agricultura también quedó fuera del método lineal, con lo que los países cuyo comercio exterior es esencialmente agrícola aprovecharon para arrancar excepciones adicionales<sup>41</sup>.

Por otra parte, y esto es mucho más importante, el método lineal provoca inevitablemente discusiones sobre el procedimiento a elegir que alargan de forma indefinida lo que se podría llamar la fase informal de las negociaciones (en el caso de la Ronda Kennedy, el debate duró dos años). Esto es debido a que los procedimientos no pueden ser enteramente neutrales dadas las diferentes estructuras arancelarias de cada país. Como es de esperar, las partes tendrán preferencias encontradas sobre el procedimiento a elegir. En la Ronda Kennedy, el principal punto de fricción fue el de las distintas desviaciones típicas en los aranceles de los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Si la desviación típica es muy alta (el rango de aranceles, desde los muy bajos hasta los muy altos, es amplio), como en el caso de los Estados Unidos, el país se beneficia de una simple fórmula de reducción del 50%, ya que apenas afecta a los aranceles más altos (un arancel que baje del 40% al 20% seguirá impidiendo la entrada de importaciones). Si, por el contrario, la desviación típica es baja, como en Europa a causa de la media arancelaria que se calcula para el Arancel Comunitario y que elimina los 'picos', lo mejor para el país será adoptar una fórmula armonizadora, que reduzca más los aranceles altos que los aranceles bajos. En la Ronda Kennedy, las negociaciones sobre la fórmula a elegir quedaron bloqueadas, sin que la Comunidad consiguiese imponer su enfoque armonizador, con lo que hubo que resolver los desacuerdos en el terreno de las listas de excepciones<sup>42</sup>.

<sup>4</sup> Aquí sigo las explicaciones de G.R. Winham, *International Trade and the Tokyo Round* (Princeton: Princeton University Press, 1986), pp. 62-67 y Dam, *The GATT*, pp. 69-78.

<sup>42</sup> Evans, *The Kennedy Round*, pp. 185-ss.

El desarrollo de la Ronda Tokyo es todavía más interesante. Los Estados Unidos insistieron en continuar con el método de la ronda anterior y la Comunidad Europea volvió a defender una fórmula armonizadora. En concreto, las principales fórmulas eran las siguientes<sup>43</sup>:

-fórmula EEUU: reducción lineal con un aparente elemento armonizador de acuerdo con la fórmula:  $Y=1,5*X+50$ , donde Y es la reducción del arancel y X el arancel inicial. Si el resultado de la fórmula es una reducción de más del 60%, entonces se aplica una reducción puramente lineal del 60%. Ejemplo: un arancel  $X=6\%$  se reduciría en un 59%, pues  $1,5*6+50=59$ . Como indica Winham, el elemento armonizador es muy limitado, pues todos los aranceles superiores al 6,67 % se reducen en un 60 %, con lo que no se reducen más los aranceles altos que los medios.

-fórmula CE: recorte de los aranceles por su propio porcentaje en cuatro tiempos. Ejemplo: un arancel del 40% se reduciría (i) en un 40%, quedando en un 24%, (ii) en un 24% aplicado al 24%, quedando en un 18,24%, (iii) en un 18,24% aplicado al 18,24%, quedando en un arancel del 14,92%, y (iv) en un 14,92% aplicado al 14,92%, quedando finalmente en un 12,7%. Obviamente, cuanto mayor es el arancel, mayor la reducción. No obstante, como elemento corrector, la CE propuso que los aranceles superiores al 50% se redujeran linealmente al 13%, pues de otro modo la reducción que se sigue de la fórmula resultaría 'excesiva\*.

-fórmula Suiza:  $Z = A*X / A+X$ , donde X es el arancel inicial, Z el arancel final y A un coeficiente constante (Suiza propuso  $A= 14$ ). Ejemplo: dado un arancel X del 20%, el arancel final Z será  $14*20 / 14+20=8,2$ . Igual que la fórmula europea, esta fórmula reduce más los aranceles altos que los bajos. Según las estimaciones del GATT, su aplicación sin excepciones supondría una reducción media del 40% en los aranceles<sup>44</sup>.

Al final, americanos y europeos se quedaron con la fórmula suiza, pues, además de su mayor simplicidad, no satisfacía ni a los europeos (que consideraban que no iba lo suficientemente lejos para los aranceles altos) ni a los americanos (que juzgaban que no reducía demasiado los aranceles intermedios). Debe subrayarse, no obstante, que el procedimiento seleccionado no generaba resultados recíprocos para las partes, por lo que éstas llegaron al acuerdo de utilizar distintos coeficientes: los EEUU aplicaron un coeficiente 14 y la CE un coeficiente 16, lo que suponía una mayor reducción arancelaria por parte de EEUU: a cambio de esta concesión a los europeos, los americanos consiguieron ciertas excepciones en sectores cruciales como el textil y la química<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Estas fórmulas aparecen explicadas en Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, pp. 160-163. Véase tb. S.Laird y A.Yeats, 'Tariff-cutting formulas -and complications', en Fingery Olechowski (eds.), *The Uruguay Round*, 89-100: pp.93-94.

<sup>44</sup> GATT, *Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokyo* (Ginebra: GATT, 1979), p.55.

<sup>45</sup> GATT, *Las negociaciones multilaterales de la Ronda de Tokyo*, p.56; Windham, *International Trade*, p.204; Jackson, *The World Trading System*, p. 122. Una vez acordado el uso de la fórmula suiza, comenzaron las negociaciones sobre intercambio de excepciones, guiadas ahora por el principio sustantivo de reciprocidad. A causa de este intercambio, la reducción arancelaria final fue algo menos del esperado 40% y la desviación típica se redujo en un 25% y no en el 30% previsto. Comparase el Informe del Director General del GATT de 1979 citado al comienzo de esta nota (véase la p.145) con el Informe del año siguiente: GATT, *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Supplementary Report by the Director General of the GATT* p.6.

La experiencia parece indicar que los métodos lineales no se han aplicado nunca de forma absoluta. Hasta ahora, han sido corregidos en función del criterio sustantivo de reciprocidad, lo que indica que no es el procedimiento lo que define enteramente el que el resultado sea aceptable o no. Más bien, los países ajustan la fórmula en función de sus consecuencias, puesto que las partes tienen de antemano una idea sobre lo que cuenta como un resultado aceptable al menos en lo que toca a la cuantía de los aranceles: no hace falta mucha teoría económica para darse cuenta de que una reducción de un arancel del 60% al 45% no es lo mismo que una reducción del 30% al 15%. Se considera en este sentido que las partes han de realizar sacrificios semejantes. Lo extremadamente curioso del caso es que el significado de 'sacrificios semejantes' no es claro en absoluto. Unas veces refiere a la fórmula sin sentido económico que pondera el volumen de comercio cubierto con la reducción arancelaria, pero otras veces apunta a consideraciones económicas auténticas, como cuando se argumenta que una reducción en un arancel alto tiene menos consecuencias que en un arancel bajo.

Por otra parte, la norma sustantiva de reciprocidad reaparece en el GATT a propósito de las modificaciones hechas en las concesiones fuera de las rondas negociadoras. La posibilidad de estas modificaciones queda regulada por el art.XXVIII. En principio, las concesiones arancelarias no son ilimitadas, sino que cada cierto periodo de tiempo (determinado por mayoría de 2/3 de las Partes Contratantes) se renuevan y, ocasionalmente, se modifican. Al igual que hemos visto en otras ocasiones, la oportunidad de renegociar concesiones ya realizadas constituye una manifestación más de que el GATT ha funcionado históricamente gracias a los muchos 'agujeros' que presenta, es decir, gracias a su flexibilidad, sea ésta fruto de deficiencias institucionales originales o de presiones domésticas proteccionistas. Los países han podido realizar mayores concesiones teniendo la válvula de escape del art.XXVIII que si ésta no hubiera existido, pues al fin y al cabo este artículo hace parcialmente reversibles las concesiones, rebajando notablemente los costes de participar en las negociaciones arancelarias<sup>46</sup>.

Esta válvula de escape funciona así: el art.XXVIII obliga a las partes a mantener en los periodos de revisión el nivel de liberalización alcanzado, pero a cambio permite que un país pueda 'cambiar' el equilibrio de sus concesiones, esto es, un país 1 que retire una concesión a 2 ha de negociar con 2 dicha retirada de forma que 2 dé su consentimiento convencido por los ajustes compensatorios que 1 ofrezca, habiéndose de mantener constante en este proceso el nivel global de liberalización. El país 2 puede ser: (i) el país con el que 1 negoció originalmente la

Dam, *The GATT*, p.80, p.85 y pp. 87-90.

concesión; (ii) el principal suministrador de ese producto; o (iii) un país al que la retirada o modificación de dicha concesión le afecte especialmente por el hecho de que sus exportaciones sean en su mayor parte del producto sujeto a la concesión. No obstante, si el país 1 no llega a un acuerdo con 2, 1 puede seguir adelante y retirar o modificar su concesión, pero en tal caso (igual que ocurría a propósito del art.XIX) el país 2 podrá suspender concesiones por un valor sustancialmente equivalente, es decir, la suspensión habrá de guiarse por la norma de reciprocidad. En este caso, dicha norma se aplica como en las negociaciones producto-por-producto, calculando el volumen de comercio involucrado en la modificación de las concesiones. A pesar de todos sus problemas, las diversas manifestaciones de la reciprocidad han permitido desbloquear en muchas ocasiones las negociaciones del GATT. Ahora bien, el éxito de los puntos focales generados por la reciprocidad depende directamente de que el asunto a negociar sean los aranceles y no otra cosa. Por eso, el GATT ha comenzado a ser cuestionado cuando los aranceles han ido perdiendo importancia y las barreras no arancelarias han ido ganando en popularidad. El tipo de negociaciones basadas en la reciprocidad no está preparado para tratar con estas barreras, como quedó de manifiesto en los decepcionantes resultados de los Códigos acordados en la Ronda de Tokyo sobre instrumentos no arancelarios. El mayor problema consiste en la extrema dificultad de encontrar un procedimiento que mida tales barreras, pues en principio resultan 'inconmensurables'. La dificultad de su comparación impide que surjan puntos focales y en consecuencia los problemas de la multiplicidad de equilibrios reaparecen con consecuencias dramáticas.

##### 5. *Solución de diferencias.*

La solución de diferencias al amparo del Acuerdo se utiliza principalmente para arreglar conflictos sobre la reciprocidad. Las partes acuden al GATT cuando consideran que no han recibido el trato recíproco que merecen. Es importante dejar claro este punto desde el principio, pues resulta muy diferente entender así el sistema de disputas del GATT a entenderlo como forma jurídica de obligar a las partes al cumplimiento del Acuerdo. El objetivo primero de la mediación del GATT consiste en encontrar un arreglo que sea mutuamente aceptable para los países involucrados. El propósito es la conciliación y no el castigo. Las violaciones de las normas pasan inadvertidas en tanto que ningún país se considere afectado y proteste<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Una demostración de que la resolución de disputas es la conciliación de las partes más que el cumplimiento de la 'ley' del GATT aparece en G.Ladriere de Lacharrière, 'The Settlement of Disputes Between Contracting Parties to the General Agreement', en AA.VV., *Trade Policies for a Better Future. The 'Leutwiler Report', the GATT and the Uruguay Round* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987), 119-135: p. 120

Según el art.XXIII, un país puede iniciar su reclamación cuando considere que algún beneficio que le corresponde en virtud del Acuerdo está siendo anulado o menoscabado como consecuencia de que una parte contratante (i) no cumpla con sus obligaciones, (ii) aplique alguna medida dañosa para el país demandante, o (iii) cree otra situación que pueda entenderse que causa anulación o perjuicio de los beneficios. Este último supuesto no ha sido nunca invocado. El art.XXIII dice expresamente que el primer paso, una vez formulada la protesta, será notificárselo a la parte o partes demandadas en orden a encontrar una solución mutuamente aceptable. El interés del GATT consiste en que los países se pongan de acuerdo más que en que se cumpla el Acuerdo, y sólo si este arreglo fracasa, intervienen entonces las Partes Contratantes.

En último extremo, las Partes Contratantes, tras considerar la naturaleza de la protestas, pueden autorizar a la parte demandante a suspender obligaciones a la parte demandada en la cuantía que se considere necesaria. Esta solución última parece sancionar la posibilidad de represalias legales, de forma que en virtud de las estrategias basadas en la cooperación condicional los países puedan ejecutar los turnos de defección propios de cualquier variante de tal-para-cual. Algunos, como McMillan, encuentran en esta característica del art. XXIII una de las principales razones del buen funcionamiento del GATT, pues el uso de represalias hace que pese a la naturaleza no cooperativa del juego del comercio internacional los acuerdos alcanzados se cumplan por su propia fuerza (o, como dicen los anglosajones, que *sean self-enforcing*)<sup>48</sup>. Sin embargo, a la hora de hacer este tipo de especulaciones hay que tener muy presente que las Partes Contratantes sólo han autorizado una vez en toda su historia la suspensión de concesiones. En efecto, como consecuencia de una protesta expresada por Holanda en 1951 a la restricción estadounidense de importaciones de productos lácteos, las Partes decidieron permitir a Holanda restringir la importación de grano americano hasta un máximo de 60.000 toneladas: mediante la extensión de este permiso, las cuotas holandesas funcionaron oficialmente entre 1953 y 1959<sup>49</sup>. De aquí no se sigue que la amenaza de las represalias no influya en el comportamiento de las partes, sino sólo que tal amenaza se hace creíble al margen del sistema legal del GATT, pues,

y p. 130. En esta última defiende un argumento de gran interés: la única manera de hacer más estricto y eficaz el sistema de resolución de conflictos es a través de un mayor apoyo de los países a las reglas del GATT. Por mucho que se endurezca la legalidad, su efecto será nulo (o incluso contraproducente, pues algunos países se replantearán su continuidad en el GATT) si no aumenta el consenso sobre las normas sustantivas. Véase también Dam, *The GATT*, Cap. 20.

<sup>48</sup> McMillan, *Games, Strategies and Managers*, p. 79.

<sup>49</sup> La protesta inicial puede verse en *BISD*, Vol. II, Ginebra, 1952, pp. 16-17; la solución se encuentra en *BISD*, 1st Supplement, Ginebra, 1953, p. 33. En realidad, la imposición de las cuotas tuvo más un efecto diplomático y formal que económico, pues como demuestra Hudec con las estadísticas de las importaciones de grano de Estados Unidos, Holanda no hizo uso pleno de las cuotas. La historia completa y detallada del caso aparece en el Cap. 16 de Hudec, *The GATT Legal System*.

quitando el caso mencionado, todos los episodios de represalias han tenido lugar sin la autorización de las Partes.

Normalmente, por tanto, la autorización de represalias resulta del todo extraña a la práctica del GATT. Lo que suelen hacer las Partes Contratantes es constituir 'grupos especiales' de expertos (*panels*) que den fallos sobre las disputas. En un principio, estos grupos especiales tenían el nombre de 'grupos de trabajo' (*working parties*) y estaban compuestos por representantes de los países implicados en la disputa y nombrados directamente por los respectivos gobiernos. Poco a poco, sin embargo, fueron participando en estos grupos partes neutrales que con el tiempo adquirieron un gran protagonismo. Finalmente, en 1952, en la VII Sesión de las Partes Contratantes, se decidió sustituir el nombre de 'grupos de trabajo' por el de 'grupos especiales': ahora, los miembros del grupo pertenecían a países neutrales y las partes implicadas sólo intervenían para exponer sus argumentos, sin poder votar ni participar en la toma de decisiones<sup>50</sup>. El grupo especial lo forman expertos en comercio internacional elegidos por el propio GATT entre las delegaciones de países que no intervengan en el conflicto. Con ello, se redujo el poder de las grandes potencias (casi siempre metidas en los conflictos) y se aumentó el del GATT, reforzando el elemento legal del sistema<sup>51</sup>. Sin embargo, en la *Review Session* de 1955 las Partes Contratantes no consideraron apropiado institucionalizar el sistema de los grupos especiales, pues las Partes preferían preservar la flexibilidad entonces existente antes que atarse las manos con procedimientos judiciales que podrían haber creado grandes tensiones en el proceso de conciliación contemplado en el Acuerdo. Esto ha hecho que los procedimientos de solución de diferencias hayan ido consolidándose por la propia práctica histórica, dando lugar a un cierto vacío dentro del Acuerdo: este vacío fue en parte superado en 1979 con la aprobación en la Ronda Tokyo del 'Entendimiento Relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia', cuyo texto venía a sancionar por escrito los principales elementos del funcionamiento de los grupos especiales<sup>52</sup>.

En teoría, un grupo especial se compone de tres a cinco personas que han de actuar imparcialmente, pero en la práctica se ha establecido la costumbre de que sean sólo tres los

<sup>50</sup> La lenta evolución, en buena medida espontánea, de los grupos de trabajo a los grupos especiales aparece narrada con todo detalle en Hudec, *The GATT Legal System*, pp. 76-87.

<sup>51</sup> Según R.Plank, la neutralidad de los individuos es cuestionable; parece incluso que hay un acuerdo tácito en que cada país tenga un mismo número de 'neutrales' a su favor. Véase R.Plank, 'An Unofficial Description of How a GATT Panel Works and Does Not', *Journal of International Arbitration*, Dec. 1987, 53-102, p. 70.

<sup>52</sup> Se reproduce en GATT, *Textos de los Acuerdos de la Ronda Tokyo* (Ginebra: GATT, 1986), 218-227.

miembros del mismo<sup>53</sup>. Son seleccionados por el Consejo a propuesta del Director General del GATT. De los tres, uno es el Presidente, que aunque desempeña ciertas funciones especiales, tiene el mismo peso que los otros dos miembros. Al grupo especial se le encomienda la tarea de elaborar un informe que sirva a las partes para dirimir el problema. Una vez constituido el grupo, se reúne para organizar el caso, con la ayuda de un Secretario nombrado por el Director General del GATT. Este Secretario desempeña varias funciones: asiste al grupo especial en cuestiones técnicas, se encarga de los trabajos más burocráticos, y sirve de enlace entre el grupo especial y las partes demandante y demandada. Posteriormente, el grupo especial recibe por escrito los razonamientos de las partes involucradas y se reúne con ellas para escuchar sus argumentos.

Cumplidos todos estos trámites, el grupo especial elabora su informe, que normalmente suelen ratificarlo sus tres miembros (si hay diferencias entre ellos, se hacen notar), y se entrega a las partes involucradas con el objeto de que éstas adopten sus recomendaciones. El informe contiene siempre lo que se considera la mejor solución que sea mutuamente aceptable y suele abstenerse de mencionar la posibilidad del castigo. Si tras un par de meses las partes involucradas no llegan a un acuerdo basado en la propuesta del grupo especial, entonces el documento pasa a las Partes Contratantes, quienes han de aprobar o rechazar la propuesta del informe. Dicha aprobación requiere la unanimidad de todos los países, incluyendo el voto de la parte demandada. Basta que ésta rechace el fallo del grupo especial para que el proceso se detenga. En caso de que se apruebe el informe del grupo especial, las Partes presionan al país demandado para que actúe de conformidad con la solución propuesta en el informe. A partir de ese momento, la vigilancia del comportamiento del país demandado pasa al Consejo, que dos veces al año se reúne para determinar el estado de la cuestión y, si es necesario a la vista de la poca colaboración del país demandado, para presionarlo de nuevo. Sólo en el caso de que el país no reaccionara en absoluto, podría llegarse a barajar la idea de las represalias legales, pero esta solución final se intenta evitar por todos los medios, pues se considera (correctamente) que la imposición de represalias hace que salgan perdiendo todas las partes involucradas.

De acuerdo con el detallado estudio de R.Hudec, de los 80 conflictos legales que tuvieron lugar en el GATT entre 1960 y 1985, en 26 de ellos la disputa era entre EEUU y la CE, y de los otros 54 restantes, 45 implicaron a una de las dos superpotencias<sup>54</sup>. Además, en la gran mayoría de los casos la protesta se refería a la agricultura (en 43 de los 80 casos, un 54%). En

<sup>53</sup> Aquí sigo las explicaciones de R.Plank, 'An Unofficial Description of How a GATT Panel Works...'

<sup>54</sup> Véase R.E.Hudec, 'Legal Issues in US-EC Trade Policy: GATT Litigation 1960-1985', en R.Baldwin, C.Hamilton y A.Sapir (eds.), *Issues in US-EC Trade Relations* (Chicago: Chicago University Press, 1988), 17-64: p. 22. Todos los datos cuantitativos sobre los paneles los tomo de este artículo.

este sentido, hay que señalar que de las 33 protestas contra la Comunidad Europea, 24 (un 73%) se referían a diversos aspectos de la Política Agrícola Común (PAC). El protagonismo tan destacado de la agricultura tiene mucho que ver con las excepciones que históricamente se han realizado en este sector, dejando importantes vacíos legales dentro del GATT, sobre todo porque hay una total falta de acuerdo acerca de lo que constituye la reciprocidad en materia de políticas agrícolas domésticas. En consecuencia, las partes no han tenido más opción que recurrir a los dictámenes del GATT (el ejemplo más claro tal vez sea el de la guerra del pollo iniciada por Estados Unidos en 1963 a fin de frenar la expansión de la PAC).

En definitiva, tanto los datos anteriores como el examen del funcionamiento de los grupos especiales parecen indicar que los conflictos se originan por divergencias en torno a lo que se considera que debe ser un intercambio comercial con concesiones recíprocas. No resulta extraño que tales divergencias se hayan dado especialmente entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, las dos principales potencias económicas del GATT, que suelen encontrar grandes dificultades de entendimiento a la hora de resolver sus diferencias. Menos sorprendente todavía es que la Comunidad haya sido el centro del mayor número de quejas, y de que gran parte de ellas se hayan centrado en la PAC, pues de todas las políticas agrícolas posibles, hay buenas razones para considerar que la PAC es una de las que más distorsiones puede causar en la economía mundial. Los países, y especialmente Estados Unidos, han intentado que fuera el GATT el que determinara el alcance de esas distorsiones en orden a poder aplicar la norma de reciprocidad, aunque los resultados han sido más bien pobres, pues ahora no se trata de un asunto de concesiones mayores o menores, sino de la reforma de una política que ha servido de vertebración de la Comunidad. Esto es una tarea de una envergadura que claramente desborda la capacidad del sistema de resolución de conflictos y exige más bien que sea objeto de discusión por parte de los países interesados en una ronda negociadora. Así ha ocurrido en la Ronda Uruguay, donde la liberalización de la agricultura ha sido justamente la principal fuente de tensiones y desacuerdos.

## CAPITULO II

### EL PROBLEMA DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN EL GATT

Para poder entender correctamente la dificultad de llegar a un acuerdo agrícola en la Ronda Uruguay es preciso analizar, aunque sea brevemente, algunas de las peculiaridades de este sector, así como su difícil relación con las normas del GATT. La literatura sobre las políticas agrícolas de la Comunidad Europea y de Estados Unidos es inabarcable, por lo que no pretendo añadir nada nuevo, excepto quizá la puesta al día del estado de estas políticas, sobre todo en el caso de la comunitaria, que sufrió una reforma de gran importancia en mayo de 1992. He procurado centrarme en los aspectos de mayor relevancia para las negociaciones internacionales, a saber, el tipo de instrumentos de apoyo que los estados ponen en práctica y las reglas de toma de decisión que gobiernan esas políticas. Además, he incluido un breve resumen de su evolución histórica.

En las dos primeras secciones me ocupo de las políticas agrícolas de la Comunidad Europea y Estados Unidos. Luego, en la sección tercera, analizo la situación de la agricultura durante los años ochenta y la peculiar guerra de los subsidios que entablaron la CE y EEUU. Históricamente, según muestro en la última sección, la agricultura había quedado al margen de las disciplinas del GATT. La guerra de los subsidios forzó la inclusión de este sector en las negociaciones de la Ronda Uruguay.

#### *1, La política agrícola de la Comunidad Europea.*

Desde el comienzo de los años 50 Francia impulsó diversas iniciativas para la organización y coordinación de los mercados agrícolas europeos<sup>1</sup>. Los planes franceses consistían en el establecimiento de un poder supranacional que controlara la producción y fijara los precios, a la vez que eliminara las restricciones comerciales entre los países participantes. La oposición británica impidió conseguir un principio de acuerdo. Hubo que esperar algunos años más hasta que el Comité intergubernamental (el llamado Comité Spaak) encargado de preparar los tratados

<sup>1</sup> Aquí sigo la detallada historia de M.Tracy, *Government and Agriculture in Western Europe. 1880-1988* (New York: New York University Press, 1989 3ª), Cap.12.

de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica diseñase las líneas sobre las que construir en el futuro una política agrícola común. Sin embargo, el Comité no fue muy lejos: se limitó a dejar claro que el libre tránsito de los bienes industriales alemanes por Europa se compensaría con la apertura del mercado alemán a los productos agrícolas de Francia, Italia y Holanda.

La ambigüedad inicial sobre cómo organizar la agricultura en la CE quedó reflejada en los ambiciosos objetivos que el art. 39 del Tratado de Roma fijó para la Política Agrícola Común (PAC):

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en especial la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Buena parte de las tensiones políticas internas a las que ha estado sometida la PAC tienen que ver con la posible incompatibilidad entre algunos de estos objetivos (por ejemplo, entre asegurar un nivel de renta a los agricultores y asegurar precios razonables a los consumidores), o con el choque entre estos cinco objetivos y el art. 110 acerca de la contribución de la unión aduanera "al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias". Los países miembros, con intereses muy diferentes, han reclamado distintos desarrollos para cada uno de los objetivos.

Estas diferencias impidieron que la PAC cristalizara antes de mediados de los años 60. En 1958 se celebró, según lo dispuesto en el art.43, una conferencia entre los seis países miembros para la constitución de la PAC (Conferencia de Stresa), pero no hubo acuerdos sustantivos sobre los instrumentos concretos con que articular la nueva política agrícola<sup>2</sup>. Por fin, el 14 de enero de 1962, tras una larguísima reunión de los ministros de agricultura, se sientan las bases de la PAC: (i) se perfilan los tres principios rectores de la PAC, (ii) se aprueban las primeras Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), es decir, regímenes específicos de protección para los diversos productos, y (iii) se establecen las primeras reglas de financiación de la PAC.

En cuanto a los tres principios rectores, hay que señalar que hasta el año 1975 no se

<sup>2</sup> Véase M.Tracy, 'El espíritu de Stresa', *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 165, 3 (1993), 13-37.

recogieron formalmente en la CE, sin perjuicio de que fueran efectivos desde 1962<sup>3</sup>. Se trata de:

-*unidad de mercado*: libre circulación de productos agrícolas, precios comunes, armonización de regulaciones técnicas, y ejecución centralizada en la CE de las políticas; -*preferencia comunitaria*: trato favorable a los productos de la CE en relación a terceros países a través del arancel común y de medidas de protección en frontera<sup>4</sup>; -*solidaridad financiera*: los gastos derivados de la PAC han de ser financiados por la CE como institución, mediante los recursos propios que obtenga.

A continuación resumo brevemente cómo se han realizado estos principios mediante las OCMs y las reglas de financiación de la PAC. Según explico más adelante, el funcionamiento de las OCMs ha cambiado radicalmente a partir de la reforma de mayo de 1992.

### 1.1. Instrumentos y financiación de la PAC.

Durante los años 60 y 70 se establecieron OCMs para casi todos los productos agrícolas de la Comunidad. Cada producto o cada tipo genérico de productos queda regulado mediante un sistema de sostenimiento de los precios con el fin de mantener una renta adecuada para los agricultores. Aunque hay variaciones importantes entre las distintas OCMs, aquí sólo expongo el caso canónico de los cereales, que fue seguido para otros muchos productos (huevos, pollo, carne porcina, azúcar, lácteos...)<sup>5</sup>.

Cada año se fija el precio indicativo (o precio deseable para la CE) y el precio de intervención (o precio a partir del cual los organismos correspondientes están obligados a comprar los excedentes de los agricultores)<sup>6</sup>. El precio indicativo no supone ninguna acción institucional. Sin embargo, sirve para calcular (i) el precio de intervención (un 10% menos del indicativo) y (ii) el tercer precio, el precio de frontera o umbral para los productos que vienen de fuera (hasta la reforma de 1992, era el precio indicativo menos los gastos de transporte al centro de consumo más deficitario en cereales de la CE)<sup>7</sup>. Pues bien, si un tercer país quiere

<sup>3</sup> L.V.Barceló, J.M.García Álvarez-Coque, *El futuro de la política agrícola común y la economía española* (Madrid: Mundi-Prensa, 1987), p.60.

<sup>4</sup> El elemento de preferencia comunitaria quedó recogido en el Tratado de Adhesión de 1973 de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Véase F.Gil del Real y J.A.Arroyo, *Política Agrícola Común. Mecanismos aplicables en los intercambios* (Madrid: Banco Exterior de España, 1988), p.26.

<sup>5</sup> Un excelente cuadro comparativo con las características principales de los distintos sectores se puede encontrar en las pp. 163-64 de GATT, *Trade Policy Review. The European Communities* (Ginebra: GATT, 1991), Vol.1. Véase también U.Koester y S.Tangermann, 'The European Community', en F.H.Sanderson (ed.), *Agricultural Protectionism in the Industrialized World* (Washington: Resources for the Future, 1990), 64-111: pp. 67-75.

<sup>6</sup> La terminología de los precios varía de una OCM a otra. Una exposición exhaustiva se encuentra en F.Gil del Real y J.A.Arroyo, *Política Agrícola Común*, pp.33-35.

<sup>7</sup> Los mecanismos concretos se detallan en P. W.B.Phillips, *Wheat, Europe and the GATT* (Londres: Pinter Publishers, 1990), pp.16-17, p.41.

exportar sus productos a la CE, ha de pagar en forma de exacción variable (*prélèvements, variable levies*) la diferencia entre el precio umbral y el precio mundial. De este modo se asegura el elemento de preferencia comunitaria. Veamos un ejemplo muy sencillo: supongamos que el precio indicativo para el trigo es 150, que el precio umbral es 145 y que el precio mundial es 100. En tal caso, la importación de un tercer país ha de pagar la diferencia entre el precio umbral y el mundial, es decir, 45 unidades. Esas 45 unidades, que cambian automáticamente si se modifica el precio del mercado mundial, funcionan como disuasión para los productores extranjeros y por tanto como protección para los agricultores de la CE.

Con respecto a los productos agrícolas que exporta la CE, las OCMs establecen subsidios a la exportación, también conocidos como 'restituciones'. El subsidio se calcula así: es la diferencia entre el precio de mercado en la CE, incluyendo los gastos de transporte hasta el puerto de salida, y el precio mundial. Gracias a esos subsidios, los agricultores europeos compiten ventajosamente en el mercado mundial. A diferencia de lo que ocurre con las exacciones variables, que se fijan de forma automática, la concesión de subsidios a la exportación depende de lo que en cada caso decida la Comisión<sup>8</sup>.

Como es evidente, el sistema de sostenimiento de precios, exacciones variables y subsidios a la exportación tiene sentido si los precios de los productos son los mismos en los países miembros. Sólo entonces puede hablarse de una verdadera política común en un mercado único. El problema principal durante los primeros años de funcionamiento de la PAC fue justamente el de cómo armonizar los distintos precios en términos de la Unidad de Cuenta creada en 1962, un antecedente de lo que terminaría siendo el ECU. Este problema era especialmente grave para países como Alemania e Italia con precios bastante más altos que los de otros estados. Las resistencias domésticas en Alemania retrasaron la armonización hasta el 1 de julio de 1967. Pero tan sólo dos años después, en 1969, comenzaron las fluctuaciones monetarias: Francia tuvo que devaluar el franco en un 12,5% y Alemania revaluó el marco en un 8,5 %<sup>9</sup>.

Este tipo de fluctuaciones genera distorsiones de primera magnitud en el funcionamiento de la PAC, pues mientras el cambio entre cada moneda nacional y la Unidad de Cuenta europea se mantiene constante, el tipo de cambio entre las monedas nacionales varía. Supóngase primero que el marco se revalúa con respecto al franco<sup>10</sup>. Entonces el importador alemán preferirá importar desde Francia, donde ahora la exacción variable es menor; el exportador francés, por

<sup>8</sup> F.Gil del Real y J.A.Arroyo, *Política Agrícola Común*, p.71.

<sup>9</sup> Barceló y Alvarez-Coque, *El futuro de la política agrícola común*, pp.91-92.

<sup>10</sup> Sigo los ejemplos del Cap.IV en Gil del Real y Arroyo, *Política Agrícola Común*.

su parte, preferirá exportar desde Alemania, donde el subsidio a la exportación es mayor. Para evitar esta distorsión, se introdujeron Montantes Compensatorios Monetarios (MCM): en este caso, se otorga una cantidad al importador alemán, para que no le compense irse a Francia, y se cobra esa misma cantidad a las exportaciones, para que el exportador francés continúe exportando desde su país. Este tipo de Montante es negativo. El Montante es positivo cuando se gravan las importaciones y se ayuda a las exportaciones, como cuando el franco se devalúa.

Las fluctuaciones de las monedas han ido complicando de manera asombrosa el sistema monetario de la PAC. La creación de unos 'tipos verdes' distintos de los tipos de cambio oficiales ha creado un extraño régimen monetario propio del sector agrícola, basado en un mecanismo conocido como *switch-over* en virtud del cual los precios expresados en ecus verdes no siguen el ecu oficial, sino el marco alemán. Esto ha provocado una divergencia de más del 15% entre el ecu verde y el ecu normal, distorsionando las políticas de precios de la Comunidad. Por suerte, no es necesario entrar en el detalle de este sistema para poder entender las líneas generales de la PAC.

En cuanto a la financiación de la PAC, en el mismo año 1962 en que se establecen las primeras OCMs, se crea el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria) como organismo encargado de financiar los gastos de las OCMs y de desarrollar las reformas estructurales de la agricultura europea. Estos dos fines los cumplen cada una de las secciones del FEOGA: la sección Garantía se dedica a financiar la PAC (compra de excedentes, restituciones a la exportación, MCM, ayudas directas...), mientras que la sección Orientación se ocupa de los asuntos estructurales. Hasta el Acta Europea de 1987, la sección Garantía se ha llevado prácticamente todo el presupuesto del FEOGA (más del 97% del mismo). Los gastos de la sección Garantía son de obligado cumplimiento, frente a los de la sección Orientación que dependen de iniciativas de la Comisión.

La CE no dispuso de recursos propios hasta 1970. Es en ese momento cuando comienza a funcionar verdaderamente la solidaridad financiera. Antes, el presupuesto comunitario se cubría mediante contribuciones de los países miembros. Entre 1970 y 1979 el presupuesto se financia en parte con las partidas de los gobiernos y en parte con los ingresos del arancel común y con los ingresos provenientes de las exacciones variables. Sin embargo, esos ingresos pronto se comprueba que son insuficientes ante los gastos crecientes de la PAC. Tras una armonización del IVA a mediados de los 70, en 1979 se pone en marcha la financiación del presupuesto mediante la aplicación de un tipo del 1 % a lo recaudado con este impuesto. En pocos años el IVA se constituye como la principal fuente de ingresos en la CE (más del 50% de la recaudación desde

1985). Desde mediados de los 80, los contribuyentes netos han sido Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Gran Bretaña y Francia. Los demás países han recibido más de lo que aportan.

El mayor problema de la PAC ha sido su descontrolada tendencia a comerse el presupuesto de la CE. Como puede observarse en la Tabla I, los gastos de la PAC han crecido de manera espectacular, dejando pequeña cualquier ampliación de los ingresos de la CE. Así, por ejemplo, a pesar de que el presupuesto comunitario aumentó casi en un 10% en términos reales cada año entre 1975 y 1985, los gastos agrícolas crecieron en un 1% anual. No es de extrañar que el FEOGA haya estado siempre por encima del 50% del presupuesto de la CE.

**Tabla I Participación del FEOGA en los presupuestos de la CE. (En millones de ECUS)**

Año	Presupuesto CE	Presupuesto FEOGA	% FEOGA del presupuesto de la CE
1980	16.057,5	11.596,1	72,2%
1981	18.546,0	11.446,0	61,7%
1982	21.427,0	12.792,0	59,7%
1983	24.765,5	16.331,3	65,9%
1984	26.119,3	18.985,8	72,6%
1985	28.223,0	20.546,4	72,8%
1986	34.863,2	23.067,7	66,1%
1987	35.469,2	23.939,4	67,4%
1988	42.261,0	27.531,9	65,1%
1989	45.859,8	25.868,8	56,4%
1990	46.604,6	27.233,8	58,4%
1991	57.422,0	35.458,0	61,7%
1992	62.827,6	38.461,6	61,2%

Fuente: Comisión de la CE, *European Economy*.

Dada la autonomía de la que gozan los ministros de agricultura a la hora de decidir los destinos de la PAC, las principales presiones para su reforma han venido, al menos hasta antes de la Ronda Uruguay, de las dificultades presupuestarias que crea esta política. Sólo cuando la PAC amenaza con producir una bancarrota en las arcas de la CE los países miembros se convencen de la necesidad de poner límites a los gastos agrícolas. Pero como a continuación muestro, ni siquiera las crisis presupuestarias han sido suficientes para romper la red de intereses creados en torno a la PAC. Se verá que las reformas de los años 80 no fueron más que pequeños arreglos que permitieron la conservación del statu quo. Únicamente la reforma de mayo de 1992 ha provocado un verdadero cambio en los principios de la PAC- Aquí me limito a exponer los contenidos concretos de esta nueva PAC: el proceso político de su aprobación, puesto que estuvo muy ligado a las negociaciones de la Ronda Uruguay, lo analizo en el marco de esas negociaciones (Cap.IV/2.2).

## *1.2. Evolución de la PAC. La reforma de 1992.*

Hacia 1968 la Comunidad comenzó a superar el umbral de auto-suficiencia en varios productos, como el trigo, los lácteos y el azúcar. Esta tendencia se aceleró a finales de los años setenta, cuando el almacenamiento y disposición de los excedentes se hace un problema de extrema gravedad. Los subsidios a la exportación pasan a ser un elemento central de la PAC y a partir de los ochenta se llevan alrededor de un tercio del presupuesto del FEOGA. Por otro lado, la política de apoyo a los precios no sólo no remedia las diferencias entre los agricultores más eficientes y los pequeños agricultores, sino que las ahonda, pues son los que más producen los que más ayudas reciben (antes de 1992 el 80% de las ayudas del FEOGA iban a parar al 20% de explotaciones).

Estas ineficiencias, junto con las presiones presupuestarias, han servido de incentivo para la reforma de la PAC. Sin embargo, la PAC ha demostrado tener una gran 'inercia política' (una resistencia al cambio mucho mayor de la esperada)<sup>11</sup>. El primer comisario agrícola de la CE, el holandés Sicco Mansholt, propuso en 1968 un profundo cambio de orientación de la PAC, adelantándose al negro futuro de la agricultura europea en caso de continuar con el apoyo a los precios. Su plan consistía en una reforma estructural de las explotaciones, la mayoría de ellas muy pequeñas, poco productivas y no orientadas al mercado. Muchas de esas explotaciones tendrían que desaparecer con ayudas a la jubilación anticipada o a la reconversión profesional. Gracias a la reforma, se podría reconducir la política de precios de forma que éstos se ajustaran más a la verdadera demanda de la Comunidad. Pero las resistencias de todos los intereses creados (sobre todo los franceses) impidió que el plan Mansholt saliera adelante<sup>12</sup>.

A comienzos de los ochenta no se pudo aplazar por más tiempo la discusión sobre la orientación futura de la PAC. Los problemas presupuestarios y las tensiones internacionales (Cap.III/1.2.) obligaron a la Comisión a tomarse en serio la necesidad de poner remedio a las irracionalidades más llamativas de la PAC. Sin embargo, el proceso de reforma iniciado en 1984 tardó ocho años en culminar, revelándose como un ejemplo inmejorable del 'incrementalismo' y 'conservadurismo' de la política comunitaria.

En 1984 la situación era ya insostenible. La Comisión anunció que simplemente con que se mantuviesen los precios, el presupuesto de la CE alcanzaría el 0,99% del IVA, siendo el 1% el máximo permitido. Ese año los lácteos consumieron un tercio del presupuesto agrícola. En el

<sup>11</sup> La idea de 'inercia política' se define en Cap.V/3.

<sup>13</sup> Tracy, *Government and Agriculture in Western Europe*, p.267.

Consejo de Ministros de Agricultura del 31 de marzo de 1984 se aprobaron los primeros elementos de reforma de la PAC<sup>13</sup>: (i) extensión y reforzamiento del sistema de los 'umbrales garantizados' introducidos en 1978 para los lácteos y extendidos a los cereales en 1982<sup>14</sup>; (ii) reducción de los precios en algo más de un 1% de media; (iii) cambios en el sistema agromonetario, anclándose el ecu verde en el marco alemán (mecanismo de *switch-over*); y (iv) imposición de cuotas lecheras. De todas estas medidas, la última fue la más importante, pues suponía una desviación con respecto a la política clásica de precios.

Un mes después, en la cumbre de Fontainebleu de los días 25 y 26 de junio, se tomaron medidas presupuestarias complementarias a las agrícolas. La base del IVA se amplió hasta el 1,4% a partir de 1986 y se acordó que pudiera llegar al 1,6% en 1988. Además, se sustituyó la solución provisional del 'cheque británico' por un trato fiscal más favorable a Gran Bretaña en la recaudación del IVA<sup>15</sup>. Estas decisiones, con todo, tuvieron un alcance muy limitado: de hecho, cuando en 1986 se aplica el 1,4%, el presupuesto vuelve a quedar ahogado por el nuevo aumento de los gastos agrícolas.

Las reformas de 1984 no se dirigieron a las verdaderas causas de los problemas. La nueva disciplina de precios fue mucho menor de lo aconsejado por la Comisión<sup>16</sup>. Además, la efectividad de las cuotas ha sido muy dudosa, primero por ciertas dificultades administrativas en su gestión, y segundo porque los agricultores no dejan de producir por la existencia de una cuota, sino que cambian de un producto a otro. La Comisión, consciente de todo ello, publicó en 1985 el *Green Paper* sobre agricultura, donde por primera vez se abordaba la posibilidad de un reforma en profundidad<sup>17</sup>. El *Green Paper* reconoce que las medidas de 1984 no son suficientes. Por eso, sugiere que la única manera eficaz de superar los excedentes, el descontrol presupuestario y la disparidad de rentas agrícolas es romper con la tradición de sostenimiento de los precios. La PAC debe ampliar sus instrumentos de apoyo teniendo en cuenta dos objetivos complementarios: que las fuerzas del mercado desempeñen un papel mucho más importante y que

<sup>13</sup> Véase H.Wayne Moyer y T.E.Josling, *Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EC and the USA* (Ames: Iowa State University Press, 1990), pp.66-78.

<sup>14</sup> Los umbrales garantizados establecen una cantidad máxima de producción. Superada esa cantidad, cada 1% adicional se traduce en una reducción del 1% del precio del año siguiente (hasta un máximo del 5%). La reducción no es automática: depende de la iniciativa de la Comisión y la discute y aprueba el Consejo.

<sup>15</sup> Véanse los textos de la cumbre 'Recursos propios y ampliación' y 'Desequilibrios presupuestarios', reproducidos en Barceló y García Alvarez-Coque, *El futuro de la política agrícola común*, pp.189-191; véase tb. L.Tsoukalis, *The new European economy* (Oxford: Oxford University Press, 1993 2<sup>a</sup>), pp.57-58.

<sup>16</sup> Tracy, *Government and Agriculture in Western Europe*, p.315.

<sup>17</sup> Comisión de la CE, *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, Newsflash. Green Europe, Julio 1985.

los agricultores sean considerados, al tiempo que productores, 'guardianes' del medio ambiente y del medio rural. La Comisión considera que esto se puede lograr a través de (i) una mayor disciplina en los precios, (ii) un amplio programa de políticas estructurales que ayude a los agricultores más pobres, y (iii) una política de apoyo directo a las rentas como compensación por las pérdidas sufridas a causa de la reducción de precios.

B. Gardner, en un artículo presentado en septiembre de 1985, predijo que los bienintencionados planes de la Comisión quedarían reducidos, al pasar por el proceso institucional de negociación entre los grupos de interés, la Comisión y el Consejo, a simples medidas de co-responsabilidad<sup>18</sup>. La predicción se cumplió al pie de la letra. Las reformas aprobadas en febrero de 1988 no fueron sino el mínimo esfuerzo requerido para salvar la PAC de la nueva crisis presupuestaria. A pesar de eso, la adopción de las nuevas reformas, tras más de un año de interminables reuniones del Consejo, se celebró como un hito en la historia de la PAC. Pero no pasó mucho tiempo antes de que se comprobase que las nuevas reformas eran tan sólo un parche para ir tirando.

La co-responsabilidad significa que los agricultores se responsabilizan parcialmente de los problemas que ellos mismos crean con sus excedentes. Así, en febrero de 1988 se aprobaron umbrales garantizados con reducciones automáticas de precios (estabilizadores) en caso de que superaran los umbrales<sup>19</sup>. En el sector de los cereales, el más necesitado de reforma, se estableció un techo de 160 millones de toneladas anuales para el periodo 1988-1992. A los agricultores se les aplicó una tasa de co-responsabilidad del 3%, que se devuelve íntegra si no se supera el umbral. Si se supera, el precio de intervención del siguiente año se reduce en ese 3%. Se estableció un sistema similar, aunque con menos penalización, para las oleaginosas.

Además, se introdujo un sistema de control de los gastos agrícolas. Estos no pueden crecer cada año más del 74% del crecimiento del PNB medio comunitario. Aquí la intervención de los ministros de finanzas, que normalmente no tienen apenas influencia en las decisiones agrícolas, fue decisiva<sup>20</sup>. En tercer lugar, se aprobaron medidas estructurales, como un programa de jubilación anticipada y un programa, nuevo en el contexto de la PAC, de retirada de tierras. Estos programas fueron especialmente inútiles: en 1992 la tasa de retirada de tierras era del 2% y la jubilación anticipada se aplicaba en un sólo país de la CE.

<sup>8</sup> B.Gardner, 'Political realities of the EEC Commission's 1985 CAP reform initiative', en *Perspectives for the Common Agricultural Policy. Papers presented at a seminar on the EEC Commission's Green Paper*, Agra Europe Special Report 28, 1985.

<sup>9</sup> Los textos de las reformas aprobadas se reproducen en *BIE* 88/1, pp.11-35.

<sup>20</sup> Koster y Tangermann, 'The European Community', p.101.

Las reformas de 1988 no sirvieron para resolver los problemas señalados en el *Green Paper* de la Comisión. Pero a pesar de la timidez de estas reformas, las advertencias y recomendaciones de la Comisión no cayeron enteramente en saco roto. Gracias a las presiones internacionales derivadas de la Ronda Uruguay, el comisario agrícola, Ray MacSharry, pudo presentar a partir de finales de 1990 el proyecto de una nueva PAC basada en pagos directos a los productores, según se había propuesto en el *Green Paper*. Aunque la reforma finalmente aprobada en mayo de 1992 quedaba bastante lejos de los planes iniciales de MacSharry (Cap.IV/2.2), todo el mundo reconoció que se trataba de los mayores cambios en la historia de la PAC.

La reforma más importante tuvo lugar en el sector de los cultivos herbáceos (se crea una OCM común para cereales y oleaginosas)<sup>21</sup>. Consiste en una reducción del 29% en los precios. Partiendo de un precio de intervención en la campaña 1991/2 de 155 ecus, los precios para los tres años siguientes son<sup>22</sup>:

Ano	Indicativo	Umbral	Intervención
1993/94	130	175	117
1994/95	120	165	108
1995/96	110	155	100

Al aproximar los precios comunitarios a los mundiales se consiguen dos objetivos fundamentales: primero, que la agricultura europea se guíe por criterios de mercado y, segundo, que el problema de las subvenciones a la exportación sea mucho menor. Además, la reducción de precios de los cereales se transmite automáticamente a los productos animales (leche, carne, etc.)

Para compensar a los agricultores por la pérdida de renta sufrida como consecuencia de la reducción de precios, se establece un sistema de pagos directos. Para cobrar esos pagos, es necesario retirar un 15% de la tierra cultivada, a no ser que se trate de un pequeño productor

<sup>1</sup> La nueva OCM se establece en el Reglamento 1766/92. Las nuevas medidas de apoyo a las rentas se recogen en el Reglamento 1765/92. Todo el paquete de Regláménteos de la nueva PAC aparece en *La nueva Política Agraria Común* (Madrid: Ministerio de Agricultura, 1992). Para una exposición resumida de la nueva PAC, véase A.Swinbank, 'CAP Reform, 1992', *Journal of Common Market Studies*, 31, 3 (1993), 359-372.

<sup>2</sup> Como puede comprobarse, los precios de intervención disminuyen un 35.5% con respecto a los 155 ecus/t. de 1992. Debe tenerse en cuenta que con los nuevos mecanismos el precio final de mercado se corresponderá con el precio indicativo, a diferencia de lo que ocurría anteriormente con este precio, que no tenía efecto real. De ahí, por tanto, que ahora los precios indicativos se calculen en relación al precio de intervención de 1992 y que los precios umbral sean superiores a los precios indicativos. Véase B.Gardner, 'CAP Reform: Is it Working?', trabajo presentado en *The 13th Annual European Agricultural Outlook Conference*, Londres 23 y 24 de febrero 1994.

(hasta 92 toneladas de producción). Además, se ponen límites a las superficies que se pueden beneficiar de los pagos directos. En concreto, se puede optar entre un sistema de regionalización (media de las hectáreas cultivadas entre 1988 y 1991), definiéndose una región como un Estado miembro o una región de ese Estado, y un sistema de superficie básica individual (el productor elige la superficie cultivada en uno de los años 1989-1991 y recibe los pagos por esa superficie). El pago se calcula de siguiente modo: es la diferencia entre el precio de intervención de 1992 (155 ecus) menos el precio indicativo del año que se trate, multiplicado por el rendimiento medio por hectárea de la región en la que se encuentre la explotación. Ese pago se aplica tanto a las superficies cultivadas como a las retiradas. En el caso de las superficies retiradas, se cobra el pago máximo (45 ecus/tonelada)<sup>23</sup>. La cantidad básica de los pagos (antes de multiplicarlos por el rendimiento medio) son;

25 ecus/t. para la campaña 1993/94 (155-130) 35  
ecus/t. para la campaña 1994/95 (155-120) 45 ecus/t.  
a partir de la campaña 1995/96 (155-110)

En cuanto a los otros sectores, las reformas son de menor alcance. En algunos casos se procede a una reducción importante de precios, como en el precio del vacuno, que baja un 15%. En otros, en cambio, la reforma no llega, como en la leche, cuya cuota sólo se reduce en el 2%, o en el azúcar y el vino, cuyas OCMs no quedan incluidas en la reforma de la PAC. Pero teniendo en cuenta que los cereales constituyen el sector más importante y que la bajada de los precios en este sector se transmiten a otros productos, la reforma de 1992, a diferencia de sus predecesoras, está teniendo profundas consecuencias en toda la agricultura europea. Con todo, esto no quiere decir que se hayan resuelto definitivamente los problemas de la PAC.

### *1.3. Intereses y toma de decisiones.*

El proceso de toma de decisiones de la PAC parece diseñado para que la política agrícola no pueda cambiar más que en condiciones muy excepcionales. Las reglas que gobiernan ese proceso permiten que las fuerzas a favor del mantenimiento del statu quo tengan siempre las de ganar, como ocurrió por ejemplo durante toda la década de los ochenta.

Las iniciativas sobre la regulación de la PAC parten siempre de la Comisión. La Comisión está formada por 17 Comisarios<sup>24</sup>, uno de los cuales se encarga de la Agricultura. Las decisiones se toman por mayoría. Aparte, hay 23 Direcciones Generales (DCs). La DGVI, con

<sup>23</sup> No obstante, en 1993 se decidió dar un pago de 57 ecus/t. a causa de complicaciones políticas en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Véase el Cap.IV/4.

<sup>24</sup> Con la reciente ampliación, son ya 21.

diferencia la más grande, gestiona la PAC. Tiene diez subdirecciones y 31 divisiones, cuando lo normal en otras DGs es cuatro subdirecciones y 16 divisiones. Las relaciones entre la DGVI y el Comisario agrícola no son siempre armónicas. En general, la DGVI, compuesta por burócratas encargados del funcionamiento diario de la PAC, no es partidaria de reformas o cambios. Por el contrario, el Comisario y su gabinete personal suele constituir la principal fuente de acciones y propuestas a favor de la reforma<sup>25</sup>.

A la hora de lanzar una iniciativa (por ejemplo, los precios agrícolas de la siguiente campaña), la Comisión establece contactos con los varios comités existentes, sobre todo Comités de Expertos (integrados por funcionarios de los estados) y Comités Consultivos (formados por representantes de los intereses profesionales). En los Comités Consultivos del sector agrícola desempeña un papel esencial la COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias), que engloba a casi todas las organizaciones agrícolas europeas. A pesar de su tamaño e institucionalización, su efectividad ha ido disminuyendo con el tiempo, sobre todo a causa de la heterogeneidad de los intereses que defiende<sup>26</sup>. La DGVI suele tener una actitud muy receptiva hacia estos comités consultivos, así como a la gran variedad de grupos de presión agrícolas con representación en Bruselas que intentan conseguir precios óptimos para sus intereses.

En teoría el Consejo de Ministros no puede modificar la propuesta de la Comisión si no es por unanimidad (art. 149). Sin embargo, la Comisión tiene entera libertad para aceptar los cambios en las propuestas que sugiere el Consejo. Esto le da cierto margen de maniobra al Consejo en la formulación inicial de las propuestas. Una vez que la Comisión aprueba su propuesta, ésta pasa a la secretaría del Consejo de Ministros. La secretaría, a su vez, solicita un dictamen no vinculante del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social. Normalmente, todos los asuntos no agrícolas son tratados por el COREPER, el comité de representantes permanentes de los estados miembros. En el caso de la agricultura, se creó en 1960 el Comité Especial sobre Agricultura, que cumple las mismas funciones que el COREPER, a saber, analizar, discutir y si es necesario modificar las propuestas de la Comisión antes de que lleguen a los ministros. Este Comité Especial ha ido especializándose con el tiempo en las cuestiones puramente técnicas de la PAC, de forma que cuando hay que tomar una decisión más política suele intervenir también el COREPER<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Wayne Moyer y Josling, *Agricultural Policy Reform*, p.52.

<sup>26</sup> Véase P.W.B.Phillips, *Wheat, Europe and the GATT*, pp.83-88. La COPA, además, tiene una importante representación institucional en el Comité Económico y Social.

<sup>27</sup> Véase H.González-Alemán, 'El funcionamiento institucional de la PAC', *BEICE*, 2087, 1-7 junio 1987, 2035-2041: p.2037.

El procedimiento que se sigue es el siguiente<sup>27</sup>: el Comité Especial envían la propuesta a uno de los múltiples grupos de trabajo formados por expertos nacionales. El grupo de trabajo intenta alcanzar un acuerdo que satisfaga todos los intereses nacionales, cambiando para ello los elementos más controvertidos de la propuesta de la Comisión. Si el grupo de trabajo llega a un acuerdo, la propuesta pasa al Comité Especial y éste lo envía a su vez a los ministros en forma de punto 'A', es decir, puntos que se aprueban rutinariamente por los ministros. Si el grupo de trabajo no llega a un acuerdo, entonces el Comité Especial discute la cuestión en profundidad. Si las diferencias continúan siendo irreconciliables, corresponde a los propios ministros resolver la cuestión.

Los ministros se reúnen sectorialmente. Las cuestiones agrícolas las dilucidan por tanto los ministros de agricultura, sin que sus colegas de otras áreas tengan mucho que decir. En ocasiones, cuando un asunto tiene consecuencias importantes para otros sectores, se celebran reuniones 'jumbo' a las que acuden varios ministros de cada estado miembro. El Consejo de Agricultura es el que más veces se reúne al año después del Consejo de Asuntos Generales, formado por los ministros de relaciones exteriores.

En el Consejo Agrícola los ministros defienden los intereses domésticos de sus agricultores. Cada ministro trata de orientar la PAC hacia sus propias preferencias. Puesto que hay situaciones agrarias muy diversas en la Comunidad, resulta extraordinariamente difícil alcanzar acuerdos. El procedimiento que suele utilizarse es el de negociar grandes paquetes de medidas en los que cada delegación suele obtener satisfacción en alguna de las cuestiones a las que otorga mayor importancia<sup>28</sup>. La negociación más compleja es siempre la fijación anual de precios agrícolas. Son necesarias innumerables reuniones maratonianas hasta que se alcanza un consenso. En ocasiones los elementos de reforma de la PAC consiguen la aprobación de los ministros gracias a que se incluyen dentro del paquete de negociación sobre los precios<sup>29</sup>.

Las negociaciones globales también resultan adecuadas para las peculiares reglas de toma de decisión del Consejo. El Tratado de Roma establece en el art.43.2 que durante las dos primeras etapas de transición, hasta 1966, se vote por unanimidad y a partir de entonces por

<sup>27</sup> Véase N.Nugent, *The Government and Politics of the European Community* (Londres: McMillan, 1989), pp. 98-101.

<sup>38</sup> Otros procedimientos se describen en E.Diez Patier, 'El proceso comunitario de toma de decisiones en el sector agrícola', *CISS. Noticias/CEE*, V, 48 (1989), 101-110: p.106.

<sup>29</sup> Una descripción muy detallada de la fijación de precios se puede encontrar en A.Fearne, 'The annual price review. A framework for the CAP decision-making', Department of Agricultural Economics, University of Newcastle, Discussion Paper 2/88, 1988.

mayoría cualificada<sup>30</sup>. Sin embargo, De Gaulle provocó ese mismo año una crisis institucional para evitar el paso a la regla mayoritaria. La crisis se resolvió con el llamado Compromiso de Luxemburgo, por el cual un estado miembro puede bloquear cualquier decisión que afecte a sus intereses vitales<sup>31</sup>. En la práctica, el Compromiso implicó una merma en el poder de la Comisión, así como el mantenimiento en el Consejo de la toma de decisiones por consenso. Aunque el Compromiso no tiene validez jurídica, ha ejercido una influencia decisiva en la evolución de la Comunidad. Las decisiones agrícolas no se han sometido siquiera a votación: se ha negociado hasta encontrar una posición satisfactoria para todos. Evidentemente, el logro de un consenso resulta más fácil si se negocian grandes paquetes de medidas, donde cada estado miembro puede sacrificar intereses secundarios a cambio de sus intereses prioritarios, que si se discutieran las medidas por separado.

Aunque el Compromiso de Luxemburgo no ha desaparecido, durante los años ochenta el Consejo de Agricultura comenzó a votar por mayoría la revisión anual de precios. Así, cuando en 1982 Gran Bretaña trató de vetar los nuevos precios, el Consejo rechazó el veto y los sometió a votación. Fue la primera vez en que se aprobaban los precios por mayoría. Alemania, por su parte, invocó el Compromiso en 1985: en esta ocasión no se consiguió obtener la mayoría cualificada para aprobar el paquete de precios, por lo que la Comisión, ante la indecisión del Consejo, ejecutó unilateralmente su propuesta original<sup>32</sup>. El Compromiso volvió a aparecer en 1988 a solicitud de Grecia y muy recientemente, durante 1992 y 1993, Francia amenazó con vetar el acuerdo agrícola alcanzado entre la Comisión y Estados Unidos en la Ronda Uruguay. Pero a pesar de estos recursos eventuales al Compromiso de Luxemburgo (unos fallidos y otros no), la regla de la mayoría, al menos en la discusión de los precios, se ha ido imponiendo durante los últimos diez años. Esto no quiere decir que el veto no tenga importancia: la tiene, pero sólo en casos realmente excepcionales.

Creo que este breve examen de la toma de decisiones es lo suficientemente ilustrativo como para entender por qué resulta tan difícil modificar la PAC. Los intereses a favor de la reforma (consumidores, ministros de finanzas...) no están presentes en la elaboración de la

<sup>30</sup> Los votos en el Consejo representan más o menos el peso de la población de los estados miembros. Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña tienen 10 votos; España, 8; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal, 5; Dinamarca e Irlanda, 3; y Luxemburgo, 2. En total suman 76 votos. La mayoría se fija en 54 votos.

<sup>31</sup> La importancia del Compromiso de Luxemburgo la analizo con mayor detenimiento en Cap.V/3.2.1.

<sup>32</sup> El caso de Gran Bretaña y el de Alemania se describen en A.Swinbank, 'The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making', *Journal of Common Market Studies*, XXVII, 4 (1989), 303-322.

política. En cambio, los partidarios del statu quo están bien organizados y tienen acceso a todas las fases del proceso político. Las reglas de toma de decisiones parecen diseñadas para maximizar la influencia de los grupos que se benefician de la PAC. La tendencia a buscar el consenso y, más en general, el poder casi omnímodo de ministros de agricultura que veían por sus clientes domésticos hace muy difícil que se puedan cuestionar los intereses a corto plazo de los agricultores comunitarios.

## 2. La política agrícola de Estados Unidos.

A la hora de caracterizar la política agrícola estadounidense suele hablarse también de su resistencia a cualquier tipo de cambio. Los argumentos que se manejan resultan muy parecidos a los que hemos visto en relación a la PAC. Sin embargo, las políticas americana y europea funcionan de manera diferente. En este apartado trato de explicar, muy rápidamente, hasta qué punto la inercia es la misma en ambos casos. Al final intentaré mostrar que, si se dan ciertas circunstancias, en EEUU hay condiciones más favorables para la reforma que en la CE.

En Estados Unidos, desde 1965, cada cuatro o cinco años se aprueba una ley agrícola con los programas de apoyo que se emplearán durante ese periodo. En principio, la necesidad de ir renovando las leyes básicas podría parecer que abre más posibilidades de reforma que la fijación anual de precios en la PAC. En parte es así, pues en la política americana ha habido mucha más variación que en la PAC: mayor diversidad de instrumentos de apoyo e intervención, y mayor flexibilidad ante la evolución del mercado. Pero los elementos más básicos de la política han permanecido con sorprendente estabilidad desde el inicio de los 30. El objetivo fundamental ha sido el apoyo a la renta de los agricultores mediante programas *voluntarios* en los que a cambio de recibir cierto tipo de ayudas, el agricultor se compromete a poner en práctica medidas de control de oferta (sobre todo retiradas de tierra). A diferencia de lo que ocurre en la CE, el agricultor puede renunciar a los programas del estado y actuar en el mercado libre.

Las bases de este sistema se sentaron con la aprobación de la *Agricultural Adjustment Act* en 1933, en plena depresión<sup>34</sup>. Ante la caída de precios y rentas, se propuso que los agricultores recuperaran el poder de compra del que disfrutaron durante los años 1910-14, uno de los mejores periodos de la historia agrícola americana. Se trataba de establecer *aparidad* con los agricultores

<sup>34</sup> Aquí sigo sobre todo el Cap.3 de W. W.Cochrane y C.Ford Runge, *Reforming Farm Policy* (Ames: Iowa State University Press, 1992).

de entonces<sup>34</sup>. Para ello, se diseñó una lista de productos básicos (trigo, cebada, maíz, algodón, tabaco, leche, porcino, cacahuetes...) que podían beneficiarse de ayudas siempre y cuando el agricultor limitara su producción.

Se intentó conseguir la paridad mediante un sistema de precios mínimos de intervención (*loan rates*) que describo más adelante. Durante la Segunda Guerra Mundial no hubo que recurrir a este sistema ante la gran demanda internacional de grano norteamericano. Posteriormente, el apoyo a los precios originó excedentes muy costosos para el presupuesto. Ya a finales de los 40 el Secretario Agrícola Charles Brannan, una especie de Sicco Mansholt americano, propuso un plan de reforma en profundidad de la agricultura, incluyendo el abandono de la paridad y la introducción de pagos directos, pero al igual que sucedió con Mansholt, los intereses creados impidieron que prosperase el plan<sup>35</sup>. En cambio, el programa de la ley PL 83-480 para deshacerse de los excedentes, aprobado en 1954, tuvo mucho más éxito<sup>36</sup>. En teoría se trata de un programa de 'ayuda' alimenticia a terceros países, pero en la práctica ha sido un medio tanto para subvencionar exportaciones y ganar mercados como para imponer medidas a los países receptores que favorecen los intereses americanos.

La situación siguió empeorando durante los 50 y 60. La ley agraria de 1965 inició un cambio de orientación que culminaría hacia la mitad de los años setenta. Se trataba de aproximar los precios domésticos a los precios mundiales (renunciando por tanto a la paridad) y de compensar a los agricultores con pagos compensatorios o *deficiency payments*. Este ha sido sin duda el principal cambio desde la *Agricultural Adjustment Act* de 1933.

El sistema de pagos directos se perfeccionó y consolidó durante los años 70. Esta década resultó especialmente favorable para la agricultura. Los precios y las rentas aumentaron considerablemente gracias a la fuerte demanda externa (sobre todo de la Unión Soviética). Hasta 1980 la renta media del agricultor fue superior a la renta medida del trabajador de EEUU. Como consecuencia de este 'boom', los agricultores se endeudaron al realizar grandes inversiones en tierras y capital.

El panorama cambió dramáticamente en los primeros años ochenta, coincidiendo con la llegada de R.Reagan al poder. Su política monetaria de altos tipos de interés provocó una fuerte apreciación del dolar, que subió en casi un 50%. Esto hizo que cayeran inmediatamente las

<sup>34</sup> Véase D.Fernandez Navarrete, 'El modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EEUU. Principales características', *Estudios Económicos*, 1987/4, 216-232: p.221.

<sup>35</sup> Cochrane y Ford Runge, *Reforming Farm Policy*, pp.44-45.

<sup>36</sup> Un análisis detallado sobre la PL480 se puede encontrar en L.Portillo, 'Excedentes agrícolas, intereses y ayuda alimentaria: el caso de Estados Unidos', *BEICE* 2121, 15-21 febrero 1988, 581-590.

exportaciones, arrastrando consigo los precios domésticos y el valor de los activos en manos de los agricultores, quienes en muy poco tiempo se encontraron ante la situación de no poder hacer frente al endeudamiento de la década anterior. Muchos agricultores tuvieron que abandonar sus granjas, sin perjuicio de lo cual los excedentes continuaron aumentando.

El público norteamericano reaccionó muy negativamente ante el infortunio de sus granjeros y la administración Reagan no sólo no pudo llevar a cabo sus planes de reducciones presupuestarias, sino que para atender la situación de crisis el presupuesto se disparó de forma absolutamente increíble. La bajada de los precios de mercado provocó un aumento incontrolado de los pagos compensatorios y más en general de los gastos agrícolas. Por un lado, mientras que en 1982/3 EEUU tenía una participación del 41,6% en el mercado internacional del trigo, en 1985/6 había bajado al 29,5%<sup>38</sup>. Por otro lado, los gastos de los programas agrícolas aumentaron espectacularmente<sup>39</sup>:

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Gastos en millones \$	3.255	6.247	15.135	11.156	9.150	21.309	25.600

Cuando Reagan llegó al poder, nadie podía imaginar que el gasto agrícola podría alcanzar los 25.600 millones de dólares. Este descontrol en el gasto coincidió además con un gran crecimiento del déficit público como consecuencia de la política republicana. La administración hubo de articular medidas de urgencia, como el Programa de Pagos en Especie de 1983 (los pagos por la retirada de tierras se realizan con los stocks de excedentes acumulados en vez de con dinero, de forma que no se cargan en el presupuesto).

La ley agraria de 1985 intentó resolver esta crisis<sup>40</sup>. Los precios mínimos se redujeron entre el 75% y el 85% del precio medio de mercado de los cinco años anteriores (eliminando del cálculo los años con los precios más alto y más bajo). Los pagos compensatorios 'compensaron' un poco menos a los agricultores al quedar congelados. La retirada de tierras aumentó considerablemente (en el trigo llegó hasta el 27,5%). Además, se introdujo por primera vez un programa de pagos directos desligados de la producción. Y en relación a la pérdida de participación en el mercado mundial, se creó un programa de subvención a las exportaciones.

Diversos factores ayudaron a superar la crisis. Los más importantes fueron la devaluación

<sup>38</sup> ABARE., 17.5. *Grain Policies and the World Market* (Canberra: A.B.A.R.E., 1989), p. 108

<sup>39</sup> B.L.Gardner, 'The United States', en F.H.Sanderson (ed.), *Agricultural Protectionism in the Industrialized World* (Washington: Resources for the Future, 1990), 19-63: p.26.

<sup>40</sup> Véase Cochrane y Ford Runge, *Reforming farm policy*, pp.54-55 y 71-72 y R.L.Thompson, 'The Food Security Act of 1985 as the basis for future farm legislation', en K.Allen (ed.), *Agricultural Policies in a New Decade* (Washington: Resources for the Future, 1990), 81-98.

del dolar en 1985 y la sequía de 1988, que supuso un aumento de los precios domésticos. El nuevo dolar permitió un incremento de las exportaciones y los nuevos precios internos aliviaron el gasto de los pagos compensatorios, lo que se tradujo en un descenso de los gastos.

En 1990 se aprobó una nueva ley agraria en un contexto menos grave que el de 1985<sup>41</sup>. La nueva ley tiene como objetivo principal reducir los gastos del presupuesto agrícola. De ahí que refuerce la importancia de los pagos desligados de la producción y dé más flexibilidad a los agricultores para regular la oferta. Esta flexibilidad viene acompañada de un recorte en los pagos compensatorios, pues ahora, en ciertas circunstancias, un 15% de la superficie cultivada no se puede acoger a compensación alguna. Además, se cambian algunos procedimientos técnicos de cálculo del pago compensatorio, como el periodo elegido para determinar el precio de mercado, lo que redundará en una reducción del pago. En cuanto a los precios mínimos, la rebaja es algo menor que en 1985. El precio mínimo será el 85% del precio medio de los cinco años anteriores (excluyendo de nuevo los años con precios más alto y más bajo) y no podrá ser un 5 % menor que el precio del año anterior. Por último, vuelve a reforzarse el programa de subvención a las exportaciones.

### 2.1. Instrumentos de la política agrícola de EEUU.

Expongo aquí el programa de ayuda al sector de los granos y luego, al final, me refiero de pasada a la organización de otros sectores. El instrumento principal de apoyo a los precios ha sido la tasa de préstamo o *loan rote*<sup>42</sup>. El agricultor recibe un préstamo anual por *bushel* producido (un *bushel* es una medida de volumen: un bushel de trigo son unos 27 kilos). Si el precio de mercado del trigo es, por ejemplo, de \$2,50 por bushel, y la tasa de préstamo para el trigo es de \$2,0, el agricultor devuelve al estado el préstamo recibido y los 50 centavos por bushel restantes constituyen su beneficio. Pero si el precio de mercado es inferior a la tasa de préstamo, entonces el agricultor, para no perder dinero, puede cancelar el crédito con el estado entregando su cosecha a una agencia de intervención. De este modo, la tasa de préstamo actúa como precio mínimo.

A partir de 1965, cuando las tasas de préstamo comienzan a ajustarse a los precios

<sup>4</sup> Véase USDA, 'Provisions of the Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990', *Agriculture Information Bulletin*, 624, junio 1991. Una comparación exhaustiva de las dos leyes aparece en el Apéndice A del Cap.6 de Cochrane y Ford Runge, *Reforming Farm Policy*.

<sup>42</sup> Sobre los mecanismos básicos de la política de EEUU anteriores a la *Farm Bill* de 1990, véanse los tres cuadernillos de USDA-Economic Research Service, 'The Basic Mechanisms of U.S. Farm Policy', *Miscellaneous Publication*, Números 1475-1477, diciembre 1989. Véase tb. J.V.Kennedy y J.Visser, 'An introduction to U.S. agricultural programs', en K.Allen (ed.), *Agricultural Policies in a New Decade*, 27-46.

mundiales, se introduce un sistema de pagos compensatorios. Este sistema se consolida con la *Agricultural and Consumer Protection Act* de 1973, cuando los pagos se extienden a la producción exportada y no sólo a la producción de uso doméstico. El pago compensatorio se calcula en función de un precio indicativo (*target price*) que se fija en las leyes agrarias. Los consumidores pagan el precio de mercado, pero los agricultores cobran el precio de mercado más el pago compensatorio. Así, mientras en la CE la renta de los agricultores se basa en el consumo, en EEUU depende de los impuestos.

El pago compensatorio es la diferencia entre el precio indicativo y el precio de mercado. Si el precio de mercado cae por debajo de la tasa de préstamo, entonces es la diferencia con respecto a la tasa de préstamo. El resultado de esa diferencia se multiplica por la superficie que se beneficia del programa de ayuda y por el rendimiento de dicha superficie. La cifra final representa el montante total del pago. La superficie que entra en el cálculo es el tamaño de la explotación menos el área retirada según lo exigido en el Programa de Reducción de Superficies. La ley agraria de 1990 introdujo nuevas medidas de 'superficie básica flexible', en virtud de las cuales el agricultor puede destinar hasta un 25 % de la superficie elegible (aparte de la superficie retirada) a otra cosecha (excluyendo las frutas, verduras y patatas). Esta otra cosecha no se beneficia de los pagos compensatorios, pero permite al agricultor diversificar su producción y elegir el producto de más alto rendimientos en ese momento<sup>42</sup>. Hay un límite fijado en \$50.000 para los pagos compensatorios que puede percibir un agricultor al año. Este límite hace que a los mayores agricultores no les compense participar en los programas estatales.

Durante la segunda mitad de los ochenta se introdujeron pagos compensatorios desligados de la producción. Se trata de los programas 50-92 y 0-92. El programa 50-92 (para algodón y arroz) permite cobrar el 92% de los pagos compensatorios aunque sólo se produzca un 50% de la superficie permitida bajo el Programa de Reducción de Superficies. El programa 0-92 (para granos) permite cobrar un 92% de los pagos compensatorios aunque el agricultor no produzca nada. En ambos casos, las tierras no cosechadas tienen que integrarse en un programa de conservación del suelo. Este tipo de pagos directos constituye el remedio más eficaz contra los excedentes y ha desempeñado un papel esencial en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay<sup>43</sup>.

En cuanto a las exportaciones, en 1985 se inició el polémico *Export Enhancement*

<sup>42</sup> Véase Cochrane y Ford Runge, *Reforming farm policy*, pp.66-67.

<sup>43</sup> Curiosamente, la nueva administración Clinton se propone la eliminación de estos dos programas. Véase FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. 1993* (Roma: FAO, 1993), pp.200-201.

*Program* (EEP), un programa de subvenciones realizado con el objetivo de recuperar y ganar mercados externos<sup>44</sup>. El principal beneficiario ha sido el trigo (y la harina), aunque con los años se ha ido ampliando la lista de productos subvencionados. Las subvenciones se conceden con criterios muy estrictos: la administración decide a qué países se destinarán qué cantidades cada año y en función de eso se dan las ayudas<sup>45</sup>.

No todos los sectores se organizan mediante tasas de préstamo, pagos compensatorios y reducciones de tierra. El azúcar, por ejemplo, sin duda el producto más protegido en EEUU, se basa, además de en un precio mínimo, en cuotas a la importación. Los lácteos representan el único caso en el que el gobierno compra directamente ciertos derivados de la leche, a precios mínimos determinados por el Congreso, y los distribuye en programas de ayuda doméstica. Además, los lácteos están protegidos de la competencia exterior mediante cuotas. En cuanto a las oleaginosas, no hay precio indicativo ni exigencia de retirada de tierras, aunque sí hay precios mínimos y ayudas a la exportación. Estos ejemplos creo que ilustran ía variedad de programas existentes en la agricultura nortamericana.

## 2.2. *Instituciones y toma de decisiones.*

La gestión de la política agrícola se lleva a cabo desde el Departamento de Agricultura, el USDA. Dentro del USDA hay un organismo que cumple funciones análogas al FEOGA en la CE: se trata de la *Commodity Credit Corporation*, una agencia federal que financia los gastos derivados de las tasas de préstamo, pagos compensatorios, subsidios a la exportación y otros programas de apoyo. En general, el USDA tiene cierta autonomía en la administración de las leyes aprobadas por el Congreso. Como las leyes sirven para cuatro o cinco años y la evolución del mercado resulta poco previsible, el USDA puede ajustar los precios mínimos e indicativos, así como los porcentajes de retirada de tierras. Al igual que ocurre en la DGVI, donde no hay coincidencia entre los burócratas de la DG y el Comisario agrícola, en el USDA el Secretario de Agricultura (nombrado por el Presidente con rango de ministro) suele estar a favor de la reforma, frente a los burócratas de las agencias que componen el USDA.

Aparte de la administración de la política agraria, el ejecutivo tiene cierta influencia en

<sup>44</sup> Los cuatro criterios para subvencionar exportaciones son: (i) combatir los subsidios y otras prácticas comerciales desleales de los competidores; (ii) desarrollar, expandir o mantener los mercados de productos norteamericanos; (iii) minimizar el impacto en los competidores que no subsidian sus exportaciones; y (iv) no sobrepasar el nivel necesario para conseguir el aumento de las exportaciones y la reforma de las políticas comerciales. Véase USDA, "The basic mechanisms of U.S. farm policy", n° 1477, p.5.

<sup>45</sup> Análisis del EEP en Cap.V/3.2.2.

el proceso legislativo<sup>47</sup>. Por un lado inicia el proceso al mandar una primera propuesta al Congreso; por otro constriñe las alternativas discutidas en el Congreso gracias a la posibilidad de ejercer el veto presidencial.

Durante el último año de validez de una ley agraria, el USDA envía al Congreso una propuesta de una nueva ley para el siguiente periodo<sup>48</sup>. En la elaboración de esta propuesta el *Agricultural Stabilization and Conservation Service* (ASCS), dependiente del USDA y encargado de administrar los programas de ayuda a los productos, tiene especial protagonismo debido a que se trata de la agencia con vínculos más estrechos con los agricultores. El ASCS concentra la mayoría de las presiones de los lobbies. Estos proporcionan información y apoyo a los programas del ASCS y a cambio el ASCS protege sus intereses. Una vez elaborada la propuesta, ésta sale del USDA y es examinada por la *Office of Management and Budget* que trata de poner control al gasto agrícola. A partir de 1985, con la aprobación del llamado proceso de Gramm-Rudman-Holling, este control se ha hecho más efectivo. Si los objetivos de contención del gasto aprobados por el Congreso no se cumplen, entonces se aplica una fórmula automática de recorte generalizado de los gastos<sup>49</sup>.

El Congreso recibe la propuesta del USDA y comienza a celebrar consultas con todas las partes interesadas (incluyendo congresistas), que pueden presentar propuestas alternativas a las del gobierno. De hecho, el Congreso no tiene por qué seguir las iniciativas del USDA. Así, por ejemplo, tanto en 1981 como en 1985 se anunció que los planes de Reagan llegaban ya muertos al Congreso. En este sentido, la Comisión de la CE es más poderosa que el USDA en lo que se refiere a la iniciativa política, aunque debe recordarse que en la práctica la Comisión no fuerza el voto unánime cuando el Consejo quiere cambiar sus proyectos<sup>50</sup>.

Las propuestas se discuten separadamente en los Comités Agrícolas del Senado y de la Cámara de Representantes. En el caso de la Cámara de Representantes los debates se realizan en cuatro subcomités centrados cada uno de ellos en distintos productos. En el Senado los intereses agrícolas tienden a estar sobre-representados, pues los estados rurales, generalmente pocos poblados, tienen los mismos senadores que los estados más urbanos. Esto no ocurre en la

<sup>47</sup> Véase ABARE, *US Grain Policies and the World Market*, pp.154-155.

<sup>48</sup> Aquí sigo la descripción del proceso según aparece en Wayne Moyer y Josling, *Agricultural Policy Reform*, Caps. 5 y 6, y en ABARE, *U.S. Grain Policies and the World Market*, Cap.6.

<sup>49</sup> Véase C.H.Riemenschneider y R.E.Young II, 'Agriculture and the failure of the budget process', en C.S.Kramer (ed.), *The political economy of U.S. agriculture* (Washington: Resources for the Future, 1989), 87-102: pp.94-ss.

<sup>50</sup> Véase Wayne Moyer y Josling, *Agricultural Policy Reform*, p.201.

Cámara, pero sin embargo la estructura de los sub-comités favorece que su composición esté en manos de aquellos representantes más dependientes del apoyo de los agricultores. De ahí que, en general, en las discusiones sobre la nueva ley participen mayoritariamente los congresistas que entienden las complejidades de la política agrícola y mantienen estrechos lazos con el mundo rural. Además, los lobbies agrícolas tienen bastante facilidad para ejercer sus presiones sobre estos sub-comités tan especializados, en los que, como en el ASCS, la información que proporcionan estos lobbies resulta imprescindible.

En los comités y subcomités se prepara un borrador de la ley. La ley, al igual que sucede con la fijación anual de precios en la CE, representa un amplio paquete de medidas muy diversas, de forma que todos los intereses involucrados puedan encontrar alguna satisfacción en las negociaciones. Se trata del mismo principio que se ha visto a propósito de la Comunidad. Una vez preparados los borradores, se discuten en el Senado y en la Cámara y luego pasan a un comité mixto en el que se unifican ambos borradores en uno solo. A continuación se vota y si queda aprobado el borrador entonces el Presidente ha de dar el visto bueno antes de que se convierta en ley. El Presidente tiene derecho de veto. En caso de que lo ejerza, el borrador puede ser modificado de nuevo en el Congreso o puede quedar tal como estaba y ser aprobado definitivamente por una mayoría de dos tercios en una reunión conjunta del Senado y la Cámara.

Este proceso legislativo dificulta cualquier desviación del statu quo. En primer lugar, los congresistas no tienen demasiados incentivos para luchar por la reforma, puesto que los ciudadanos norteamericanos parecen apoyar abiertamente cualquier tipo de ayuda a sus agricultores. Sin duda, el mito fundacional de un país construido por los granjeros tiene todavía hoy cierto influjo entre las gentes urbanas<sup>51</sup>. La población urbana ha desarrollado mala conciencia hacia los agricultores, a los que consideran, igual que sucede en Europa, en desventaja en relación a otros trabajadores. Incluso en los setenta, cuando la renta media del agricultor era superior a la renta media del trabajador americano, seguía pensándose que los agricultores merecían mayores ayudas. Y durante la profunda crisis de principios de los ochenta, cuando muchos agricultores se arruinaron, hubo una clara demanda popular de que se tomaran medidas de apoyo inmediatas. Dadas estas actitudes, los políticos sin relaciones con el mundo rural no tienen demasiados incentivos para luchar por la reforma.

En segundo lugar, los que intervienen activamente en la elaboración de las leyes agrarias

<sup>51</sup> Sobre los mitos y creencias relacionados con la agricultura, véase J.M.Brewster, 'The role of rural beliefs and values in agricultural policy', en R.J.Hildreth (ed.), *Readings in Agricultural Policy* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1968), 121-131; y J.T.Bonnen y W.P.Browne, 'Why is agricultural policy so difficult to reform?', en Kramer (ed.), *The political economy of U.S. agriculture*, 7-33.

son precisamente los que tienen vínculos de dependencia con los agricultores. Los miembros del ASCS necesitan la ayuda de los lobbies a la hora de recoger información y ejecutar los programas de apoyo; estos lobbies cobran sus servicios integrándose en la propia USDA y orientando a su favor los contenidos de las propuestas agrarias. En cuanto al Congreso, hay senadores cuya reelección está en manos del voto de los agricultores. Por otro lado, en la Cámara de Representantes los lobbies tienen fácil acceso a los sub-comités y los congresistas que pertenecen a esos sub-comités suelen estar ahí por su interés en el mantenimiento de la política agrícola.

En tercer lugar, el proceso completo, al pasar por tantas fases y tantas instituciones distintas, no está suficientemente centralizado. De ahí que el resultado final sea muchas veces la agregación de múltiples intereses particularistas y a corto plazo antes que el fruto de un plan coherente. De la misma forma, la cantidad de informes, estudios, declaraciones... que genera una propuesta de ley pesa como una losa sobre la misma, pues el hecho de tener que integrar toda esa información en un único paquete agota ya las energías de los que participan en el proceso y hace muy difícil que pueda plantearse un cambio en profundidad con respecto al statu quo. Por último, los costes de transacción para los partidarios de la reforma (costes de obtener los conocimientos necesarios, costes de negociar la propia reforma, costes de ejecución de la nueva política...) resultan desproporcionados<sup>52</sup>.

No obstante, hay algunos elementos decisivos que juegan a favor de la reforma, algunos semejantes a los de la CE, pero otros exclusivos de EEUU. El más importante de todos estos elementos, como en la CE, es el presupuesto. El aumento incontrolado de los gastos agrícolas en la primera mitad de los ochenta, unido a los problemas del déficit público generado por la administración Reagan, obligó a plantear una nueva orientación de la política agraria, menos onerosa y más orientada al mercado. De hecho, los gastos alcanzaron tal magnitud que los congresistas más reticentes al cambio quedaron ciertamente debilitados. Al mismo tiempo, muchos otros políticos indiferentes hacia los problemas agrícolas comenzaron a pronunciarse en defensa de una reforma.

Por otro lado, el ejecutivo, desde la llegada de los republicanos en 1981, siguió una política de liberalización de la agricultura. Una primera manifestación de esta postura se vio en la ley de 1985, por ejemplo en las reducciones de las tasas de préstamo y en los programas de pagos directos desligados de la producción, aunque debido a la crisis de aquellos años la ley de 1985 no fue demasiado lejos. La ley de 1990, en cambio, representa el mayor recorte en los

<sup>52</sup> Esta es la tesis que defienden Bonnen y Browne en 'Why is agricultural policy so difficult to reform?'

gastos agrícolas desde 1933 y fue posible gracias a que las fuerzas más conservadoras del Congreso y los lobbies más 'fundamentalistas' perdieron la batalla política. Su orientación hacia el mercado resulta más marcada que la de la ley de 1985.

Además, los intereses de los propios agricultores no son siempre coincidentes. Mientras que en ciertos sectores como el azúcar o los lácteos los productores no podrían sobrevivir sin los programas estatales, en otros sectores, sobre todo en los granos, la producción resulta muy eficiente. Los programas de reducción de tierras han favorecido cultivos intensivos en capital, lo que junto a un proceso de concentración de tierras ha dado lugar a una agricultura muy productiva y económica. No es entonces de extrañar que los productores de cereales y oleaginosas hayan presionado a favor de una liberalización multilateral de la agricultura que les permita beneficiarse de su ventaja comparativa y conquistar así mercados.

En este sentido, ha habido una coincidencia entre los intereses de la administración Reagan, representados paradigmáticamente por las ideas ultra-liberales del Secretario de Agricultura C.Yeutter, y los intereses de ciertos productores que ven la posibilidad de competir exitosamente. Ahora bien, lo que defiende esta 'alianza' es que la liberalización de la agricultura sólo resulta factible si los demás países también liberalizan (especialmente la Comunidad). Como a continuación se verá, es la oportunidad abierta por las negociaciones de la Ronda Uruguay lo que permite que los intereses de esta alianza comiencen a influir en una desviación fundamental del statu quo. Esta desviación se produce no en el plano doméstico (sin perjuicio de que la ley de 1990 constituya un avance hacia una agricultura basada en el mercado), sino en el plano internacional.

De todo lo anterior se pueden sacar al menos dos conclusiones. Primero, que la inercia de la política agrícola norteamericana no es la misma que la de la CE. A pesar de que del análisis del proceso legislativo parece seguirse un diagnóstico muy similar al que he descrito para la Comunidad, a saber, incrementalismo y conservadurismo, combinado con dominio de intereses a corto plazo amenazado sólo por crisis presupuestarias, he tratado de mostrar que en el caso de EEUU la situación resulta más compleja a causa de la presencia de (i) una administración partidaria de medidas de liberalización y criterios de mercado, y (ii) grupos de agricultores favorables a estas medidas y criterios. Segundo, que, sin embargo, la liberalización no se ha plasmado en las leyes domésticas, pero no por la imposibilidad de desviarse del statu quo, sino porque la liberalización propugnada requiere que otros países hagan lo mismo.

### 3. Problemas estratégicos en la agricultura de los años 80.

Durante los últimos años setenta la agricultura entró en un rápido proceso de expansión<sup>52</sup>. En el mercado de cereales Estados Unidos se encontraba en una posición hegemónica, siendo el principal exportador mundial. Pero sus mayores clientes, como la Unión Soviética, la CE y algunos países pobres, importadores tradicionales de grano, iniciaron políticas de aumento de la productividad. Entre 1980 y 1982 la demanda soviética cae espectacularmente, la CE comienza a tener excedentes importantes y a colocarlos en el exterior, y algunos países asiáticos consiguen traspasar el nivel de auto-suficiencia. En muy poco tiempo la situación de finales de los setenta cambia completamente. Los nuevos exportadores envían sus excedentes al mercado, pero como la demanda internacional no crece más, los precios caen con gran rapidez.

La caída de los precios amenaza con recortar las rentas de los agricultores. Los gobiernos, para evitar ese recorte, aprueban intervenciones masivas a fin de mantener los precios domésticos, y mediante costosos subsidios a la exportación intentan deshacerse del grano sobrante. Este apoyo artificial por un lado dispara los presupuestos agrícolas y por otro contribuye a hundir todavía más los precios. Las soluciones particulares de cada país, de este modo, no hacen sino agravar el problema colectivo. A menudo el periodo 1980-1986 se denomina el de la 'guerra de los subsidios'. Cuanto más subsidiaba su agricultura EEUU o la CE, más se hundían los precios y en consecuencia mayores eran los subsidios necesarios para mantener la

**Tabla III** *Peso de la agricultura en las exportaciones de Estados Unidos (en miles de dolares 1992)*

Año	Total exportaciones	Exportaciones agrícolas	Peso agri.
1978	141.200.000	30.590.400	22%
1979	178.578.000	36.238.560	20%
1980	216.592.224	42.921.184	20%
1981	228.887.824	45.093.488	20%
1982	207.158.000	38.295.392	18%
1983	195.969.360	37.552.064	19%
1984	212.057.056	39.363.840	19%
1985	218.828.000	30.826.880	14%
1986	227.159.008	28.111.696	12%

Fuente: FAO, Sofat93

renta de los agricultores<sup>53</sup>.

En la sección anterior he reproducido los datos sobre el presupuesto agrícola de EEUU: entre 1980 y 1986 aumenta casi en un 800%. Al mismo tiempo, en cereales la cuota de mercado se reduce en 14 puntos porcentuales, pasando del 45,7% en 1980/81 al 31,4% en 1985/86, sin tener en cuenta el comercio intracomunitario<sup>54</sup>. Estos cambios no son sólo fruto de la competencia comercial de la CE y de la caída de la demanda soviética, sino también de la apreciación del dolar en este periodo en casi un 50%. Pero el análisis de la Tabla III muestra que no se pueden atribuir todos los males de EEUU al dolar, puesto que el peso de las exportaciones agrícolas en relación al total de exportaciones estadounidenses cae en un 10% en ocho años, y esa caída ya no se puede explicar por las

**Tabla IV** Saldo comercial de cereales en la Comunidad Europea (en miles de dolares 1992)

Año	Export.	Import.	Saldo
1978	7.192.252	9.442.374	-2.250.122
1979	8.200.241	10.164.264	-1.964.023
1980	10.393.999	11.243.888	-849.889
1981	10.705.959	10.575.218	130.741
1982	9.317.124	9.626.143	-309.019
1983	9.105.935	8.989.753	116.182
1984	9.988.022	8.827.193	1.160.829
1985	9.934.336	8.448.753	1.485.583
1986	11.729.116	9.735.479	1.993.637
1987	12.464.319	10.573.800	1.890.519
1988	14.695.579	12.209.962	2.485.617
1989	16.124.525	11.364.288	4.760.237
1990	18.593.712	13.304.378	5.289.334
1991	18.144.208	14.440.469	3.703.739
1992	21.484.912	15.347.205	6.137.707

Fuente: FAO, Sofat93.

fluctuaciones de la moneda. Por tanto, a pesar de las dificultades monetarias, hay que reconocer que el aumento de las exportaciones de la CE y de otros países afectó muy negativamente a la hegemonía de EEUU. En la Tabla IV se aprecia el cambio de papel de la CE en el comercio mundial de cereales: a partir de 1981, con la única excepción del año 1982, la Comunidad tiene un saldo comercial positivo en el sector.

La guerra de los subsidios no se limita a las estadísticas comerciales. En Cap.III/1.2 describo las guerras arancelarias entre EEUU y la CE durante el año 1985, así como sus implicaciones políticas. La raíz de todos estos enfrentamientos se encuentra en las externalidades negativas que generan las políticas agrícolas. Cuanto más se apoya a los agricultores, más empeora el mercado mundial y más necesidad tienen los agricultores de ser apoyados. La principal dificultad está en que una liberalización unilateral que introduzca mecanismos de mercado no sirve si los otros países continúan sus políticas. El país que liberaliza sale perdiendo al hundirse inmediatamente su cuota de mercado<sup>55</sup>. Por tanto, la única solución consiste en que los países liberalicen coordinadamente sus políticas.

En esencia, se trata del mismo tipo de problema que exponía en Cap.I/1 a propósito de los dilemas estratégicos del comercio internacional. Dado que EEUU y la CE dominan el mercado internacional con una participación conjunta de más del 50% en algunos sectores, los términos del comercio no son fijos, es decir, las políticas domésticas modifican los precios mundiales de los productos. El contexto, por tanto, es estratégico: ni EEUU ni la CE pueden actuar sin tener en cuenta lo que va a hacer el otro. En la Declaración que acompaña a la presentación de la primera propuesta agrícola de EEUU en la Ronda Uruguay (véase Cap.III/2.1) se reconoce abiertamente la necesidad de llegar a una solución concertada:

Nos encontramos en una vorágine de subsidios. Apoyamos a los agricultores de varias maneras. Los precios falsos envían señales que favorecen los excedentes y la caída de precios, por lo que tenemos que subsidiar más para compensar los precios bajos. Es un círculo vicioso. Hay un creciente reconocimiento de que el problema está en un apoyo gubernamental a la agricultura excesivo, y de que la única manera de deshacernos del problema es mediante un esfuerzo concertado y multilateral<sup>56</sup>.

El GATT tenía que ser el foro en el que las partes pudieran desarrollar estrategias de cooperación condicional que evitaran las externalidades negativas. Pero el problema está en que no basta con que las normas y negociaciones del GATT favorezcan acuerdos recíprocos en los que todos salgan ganando, pues eso no resuelve el problema mucho más grave de qué tipo de acuerdo recíproco se aprobará<sup>57</sup>. Con otras palabras: el dilema de acción colectiva que plantea

<sup>55</sup> Véase el análisis basado en teoría de juegos de G.W.Harrison, E.E.Rutström y R.Wigle, 'Costs of Agricultural Trade Wars', en A.B.Stoeckel, D.Vincent y S.Cuthbertson (eds.), *Macroeconomic Consequences of Farm Support Policies* (Durham: Duke University Press, 1989), 330-367: pp.334-5.

<sup>56</sup> Esta declaración se reproduce en E.U.Petersmann & M.Hilf (eds.), *The new Can round of multilateral trade negotiations. Legal and economic problems* (Deventer, Holand: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991 2<sup>a</sup>), 266-270: p.267.

<sup>57</sup> En este sentido creo que el trabajo de C.Ford Runge, H.von Witzke y S.J.Thompson sobre el problema de la coordinación de las políticas agrícolas como juego de la Seguridad es sólo un primer paso. El verdadero problema es la negociación producida por el dilema estratégico, ya se entienda éste en términos del juego de la Seguridad o en términos del Dilema del Prisionero. Véase su 'International Agricultural and Trade Policy:

la guerra de los subsidios no se produce por la imposibilidad de que las partes confíen entre sí, esto es, por la posibilidad de que algún país se comporte como un *free-rider*, sino por la multiplicidad de formas posibles que puede adoptar el acuerdo sobre cómo cooperar.

Estados Unidos, sabiendo que su dominio del mercado no depende de subsidios a las exportaciones gracias a la alta eficiencia de sus agricultores, quería un acuerdo en el que dichos subsidios se eliminaran completamente. EEUU creía que la liberalización le beneficiaba por su ventaja comparativa y por tanto cuanto mayor fuese la liberalización, mayor cuota de mercado podría ganar a los países poco eficientes. Como ya hemos visto, esta preferencia era compartida por la administración republicana y por los productores de cereales y oleaginosas. En la Comunidad Europea, en cambio, la primera preferencia era algún tipo de arreglo que asegurara la continuación del statu quo, como por ejemplo un reparto amigable del mercado internacional en el que se reconociese una cuota de participación a la CE. Este reparto amigable se complementarían con medidas e intervenciones puntuales en el corto plazo que aliviaran los problemas más graves y urgentes en relación a excedentes y caídas de precios. Puesto que en la Comunidad no se daba mayor importancia a las externalidades negativas excepto en cuanto que recrudecían las presiones presupuestarias sobre la PAC, y puesto que no había oposición organizada a las irracionalidades de esta política, la Comunidad no tenía ningún incentivo para apoyar los planes liberalizadores americanos: el punto óptimo era el grado de liberalización compatible con el mantenimiento de la PAC.

Estas preferencias tan distintas dieron lugar a las negociaciones de la Ronda Uruguay, en las que el asunto principal era el tipo de coordinación de las políticas a acordar y no las garantías de que todas las partes fueran a cooperar y a cumplir con lo acordado. EEUU quería la máxima liberalización y la CE la mínima. Ambos tenían que encontrar un compromiso entre esos dos extremos. El punto de desacuerdo en esta negociación no es fácil de caracterizar. Ante todo, hay que tener en cuenta, y esto no podrá quedar claro hasta Cap.V/1, que durante la Ronda Uruguay los partidarios de la liberalización consiguieron que el acuerdo agrícola entre EEUU y la CE fuera condición necesaria para llegar a acuerdos en los otros sectores. Esto significa que el fracaso de las negociaciones agrícolas implicaba el fracaso de la Ronda Uruguay y no la simple vuelta al statu quo. Además, en segundo lugar, el fracaso agrícola había que juzgarlo en términos de un agravamiento de las tensiones y enfrentamientos comerciales entre los países, y no en términos de la situación que se vivió a lo largo de la Ronda. Durante los años de la Ronda

A 'Political Economic Coordination Game', en H.von Witzke, C.Ford Runge y B.Job (eds.), *Policy Coordination in World Agriculture* (Kiel: Wissenschaftsverlag, 1989), 89-116.

Uruguay la guerra de los subsidios queda parcialmente en suspenso<sup>58</sup>. Uno de los mayores temores de los negociadores es que un fracaso reprodujera los peores momentos de esa guerra<sup>59</sup>. En rondas anteriores del GATT se había negociado largo y tendido sobre agricultura, pero nunca se llegó a nada. A mi juicio, esto tiene que ver con que las externalidades negativas de las políticas agrícolas no se dejaban notar tanto como en los primeros ochenta. Fue la conjunción de circunstancias que da lugar a la guerra de los subsidios en los años 1980-1986 lo que obliga a las partes a buscar un acuerdo dentro del GATT, ya que ahora, a diferencia de lo que ocurría antes, el punto de desacuerdo era una situación claramente indeseable, incluso para la Comunidad y su política agrícola. Antes de pasar a analizar las negociaciones de la Ronda Uruguay, creo que puede ser de utilidad resumir la historia de la agricultura en las rondas del GATT anteriores a 1986.

#### 4. La agricultura en el GATT.

Durante la Ronda Uruguay se llamó la atención en repetidas ocasiones sobre cierta hipocresía por parte de Estados Unidos al quejarse con tanta insistencia contra el proteccionismo agrario, pues si la agricultura había quedado fuera del GATT fue a causa de EEUU. Este país reclamó la liberalización sólo tras haber alcanzado suficiente ventaja comparativa y cuando la CE se había convertido en un serio competidor. Anteriormente, la agricultura no entraba en las negociaciones.

Ya en los debates sobre la creación de la ITO, EEUU dejó claro que el Senado nunca daría el visto bueno a una organización que cuestionara su política agrícola<sup>60</sup>. En el texto del GATT, como he señalado en Cap. 1/3, se aprobaron varias excepciones en relación a la agricultura que fueron impuestas por EEUU. En primer lugar, el art.XI sobre prohibición de restricciones cuantitativas no se aplicaba a aquellos productos agrícolas cuya protección estuviera sujeta a programas de retirada de tierras. Evidentemente, se trataba de una cláusula pensada para respetar la política agrícola iniciada por EEUU con la *Agricultural Adjustment Act* de 1933, y

<sup>58</sup> No sólo porque se celebraran las negociaciones. La sequía americana de 1988 permite por ejemplo que se recuperen los precios y se reduzcan excedentes y subsidios a la exportación.

<sup>59</sup> J.Ciósos, jefe de gabinete del Comisario Agrícola R.Steichen (véase Apéndice 3) declaró: "no creo que el statu quo se hubiera mantenido [en caso de fracaso de las negociaciones]. La PAC habría sido sometida a ataques cada vez mayores a través de los mecanismos de diferencias, grupos especiales, contra-medidas, etc..." En 'The CAP after the GATT Agreement', discurso presentado en *The 13th Annual European Agricultural Outlook Conference*, 23-24 febrero 1994, Londres. Algo muy parecido dijo en el mismo foro la Ministra de Agricultura británica G.Shepard.

<sup>60</sup> Hathaway, *Agriculture and the GATT*, p.103.

más en concreto su Sección 22<sup>61</sup>. Pero ni siquiera esta adaptación del GATT a la política doméstica de EEUU fue suficiente. En 1951 los norteamericanos establecieron cuotas a los lácteos y al azúcar a pesar de que estos productos no estaban sujetos a retirada de tierras. En el queso, por ejemplo, se fijó una cuota con la media de los años 1948-50, años en que la producción europea era muy baja como consecuencia del final de la guerra<sup>62</sup>. Holanda protestó por estas medidas y consiguió que por primera vez en la historia del GATT se permitiera a un país suspender concesiones al infractor (véase Cap.1/5). EEUU, para regularizar el nuevo sistema de cuotas, solicitó a las Partes Contratantes una excepción o *waiver* que en la práctica liberaba a la política agrícola norteamericana de los compromisos del GATT. La excepción se concedió con carácter indefinido en 1955: el gobierno norteamericano no estaba sujeto a los artículos del GATT que entraran en conflicto con la Sección 22 de la ley americana<sup>63</sup>.

En segundo lugar, EEUU fue también responsable de que se hicieran salvedades a la agricultura en los subsidios a la exportación. Como se recordará por Cap.1/3, estos subsidios están permitidos en el GATT para los productos primarios (art.XVI/3). La única condición es que los subsidios no lleven a que un país se haga con más de su 'parte equitativa de mercado' en relación a 'un periodo representativo anterior'. Aunque estas expresiones no resultan demasiado precisas, Australia consiguió en 1958 que un grupo especial condenara los subsidios franceses a la exportación de harina de trigo a partir de estadísticas sobre el volumen de exportaciones subsidiadas. Sin embargo, cuando en 1978 se constituyen, a iniciativa de Australia y Brasil, dos grupos especiales contra los subsidios a la exportación de la CE, no se obtiene el mismo resultado: los dos grupos se declaran incapaces de aplicar los criterios del art.XVI/3 y por consiguiente no resuelven la disputa<sup>64</sup>. En la Ronda Tokyo se aprueba un Código sobre subsidios en el que se intenta remediar la indefinición anterior, aunque apenas se avanza nada nuevo.

A los agujeros 'legales' que EEUU dejó en el texto del Acuerdo a propósito de la

<sup>61</sup> Las cuotas se ponían en funcionamiento si el Presidente de EEUU consideraba que las importaciones interferían en la política agrícola doméstica. Se podía restringir la entrada de importaciones hasta en un 50% con respecto al periodo de referencia escogido. Véase J.W.Évans, *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?* (Cambridge, Mass: Harvard Univeristy Press, 1971), p.67

<sup>62</sup> Véase la historia detallada de las cuotas de 1951 y el conflicto posterior en el GATT en R.E.Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy* (Salem: Butterworth, 1990 2ª), Cap. 16.

<sup>63</sup> El *waiver* y la Sección 22 se reproducen en *BISD*, Third Supplement, Ginebra, 1955, 32-38.

<sup>64</sup> Este asunto se estudia con más detenimiento en M.Montaña i Mora, 'The US/EC agricultural export subsidies dispute: a gatt perspective'. *Institut Universitari d'Estudis Europeus. Quaderns de treball* 9, 1993: pp.14-18;yS.Tangermann, 'Proposals for a "Rule-Oriented" Liberalization of International Agricultural Trade', en E.U.Petersman y M.Hilf (eds.), *The New GATT Round of Multilateral Negotiations* (Deventer: Kluwer, 1991), 243-264: pp.249-252.

agricultura hay que añadir que el principal instrumento elegido por la CE para la PAC, la exacción variable, no entraba dentro de la jurisdicción del GATT. Además, dichas exacciones venían a sustituir lo que antes eran aranceles consolidados en cada uno de los estados miembros. En la Ronda Dillon (1960-62), la CE y EEUU negociaron sobre estos cambios y la Comunidad ofreció, como compensación por las exacciones variables, la consolidación de aranceles nulos para oleaginosas y sustitutivos de los cereales<sup>65</sup>. Esta concesión fue durante la Ronda Uruguay una motivo constante de enfrentamientos (Cap.IV/3.1).

A medida que la PAC fue madurando, EEUU evolucionó hacia posturas cada vez más liberales en materia agrícola. La CE, sin embargo, se resistió a cualquier tipo de liberalization, pues esta política representaba el núcleo más duro de la integración comunitaria. Debido a su importancia política, la PAC no podía ser objeto de negociaciones comerciales. El primer enfrentamiento agrícola entre EEUU y la CE tuvo lugar en 1962, en la llamada 'guerra del pollo': la aprobación de la OCM del pollo hizo que las importaciones alemanas de pollo estadounidense cayeran espectacularmente en beneficio de los pollos franceses y holandeses. Tras largas discusiones sobre el modo de calcular los daños sufridos por EEUU, un grupo especial, dando contenido a art.XXVIII (Cap.1/4), valoró el daño en 26 millones de dolares. Los americanos se cobraron este dinero mediante imposición de aranceles a diversos productos agrícolas y a camiones ligeros<sup>66</sup>. Este conflicto, por varias razones, alcanzó gran repercusión entre la prensa y la opinión pública, haciendo que por primera vez las tensiones agrícolas entre los dos grandes saltaran a las primeras páginas de los periódicos.

Pero al margen de guerras comerciales, las primeras negociaciones serias sobre agricultura fueron las de la Ronda Kennedy (1964-67). EEUU quería incorporar este sector a las negociaciones arancelarias mediante la conversión de los instrumentos de protección en aranceles, de forma que se pudiera aplicar la fórmula de reducción lineal a los productos agrarios (Cap.1/4). La CE, por descontado, rechazó de plano esta propuesta. Consideraba que la agricultura era un sector especial que debía ser negociado por separado. La oferta europea consistía en el cálculo de una medida global de ayuda -similar a la que se discutió durante la Ronda Uruguay- para proceder luego a su consolidación.

Las negociaciones estuvieron bloqueadas durante largo tiempo por los desacuerdos internos de la CE: recuérdese que es en 1965 cuando Francia pone en práctica la política de 'silla

<sup>65</sup> G.R.Winham, *international Trade and the Tokyo Round Negotiations* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p. 153.

<sup>66</sup> Sobre la guerra del pollo, véase Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy*, 173-180; y J.A.C.Conybeare, *Trade Wars* (New York: Columbia University Press, 1987), Cap.7.

vacía', dando lugar al comienzo de 1966 al compromiso de Luxemburgo. Cuando por fin se despeja el panorama político de la CE, ya casi al final de la Ronda Kennedy, los americanos terminan cediendo y aceptan que la agricultura quede fuera de los recortes lineales que se aplican a los aranceles de los productos industriales. Las partes se limitaron a un intercambio bilateral de reducciones arancelarias para ciertos productos agrarios. El resultado final estaba muy lejos de las expectativas iniciales de EEUU, puesto que la PAC había quedado a salvo: los productos cubiertos por OCMs con exacciones variables quedaron fuera de todo compromiso<sup>67</sup>.

En la Ronda Tokyo (1973-1979), EEUU adoptó una postura más agresiva hacia la CE y ésta, por su parte, respondió con el compromiso explícito de no revisar la PAC. La discusión de la Ronda Kennedy se reprodujo con mayor virulencia: mientras los americanos querían negociar la agricultura según los procedimientos normales del GATT, junto a los productos industriales, los europeos trataban de aislar este sector de los demás para garantizar así la inviolabilidad de la PAC. Esto respondía a una diferencia fundamental de planteamiento: el objetivo de EEUU era la expansión de los mercados a fin de aprovechar su ventaja comparativa, frente al objetivo de la CE de buscar la estabilidad en los intercambios comerciales mediante una suerte de arreglo o reparto del mercado<sup>68</sup>.

Al igual que en la Ronda Kennedy, EEUU terminó aceptando en 1975 la creación de un grupo negociador especial para la agricultura. Sin embargo, las concepciones opuestas sobre las cuestiones que tenía que discutir este grupo impidió que se comenzara a negociar hasta 1977: EEUU seguía insistiendo en que el grupo especial debía conseguir resultados análogos a los de las negociaciones sobre productos industriales<sup>69</sup>. En noviembre de 1976 se celebran elecciones presidenciales en EEUU y sale elegido Jimmy Carter. La nueva administración demócrata adopta una postura más pragmática que la de su predecesora republicana. En agricultura, los nuevos negociadores no se muestran demasiado preocupados por la liberalización. El 11 de julio de 1977, en una reunión decisiva entre los representantes comerciales de EEUU y la CE, se llega a una solución de compromiso para finalizar la Ronda Tokyo. El acuerdo resulta posible gracias a que EEUU abandona sus exigencias en agricultura: se decide negociar producto por producto (como en la Ronda Kennedy), sin aplicar la fórmula suiza de reducción arancelaria (Cap.1/4). La CE, a cambio, acepta el calendario americano y garantiza su cooperación en la fase final.

Entre 1977 y 1979 EEUU y la CE llegan a algunos acuerdos bilaterales. Así, por

<sup>67</sup> Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy* pp.289-293.

<sup>68</sup> GATT, *Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Tokyo* (Ginebra: GATT, 1979), p.25.

<sup>69</sup> Aquí sigo la exposición de Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, pp. 164-167.

ejemplo, EEUU amplía su cuota de queso y la CE crea una cuota de vacuno de alta calidad con un arancel muy bajo<sup>70</sup>. En el plano multilateral, se aprueban unos códigos sobre lácteos y vacuno, aunque no van más allá del intercambio de información sobre la marcha de los mercados y de recomendaciones de política comercial sin ningún poder vinculante. También se alcanza un entendimiento sobre granos, aunque en rigor se firma en el Consejo Internacional del Trigo y no en la Ronda Uruguay.

Tal vez la mejor muestra del poco alcance de las negociaciones agrícolas sea el texto final convenido:

Se recomienda a las PARTES CONTRATANTES que sigan desarrollando una activa cooperación en el sector agrario dentro de un marco consultivo apropiado. Se recomienda por tanto a las PARTES CONTRATANTES que se elabore lo antes posible la definición de ese marco y de sus tareas<sup>71</sup>.

La Comunidad había vuelto a salirse con la suya, en el sentido de que las ambiciones liberalizadoras de EEUU toparon con la realidad de la PAC sin poder modificarla. Las negociaciones habían fracasado para los americanos en cuanto que la PAC había quedado a salvo. El texto reproducido, escueto y sin contenido alguno, lo pone claramente de manifiesto.

En la Ronda Uruguay la agricultura sí fue objeto de auténticas negociaciones. Aunque la CE trató de evitar que se metiera a la PAC de por medio, EEUU consiguió esta vez que las políticas agrícolas se sometieran a la disciplina del GATT. Este cambio se debió en parte a que EEUU había aprendido de sus experiencias en anteriores rondas, de forma que en 1986 supo cómo presionar para dar la importancia debida a este sector. Pero creo que el principal factor a la hora de explicar la mayor flexibilidad de los europeos en este punto es la guerra de los subsidios de los primeros años ochenta. Sin duda, el círculo vicioso en el que se vieron envueltos EEUU y la CE exigía algún tipo de reforma de las políticas agrícolas. De ahí que se abriera la posibilidad de una negociación en profundidad en la Ronda Uruguay. En los dos capítulos siguientes describo esa negociación.

<sup>70</sup> Winham, *International Trade and the Tokyo Round*, p.249.

<sup>71</sup> GATT, *Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Tokyo*, p.181.

### CAPITULO III.

#### LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS DE LA RONDA URUGUAY, I: 1986-1990.

Este capítulo y el siguiente resumen con cierto detalle el curso de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay. A mi juicio, las negociaciones agrícolas se pueden dividir en tres fases. La primera va de septiembre de 1986, cuando comienza la Ronda Uruguay en Punta del Este, a julio de 1990. Esta fase queda cubierta en el presente capítulo. Se caracteriza por la discusión de asuntos esencialmente procedimentales: tipos de ayudas al sector agrícola que entrarán en las negociaciones, modos de organizar esos tipos de ayudas, distintos métodos de cálculo de las ayudas, formas de llevar a cabo las reformas que se consideren oportunas, etc. Es cierto que desde el primer momento los Estados Unidos presentan una propuesta 'numérica\*', es decir, con objetivos concretos y cuantificables, sobre todo porque en principio EEUU apuesta por la liberalización absoluta del mercado y por consiguiente puede ofrecer cifras: 100% de reducción de la ayuda en todas las áreas que afecten al comercio internacional. Pero como la Comunidad Europea no avanza ningún plan de reducción sustantiva de la ayuda hasta agosto de 1990, las negociaciones sólo pueden progresar en estos asuntos procedimentales. De ahí que en este capítulo me detenga justo antes de la primera propuesta numérica de la Comunidad, en julio de 1990.

La segunda y ía tercera fase de la Ronda se abordan en el próximo capítulo. La segunda fase consiste en la verdadera negociación sobre el alcance de las reformas a acordar. Se verá que la CE pretende en primer lugar conseguir un acuerdo dentro de los límites permitidos por la Política Agrícola Comunitaria. Como es bien sabido, esa estrategia culmina en el colapso de Bruselas de diciembre de 1990, donde se rompen las negociaciones. A partir de este momento se inicia el tortuoso proceso de reforma de la PAC, reforma que finalmente se aprueba en mayo de 1992. Una vez aprobada, la CE vuelve a repetir la estrategia anterior, es decir, buscar un acuerdo que resulte compatible con la nueva PAC, sólo que ahora con mayor éxito. Dicho acuerdo se firma en noviembre de 1992. Pero debido a la oposición francesa al mismo, se abre un complejo y largo proceso de ratificación que constituye la tercera fase de la ronda. En dicimebre de 1993, tras la introducción de ciertas modificaciones favorables a la Comunidad, se

aprueba definitivamente el acuerdo agrícola y se cierra la ronda de negociaciones.

El presente capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera, describo el nacimiento de la Ronda y trato de reproducir el clima de enfrontamiento entre EEUU y la CE mediante una breve exposición de las guerras agrícolas ocurridas a mediados de los ochenta. Después, en la sección más extensa, me centro en la primera etapa de esta primera fase, en la que las partes mantienen posiciones completamente extremas y no 'retroceden' hasta el bloqueo que se produce en Montreal en diciembre de 1988 con motivo de la Reunión a Medio Plazo, en la que estaba previsto que se hiciera balance de los dos primeros años de negociaciones. En la tercera sección me ocupo de cómo se modifican las posiciones de americanos y europeos a lo largo del año 1989, en lo que constituye la segunda etapa de esta primera fase. Finalmente, ofrezco un breve repaso de cómo el GATT trató de mediar entre las partes, aunque sin ningún resultado visible.

A fin de no alargar demasiado el capítulo, no he incluido explicaciones sobre el asunto más técnico de las negociaciones, a saber, la discusión sobre medidas globales de ayuda. El lector interesado puede encontrar este tipo de datos en el Apéndice 2. Asimismo, he suprimido cualquier referencia a los aspectos sanitarios por ser ésta una cuestión secundaria en la que no entraban en juego las divergencias de intereses entre europeos y americanos, salvo en ciertos conflictos puntuales como la llamada 'guerra de las hormonas'.

## *1. Los orígenes de la Ronda Uruguay y la Declaración de Punta del Este.*

### *1.1 La reunión del GATT de 1982.*

Los orígenes de la Ronda Uruguay pueden encontrarse en las iniciativas estadounidenses de cara a la 38 Sesión ministerial de las Partes Contratantes celebrada durante los días 24 al 29 de noviembre de 1982. EEUU quería superar los principales puntos en los que la Ronda Tokyo había fracasado, como la agricultura, las salvaguardias y la creciente ineffectividad del GATT para tratar con la tendencia marcadamente proteccionista de las políticas comerciales. Al mismo tiempo, EEUU quería introducir nuevas áreas dentro de la competencia del GATT.

La reunión ministerial fue un fracaso por varias razones<sup>1</sup>. Se convocó muy poco tiempo después de la finalización de la ronda anterior. Además, se actuó con precipitación al convocar la reunión sin precisar el objetivo de la misma. Por otro lado, cada parte tuvo libertad para incluir sus propias preocupaciones, con lo que se configuró un programa tan ambicioso como el

<sup>1</sup> Véase P.Low, 'The GATT System in Transition: the Relevance of 'Traditional' Issues', *Ensaio 1*, Pontificia Universidade Católica, Rio de Janeiro, Sep. 1990, pp. 10-14; y P.Low, *Trading Free. The GATT and U.S. Trade Policy* (New York: Twentieth Century Fund Press, 1993), pp. 190-206.

que se aprobaría en 1986 para toda la Ronda Uruguay. A esto hay que añadir las serias diferencias que separaban en el área de servicios a EEUU de países del Tercer Mundo como Irán o Brasil, o en la agricultura a EEUU y la CE.

El exceso de voluntarismo norteamericano se tradujo en la imposibilidad de avanzar significativamente durante la reunión ministerial en ninguno de los puntos sustantivos. La amplitud de temas llevaba a pensar que era necesario revisar el GATT en su totalidad y la dificultad de los mismos, junto con la evidente falta de voluntad política de muchos países, sólo ayudaba a resaltar el estado de desorden de la economía internacional. Al final, se aprobó un bienintencionado Programa del GATT bianual cuyo objetivo consistía en llevar a la práctica los principios generales que se habían adoptado en la reunión ministerial.

Suele decirse que la explicación del aparente abandono americano del multilateralismo durante los años 80 debe buscarse en la insatisfacción producida por el fracaso de la reunión de 1982. La mayor importancia otorgada a pactos comerciales con otros países (como Israel, Canadá o más recientemente Méjico) y el énfasis dado por la administración Reagan a nuevas armas políticas de represalia comercial unilateral y de estímulo a las exportaciones (como la puesta en marcha del *Export Enhancement Program*), parecen indicar que efectivamente EEUU buscó alternativas ante la poca eficacia del GATT. Sin embargo, trataré de mostrar que, al menos en parte, EEUU utilizó sus amenazas de abandonar el multilateralismo para obligar al resto de los países a negociar en una ronda del GATT los nuevos aspectos del comercio. Podrá comprobarse que las represalias unilaterales se han utilizado como un medio de compensar la ventaja en poder negociador que tiene la CE en virtud de su peculiar estructura institucional (véase Cap. V/3.2.2).

A pesar de su fracaso en términos sustantivos, la reunión de 1982 generó una cierta inercia negociadora que ayudaría a articular las ideas que luego constituyeron la base de la Ronda Uruguay. La propia falta de éxito de la reunión sirvió para convencer a muchos del peligroso estado de debilidad del GATT y, consecuentemente, de la necesidad de iniciar una ronda negociadora que abordara lo que no se pudo resolver en 1982. De este modo, los trabajos iniciados bajo el Programa del GATT acabaron sirviendo en algunos casos como inspiración del texto de la Declaración de Punta del Este de septiembre de 1986<sup>2</sup>.

Tal vez el ejemplo más claro, y más pertinente aquí, sea el de la agricultura. Entre los objetivos generales incluidos en el documento aprobado por los ministros se encontraba el

<sup>2</sup> Véase el capítulo 'The Uruguay Round -Its Genesis and Launch', incluido en AA.VV., *Trade Policies for a Better Future: the 'Leulwiler Report', the GATT and the Uruguay Round* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987), 137-144.

propósito de someter este sector a las reglas multilaterales del GATT, mejorar el acceso a los mercados, y disciplinar la competencia en las exportaciones. Lo más significativo fue la inclusión de referencias explícitas a la necesidad tanto de eliminar los subsidios a la exportación como de revisar las excepciones consentidas a los principios del GATT<sup>3</sup>. Lo primero afectaba sin duda a algunos elementos esenciales de la PAC, mientras que lo segundo hacía referencia a la excepción de que disfrutaba EEUU en varios productos desde 1955. La mención a los subsidios a la exportación fue sin duda un gran avance dadas las reticencias europeas, con Francia a la cabeza.

El resultado del Programa del GATT en agricultura fue la aprobación de un documento en la 40 Reunión de las Partes Contratantes el 27 de noviembre de 1984, justo dos años después de la reunión de 1982<sup>4</sup>. El hecho de que se trabajara sin ninguna convicción sobre las posibilidades de realizar las recomendaciones acordadas permitió que las conclusiones que al final se aprobaron fueran más lejas que las propuestas negociadas en las fases preparatorias de la Ronda. De otro modo no tiene explicación que Francia se opusiera rotundamente a sugerencias mucho menos comprometedoras y sin embargo no vetara el presente documento. De acuerdo con el mismo, la base de futuras negociaciones tendría que articularse en dos ejes o dimensiones:

1) el refuerzo de las reglas del GATT para controlar las restricciones cuantitativas y medidas de efectos similares (exacciones variables, precios mínimos de importación, restricciones voluntarias de las exportaciones, aranceles no consolidados...) que dificulten las importaciones y exportaciones de productos agrícolas;

2) en relación a los subsidios, incluyendo los subsidios a la exportación, la creación de nuevas disciplinas en primer lugar y después una prohibición general de los mismos, aunque en el texto se admite que habrá excepciones en este punto.

Se insiste además en la importancia de aumentar la transparencia de las actuales políticas agrícolas como paso previo a su reforma. Según se podrá comprobar a continuación, se encuentran aquí los elementos esenciales que se incluyeron en el apartado agrícola de la Declaración de Punta del Este. Pero antes de centrarnos en la agricultura, es preciso explicar cómo se decidió finalmente iniciar la Ronda Uruguay.

Al margen de la evolución del Programa del GATT, el fracaso de la reunión de 1982 convenció a muchos de que era necesario organizar una nueva ronda negociadora. Las primeras

<sup>3</sup> El documento aprobado en 1982 aparece en *BISD*, 29 Supplement, Ginebra, Marzo 1983, 9-23. Véanse especialmente las p.11 y las pp. 16-17.

<sup>4</sup> El documento se encuentra en *BISD*, 31 Supplement, Ginebra, Marzo 1985, 10-12.

indicaciones al respecto provinieron de Japón<sup>5</sup>. EEUU aprovechó la sugerencia japonesa para convertirse en el principal promotor de la ronda. Casi al mismo tiempo, Arthur Dunkel, Director General del GATT, encargó a un grupo de prestigiosos expertos que elaboraran un informe sobre el estado del comercio mundial y sus posibles mejoras. El resultado de este grupo de trabajo lo publicó el GATT en marzo de 1985 bajo el nombre de 'Informe Leutwiler' y solicitaba a los gobiernos, entre otras muchas cosas, la celebración de una nueva ronda multilateral<sup>6</sup>.

Los países industrializados tardaron poco en ser convencidos, aunque con importantes resistencias en algunos casos. El Consejo de Ministros de la CE hizo su primera declaración oficial al respecto en la reunión de los días 17-21 de marzo de 1985, pero sólo dos meses después Francia no parecía todavía resuelta a apoyar el proceso negociador. En la reunión de los siete grandes en Bonn durante los días 2-4 de mayo, Mitterand respondió con una clara negativa a las preguntas de Reagan sobre el apoyo francés a una nueva ronda. De acuerdo con las explicaciones dadas por la entonces Ministra de Comercio, Edith Cresson, la CE no podía comprometerse a una nueva ronda sin antes determinar los problemas que era necesario resolver. Cresson consideraba imprescindible que los americanos y japoneses aceptaran como problemas comerciales más urgentes el superávit japonés y las fluctuaciones monetarias (sobre todo la del dólar). No deja de ser curioso que no mencionara la agricultura<sup>7</sup>.

Las aguas volvieron a su cauce en la reunión informal de ministros de comercio celebrada en Estocolmo durante los días 9 y 10 de junio de 1985<sup>8</sup>. Hubo acuerdo entre todos los países asistentes en preparar para finales de julio listas con los asuntos que se querían negociar. Posteriormente, esas listas serían analizadas en una reunión del GATT en septiembre y a la vista de los progresos hechos se decidiría comenzar los preparativos de la ronda. Se esperaba que el principal motivo de conflicto fuera la inclusión de los servicios, una iniciativa americana a la que se venían negando en rotundo Brasil y la India como representantes oficiosos de un buen número

<sup>5</sup> Low, *Trading Free. The GATT and U.S. Trade Policy*, p.206.

<sup>6</sup> Véase GATT, *Trade Policies for a Better Future. Proposals for Action* (Ginebra: GATT, Marzo 1985), p.47. Posteriormente, se publicó un libro en el que se incluía el Informe Leutwiler así como contribuciones particulares de alguno de los integrantes del grupo de trabajo: AA.VV., *Trade Policies for a Better Future: the 'Leutwiler Report', the GATT and the Uruguay Round* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987).

<sup>7</sup> Edith Cresson, 'French Attitude to a New GATT Round', *The World Economy*, Vol. 8, No. 3 (1985), 317-319. Cresson no hacía más que repetir los puntos esenciales de la declaración del Consejo de Ministros de Marzo de 1985, sólo que omitiendo la referencia a la agricultura. Véase nota 10.

<sup>8</sup> En este punto sigo la detallada descripción de A.Oxley, *The Challenge of Free Trade* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1990), pp. 132-137.

de países del Tercer Mundo. Sin embargo, en Estocolmo los ministros de estos dos países no opusieron mayor resistencia. Las cosas se complicaron notablemente cuando el gobierno brasileño se desmarcó de las concesiones hechas por su ministro de comercio, indicando su total oposición a que los servicios fueran objeto de las nuevas negociaciones. Ante el oscuro cariz que cobraban los acontecimientos, EEUU intervino rompiendo una de las tradiciones más antiguas del GATT, a saber, la toma de decisiones por consenso. Asegurándose previamente de que tenía los apoyos suficientes para conseguir una mayoría de 2/3 (le apoyaban los estados industrializados, incluida la CE, así como algunos países del sureste asiático y los gobiernos latinoamericanos exportadores), forzó un voto en la reunión del GATT de septiembre. La propuesta salió adelante y se creó un Comité Preparatorio dirigido por el propio Dunkel que se encargara de organizar el inicio de la ronda, cuyo nacimiento se fijó para el 15 de septiembre de 1986. Poco antes de esa fecha, en la reunión de Tokyo del grupo de los Siete Grandes, los dignatarios de los países más poderosos dieron un importante apoyo político a este proceso asegurando su voluntad de sacar adelante una nueva ronda caracterizada por sus ambiciosos objetivos.

### *1.2. Las guerras agrícolas en la preparación de la Ronda.*

La liberalización de la agricultura en el GATT era para EEUU la cuestión más urgente y la más importante. EEUU fue el país que más presionó para que los asuntos agrícolas tuvieran un lugar destacado dentro de la Ronda Uruguay. La actividad de la OCDE contribuyó también a concienciar a las partes de la necesidad de introducir un elemento de racionalidad en las políticas agrícolas. Desde 1982 este organismo venía alertando del despilfarro en la asignación de recursos agrícolas<sup>9</sup>. Mediante dos instrumentos de medida conocidos como Equivalente del Subsidio al Productor (ESP) y Equivalente del Subsidio al Consumidor (ESC), la OCDE fue año tras año mostrando la cuantía de las transferencias de consumidores e impuestos al sector agrícola en diferentes países (véase Apéndice 2). Sin embargo, la CE, a pesar de los acuciantes problemas presupuestarios generados por su peculiar política agrícola, siguió una estrategia completamente defensiva. Aunque aceptaba, al igual que había hecho en anteriores rondas, que la agricultura fuese motivo de discusión, la CE lanzó desde el principio la advertencia de que la PAC era intocable. En la primera comunicación oficial del Consejo de Ministros de marzo de 1985 se afirmaba que "los objetivos y mecanismos fundamentales de la PAC, tanto internos como externos, no se pondrán en cuestión", sin perjuicio de que una nueva ronda negociadora pudiera

<sup>9</sup> Véase esp. el Cap.IV de OCDE, *Problems of Agricultural Trade* (Paris: OCDE, 1982).

reforzar las reglas que gobiernan el comercio agrícola mundial<sup>10</sup>. En el detallado análisis preparado por el Comité Económico y Social de la CE sobre las perspectivas de la nueva ronda, se adelantaban los puntos que constituyeron la posición de la CE en las primeras etapas de las negociaciones<sup>11</sup>:

-la agricultura será un asunto más en las negociaciones y el progreso que se haga en agricultura dependerá del progreso que se vaya haciendo en otras áreas;

-la PAC es legítima dentro del GATT y no puede ser objeto de discusión;

-la CE es el segundo exportador mundial y debe mantener esa posición en el mercado internacional;

-el objetivo de las negociaciones será el de reforzar las reglas del GATT y coordinar las políticas agrícolas (por ejemplo mediante un reparto del mercado mundial en el que a la CE se le reconozcan sus derechos exportadores);

-la mejor manera de reducir los subsidios es mediante un control o congelación de los precios agrícolas, como ha decidido la CE para la campaña 1986/87.

Claramente, se trata de un programa de mínimos en el que el abanico de posibles reformas de las políticas agrícolas se reduce al de los mecanismos compatibles con la PAC, como el control de los precios. Esta postura entraba en conflicto directo con los objetivos americanos, mucho más ambiciosos.

Las diferencias entre ambas partes no se quedaban en palabras. En realidad, al mismo tiempo que en el Comité Preparatorio del GATT se discutía la organización de la nueva ronda y el texto de la declaración inicial, EEUU y la CE estaban inmersos en otro tipo de negociaciones que interfirieron en buena medida con la marcha del GATT. Me refiero a las guerras comerciales agrícolas que tuvieron lugar durante los años 85 y 86. Esas guerras se utilizaron por un lado para presentar la nueva ronda como algo inevitable si se quería detener una escalada en los enfrentamientos, y por otro lado para ganar posiciones negociadoras en torno al punto de mayor fricción entre ambas partes, el desmantelamiento de la PAC.

La Ronda Uruguay, en efecto, nació en un clima de 'guerra comercial' entre ambas partes motivado por la llamada 'guerra del espagueti', también conocida como 'guerra de la pasta', y por los conflictos derivados de la ampliación de la CE el 1 de marzo de 1986. Ambos contenciosos afectaron sensiblemente las negociaciones preparatorias de la nueva Ronda y dejaron

<sup>0</sup> La declaración del Consejo del 21 de Marzo se reproduce en *Bull. EC.* 3-1985, 58-59.

<sup>1</sup> Comité Económico y Social, *GATT. Towards a new Round* (Luxemburgo, 1986), pp.15-16 y 39-41.

clara la necesidad de introducir un cierto grado de orden en los intercambios agrícolas.

La guerra del espagueti fue sobre todo consecuencia de la política preferencial que la CE ha mantenido hacia algunos productos mediterráneos, y muy en especial los cítricos, en los siguientes países: Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Siria, Turquía, Chipre, Malta y Yugoslavia. Según EEUU, este trato preferencial dañaba injustamente los intereses de sus productores en Florida y en California. El grupo especial del GATT creado a tal efecto concluyó en febrero de 1985 que ía CE debía compensar a EEUU, pero los europeos rechazaron tal dictamen. EEUU decidió imponer unilateralmente medidas de represalia, eligiendo la pasta europea, producto que recibía unas restituciones a la exportación también consideradas injustificadas por otro grupo especial de 1983<sup>12</sup>. Al elevar el arancel original de la pasta de un 25% a un 40%, los americanos presionaban al mismo tiempo en dos frentes distintos, la política de exportaciones y los sistemas preferenciales comunitarios. Los europeos, por su parte, respondieron con la elevación de los aranceles aplicados a los limones y las nueces. Los americanos entonces dieron de plazo hasta el 31 de julio de 1986 para que la CE ofreciera compensaciones acordes con las reglas del GATT: en caso de que no fuera así, se amenazaba con una nueva escalada en la imposición de represalias. Y ello a tan sólo 45 días del inicio de la Ronda Uruguay.

Poco antes de agotar ese plazo, el Consejo de Ministros de Agricultura ratifica la oferta negociadora del Comisario Agrícola Frans Andriessen por la que la CE se compromete a reducir sus aranceles al pomelo, cacahuets y ciruelas pasas a cambio de que EEUU haga algunas concesiones a los quesos y aceites mediterráneos y se comprometa a no cuestionar las preferencias mediterráneas de la CE. Tras dos semanas de conversaciones, se llega a un acuerdo el 11 de agosto en el que se resuelven las diferencias sobre los cítricos pero se mantiene el conflicto sobre la pasta, otorgándose un periodo de un año (hasta el 1 de julio de 1987) para acabar definitivamente con el problema.

El acuerdo de los cítricos se aproximaba bastante a las tesis de Andriessen<sup>13</sup>: la Comunidad aceptaba mejorar el acceso de los cítricos americanos y reducir sus aranceles a los frutos secos; a cambio, EEUU se comprometía a no utilizar el art. XXIV del GATT para cuestionar la política mediterránea de la CE y ofrecía diversas concesiones a productos agrícolas

<sup>12</sup> Véase T.García Azcárate, 'Las difíciles relaciones comerciales agrarias entre USA y la CE', *BEICE*, No. 2058, 10-16 Noviembre 1986, 3743-6.

<sup>13</sup> El acuerdo se reproduce en L.V.Barceló y J.M.García Alvarez-Coque, *El futuro de la política agrícola común y la economía española* (Madrid: Mundi-Prensa, 1987), pp.231-235.

propios del sur de Europa. La validez del acuerdo quedó pendiente sin embargo de que se llegara a una solución en el asunto de los subsidios a la exportación de la pasta.

El plazo inicial del 31 de julio en la guerra del espagueti coincidió en el tiempo con otro plazo impuesto por EEUU a propósito de la ampliación de la CE<sup>14</sup>. Como se ha visto en Cap.1/3, el art. XXIV/6 del GATT establece que la creación o ampliación de uniones aduaneras debe acompañarse de negociaciones en las que se compense de posibles daños a las terceras partes. Con motivo de la entrada de España y Portugal en la Comunidad, los estadounidenses reclamaron el desmantelamiento de las cuotas portuguesas a las oleaginosas y la reducción de los nuevos aranceles españoles para el maíz y el sorgo, dos productos utilizados en la fabricación de piensos. Los portugueses, al mantener sus cuotas originales y aplicar las exigencias de la preferencia comunitaria, desviaban el efecto de sus restricciones hacia terceros países, y muy en especial hacia Estados Unidos. La administración Reagan, presionada por varios grupos de interés agrícolas, exige la eliminación de las cuotas y protesta por la obligación contraída por Portugal de adquirir un 15.5% de sus importaciones cerealistas en la CE. Igualmente, protesta por la introducción de la exacción variable comunitaria al sorgo y maíz españoles, exacción superior al arancel original del 20% para estos productos.

A principios de abril de 1986 el Presidente Ronald Reagan anuncia las represalias por un valor total de 1000\$ millones. De esa cantidad, 624\$ millones de represalia corresponden al maíz y sorgo españoles y se llevarán a efecto a partir del 1 de julio. Los aranceles correspondientes al caso de Portugal se anuncian para el 15 de mayo (*AE*, No. 1178, 4 abril 1986). Los europeos ofrecen diálogo y el 2 de mayo se inician negociaciones en el seno del GATT según el art. XXIV/6. No obstante, la CE anuncia oficiosamente a su vez contra-represalias a productos americanos muy delicados, como los sustitutivos de los cereales, y añade que la agresividad del Presidente Reagan no favorece las posibilidades de organizar una nueva ronda comercial. Reagan no titubea y en plena escalada verbal declara, de conformidad con algunas de sus obsesiones más personales, que los países europeos son 'los terroristas del comercio agrícola'.

Tras sucesivas amenazas y contra-amenazas durante mayo y junio, la CE y EEUU llegan a un acuerdo ciertamente favorable para los europeos. Este acuerdo resulta de cierto interés para

<sup>14</sup> Un análisis detallado puede encontrarse en J.Odell y M.Matzinger, 'European Community Enlargement and the United States', en R.S.Walters (ed.), *Talking Trade. U.S. Policy in International Perspective* (Boulder: Westview Press, 1993), 135-158. J.Odell tiene un estudio más teórico: 'International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987', en P.Evans, H.K.Jacobson y R.D.Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993), 233-264.

entender las estrategias iniciales ante la Ronda Uruguay. En esencia, los puntos principales son<sup>15</sup>:

(i) las dos partes reconocen que es importante para el inicio de una nueva ronda que las negociaciones del Art. XXIV/6 lleguen a buen término y se consiga crear un clima de confianza.

(ii) la CE se compromete, ante la imposibilidad de finalizar las negociaciones antes del 1 de julio, a tomar ciertas medidas transitorias que satisfagan a EEUU y *que no entren en conflicto con la PAC* o con el régimen transitorio español. El acuerdo definitivo se firmará antes del 31 de diciembre de 1986.

(iii) las dos partes se comprometen a no aplicar las sanciones anunciadas.

(iv) la Comunidad vigilará la marcha de las importaciones españolas de maíz, sorgo, gluten y algunos otros productos, y si comprueba que durante un cierto periodo de tiempo son inferiores a las 234.000 toneladas mensuales, entonces reducirá la exacción variable de estos productos en los otros once países miembros de forma que aumenten las exportaciones americanas.

Tanto la guerra de la pasta como las conversaciones del Art. XXIV/6 permiten sacar algunas conclusiones sobre las estrategias americana y europea. En primer lugar, parece claro que EEUU convirtió los conflictos agrícolas en 'guerras comerciales' con el objeto de presionar en la mayor medida posible la PAC de cara a las futuras negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay. La CE, por su parte, respondió a los ataques americanos intentando evitar que los mecanismos básicos de la PAC, y sobre todo la política de ayudas a las exportaciones, se vieran involucradas en este conflicto, de modo que quedaran al margen de las nuevas negociaciones. Con otras palabras, en el terreno de los hechos EEUU y la CE replicaron las posturas que discutían formalmente de cara a la nueva ronda.

En el caso de la guerra del espagueti, no hubo acuerdo antes de la Ronda precisamente en lo que toca a los subsidios a la exportación de la pasta, el punto más sensible de la PAC: los europeos se mantuvieron aquí firmes. Pero aunque EEUU no consiguió que la CE cediera en este punto, la tregua pactada, al coincidir en el tiempo con la nueva ronda, obligaba a discutir las políticas exportadoras en el marco de dichas negociaciones. En el caso de la ampliación de la Comunidad, parece evidente que los americanos intentaron utilizar el conflicto para presionar a los europeos de cara a la discusión de la PAC en la nueva ronda. En ambos casos, el conflicto sirvió para que EEUU dejara clara su resolución de eliminar el proteccionismo agrario europeo y para que la CE advirtiera que la PAC era intocable.

<sup>15</sup> El texto del acuerdo aparece en *ÁE*, No. 1191, 4 Julio 1986.

### 1.3. La reunión de Punta del Este.

Las tensiones de los enfrentamientos comerciales entre EEUU y la CE se transmitieron con facilidad a las negociaciones previas a la reunión de Punta del Este. Así, por ejemplo, en la misma reunión del Consejo de Ministros comunitarios de junio de 1986 donde se anuncian las represalias europeas en la disputa por la ampliación, el Consejo fija su postura sobre el papel de la agricultura en la nueva ronda con mucha más precisión que en marzo de 1985, insistiendo en que no se deben discutir políticas específicas, sino que se debe abordar el asunto globalmente, creando un sólo mecanismo del GATT que cubra todo el sector y permita cierta flexibilidad en la reforma agrícola. Por tanto, aunque los europeos aceptan que se discutan los efectos de la PAC, se niegan a discutir políticas concretas por separado. Cuando en las reuniones de Ginebra del mes siguiente los americanos intentan arrancar un compromiso de eliminación a los subsidios a la exportación, los europeos rechazan categóricamente la propuesta.

Dentro de la CE, Francia mantenía (y ha mantenido hasta hoy) la posición más intransigente con respecto al asunto de las exportaciones. Gracias al apoyo obtenido de otros países miembros, como Irlanda, Grecia y España, los franceses consiguieron bloquear en un principio tanto las propuestas iniciales preparadas por EEUU, Australia y otros países sobre el texto que definía los objetivos de la Ronda (propuestas en las que se propugnaba la eliminación gradual de los instrumentos proteccionistas y muy en especial de los subsidios a la exportación) como el texto de compromiso elaborado por Colombia y Suiza y apoyado por otros 45 países, en el que se suprimía la referencia a la eliminación de los subsidios a la exportación, aunque se mencionaba en dos ocasiones la necesidad de reformar los mismos<sup>16</sup>.

Los europeos no recibieron sólo presiones de EEUU para aceptar una liberalización más radical, sino también del llamado grupo Cairns, una heterogénea coalición de países exportadores de productos agrícolas unida únicamente por su interés en un mercado agrario internacional sin trabas. El grupo se constituyó justo mientras se discutía el texto de Punta del Este, durante los días 25-27 de agosto, en Cairns, Australia, con la asistencia de ministros de los siguientes estados: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay<sup>17</sup>. En la declaración ministerial

<sup>6</sup> Véase AE, No. 1195, 1 Agosto 1986. Un análisis detallado aparece en Oxley, *The Challenge of Free Trade*, pp. 137-144.

<sup>7</sup> Desgraciadamente, por motivos de espacio no podré analizar el interesante papel mediador desempeñado por el grupo Cairns a la hora de desbloquear los puntos muertos a los que llegaron en varias ocasiones EEUU y la CE. A este respecto, remito a los siguientes trabajos: R. A.Higgot y A.F.Cooper, 'Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of trade negotiations', *International*

aprobada esos días, el grupo Cairns apoya la posición estadounidense, anuncia su compromiso con el libre comercio agrícola y advierte que una nueva ronda que no resuelva los problemas profundos de la agricultura no tendrá ningún valor. Además, se refiere explícitamente a la gran importancia que las cuestiones agrícolas deben ocupar en la declaración de Punta del Este<sup>18</sup>.

Durante los días 6 y 7 de septiembre se reúnen en la ciudad portuguesa de Sintra ministros de EEUU, Canadá y Japón, junto con el Comisario europeo de asuntos exteriores, para tratar de encontrar una salida al bloqueo francés del texto que se ha de adoptar en la reunión de Punta del Este. Aunque no se llega a ningún acuerdo, queda claro que EEUU y el grupo Cairns, a través de Canadá, tratan de dar la mayor importancia al asunto agrícola, mientras que los europeos intentan restarle cualquier protagonismo frente a los otros capítulos de las negociaciones. El Comisario europeo de Asuntos Exteriores, William De Clerq, insiste en que el texto propuesto por Colombia y Suiza no sirve por distinguir políticas específicas en lugar de abordar la agricultura en su globalidad. Por su parte, el representante comercial de EEUU (el USTR) Clayton Yeutter, amenaza con abandonar la reunión de Punta del Este si no se incluyen referencias a los subsidios a la exportación y se reconoce claramente la necesidad de establecer plazos temporales para llevar a cabo la reforma de las políticas agrarias. La Comunidad intenta resolver el bloqueo creado con la presentación de un nuevo texto en el que se satisface la exigencia norteamericana de hacer referencia a plazos concretos a acordar, pero la política exportadora continúa ausente. Finalmente, y tras largas discusiones en la reunión ministerial de Punta del Este que se inicia el 15 de septiembre, se llega a un acuerdo basado en el texto inicial de compromiso defendido por Colombia y Suiza en el que se mencionan políticas específicas, pero la obligación de reducir las medidas proteccionistas se expresa del modo más vago posible, sin resolver por tanto la disputa de fondo acerca de si el objetivo de la Ronda era la liberalización de la agricultura o sólo su regulación. Creo que no es en absoluto casual que en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay de 20 de septiembre de 1986, mediante la que se iniciaba oficialmente la nueva sesión de negociaciones, la declaración de objetivos sobre la agricultura fuera la más extensa en comparación con la de los otros grupos negociadores. Debe también tenerse en cuenta que a causa de la agricultura y los servicios, la Ronda Uruguay ha sido la primera en donde el texto de la declaración de apertura ha tenido que ser discutido sobre la

*Organization* 44, 4, 1990, 589-632; y R.Tyers, 'The Cairns Group Perspective', en K.A.Ingersent, A.J.Rayner, R.C.Hine (eds.), *Agriculture in the Uruguay Round* (New York: St.Martin's Press, 1994), 88-109.

<sup>18</sup> Véase 'Ministerial Meeting of Fair Traders in Agriculture. Cairns, Australia, August 1986', incluido como Apéndice 5 en S.Golt, *The GATT Negotiations 1986-1990: Origins, Issues & Prospects* (Londres: British North American Committee, 1988).

marcha por los ministros de comercio. A continuación reproduzco el fragmento más importante del texto en lo que toca a la agricultura:

Las negociaciones tendrán por finalidad lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz, tomando en cuenta los principios generales por los que se regirán las negociaciones mediante:

i) la mejora del acceso al mercado a través, en particular, de la reducción de los obstáculos a las importaciones.

ii) la mejora del clima de la competencia a través de una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios, con inclusión de la reducción gradual de sus efectos negativos y el tratamiento de sus causas<sup>19</sup>.

Mientras que en otros sectores menos conflictivos el objetivo suele expresarse como la 'total' liberalización, en la agricultura, según se ve en la primera línea, el objetivo es más modesto, una 'mayor' liberalización. Igualmente, en los dos puntos reproducidos se habla sólo de 'mejorar' antes que de 'eliminar' los obstáculos al libre comercio<sup>20</sup>. En cuanto a los subsidios a las exportaciones, hay en el párrafo inicial una mención a la competencia en las exportaciones, pero a cambio el objetivo de reducción de las políticas agrarias proteccionistas queda ciertamente difuminado en el último párrafo reproducido, donde sólo se establece el compromiso de reducir los 'efectos negativos' de las políticas agrícolas. De esta forma, aunque la CE concedía la posibilidad de discutir todos los aspectos de la PAC, no se comprometía en absoluto a su eventual desmantelamiento, en contra de lo que pretendían EEUU y el grupo Cairns. No obstante, los observadores reconocieron que el hecho mismo de que la PAC pudiera formar parte de la agenda de futuras negociaciones era un hito histórico en el GATT. Parece que la CE, al tener que enfrentarse en Punta del Este no sólo a EEUU, sino también a los países integrantes de Cairns, ablandó algo su posición, pues la declaración final se puede considerar más ambiciosa que algunos borradores anteriormente bloqueados por la Comunidad. Pero una cosa era admitir la discusión sobre la PAC y otra muy distinta su reforma.

## *2. De Punta del Este, 1986 a la Revisión a Medio Plazo, 1989: las fases previas de la negociación.*

En la reunión de Punta del Este se decide, entre otras muchas cosas, la estructura

<sup>9</sup> *BISD*, 33th Supplement, Ginebra 1987, p.24.

<sup>20</sup> Un análisis más exhaustivo de las diferencias en los diversos sectores puede encontrarse en R.Dolzer, 'The Philosophy of the Declaration of Punta del Este', en T.Oppermann y J.Molsberger (eds.), *A New GATT for the Nineties and Europe 1992* (Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991), 33-53.

organizativa que tendrá la Ronda Uruguay, así como su duración. Se establece un plazo de cuatro años, por lo que la Ronda debería finalizar hacia finales de 1990. La autoridad máxima reside en el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), Comité que cuando convenga se reunirá con carácter ministerial. El CNC se encarga de coordinar e impulsar los dos grupos negociadores que se crean, así como las labores de statu quo y desmantelamiento del Órgano de Vigilancia (lo que en la jerga del GATT se llama *standstill* y *rollback*). Desde el inicio de las negociaciones todas las partes se comprometen a 'congelar' sus medidas proteccionistas y a reducir o eliminar todas aquéllas que resulten incompatibles con el Acuerdo. De esta manera, se intenta evitar que los países traten de mejorar su posición negociadora, es decir, que aumenten sus obstáculos comerciales con el propósito de poder presentar luego como concesiones lo que no es más que la supresión de esas medidas.

Los dos grupos que se forman son el Grupo de Negociaciones sobre Mercancías (GNM) y el Grupo de Negociaciones sobre Servicios (GNS). A efectos jurídicos, el GNS no es propiamente parte del GATT, sino que más bien tiene lugar en su seno y según sus procedimientos: por eso el acuerdo sobre servicios lo suscriben los ministros y no las partes contratantes<sup>21</sup>. En cuanto al GNM, se acuerda en una reunión en Ginebra el 28 de enero de 1987 su división en 14 Grupos de Negociación (*BISD*, 33, p.36):

- GN1: Aranceles
- GN2: Medidas no arancelarias
- GN3: Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales
- GN4: Textiles y vestido
- GN5: Agricultura
- GN6: Productos tropicales
- GN7: Artículos del acuerdo general
- GN8: Acuerdos de las NCM
- GN9: Salvaguardias
- GN10: Subvenciones y medidas compensatorias
- GNU: Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas
- GN12: Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
- GN13: Solución de diferencias
- GN14: Funcionamiento del sistema del GATT.

Cada uno de estos grupos negocia independientemente de los demás y tiene su propio presidente. El presidente del GN5 hasta 1991 fue el holandés Aart de Zeeuw. En la misma reunión de enero de 1987 se decide el Plan de Negociación de los 14 GNs. La primera reunión se fija para los días 16-18 de febrero de 1987.

<sup>21</sup> Golt, *The GATT Negotiations. 1986-1990*, p. 18.

### *2.1. La primera propuesta de Estados Unidos.*

El inicio de las conversaciones en febrero se vio precedido por un rebrote del contencioso sobre la aplicación de la CE. Como se recordará, EEUU y la CE habían acordado un aplazamiento del problema hasta el 31 de diciembre de 1986. Las negociaciones previas a esa fecha no habían acercado a las partes y EEUU seguía reclamando que España importara una cierta cantidad de maíz anual. El 1 de enero de 1987 EEUU hace pública una lista de productos europeos a los que se les aplicará un arancel del 200% por valor de 200\$ millones a partir del 30 de enero. Esta lista afectaba sobre todo a las exportaciones de Francia, el país más reticente a cualquier tipo de concesión a los americanos. En respuesta, De Clerq sugiere la posibilidad de imponer trabas al gluten por valor de 395\$ millones y al arroz por valor de 7\$ millones. Los funcionarios de Ginebra ven con preocupación cómo el conflicto, a medida que se alarga, puede interferir con las primeras negociaciones agrícolas del GATT planeadas para el 16 de febrero, pero durante la noche del 29 al 30 de enero se llega a un acuerdo en virtud del cual España se compromete a importar anualmente dos millones de toneladas de maíz y 300.000 toneladas de sorgo, en ambos casos de países no comunitarios (en diciembre EEUU reclamaba 2.800.000 toneladas y la CE ofrecía 1.600.000). Para ello, se pondrán en marcha cuotas en las que la exacción variable aplicada a estos productos sea más reducida que en el resto de la CE. El compromiso resulta válido hasta el 31 de diciembre de 1990<sup>22</sup>.

Una vez aclarada la diferencia, tienen lugar las primeras reuniones de la fase inicial sobre agricultura. En la primera de ellas (16-18 de febrero de 1987), las partes se limitan a señalar algunos de los problemas más básicos y a recalcar la importancia de que se notifiquen las medidas proteccionistas en vigor. La delegación americana pide que las negociaciones agrícolas vayan más rápido que el resto, de forma que se pueda llegar a un compromiso final en la mitad de la Ronda, a mediados de 1988. Durante los días 5 y 6 de mayo vuelve a reunirse el GN5 y las diferencias comienzan a hacerse más visibles. Un grupo de países (EEUU, Grupo Cairns) aborda el problema mediante un análisis producto-por-producto, mientras que otro (encabezado por la CE) prefiere hablar en términos mucho más generales. Japón sigue reclamando que la agricultura tenga una condición especial dentro del GATT.

El GN5 empieza realmente a discutir en serio tras la presentación de la oferta estadounidense los días 6 y 7 de julio. EEUU, al adelantarse a todos los demás, quiso dejar claro el gran interés que tenía en la agricultura y, lo que es más importante, trató de que su propuesta

<sup>22</sup> Véase *AE*, No. 1220, 30 Enero 1987; *BEICE*, No. 2072, 16-22 Febrero 1987, 605-609. Este acuerdo se ha ido prorrogando y continúa en vigor.

de una eliminación total de las ayudas a la agricultura fuera el punto de referencia de las discusiones. En concreto, la oferta de EEUU se puede resumir así<sup>23</sup>:

1. Objetivos:

- Subvenciones agrícolas que afecten al comercio: eliminación en 10 años. -
- Subvenciones a la exportación: eliminación en 10 años. -Barreras a la importación: eliminación en 10 años.

2. Ejecución: las negociaciones que permitan realizar los anteriores objetivos deberán llevarse a cabo en dos bandas.

En la primera se ha de determinar el instrumento que se utilice para medir las ayudas, así como los ámbitos en que se aplique dicho instrumento. EEUU propone que se adopte el Equivalente de Subvención al Productor (ESP) de la OCDE como instrumento de medida del apoyo recibido por los agricultores (véase Apéndice 2). El ESP se utilizará en relación a:

-las políticas de sostenimiento de precios: cuotas a la importación, impuestos variables, precios mínimos de importación, aranceles, subvenciones a la exportación, ayudas a los organismos de comercialización, etc.

-las políticas de sostenimiento de las rentas: pagos compensatorios, pagos por almacenamiento, pagos por superficie cultivada, etc.

-otras ayudas: seguros subvencionados a las cosechas, créditos a las explotaciones, subvenciones para la compra de combustible y fertilizantes, inversiones estructurales, programas de comercialización, etc.

Quedarán exentos de su contabilización en el ESP los pagos directos no vinculados a la producción y los programas de ayuda en casos de emergencia, tanto nacionales como internacionales.

La segunda banda de negociaciones consistirá en acordar cómo los cambios anteriores se introducirán en cada país y cómo afectarán a las actuales políticas agrícolas. Curiosamente, en este primer documento EEUU acepta que las reformas encaminadas a la liberalización que se hayan adoptado desde el inicio de la Ronda Uruguay se puedan considerar como crédito, es decir, que se tendrán en cuenta a la hora de calcular las reducciones aceptadas. En el curso de las negociaciones se verá que uno de los principales puntos de disputa entre la CE y EEUU fue precisamente el de la pretensión comunitaria de incluir como crédito las tímidas reformas de la PAC iniciadas en 1984 (véase Cap.II/1.2).

<sup>23</sup> Documento MTN.GNG/NG5/W/14. Se reproduce íntegramente en *BIE* 87/6, 126-130.

La posición inicial de EEUU ha sido criticada en ocasiones por su radicalismo y su falta de credibilidad. Una oferta que contemplaba la eliminación de *todos* los subsidios a la agricultura no resultaba creíble por la sencilla razón de que EEUU tenía demasiados compromisos adquiridos con grupos agrícolas como para deshacerse de ellos por las buenas. Nadie creía que el Congreso pudiera admitir una resolución tan tajante del problema agrario. En consecuencia, la CE no tenía porqué sentirse presionada mientras los americanos no propusieran un plan más 'serio'. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la administración Reagan creía sinceramente en este y otros planes de liberalización total (véase Cap.V/1) y que la propuesta de EEUU no se dirigía únicamente a las partes negociadoras en Ginebra: era igualmente un mensaje a los agricultores americanos y sus grupos de presión. Como habrá oportunidad de ver en el Cap.VI/2.3.1, Estados Unidos se sirvió de la Ronda Uruguay para doblegar los intereses agrícolas domésticos.

La reacción de la CE fue de total escepticismo (*AE*, No. 1243, 10 julio 1987). El Director de la DGVI, Guy Legras, señaló que la propuesta americana suponía ir mucho más lejos en agricultura que en industria o servicios, sin tener en cuenta la imposibilidad de desproteger la agricultura y sin comprender la importancia de este sector para la sociedad, sector que difícilmente sobreviviría sin cierto grado de ayuda. Además, Legras subrayó las diferencias entre los agricultores europeos y americanos comparando la media europea de 69 propiedades por cada 1000 hectáreas frente a las 4 propiedades de media americana, diferencias que hacían imposible considerar igual la agricultura en la CE que en EEUU.

## 2.2. *La primera propuesta de la Comunidad Europea.*

La propuesta comunitaria presentada en el GN5 los días 26 y 27 de octubre resulta mucho más 'filosófica' que la de EEUU<sup>24</sup>. El texto se inicia con algunas consideraciones generales sobre los males que afectan a la agricultura mundial, destacando entre todos ellos el desajuste entre la oferta y la demanda: el remedio a este problema pasa antes por una coordinación de las políticas (algo semejante a un reparto de cuotas en el mercado mundial) que por una reducción de los apoyos concedidos en virtud de esas políticas. La propuesta resulta extremadamente vaga, pues no avanza las intenciones comunitarias o, mejor dicho, las avanza en cuanto que no revela ningún plan a largo plazo. Los únicos planes concretos refieren sólo a las medidas urgentes. La CE distingue dos etapas en las negociaciones. En la primera, se habla de medidas urgentes contra la inestabilidad del mercado mundial y de medidas encaminadas a ajustar la oferta a la demanda

<sup>24</sup> Documento MTN.GNG/NG5/W/20. Se reproduce en *BIE* 87/6, 139-144.

mediante la reducción de los excedentes:

-medidas de urgencia: (i) disciplina de precios para los cereales y compromisos puntuales sobre los sustitutivos de los cereales; (ii) disciplina que reduzca las cantidades de azúcar puestas en el mercado; (iii) extensión de la disciplina del Acuerdo Internacional de Productos Lácteos firmado por algunos países en la Ronda Tokyo a todas las partes del GATT<sup>25</sup>.

-medidas de ajuste de oferta y demanda: compromisos sobre reducción del sistema de ayudas. La propuesta no es demasiado concreta en este punto, pero subraya que cualesquiera que sean los acuerdos al respecto, las medidas unilaterales de liberalización emprendidas a partir de 1984 contarán en las negociaciones multilaterales como crédito (se descontarán de las reducciones comprometidas). Se justifica la elección de la campaña 1984/5 por ser la inmediata anterior a la decisión de iniciar la nueva ronda, aunque en realidad se escoge ese año para poder incluir en el crédito el sistema de cuotas a la producción de lácteos iniciado en 1984 (Cap.II/1.2).

En cuanto a la segunda etapa, la de medidas a largo plazo, se habla de la necesidad de una reducción 'significativa' en las ayudas internas a la agricultura que vendría acompañada por un reajuste de las ayudas a la protección exterior (acceso a mercados y subvenciones a la exportación). El texto es lo suficientemente ambiguo como para ser interpretado en el sentido de que se propondrá una reducción tanto a las ayudas internas como a las externas o en el sentido de que la reducción de las ayudas internas tendrá como consecuencia inevitable una cierta disminución de las ayudas externas. A tenor de las siguientes propuestas de la CE, parece que la segunda interpretación es la correcta. De cualquier modo, las medidas a largo plazo irán acompañadas de ayudas directas a los agricultores como compensación por los sacrificios hechos.

Finalmente, la propuesta sugiere que como instrumento para las negociaciones se adopte un derivado del ESP de la OCDE que tenga en cuenta sólo las ayudas que verdaderamente afecten al comercio y sea sensible a las fluctuaciones de los precios mundiales y de los tipos de cambio (véase Apéndice 2). Gran parte de las discusiones técnicas de 1988-89 se centraron en el análisis de las diversas medidas globales de ayuda posibles.

La propuesta de la Comunidad resulta bastante diferente de la de Estados Unidos. En primer lugar, no es todavía una propuesta negociadora, sino que se trata más bien de un documento de reflexión sobre cómo se deberían llevar a cabo las negociaciones. Frente a las prisas de EEUU, la CE no presenta una oferta detallada hasta finales de 1990. Además, por lo

<sup>25</sup> En 1985 los Estados Unidos se habían retirado de este acuerdo ante la exigencia europea de conseguir una excepción al precio mínimo acordado con objeto de deshacerse de un excedente de 300.000 toneladas de manteca a precios muy bajos. Como represalia, EEUU aumentó sus exportaciones subvencionadas de leche en polvo. Véase *AE*, No. 1280, 31 Marzo 1988.

poco que se deja ver en el texto, la CE intenta minimizar las consecuencias de una reforma de las políticas agrarias. Para ello, insiste en las medidas a corto plazo; exige la concesión del crédito y elige como año base el más favorable posible para la PAC; introduce elementos discrecionales en el instrumento negociador; y no se define sobre la posibilidad de ir más allá de las ayudas internas en la reforma a largo plazo. No hay duda de que la clara intención del texto era la de neutralizar la propuesta americana y dejar clara la falta de voluntad europea en una reforma que pudiera hacer peligrar la PAC.

Esto es especialmente evidente en las medidas a corto plazo, centradas en los cereales, el azúcar y los productos lácteos, donde la CE proponía un sistema de coordinación de estos mercados más bien que una reducción coordinada de las ayudas. El objetivo era estabilizar los mercados mediante un acuerdo entre EEUU y la CE que beneficiara a ambas partes. Así, Andriessen declara que para evitar una guerra suicida de subsidios a la exportación es necesario que los americanos concedan a la Comunidad su cuota de exportación de cereales, alrededor de un 15% del mercado mundial (*AE*, No. 1256, 9 octubre 1987). Aunque los periodistas exageraron un tanto al atribuir a la CE la pretensión de establecer un cartel mundial de exportadores de cereales, lo cierto es que los europeos creían que los problemas agrícolas podían resolverse mediante la simple coordinación de las 'externalidades negativas' de sus políticas domésticas.

EEUU reaccionó muy negativamente a la propuesta comunitaria, juzgando que ni siquiera constituía un punto de partida para posibles negociaciones futuras. Además, el hecho de que entre las medidas a corto plazo sobre cereales se mencionaran los "compromisos correspondientes para sus sustitutivos" provocó una inmediata protesta de los americanos, pues eso suponía revisar las consolidaciones obtenidas en la Ronda Dillon<sup>26</sup>. De cualquier modo, EEUU se negó a discutir las medidas a corto plazo sugeridas por la CE en tanto ésta no ofreciera una propuesta concreta a largo plazo.

### 2,3, *Hacia la 'Revisión a Medio Plazo'* (Mid-Term Review).

El 14 de diciembre de 1987 se juntan el GNM, el GNS y el CNC para discutir la celebración de una reunión que a la mitad de la Ronda. El objetivo de la reunión sería el de revisar el trabajo realizado hasta el momento y establecer a partir de ahí un plan que permitiese

<sup>26</sup> Aunque el Consejero Agrícola de la CE en Washington, Derwent Renshaw, trató de quitar importancia a este extremo escudándose en la vaguedad del texto comunitario (*AE*, No. 1259, 30 Oct. 1987), los acontecimientos posteriores darían la razón a los americanos, pues una de las obsesiones de los europeos en las negociaciones ha sido la de compensar cualquier concesión en los cereales con una cláusula de re-equilibrio o contrapeso (*rebalancing*) que permita el control del acceso de los sustitutivos de los cereales.

la finalización de las negociaciones en 1990. Este procedimiento fue una innovación en las rondas del GATT. Se acepta el ofrecimiento de Montreal (Canadá) como sede de la reunión para los primeros días de diciembre de 1988. La iniciativa se debió al USTR Clayton Yeutter, quien a comienzos de 1987 había comenzado a convencer de su plan a Dunkel así como a Canadá, Japón y la CE<sup>27</sup>.

Las negociaciones agrícolas de Ginebra entran a partir de ese momento en una fase de baja actividad. Tras la resistencia de los europeos a ser más precisos en sus propuestas, las discusiones se centran sobre todo en aspectos técnicos. Así, se presentan diversas propuestas sobre la posible fórmula de medida global de ayuda y ante la complejidad del asunto se crea un Comité de Expertos que discuta este punto (*NUR* 14, 26 Feb. 1988, p.5). El Presidente de este Comité expone un primer informe durante la sesión de los días 20 y 21 de abril, en la que siguen presentándose propuestas agrícolas de diversos países (*NUR* 16, 31 mayo 1988, p.2). En la siguiente reunión, celebrada durante los días 9 y 10 de junio, la CE da a conocer medidas a corto plazo que sean complementarias a las medidas de urgencia defendidas sin mucho éxito en febrero. Se trata de congelar el apoyo a seis sectores (cereales, arroz, azúcar, oleaginosas, lácteos y vacuno) a los niveles de ayuda de 1984, utilizando provisionalmente el ESP de la OCDE. Sin embargo, EEUU se niega a discutir sobre este tipo de medidas mientras que la CE siga sin detallar sus planes a largo plazo.

La casi nula evolución de las negociaciones en Ginebra durante la primera mitad de 1988 se debe en buena medida a la incapacidad de EEUU y la CE de acercar sus posiciones. EEUU se mantiene firme en su 'propuesta cero', mientras que la CE sigue sin definirse sobre sus planes a largo plazo e insiste en que la reforma de los estabilizadores debe ser considerada como una muestra de liberalización unilateral, de forma que es EEUU quien ha de igualar los esfuerzos comunitarios y no al revés.

Es justamente en este periodo de las negociaciones cuando comienzan las hostilidades sobre las oleaginosas, uno de los contenciosos más complejos y más importantes para el desarrollo de las negociaciones (la historia completa de este enfrentamiento aparece en el Cap.IV/3.1). El 16 de diciembre de 1987 la ASA, acogiendo a la Cláusula 301 de la *Trade Act* americana, había protestado ante el gobierno de EEUU por el injusto tratamiento de las exportaciones a la CE a causa de el régimen de protección europeo a las semillas oleaginosas. Tras infructuosas conversaciones bilaterales con la Comunidad, EEUU traslada el problema al

<sup>27</sup> Véase Oxley, *The Challenge of Free Trade*, pp. 157-159.

GATT y solicita en abril de 1988 la creación de un grupo de expertos: en principio la Comisión acepta, pero Francia veta la propuesta. Sin embargo, Dunkel no acepta el veto por considerar que la CE debe decidir como un sólo miembro. El Consejo del GATT acuerda la creación de un grupo especial en junio<sup>28</sup>. No obstante, la CE pone sucesivas objeciones al mandato y composición del grupo y consigue retrasar sus trabajos hasta junio de 1989.

Este no era el único motivo de preocupación para la CE, que se sentía insatisfecha además de por el ataque a la política de apoyo a las oleaginosas, (i) por la negativa de EEUU a negociar medidas a corto plazo mientras la CE no presentara su plan a largo plazo, (ii) por las reducciones en el programa americano de retirada de tierras (según EEUU, se trataba de una reducción circunstancial originada por la sequía sufrida), y (iii) por el anunciado incremento del programa de subsidios a la exportación de EEUU. A modo de contraataque, la CE decidió iniciar consultas con EEUU bajo el art.XXIII/1 del GATT acerca de la excepción americana de 1955 al azúcar (AE No. 1290, 10 junio 1988). No es de extrañar que ante esta creciente hostilidad mutua, la reunión en Toronto de los Siete Grandes el fin de semana del 18 y 19 de junio de 1988 no sirviera para mejorar las cosas en absoluto: en la declaración final europeos y japoneses consiguen que se vuelva a recordar que la reforma de la agricultura ha de tener en cuenta los aspectos sociales de este sector, así como su importancia para la seguridad alimenticia de cada país. Con otras palabras, europeos y japoneses se las arreglan para seguir considerando el sector agrícola como un sector 'excepcional' y estratégico.

EEUU consiguió introducir más presión en los negociadores comunitarios con la aprobación el 23 de agosto de la *Trade Act* de 1988. Aunque el borrador final resulta mucho menos proteccionista que las versiones iniciales, la ley refuerza los instrumentos unilaterales de represalia. Además, permite al gobierno la imposición de castigos a partir de 1990 (sólo en caso de que las negociaciones del GATT no avancen lo suficiente) mediante la concesión de créditos blandos a los cereales, la soja y los productos de alimentación animal<sup>29</sup>. Por último, la dotación del programa de apoyo a las exportaciones pasa de 1500 millones de dolares a 2500. Estos

<sup>28</sup> Véase A.Murphy, *The European Community and the International Trading System. Vol. II: The European Community and the Uruguay Round*, CEPS Paper 48, 1990, p.23 y p.123.

<sup>29</sup> Esta cláusula no llegó a ponerse en funcionamiento. Sin embargo, reaparece en la ley de 1990 sobre reducción del déficit, en la que se establece que si el 30 de junio de 1992 no se ha llegado a un acuerdo en la Ronda Uruguay, el presupuesto agrícola aumentaría automáticamente en 1000\$ millones. El subsecretario de la USDA, R.Crowder, anunció el 1 de abril de 1992 que EEUU llevaría a efecto esta cláusula procediendo a la ampliación presupuestaria (véase AE 3 abril 1992). Algunos confundieron esta cláusula con el anuncio de Bush en la campaña electoral de 1992 de aumentar en esa misma cantidad el *Expon Enhancement Program*. Así sucede por ejemplo en A.Bonet, 'La Ronda Uruguay del GATT: situación actual y perspectivas de conclusión', *BEICE* N° 2344, 2-8 nov. 1992, 3364-3369 y en la propia *Agra Europe*: véase p.ej. AE 4 sept. 1992.

objetivos estaban destinados a aumentar el poder negociador de los americanos: con esas armas, éstos podían presionar mucho más eficazmente las políticas europeas. El gobierno francés declara que la ley resulta inaceptable y el representante de la CE en Ginebra, Tran Van Tinh, protesta oficialmente en el Consejo del GATT del mes de septiembre.

En este clima de hostilidad, EEUU y la CE no presentan sus propuestas concretas para la Revisión a Medio Plazo hasta los días 11 al 14 de octubre, dentro de las sesiones del GN5. El plan de Estados Unidos para la reunión consiste en conseguir que los Ministros de Comercio aprueben los puntos genéricos de su propuesta de 1987 basados en la total eliminación de los apoyos a la agricultura. Además, y por primera vez, EEUU sugiere que los planes de reducción de las barreras no arancelarias se lleven a cabo mediante el uso de la 'arancelización', es decir, la conversión de dichas barreras en equivalentes arancelarios, de forma que la reducción de las mismas sea fácilmente medible. Solicita que los planes concretos de reducción de estos nuevos aranceles se presenten antes de enero de 1990 (*NUR* No.20, 4 Nov. 1988). Un mes después, en la reunión del GN5 de los días 14 y 15 de noviembre, los americanos terminan de perfilar su postura. Su objetivo consiste en que se acuerden los siguientes principios rectores del marco negociador en el que se finalizará la Ronda:

(i) reforma de las políticas agrarias a fin de que resulten compatibles con las nuevas reglas del GATT (incluyendo la desaparición de cualesquiera excepciones), reglas que comenzarán a discutirse a partir de enero de 1989;

(ii) eliminación de todas las medidas que protección que afecten al comercio;

(iii) presentación antes de enero de 1990 de planes concretos de cada una de las partes acerca de las reformas de las políticas domésticas que permitirán cumplir con los dos principios anteriores (*NUR*, Nos. 20 y 21, 4 y 30 Nov. 1988).

Este plan negociador, que no se desvía nada de la opción cero, contrasta con la posición defensiva de la CE, que tampoco se aleja de su propuesta de 1987. La Comunidad insiste en medidas a corto plazo que en la práctica sólo suponen el mantenimiento del statu quo. En esencia, propone que las partes apliquen el instrumento de medida presentado por la CE, la Unidad de Medida de Ayuda (UMA), tomando como base de referencia el año 1984 (véase Apéndice 2). Una vez calculado el apoyo que cada parte concede, en la segunda fase de las negociaciones (es decir, tras la Revisión a Medio Plazo) se discutiría la cuantía de la reducción de la UMA. Esa reducción tendría lugar a lo largo de cinco años y afectaría a los cereales, el arroz, el azúcar, las oleaginosas, los lácteos y la carne de vaca y ternera.

En un documento confidencial de la Comisión, se revela que la CE intentará justificar su

postura agarrándose a la declaración de Punta del Este, en la que no se mencionaba, ni se daba a entender, el compromiso de *eliminar* las ayudas a la agricultura. De hecho, en el Consejo de Ministros de Agricultura en el que se aprueba la posición de la CE de cara a la Revisión a Medio Plazo, se destacan cuatro puntos: (i) la CE no ha modificado su compromiso con la declaración de Punta del Este; (ii) la Revisión a Medio Plazo sólo es un paso intermedio en unas negociaciones que finalizarán en 1990; (iii) la CE ya ha hecho grandes esfuerzos gracias a la reforma de la PAC; y (iv) las medidas a corto plazo se pueden considerar cumplidas en virtud de la introducción de los estabilizadores, mientras que las medidas a largo plazo serán objeto de discusión en la segunda fase de las negociaciones. En este Consejo el ministro francés declara que la CE no debe aceptar reforma alguna que resulte incompatible con la reforma de la PAC y que por tanto no debería ni siquiera acceder a utilizar una medida global de ayuda (AE No. 1313, 18 Nov. 1988). En la última semana de noviembre, Andriessen apunta algunos elementos de mayor flexibilidad, como una cierta disposición a reducir en 1990 los niveles de ayuda por debajo del nivel de 1984, aunque siempre y cuando se midan esas ayudas con el instrumento propuesto por la CE. Pero se trata de concesiones mínimas absolutamente insuficientes para hacer converger las posiciones enfrentadas (AE No. 1315, 2 Dic. 1988).

No cabe duda de que tanto EEUU como la CE, en vez de intentar suavizar sus posiciones de partida para conseguir algún avance en la Revisión a Medio Plazo, mantuvieron una actitud por completo inflexible. Puesto que se suponía que esta Reunión determinaría la marcha de las negociaciones en los dos años restantes, haber hecho concesiones unilateralmente habría sido utilizado por la otra parte para desequilibrar en su favor la organización de las negociaciones. Más bien, parece que las dos partes intentaron ponerse a prueba, esto es, intentaron averiguar hasta dónde podían llegar con sus respectivas posiciones radicales. Hay que tener en cuenta que nos hallamos todavía en las etapas primeras de la negociación, donde es preciso llegar a un acuerdo inicial sobre lo que es materia de discusión y lo que no lo es. El único incentivo para hacer concesiones en estas etapas iniciales puede ser el de un bloqueo de las negociaciones, pero en la medida en que ese bloqueo aun no se había producido, EEUU y la CE actuaron razonablemente en su intento de neutralizar las iniciativas del contrario. La Revisión de Montreal fue el primer bloqueo de la Ronda Uruguay.

#### 2.4. *El fracaso de Montreal y el compromiso de Ginebra.*

Pocos días antes de la Revisión a Medio Plazo, que se celebró durante los días 5-9 de diciembre de 1988, los americanos amenazan con abandonar Montreal si no se consigue un

acuerdo en agricultura. Los europeos, por su parte, advierten que si EEUU no renuncia a la opción cero, no se producirá avance alguno. Cuando finalmente se reúnen las partes, las conversaciones pronto se atascan en la agricultura. Tal y como se había previsto, EEUU pide el desmantelamiento de la PAC. Los americanos argumentan que ésta es la condición principal para que ellos dejen de subvencionar sus excedentes en el mercado mundial. Por descontado, la CE se niega en rotundo a sacrificar siquiera parcialmente la PAC.

Aunque se cuenta que en una de las sesiones Clayton Yeutter estuvo negociando con un diccionario en la mano mientras trataba de encontrar un término sinónimo de 'eliminación' que resultara aceptable a los representantes europeos, todos tuvieron que reconocer que las diferencias no eran sólo semánticas (AE No. 1316, 9 diciembre 1988). La distancia que separaba a las partes seguía siendo prácticamente la misma que en septiembre de 1986. De hecho, algunos protagonistas directos de las negociaciones han relatado cómo los representantes europeos y americanos, ante la imposibilidad de llevar a cabo verdaderas negociaciones, perdieron el tiempo con discusiones sobre quién era más serio a la hora de discutir las reformas políticas<sup>30</sup>. Ante este fracaso, el Comisario De Clerq propuso que se firmara un texto con los progresos hechos en otras áreas, dejando para el futuro la continuación de las negociaciones agrícolas. Pero como esto resultaba inaceptable para los países del grupo Cairns, se decide prolongar un día más las conversaciones, hasta el Viernes 9 de diciembre, a pesar de que en un principio la fecha de clausura era el día 8. Las reuniones del Jueves son igualmente estériles. Los países latinoamericanos que integran el grupo Cairns, es decir, Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay, deciden vetar el texto de la reunión en tanto no se llegue a un acuerdo en agricultura. En consecuencia, al CNC no le queda más remedio que aplazar la Revisión a Medio Plazo hasta una nueva reunión en Ginebra cuya celebración se acuerda para la primera semana de abril de 1989. Hasta esa reunión, los resultados aprobados en Montreal son meramente provisionales.

Aunque la agricultura no era el único área donde las negociaciones se habían bloqueado, pues lo mismo ocurrió en textiles, salvaguardias y derechos de propiedad intelectual, el veto sólo se dio en agricultura a causa del enfado de los países mencionados. Se trataba de una señal clara mandada a los europeos en el sentido de que no podían seguir refugiándose en la globalidad de las negociaciones para retrasar o neutralizar el alcance de las reformas del comercio agrario. Por decirlo más técnicamente, el veto latinoamericano impedía a los europeos profundizar en su estrategia de ligar unas áreas negociadoras con otras (el fenómeno llamado en inglés *issue*

<sup>30</sup> Oxley, *The Challenge of Free Trade*, pp. 167-168.

*linkage*), de tal forma que la ausencia de concesiones agrícolas se compensase con mayores concesiones en otras áreas (véase Cap.V/1).

En el texto firmado en Montreal, las secciones dedicadas a estas cuatro áreas problemáticas no aparecen suscritas por los Ministros, sino que constituyen documentos elaborados por el Presidente del grupo negociador que corresponda. En el caso de la agricultura, de Zeeuw incluyó el informe que se había presentado a las partes como base de las negociaciones. A continuación analizo dicho informe<sup>31</sup>.

El documento del Presidente del GN5 define las alternativas ante las que han de decidir las partes. En el capítulo más importante, el del largo plazo, las cuestiones básicas son dos:

-decidir si el objetivo último es la eliminación o la reducción de las ayudas;

-decidir si la eliminación o reducción se debe llevar a cabo mediante negociaciones sobre políticas específicas o mediante negociaciones sobre algún tipo de medida global de apoyo (se deja abierta la posibilidad de que se use una combinación de ambos métodos). Al margen de lo que se acuerde con respecto a estas cuestiones básicas, se debe establecer un marco general para la reforma de las políticas agrícolas. En concreto, en el texto de de Zeeuw se propone que la reducción gradual de las medidas proteccionistas se articule en torno a tres puntos. Esta división se mantendrá ya hasta el final de la Ronda:

(i) acceso a las importaciones: todas las excepciones, ya sean legales o ilegales dentro del GATT, deben desaparecer; se han de imponer reglas que regulen el acceso de las importaciones, incluyendo niveles de acceso mínimos.

(ii) ayudas a las exportaciones: la ayuda presupuestaria directa a las exportaciones y los pagos compensatorios han de ser reducidos o eliminados.

(iii) ayuda interna: las medidas de apoyo a los precios y a las rentas han de ser más sensibles a las señales del mercado internacional.

En cuanto al corto plazo, se propone que las partes acuerden congelar el nivel de ayuda según un año base que queda sin definir y que como primer paso de los objetivos a largo plazo, se apruebe una reducción del apoyo global en 1990 en una cantidad que también queda sin definir. Estas medidas a corto plazo se podrán realizar o bien mediante una medida global de apoyo o bien según políticas específicas.

El documento del GN5 se limita por tanto a articular las opciones que se presentan ante las partes. No obstante, debe destacarse que la manera de organizar los diversos aspectos de las

<sup>31</sup> Se trata del documento MTN.GNG/16, incorporado en la Declaración Ministerial MTN.TNC/7(MIN). La Declaración se reproduce en *NUR* No. 23, 14 Diciembre 1988.

negociaciones se corresponde más o menos con la estructura de la propuesta de Cairns (y en menor medida con la propuesta norteamericana). La división en acceso de las importaciones, ayudas a las exportaciones y ayuda interna requiere por sí misma el abandono de las tesis más radicales sobre la globalidad defendidas por los franceses. De hecho, la única manera de avanzar en las negociaciones consistía en separar la variedad de políticas utilizadas y analizar en cada caso sus efectos, a fin de evitar que las partes, al tener plena discrecionalidad para ejecutar la reforma a su conveniencia, se zafen de realizar cambios en los sectores más proteccionistas de la agricultura.

El bloqueo de la Revisión a Medio Plazo señala el comienzo de una segunda etapa en esta primera fase preparatoria que afectará decisivamente a las negociaciones sustantivas sobre el grado de reducción de las políticas agrícolas. En primer lugar, queda claro para todos que la Ronda sólo podrá concluir con éxito si se alcanza un acuerdo en agricultura. El papel activo de los países del grupo Cairns, así como la estrategia agresiva de los Estados Unidos, demuestra a la CE que no se podrá repetir la experiencia de anteriores rondas, donde la agricultura quedaba finalmente al margen (véase Cap.II/4). En segundo lugar, la estructura de las negociaciones agrícolas se articula en torno a tres dimensiones (acceso a los mercados, competición en las exportaciones y ayuda interna) justo en este momento y esta articulación ya se mantendrá hasta el final. Por último, se produce una renovación en los negociadores americanos y europeos que durará más o menos hasta la firma del acuerdo de Blair House, en noviembre de 1992: a comienzos de 1989 Clayton Yeutter pasa a Secretario de Agricultura y su sustituto como USTR será Carla Hills (Edward Madigan sustituye a Yeutter en marzo de 1991); en la CE se da un movimiento inverso, pues Andriessen cambia de agricultura a asuntos exteriores y se nombra a un nuevo comisario agrícola, Ray MacSharry (véase Apéndice 3).

El primer gesto de flexibilización tras Montreal corresponde a los americanos. El representante de EEUU en el GATT, Michael Samuels, declara en febrero que su país está dispuesto a negociar medidas a corto plazo, algo a lo que se había negado hasta ahora a causa de la indefinición europea en los planes a largo plazo. Esta concesión no es gratuita, pues quita a la CE las excusas que tenía para no presentar dichos planes. Además, indica que EEUU está dispuesta a negociar aunque no se acepte el compromiso de eliminar todas las ayudas a la agricultura. Sin embargo, en las medidas a corto plazo las divergencias son también muy profundas. En la segunda mitad de febrero y en la primera de marzo tienen lugar sendos encuentros entre Hills y Yeutter por el lado americano, y Andriessen y MacSharry por el europeo. Los americanos quieren que la congelación del apoyo se haga examinando políticas específicas

y teniendo en cuenta los niveles de ayuda del momento; los europeos en cambio proponen de nuevo 1984 como año base y plantean la congelación en términos de su Unidad de Medida de Apoyo.

Los países del grupo Cairns, preocupados por una posible repetición del estancamiento de Montreal, anuncian el 22 de marzo que si la reunión de Ginebra no produce resultados concretos actuarán todavía con mayor decisión, dando a entender que no sólo los países latinoamericanos, sino toda la coalición abandonará las negociaciones (*AE* No. 1330, 23 marzo 1989). Ese mismo día Dunkel presenta un texto de compromiso en Ginebra. Por primera vez, se da tanto énfasis a las medidas a corto plazo como a los planes a largo, quizá porque Dunkel considerase que era posible lograr un acuerdo inicial en torno a estas medidas inmediatas, que se pueden resumir así: (i) congelación de las ayudas; (ii) mantenimiento de las cantidades importadas durante 1989 y 1990 al mismo nivel al menos que durante 1987 y 1988; (iii) prohibición de aumentar los subsidios a la exportación; y (iv) prohibición de aumentar los precios subvencionados y de disminuir las medidas de limitación de la producción (*AE* No.1331, 31 marzo 1989). Las propuestas son muy vagas, especialmente la primera, pues el desacuerdo de americanos y europeos no se refiere a si congelar o no, sino a cómo congelar. EEUU rechaza sobre todo la segunda parte de (iv) ya que implicaba desautorizar los cambios introducidos por el gobierno sobre la retirada de tierras como consecuencia de la sequía de 1988; la CE, por su parte, protesta por la congelación de subsidios a la exportación habida cuenta de que la mala cosecha de 1988 había llevado a niveles excepcionalmente bajos de estos subsidios.

En cuanto al largo plazo, el texto de Dunkel se orienta claramente hacia la postura comunitaria. En primer lugar, no se menciona en ninguna parte el objetivo de una completa eliminación de las ayudas, lo que en la práctica suponía un abandono de las pretensiones estadounidenses. Dunkel habla solamente de 'reducciones progresivas sustanciales'. En segundo lugar, se reconoce el derecho de crédito solicitado con tanta insistencia por los europeos: las reformas que se hayan ejecutado desde septiembre de 1986 se tendrán en cuenta a la hora de contabilizar las reducciones acordadas de la ayuda. Por otra parte, es muy significativo que tanto en la reunión de los Comisarios europeos como en la reunión del Comité 113<sup>32</sup>, las principales quejas sobre el texto de Dunkel se dirigen hacia las medidas a corto plazo, sin que se hable del largo plazo (*AE* No. 1331, 31 marzo 1989). Teniendo en cuenta que hasta el momento la CE había desestimado cualquier propuesta sobre el largo plazo, el silencio comunitario ha de

<sup>32</sup> El Comité 113 se encarga de la política comercial comunitaria y está formado por representantes de los estados miembros. Asiste a la Comisionen las negociaciones internacionales. Análisis su papel en Cap.V/3.2.1.

entenderse como una gran victoria de las tesis europeas: el hecho mismo de que la Comunidad no protestase indica ya que las propuestas de Dunkel eran satisfactorias.

Dado este desplazamiento del punto de partida hacia las posiciones de la CE, la reunión de Ginebra de los días 5 al 8 de abril (que a diferencia de la de Montreal no es de nivel ministerial) concluye con éxito la Revisión a Medio Plazo. Los acuerdos conseguidos en las cuatro áreas (agricultura, textiles, salvaguardias y derechos de propiedad intelectual) quedan incorporados al documento provisional elaborado en Montreal<sup>33</sup>. En el capítulo del largo plazo, se adopta la propuesta Dunkel y por consiguiente se reclaman 'reducciones sustantivas progresivas' entre las que se tendrá en cuenta el crédito de las reformas unilaterales. La medición de estas reducciones sigue abierta y, al igual que en el texto de Zeeuw, se contemplan tres posibilidades: negociación sobre políticas específicas, negociación sobre una medida global de ayuda, y una combinación de ambos métodos. Las partes habrán de presentar sus propuestas antes de diciembre de 1989 con vistas a lograr un acuerdo en 1990 y poder así iniciar su ejecución en 1991. Tales propuestas habrán de precisar (además de los planes concretos de reducción): el tipo de medida global de ayuda a utilizar, las nuevas reglas reforzadas del GATT sobre agricultura, y planes sobre la arancelización y las ayudas directas independientes de la producción.

Por ío que respecta a las medidas a corto plazo, el documento final resulta mucho menos ambicioso que el de Dunkel. Se acuerda solamente una congelación de las barreras a la importación en virtud de la cual se mantendrá durante los años 1989 y 1990 el mismo nivel de acceso que la media de los años 1987 y 1988, así corno una congelación de los precios subvencionados medida en la moneda de cada país. Como puede advertirse, ha desaparecido toda referencia tanto a los subsidios a la exportación como a los programas de reducción de tierras. En este caso, el acuerdo entre americanos y europeos se consiguió mediante un intercambio en la supresión de ciertas medidas del documento Dunkel.

En general, la Revisión a Medio Plazo constituye un importante éxito para los europeos: consiguen que los americanos olviden la eliminación completa de las ayudas; se deja abierta la posibilidad de que las reformas se realicen según una medida global de ayuda, de forma que se conserve un importante margen de autonomía para modificar los regimenes de ayuda de los diversos productos; y los subsidios a la exportación quedan fuera de las medidas a corto plazo.

<sup>33</sup> Los acuerdos en estas cuatro áreas aparecen como Documento MTN.TNC/9 en At/ft No.26, 12 Abril 1989.

### 3. Las propuestas de 1989.

Después de las tensiones de la reunión de Ginebra en abril, las negociaciones vuelven a entrar en una fase de baja actividad hasta el final del verano de 1989. Los americanos consideran que tras la concesión hecha al abandonar la opción cero, el turno es de los europeos, pero los negociadores comunitarios siguen mostrando una total falta de flexibilidad. De hecho, en algunos aspectos endurecen sus posiciones: es justamente durante 1989 cuando la CE presiona con más fuerza a favor de una cláusula de re-equilibrio o contrapeso en virtud de la cual las concesiones realizadas en el sector de los cereales se compensen con la introducción de medidas proteccionistas para sus sustitutivos (los sustitutivos entran libremente en la CE gracias a los acuerdos alcanzados en la Ronda Dillon). Según se vio anteriormente<sup>34</sup>, ya en la primera propuesta comunitaria figuraba entre las medidas a corto plazo una referencia a los sustitutivos que levantó indignación entre los americanos. Pero mientras entonces (octubre 1987) la CE negó que tuviera intención alguna de exigir tal cláusula, ahora (mayo 1989) el Director de la DGVI, Guy Legras, declara abiertamente que el re-equilibrio constituye una de las prioridades de la Comunidad.

Ante la rigidez de las partes, las negociaciones entre abril y julio se centran en cuestiones que podrían llamarse laterales. Así, los representantes americanos y europeos dedican su tiempo a contenciosos legales dentro y fuera del GATT. Es el caso, por ejemplo, de la polémica cláusula 301 de la *Trade Act* americana de 1988. Andriessen se reúne con Hills el 19 de mayo para evitar que la PAC figure en la lista de prácticas comerciales desleales de esta cláusula como consecuencia de las quejas de los agricultores norteamericanos sobre la protección de las oleaginosas en la CE. La ASA había protestado acogiéndose a la Cláusula 301 y C.Hills había llevado el asunto al GATT, pero se encontró con los obstáculos puestos por la Comunidad. Las quejas que siguen el procedimiento 301 ponen en marcha un plazo de 18 meses para llegar a alguna solución. Ese plazo vencía el 5 de julio de 1989. Andriessen, para evitar la imposición de represalias según la 301, ofrece a Hills desbloquear la formación de un grupo especial en el GATT sobre la soja (cuya aprobación, contra el veto inicial francés, se acordó en junio de 1988) y a cambio pide que los americanos admitan la formación de otro grupo especial sobre las excepciones al azúcar de 1955<sup>35</sup>. La USTR acepta y el 5 de julio, siguiendo el procedimiento de la 301, declara que los subsidios europeos a las oleaginosas son injustos. A partir de ese

<sup>34</sup> Véase la sección 2.2, nota 26.

<sup>35</sup> La historia del caso de las oleaginosas aparece en el Cap.IV/3.1.

momento, la ley da un plazo de seis meses para la imposición de sanciones. En virtud del acuerdo con Andriessen, Hills se compromete a esperar el veredicto siempre que aparezca antes de seis meses<sup>36</sup>.

Las negociaciones de la ronda se retoman en el GN5 durante los días 10-12 de julio. Pero se trata de una nueva reunión de carácter técnico y procedimental en la que las cuestiones de fondo no aparecen. EEUU desarrolla los planes sobre la arancelización que había propuesto poco antes del fracaso de Montreal y la CE, por su parte, refina su UMA a la vez que rechaza categóricamente la propuesta de la arancelización por considerar que amenaza uno de los elementos más básicos de la PAC, las exacciones variables, que serían sustituidas por aranceles fijos. Asimismo, continúa la discusión sobre la elección de años de referencia (*NUR* 30, 3 agosto 1989). La arancelización americana consistía, en esencia, en aplicar la siguiente fórmula (*AE* No. 1346, 14 Jul. 1989):

$$AE=[(PD-PM)/PM] \times 100$$

donde AE es el arancel equivalente de una barrera no arancelaria, PD el precio doméstico y PM el precio mundial. Cuanto más incrementa una barrera no arancelaria el PD, más alto habrá de ser el AE. Esta fórmula se aplica con facilidad a las cuotas y licencias de importación, pero no a las exacciones variables. Puesto que éstas se calculan según un precio umbral que normalmente es más alto que el PD, no se puede tomar como referencia el nivel medio de las exacciones variables; de ahí que sólo haya que considerar el PD resultante de la exacción variable. Por último, EEUU opina que el año base no puede ser un año afectado por interferencias climáticas como sequías o inundaciones, por lo que eligen 1987.

Para evitar que el ritmo de las negociaciones continué languideciendo, Dunkel propone en la reunión del CNC del 27 de julio un plan que permita finalizar la ronda en tres fases. En la primera, de septiembre a finales de 1989, las partes deberían fijar sus posiciones, así como iniciar conversaciones sobre posibles compromisos. Tales compromisos se profundizarían en la

<sup>36i</sup> En la sesión de las Partes Contratantes del GATT de los días 21-22 de junio tanto EEUU como la CE rompen la tradición de vetar los dictámenes negativos de los grupos especiales: se comunica oficialmente que el grupo especial creado por iniciativa chilena considera que las restricciones estacionales de importaciones de manzanas en la CE son incompatibles con el GATT; igualmente, la queja australiana sobre las nuevas cuotas al azúcar introducidas por EEUU en 1985 obtiene un veredicto favorable a Australia. Las dos superpotencias hubieron de aceptar tales fallos por una cuestión de credibilidad, pues no hubiese tenido mucho sentido desbloquear los dos grupos especiales al mismo tiempo que se ejercía el derecho de veto en los dictámenes desfavorables. Los documentos con los dictámenes aparecen en *BISD*, 36 Supplement, Ginebra 1990, pp.93-135 (manzanas en la CE) y pp. 331-345 (cuotas de azúcar en EEUU). La queja australiana es distinta a la europea. Australia protesta por la reducción de las cuotas de azúcar en 1985, reducción que se acompaña de una rebaja de los derechos arancelarios permitidos por la excepción de 1955 (Cap.II/4).

segunda fase, entre enero y agosto de 1990, en la que cada uno de los grupos negociadores llegaría a un acuerdo amplio. Finalmente, de agosto a diciembre habría tiempo suficiente para pulir los acuerdos de cada grupo y preparar los instrumentos legales necesarios para la declaración final de la ronda. El CNC, además, acepta el ofrecimiento comunitario de que sea Bruselas la sede donde se cierre la ronda. La última sesión negociadora habrá de tener lugar entre el 26 de noviembre y el 8 de diciembre de 1990 (*NÚR* 30, 3 agosto 1989).

Como consecuencia de este calendario, EEUU, la CE y el grupo Cairns presentan nuevas propuestas durante el otoño de 1989. Los inicios, sin embargo, no son muy esperanzadores. El 7 de septiembre se entrevistan Yeutter y MacSharry para suavizar las posiciones ante la elaboración de las nuevas propuestas. Pero MacSharry insiste, por un lado, en que los principios fundamentales de la PAC son intocables, y que por tanto la arancelización no resulta viable, y, por otro lado, en que el re-equilibrio ha de estar presente en el acuerdo final. En la reunión del GN5 durante los días 25 y 26 de septiembre, la CE presenta un documento sobre reglas y disciplinas del GATT en el que vuelve a mostrarse la escasa disposición de los europeos a hacer concesión alguna. En esencia, la CE defiende los siguientes puntos: (i) las negociaciones deben ser globales: es preciso que se comprenda la relación entre medidas internas y externas, pues una reducción de los subsidios domésticos producirá forzosamente una reducción de los subsidios a la exportación; (ii) los pagos compensatorios americanos, en tanto que medidas internas, deben ser reducidos; (iii) el sistema de exacciones variables ha de mantenerse; (iv) habrá una cláusula de re-equilibrio; y (v) la CE está dispuesta a reducir el apoyo global a la agricultura de los años 1986-1991 tomando como referencia el precio medio de los años 84-86 (*NUR* 31, 16 Oct. 1989; *AE* No. 1358, 6 Oct. 1989).

Los americanos, siguiendo el calendario de Dunkel, presentan en el GATT su oferta durante los días 25-26 de octubre. En cierto sentido, se trata de un retroceso con respecto a algunos de los compromisos adquiridos en la Revisión a Medio Plazo. Esta demostración de dureza era sin duda una respuesta a la actitud inflexible que venía mostrando la CE.

### *3.1. La segunda propuesta de Estados Unidos.*

El documento norteamericano se divide en tres secciones: acceso de las importaciones, competencia en las exportaciones y apoyo interno<sup>37</sup>:

#### I. Acceso de las importaciones.

<sup>37</sup> Documento MTN.GNG/NG5/W/118. Véase 'GATT Trade Liberalization: The U.S. Proposal', *Agricultural Information Bulletin of the USDA*, No. 596, Marzo 1990, 1-7.

Se abandona la fórmula original de la arancelización por un sistema de cuotas arancelarias<sup>38</sup>. Una vez convertidas las barreras no arancelarias en estas cuotas arancelarias, se procederá en un periodo de diez años (i) a la reducción del arancel a aplicar para cantidades superiores a la cuota hasta que dicho arancel quede consolidado en niveles mínimos o incluso a cero, y (ii) a la ampliación progresiva de las cuotas. El resultado final, obviamente, es el mismo que el de la arancelización y la posterior reducción continua del arancel. Ni las exacciones variables comunitarias ni las excepciones a las reglas del GATT (como la excepción americana de 1955) tendrán cabida en este nuevo marco. El primer paso consistirá en la congelación de las barreras no arancelarias y su conversión a cuotas arancelarias a partir del 1 de enero de 1991.

## II. Competencia en las exportaciones.

Los subsidios a la exportación quedarán eliminados en cinco años. Otro tipo de medidas, como la prohibición de exportaciones en casos de escasez, quedarán eliminadas a partir de 1991.

## III. Apoyo interno.

Se distinguen tres categorías: medidas que directamente quedarán prohibidas (caja roja), medidas que quedarán sujetas a nuevas disciplinas del GATT (caja ámbar) y medidas que se admitirán sin más (caja verde). Las primeras, las que se prohíban, deberán desaparecer en un plazo de 10 años. Se trata de todas aquellas que distorsionan el comercio en mayor grado: sobre todo los precios intervenidos y el apoyo a la renta ligado a la producción o a la distribución (aquí hubo acuerdo en considerar que entraban los pagos compensatorios americanos). En cuanto a las políticas que pueden continuar como hasta ahora, se incluyen las ayudas a la renta desligadas de la producción, los programas de conservación, la ayuda en caso de desastre, la ayuda humanitaria, programas de formación, programas de retirada de tierras, etc. Por último, las medidas que no se correspondan a ninguna de las anteriores categorías serán reguladas por nuevas reglas del GATT y se reducirán durante un periodo de 10 años en una cantidad a acordar mediante el uso de algún tipo de instrumento global de ayuda en la línea sugerida por la CE.

Como puede comprobarse fácilmente, se trata de una propuesta radical que se desvía del espíritu de compromiso del texto de Ginebra. En vez de abandono de la opción cero, tenemos que en acceso a las importaciones se mantiene la misma postura que en 1987; en competencia exportadora se endurece la propuesta con una reducción del plazo a sólo cinco años, dando a entender que los subsidios a la exportación son el principal objetivo americano; y en el apoyo interno hay una ligera relajación al admitir que la reducción de las medidas sujetas a nuevas

<sup>38</sup> Con una cuota arancelaria, se aplica un cierto arancel a la cantidad de producto especificada en la cuota: por encima de esa cantidad, el arancel aplicado es superior.

disciplinas del GATT no consista en su completa eliminación en diez años. Es a propósito de estas medidas donde se introduce una concesión a los europeos al defender la propuesta comunitaria de emplear una medida global de apoyo, aunque sólo para el ámbito de la ayuda interna. Por otra parte, la misma radicalidad de la propuesta hace que los pagos compensatorios americanos formen parte de las medidas que serán eliminadas, lo que, en cierto sentido, se entendió como una concesión a los argumentos europeos. Sin embargo, estas dos concesiones casi no representan nada para los europeos en comparación con las exigencias de liberalización.

EEUU no sólo endureció su postura dentro el GATT. Justo un mes antes, había anunciado la venta de 1,6 millones de toneladas de cereales dentro del *Export Enhancement Program* con el objetivo explícito de presionar a los europeos en el asunto de los subsidios a la exportación<sup>39</sup>. Como ya se ha visto en varias ocasiones, las acciones unilaterales de este tipo fueron una de las principales armas negociadoras de los americanos. Si este endurecimiento de la posición americana fue fruto de la inflexibilidad europea, parece que el efecto más inmediato fue el de reafirmar a los europeos en su tesis de que los americanos estaban yendo más allá de lo razonable y que por tanto no tenía sentido hacer concesión de ningún tipo. MacSharry se apresura a declarar que la nueva propuesta de EEUU supone un paso atrás en la marcha de las negociaciones y que se traiciona lo acordado en Ginebra en abril de ese mismo año, 1989. Dado este precedente, no es de extrañar que la propuesta comunitaria no ofreciera muchas novedades. Pero aparte de la propia dureza de EEUU, MacSharry ya había encontrado antes razones para no realizar demasiadas concesiones: el 20 de octubre declaraba en una conferencia que era justamente la rigidez total de la CE la que consiguió el 'gran éxito' de que los americanos abandonaran su opción cero. Parecía pensar que bastaba con seguir esperando para que los americanos hicieran nuevas concesiones. Lo más curioso es que el plan de MacSharry terminó más o menos dando los frutos esperados.

### 3.2. La segunda propuesta de la Comunidad Europea.

La CE presenta su propuesta de medidas a largo plazo durante la reunión del GN5 de los días 19 y 20 de diciembre. A la hora de elaborar el documento con los planes de negociación, la Comisión parecía dispuesta al menos a aceptar el principio genérico que inspiraba a los países liberalizadores, a saber, que las ayudas concedidas debe ser consecuencia de las fluctuaciones en

<sup>39</sup> Las acciones más espectaculares son la oferta de un millón de toneladas a Egipto a precios reducidos, la venta de 270.000 toneladas de trigo a China con un subsidio de \$10,95 por tonelada y la venta a Marruecos de 300.000 toneladas de trigo con un subsidio medio de \$8,5 por tonelada. Los datos completos se pueden consultar en AE No. 1359, 13 oct.

los precios, de forma que las políticas agrícolas queden ligadas efectivamente al mercado<sup>40</sup>. Sin embargo, Alemania cree que estas consideraciones pueden comprometer demasiado el futuro de la PAC y consigue su supresión en el Consejo de Ministros de Agricultura en el que se ha de ratificar el documento de la Comisión. Además, en la declaración del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores que acompaña al texto negociador se dice explícitamente que "el Consejo advierte que la Comisión actuará de forma tal que los principios fundamentales de la PAC se respeten"<sup>41</sup>. Queda claro, pues, que el Consejo se encarga de endurecer la posición comunitaria, limitando en lo posible las concesiones que la Comisión tímidamente mencionaba.

La principal novedad de la propuesta comunitaria consiste en que se admite una parcial arancelización a cambio de que se acepte la cláusula de re-equilibrio defendida por los europeos. Pero antes de analizar esta novedad, presentaré las líneas generales del documento. Este comienza con un extenso prólogo en el que se explica por qué la agricultura no puede abandonarse a las fuerzas del mercado (el razonamiento se puede resumir en que la dependencia del clima y la baja elasticidad de la demanda generan desequilibrios entre la oferta y la demanda). En general, se trata de otro texto más dedicado a cuestiones procedimentales y formales. A pesar de los dos años transcurridos desde la primera propuesta, la CE sigue insistiendo en la necesidad de acordar un método para llevar a cabo las negociaciones. Una vez que se consiga un método aceptado por todos, el objetivo será buscar un equilibrio entre oferta y demanda mediante políticas más orientadas al mercado que resulten compatibles con la PAC. La distancia con respecto a la propuesta americana sigue siendo casi insalvable, pues los americanos consideran que los desequilibrios entre oferta y demanda no son la causa del problema, sino sólo su efecto: la verdadera causa está en las políticas proteccionistas.

Debido a la variedad y heterogeneidad de las políticas agrícolas, la CE juzga que la reducción del apoyo ha de realizarse sobre la base de su medida global de ayuda, la UMA. Esta se aplicará sobre todo a los productos con excedentes, por lo que propone que a la lista inicial (cereales, arroz, azúcar, oleaginosas, leche, carne de vaca y ternera) se añada la carne de cerdo, los huevos y las aves de corral. Las partes negociarán el porcentaje en que ha de reducirse la UMA, que podrá variar según productos o grupos de productos. La CE se limita a sugerir que el compromiso de reducción se haga en un plazo de cinco años tomando como base 1986, de

<sup>40</sup> Véase el párrafo 2 de la p.4 de Comisión de la CE, *GATT. Global Negotiation Proposal on Agriculture*. Este texto queda modificado en la versión final.

<sup>41</sup> La declaración de los ministros se encuentra en *AE* No. 1368, 15 Die. 1989 y *AE* No. 1369, 21 Die. 1989. La propuesta final (documento MTN.GNG/NG5/W/146) se reproduce en *BIE* 89/6, 73-86.

forma que se pueda contabilizar el crédito obtenido desde esa fecha.

Hasta aquí, se trata prácticamente de la misma propuesta de 1987. Pero ahora se añade que las distorsiones no sólo se deben a la cantidad de las ayudas prestadas a la agricultura, sino también a cómo se distribuyen esas ayudas. Evidentemente, la CE se refiere a que en Europa los cereales estén altamente protegidos mientras que sus sustitutos y las oleaginosas no están sujetos a restricción alguna. Como solución, se plantea la famosa cláusula de re-equilibrio. Para compensar a los americanos de las pérdidas que les supondría dicha cláusula, la CE admite una forma parcial de arancelización. Tras argumentar que la conversión en aranceles propugnada por EEUU conduciría a "una total y caótica libertad", propone que los productos incluidos en la UMA, así como sus sustitutos, se protejan mediante un elemento fijo en frontera (un arancel) que se reducirá en un porcentaje similar al de la propia reducción de la UMA, aunque con dos salvedades:

(i) el factor fijo del arancel se complementará con un factor variable que tenga en cuenta las fluctuaciones de los tipos de cambio y las fluctuaciones de los precios mundiales que superen ciertos límites a acordar;

(ii) los pagos compensatorios americanos serán sometidos igualmente a la arancelización.

El único avance que se aprecia en el documento comunitario es, por consiguiente, el de la posible arancelización. Las cuantías en la reducción de la UMA y los subsidios a la exportación siguen sin aparecer, manteniéndose la idea de que la reducción de la UMA llevará aparejada una reducción de estos subsidios. A pesar de ello, la presencia de la arancelización es un avance importante, pues significa que la CE está dispuesta a admitir la negociación sobre el sistema de las exacciones variables que constituyen el fundamento de la PAC. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, por un lado, la propuesta es condicional, es decir, depende de que los americanos acepten la cláusula de re-equilibrio, y por otro lado, que la efectividad de la arancelización defendida por la Comunidad será consecuencia del alcance del elemento variable. Puesto que el texto continúa sin especificar las cifras de reducción de la UMA y no avanza nada sobre el elemento variable, resulta imposible saber el grado de seriedad de la Comunidad.

Con todo, a la vista del desarrollo posterior de las negociaciones debe reconocerse que este paso en apariencia insignificante, la misma posibilidad de abrir la negociación a las exacciones variables, constituye un episodio de notable importancia, pues se trata de la (desigual) aportación europea al desbloqueo de las negociaciones (recuérdese que los americanos habían renunciado a la opción cero). Por descontado, EEUU no lo entendió así, pero dado el peculiar estilo de toma de decisiones de la CE, cualquier desplazamiento del statu quo implica un avance

considerable. El progreso de la propuesta de 1989 ha de entenderse, por tanto, sobre todo en relación a la estructura institucional de la Comunidad.

#### *4. El documento de Zeeuw de junio, 1990.*

Tras la presentación de las propuestas, comienza la segunda fase del calendario diseñado por Dunkel. En esta fase, que va de enero a agosto de 1990, se supone que los grupos negociadores deberían perfilar un inicio de acuerdo. En concreto, se fija una reunión del CNC para los días 23-26 de julio en la que cada GN deberá presentar sus conclusiones. Dadas las casi insalvables diferencias entre EEUU y la CE en agricultura, el Director del GN5, de Zeeuw, comienza desde principios de año a preparar un documento que pueda servir de base para alcanzar un primer acuerdo sustantivo. Pero el éxito del plan de de Zeeuw dependía enteramente de que las partes abrieran un periodo de negociaciones mucho más intensas que las realizadas hasta el momento y eso es justamente lo que no ocurrió. En algunos casos, incluso, se habla de una actitud obstruccionista por parte de la CE para tratar de retrasar el inicio de las discusiones sobre reducciones concretas de las ayudas y tener tiempo así de detallar su propuesta sobre arancelización y re-equilibrio (esto es lo que sugiere *AE* No. 1374, 2 Feb. 1990).

A pesar de que se celebran varias reuniones dentro y fuera del GATT, puede decirse que este periodo constituye un nuevo episodio de las sucesivas parálisis que sufrió la Ronda a lo largo de sus ocho años. El encuentro en Florida el 5 de enero entre los ministros de agricultura de Australia, Canadá, EEUU, Japón y el Comisario agrícola de la CE, no sirve más que para constatar que las partes siguen enfrentadas. Mientras, los americanos continúan insistiendo en que si no se encuentra una solución a la agricultura, la Ronda no concluirá con éxito. Así lo anuncia C.Hills el 18 de enero. Al día siguiente se reúnen en Bruselas siete embajadores de países pertenecientes al grupo Cairns con Andriessen y MacSharry para intentar conseguir que los europeos cedan en la cuestión de los subsidios a la exportación y la cláusula de re-equilibrio. Pero la CE se mantiene inamovible. Las discusiones en el GN5 de los días 13-14 de abril y del 4 de mayo resultan igualmente infructuosas. En la reunión de los días 7-8 de mayo de Zeeuw presenta en el GN5 los resultados del ejercicio de 'clarificación' en el que las partes hicieron lo posible por concretar y comparar las diferentes posiciones, de Zeeuw exige que se especifiquen las medidas según los mismos capítulos usados para desbloquear la Revisión a Medio Plazo: protección interna, protección en frontera y subsidios a la exportación.

Dentro de este contexto de 'clarificación', la Comisión ultima sus propuestas sobre arancelización y re-equilibrio en un texto que presenta en el GATT el 15 de junio, apenas dos

semanas antes de que se desvele el documento de Zeeuw<sup>42</sup>. El texto de la Comisión profundiza en el método de conversión en aranceles. El arancel resultante tendrá un factor fijo que será la diferencia entre el precio interno y el precio externo. El precio externo se determinará calculando la media de los años 86-88. El precio interno será en el caso de la CE el precio de intervención y en el caso de EEUU el precio recibido por el productor, de forma que se incluyan los pagos compensatorios. El componente fijo se calculará en función de los precios sólo para los productos más importantes (en los otros productos será un derivado del cálculo de los productos principales) y en todos los casos se reducirá una vez al año al compás de la reducción de la UMA. Sobre los factores de corrección que den lugar al componente variable no se avanza nada nuevo. En cuanto al re-equilibrio, se dice que para los sustitutivos de los cereales y las oleaginosas que se emplean en la elaboración de piensos, "el re-equilibrio se podría lograr mediante el establecimiento de los componentes fijos, incluyendo los factores de corrección, similares a los de los cereales."

No deja de ser curioso que dos semanas antes de la presentación del documento que debía resumir el principio de acuerdo al que se llegaba en el GN5, la CE todavía estuviera presentando propuestas técnicas y procedimentales. En cierto modo, ilustra cómo los planes de Dunkel y de Zeeuw no se correspondían con la verdadera situación de las negociaciones. De hecho, el documento de Zeeuw presentado el 27 de junio no consigue romper el punto muerto en el que se habían atascado las posiciones americana y europea. Este documento tendría que haber servido de base para que las partes llegaran a un principio de acuerdo en la reunión del CNC de finales de julio, de Zeeuw proponía lo siguiente (*NUR* 38, 16 julio 1990; *AE* No. 1396, 6 julio 1990):

(i) apoyo interno: se debería reducir según una Medida Global de Ayuda (MGA) a definir, tomando 1986 como año base y estableciendo un precio de referencia basado en la media de los años 86-88 (véase el Apéndice 2). La MGA no cubrirá políticas que se hayan identificado a lo largo de las conversaciones como inofensivas (apoyos en caso de desastre, apoyos a la investigación...). Sin embargo, como todavía no hay una opinión unánime sobre ciertas políticas internas, se pone la fecha del 1 de octubre como plazo tope para que las partes envíen al GATT listas detalladas de sus políticas en vigor.

(ii) protección en frontera: se apuesta por una arancelización con factores correctivos de menor alcance que los defendidos por la CE, aunque no se especifican las reducciones que sufrirán los aranceles resultantes. Se pide que todas las partes presenten otra lista, ahora con

<sup>42</sup> Se trata de los documentos de trabajo 'Arancelización y Reequilibrio' y 'Proyecto de Acuerdo sobre la Interpretación y Aplicación de los Artículos XVI y XXIII del GATT con respecto a la Agricultura' reproducidos en *BIE9Q/3*, 113-136.

todas las medidas que afectan a las importaciones, antes del 1 de septiembre. La cláusula de re-equilibrio no se menciona, lo que en principio quiere decir que queda fuera del GATT. Sin embargo, se incluye un párrafo en el que se dice que las listas que envíen los países podrán incluir "la negociación de soluciones específicas en el caso de que haya situaciones especiales en ciertos productos." La poca claridad del texto parece indicar que de Zeeuw intenta no definirse en este punto concreto.

(iii) subsidios a la exportación: incluirán los pagos compensatorios americanos y se reducirán con mayor velocidad que los otros tipos de ayudas. Antes del 1 de octubre las partes enviarán listas con los subsidios concedidos en los tres años anteriores.

Esta propuesta se acerca en mayor medida a las posiciones americanas que a las europeas: en primer lugar, se da la razón a EEUU al reconocer mayor importancia a los subsidios a las exportaciones que a las otras políticas; además, la arancelización propuesta no incluye factores de corrección tan amplios como los contemplados por la CE; por último, no se menciona la cláusula de re-equilibrio. Los europeos sólo obtienen satisfacción en el reconocimiento de la necesidad de un factor variable en la arancelización. Como era de esperar, EEUU recibe el texto de mejor grado que la CE. De hecho, la resistencia europea hace que el documento sea adoptado como un punto de referencia útil antes que como la base de un posible principio de acuerdo<sup>43</sup>.

En la reunión del Grupo de los Siete en Houston, en la que se pusieron muchas esperanzas de que los presidentes invirtieran suficiente 'voluntad política' para conseguir el desbloqueo de la situación, no se consiguió absolutamente nada. En la declaración final sobre agricultura se entiende el documento de Zeeuw como "un medio de intensificar las negociaciones". En general, el texto de la declaración es extremadamente prudente: vuelven a mencionarse las peculiaridades de la agricultura, la necesidad de tener en cuenta las cuestiones de seguridad alimenticia y, sobre todo, no se consigue un compromiso sobre reducción específica de los subsidios a la exportación<sup>44</sup>.

Este resultado no debe extrañar si se tiene en cuenta que por esas fechas MacSharry todavía insistía en que el compromiso de la CE hacia la PAC y sus principios básicos (unidad de

<sup>43</sup> Un análisis detallado de la reacción inmediata de la CE al documento de Zeeuw se encuentra en H. Wayne Moyer, 'The European Community and the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agriculture Policy at All Costs', en W. Avery (ed.), *World Agriculture and the GATT* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), 95-119; pp.106-108.

<sup>44</sup> Documento MTN.GNG/NG5/W/170. Véase AE 13 Jul. 1990. Un análisis detallado se puede encontrar en 'Triple detente. The G7 Summit in Houston', *ECO*, 14 Jul. 1990.

mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera) era absoluto<sup>45</sup>. Al final de la Sección 2.1. me refería a las reacciones comunitarias ante la opción cero de los americanos: entonces (en 1987) uno de los principales argumentos en contra era la desigualdad del tamaño de las explotaciones agrícolas, que genera distintas políticas de apoyo. Tres años después MacSharry seguía recalcando lo mismo: no se puede dismantelar la PAC cuando el tamaño medio de la explotación americana es de 187 ha. frente a las 13 ha. europeas (*AE* No. 1398, 20 jul. 1990).

La reunión del CNC de los días 26-27 de julio sólo sirve para constatar el retraso que se lleva con respecto al calendario previsto en ciertos grupos negociadores, agricultura incluida. En la intervención final de Dunkel, éste se refiere con especial gravedad a los grupos en los que todavía no hay un principio de acuerdo, sino sólo "un compendio de posiciones". La principal causa de este desorden, en clara alusión a la CE, se debe sobre todo a que algunos países no hayan dado nuevas instrucciones a sus negociadores, sin que se hayan podido reconciliar los intereses enfrentados. En lo que toca a la agricultura, Dunkel reconoce que el documento de Zeeuw sólo constituye "un medio para intensificar las negociaciones", adoptando la expresión utilizada en la cumbre de Houston. Para tratar de arreglar la situación, dice que es imprescindible que se presenten nuevas listas de concesiones antes del 1 de octubre y, en cualquier caso, nunca después del día 15 de ese mismo mes (*NUR* 39, 30 julio 1990). Se esperaba que esas listas, con medidas concretas sobre productos concretos, podrían romper el *impasse* al que se había llegado en la discusión de cuestiones procedimentales y de principio.

La reunión del CNC constituye el último episodio de la fase preliminar de las negociaciones. En esta primera fase se pueden distinguir dos etapas: una primera de 'tanteo', donde las partes exponen sus posiciones más extremas (opción cero americana y plan europeo de regulación de los mercados internacionales). Concluye con el bloqueo de la Revisión a Medio-Plazo en Montreal. Y una segunda en la que las partes comienzan a realizar algunas concesiones en materia de procedimientos a partir de la reunión de Ginebra en la que finalmente se concluye la mencionada Revisión. El director del GN5, Aart de Zeeuw, intenta armonizar esas concesiones en el documento que aquí se ha analizado, aunque sin mucho éxito. Este intento de acercar a las partes marca el final de la primera fase de las negociaciones, apenas cuatro meses antes de la fecha en que debía concluirse la ronda.

Las negociaciones sustantivas comienzan inmediatamente después de la reunión del CNC, cuando MacSharry anuncia las primeras ofertas numéricas concretas sobre reducción del apoyo.

<sup>45</sup> Véanse las declaraciones de MacSharry del 19 de julio reproducidas en J.M.Breen, *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*. Agriculture (Deventer: Kluwer, 1993), p.67.

Hasta ese momento, la CE no había hecho más que ir aceptando paulatinamente la necesidad de reformar todos los aspectos de su política agrícola. A partir de ahora, comienza a discutir hasta dónde deben llegar esas reformas. En el siguiente capítulo expongo la marcha de la segunda fase de las negociaciones.

## CAPITULO IV

### LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS DE LA RONDA URUGUAY, II: 1990-1994.

Según indicaba en la presentación del capítulo anterior, ahora me ocupo de las fases segunda y tercera de las negociaciones. La segunda fase es la más interesante, pues consiste en la auténtica discusión sobre los límites del paquete de medidas de liberalización del comercio agrícola. La estrategia seguida por la Comunidad tiene dos momentos distintos: primero, intenta conseguir un acuerdo que no cuestione su Política Agrícola Común. Tras un tormentoso proceso de negociación interna entre la Comisión y el Consejo, se aprueba una propuesta de mínimos para la reunión de Bruselas de diciembre 1990, en la que debería haber finalizado la Ronda Uruguay. Sin embargo, EEUU y otros países consideran inaceptable semejante oferta y las negociaciones se rompen. Este proceso se analiza en la sección 1.

Ante el fracaso de Bruselas, la CE se embarca en un ambicioso proyecto de reforma de la PAC que va desde diciembre de 1990 hasta mayo de 1992. Durante todo este tiempo los avances en la Ronda son muy escasos, con la excepción del intento de Arthur Dunkel de terminar la parálisis negociadora mediante la presentación de un borrador de Acta Final que fuerce un acuerdo entre las partes. Pero la CE no estaba lo suficientemente madura y necesita esperar a la aprobación de su nueva PAC. La historia de esta reforma la cuento en la sección 2.

Con la nueva PAC en la mano, la CE inicia el segundo momento de su estrategia: ahora se trata de repetir lo hecho en Bruselas pero en vez de con la vieja PAC, con una nueva que incorpora un notable grado de liberalización. Según intento mostrar en la sección 3, la CE utiliza la institucionalización de la nueva Política Agrícola como el conjunto de máximas concesiones que puede realizar. Cualquier acuerdo en el GATT ha de ser compatible con la nueva PAC. A diferencia de lo que ocurrió en Bruselas en 1990, la CE consigue en esta ocasión un acuerdo a su medida, el llamado acuerdo de Blair House de noviembre 1992.

Sin embargo, las desavenencias internas de la Comunidad, causadas sobre todo por Francia y sus encolerizados agricultores, casi echan por tierra lo conseguido en Blair House. La amenaza francesa de vetar el acuerdo mediante el Compromiso de Luxemburgo genera un complejo proceso de ratificación que describo en la última sección. Se trata de la tercera fase de

las negociaciones, en la que se ha de aprobar domésticamente lo que se ha acordado en el plano internacional. Al final, dada la tozudez de los franceses, EEUU admite realizar algunas concesiones adicionales en el acuerdo de Blair House y se logra cerrar el capítulo agrícola de la Ronda Uruguay.

### *1, La reunión de Bruselas, diciembre 1990.*

Las primeras propuestas numéricas sobre el alcance de la reforma de las políticas agrícolas se presentan unas pocas semanas antes de lo que tenía que ser el final de la Ronda Uruguay, la reunión de Bruselas de los días 3-7 de diciembre de 1990. El proceso en virtud del cual las partes elaboraron sus propuestas durante el otoño de 1990 constituye el caso más claro de interferencia de factores domésticos en el plano de las negociaciones internacionales. Dichas interferencias, que serán analizadas en esta sección con cierto detenimiento, produjeron primero un retraso considerable con respecto al calendario diseñado por Dunkel y a continuación el fracaso absoluto de la reunión de Bruselas, donde la agricultura, una vez más, fue protagonista absoluta del GATT.

Las partes vuelven a discutir ampliamente en el GN5 durante los días 27-29 de agosto, pero para desesperación de A.de Zeeuw la discusión sigue centrándose en aspectos puramente formales sobre artículos del GATT y sobre el método que debería regir las negociaciones (*NUR* 41, 9 Oct. 1990). No es que americanos y europeos consideraran que les sobraba tiempo, sino que éstos y aquéllos se hallaban inmersos en la elaboración de nuevas propuestas numéricas de cara a la reunión Bruselas. El curso de las negociaciones durante el otoño de 1990 se desarrolla enteramente en el plano doméstico.

#### *1.1. La propuesta de Estados Unidos.*

Dunkel había exigido que las propuestas finales se presentaran preferiblemente antes del 1 de octubre y en todo caso antes del día 15. En principio, EEUU anuncia que cumplirá con el plan de Dunkel y que hará pública su oferta el 24 de septiembre. Más tarde, Hills aplaza la fecha al 1 de octubre. Al final, la propuesta no llega hasta el día 15, justo en el límite. Las causas de este retraso se encuentran en la política interna de EEUU.

Debido a la discusión entre el USDA y el Congreso sobre los recortes presupuestarios para los años 1991-1995, la nueva propuesta de Hills tardó en abrirse paso en el GATT. El plan de Yeutter de recortar el presupuesto agrícola durante los cinco años siguientes puso en movimiento todos los intereses afectados: la inmensa mayoría de las asociaciones se opusieron

al recorte, desde las más proteccionistas (las que integran a los productores de lácteos, azúcar, algodón, tabaco, cacahuets y vacuno) hasta las más liberalizadoras (la ASA y la American Farm Bureau Federation, dominada por los productores de grano). Sin embargo, el hecho de que en la segunda semana de octubre el Congreso aprobara mayoritariamente ía nueva ley agraria, la *Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990*, puso de manifiesto la pérdida de influencia de los grupos de presión agrícolas en el Congreso. Significaba el mayor recorte en el presupuesto agrícola desde 1933 (véase Cap.II/2).

Las posiciones de los lobbies no sólo afectaron al momento en que se pudo presentar la nueva propuesta del GATT, sino también a su contenido. En general, se observa que la mayor presión continúa en el asunto de los subsidios a la exportación, satisfaciendo así los intereses de los productores más eficientes (granos, sustitutivos y oleaginosas), mienüas que se reducen las exigencias en materia de subsidios y ayudas internas, según convenía a los grupos más protegidos. De esta manera, el GATT se podía presentar como una relativa compensación ante los recortes sufridos.

En concreto, EEUU propone el siguiente plan de diez años comenzando en la campaña 1991-1992':

-Ayuda interna: reducción del 75% de la ayuda tomando como referencia la media de 1986-1988 para las políticas más distorsionadoras (categoría 'roja'), esto es, aquellas políticas que se aplican a productos específicos mediante apoyos a los precios y ayudas a la renta; reducción del 30% para políticas menos distorsionadoras que no se aplican directamente a productos específicos (categoría 'ámbar'); conservación de las políticas no distorsionadoras (categoría 'verde'). Al igual que en 1989, se propone algún tipo de medida global de ayuda (MGA) para calcular el nivel de ayuda. La MGA se aplicará producto por producto y no a sectores productivos.

-Acceso de las importaciones: arancelización de todas las barreras no arancelarias y reducción del 75% de los aranceles resultantes al cabo de 10 años. Para calcular el equivalente arancelario se obtendrá la diferencia entre el precio internacional y el doméstico durante los años 1986-88. Al final del proceso ningún arancel podrá ser superior al 50% *od valorem*. En el caso de productos afectados por barreras no arancelarias, se establecerá además un nivel de acceso mínimo del 3%. Aunque no se menciona un factor variable de corrección al estilo europeo, se

<sup>1</sup> Sigo los datos del Apéndice B dei documento MTN.TNC/W/35 en el que se reproducen las propuestas de las partes. Se reproduce en *BIE* 90/4-6, 263-276. Un resumen de la posición de EEUU aparece en *AE* 19 Oct. 1990.

acepta una salvaguardia transitoria para los siguientes casos: que las importaciones aumenten en más de un 20% con respecto al año anterior y que el precio del producto sea inferior al 75% del precio medio de los tres años anteriores.

-Subsidios a la exportación: reducción del 90% en diez años tomando como punto de referencia el periodo 1986-1988. En el caso de los productos agrícolas elaborados, se procederá a su total eliminación en seis años. Las partes habrán de adquirir compromisos sobre reducción tanto del volumen de exportaciones subvencionadas como de las partidas presupuestarias dedicadas a este fin.

Como en anteriores propuestas, se advierte un mayor énfasis en el asunto de las exportaciones, aunque los términos no son tan taxativos como en 1989, donde EEUU reclamaba la desaparición absoluta de estos subsidios en cinco años. Por otra parte, hay que señalar que se trata de la primera oferta estadounidense coherente con lo acordado en la Revisión a Medio Plazo, pues en 1989 apenas si se apreciaban concesiones con respecto a la opción cero. Como ahora veremos, la oferta de la CE es también la primera que podía entenderse como una 'verdadera' propuesta numérica, aunque fuera una propuesta de mínimos.

### *1.2. La propuesta de la Comunidad Europea.*

El día 30 de julio de 1990 MacSharry sorprendió a sus colegas del grupo 'Quint' -los ministros de agricultura de EEUU, Canadá, Australia y Japón- en una reunión en el Castillo de Dromoland (Irlanda) al anunciar la primera propuesta numérica de la CE. Se trataba sólo de una propuesta provisional del Comisario agrícola que tenía que ser ratificada por la propia Comisión y por el Consejo de Ministros, pero al menos parecía que la CE había decidido tomarse en serio el calendario de Dunkel. Sin embargo, la Comunidad no pudo presentar su oferta en el GATT hasta el 6 de noviembre, 22 días después de la fecha límite. El proceso de ratificación requirió más de tres meses de continuas reuniones del Consejo y la Comisión, dando lugar a un grotesco espectáculo político que sacó a relucir toda la irracionalidad de la toma de decisiones en el seno de la PAC.

La propuesta que MacSharry presentó a sus colegas de la Comisión era una elaboración técnica de los principios generales presentados en el castillo de Dromoland. En esencia, consistía en lo siguiente<sup>2</sup>:

*-apoyo interno:* una reducción del 30% en la protección interna a lo largo del periodo

<sup>2</sup> La propuesta se reproduce íntegramente en *AE* 21 Sept. 1990.

1986-1996 tomando como base el precio medio de los años 1986-1988. Se utilizará la UMA, que cubrirá cereales, arroz, azúcar, oleaginosas y proteaginosas, aceite de oliva y productos animales. Para los productos que no entran en la UMA por recibir ayudas directas a la producción o protección especial en frontera (vino, fruta, verduras, tabaco...) la reducción será del 10%.

Puesto que se aplica el crédito conseguido desde 1986, la CE, de acuerdo con los datos que presenta MacSharry, sólo tiene que reducir la UMA entre 1991 y 1996 en un 16% para los cereales (un 4% anual), un 19% para el ganado (un 4,7% anual), un 9% para el azúcar (un 2,7% anual), un 35% para las oleaginosas (un 7,8% anual) y un 33% para el aceite de oliva (un 7,4% anual). Debido a que los cereales y el ganado concentran casi todas las ayudas, los sacrificios que se impone la Comunidad son bastante modestos.

*-acceso de las importaciones:* arancelización de las barreras no arancelarias. El elemento fijo del arancel será la diferencia entre el precio mundial (media de los años 86-88) y el precio medio de intervención en la CE aumentado en un 10% para respetar la preferencia comunitaria. Habrá un elemento variable que transmita las variaciones de precios al elemento fijo. Las fluctuaciones pequeñas se transmitirán íntegramente; las fluctuaciones del 30% o mayores sólo se transmitirán en un 18% de reducción del precio de intervención comunitario.

En los productos sujetos a exacciones variables (los que entran en la UMA), la reducción del arancel resultante será del 30%. En los otros casos, será sólo del 10%.

*-re-equilibrio:* se impondrán cuotas arancelarias a las oleaginosas con un arancel del 6%, a los sustitutivos de los cereales con un arancel 6% y a otros productos de alimentación animal con un arancel del 12%. El volumen de la cuota será la media de importaciones de los años 1986-1988. No se dice que la arancelización dependa de que se acepte el re-equilibrio.

*-subsidios a las exportaciones:* se reducirán en la medida en que se reduzca el apoyo interno. La CE propone disciplinas para estos subsidios. Las más importantes son: (i) los subsidios no superarán la diferencia entre los precios internos y los precios mundiales; (ii) el subsidio de un producto no será superior al arancel que se le aplica en frontera; (iii) aplicación del concepto de 'parte equitativa' del mercado mundial según se contempla en el Art. XVI del GATT (véase Cap.1/3). De acuerdo con (i), una reducción del 30% en los aranceles supondría inmediatamente una reducción automática en los subsidios a la exportación, aunque es difícil calcular en qué cuantía, pues depende de cómo se repartan los subsidios entre los diferentes tipo de productos.

El texto de MacSharry representa lo que podría llamarse una propuesta de 'mínimos'. En primer lugar, al tener en cuenta el 'crédito' conseguido desde 1986, la reducción de la ayuda

interna quedaba limitada a un insignificante esfuerzo de control de los precios. De esta forma los fundamentos de la PAC no iban a quedar comprometidos. Hay que tener en cuenta que la reducción de la CE en el apoyo global a la agricultura entre 1986 y 1990 (reducción reconocida por la OCDE, que calculaba una disminución del 24% del ESP en esos años) no era consecuencia de reformas institucionales, sino de dos hechos contingentes: que se tomara como año inicial 1986, en el que los subsidios fueron excepcionalmente altos, y que en 1988/89 los precios mundiales subieran notablemente a causa de la sequía norteamericana, contrayéndose por consiguiente el presupuesto de ayudas a la agricultura en Europa.

En segundo lugar, debe recordarse que el 30% de reducción de la ayuda interna se calcularía según el instrumento de la CE, la UMA global, no la UMA producto-por-producto, el más favorable para la CE (v. Apéndice 2). En cuanto a la arancelización, se haría aplicando un margen del 10% para la preferencia comunitaria. Además, la arancelización defendida era sólo parcial, pues se introducía un elemento variable en el arancel. Y, lo que es más importante, la arancelización iba acompañada de la cláusula de re-equilibrio. Por último, la CE seguía sin admitir un compromiso claro sobre los subsidios a la exportación.

La reacción de los americanos fue clara: Yeutter declaró que si se adoptara la propuesta europea, EEUU no sólo no tendría que reformar su política agrícola, sino que incluso podría aumentar los subsidios y cumplir con el objetivo del 30% (AE 10 Ago. 1990). Aunque se consideró positivo que la CE diera un primer paso en las negociaciones, la propuesta se entendió sólo como eso, como un primer paso. Según se verá ahora, el documento que finalmente llegó al GATT no era ni siquiera un paso adelante, sino sólo medio.

El 19 de septiembre comienza el laberinto político-administrativo que la propuesta de MacSharry tuvo que recorrer durante casi dos meses. En la reunión de ese día de la Comisión tres comisarios -F.Andriessen (DGI, asuntos exteriores), M.Bangemann (DGIII, mercado interno) y L.Brittan (DGIV, competencia)- encabezan un grupo de oposición que bloquea el documento de MacSharry por considerarlo demasiado conservador y poco sensible a las demandas de EEUU. MacSharry insiste en que no se puede ir más allá de lo que él lo ha hecho sin poner en serio peligro la PAC y decide retirar su propuesta. Se fija otra reunión para el 3 de octubre.

La maniobra de MacSharry de retirar su documento sometió a la Comisión a considerables presiones, pues al no haber propuesta formal el Consejo de Ministros de Agricultura de los días 24 y 25 de septiembre, en el que se tenía previsto "que se aprobara la

posición negociadora de la CE en el GATT, no pudo realizar sus objetivos<sup>3</sup>. Pero lo más interesante es que los ministros, lamentando la ausencia de una propuesta oficial de la Comisión, advirtieron a MacSharry de que estaba yendo demasiado lejos al proponer la reducción del 30% y no complementar esa reducción con ayudas a las rentas de los agricultores (sobre todo los ministros alemán y francés insistieron en este punto). De este modo, MacSharry podía mostrar en la próxima reunión de la Comisión que su propuesta constituía el plan más radical que los ministros podrían aprobar.

De hecho, en la reunión de la Comisión del 3 de octubre se aprueba el documento de MacSharry únicamente con ligeras modificaciones exigidas por Andriessen en el capítulo de acceso de las importaciones<sup>4</sup>:

-en cuanto a la cláusula de re-equilibrio, un punto que causaba especial irritación a los americanos, se dice que las cuotas arancelarias no se impondrán automáticamente, sino a lo largo de seis años y su cuantía no será la media de importaciones de los años 86-88, sino esa media aumentada en un 8%.

-en cuanto al factor variable del arancel, la corrección de variaciones en los precios se realizará ahora de la siguiente forma: si los precios varían en más de un 30%, el arancel variará en esa misma cantidad. Si, por el contrario, los precios varían hasta un 30%, el arancel variará en un 30% del porcentaje de variación de los precios. Ejemplo: una variación del 24% en los precios supondría un 8% de variación en el arancel original (el 8% es el 30% del 24% de variación). Es evidente que este mecanismo corrector resulta más razonable que el de la propuesta original de MacSharry.

-en cuanto al apoyo interno: se cambia el tipo de azúcar seleccionado para calcular la UMA: en vez de azúcar blanco, se elige azúcar de remolacha, lo que supone una reducción del precio del 20% en cinco años frente al 9% que se calculaba para el azúcar blanco. Introducidas estas modificaciones 'cosméticas', el documento pasa al Consejo de Agricultura extraordinario del 8 de octubre. De haberse aprobado entonces, se habría cumplido con el calendario. Pero sólo el ministro británico (y en menor medida el danés) se muestra preparado para aceptar el documento. Los demás se centran en "los efectos devastadores" de la propuesta de MacSharry (*BIE* 90/4-6, pp.39-41). El ministro alemán es especialmente crítico con las consecuencias para la renta de los agricultores. No es en absoluto casual que el domingo 14 de

<sup>3</sup> Véase el resumen oficial del Consejo en *BIE* 90/4-6, 27-37 y *AE* 28 Sept. 1990.

<sup>4</sup> Véase *Bull. EC* 10-1990, p.93 y *AE* 5 Oct. 1990.

octubre se celebraran elecciones locales en Baviera, donde la CSU, el partido hermano de la CDU en este Land, depende crucialmente del voto agrícola, ni que se hubiesen convocado elecciones generales para diciembre. Para aplacar los ánimos, MacSharry anuncia la presentación de un 'Libro Blanco' sobre una reforma más general de la PAC a partir de diciembre en la que se tenga presente la caída de las rentas. Se trata de la primera alusión a lo que terminaría siendo la nueva PAC de 1992.

Dos días después, el 10 de octubre, se reúnen los ministros de comercio. Aunque tenían autoridad para aprobar la propuesta de MacSharry, se niegan a cargar con la responsabilidad de recortar los gastos agrícolas y no admiten que sus colegas de agricultura se zafen de tomar esa decisión. La reunión dura cinco minutos. Deciden encontrarse de nuevo el día 18. Los días 15-16 de octubre vuelve a celebrarse otro Consejo de Agricultura. Sin embargo, sigue sin conseguirse progreso alguno tras trece horas de discusiones el día 16. El Consejo no fue capaz de ponerse de acuerdo sobre un comunicado acerca de las condiciones en las que se podría aceptar el documento de la Comisión. El principal motivo de discordia era el de las compensaciones monetarias a los agricultores. Los ministros deciden continuar el viernes 19 mientras hacen una pausa de dos días para consultar a sus gobiernos sobre futuras concesiones posibles que permitan romper el estancamiento. Pero se repiten las estrategias dilatorias y no se aprecia avance alguno.

Se organiza para el viernes siguiente, 26 de octubre, un Consejo Jumbo con asistencia de ministros de agricultura y comercio. Antes, Delors advierte que no se puede continuar así y que, por consiguiente, habrá que tomar una decisión aunque sea por mayoría. No obstante, algunos países siguen jugando al ratón y al gato. Cuando se creía haber alcanzado al fin un consenso sobre el comunicado a adoptar, Francia anuncia que se opone por no hacer suficiente hincapié en la necesidad de preservar la preferencia comunitaria. Inmediatamente Alemania y España encuentran una excusa para sumarse a la oposición (no se puede abandonar al socio francés) y el bloqueo queda instaurado una vez más. El comunicado que no se llega a aprobar decía (i) que de acuerdo con la PAC, la CE no se puede comprometer a una reducción específica de los subsidios a la exportación, (ii) que las cuotas arancelarias de la cláusula de re-equilibrio no se basarán en el aumento del 8% de las importaciones de 1986-88, en contra de lo que Andriessen había conseguido de MacSharry, y (iii) que se garantizará que en los productos donde se reduzca la ayuda se conservará la preferencia comunitaria (*AE* 2 Nov. 1990). Lo que Francia pedía (y terminó consiguiendo) es que la reducción de los aranceles nunca fuera superior a la de los precios para evitar que entraran con más facilidad productos extranjeros.

Justo durante el fin de semana inmediato, durante los días 27 y 28, se celebra en Roma

una cumbre de jefes de gobierno de la Comunidad. Aunque por motivos formales no se podía resolver la cuestión, los máximos responsables de los gobiernos podrían haberse puesto de acuerdo al menos en dar un impulso político al problema. Sin embargo, Kohl, con las elecciones generales de la Alemania reunificada en mente, advierte que hasta el lunes 5 de noviembre su gobierno no puede decidirse sobre la propuesta. El día 6 de noviembre, en una reunión del Consejo de ministros de agricultura y comercio, se llega a un acuerdo sobre los cambios que es preciso introducir en la propuesta de MacSharry (*Bull. EC* 11-1990, p.87). Tras más de dos meses la CE podía ofrecer algo en el GATT<sup>5</sup>.

La propuesta final presenta diferencias interesantes con respecto al texto de MacSharry' de septiembre<sup>6</sup>:

*-apoyo interno:* se mantiene prácticamente igual. Reducción del 30% de la UMA a partir de 1986 tomando como base la media de los precios de referencia de 1986-1988. Las únicas novedades consisten en la introducción de una propuesta de congelación de la ayuda basándose en el nivel de 1986 (96532 millones de ECUS) y en una ligera modificación de las reducciones anuales de precios de algunos productos cubiertos por la UMA:

- cereales y arroz: 4% (se mantiene igual).
- aceite de oliva: 5,3% (frente al 7,4% original).
- oleaginosas: 7,8% (se mantiene igual).
- azúcar de remolacha: 4% (frente al 2,4% original del azúcar blanco).
- ganado: 4,7% (se mantiene igual).

*-protección de las importaciones:* aquí se producen los principales cambios. En primer lugar, se liga explícitamente la arancelización a la aceptación del re-equilibrio: los aranceles sólo se consolidarán si se realiza el re-equilibrio. En segundo lugar, y esto es lo más importante, se suprime el párrafo donde se decía que los aranceles se reducirán en un 30% paralelamente a la reducción de la UMA (también se suprime el apéndice con los objetivos de reducción de los

<sup>5</sup> El proceso se puede resumir así:

- 30 de julio: MacSharry da a conocer oficiosamente la postura de la Comisión en la reunión de ministros de agricultura del grupo 'Quint'.
- 19 sep.: la Comisión rechaza la propuesta de MacSharry por conservadora.
- 24-25 sep.: el Consejo de Agricultura advierte a MacSharry de que está siendo demasiado radical.
- 3 oct.: la Comisión ratifica el documento de MacSharry 'suavizándolo' en algunos de sus puntos más conflictivos, sobre todo en la cláusula de re-equilibrio.
- 8 oct.: Consejo extraordinario de Agricultura en el que no se consigue aprobar la propuesta de la Comisión.
- 10 oct.: reunión del Consejo de ministros de comercio en el que no se acepta que no sean los ministros de agriculturas los que tomen la decisión.
- 15-19 oct.: nueva reunión del Consejo de Agricultura sin resultados.
- 26 oct.: reunión del Consejo de ministros de agricultura y comercio. De nuevo sin resultados.
- 27-28 oct.: reunión en Roma de los jefes de gobierno. No hay avances.
- 6 nov.: reunión del Consejo de ministros de agricultura y comercio en el que se aprueba la propuesta de la CE tras eliminar del documento de la Comisión los elementos más liberalizadoras.

<sup>6</sup> La propuesta se reproduce íntegramente en *BIE* 90/4-6, pp.241-257.

aranceles). Ahora se defiende que el elemento fijo del arancel se reduzca conforme se reduzca el nivel absoluto de la UMA, lo que significa menos del 30% a causa de la presencia del crédito en los cálculos de la UMA. En consecuencia, los precios de entrada a la CE seguirán siendo superiores a los domésticos, con lo que se respetará la preferencia que exigía Francia. En cuanto al factor variable, se mantiene la corrección introducida por la Comisión al documento primero de MacSharry: para fluctuaciones del 30%, el factor de corrección será del 30%; para fluctuaciones mayores, se transmitirá toda la fluctuación al arancel (factor de corrección del 100%).

*-re-equilibrio:* se suprime la ampliación del volumen de la cuota arancelaria en un 8 % con respecto a la media de importaciones de 1986-88 según había propuesto Andriessen. El valor de los aranceles (6% y 12%) se mantiene igual.

*-subsidios a las exportaciones:* se reducirán según se reduzcan los precios internos y los aranceles de entrada (es decir, siempre menos del 30%). Se repiten las disciplinas propuestas: los subsidios no superarán la diferencia entre el precio de entrada y el precio interno; el subsidio a un producto no podrá ser superior al gravamen de la importación de ese producto; se aplicará el concepto de 'parte equitativa' del mercado (Art. XVI del GATT).

### 1.3. El fracaso de la reunión de Bruselas.

Las reacciones a la oferta de la CE no se hicieron esperar: los americanos consideran inaceptable la propuesta, sobre todo tras las expectativas creadas por la primera versión del documento de MacSharry en el que se contemplaban compromisos concretos sobre reducción de aranceles y subsidios a la exportación. Presionado por los lobbies, Yeutter comienza a insistir en que es mejor no llegar a un acuerdo que firmar un acuerdo insatisfactorio<sup>7</sup>. Desde principios de noviembre hasta la reunión de Bruselas esta 'guerra de nervios' va en aumento mediante sucesivas declaraciones y reuniones bilaterales que no enumeraré aquí: dado el retraso con el que se presenta el texto de la CE, las partes entienden que ya no hay tiempo para negociar antes de Bruselas, por lo que todas esas reuniones y declaraciones se llevan a cabo sólo con el propósito de 'calentar' el ambiente.

La única preparación previa a la reunión consiste en un documento que Dunkel hace

<sup>7</sup> De acuerdo con R.Paarlberg, los lobbies forzaban a Yeutter a adoptar una posición de 'todo o nada' con la esperanza de que triunfara la opción 'nada': es decir, que las declaraciones de los lobbies a favor de la liberalization no eran más que retórica destinada justamente a conseguir lo contrario, la continuación del proteccionismo. Véase su artículo 'Why Agriculture Blocked the Uruguay Round: Evolving Strategies in a Two-Level Game', en W.P.Avery (ed.), *World Agriculture and the GATT* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), 33-54. En la p.51 habla de la carta dirigida a Yeutter por 29 asociaciones agrícolas el 2 de Noviembre.

circular la última semana de noviembre con el título 'Principales cuestiones que requieren una decisión'<sup>8</sup>. Aunque redactado en forma de preguntas, el contenido de las mismas refleja con claridad las propuestas de la Secretaría del GATT: (i) congelación del volumen de ayuda concedida en 1989 (año de la Revisión a Medio Plazo); (ii) 1989 como año base para el cálculo de las ayudas; y (iii) compromisos por separado sobre reforma de la protección en frontera por un lado, y subsidios a la exportación por otro, tomando 1989 como año base en ambos casos. MacSharry reacciona muy negativamente a la iniciativa de Dunkel por desviarse del año base elegido por la CE, 1986; por no mencionar la cláusula de re-equilibrio ni el factor variable del arancel; y por no respetar la globalidad defendida por la CE al exigir compromisos independientes en cada una de las tres áreas de protección (*ÁE* 30 Nov. 1989).

La reunión de Bruselas se inicia el lunes 3 de diciembre y finaliza el viernes 7. Como recepción a los ministros de comercio de todo el mundo, COPA, la asociación europea de agricultores, organiza el mismo lunes una manifestación multitudinaria a la que asisten más de 30.000 personas para protestar por la liberalización de la agricultura, la mayoría provenientes de Francia y Alemania (*FT* 4 dec. 1990). Las negociaciones se desarrollan en cada uno de los GNs de la Ronda, aunque con la particularidad de que no los presiden los directores oficiales, sino ministros representantes de las partes. En agricultura, por ejemplo, el presidente del grupo es el ministro sueco del sector, Mats Hellstrom. El presidente del CNC es el ministro uruguayo de comercio, Héctor Gros Espiell.

La primera diferencia importante entre americanos y europeos se manifiesta en el asunto de la 'globalidad\*': la CE exigía que se hicieran avances paralelos en servicios, textiles, asuntos financieros y reglas del GATT como requisito para ofrecer nuevas concesiones en agricultura. En un principio, HeUstrom se muestra partidario de esta iniciativa y pide a las partes que se negocie en todas las áreas al mismo tiempo. Puesto que EEUU se mostraba muy reacio a la liberalización de los servicios, la CE intentó realizar un intercambio de 'proteccionismo' entre estos dos sectores. De hecho, hasta el miércoles la Comunidad no negocia puntos concretos de las propuestas agrícolas forzando a los americanos a adoptar la 'globalidad'. Estos hacen algunas concesiones en servicios, lo que finalmente obliga a los europeos a realizar alguna oferta agrícola.

Durante esos tres primeros días tanto Andriessen como MacSharry habían estado negociando con otras partes la posibilidad de ir un poco más allá de la propuesta del 7 de

noviembre, a pesar de que el Consejo les hubiera advertido de que no podían desviarse de la misma. Por eso, cuando el presidente del CNC presenta el miércoles un ultimatum a la CE para que haga concesiones en agricultura antes del mediodía del jueves, MacSharry ya estaba preparado para descubrir sus cartas. Durante la mañana del jueves C.Hills sugiere que las negociaciones se suspendan temporalmente a fin de que los representantes europeos puedan obtener un nuevo mandato negociador de los Ministros de Agricultura, pero MacSharry rechaza de plano semejante iniciativa y anuncia las concesiones de la CE (*ÁE* 1 Dec. 1990):

- eliminación de las oleaginosas en la cláusula de re-equilibrio.
- se garantizan niveles de acceso mínimos del 3% del consumo interno.
- compromiso de aplicar una reducción del 30% a los aranceles de frontera independientemente de las reducciones en la ayuda interna.
- imposición de un límite máximo a negociar en las cantidades de productos que reciben subsidios a la exportación.

Algunos ministros europeos reaccionan muy negativamente por considerar que se viola el mandato negociador otorgado por el Consejo, mientras que otros entienden que se debe dejar un cierto margen a la Comisión<sup>9</sup>. Por su parte, EEUU y el grupo Cairns no juzgan que el esfuerzo comunitario sea suficiente. Para evitar que se bloqueen definitivamente las negociaciones, Hellstrom elabora por la tarde un documento de mediación entre las partes que éstas discuten durante la noche. Propone lo siguiente<sup>10</sup>:

-protección interna: reducción producto por producto del 30% durante cinco años a partir de 1991. El año base es 1990.

-protección en frontera: mantenimiento al menos de los niveles de acceso de 1990. Establecimiento de un nivel mínimo de acceso del 5% del consumo interno. Reducción en cinco años de la protección en frontera en un 30% a partir de 1991 tomando como base 1990.

-subsidios a la exportación: se harán reducciones o bien en los gastos presupuestarios por producto o en el volumen de producto subsidiado. En cualquier caso se procederá a una reducción del 30% tomando como referencia la media de los años 1988-90.

Los americanos y el grupo Cairns aceptan el plan de Hellstrom como punto de partida para una nueva ronda inmediata de negociaciones. Sin embargo, el ministro francés declara que se trata de un documento 'monstruoso' y MacSharry, con algo más de diplomacia, afirma que no constituye una base desde la que se pueda continuar habida cuenta de la selección del año 1990 como referencia para los cálculos, la ausencia de la cláusula de re-equilibrio y la adopción

<sup>9</sup> Véase R.Milán Díaz, 'Las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay del GATT, BE/CE<sup>1</sup>2273, 25-31 Marzo 1991, 983-992: p.990.

<sup>10</sup> El documento se reproduce en *AE* 7 Die. 1990.

de compromisos independiente en las tres áreas de negociación. En realidad, los doce países se habían dividido en torno a tres posturas distintas: por un lado, Gran Bretaña y Holanda consideran que el texto puede servir de base para las negociaciones; por otro, Alemania y España rechazan el texto pero insisten en que las conversaciones deben continuar; finalmente, Francia, Irlanda y Bélgica exigen que se suspenda la reunión<sup>1</sup>.

Ante la resistencia de la CE, el viernes por la mañana, como medida última de presión, se retiran los negociadores americanos y del grupo Cairns de todos los grupos excepto de agricultura. El presidente del CNC, Gros Espiell, ante la imposibilidad manifiesta de romper el bloqueo en agricultura, decide cerrar la sesión<sup>12</sup>. En la declaración de clausura afirma que las partes necesitan más tiempo para reconciliar sus posiciones en algunos 'sectores clave de las negociaciones\*' y solicita a Dunkel que mantenga intensas consultas con las partes hasta fin de año en orden a lograr un acuerdo final (*NUR* 44, 12 Dec. 1990).

## 2. La reforma de la PAC, 1991-1992.

Tras el fracaso de Bruselas, se inicia la segunda fase del segundo periodo de las negociaciones. El bloqueo de la reunión de diciembre puso de manifiesto que ni EEUU ni el Grupo Cairns estaban dispuestos a aceptar una oferta que se moviera dentro de los límites marcados por la PAC. Toda la 'intriga' de esta segunda fase gira en torno a la reforma de la PAC y sus implicaciones para el GATT.

A partir del inicio de 1991, las negociaciones se desarrollan de un modo muy distinto a como venían haciéndolo. En vez de la presentación pública de ofertas y su posterior discusión, según se ha visto que sucedió entre 1987 y 1990, ahora los principales avances se dan en conversaciones bilaterales entre la CE y EEUU fuera del GATT. El GATT, oficialmente, no recibe nuevas propuestas. Los encuentros en Bruselas y Washington se multiplican durante 1991 y 1992 en detrimento de Ginebra. Esto hace más inciertas y menos transparentes las negociaciones.

No obstante, hasta mayo de 1992 el principal centro de atención no está en las conversaciones entre las dos grandes potencias, sino en el tira y afloja entre la Comisión y el Consejo a propósito de la nueva PAC. La única excepción importante es el borrador de Acta

<sup>1</sup> Véase Club de Bruxelles, *The Future of European Agriculture*, Club de Bruxelles, 1991: Vol.I, p. 2.24.

<sup>2</sup> Véase la versión resumida que ofrece la propia Comisión en *Bull. EC*, 12-1990, 134-5. En esas mismas páginas también se incluye la declaración adoptada por el Consejo de Ministros de Comercio el propio día 7 sobre el fracaso de Bruselas. La declaración no tiene ningún interés especial, salvo quizá el hecho curioso de que no mencione la agricultura.

Final que Dunkel presenta el 20 de diciembre de 1991. Atendiendo a su longitud, he dividido esta sección en dos partes, una que va hasta el borrador de Acta Final y otra desde enero de 1992 hasta la aprobación definitiva de la nueva PAC.

### *2.1. Hacia el borrador de Acta Final de Dunkel.*

Tras la reunión de Bruselas, las negociaciones quedan suspendidas. Al comienzo de 1991 Dunkel se afana en conseguir un nuevo consenso que posibilite la reapertura inmediata de las mismas. Para ello, necesita obtener un compromiso de las partes que permita ir más allá de las propuestas defendidas en Bruselas. El caso más complicado era sin duda el de la CE, pues el Consejo seguía afirmando que la oferta de noviembre de 1990 era una 'oferta final'. No obstante, el 10 de enero Dunkel se reúne con MacSharry y Andriessen y se le hace partícipe de los planes de la Comisión sobre la reforma de la PAC. Esto basta para que Dunkel se convezca de la posibilidad de nuevos desarrollos en la postura de la CE. A partir de ese momento comienza a intensificar los contactos con otros países y prepara un documento que gracias a consultas privadas con las partes queda aprobado el 20 de febrero. Dunkel se limita a resaltar los puntos que deben ser resueltos.

En apoyo interno, se trata de: especificar las políticas que han de ser reformadas; ía definición de una MGA; refuerzo de las reglas del GATT. En acceso a mercados: modalidad y alcance de la arancelización, así como posibilidad de salvaguardias; cláusulas de acceso mínimo; tratamiento de los aranceles ya existentes. En subsidios a la exportación: definición de estos subsidios; medios para evitar que se incumplan los compromisos adquiridos (*NUR 46*, 4 marzo 1991). Se asume por tanto que la CE está dispuesta a realizar concesiones específicas en cada una de estas áreas, un gran avance con respecto a diciembre.

Conseguido el acuerdo sobre la necesidad de solucionar estas cuestiones, Dunkel decide reiniciar las negociaciones en la reunión del CNC del 26 de febrero<sup>13</sup>. Poco tiempo después, se llevan a cabo importantes cambios en la organización interna de la Ronda. El 25 de abril, en un encuentro excepcional del CNC, el GNM y el GNS, los 14 GNs del GNM quedan reducidos a 6, de los cuales sólo se conservan dos sobre sectores específicos: textiles y agricultura. Puesto que se trataba de los dos grupos más complejos desde un punto de vista político, Dunkel pasa a presidir ambos, además de presidir el GNM y el CNC. Con ello, quiso dejar claro que los dos

<sup>13</sup> En el Consejo de Ministros de Agricultura de los días 4-5 de Marzo, MacSharry presenta como un éxito de la CE el que se reanuden las negociaciones sin que la Comunidad haya tenido que hacer concesión alguna. Véase *BIE 91/1-2*, p.33.

grupos estarían controlados por la máxima autoridad de la Ronda.

A pesar de la voluntad de Dunkel, las negociaciones avanzan muy lentamente durante los primeros meses de 1991. Esto se debe tanto a las discusiones europeas sobre la PAC como a la incertidumbre creada por la renovación de la autoridad *fast-track* del Presidente de EEUU, pues ésta se agotaba el 1 de marzo. Como explico con más detalle en Cap.V/3.2.2., desde 1974 el Congreso americano concede temporalmente al Presidente la potestad de negociar tratados comerciales con otros países, con la particularidad de que el Congreso no puede introducir enmiendas en estos tratados: simplemente, o se aprueban tal como están o se rechazan. El 23 de mayo Bush consigue que el Congreso extienda por dos años la autoridad *fast-track*. Con la extensión de la autoridad presidencial y la renovación en la Secretaría de Agricultura, que el 12 de marzo había pasado de Yeutter a Edward Madigan, EEUU podía volver a negociar como antes de la 'crisis' de diciembre de 1990<sup>4</sup>. Sin embargo, entre unas cosas y otras ya se había perdido la primera mitad de 1991.

Aunque a finales de mayo se había despejado la incertidumbre americana y las negociaciones del GATT estaban funcionando de nuevo, quedaba por resolver el principal obstáculo, la reforma de la PAC. En 1.2 me he referido al anuncio de MacSharry a principios de octubre de 1990, mientras se discutía el contenido de la propuesta de la CE, sobre la presentación de un plan de reforma de la PAC en el que se pudieran establecer pagos directos compensatorios para contrarrestar los sacrificios de los agricultores. Tras el fracaso de Bruselas, el Comisario considera llegado el momento de introducir la idea de un cambio histórico en la orientación de la PAC.

La DGVI venía trabajando en una reforma radical de la PAC desde el otoño de 1990 y el 6 de diciembre, en medio de la reunión de Bruselas, ya tenía preparado un documento que no se llegó a hacer público y en el que se proponía acercar en gran medida los precios domésticos a los mundiales. Cuando el 4 de enero MacSharry presenta su propuesta en la Comisión, se suprimen todos los planes y datos concretos, conservándose sólo los principios generales<sup>15</sup>. En el documento se critican las insuficiencias de la reforma de los estabilizadores de 1988 (véase Cap.U/1.2) y se insiste en la necesidad de imprimir un giro en la PAC mediante una reducción

<sup>4</sup> Algunos consideran que esta renovación modificó la posición estadounidense. Mientras que Yeutter era un hombre completamente comprometido con la liberalización (se ha señalado que tenía un doctorado en economía además de su experiencia agrícola), Madigan parece más 'vulnerable' a las presiones de los grupos de interés. Sin duda, es un poco temerario tratar de determinar la importancia de este factor de 'personalidad'. No obstante, véase J.S.Hulmán, 'The US Perspective', en K.A.Ingersent, A.J.Rayner y R.C.Hine (eds.), *Agriculture in the Uruguay Round* (New York: St.Martin's Press, 1994), 26-54: pp.38-50.

<sup>5</sup> Véase AgraEurope, *Effects of CAP Reform and GATT Agreement on World Agricultural Markets*, AgraEurope Special Report 61, Sept. 1991, p.47.

de los precios acompañada de pagos compensatorios modulados en beneficio de los pequeños agricultores. Con ello se busca controlar el presupuesto, mejorar la competitividad y mantener una población rural adecuada. Debido a una filtración a la prensa, MacSharry se ve obligado a dar a conocer la reforma antes de lo previsto en el Consejo de los días 21-22 de enero (*BIE* 91/1-2, pp. 13-15). Los planes de la reforma se hacen públicos días más tarde, el 1 de febrero, cuando se publica el Documento de Reflexión de la Comisión<sup>16</sup>.

El documento señala con total claridad las deficiencias de la PAC: por un lado, el apoyo a los precios hace crecer la producción a un ritmo mayor que el de la demanda, creándose el problema de los excedentes. Por otro, como las ayudas a la renta se realizan a través del apoyo a los precios, resulta que los agricultores más competitivos y con mayores explotaciones son los que reciben más beneficios: el 80% de la ayudas del FEOGA van a parar a sólo el 20% de las explotaciones. A la vista de los pobres resultados de reformas anteriores, la Comisión considera imprescindible llevar a cabo una reforma radical si se quiere evitar la bancarrota de la PAC. Aunque se hacen algunas referencias a la crisis externa que ha provocado la PAC (p.9, p.17), se insiste en que la exigencia de la reforma proviene de la propia PAC y no de presiones internacionales. Son las perversas consecuencias de la PAC las que fuerzan su reforma, al margen de los conflictos diplomáticos que genere. Como dice el propio texto:

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

Según explico en el próximo capítulo, el hecho de que la reforma no la provocaran las negociaciones internacionales tuvo una importancia decisiva en el resultado final. Las negociaciones internacionales desempeñaron sin duda un papel significativo en el alcance de la reforma, pero la PAC se habría modificado en cualquier caso, aunque probablemente no de la misma manera, sin la Ronda Uruguay. El peligro de un colapso de la PAC no sólo se mencionaba en el Documento de Reflexión, cuyas sugerencias al fin y al cabo eran únicamente a medio plazo, sino también en la propuesta de precios de la Comisión para la campaña 91/92, en la que se anuncia una inminente crisis presupuestaria: "si no se adoptan medidas correctoras, las necesidades presupuestarias globales superarán el presupuesto de 1991 en 1875 millones y la directriz financiera agraria en 880 millones de ECUS,"<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Comisión de la CE, *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*, COM(91)100 final. Un análisis más detallado de este documento se puede encontrar en Club de Bruxelles, *The Future of European Agriculture*, Vol.1 Cap.IV.

<sup>17</sup> La Exposición de Motivos de la propuesta de precios de la Comisión se reproduce en *BIE* 91/1-2, 59-76. La cita anterior pertenece a la p.68.

A pesar de que el Documento de Reflexión se limitaba a avanzar las líneas maestras de la nueva PAC, los ministros de agricultura mostraron desde el primer momento gran resistencia. Por una lado, Gran Bretaña, Dinamarca y Holanda rechazan que las ayudas directas a la renta se destinen en mayor medida a los pequeños agricultores. Su argumento es que no se puede cargar el coste de la reforma sobre los agricultores más eficientes. Por otro lado, Francia protesta al ser la principal beneficiaria de la antigua PAC. Mientras que el primer tipo de resistencia se resolvió eliminando los elementos más 'redistributivos' del apoyo a las rentas, la oposición francesa afectaba a la esencia misma de la nueva PAC. De hecho, Francia ha sido el país más insatisfecho con la reforma.

Tras la defensa del Documento de Reflexión en el Consejo de Agricultura de los días 4-5 de febrero, el asunto de la nueva PAC queda en segundo plano a causa de las negociaciones sobre los precios para la nueva campaña 1991/92<sup>18</sup>. Hasta después del Consejo del 25 de mayo, en el que se toma una decisión sobre el paquete de precios, no se vuelve a discutir la PAC. Mientras, en las negociaciones del GATT siguen analizándose cuestiones técnicas sobre la arancelización, la MGA y los criterios que distinguen entre subsidios ligados y desligados de la producción. Durante estos meses el único avance sustantivo consiste en el creciente reconocimiento por parte de la CE de que el acuerdo final exigirá compromisos independientes en cada uno de los tres capítulos agrícolas: ayudas internas, acceso a mercados y exportaciones. Aunque ya se había asumido la necesidad de estos compromisos independientes desde la reunión de febrero de 1991 organizada por Dunkel, la confirmación oficial se produce en el encuentro del G-7 durante los días 15-17 de julio en Londres<sup>19</sup>. Pero ni este encuentro ni la cumbre de la OCDE de principios de junio consiguen imprimir ímpetu alguno a las negociaciones políticas, sobre todo porque la reforma de la PAC todavía estaba en sus comienzos.

El 9 de julio la Comisión aprueba el plan detallado de MacSharry sobre reforma de la PAC<sup>20</sup>. Se trata de una continuación del Documento de Reflexión de febrero en el que se

<sup>8</sup> Un análisis de la reunión del Consejo de febrero y del paquete de precios de la campaña 92/93 se puede encontrar en Club de Bruxelles, *The Future of European Agriculture*, Vol.1 pp.4.11-4.15.

<sup>9</sup> La declaración final del G-7 es tan decepcionante como en ocasiones anteriores, salvo en lo que toca al reconocimiento de adoptar compromisos concretos en las tres áreas de las negociaciones: "hay que decidir un marco en el que se especifiquen compromisos concretos vinculantes en apoyo doméstico, acceso a mercados y competición de la exportación, de modo que se puedan acordar reducciones sustantivas progresivas del apoyo y la protección, teniendo en cuenta intereses no comerciales." Reproducido en *Bull. EC* 7/8 1991, 140-150: p. 145. V. tb. el artículo del Director de la DGV, Guy Legras, 'L'Uruguay Round et la réforme de la PAC', *Politique Etrangère*, 58, 2 (1993), 325-331: p.328.

<sup>20</sup> Comisión de la CE, *Desarrollo y Futuro de la Política Agraria Común*, 9 de julio de 1991, COM(91)258. Diez días más tarde, el 19 de julio, se publica la versión final (COM(91)258final), mucho más extensa. Las referencias son a la versión última.

detallan los planes de la reforma. En esencia, se propone una reducción del 35% en el precio indicativo de los cereales con respecto al precio de intervención de 1992, 155 ecus. Los agricultores con superficies de menos de 20ha. serán compensados íntegramente mediante pagos directos. El resto tendrá que retirar un 15% de la tierra para recibir esos pagos. Ese 15%, por su parte, será objeto de compensaciones, pero cuando la explotación sea mayor de 50ha., sólo se indemnizarán las primeras 7,5ha. retiradas<sup>21</sup>. El precio de la leche se reducirá en un 10% y la cuota en un 4%. En ambos casos habrá compensaciones. En el caso del vacuno, los precios bajan en un 15%, mientras que los pagos por cabeza de ganado se incrementan. Todas estas reformas se complementan con un programa de tres medidas de acompañamiento: medidas medioambientales en el sector agrario, medidas de repoblación forestal y medidas de jubilación anticipada. Los cambios se introducirán durante los tres años que dure el programa de transición. Finalmente, en cuanto a las consecuencias presupuestarias, se reconoce que a corto plazo la nueva política supondrá un aumento de los gastos, aunque con ello se conseguirá eliminar las incertidumbres de la antigua PAC, en la que siempre se corría el riesgo de que los gastos se dispararan<sup>22</sup>.

La primera discusión en profundidad sobre la nueva PAC tiene lugar en el Consejo de los días 23-24 de septiembre. Aunque hay unanimidad sobre la necesidad de reformar la PAC mediante una reducción de precios, los países miembros expresan sus dudas sobre distintos aspectos. Algunos, como Alemania, no consideran que haya que ir tan lejos. El ministro alemán, Ignaz Kiechle, advierte que una reforma de esas características requerirá 'meses y meses' de negociación antes de que pueda ser aprobada. España y otros países del sur subrayan su preocupación por las consecuencias para los pequeños agricultores. Por otra parte, el ministro francés, Louis Mermaz, intenta evitar cualquier compromiso ante las manifestaciones de agricultores convocadas para el 29 de septiembre (v. *AE* 27 sep. y 4 oct. 1991): sólo en París se reunieron 200.000 personas<sup>23</sup>.

<sup>1</sup> Esta 'modulación' de los pagos, que había despertado tantas protestas en el Consejo, en realidad cubre completamente al 96% de los agricultores. Véase el tumor de réplicas de MacSharry en el Parlamento Europeo en su intervención del 11 de julio de 1991, incluido en Club de Bruxelles, *The Future of European Agriculture*, Vol.11 Documents, 1991, pp.5-6 de la réplica.

<sup>2</sup> Véase Ackrill.R.W., Rayner.A.J., mgersent,K.A., Hine.R.C., 'Reform of the Common Agricultural Policy and Budgetary Expenditures: the Cereals Sector', *Discussion Paper 93/3*, University of Nottingham, 1993, pp.4-5.

<sup>3</sup> La discusión técnica sobre la PAC se extiende a otras instituciones comunitarias. El 27 de noviembre el Comité Económico y Social, en el que los intereses agrícolas están bien representados, emite su opinión: aunque se muestra de acuerdo con los objetivos de la reforma, pone diversos reparos a la distinción entre pequeños y grandes agricultores: v. *Dictamen de Iniciativa sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo "Evolución y Futuro de la PAC"*, CES, 1387/91. El Parlamento Europeo, que se pronuncia el 11 de diciembre, alaba en cambio la protección a los agricultores más desfavorecidos: v. *Bull. EC* 12-1991, p.63.

En la reunión del CNC del 30 de julio, Dunkel había reservado los meses de octubre y noviembre para una fase final de las negociaciones que permitiera elaborar un borrador de acuerdo antes del inicio de 1992. Según el GATT, resultaba imprescindible respetar ese plazo, puesto que 1992 era el año de las elecciones presidenciales americanas y los objetivos electorales a corto plazo podían interferir peligrosamente en la consecución del acuerdo final. Sin embargo, el mes de octubre transcurre sin mayores novedades. Sólo en noviembre se aceleran las negociaciones. El mayor problema de este periodo es que el calendario impuesto por el GATT no coincidía con el calendario de la reforma de la PAC. A pesar de que según la CE el desarrollo de la PAC era por completo independiente de las negociaciones de la ronda, la Comunidad se encuentra, por decirlo así, con 'el paso cambiado'. De hecho, una de las principales cuestiones en el GATT durante estos meses consiste en si los pagos directos quedarán exentos de reducciones (caja verde) o no (caja ámbar). No tenía mucho sentido que se siguiera diciendo que la oferta de noviembre de 1990 era inamovible mientras se exigía que los pagos directos de la nueva PAC no fueran recortados.

Dunkel, en la reunión del CNC del 7 de noviembre, exhorta a los GNs a intensificar las negociaciones a partir del día 11. El mismo día 7 Madigan se entrevista con MacSharry en Bruselas a fin de preparar el terreno para la reunión de alto nivel en La Haya el fin de semana del 9-10 de noviembre. Ante las amenazas de Dunkel de elaborar él mismo borradores del acuerdo final en los sectores en los que no se avance lo suficiente, se organiza un encuentro al que asisten el propio Bush, James Baker (Secretario de Estado) y Hills por parte de EEUU, y Delors, Andriessen y R.Lubbers (el presidente holandés del Consejo durante el segundo semestre de 1991) por parte de la CE. El propósito de la reunión consistía en examinar todos los sectores de la Ronda Uruguay y mostrar la voluntad política necesaria para desbloquear los sectores más problemáticos. Aunque la información disponible es muy confusa, parece que los americanos se mostraron dispuestos a relajar su posición en agricultura, sobre todo en subsidios a la exportación y ayuda interna. La Comunidad, por su parte, dio a entender que podría llegar a una reducción sustantiva de estos subsidios. No obstante, no se discutieron cantidades concretas<sup>24</sup>. MacSharry y Madigan se encuentran en Roma el día 12, en una reunión de la FAO (*Food and Agriculture Organization*), y tratan de aprovechar la expectación creada para avanzar en los puntos más espinosos. Pero a pesar de titulares de prensa en los que se anuncia un acuerdo inminente, apenas se progresa. A las diferencias habituales (método de medida del apoyo interno, año base -1986/88

<sup>24</sup> El Comunicado de la reunión se reproduce en *European Documents*, N° 1745, 13 nov. 1991, 1-2.

según EEUU, 86/91 o 88/91 según la CE-, crédito, tipo de arancelización y re-equilibrio) se añaden ahora la cuestión de los pagos directos, la exigencia americana de una reducción tanto en el presupuesto de los subsidios a la exportación como en el volumen de exportaciones subsidiadas, y las primeras reclamaciones europeas de una cláusula de paz en virtud de la cual EEUU se comprometa a no cuestionar la agricultura comunitaria.

Las expectativas creadas sobre la posibilidad de llegar a un acuerdo en unas pocas semanas tiene una consecuencia inesperada en la reunión del Consejo agrícola del 18 de noviembre: los ministros, llevados por el optimismo generalizado, propugnan aplazar la aprobación de la nueva PAC hasta que concluya la Ronda Uruguay, Lo curioso es que algunos ministros pretenden que se concluya la Ronda sin que la CE modifique su oferta de 1990 (AE 22 nov. 1991). Esta incongruencia se manifiesta en los múltiples y estériles contactos entre EEUU y la CE durante los dos últimos meses del año. Estos contactos, que además se superponen a la cumbre de Maastricht (9-10 diciembre) y al inmediato Consejo agrícola (11 diciembre), aparecen dominados por la confusión sobre la postura de la CE: sin haberse modificado oficialmente la oferta europea, MacSharry trata de no desviarse demasiado del Consejo con algunas concesiones en el re-equilibrio y en las exportaciones, pero L.Mermaz, el ministro francés de agricultura, critica duramente a MacSharry en el Consejo del día 11 por no atenerse a su mandato (AE 13 dec. 1991). Ese mismo día Dunkel vuelve a presionar a las partes diciendo que el Acta Final se presentará el 20 de diciembre y se someterá a votación en Ginebra el 12 de enero. En un intento desesperado, se celebra en Bruselas una reunión ministerial el 18 de diciembre con Baker, Hills y Madigan por EEUU y Andriessen, MacSharry y Lubbers por la CE, pero la ausencia de un avance interno en la Comunidad hace imposible concretar compromiso alguno.

El 20 de diciembre, tal y como había advertido, Dunkel publica el borrador de Acta Final. El capítulo agrícola contiene las siguientes propuestas<sup>25</sup>:

-apoyo doméstico: los apoyos se dividen en los que entran en la 'caja verde' y los que entran en la caja 'ámbar'. En la primera se incluyen: ayudas públicas que no supongan transferencias de los consumidores a los agricultores y no afecten los precios. Más concretamente: no será imprescindible producir para recibirlos; no se basarán en tipo o volumen de producción, ni en los factores de la producción empleados después del periodo de referencia. Claramente, los pagos compensatorios americanos y los de la nueva PAC no pueden incluirse en

<sup>25</sup> Los puntos esenciales se publicaron en una versión resumida (el documento original tenía 500 páginas) en *NUR* 55, 3 Dec. 1992. V. tb. *AE* 3 enero 1992 y D.A.DeRosa, 'Concluding the Uruguay Round: The Dunkel Draft Agreement on Agriculture', *The World Economy*, Vol. 15, No. 6 (1992), 755-760.

la caja verde. Para la caja ámbar, se propone una reducción del 20% entre 1993 y 1996, tomando 1986-1988 como años de referencia. El 20% se aplicará a la MGA calculada para cada producto básico. Esta reducción no será necesaria cuando el apoyo específico a un producto no supere el 5 % de su valor de producción.

-acceso a mercados: arancelización y consolidación inmediata de todas las barreras no arancelarias. El arancel será la diferencia entre el precio doméstico y el internacional, frente a la propuesta comunitaria de que el arancel sea la diferencia entre el precio de intervención y el mundial, más un 10% de margen en el arancel para reflejar la preferencia comunitaria. Reducción de los aranceles resultantes en un 36% entre los años 1993-96. Cada arancel por separado deberá recortarse al menos en un 15 %. Habrá una cláusula especial de salvaguardia para cuando el volumen de importaciones supere el 125% de la media de los tres años anteriores o cuando el precio de las mismas caiga por debajo del precio medio del producto en los años 86-88. Cuando no haya importaciones significativas de un producto, se establecerá una cuota mínima del 3% con respecto al consumo doméstico que se elevará hasta el 5% en 1999.

-subsidios a las exportaciones: estos subsidios se reducirán entre los años 1993-99 en un 36% con respecto a las partidas presupuestarias y en un 24% con respecto al volumen de exportaciones subsidiadas.

-la puesta en práctica de estas medidas será vigilada por un Comité Agrícola y se incluirá una cláusula de paz que elimine incertidumbres sobre posibles conflictos futuros.

-las listas de compromisos específicos se presentarán antes del 1 de marzo de 1992. Antes incluso de que se hiciera público el borrador de Acta Final, Francia lo rechaza enteramente. La primera ministra, E.Cresson, dice que sólo favorece a los americanos y L.Mermaz asegura que la CE no lo puede aprobar. El día 23 se celebra un Consejo Jumbo con asistencia de ministros de comercio y agricultura para discutir el Acta Final (en principio sólo iban a asistir los ministros de comercio, pero Francia exige que asistan también los de agricultura, previendo su oposición absoluta al acuerdo). Al término del mismo, se rechaza oficialmente el plan de Dunkel por no respetar el sistema de pagos directos de la nueva PAC. El ministro holandés de comercio declara: "Un texto que no tiene en cuenta los principios de la reforma de la PAC no resulta aceptable" (ÁE 3 enero 1991). No deja de ser curioso que la CE basara su rechazo en la reforma de la PAC cuando seguía manteniendo su oferta de 1990, ni que defendiera la independencia de la PAC y el GATT al mismo tiempo que vetaba de antemano un acuerdo del GATT que resultara incompatible con la futura PAC.

## 2.2. La aprobación de la nueva PAC,

Tras el rechazo europeo del borrador de Acta Final, Dunkel se ve obligado a modificar sus planes en la reunión del CNC celebrada el 13 de enero de 1992. En vez de someter su propuesta a votación, se contenta con preguntar: "¿Estamos de acuerdo en impulsar el proceso negociador de forma que la Ronda Uruguay quede cerrada en las próximas semanas o creemos que el punto alcanzado en diciembre pasado no constituye una base para una pronta conclusión?" (v. *GATT Focus* 87, En./Feb. 1992, p.1). Planteada la cuestión en términos tan generales, la Comunidad, por supuesto, se inclina por lo primero. Con ello se evita un bloqueo más de las negociaciones, aunque el nuevo punto de partida resulta extremadamente frágil.

En esta misma reunión del CNC se reestructura por tercera vez la organización de la Ronda<sup>26</sup>. El objetivo es acabar hacia mediados de abril de 1992 y para ello se adopta el siguiente plan de trabajo: (i) negociaciones continuas en el GN de Acceso a Mercados, que ahora pasa a cubrir todos los asuntos de los que se ocupaba originalmente el GNM, incluyendo agricultura; (ii) negociaciones continuas en el GNS; (iii) trabajo sobre la coherencia interna y conformidad legal del texto del Acta Final; y (iv) posibles modificaciones y ajustes en el texto del Acta Final.

Cuatro días después, el 17 de enero, el GN de Acceso a Mercados pone de fecha límite para alcanzar un acuerdo definitivo el 31 de marzo de 1992, dos semanas antes de la finalización prevista de la Ronda. A fin de que todo pueda estar listo para entonces, se establece que las listas de concesiones se entreguen en el GATT el 1 de marzo, de forma que haya un mes para el ajuste de estas listas en negociaciones multilaterales. Sin embargo, la agricultura se encargó una vez más de frustrar estos planes.

El Comité 113 se reúne durante los días 22 y 23 de febrero para discutir la lista de concesiones preparada por la Comisión. Si el Comité hubiese dado su visto bueno, no habría sido necesario que el asunto pasara a las negociaciones ministeriales, pero gracias a la insistencia de Francia y en contra de los planes iniciales, hubo que enviar las listas al Consejo de Ministros. El Comité, de hecho, no logró ponerse de acuerdo salvo para insistir en que la elaboración de la lista de concesiones comunitarias no significaba aceptar el borrador del Acta Final. En un Consejo Jumbo de los ministros de comercio y agricultura durante los días 2 y 3 de marzo, ya fuera del plazo impuesto por el GN de Acceso a Mercados, se aprobó finalmente una lista que

<sup>26</sup> Véase *GATT Focus* 87, En./Feb. 1992 y A. Bonet, 'La Ronda Uruguay en la encrucijada', *BEÍCE* No.2310, 20-26 enero 1992, 195-6.

al día siguiente la Comisión envía al GATT<sup>27</sup>. Sorprendentemente, Francia seguía presionando para que no se incluyeran las concesiones realizadas informalmente por la Comisión en la reunión de Bruselas de diciembre de 1990. No obstante, los cálculos de la ayuda se realizaron suponiendo que los pagos compensatorios de la nueva PAC quedarían exentos. Como puede verse, las contradicciones de la CE que he señalado a propósito del Acta Final vuelven a reproducirse en esta ocasión: por un lado se recurre a la posición negociadora de noviembre de 1990, pero por otro se anticipa una reforma de la PAC todavía no aprobada.

En realidad, la lista de la CE era sólo un sucedáneo. Además de presumir, en contra del criterio de Dunkel, que los pagos directos quedan fuera de los compromisos del GATT, la Comunidad sólo presenta listas especificando el grado de apoyo de cada producto, su conversión en aranceles y los cálculos resultantes de la cláusula de acceso mínimo. Esto significa que la CE no cuantifica las reducciones prescritas en el Acta Final en relación a apoyo interno, importaciones y exportaciones. Ni siquiera el cálculo de las ayudas actuales se ajusta a lo establecido en el Acta Final. Al margen de los pagos directos, resulta que<sup>28</sup>:

-se supone una cláusula de re-equilibrio para los sustitutivos de los cereales, aunque no para las oleaginosas;

-en algunos casos, como los productos cárnicos, el cálculo de la cláusula de acceso mínimo se hace agregadamente y no producto por producto;

-la arancelización se lleva a cabo según el método comunitario y no según el método de Dunkel: la CE calcula el arancel según la diferencia no entre el precio internacional y el doméstico, sino entre el internacional y el de intervención, y luego le aplica al resultado un margen del 10% para conservar la preferencia comunitaria.

El modo como se elaboró la lista de concesiones de la CE refleja con bastante precisión la imposibilidad de negociar seriamente en el plano internacional sin haber resuelto antes los asuntos domésticos. Tanto la reacción al Acta Final como la propia lista de concesiones representan una extraña e incoherente mezcla de elementos propios de la posición de noviembre de 1990 y de expectativas sobre la nueva PAC, Sólo cuando la PAC se aprueba en mayo puede la CE volver a negociar seriamente. Las conversaciones bilaterales entre la CE y los EEUU durante estos meses sufren los mismos problemas derivados de la provisionalidad de la postura

<sup>27</sup> En esta ocasión la CE fue bastante cumplidora a pesar de su retraso. Debe tenerse en cuenta que el 31 de marzo sólo 37 países habían presentado sus listas y de éstos sólo 23 habían elaborado concesiones agrícolas, no todas conformes con el borrador de Acta Final. Véase *GATT Focus* 89, Abril 1992, p.8.

<sup>28</sup> Gran parte del capítulo agrícola de la lista europea se reproduce en *AE* 6 marzo 1992. V. tb. *AE* 10 abril 1992.

europea. El principal motivo de discusión es el de los pagos compensatorios. En una reunión entre J.Baker y J.Delors el 10 de marzo se plantea formalmente la posibilidad de incluir estos pagos en una categoría aparte (la 'caja azul' de la que se venía hablando desde finales de 1991) por un periodo de seis años, tras el cual pasarían a la 'caja ámbar' y quedarían sujetos a las reducciones propias de esta categoría. Pero todas estas negociaciones no llegan muy lejos habida cuenta de que aún no estaba claro qué es lo que la Comunidad iba a aprobar. A continuación describo cómo finalmente se resolvieron las negociaciones comunitarias sobre la nueva PAC

Tras el rechazo de la mediación de Dunkel en diciembre de 1991 y la incertidumbre creada sobre un posible final de la Ronda, los ministros europeos de agricultura comienzan a convencerse de que la reforma de la PAC debe realizarse antes de alcanzar un acuerdo en el GATT. Esta es la principal cuestión que se discute en el Consejo agrícola de los días 27-28 de enero (*AE* 31 enero 1992). A partir de entonces el proceso de aprobación de la nueva PAC entra en su último y más decisivo tramo, es decir, en la moderación y suavización por el Consejo de los elementos más 'radicales' de los planes de la Comisión. No obstante, todavía en el Consejo de los días 30-31 de marzo el ministro británico, J.Gummer, en contra de su colega francés, defiende la conveniencia de esperar hasta después de un acuerdo del GATT (*AE* 3 abril 1992).

Las principales modificaciones de los planes de la Comisión tienen lugar en el Consejo agrícola de los días 28-30 de abril. Arlindo Cunha, el ministro portugués que preside durante este primer semestre de 1992 el Consejo, sugiere que en lugar de reducir el precio indicativo de los cereales en un 35% con respecto al precio de intervención (de 155 ecus por tonelada a 100 ecus) se haga sólo en un 27% (de 155 ecus a 112) y que la compensación por la retirada de tierras sea total (es decir, que cubra todas las hectáreas retiradas y no sólo una parte fija de las mismas como quería la Comisión)<sup>29</sup>. Aunque una reducción de sólo el 27% habría bastado para cumplir con el recorte del 20% en ayuda interna contemplado en el Acta Final, no hubiera sido suficiente para cumplir con los compromisos sobre subsidios a la exportación. Según los cálculos de MacSharry, un recorte de sólo el 27% suponía un excedente adicional de ocho millones de toneladas de cereales que hubiera hecho absolutamente imposible una reducción del volumen de exportaciones subsidiadas mayor del 20%, a no ser que se aumentara la retirada de tierras del 15% al 22% (*FT* 30 abril 1992).

MacSharry se opuso firmemente a las modificaciones de Cunha, pues desbarataban sus planes sobre el GATT. Aunque la propuesta portuguesa satisfacía por un lado a los británicos,

<sup>29</sup> El texto íntegro de la propuesta de Cunha se reproduce en *AE* 1 mayo 1992, E/2-E/6.

que se oponían a cualquier elemento redistributivo en la nueva PAC, y a los alemanes, que querían minimizar el recorte de precios, la negativa de MacSharry en representación de la Comisión obligaba al Consejo a aprobar el paquete de reformas por unanimidad. La posición de MacSharry, por tanto, obligaba a ir más allá del 27% dadas las divisiones dentro del Consejo.

En un Consejo maratoniano de cuatro días (del 18 al 21 de mayo de 1992) los ministros de agricultura llegan a un compromiso final entre el recorte del 27% defendido por el Consejo y el 35% reclamado por la Comisión. Tras varias jornadas de negociaciones interminables se consigue aprobar la reforma más importante de la historia de la PAC: se pasa de un sistema de apoyo a los precios a un sistema de apoyo a las rentas (véase Cap.II/1.2). Se acuerda que el precio indicativo de los cereales se reduzca en un 29% con respecto al precio de intervención de 1992, de forma que en la campaña 1995/96 dicho precio sea de 110 ecus. En el caso de la leche, el recorte final es de sólo un 5% a lo largo de dos años, frente al 10% de la Comisión, y se pospone la decisión sobre la reforma del sistema de cuotas. La Comisión se contenta con una reducción coyuntural del 1 % anual durante dos años en la cuota frente al 2% que había sugerido inicialmente. En cuanto al vacuno, se aprueba una reducción del 15% en tres años según el plan de la Comisión. Se elimina la modulación de los pagos compensatorios, algo que se había acordado en anteriores Consejos, y se da de plazo hasta 1997 para decidir si estos pagos serán permanentes o se eliminarán en algún momento.

La reforma se aprueba con el voto en contra de Italia, que había exigido junto con España y Grecia una ampliación de sus respectivas cuotas lecheras. Grecia consigue 100.000 toneladas extra y España 500.000; Italia solicita demasiado, 1.500.000 y la cuestión queda aplazada a futuras negociaciones. El enfado italiano fue mayúsculo y llegaron a amenazar con aplicar el Compromiso de Luxemburgo, aunque en el último momento fueron convencidos de que el asunto de las cuotas no afectaba precisamente al 'interés vital' de la nación italiana<sup>30</sup>. El texto legal de la reforma se aprueba en la madrugada del día 1 de julio con el voto en contra de Alemania y Luxemburgo, que consideran excesivo el recorte de precios en los cereales. Este voto negativo fue simplemente testimonial, pues no trataban tanto de bloquear la nueva PAC como de justificarse ante sus enfurecidos agricultores (AE 3 julio 1994).

Las reacciones de los agricultores europeos ante la nueva PAC no se hicieron esperar. Mientras que en Inglaterra, Dinamarca y Holanda la reforma se acoge con satisfacción, en el resto de los países, y sobre todo en Alemania y en Francia, los agricultores organizan

<sup>30</sup> En abril de 1993 Italia consigue por fin que la Comisión autorice una ampliación de la cuota de 900.000 toneladas. Véase AE, No. 1539, 23 abril 1993.

inmediatamente manifestaciones de protesta. C.von Hermann, el presidente de la DBV, la organización alemana de agricultores, declara que la nueva PAC es 'intolerable\*' y fuerza al ministro I.Kiechle a asegurar que los pagos directos no serán temporales. En varias ciudades francesas se producen diversos altercados. En Burdeos, por ejemplo, los agricultores arrojan huevos al consulado americano. R.Lacombe, el presidente del poderoso sindicato agrario FNSEA, afirma que la reforma hace de Europa una colonia de los Estados Unidos (*FT* 22-24 mayo 1992). Las protestas especialmente violentas de los franceses, muy dirigidas hacia EEUU, causan un cambio en la actitud del gobierno galo, que a partir de este momento parece ser rehén de los intereses más miopes y chovinistas de sus agricultores. De ahí el empeño francés en que la nueva PAC constituya el extremo al que puede llegar la CE en las negociaciones internacionales. Como a continuación se verá, Francia fija los límites a las concesiones que puede realizar la Comunidad en sus intentos de llegar a un acuerdo con los Estados Unidos.

### *3. Las negociaciones hasta el acuerdo de Blair House.*

Nada más aprobarse la reforma, MacSharry anuncia con cierto dramatismo: "Podemos decir a los americanos, con el pecho erguido y la frente aíta, con orgullo, que igualen lo que nosotros hemos hecho y entonces progresaremos." (*FT* 22 mayo 1992). Las palabras de MacSharry reflejan una actitud muy extendida en la CE, según la cual la reforma de la PAC era un logro suficiente de cara al GATT. La nueva PAC representaba la posición negociadora de la CE en la fase final de las negociaciones.

Sin embargo, aparte de que los pagos directos hubieran de ser incluidos en la caja verde o en una caja azul *ad hoc*, algo que por lo demás ya se sabía de antes, no estaba claro en absoluto cómo las medidas principales de la nueva PAC se traducían a los términos de la Ronda Uruguay, es decir, a compromisos sobre ayuda interna, acceso a mercados y subsidios a las exportaciones. MacSharry deja claro en una intervención en el Parlamento Europeo que no se puede ir más allá de la PAC, esto es, que cualquier acuerdo final que exija una reforma adicional de la PAC resulta inútil, pero no es capaz de especificar hasta dónde llega la nueva PAC en relación al Acta Final de Dunkel de diciembre de 1991<sup>31</sup>.

De hecho, en las negociaciones inmediatamente posteriores a la reforma de la PAC no se advierte ningún progreso sustancial. Esto no se debe sólo a la confusión inicial sobre las

<sup>31</sup> Dice MacSharry: "si nuestros socios comerciales insistieran en soluciones que ponen en cuestión lo que los estados miembros han conseguido aprobar con tanto esfuerzo, no podrá haber un acuerdo agrícola en la Ronda." Reproducido en *AE* 12 junio 1992.

consecuencias de la PAC en el GATT, sino también a sucesos políticos ajenos a la Ronda Uruguay. En concreto, el gobierno francés deja muy claro a sus socios de la Comunidad que resulta imposible alcanzar un acuerdo agrícola antes del 20 de septiembre, fecha en la que se celebra el referendun sobre el tratado de Maastricht. Habida cuenta de la creciente hostilidad de los electores hacia el gobierno francés, éste no puede permitirse el lujo de enajenar posibles votos a favor del tratado entre los agricultores, sobre todo tras las protestas originadas a raíz de la nueva PAC. Aunque con un efecto más ambiguo, el hecho de que hubiera elecciones presidenciales en EEUU a comienzos de noviembre hace dudar a los negociadores europeos sobre la posibilidad de firmar un acuerdo antes de las mismas.

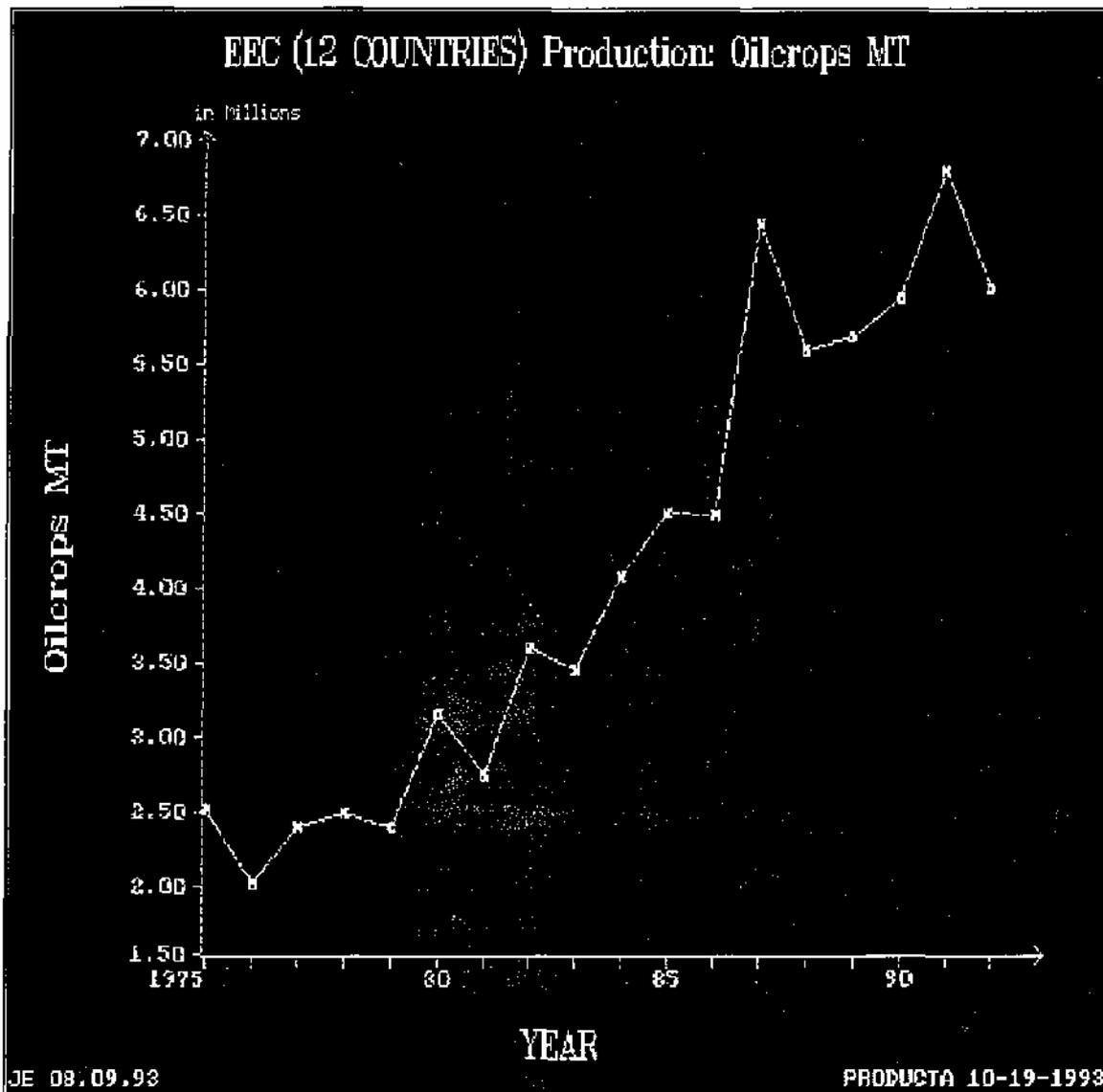
Fue la intervención de un conflicto en principio ajeno a la Ronda Uruguay, como el problema de las oleaginosas, lo que permitió dar una salida a una situación empantanada. Para poder entender cómo se llega al acuerdo de Blair House en noviembre de 1992, resulta imprescindible conocer con detalle la historia de la disputa sobre oleaginosas, pues ilustra muy bien el modo en que la CE utilizó la reforma de la PAC como un arma negociadora en el seno del GATT.

### *3.1, El conflicto de las oleaginosas.*

En las negociaciones comerciales celebradas en la Ronda Dillon (1960-62) como consecuencia de la creación de la CE, y por tanto según lo dispuesto en el art.XXIV/6, la CE accedió a consolidar con derechos arancelarios nulos o muy bajos ciertos productos oleaginosos (semillas de nabo, colza y girasol, habas de soja y harinas oleaginosas) que se utilizan en la elaboración de aceites y sobre todo en la producción de piensos animales, a cambio de que EEUU aceptara el sistema de las exacciones variables de la PAC (Cap.II/4). Así quedó establecido en la Lista de Concesiones de la CE de 1962 que se adjuntó al texto de la Ronda Dillon.

Dentro del desarrollo de las Organizaciones Comunes de Mercado de la PAC, en 1966 se aprobó el Reglamento 136/66 para el sector de las materias grasas. Este reglamento definía un régimen de ayudas para la colza, el girasol y la nabina, aunque no para la soja, con el objeto de resolver el desequilibrio resultante de una producción muy inferior a la demanda interna. Para ello se estableció un precio indicativo superior al mundial. Pero como las oleaginosas extranjeras entraban libremente y por tanto la industria transformadora de estas semillas no tenía ningún incentivo para comprar la cosecha comunitaria, mucho más cara, el art.27 del reglamento creó una ayuda para los procesadores de las semillas comunitarias que les compensara por la diferencia entre el precio indicativo y el precio mundial. En cuanto a la soja, se aprobó en 1979

el Reglamento 1614/79 en el que, al igual que en el caso de las otras oleaginosas, se fijaba un precio mínimo y se otorgaba una subvención a los procesadores que compraran la soja comunitaria a dicho precio.



Ilustr. 1 Producción de oleaginosas en millones ton. (CE 12). Fuente: FAO, Sofat93.

Puesto que a finales de los setenta la producción de cereales estaba comenzando a superar el umbral de la auto-suficiencia y el volumen de oleaginosas seguía muy por debajo de las necesidades domésticas, la Comisión inició una política de apoyo a este sector mediante altos precios indicativos (colza, girasol) y mínimos (soja) de acuerdo con los reglamentos antes indicados. La consecuencia a partir de 1979 fue un espectacular aumento de la producción, como se aprecia en la Ilustración 1. Muchos agricultores comenzaron a sustituir cultivos cerealistas por cultivos de oleaginosas, afectando negativamente a las exportaciones americanas de soja a la CE.

Según se ha visto en el Cap.III/2.3, el 16 de diciembre de 1987 la *American Soyabean Association* (ASA) pide la intervención del gobierno para defender las exportaciones estadounidenses según el procedimiento de la cláusula 301. EEUU traslada la queja al GATT y se inician inmediatamente conversaciones bilaterales. Tras dos reuniones sin resultados el 19 de febrero y el 19 de abril de 1988, EEUU solicita el 22 de abril la creación de un grupo especial. Aunque Francia trata de vetar este paso, Dunkel consigue en la reunión de las Partes del GATT de los días 15 y 16 de junio de 1988 que se apruebe la decisión de constituir un grupo especial. Sin embargo, la CE pone toda clase de reparos a la composición del grupo y consigue retrasar durante meses el inicio de sus actividades.

La cláusula 301 da un margen de 18 meses al gobierno americano para que emita una resolución sobre el conflicto y a partir de ese momento, en caso de que se justifique la queja, tiene seis meses para actuar e imponer represalias unilateralmente. En este caso, el plazo inicial de 18 meses vencía en julio de 1989. Un mes antes, tras varias reuniones entre C.Hills y F.Andriessen (véase Cap.III/3), se llega a un acuerdo sobre el desbloqueo del grupo especial a cambio de que EEUU se comprometa a esperar el veredicto del grupo siempre y cuando éste se produzca antes de los seis meses que prevé la cláusula 301.

Gracias al acuerdo alcanzado en el último momento entre americanos y europeos, el grupo especial comienza a funcionar en junio de 1989 y presenta su informe final el 25 de enero de 1990<sup>32</sup>. EEUU argumentaba que el cálculo del precio mundial de las oleaginosas en la CE se llevaba a cabo de tal manera que las subvenciones recibidas por las industrias procesadoras de las semillas y habas daban incentivos económicos para que estas industrias compraran oleaginosas de la CE, con la consecuente discriminación de las extranjeras, violando así el art.III del GATT, según el cual no puede ocurrir que el mismo producto reciba un trato menos favorable cuando viene del extranjero que cuando se produce domésticamente, y dando lugar a una reclamación según el art. XXIII sobre anulación y menoscabo de las concesiones arancelarias realizadas por la CE en la Ronda Dillon en virtud del art.II sobre dichas concesiones. El grupo especial dio la razón a EEUU en ambos extremos: por un lado el régimen de ayudas a las oleaginosas resultaba incompatible con el art. III al discriminar los productos extranjeros y por otro se producía una anulación de las ventajas derivadas de las consolidaciones conseguidas en 1962

por la introducción de planes de subvenciones a la producción que operan en el sentido de proteger totalmente a los productores comunitarios de semillas oleaginosas contra los movimientos de los precios de las importaciones e impiden así que las concesiones

<sup>32</sup> Este informe se reproduce como documento L/6627 en *BISD*, Suplemento 37, 1991, 93-146.

arancelarias tengan ningún efecto sobre la relación de competencia entre las semillas oleaginosas comunitarias y las importadas<sup>33</sup>.

El grupo especial termina recomendando a la CE que modifique sus reglamentos de conformidad con lo establecido por el GATT.

La Comunidad aprueba el 12 de diciembre de 1991 un nuevo reglamento (el 3766/91) sobre oleaginosas para ajustarse a las conclusiones del grupo especial. Este reglamento es extremadamente interesante por cuanto avanza las características esenciales de la nueva PAC de mayo de 1992. De algún modo, el GATT obligó a la Comisión a adelantarse en sus planes de reforma para el caso de las oleaginosas. Se trata, pues, de pasar de un sistema de ayuda a los procesadores de las semillas a un sistema de pagos directos a los agricultores. La CE se propone como objetivo poner en marcha unos subsidios tales que el agricultor sea indiferente entre plantar cereales u oleaginosas<sup>34</sup>. Puesto que la indiferencia se consigue, según la Comisión, cuando el precio de las oleaginosas es 2,1 veces al de los cereales, y el precio de los cereales es 155 ecus/t., el agricultor debe percibir un precio de  $2,1 \times 155 = 326$  ecus/t., justo el doble del precio mundial de las oleaginosas, 163 ecus/t. El pago compensatorio resultante es 163 ecus/t. ( $163 \text{ ecus/t.} = 326 - 163 \text{ ecus/t.}$ ); para que no parezca ligado a la producción y resulte más 'aceptable' en el GATT, se multiplica por el rendimiento comunitario medio de las oleaginosas, 2,36 t./ha., dando un pago directo final de 384 ecus/ha<sup>35</sup>. El pago directo se ajusta regionalmente: la Comisión puede variar los 384 ecus/ha. dependiendo de si el rendimiento medio regional es inferior o superior al de toda la CE. Además, se introduce una cláusula en el art.3 según la cual las variaciones del precio mundial superiores al 8% se transmitirán íntegramente a los cálculos del pago directo, con lo que los agricultores comunitarios quedan aislados de la evolución del mercado internacional. Por último, se aplica un sistema de superficies máximas garantizadas:

Semillas de soja	509.000 ha.
Semillas de colza y nabina	2.377.000 ha.
Semillas de girasol	2.735.000 ha. <sup>36</sup>

<sup>33</sup> *BISO* Suplemento 37, p.146.

<sup>34</sup> Un análisis crítico y detallado de cómo funciona el nuevo reglamento se puede encontrar en las pp. 15-17 de A.S.Friedeberg, 'Solved or Shelved? The oilseeds trade conflict in focus', trabajo presentado en el Congreso de Toronto de los días 28-30 marzo de 1993 sobre 'Soybeans in Canada -Beyond 100 years'. Una explicación actualizada con las modificaciones introducidas por la reforma de la PAC se puede encontrar en el Anexo I de *La nueva Política Agraria Común* (Madrid: Ministerio de Agricultura, 1992), p.197.

<sup>35</sup> En el segundo dictamen del grupo especial sobre oleaginosas, la CE se defiende en varias ocasiones diciendo que los nuevos pagos directos están desligados de la producción, pues se pagan por hectáreas. Véase el documento DS28/R, *BISD* 39th Supplement, p.98 y p.113.

<sup>36</sup> De la superficie máxima del girasol, 1.411.000 ha. corresponden a España, es decir, el 51,6%. Véase el Reglamento 3766/91, Art. 6.

Si las superficies cultivadas exceden estas cantidades, se reducirá el pago directo en un 1% por cada 1% de exceso de superficie.

Aunque el nuevo reglamento no violaba ya el art. III, pues ahora no había trato discriminatorio hacia el producto extranjero, no estaba en absoluto claro que se mejorara algo en lo relativo a la anulación y menoscabo de los beneficios derivados de las concesiones arancelarias. Antes de su aprobación formal, la ASA ya había rechazado enérgicamente el nuevo sistema y el Senado americano votó por unanimidad a favor de que se impusieran sanciones unilaterales a la CE según la Super-301. De hecho, en noviembre de 1991, un mes antes de la publicación oficial del nuevo reglamento, la administración Bush pide en el Consejo del GATT que se reúna por segunda vez el grupo especial y decida si los pagos directos contravienen las recomendaciones del grupo o no. El 13 de enero de 1992 se constituye de nuevo el grupo especial y comunica su dictamen a las partes involucradas el 16 de marzo del mismo año (aunque formalmente no se presenta en el GATT para su aprobación hasta el 30 de abril): el nuevo reglamento sigue produciendo 'anulación y menoscabo' de las consolidaciones arancelarias realizadas en 1962 en cuanto que los agricultores comunitarios continúan aislados de la competencia mundial, con lo que impiden a EEUU beneficiarse de los derechos nulos obtenidos. Por ello, recomienda que o bien se vuelva a modificar el reglamento sobre oleaginosas o bien se re-negocien concesiones arancelarias según el art.XXVIII/4 a fin de compensar a los EEUU por las pérdidas sufridas, y que en caso de que no se llegue a una solución satisfactoria se estudie la posibilidad de aprobar represalias de acuerdo con el art.XXIII/2<sup>37</sup>. Las negociaciones del art,XXVni/4 consisten en que el país infractor no modifica la causa de la anulación y menoscabo pero compensa por ello a las partes con concesiones en otros sectores.

Este segundo varapalo a la Comunidad resultaba especialmente preocupante, pues al condenar el GATT el sistema de pagos directos de las oleaginosas, estaba al mismo tiempo poniendo en cuestión los principios de la nueva PAC. Téngase en cuenta que las conclusiones del grupo especial aparecen sólo dos meses antes de la aprobación de la nueva PAC. No es de extrañar que en el Consejo agrícola de los días 30-31 de marzo los ministros rechacen unánimemente las conclusiones del grupo especial. El Comité 113 adopta una postura similar el 2 de abril y sugiere que para ganar tiempo de cara a la adopción de la nueva PAC se bloquee la votación sobre el informe en el Consejo del GATT de abril y se espere hasta el Consejo del GATT de junio, en el que se decidirá iniciar conversaciones bilaterales de acuerdo con el

<sup>37</sup> Véase el documento DS28/R con el segundo informe del grupo especial en *BISD*, 39 Supplement, 91-127.

art.XXVIII/4. El procedimiento habitual consiste en someter a votación las conclusiones del grupo especial durante el segundo consejo del GATT tras la publicación del informe. Esto significaba aprobar las conclusiones en el Consejo del GATT del 19 de junio. Pero EEUU intenta forzar la aprobación en el Consejo de abril alegando la urgencia del caso y la 'reincidencia' de la CE<sup>38</sup>. Ante la negativa de la CE en abril, los americanos amenazan con imponer represalias unilateralmente (según la Super-301) si la CE no acepta el dictamen del GATT. El 9 de junio, diez días antes de la segunda reunión del GATT, C.Hills da a conocer una lista provisional con los productos que se planea castigar por valor de 2000 millones de dolares. Esta lista queda abierta al escrutinio público durante un mes, tras el cual se ha de elaborar una lista definitiva con sanciones por valor de 1000 millones de dolares, el daño estimado por la anulación de los beneficios de las oleaginosas<sup>39</sup>.

Una vez aprobada la nueva PAC, las negociaciones del GATT sobre los pagos directos en el sector de las oleaginosas quedan inevitablemente ligadas a las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay. Para la CE resulta evidente la necesidad de llegar a una solución global que permita resolver ambas cuestiones: el conflicto de las oleaginosas y la legitimidad de la nueva PAC en el acuerdo final de la Ronda. De esta forma, los europeos intentan extender al conflicto de la soja la política de hechos consumados seguida a propósito de la nueva PAC. Para la Comunidad se trata de hacer ver a los americanos que una vez integrado el reglamento de las oleaginosas en la nueva PAC, este reglamento resulta tan 'intocable' como la propia PAC. Y no sólo porque forme parte del paquete de la nueva PAC, sino también porque eso tiene algunas consecuencias que benefician a los americanos: en primer lugar, los pagos compensatorios a partir de ahora dependen de la retirada de un 15% de la tierra, lo que redundará en mayores importaciones y, en segundo lugar, la cuantía de los pagos directos pasa de 384 ecus/ha, a 359 ecus/ha. como consecuencia de la reducción de precios<sup>40</sup>. Por eso la CE insiste desde el primer momento en que el reglamento no se va a modificar y que por consiguiente habrá que llevar a cabo negociaciones según el art.XXVIII/4. Los americanos, por el contrario, quieren resolver

<sup>38</sup> Véase A.Bonet, 'Situación del conflicto comercial entre la CEE y EE.UU. como consecuencia del "panel de la soja"', *ERICE* 2335, 27 julio-30 agosto 1992, 2435-36 y A.Bonet, 'La amenaza de Estados Unidos de aplicar represalias comerciales a la Comunidad Europea: ¿Un riesgo calculado?', *BEICE* 2347, 23-29 nov. 1992, 3619-3622.

<sup>39</sup> La lista castiga especialmente a Francia, a la que le toca un 30% del total de las represalias. La lista se reproduce íntegramente en *AE* 12 junio 1992.

<sup>40</sup> El régimen de ayudas a las oleaginosas queda integrado dentro de una única Organización Común de Mercado de cultivos herbáceos. Esto tiene algunas consecuencias importantes, como que los pagos directos por oleaginosas se puedan cobrar independientemente de que el 15% de tierra retirada se dedicara a cereales o a oleaginosas. Véase A.S.Friedeberg, 'Solved or shelved? The oilseeds dispute in focus', p.20.

el conflicto sin meter por medio la Ronda Uruguay, pues de otra manera las probabilidades de conseguir un resultado satisfactorio disminuyen mucho<sup>41</sup>. Pero al mismo tiempo saben que la posibilidad legal de negociar compensaciones complementarias no resuelve el problema de las oleaginosas planteado al gobierno en conformidad con la sección 301.

Los americanos no pueden impedir en el Consejo del GATT del 19 de junio que la CE se acoja a la vía del art.XXVIII/4. Según este artículo las partes han de llegar a un acuerdo en el plazo de 60 días. Pero las intensas negociaciones al más alto nivel durante este plazo de dos meses (que concluye el 18 de agosto) no fructifican, puesto que la CE valora en mucho menos que EEUU ía cuantía de la anulación y menoscabo de beneficios. Frente a los 1000 millones de dolares reclamados por los americanos, los europeos no llegan a ofrecer como compensación más de 250 millones. Ante la falta de acuerdo, la vía de la re-negociación de concesiones según el art. XXVIII/4 queda agotada. Pero en una reunión celebrada en Bruselas el 31 de agosto entre Hills, Andriessen y MacSharry, la delegación americana, en lugar de proceder a la aplicación unilateral de sanciones, decide aceptar la petición de la CE de continuar las conversaciones hasta el Consejo del GATT de los días 29 de septiembre-1 de octubre.

Debe tenerse en cuenta que en todas las reuniones mantenidas durante estos meses entre la CE y EEUU el conflicto de las oleaginosas desempeña un papel secundario. El centro de atención sigue siendo el acuerdo agrícola global. Aunque es verdad que el acuerdo de Blair House se logró gracias al desacuerdo sobre las oleaginosas, éste conflicto no pasa a primer plano hasta noviembre. Hasta entonces, las negociaciones agrícolas, como ya he subrayado antes, apenas avanzan, pues siguen detenidas en el asunto de los pagos directos y los subsidios a la exportación. En ocasiones parecen incluso retroceder, como cuando a principios de septiembre Bush anuncia en su campaña electoral una ampliación de 1000 millones de dolares del *Expon Enhancement Program*: una organización francesa dice que los americanos han dado 'una patada en el trasero' a los agricultores galos y el presidente de la FNSEA declara que los americanos, esos 'cowboys', se han propuesto 'aplstar' la agricultura europea (AE 11 sept. 1992).

En este ambiente de tensión, el Consejo del GATT de finales de septiembre no consigue apaciguar los ánimos. Ni siquiera la celebración del referendum francés sobre Maastricht el día 20 de ese mes relaja la actitud de cerrazón europea. Por el contrario, el hecho de que las áreas rurales hubieran cosechado un 'no' mayoritario obliga a Mitterrand a comportarse con más

<sup>41</sup> No obstante, en su intervención ante el grupo especial los americanos intentan reforzar sus argumentos refiriéndose a la ilegalidad de los nuevos pagos directos según el Borrador de Acta Final que se negocia en la Ronda Uruguay. Véase *BISD*, 39th Supplement, pp.104-105.

prudencia en el terreno agrícola si no quiere debilitar aún más su posición. En el Consejo del GATT Estados Unidos protesta en primer lugar por las tácticas dilatorias de la Comunidad y propone la creación de un organismo de arbitraje que ofrezca una solución vinculante en 30 días. Otros países involucrados en el conflicto, como Canadá o Argentina, apoyan la idea. Pero la Comunidad la rechaza taxativamente por cuanto, en su opinión, las negociaciones del art.XXVIII/4 no se habían agotado. Ante la imposibilidad de reconciliar las posiciones, se vuelve a aplazar la cuestión hasta el Consejo del GATT del 4 de noviembre (*GATT Focus* No.94, octubre 1992).

Como en otras ocasiones, la estrategia inicial de la CE consistió en conseguir una solución que no supusiera un cambio del statu quo. De ahí que primero propusiese que EEUU quedara satisfecho con las modificaciones introducidas en el reglamento de oleaginosas con la nueva PAC. Posteriormente trató de encontrar una compensación en otros sectores. Sólo cuando estas dos estrategias fallaron, comenzó a negociar concesiones sustantivas. Pero incluso esas concesiones encontraron acomodo dentro de los límites impuestos por la nueva PAC.

En las negociaciones bilaterales que tienen lugar entre octubre y noviembre, EEUU intenta que la CE introduzca una reducción cuantitativa que limite la producción de oleaginosas a 7 millones de toneladas anuales, frente a los 12 millones que entonces producía la Comunidad. Aunque la información disponible en este punto no es demasiado fiable, ya que las negociaciones se llevaron en el mayor secreto, parece mera de duda que la CE rechaza cualquier sistema de cuotas con el argumento de que las restricciones cuantitativas resultan incompatibles con la nueva PAC. Como alternativa, ofrece la posibilidad de reducir el sistema de superficies máximas garantizadas, esto es, disminuir el área de tierra dedicada al cultivo de oleaginosas. Esto ya supone una pequeña modificación de la nueva PAC, pues implica la creación de un área propia de oleaginosas, cuando en los reglamentos de junio de 1992 de la nueva PAC se había establecido un cálculo conjunto para cereales y oleaginosas. Evidentemente, una reducción del área cultivada no tiene consecuencias tan precisas como una cuota, pues la producción final fluctuará de modo imprevisible debido a causas climáticas y tecnológicas.

La reunión más importante se celebra en Bruselas durante el 11 y 12 de octubre. Participan Hills y Madigan por EEUU y Andriessen y MacSharry por la CE. El ambiente resulta de gran tensión por la amenaza cada vez más clara de que EEUU inicie una guerra arancelaria con motivo del conflicto de las oleaginosas. Dicha tensión se refuerza a causa de la inminencia de las elecciones norteamericanas. J.Baker, siguiendo las instrucciones de Bush, insta a los negociadores americanos a que intenten alcanzar un acuerdo en esa semana que mejore las

perspectivas electorales del presidente. En esta reunión EEUU admite que los pagos directos comunitarios queden en la 'caja verde' siempre y cuando se haga lo mismo con los pagos compensatorios americanos; además, parece que no se descarta que el 24% en la reducción del volumen de exportaciones subsidiadas se aplique agregadamente y no producto-por-producto, dando así mayor flexibilidad a la CE, a pesar de que ésta insiste en la imposibilidad de aceptar un porcentaje tan alto. Sobre el asunto de las oleaginosas hay noticias contradictorias, pues según algunas fuentes los americanos aceptaron una reducción del área de explotaciones consecuente con la nueva PAC, mientras según otras la ruptura se produjo por la inflexibilidad en este capítulo<sup>42</sup>. Por otro lado, el nuevo ministro francés de agricultura, J.P.Soisson, también estuvo presente en Bruselas tratando de impedir que la Comisión llegara a un acuerdo. Es justamente en estas semanas cuando la posición francesa se endurece en mayor medida, como consecuencia de la crisis del referendun de Maastricht y de las protestas cada vez más airadas de los agricultores.

Las negociaciones parecen romperse definitivamente tras la reunión de los días 19-21 de octubre entre G.Legras, director de la DGVI, y J.O'Mara, negociador de la USDA. La reunión se celebra para preparar un encuentro definitivo entre Madigan y MacSharry en el que se pueda cerrar un acuerdo. Sin embargo, se produce la ruptura, pues las partes habían endurecido sus posturas desde la reunión anterior a causa de las presiones de la ASA en EEUU y de los agricultores franceses en la CE. Dentro de la Comunidad se comienza a manifestar un serio enfremamiento entre el Comisario MacSharry, partidario de realizar concesiones a los americanos que abran la puerta a un acuerdo definitivo, y Delors, que se alinea con la postura francesa de no ceder ni un milímetro más allá de los límites impuestos por la PAC.

No obstante la ruptura anterior, las partes deciden celebrar una última reunión en Chicago. Constituye sin duda el momento más dramático de las negociaciones. La reunión comienza el día 1 de noviembre con la asistencia de Madigan, MacSharry y J.Gummer, el ministro inglés de agricultura que preside el Consejo este semestre, y se alarga hasta el día 3, fecha en la que se celebran las elecciones presidenciales en EEUU. Aunque los datos sobre esta reunión son muy escasos, parece que el obstáculo principal fue la insistencia americana en que la Comunidad tenía que comprometerse a una cuota máxima de 9 millones de toneladas en la

<sup>42</sup> Según *Financial Times*, la falta de acuerdo en esta reunión tuvo mucho que ver con la presencia de D.Kleckner, presidente de la ASA, en Bruselas, que presionó duramente a Madigan para que no cediera a las propuestas comunitarias sobre reducción del área cultivada (*FT* 14 pet. 1992, artículo de D.Gardner y D.Dodwell). Sin embargo, según un documento confidencial de la Comisión, los americanos se contentaron con aceptar la aplicación del 15% al área establecida por la Comisión, aunque luego cambiaron su posición en Chicago en el encuentro de los días 1-3 de noviembre (*AE* 20 nov. 1992).

producción de oleaginosas. MacSharry, muy presionado por los franceses, no tiene flexibilidad negociadora alguna y se limita a repetir que la PAC es intocable y que por consiguiente no hay lugar para la introducción de cuotas a la producción. Tan sólo ofrece la creación de un régimen de superficies de oleaginosas separado del de los cereales al que se le aplique el 15% de retirada de tierras. Partiendo de un Area Base de 5.128.000 ha. para futuras campañas, el área cultivada tras la retirada de un 15% sería 4.358.800 ha., lo que da una producción aproximada de 10.286.768 toneladas, aunque esta cantidad puede variar por arriba o por abajo en más de un millón de toneladas.

Según algunas fuentes, el acuerdo estuvo al alcance de la mano el mismo día 3 de noviembre. Sin embargo, parece que Madigan, al salir a votar en las elecciones, fue presionado intensamente por la ASA y endureció de nuevo su posición en las oleaginosas. En cuanto a MacSharry, durante la tarde del día 3 recibió una llamada de Delors en la que éste le acusaba de ir más allá de la nueva PAC y traicionar así su mandato negociador. Las negociaciones se rompen para satisfacción del ministro francés de agricultura y de Delors, y MacSharry, en un gesto de desafío, renuncia públicamente a seguir encargándose de las negociaciones del GATT por las interferencias del Presidente de la Comisión<sup>43</sup>.

El 5 de noviembre EEUU anuncia la imposición de represalias arancelarias por valor de 300 millones de dolares como consecuencia de la ruptura de las negociaciones sobre oleaginosas. Las represalias se harán efectivas a partir del 5 de diciembre, lo que deja un mes para que se llegue a un acuerdo con la CE. El producto más castigado es el vino blanco, que sufre un arancel del 250%. El gluten y el aceite de colza también quedan afectados<sup>44</sup>. El principal perjudicado por estas sanciones es Francia. Las primeras planas de los periódicos de todo el mundo reproducen con grandes titulares noticias alarmantes sobre una nueva guerra comercial entre EEUU y la CE; Francia aprovecha para desplegar una retórica incendiaria basada en el pequeño David galo enfrentándose al Goliat yanqui, al tiempo que con un exceso de dramatismo solicita la solidaridad de sus socios comunitarios.

EEUU había intentado en la reunión del Consejo del GATT de los días 4-5 de noviembre

<sup>43</sup> Véase *FT* 6 nov. 1992, *The Economist*, 14 nov. 1992, p.44, y *AE* 6 nov. 1992. Según las informaciones ofrecidas por *AE* 20 nov. 1992, un documento secreto de la Comisión cuenta que en las negociaciones de Chicago J.Gummer, el ministro británico de agricultura, siguiendo las instrucciones de Major de conseguir un acuerdo, ofreció una reducción hasta 9.5 millones de toneladas, pero cuando los americanos piden a MacSharry garantías a la hora de lograr un acuerdo en el Consejo, éste no se compromete y por tanto rechazan la oferta británica. El texto de la Comisión subraya que de haber firmado un acuerdo en esos términos, se habría ido contra la nueva PAC.

<sup>44</sup> La lista de aranceles del 5 de noviembre se reproduce en *AE* 6 nov. 1992.

que se aprobase una suspensión de concesiones arancelarias a la CE por valor de 1000 millones de dolares, pero no encuentra apoyos suficientes. La CE, con una total falta de realismo, continúa diciendo que es posible la re-negociación según el art.XXVIII (*GATT Focus* N° 95, Nov.-dec.1992). La misma tarde del día 5, una vez visto que no puede legitimar la sanciones en el GATT, Hills anuncia la lista con los 300 millones de dolares de represalias.

Con la amenaza de una guerra comercial causada por las oleaginosas se inicia una nueva fase de negociaciones en la que las partes han de actuar con más realismo, pues ahora el punto de desacuerdo no es el statu quo, sino un conflicto de imprevisibles consecuencias. En la siguiente sección trato de mostrar que fue el desacuerdo sobre las oleaginosas y la posterior amenaza americana de represalias lo que permitió que se desbloquearan las negociaciones agrícolas de la Ronda y se firmara el acuerdo de Blair House.

### *3.2, El acuerdo de Blair House.*

Los ánimos comienzan a calmarse una semana después del anuncio de la imposición de represalias comerciales. En primer lugar, el conflicto (sin precedentes en la Comisión) entre MacSharry y Delors se resuelve gracias a que Delors rectifica su posición ante las insistentes acusaciones por parte de la prensa de estar actuando en función de sus intereses futuros en Francia y no en función del interés comunitario. Delors solicita a MacSharry que reanude las negociaciones con EEUU y éste acepta una vez que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores del día 9 de noviembre renuncia a contraatacar con sanciones equivalentes a las anunciadas por EEUU<sup>45</sup>. Por otra parte, Dunkel viaja a Washington y Bruselas para presionar a las partes a que fueren un acuerdo.

Durante los días 16-17 de noviembre se celebra un Consejo agrícola en el que los ministros dan un voto de confianza a MacSharry. Sin embargo, Francia continúa con su postura de total oposición y menciona por primera vez la posibilidad de invocar el Compromiso de Luxemburgo si la Comisión llega a un acuerdo con EEUU que vaya más allá de la PAC. Además, presenta un análisis sobre las posibles consecuencias de un acuerdo: por descontado, el ministro francés de agricultura, J.P.Soisson, sostiene que dicho acuerdo sería incompatible con la nueva Política Agrícola. MacSharry se ve obligado a refutar punto por punto el texto francés, al que en un par de ocasiones se refiere con evidente desprecio (*AE* 20 nov. 1992).

Tras las advertencias y amenazas francesas, MacSharry viaja a Washington para reunirse

<sup>45</sup> Una exposición más elaborada sobre este Consejo se encuentra en A.Bonet, 'La amenaza de Estados Unidos de aplicar represalias comerciales a la Comunidad Europea', p.3622.

con Madigan. Durante los días 18, 19 y 20 se encierran las dos partes en Blair House y alcanzan un acuerdo, justo quince días después del anuncio americano de represalias. El acuerdo se conoce como el de Blair House, por la sede de las reuniones. Aunque no suele decirse, el acuerdo no es sólo sobre agricultura, sino también sobre servicios y acceso a mercados<sup>46</sup>.

El acuerdo agrícola cubre los siguientes puntos: apoyo interno, compromisos sobre exportaciones, re-equilibrio, cláusula de paz, y seguimiento del grupo especial sobre oleaginosas. Queda fuera el capítulo de acceso a mercados<sup>47</sup>. Comienzo por el final, por las oleaginosas, pues en este capítulo se muestra mejor que en ningún otro cómo a pesar de las amenazas y de la voluntad de las dos partes por llegar a un acuerdo, la reforma de la PAC constituyó un límite formidable a las concesiones europeas:

(A) Oleaginosas: se crea un área base para las oleaginosas de 5.128.000 ha. (la media de los años 89-91). A esta extensión se le aplicará el programa de retirada de tierras previsto por la nueva PAC para los cultivos de labranza y siempre será superior al 10%. En caso de que se exceda dicha área, se aplicará una penalización a los pagos compensatorios del 1 % por cada 1 % de exceso. Los cultivos de oleaginosas destinados a uso industrial no se incluyen en el área mencionada, aunque no podrán sobrepasar una producción total de un millón de toneladas. Además, y esto es de gran importancia, EEUU renuncia a cualquier tipo de compensación adicional como consecuencia de los aranceles nulos. Si no obstante hubiera algún tipo de desacuerdo, las partes aceptan un arbitraje vinculante dentro del GATT.

Como puede verse, para los americanos se trata de un resultado sustancialmente peor de lo que se podía esperar tras la reunión de Chicago a comienzos de noviembre. EEUU parece volver a la posición defendida a mediados de octubre, cuando aceptó que el conflicto de las oleaginosas se resolviera dentro de los límites de la PAC, es decir, mediante reducciones del área base y sin compromisos sobre el volumen de producción. La única concesión europea consiste, como ya se había anunciado tiempo antes, en crear un área base específica para las oleaginosas, frente al área base inicial que cubría todos los cultivos herbáceos. Según algunos cálculos, la

<sup>46</sup> Véase la declaración de prensa conjunta lanzada el mismo día 20 de noviembre de 1992, reproducida en *GATT Focus* No.95, nov.-dec. 1992, p.2.

<sup>47</sup> También se llega a acuerdos en otros conflictos bilaterales, como las importaciones de gluten o la extensión del acuerdo sobre ampliación de la CE de 1986. Estos otros acuerdos no los incluyo aquí. Una exposición de los contenidos de Blair House desde la óptica europea aparecen en: Commission of the European Communities, *Agriculture in the GATT negotiations and the reform of the CAP*, SEC(92)2267 final, Bruselas, 26 noviembre 1992, en el que se supone sin ningún fundamento que EEUU acepta las ofertas europeas sobre acceso a mercados. La versión americana se puede encontrar en USDA, *International Agriculture and Trade Reports. Europe*, RS-93-5, Washington 1993, pp.45-51.

producción total de la CE incluso puede ser la misma que antes del acuerdo<sup>48</sup>. Esto es tanto más sorprendente cuanto que las amenazas de represalias se habían realizado para conseguir que la Comunidad cediese en este punto concreto. (B) Apoyo interno:

- la base para realizar los cálculos de la MGA es 1986-88 y se concede crédito por reducciones emprendidas desde 1986.
- la MGA se calcula según el método defendido por la CE, es decir, agregadamente y no política-por-política.
- la MGA se reduce en un 20% (menos lo conseguido mediante el crédito) con respecto a 1986.
- los pagos directos basados en áreas fijas y rendimientos, o en pagos sobre un máximo del 85% del nivel base de producción (como los pagos de la nueva PAC, que se aplica tras la retirada del 15% de la tierra), o en el caso del ganado, los pagos basados en una cantidad fija por cabeza, queda exentos de cualquier reducción. Estos criterios valen tanto para los pagos de la nueva PAC como para los pagos compensatorios americanos.

Aquí también es claro lo que saca la CE: (i) los pagos directos no se consideran apoyo interno; (ii) se adopta el método de medida defendido por la CE; y (iii) los cálculos se hacen agregadamente, con lo que no peligran los sectores más 'sensibles' políticamente hablando. Con un acuerdo tan limitado, ni EEUU ni la CE se ven obligados a cambiar nada. (C)

Exportaciones:

- reducción del 36% en 6 años del presupuesto invertido en subsidios a la exportación.
- reducción del 21% en 6 años del volumen de exportaciones subsidiadas (producto-por-producto). Esta reducción se puede hacer en diferentes cantidades durante los años segundo al quinto siempre y cuando el resultado final sea el 21 % requerido y no se desvíe durante cada uno de esos años en más de la mitad de la reducción anual (la reducción anual es un 3,5%).
- la reducción se calcula con respecto a la media de los años 1986-1990 y hay que

<sup>48</sup> Para Friedeberg, un área base de 5.128.000 ha. menos el 10% de retirada de tierras (el mínimo según el acuerdo) da un total de 4.615.000 ha., lo que arroja una producción de entre 9,6 y 11,3 millones de toneladas. Si a este intervalo se le suma el millón de toneladas para uso industrial, la CE puede producir entre 12 y 13,5 millones de toneladas, habiendo producido en 1991 13,1 millones y en 1992 11,6 millones. Véase A.S.Friedeberg, 'Solved or shelved? The oilseeds trade conflict in focus', pp.21-23.

aplicarla producto-por-producto.

Aunque se respeta el 36 % de reducción en el presupuesto de estos subsidios, los europeos consiguen que la reducción del volumen de exportaciones subsidiadas sea de sólo el 21%. Las reducciones del volumen son mucho más importantes por cuanto no dependen de nada externo, mientras que las reducciones presupuestarias son sólo aparentes al ser función de los precios domésticos, de forma que la CE, con la nueva PAC, al reducir sus precios reduce automáticamente el presupuesto pero no el volumen de la exportaciones subsidiadas. De ahí la exigencia comunitaria de rebajar los compromisos sobre el volumen.

(D) Re-equilibrio: se acuerda la siguiente cláusula: "si las importaciones de sustitutivos de los cereales aumentan, en relación al nivel de importaciones de los años 1986-1990, hasta un punto en que socavan la puesta en práctica de la reforma de la PAC, las partes acuerdan realizar consultas con el objetivo de encontrar una solución mutuamente satisfactoria". Como se ve, se trata de un texto sin contenidos que maquilla la negativa americana a aceptar cualquier forma de re-equilibrio. Se trata del único punto en que los europeos no consiguieron imponer su criterio.

(E) Cláusula de paz: EEUU acepta la petición europea de incluir una cláusula en el Acta Final según la cual

-las medidas de apoyo interno de la 'caja verde' no podrán cuestionarse recurriendo al art. XVI del GATT sobre subvenciones ni se podrá reclamar anulación y menoscabo, como ocurrió por ejemplo con el grupo especial de las oleaginosas;

-los subsidios a la exportación también quedan libres de reclamaciones al amparo del art.XVI;

-se entiende que ambas excepciones son válidas en la medida en que las partes respeten los otros compromisos acordados. Su duración se limita a 6 años, el periodo de aplicación de las medidas contenidas en el Acta Final.

Nótese que la cláusula de paz no se aplica a los asuntos de acceso a mercados, que repito quedan fuera del acuerdo. La cláusula constituye un gran triunfo para la CE, pues implica que la nueva PAC no puede cuestionarse dentro del GATT, por lo menos mientras dure el periodo de aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. De esta forma, la Comunidad se asegura de que la PAC no vuelva a ser fuente de tensiones internacionales. No es en absoluto casual que en el apartado de Conclusiones del documento preparado por la Comisión se señale la cláusula de

paz como el logro más significativo<sup>49</sup>. En cierto modo, la cláusula de paz supone la culminación de la estrategia comunitaria de ligar la PAC con el GATT. Por un lado, la Comisión trata por todos los medios de que el acuerdo del GATT resulte compatible con la PAC (esto se consigue a través de los apartados (A)-(D) del acuerdo) y por otro que la PAC resulte compatible con el GATT y se reconozca así (esto se consigue gracias a la cláusula de paz del apartado (E)).

El acuerdo de Blair House contiene numerosas concesiones a la CE, sobre todo en el capítulo de Jas oleaginosas, que era el que había provocado la amenaza de sanciones por parte de EEUU. Las sanciones norteamericanas, por consiguiente, no actuaron en el sentido de debilitar el poder negociador de la CE, sino que más bien, al hacer saltar el conflicto al primer plano internacional, puso las condiciones para que la CE se decidiera a adoptar una postura precisa y coherente en las negociaciones (Cap.VI/2.3.2). De hecho, se ha podido comprobar que en general el acuerdo resultó bastante favorable a la CE. La inminencia de la guerra comercial sentó las bases para que la Comunidad tradujera a términos concretos su repetido principio de que en el GATT no se podía ir más allá de la PAC, y no para quebrar ese mismo principio.

Sin embargo, el asunto de la compatibilidad entre Blair House y la nueva PAC era muy controvertido. No siempre resultaba posible expresar los acuerdos del GATT en función de la nueva PAC, de forma que no estaba claro dónde empezaba y dónde terminaba la compatibilidad entre ambos. Francia, con una situación doméstica muy complicada, se aprovecha de esta circunstancia y argumenta, en muchas ocasiones con sobrada razón, que no hay garantías suficientes de que los compromisos de Blair House no alteren los principios aprobados para la nueva PAC. Esto origina un problema muy delicado en el seno de la CE, pues Francia se niega a dar el visto bueno a un acuerdo que exija un solo sacrificio más a sus agricultores. En consecuencia, el entonces primer ministro, Fierre Beregovoy, amenaza en la Asamblea Nacional con vetar el acuerdo recurriendo al Compromiso de Luxemburgo (AE 27 ñov. 1992).

#### *4. El proceso de ratificación de Blair House y el acuerdo final.*

La última fase de las negociaciones la llevan a cabo nuevas personas (véase Apéndice 3). En EEUU, Clinton nombra a Mickey Kantor nuevo USTR y a Mike Espy nuevo Secretario de Agricultura. En la CE, Rene Steichen sustituye a MacSharry en agricultura; en cuanto a las relaciones exteriores, sale Andriessen y se nombra a un comisario encargado exclusivamente del comercio exterior, León Brittan. Por último, el 1 de julio Dunkel deja la dirección del GATT y

<sup>49</sup> Comisión, SEC(92) 2267 final, p.10.

le sustituye Peter Sutherland.

Al cambio de administración en EEUU se suma el fin de la autoridad *fast-track* del Presidente el 1 de marzo de 1993. El 30 de junio el Senado renueva dicha autoridad, aunque por un periodo mucho más limitado que en otras ocasiones, hasta el 15 de diciembre de 1993. Esta fecha se convierte inmediatamente en el plazo para llegar a un acuerdo definitivo sobre el Acta Final. El GATT convoca para el 15 de abril de 1994 una reunión ministerial en la que se clausura la Ronda Uruguay incorporando las listas de concesiones al texto del Acta Final. Parece ser que el hecho de que la nueva autoridad *fast-track* fuera más breve que en años anteriores convenció a los países de que esta vez el plazo impuesto no se podía volver a incumplir, aunque Francia insistió en los últimos momentos en que las negociaciones no podían depender del proceso político de EEUU, amenazando con prolongar las negociaciones si era preciso para llegar a un acuerdo satisfactorio. Pero los plazos se cumplieron y el 15 de diciembre se firmó el Acta Final.

Como ya he señalado, el asunto clave de la ratificación de Blair House consiste en la compatibilidad con la PAC. La Comisión presenta varios cálculos en los que intenta mostrar que la compatibilidad es posible, pero esos cálculos dependen de supuestos muy discutibles, como el aumento de la productividad o el aumento del consumo de cereales en los siguientes años<sup>50</sup>. El gobierno francés, muy debilitado, con una opinión pública mayoritariamente favorable a las quejas de los agricultores, y con la vista puesta en las elecciones legislativas de marzo de 1993, se agarra a esos cálculos para proclamar la incompatibilidad y exigir por tanto la re-apertura del acuerdo. Si no se modifica, Francia amenaza con acogerse al Compromiso de Luxemburgo. El punto más inadmisibles para Francia es el recorte del 21% en el volumen de exportaciones subsidiadas.

La Comisión, para evitar el veto, decide no someter a votación el acuerdo de Blair House. Sólo habrá una votación y será para aprobar o rechazar en su integridad el paquete negociador de todos los sectores de la Ronda Uruguay. Con ello se dificulta el veto francés y, sobre todo, se aplaza el momento de la decisión hasta después de las elecciones francesas, máximo objetivo del gobierno de Beregovoy.

Sin embargo, durante los primeros meses de 1993 surge el problema de la ratificación del acuerdo sobre las oleaginosas, que formalmente no pertenece a la Ronda Uruguay. La Comisión

<sup>50</sup> El Consejo encarga al Comité Especial sobre Agricultura que estudie la compatibilidad con la nueva PAC. En el Consejo Agrícola de los días 16-17 de marzo se presenta el informe resultante. La única conclusión es que si los supuestos de la Comisión son ciertos, entonces hay compatibilidad. Esto, por supuesto, no resuelve el conflicto político. Véase AE 1534, 19 marzo 1993.

quiere que se resuelva este asunto lo antes posible en el Consejo de Asuntos Generales y no en el de Agricultura, pero el 19 de febrero el ministro francés de agricultura advierte que vetará el acuerdo si se somete al Consejo antes de las elecciones de los días 21 y 28 de marzo. La derrota de los socialistas y la formación del gobierno de Balladur retrasa la decisión final.

El nuevo gobierno se encuentra en una situación muy difícil tras haberse comprometido tan a fondo en el rechazo de Blair House. Balladur, para intentar salir del paso, consigue apaciguar a los agricultores mediante pagos laterales: el 7 de mayo anuncia un paquete de ayudas por valor de 1500 millones de francos. El presidente del FNSEA declara que se trata de "un primer paso significativo" (AE 1542, 14 mayo 1993). Pero el principal pago se consigue en el paquete de precios comunitarios para la campaña 93/94. Según la reforma de la PAC, el pago compensatorio por la tierra retirada era de 45 ecus/tonelada (véase Cap.II/1.2.). Francia consigue elevar esa cantidad en doce ecus (un 26,7%), pasando de 45 a 57 ecus/t. (AE 1544, 28 mayo 1993). Esto supone tanto grandes ganancias para los agricultores galos como un nuevo descalabro del presupuesto comunitario. A cambio, Francia acepta el acuerdo sobre las oleaginosas, que el 9 de junio queda aprobado en el Consejo como un simple punto 'A', sin discusión alguna.

Mientras la agricultura continúa estancada, en acceso a mercados se produce un acuerdo de gran importancia que da nuevas energías a la Ronda. En la reunión del G-7 del 7-11 de julio en Tokyo, el grupo 'Quad' (EEUU, Canadá, Japón y la CE) anuncia un paquete de reducciones arancelarias. En una larga lista de productos se eliminan los aranceles (productos farmacéuticos, equipos de construcción, maquinaria agrícola...); los aranceles mayores del 15% se reducen a la mitad; y los aranceles menores del 15% en un tercio<sup>51</sup>. Curiosamente, el capítulo de las importaciones de productos agrícolas queda fuera del acuerdo. Recuérdese que Blair House no hablaba sobre acceso a mercados, por lo que las diferencias entre EEUU y la CE continuaban siendo las mismas que en diciembre de 1991: mientras que EEUU aceptaba la fórmula de la arancelización propuesta por Dunkel, la CE reclamaba calcular el arancel con respecto al precio de intervención (no con respecto al precio doméstico) y añadirle un 10% como preferencia comunitaria. Igualmente, había diferencias en el método de calcular el acceso mínimo, producto por producto o agregadamente.

El 19 de julio Francia presiona en el Consejo para que se celebre un Consejo Jumbo, con asistencia de ministros de agricultura, únicamente sobre la Ronda Uruguay. La presidencia belga acepta y se convoca para el 20 de septiembre. Antes de esa fecha tienen lugar multitud de

<sup>51</sup> El comunicado del acuerdo se reproduce en *GATTFocus* 101, agos.-sept. 1993, p.3.

encuentros, reuniones y discusiones sobre Blair House, incluyendo manifestaciones de agricultores franceses. Antes del Consejo, Clinton anuncia que EEUU no admitirá cambio alguno en el acuerdo de Blair House (véase AE 1560, 17 sept. 1993). El gobierno francés prepara un memorándum en el que pide los siguientes cambios<sup>52</sup>:

- extensión de la cláusula de paz y de la cláusula de salvaguardia;
- el acceso mínimo se debe calcular globalmente y no producto por producto;
- en la reducción de los subsidios a la exportación se pueden hacer dos cosas:
  - a) eliminar los compromisos sobre la reducción del volumen de exportaciones subsidiadas; o
  - b) adaptar esa reducción a la nueva PAC mediante las siguientes medidas: (i) la reducción no se aplica a los stocks existentes; (ii) el plazo para la reducción ha de ser más de 6 años y el compromiso debería ser sobre el resultado final y no sobre reducciones año-por-año; y (iii) la CE podrá beneficiarse del crecimiento del mercado mundial con un aumento de la cuota de exportación basado en la actual cuota de mercado.

En el Consejo Jumbo del 20 de septiembre (más de doce horas de reunión) Francia consigue en parte salirse con la suya en la medida en que se da un mandato a Brittan para que negocie con Kantor la re-apertura de Blair House. Entre las conclusiones oficiales se incluyen estas dos declaraciones: "La Comunidad debe asegurarse de que sus compromisos internacionales sean compatibles con la PAC" y "el papel exportador de la Comunidad tiene que mantenerse y su posición en el mercado internacional de productos agrícolas ha de asegurarse." (*Bull. EC* 9-1993, pp.72-73). Brittan declara satisfecho que el Consejo, al ser tan general en sus términos, no le ha atado las manos de cara a las negociaciones con EEUU (AE 1561, 24 sept. 1993), aunque la actitud francesa no deja demasiadas dudas. Como luego se verá, el acuerdo final se realiza según las demandas realizadas por Francia.

Kantor niega la posibilidad misma de volver sobre Blair House, pero a diferencia de lo que ocurría en la CE, EEUU no tenía ningún obstáculo legal o político que le impidiera modificar el acuerdo. Por eso sus negativas no son del todo creíbles. Tras el Consejo Jumbo se celebran varias reuniones entre Kantor y Brittan y Steichen. Aunque el contenido de esas reuniones no se conoce, parece que durante la visita de Kantor a Brittan en Bruselas el 13 de octubre, el USTR admite algunos cambios en la reducción de los subsidios a la exportación y en la cláusula de paz (AE 1567, 5 nov. 1993). La administración Clinton, consciente de la situación creada en Francia, no tiene más remedio que admitir la modificación de ciertos puntos.

Sin embargo, la situación se complica por las interferencias creadas en EEUU con la ratificación del acuerdo con Méjico en el NAFTA. Toda la atención queda pendiente de la

<sup>52</sup> Este documento se expone en AE 1560, 17 sept. 1993, E/3-4.

votación final del Congreso el 17 de noviembre, en detrimento de las conversaciones del GATT. Los responsables del comercio dejan a un lado la Ronda Uruguay y se concentran en conseguir una victoria en el Congreso. El asunto se politiza bastante y llega a los titulares de los medios, creando la idea de que el fracaso de la ratificación implicaría el fracaso de la Ronda. Con ello se somete a más presión a los Congresistas. Los negociadores del GATT reciben con alivio la noticia de la victoria del NAFTA (234 votos a favor y 200 en contra) e inmediatamente se vuelven a acelerar las reuniones en Ginebra, con menos de treinta días para cerrar el acuerdo final<sup>53</sup>.

La aprobación del NAFTA y su refuerzo de la imagen de Clinton ablanda las posiciones norteamericanas sobre Blair House. Kantor y Brittan se reúnen durante los días 1 y 2 de diciembre y llegan a un principio de entendimiento global en agricultura. Los detalles sin embargo se dejan para la reunión del 6 de diciembre entre Steichen y Espy. Ese día se logra el acuerdo final, que se presenta inmediatamente después en el GATT para su 'multilateralización'. Aunque expongo los detalles al analizar el Acta Final, en esencia se acuerda lo siguiente<sup>54</sup>:

- en acceso a mercados se admite el método de arancelización propuesto por la CE, incluyendo cierta agregación de productos en el cálculo de la cláusula de acceso mínimo;

- en exportaciones se crea un sistema de cómputo (*front-load clause*) que suaviza la exigencia de reducir un 21% el volumen de exportaciones subsidiadas;

- la cláusula de paz se alarga de seis a nueve años.

Estos cambios son suficientes para que Francia se avenga a retirar la amenaza de veto. No obstante, el gobierno galo había extendido esta amenaza a otros sectores como el de audiovisuales, por lo que la posición francesa no quedó definida hasta el acuerdo de dejar este sector fuera del GATT. La propia mañana del 15 de diciembre Balladur se somete en la Asamblea Nacional a una moción de confianza en la que la Ronda Uruguay desempeña un papel sobresaliente: gana la moción por 466 votos a favor frente a 90 en contra. Con este refuerzo político, la postura del gobierno francés queda plenamente legitimada ante las protestas de los grupos agrícolas más insatisfechos.

El Consejo de Asuntos Generales se reúne dos veces durante la semana del 15 de diciembre para seguir de cerca las negociaciones de última hora. El día 15 Brittan informa a los ministros de asuntos exteriores, a los que acompañan los ministros de agricultura, del paquete

<sup>53</sup> Véanse las declaraciones sobre el NAFTA de P.Sutherland el día después de la ratificación en *NUR* 74, 18 nov.1993.

<sup>54</sup> El texto del acuerdo se reproduce en *AE* 1572, 10 die.1993.

global y el Consejo expresa su satisfacción con lo obtenido. A continuación Sutherland da por concluida la Ronda Uruguay en Ginebra. Formalmente, no obstante, la Ronda se cierra en la reunión ministerial de Marrakesh del 15 de abril de 1994, en la que se adjuntan las listas de concesiones de las partes contratantes al Acta Final de diciembre<sup>55</sup>.

El capítulo agrícola del Acta Final, el documento MTN/FA II-A1A-3, incorpora el acuerdo de Blair House y los cambios acordados en diciembre de 1993. El texto se divide en trece partes y cinco anexos, pero aquí me limitaré a seguir el esquema de apoyo interno, acceso a mercados y subsidios a la exportación. El acuerdo se hace efectivo a partir de 1995 y finaliza seis años después, en el 2001. Todas las reformas, por tanto, tienen una duración de seis años. Se crea un Comité sobre Agricultura que vigilará la marcha de las reformas en los países<sup>56</sup>. *Apoyo interno*

\*Se introduce una Medida Global de Ayuda (MGA) (véase Apéndice 2) para calcular el apoyo interno. Se utilizará una MGA que mida el apoyo total del sector agrícola, tomando como base el periodo 1986-88. Las partes acuerdan reducir la MGA en un 20%, aunque en esa reducción se cuenta el crédito conseguido desde 1986. \*Se admiten las siguientes excepciones en la reducción del 20% de la MGA:

- (a) el apoyo doméstico a un producto que no exceda el 5% del valor total de la producción de ese producto no se incluye en la MGA;
- (b) el apoyo doméstico genérico cuando no supere el 5% del valor total de la producción agrícola (porcentaje *de minimis*).
- (c) pagos directos de programas de limitación de la producción si: (i) se hacen sobre una base y productividad fijos; o (ii) se realizan en el 85% o menos de la base de producción de referencia; o (iii) se pagan sobre un número fijo de cabezas de ganado. Resulta evidente que la condición (ii) se introdujo específicamente para dejar fuera los pagos directos de la PAC que requieren un 15% de retirada de tierras.

#### *Acceso a mercados*

Todos los barreras no arancelarias se tienen que transformar en aranceles. La arancelización es la diferencia entre el precio doméstico y el precio mundial. En el caso de la CE, las partes acuerdan que el arancel sea la diferencia entre el precio de intervención y el precio mundial aumentado en un 10%. \*La media de los aranceles se reducirá en un 36% tomando como periodo de base los

<sup>55</sup> Sobre el final de la Ronda véase el resumen de *GATT Focus* 104, die.1993; sobre la reunión de Marrakesh y el comunicado preparado por los ministros, *GATT Focus* 107, mayo 1994.

<sup>56</sup> Junto con el Acta Final, sigo las explicaciones y ampliaciones del Suplemento Especial de Agra Europe, *The GATT Uruguay Round Agreement*, diciembre 1993, que incluye las concesiones comunitarias y algunos compromisos más generales que no aparecen en el Acta Final.

años 1986-88. Cada arancel tendrá que reducirse al menos en un 15%. \*Cláusula de salvaguardia: un país puede imponer un derecho arancelario en dos casos: cuando el nivel de importaciones aumente o cuando caiga el precio de las importaciones. En el primer caso, el derecho resultante no excederá en más de un tercio el valor del arancel en vigor. El nivel de referencia se mide de acuerdo con las oportunidades de acceso, definidas como el porcentaje de las importaciones en el consumo doméstico durante los tres años precedentes:

- (a) cuando las oportunidades de acceso sean menos del 10%, el nivel de referencia es el 125% (un 125% de la media de importaciones con respecto a la base 1986-88);
- (b) cuando las oportunidades de acceso estén entre el 10% y el 30%, el nivel de referencia es el 110%;
- (c) cuando las oportunidades de acceso sean superiores al 30%, el nivel de referencia es el 105%.

Por otro lado, si el precio de un producto importado cae por debajo de la media de los precios 1986-88 (aumentados en un 10% para la CE), entonces se puede imponer un derecho adicional de acuerdo con las siguientes condiciones:

- (a) si la diferencia entre el precio de importación y el precio de referencia es menos del 10%, no hay lugar para derecho arancelario adicional;
- (b) si la diferencia es mayor del 10% y menor del 40%, el derecho arancelario será el 30% de la cantidad por la que se supera el 10%;
- (c) si la diferencia es mayor del 40% y menor del 60%, el derecho arancelario será el 50% de la cantidad por la que se supera el 40%, más el derecho correspondiente por (b);
- (d) si la diferencia es mayor del 60% y menor del 75%, el derecho arancelario será el 70% de la cantidad por la que supera el 60%, más los derechos correspondientes por (b) y (c);
- (e) si la diferencia es mayor del 75%, el derecho arancelario será el 90% de la cantidad por la que se supera el 75%, más los derechos correspondientes por (b), (c) y (d).

\*Cláusula de acceso mínimo: se establece una cuota arancelaria con un arancel del 32% del arancel en vigor que permita un mínimo acceso del 3% del consumo doméstico a partir de 1995 y un 5% al final de los seis años. Esto no quiere decir que los países tengan que importar esas cantidades, sino que den la oportunidad de que se puedan importar esas cantidades con aranceles muy pequeños. La CE quería que los cálculos se hicieran agregadamente, pero al final sólo consigue la agregación para los productos cárnicos.

### *Subsidios a la exportación*

\*El presupuesto destinado a subsidios a la exportación se reducirá en un 36% tomando como base el periodo 1986-1990.

\*El volumen de exportaciones subsidiadas se reducirá en un 21 % tomando como base el periodo 1986-1990.

\*Las reducciones de presupuesto y cantidad se flexibilizan mediante una *front-load clause*, sin perjuicio de lo cual el resultado final ha de ajustarse a lo anteriormente indicado. La cláusula funciona de este modo:

(a) para el presupuesto: los gastos presupuestarios acumulados hasta un año cualquiera del periodo de seis años no puede superar en más del 3 % los gastos acumulados que habrían tenido lugar si se hubiera llevado a cabo una reducción uniforme año a año;

(b) para el volumen: las cantidades acumuladas hasta un año cualquiera del periodo de seis años no pueden superar en más de un 1.75% las cantidades acumuladas que habrían tenido lugar si se hubiera llevado a cabo una reducción uniforme año a año.

La lógica de esta cláusula es la siguiente: en 1994 las exportaciones subsidiadas eran bastante mayores que las de la base 1986-1990 (y mucho más que las de la base 1986-88, por lo que se decidió ampliar la base a cuatro años), con lo que conseguir una reducción con respecto a dicha base suponía recortes superiores al 36% en gasto y el 21% en volumen. Con la cláusula, es posible dar salida a buena parte de los stocks existentes reduciendo menos al principio y más al final. Véase el siguiente ejemplo:

si en la base 86-90 el volumen de exportaciones subsidiadas es 100t., en el 2001 tendrá que ser 79t. Si en 1994, año con respecto al que se comienza a calcular la reducción, el volumen es 125t., la reducción real no será el 21 %, pues pasar de 125t. a 79t. supone una reducción del 36,8%. Pasar de 125t. a 79t. uniformemente supone una reducción del 3,5% anual. Sin embargo, con la cláusula, el primer año se puede reducir el 3,5% no con respecto a la base, 100t., sino con respecto al nivel de 1994, 125t. Por tanto, en el primer año de reforma, en vez de pasar de 125t. a 96,5t. (la base menos el 3,5%), pasamos de 125t. a 120,5t. (el nivel de 1994 menos el 3,5%), es decir, en vez de reducir 28,5 toneladas el primer año, se reducen sólo 4,5 toneladas. Con ello se permite eliminar parcialmente los stocks acumulados.

Esta cláusula no sólo beneficiaba a la CE, sino también a EEUU, que le permite mayor discrecionalidad en su política de recuperación de mercados perdidos. *Cláusula de paz*

\*Durante nueve años, hasta el 2003, los subsidios domésticos y los subsidios a la exportación que sean conformes a las disposiciones del Acta Final anteriormente expuestas, no podrán cuestionarse según los artículos del GATT XVI (sobre subsidios), XXIII (anulación y

menoscabo), o VI (derechos anti-dumping).

En los próximos dos capítulos intento explicar de qué modo este acuerdo final es más favorable a la Comunidad que a Estados Unidos y por qué ocurrió así.

## CAPITULO V

### CONSTRICCIONES DOMESTICAS Y PODER NEGOCIADOR EN LA CE Y EEUU

En esta última parte de la tesis trato de explicar la evolución y resultado final de las negociaciones agrícolas mediante un análisis del poder negociador de Estados Unidos y la Comunidad Europea. Para ello, estudio los determinantes del poder negociador y propongo que cuando los 'jugadores' son actores institucionales, el determinante principal son ciertas constricciones domésticas encarnadas en reglas de toma de decisión. Dichas reglas incrementan o disminuyen la inercia (o resistencia al cambio) de las políticas. Cuanto más difícil resulta modificar una política en el plano doméstico, mayor poder negociador tendrá el estado en el plano internacional si busca la conservación del statu quo.

La estructura de este capítulo es un tanto sinuosa. En la primera sección presento el problema inicial, la asimetría en el resultado de las negociaciones. La CE salió ganando claramente. Esta asimetría indica una diferencia en el poder negociador de las partes, pues de otro modo se habría llegado a un resultado más equilibrado. En la segunda sección abandono el plano empírico y repaso los hallazgos de la teoría de juegos sobre los determinantes del poder negociador. El lector familiarizado con esta teoría no encontrará nada nuevo. Luego, en la sección tercera, adapto esos hallazgos a los actores institucionales que participaron en la Ronda Uruguay e introduzco la hipótesis principal sobre cómo entender las reglas de toma de decisión en términos de actitud hacia el riesgo. Por último, en la sección cuarta, muestro cómo la hipótesis principal ayuda a entender diversos episodios cruciales en el proceso negociador de la Ronda.

#### *1. El resultado asimétrico de las negociaciones.*

Creo que no resulta arriesgado afirmar que el acuerdo final de diciembre de 1993 se queda más cerca de las posiciones europeas que de las americanas. Creo además que esto se debe a una diferencia en el poder negociador de las partes. A continuación trato de justificar estas dos tesis.

Para poder calibrar el resultado final, hay que ver en primer lugar si el acuerdo agrícola fue influido o no por los acuerdos alcanzados en otros sectores. Si hubiera habido algún tipo de

trabazón entre los diferentes grupos negociadores (*issue-linkage*), entonces no cabría juzgar el acuerdo agrícola por sí mismo, ya que las ganancias europeas en agricultura podrían haberse canjeado por concesiones iguales o mayores en otras áreas. De hecho, cuando al comienzo de la Ronda Uruguay la CE reclama un acercamiento 'global'<sup>1</sup> a las negociaciones, no está sino intentando ligar la agricultura a otros sectores y así poder realizar concesiones en sectores políticamente menos sensibles a cambio de no cuestionar la PAC. Sin embargo, EEUU, ayudado por el grupo Cairns, consiguió evitar cualquier forma de *issue-linkage* en agricultura'.

En los preparativos mismos de la Ronda, EEUU dejó claro que la liberalización de la agricultura era una de sus primeras prioridades. En el caso de Cairns no había *issue-linkage* posible, puesto que lo único que mantenía unida la coalición eran intereses agrícolas comunes. La intensidad y sinceridad de la posición de EEUU y el grupo Cairns en agricultura se puso de manifiesto en la Revisión a Medio Plazo de diciembre de 1988: días antes de la reunión ministerial EEUU amenazó con abandonar Montreal si no se conseguía un acuerdo sobre los objetivos de las negociaciones agrícolas. Y durante la propia reunión los países latinoamericanos integrantes de Cairns se levantaron de la mesa negociadora por considerar insuficientes las concesiones europeas en este área. El 18 de enero de 1990 C.Hills volvía a repetir que sin un acuerdo agrícola la Ronda Uruguay no podía concluir con éxito.

Esto se reprodujo todavía con más claridad en la reunión de Bruselas de 1990. Al comienzo de la misma la CE volvió a insistir en la globalidad y los Estados Unidos se negaron a avanzar seriamente en ningún sector hasta que la CE realizara concesiones en agricultura. El último día, a causa precisamente de los desacuerdos en este grupo negociador, hubo de suspenderse la reunión. A partir de entonces quedó claro para todos los participantes que el acuerdo agrícola entre EEUU y la CE era condición necesaria para llegar a un acuerdo global; de hecho, las negociaciones de muchos GNs se mantuvieron casi en punto muerto hasta noviembre de 1992, cuando se alcanza el entendimiento de Blair House. Sí pudo haber algún elemento de *issue-linkage*, no obstante, en la fase final de las negociaciones, pues la decisión americana de re-abrir Blair House e introducir modificaciones que apaciguaran a los agricultores franceses probablemente se hizo a cambio de concesiones en otros sectores. Con todo, el *issue-linkage* sólo explicaría las variaciones de última hora. Aun descontándolas, es decir, aun

<sup>1</sup> A principios de junio de 1993 H.Kohl declaraba en una rueda de prensa que EEUU había tenido una 'injusta ventaja' al haber conseguido que se negociara la agricultura al margen de otros sectores. Véase *AE* 1545, 4 junio 1993. Sobre la ausencia de *issue-linkage*, véase L.A.Patterson, 'A Three Level Game Approach to Understanding Agricultural Policy Reform in The European Community', p. 14, presentado en el International Political Science Association World Congress XVI, Berlín 21-25 agosto 1994.

concentrándonos sólo en lo acordado en Blair House, se puede seguir defendiendo la asimetría final.

Eliminado el *issue-linkage*, hay que comparar el resultado de las negociaciones con las posiciones iniciales. A veces se dice que la 'opción cero' de Estados Unidos no era una oferta sincera, no sólo porque no se considerara seriamente la posibilidad de que la CE o Japón estuvieran dispuestos a desmantelar sus políticas agrícolas, sino sobre todo porque ni siquiera EEUU hubiese podido llevar a cabo una reforma tan radical<sup>2</sup>. Puesto que algunos sectores de la agricultura norteamericana están fuertemente subsidiados, la eliminación total de las ayudas habría supuesto una lucha abierta con lobbies e intereses agrícolas muy poderosos y con conexiones fuertes en el Congreso.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que EEUU puso mucho empeño en la opción cero, más de lo razonable si sólo hubiese sido un recurso retórico. El bloqueo de la Revisión a Medio Plazo se produjo por la firmeza de EEUU en no desviarse de su posición original. ¿Por qué tanta firmeza si no era una posición sincera<sup>3</sup>? Incluso en la propuesta de octubre de 1989, casi un año después de Montreal, EEUU sigue exigiendo la opción cero y en algunos aspectos hasta la endurece (v. Cap.III/3.1). En realidad, la opción cero resulta coherente con los planes ultra-liberales de la administración Reagan y, lo que es más importante, con la estrategia de utilizar las negociaciones internacionales para doblegar las resistencias domésticas a los recortes presupuestarios de los subsidios agrícolas. Otra cosa es que la opción cero fuera contraproducente en la Ronda Uruguay ai no servir ni como punto de partida. Sobre esto no trato aquí. Más preocupante sería en todo caso el argumento de que la llegada de Madigan a la Secretaría de Agricultura en marzo de 1991 supone un cambio en las preferencias americanas hacia una menor liberalización<sup>4</sup>. Yo no he encontrado al respecto más evidencia que el hecho de que es en la etapa de Madigan cuando más ceden los americanos. Ahora bien, este hecho puede deberse ya a un cambio de preferencias, ya a que la CE forzó a EEUU a comportarse de esta manera. Creo que el capítulo anterior muestra que la segunda interpretación es menos *ad hoc* y se compadece mejor con la realidad.

Sí puede decirse, en cambio, que la resistencia de la Comunidad, en la preparación de

<sup>2</sup> Véase por ejemplo J.Hulmán, 'The US Perspective', en K.A.Ingersent; A.J.Rayner; y R.C.Hine (eds.), *Agriculture in the Uruguay Round* (Londres: St.Martin's Press, 1994), 26-54: p.33. Este mismo argumento se ha repetido con frecuencia en prensa. Por ejemplo, véase en FT 23-nov.-1992 el artículo de D.Dodwell.

<sup>3</sup> Esta es la pregunta que se hacen K.A.Ingersent, A.J.Rayner y R.C.Hine en su comentario del artículo de Hulmán. Véase su 'Agriculture in the Uruguay Round: an Assessment', en Ingersent, Rayner y Hine (eds.), *Agriculture in the Uruguay Round*, 260-290: p.262.

<sup>4</sup> Esta tesis también la defiende Hulmán en las pp.49-ss. Véase nota 2.

la Ronda y en su primera fase, a no introducir reforma doméstica alguna, no era una opción sincera. Según se ha visto en Cap.II/1.2, la Comunidad había tenido una primera crisis presupuestaria en 1984 por culpa de la PAC. Hubo que introducir el sistema de cuotas lecheras y en la Cumbre de Fontainebleu de junio de ese año se ampliaron los ingresos de la CE. En 1986, cuando se aplica la nueva base del IVA acordada en Fontainebleu, la CE vuelve a encontrarse con la amenaza de una bancarrota, lo que fuerza una segunda reforma de la PAC en 1988. La CE, por tanto, tenía ciertos motivos para querer un cambio en las políticas agrícolas que aliviase por un lado la crisis financiera de la propia Comunidad y por otro las tensiones internacionales. Es cierto que quería un cambio mínimo, que no comprometiera los fundamentos de la PAC, pero eso ya era algo en comparación con la cerrazón mostrada durante los cuatro primeros años de la Ronda.

Sin embargo, aquí voy a suponer que la postura de la CE era sincera, pues alguien podría argumentar que la evidencia disponible apoya la tesis de que a la CE le *convenía* una reforma, pero no que la CE la *quería*. En realidad, al hacer esta suposición me pongo en el peor de los casos posibles, ya que ahora el punto de acuerdo resulta más lejano con respecto al punto ideal de la CE (esto es, ahora el acuerdo final resulta menos beneficioso para la Comunidad).

Pues bien, aun suponiendo que la primera preferencia de la Comunidad era el mantenimiento del statu quo, el resultado de 1993 se acerca más a la CE. Numerosos autores y medios lo reconocen así<sup>5</sup>. Como puede verse en la Tabla I, los compromisos de Blair House o del Acta Final constituyen tímidas medidas de liberalización en comparación no sólo con la propuesta original de EEUU, sino incluso con su propuesta de 1990. También con respecto al borrador de Acta Final de Dunkel de diciembre 1991, que en teoría se trata de una mediación imparcial entre las partes, la CE sale ganando. En lo único en lo que la CE verdaderamente fracasa es en la cláusula de re-equilibrio.

Si miramos la ayuda interna, el compromiso final no tiene consecuencias prácticas, toda vez que si al 20% de reducción calculado globalmente, según la MGA acordada, se le descuenta

<sup>5</sup> Ya en 1991 H.Wayne Moyer dice que la CE ha hecho muchas menos concesiones que EEUU. Véase su 'The European Community and the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agricultural Policy at All Costs', en W.P.Avery (ed.), *World Agriculture and the GATT* (Boulder: Lynne Rienner, 1993), 95-120, p. 115. En el mismo sentido, véase tb. K.Anderson, 'US-EC Farm Trade Confrontation: An Outsider's View', Discussion Paper No.849, Oct. 1993, Center for Economic Policy Research, pp. 14-15; K.Anderson, 'Multilateral trade negotiations, European integration, and farm policy reform', *Economic Policy*, 18, 1994, 14-52, p.33. En la discusión que acompaña al artículo A.Winters señala cómo a partir de 1990 las negociaciones progresaron a favor de la CE (p.48). También el *Economist* considera que la CE se ha llevado la mejor parte. Véase *ECO* 26 die. 1992 y *ECO* 23 enero 1993, en el que se mencionan las declaraciones del nuevo USTR, M.Kantor, sobre lo 'blandos' que han sido los negociadores norteamericanos con respecto a Blair House. Por último, *Agra Europe* manifestó desde el momento mismo en que se firmó Blair House que los europeos habían salido ganando ampliamente, sobre todo en el capítulo de las oleaginosas.

el crédito acumulado desde 1986 y se excluyen los pagos directos, no hay que introducir reforma alguna. Frente a esto, Dunkel en 1991 solicitaba un 20% de reducción producto por producto y pagos directos incluidos. En los subsidios a la exportación, la CE consigue que en el capítulo más importante, el de la cantidad de exportaciones subsidiadas, ía reducción sea sólo del 21 %, frente al 90% que pedían los americanos en 1990 y frente al 24% propuesto por Dunkel. Recuérdese que éste era el punto más conflictivo para los americanos. Sin embargo, EEUU no sólo se contenta con el 21%, sino que además en 1993 acepta la *front-load clause* que relaja notablemente las obligaciones contraídas (véase Cap.IV/4). Por último, en acceso a mercados se respeta la propuesta Dunkel de reducción de aranceles, pero utilizando el método de arancelización defendido por la CE, que incluye un 10% de margen de preferencia comunitaria. A diferencia de lo que ocurría con las exportaciones, la CE sabía que la reducción del 36% en los aranceles quedaba garantizada dentro de la nueva PAC y por eso no se molestó en objetar la propuesta de Dunkel. A todo lo anterior debe añadirse la introducción de la cláusula de paz, que asegura un futuro sin amenazas para la nueva PAC y, no se olvide, un acuerdo sobre oleaginosas que, según he mostrado en Cap.IV/3.1, no exige apenas sacrificio para la CE. Por si lo anterior no fuera suficiente, K.Anderson ha mostrado cómo el coste de los ajustes de la CE para cumplir los compromisos acordados lo asumirán los países de la EFT A que ingresen en la Comunidad<sup>6</sup>. A pesar de que no pueda cuantificarse la liberalización del acuerdo del Acta Final, es

~ decir, a pesar de que no tenga sentido afirmar que, por ejemplo, el Acta Final representa sólo un 30% de liberaíización con respecto a la opción cero, sí que cabe decir en general que el Acta Final es más favorable a las tesis europeas que a las tesis americanas. Esta asimetría, que espero haya quedado clara tras las anteriores explicaciones, refleja una diferencia en el poder negociador de las partes. Según expongo más adelante con cierto detenimiento, si dos jugadores, J1 y J2, tienen igual poder negociador, el resultado final será aproximadamente la mitad para cada uno. Asimismo, si J1 o J2 tiene más poder negociador, se llevará más de la mitad de lo que se esté negociando. El poder negociador de J1 depende de las razones que tenga J2 para creer que J1 va a hacer más o menos concesiones<sup>7</sup>. Si J2 cree que J1 no va a ceder y J1 sabe que J2 cree eso, entonces es que J1 tiene más poder negociador que J2.

Hay que ser cuidadosos a la hora de entender el papel que desempeña la idea de poder i,-' negociador en la explicación de los hechos. Cuando digo que el resultado asimétrico de las

<sup>6</sup> K.Anderson, 'Multilateral trade negotiations, European integration, and farm policy reform' (véase nota anterior), pp.35-37.

<sup>7</sup> Aquí sigo la exposición general de J.McMillan, *Games, Strategies and Managers* (New York: Oxford University Press, 1992), pp. 46-47.

negociaciones se explica por el poder de las partes y luego defino el poder de las partes en términos de la simetría o asimetría del resultado final, puede parecer que razono circularmente. En realidad, la asimetría del resultado sólo refleja asimetría de poder. La explicación no está en recurrir entonces al poder para dar cuenta de la asimetría, sino en tener una teoría del poder negociador que explique, con independencia del resultado, por qué J1 o J2 tiene más poder.

Aquí no utilizo lo que en sentido estricto podría considerarse una teoría del poder negociador. Más bien, examino ciertas hipótesis relativas a cómo determinados factores y constricciones domésticas incrementan o disminuyen el poder de los estados en negociaciones internacionales. Para ello, recorro con cierta frecuencia a la teoría de la negociación (entendida como un desarrollo particular de la teoría de juegos), de forma que las hipótesis elaboradas tengan un fundamento adicional al de aplicarse con conveniencia al caso empírico elegido. Creo que al anclar las hipótesis a una teoría general y bien establecida, no habrá lugar para acusaciones de circularidad, pues las razones por las cuales explique que un estado tiene mayor poder negociador que otro no tendrán que ver con el resultado asimétrico, sino con una teoría general sobre los determinantes de las negociaciones.

Para explicar entonces el poder negociador de las partes voy a partir del supuesto de que los factores principales son ciertos elementos domésticos, sobre todo institucionales, relativos a las reglas de toma de decisiones. A fin de evitar los defectos que he señalado en la Introducción a propósito de los juegos de doble nivel y su análisis de las constricciones domésticas, intento aquí integrar los factores domésticos dentro de la teoría de la negociación.

## *2. Los determinantes del poder negociador.*

La teoría de la negociación servirá para entender mejor el papel que desempeñan los factores domésticos, pero no para explicar el caso empírico de las negociaciones agrícolas como una aplicación de la teoría. La teoría será más bien un repertorio de conceptos e ideas a partir del cual trataré de elaborar algunas hipótesis pertinentes para el caso.

Históricamente, la teoría de la negociación nació en forma axiomática. John Nash, en su primera contribución a este campo, propuso lo que, de acuerdo con ciertos axiomas que él consideraba razonables, debía contar como solución en unas negociaciones. El propio Nash, algunos años más tarde, publicó un trabajo en el que ofrecía los primeros fundamentos no

cooperativos de su solución<sup>8</sup>: ahora la solución no se justificaba por ajustarse a unos axiomas, sino por seguirse del propio proceso negociador, antes ausente. La versión no cooperativa es más potente que la axiomática y de hecho la solución axiomática original de Nash se puede reducir a un caso límite de soluciones más generales. Desgraciadamente, la versión no cooperativa resulta más compleja desde un punto de vista técnico, por lo que aquí ríe recurriré a ella salvo cuando sea imprescindible, y .cuando lo haga será para reproducir sus hallazgos más genéricos, no los modelos formales.

### 2.1. Actitud hacia el riesgo y poder negociador.

Nash define así la negociación: 'una situación negociadora entre dos personas implica dos individuos que tienen la oportunidad de colaborar en la consecución de un beneficio mutuo en más de una manera.'<sup>9</sup> De otra forma: las dos partes tienen por un lado un incentivo para ponerse de acuerdo y recoger así los frutos de la cooperación, pero por otro lado cada parte tiene preferencias opuestas sobre qué acuerdo final debe seleccionarse. En nuestro caso: EEUU y la CE tienen diversos incentivos para alcanzar un acuerdo agrícola dentro de la Ronda Uruguay: primero, para acabar con el clima de tensiones y enfrentamientos comerciales de mediados de los ochenta, haciendo más previsible el flujo de importaciones y exportaciones agrícolas; segundo, para poder alcanzar acuerdos en otros sectores de la Ronda. Pero al mismo tiempo EEUU y la CE tienen preferencias opuestas sobre el acuerdo que debería alcanzarse: EEUU quería un 100% de liberalización, mientras que la CE no quería liberalizar, sino sólo llegar a una suerte de reparto amigable del mercado que evitara las guerras comerciales.

En una negociación, todos los acuerdos factibles y eficientes, es decir, todos los acuerdos Pareto-óptimos, son equilibrios (no soluciones) de Nash. Cualquier cruce de estrategias que dé como resultado unos pagos mejores que los del punto de no acuerdo y que sean Pareto-óptimos, representa un equilibrio, pues ninguno de los dos jugadores tiene incentivo alguno para desviarse de esa estrategia. Dada esta multiplicidad de equilibrios, una teoría de la negociación ha de poder determinar cuál de ellos seleccionarán los jugadores. Nash, en el año 1950, formuló la primera solución a los problemas de negociación. Su solución selecciona uno de entre los múltiples equilibrios de Nash por considerar que ese equilibrio es el único que cumple todas las condiciones o axiomas que se esperan de una solución racional.

<sup>8</sup> Sobre la relación entre la teoría axiomática y la teoría no cooperativa, véase K.Binmore y P.Dasgupta, 'Nash Bargaining Theory: An Introduction', en Binmore y Dasgupta (eds.), *The Economics of Bargaining* (Oxford: Blackwell, 1987), 1-26.

<sup>9</sup> J.Nash, 'The bargaining problem', *Econometrica*, 18, 2 (1950), 155-162: p. 155.

Aquí no reproduzco los axiomas. Sólo quiero señalar que Nash incluyó un principio de simetría según el cual si los agentes son racionales, entonces no pueden intervenir consideraciones psicológicas sobre su habilidad negociadora. Un jugador sólo podría aprovecharse de esa habilidad si la información fuera incompleta, en cuyo caso los jugadores tendrían incentivos para intentar deformar y manipular las expectativas que el otro tiene. Pero si hay información completa, los jugadores, por ser racionales, sólo podrán formarse expectativas racionales en las que no hay lugar para 'meter faroles'<sup>10</sup>.

Dada esta simetría inicial, Nash demostró que el único equilibrio que se ajusta a todos los axiomas es la fórmula que maximiza el producto de las ganancias de utilidad de los dos jugadores. Si  $u_i(x)$  representa la utilidad que obtiene  $i$  con el acuerdo  $x$ , y si  $u_i(d)$  representa la utilidad que obtiene  $i$  en el punto de desacuerdo  $d$ , entonces la solución de Nash establece que el punto de acuerdo para dos jugadores racionales es el resultado de maximizar el producto

$$\max [u_1(x) - u_1(d)] [u_2(x) - u_2(d)]$$

Cuando el punto de desacuerdo representa para ambos jugadores una utilidad cero, la solución de Nash es simplemente la maximización del producto de las ganancias de utilidad de cada uno.

Por un argumento parecido al principio de razón suficiente, Nash se dio cuenta de que en ausencia de otras determinaciones, el resultado de la negociación para dos jugadores racionales tendrá que ser simétrico, pues no hay ninguna razón que nos permita suponer un resultado desigual. Ninguno de los dos jugadores puede formarse la expectativa de que el otro va a conformarse con menos o va a hacer más concesiones que el primero. De ahí que, en principio, la solución dé un resultado simétrico a las partes. Si negocian cómo repartirse 100 pesetas, cada uno se quedará con 50. La maximización del producto de las utilidades cuando las funciones de utilidad son iguales se corresponde con un reparto del 50% para cada jugador.

Sin embargo, en el caso concreto de la Ronda Uruguay hemos visto que la CE y EEUU alcanzan un acuerdo asimétrico. ¿Tiene esto sentido en términos de la solución de Nash? ¿De qué modo refleja la solución de Nash el poder negociador de las partes?

Habiendo negado cualquier peso a la 'habilidad negociadora', la única manera de incluir poder negociador desigual es a través del punto de desacuerdo y de las funciones de utilidad de los jugadores. La maximización del producto de las utilidades se calcula con respecto al punto de desacuerdo. Por tanto, si  $u_1(d) > u_2(d)$ , entonces la división en dos mitades iguales será más

<sup>10</sup> En el artículo original de 1950 Nash entendió la simetría como igual habilidad negociadora. Posteriormente rectificó negando cualquier influencia a la psicología de la negociación. Véase J.Nash, 'Two-person cooperative games', *Econometrica*, 21, 1 (1953), 128-140: p.138.

favorable para J1 que para J2. Pero el punto de desacuerdo representa, por decirlo así, el poder negociador que tienen las partes para constreñir los términos de la negociación, no el poder que pueden usar durante la negociación para conseguir un resultado mejor.

Por lo que respecta a las funciones de utilidad, en las que se refleja el poder *durante* la negociación, Nash utilizó en su solución funciones Von Neumann-Morgenstern (vNM). Estas funciones sirven para tratar con casos de riesgo, es decir, con casos en los que se eligen 'loterías'<sup>1</sup> o combinaciones probabilísticas de sucesos. Una función vNM resume los riesgos que uno está dispuesto a aceptar para conseguir un resultado improbable pero preferido a otro que es más probable. En situaciones de riesgo, los jugadores no pueden elegir resultados seguros, sino que eligen 'loterías'. Si  $x$  e  $y$  son dos resultados, los jugadores eligen entre loterías de la forma  $p \cdot u(x) + (1-p) \cdot u(y)$ , donde  $p$  es la probabilidad de que se dé  $x$ , y  $1-p$  la probabilidad de que se dé  $y$ . La actitud hacia el riesgo se representa del siguiente modo": dada la función

$$u(x)=x^r,$$

-el agente es neutral con respecto al riesgo cuando  $r=1$ ;  
-es propenso al riesgo cuando  $r > 1$ ; y -es averso al riesgo cuando  $0 < r < 1$ .

En realidad, los jugadores de una negociación no eligen loterías, sino acuerdos que dan a cada uno su resultado. Nash decidió utilizar funciones vNM porque siempre hay incertidumbre acerca de la conducta del oponente. Puesto que puede ocurrir que los dos jugadores no lleguen a un acuerdo y por tanto reciban los pagos del punto de desacuerdo, esto es, puesto que hay siempre un riesgo de ruptura, resulta razonable entender la situación negociadora como una situación de riesgo en la que los jugadores eligen loterías y no resultados seguros<sup>12</sup>.

Si los dos jugadores tienen igual actitud hacia el riesgo, el resultado final será simétrico. Sin embargo, si tienen diferentes actitudes hacia el riesgo, el resultado será asimétrico. En concreto, cuanto más averso al riesgo sea un jugador, menos obtendrá en la negociación. Cuanto menos dispuesto esté a arriesgarse a que se realice la posibilidad del desacuerdo, mayores concesiones hará, y viceversa. Por consiguiente, cuanto más averso al riesgo, menos poder negociador. Por el contrario, cuanto más propenso al riesgo, más poder negociador.

" Las funciones vNM son cardinales. Una función vNM es única sólo dentro del conjunto de transformaciones lineales positivas: toda función  $u(x)$  se puede transformar en  $a \cdot u(x) + b$  sin que se pierda nada. Otras transformaciones modificarían la actitud hacia el riesgo. Las transformaciones permitidas sólo modifican el 'tamaño' de las unidades de utilidad escogidas, por lo que no puede haber comparaciones Inter-personales de utilidad.

<sup>12</sup> Véase J.Harsanyi, *Rational behavior and bargaining equilibrium in games and social situations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1977), p. 143; M.J.Osborne & A. Rubinstein, *Bargaining and Markets* (San Diego: Academic Press, 1990), p. 10.

En el caso de los jugadores que negocian cómo repartirse 100 pesetas, si uno de ellos es pobre de solemnidad, casi con seguridad será muy averso al riesgo. Para él es muy importante ganar parte del dinero y sería una catástrofe que se perdiera todo por culpa de un desacuerdo. Por eso no querrá arriesgarse a esa posibilidad de desacuerdo y en consecuencia hará más concesiones que alguien para quien 100 pesetas representan una cantidad desdeñable. Es entonces quien más necesita ese dinero quien menos poder negociador tiene y por consiguiente quien menor parte se llevará. Aquí, el poder económico de los agentes determina su poder negociador al hacerles más o menos propensos al riesgo.

John Harsanyi ha desarrollado un modelo más preciso que el de Nash basado en sucesivas ofertas y contra-ofertas<sup>13</sup>. Quién haga concesiones en este intercambio de ofertas depende de quién arriesga más en cada fase de las negociaciones. Harsanyi define un umbral de riesgo  $r$  para cada jugador. Este umbral representa el cociente entre el coste de una concesión total (ceder a lo que el otro quiere) y el coste de no alcanzar un acuerdo. Si  $u_i(x_i)$  representa la utilidad que  $i$  consigue con su oferta  $x$ ,  $u_i(x_j)$  la utilidad que  $i$  consigue al aceptar la oferta de  $j$ , y  $u_i(d)$  la utilidad del punto de desacuerdo para  $i$ , entonces el umbral de riesgo para  $i$  es:

$$r_i = \frac{u_i(x_i) - u_i(x_j)}{u_i(x_i) - u_i(d)}$$

Cuando  $r_1 > r_2$ , J1 está dispuesto a arriesgarse más que J2 a que se rompan las negociaciones a fin de conseguir su primera opción y por tanto J2 tiene que hacer la siguiente concesión. Harsanyi demuestra que en el límite el resultado de este proceso coincide con la solución de Nash<sup>14</sup>.

## 2.2. Actitud hacia el tiempo, opciones externas e internas.

La derivación axiomática de la solución de Nash presenta algunos inconvenientes. En primer lugar, se basa en intuiciones sobre lo que debería ser una solución. Estas intuiciones quedan reflejadas en los axiomas. Pero como no todo el mundo comparte dichas intuiciones, los axiomas están sujetos a discusión, lo que debilita el fundamento de la solución de Nash. Además, la teoría axiomática no tiene en cuenta cómo el proceso negociador afecta al resultado final. En tercer lugar, el único determinante del poder negociador que queda recogido es la actitud hacia

<sup>13</sup> Véase su *Rational behavior and bargaining equilibrium*, pp. 149-153. En rigor, el modelo de Harsanyi es ya un modelo no cooperativo, pues la solución del juego se deriva del propio proceso negociador.

<sup>14</sup> Hay otra manera de entender la solución de Nash: en vez de actitud hacia el riesgo, podemos hablar del ritmo al que disminuye la utilidad marginal. En el ejemplo anterior, la utilidad marginal de cada nueva peseta desciende mucho más rápidamente en el caso del pobre que en el del pudiente, pues para el pobre las primeras pesetas representan una gran ganancia, mientras que para el pudiente no hay apenas diferencia entre la primera peseta y la peseta cien. Debido a esta diferencia en el decrecimiento de las utilidades marginales, habrá una asimetría en el resultado final. Véase Osborne & Rubinstein, *Bargaining and Markets*, 2.6.2.

el riesgo. Por último, la teoría no permite distinguir entre opciones externas e internas.

En la teoría no cooperativa, las negociaciones se representan como un juego en forma extensiva, es decir, como una secuencia temporal de los movimientos que pueden hacer los jugadores. El árbol decisorio de cada juego depende de las reglas que gobiernan el proceso negociador. Una vez incorporado el proceso, se establece qué es lo que fuerza a los jugadores a llegar a un acuerdo: hay que especificar qué incentivos tienen para llegar a un acuerdo tan pronto como sea posible. Sin ese incentivo la negociación podría ser interminable. Con otras palabras, si no se incurren costes en el proceso negociador, los jugadores podrían negociar indefinidamente esperando que llegue el momento de alcanzar su primera opción. Finalmente, el modelo resultante se resuelve como si fuera un juego no cooperativo más. La solución del juego es entonces la solución de la negociación. Para que no se reproduzcan los problemas de multiplicidad de equilibrios, se recurre a equilibrios más 'potentes' que el de Nash<sup>15</sup>.

Las negociaciones se pueden llevar a cabo según dos incentivos: o bien que el objeto de la negociación disminuya de valor conforme pasa el tiempo, o bien que en cada paso de las negociaciones haya un riesgo exógeno de que éstas colapsen. Ahora el modelo axiomático de Nash basado en las actitudes hacia el riesgo se recoge como un tipo posible de incentivo.

En el caso de que el incentivo sea el paso del tiempo, el poder negociador queda incorporado en los factores de descuento de los jugadores<sup>16</sup>. El factor de descuento mide el grado de impaciencia de los jugadores: cuanto más bajo sea, más impaciencia, es decir, más utilidad pierde lo que se esté negociando conforme pasa el tiempo. Si los dos jugadores tienen igual factor de descuento, el resultado final será simétrico. Pero si un jugador es más impaciente que otro, el impaciente saldrá perdiendo. El factor de descuento refleja el poder negociador de manera muy parecida a como lo hacían las funciones vNM de la solución de Nash. Igual que el rico será más propenso al riesgo que el pobre, también el rico será más paciente que el pobre. Si de nuevo negocian cómo repartirse 100 pesetas, el pobre, por necesitar más el dinero que el rico, será más impaciente: el tiempo hará que el valor de lo acordado disminuya más rápidamente para el pobre que para el rico. La semejanza con la solución de Nash no es casual: se puede demostrar formalmente que la solución de Nash coincide con la solución de Rubinstein en el

<sup>5</sup> La teoría no cooperativa de la negociación es bastante complicada. Puesto que en este capítulo sólo me voy a valer de sus principales intuiciones, no describiré los detalles técnicos y, por tanto, no hablaré de los refinamientos en el equilibrio de Nash (equilibrios perfectos cuando hay información completa y equilibrios secuenciales cuando hay información incompleta). Una introducción rigurosa y no demasiado complicada se puede encontrar en el Cap.III de Osborne y Rubinstein, *Bargaining and Markets*.

<sup>6</sup> Una exposición muy sencilla se puede encontrar en J.Sutton, 'Non-cooperative bargaining theory: an introduction', *Review of Economic Studies*, LIII (1986), 709-724.

límite, cuando el lapso temporal entre las etapas de la negociación tiende a cero<sup>17</sup>.

Cuando el incentivo es el riesgo, los jugadores son indiferentes con respecto al momento temporal en que se consigue el acuerdo. Lo que les preocupa es que en cada etapa o fase de la negociación haya un riesgo exógeno de que las negociaciones se rompan y los jugadores reciban los pagos del punto de desacuerdo. Cuanto más baja sea la estimación de un jugador acerca de ese riesgo exógeno, más poder negociador tiene.

La teoría no cooperativa ofrece una perspectiva más rica del poder negociador, pues además de ampliar los incentivos que guían la negociación (tiempo y riesgo), introduce las ideas de opciones externas y opciones internas<sup>18</sup>. Las opciones externas tienen que ver con la credibilidad de la amenaza de romper las negociaciones. Las opciones internas refieren a la credibilidad de las amenazas que se pueden utilizar durante el proceso negociador.

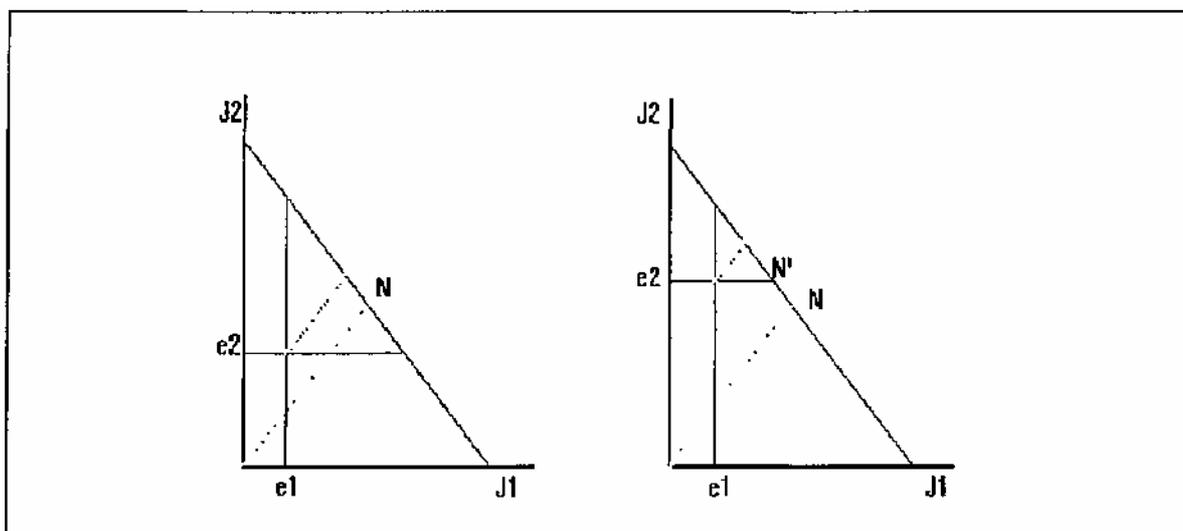


Figura 1. Opciones externas.

La credibilidad de una amenaza por parte de un jugador de romper las negociaciones depende de lo que el jugador pueda obtener fuera de las negociaciones<sup>19</sup>. Si lo que puede obtener fuera es menos de lo que puede obtener dentro, entonces sus opciones externas no influirán en el proceso negociador: no afectarán al poder de las partes. Veamos un ejemplo muy

<sup>17</sup> Véase K.Binmore, A.Rubinstein y A. Wolinsky, 'The Nash bargaining solution in economic modelling', *Rand Journal of Economics*, 17,2(1986), 176-188.

<sup>18</sup> Los economistas sólo hablan de opciones externas, sin referirse a las internas, que aparecen integradas en los modelos formales. J.Elster, en su exposición sobre los determinantes del poder negociador, propone que junto a las opciones externas se consideren las internas. Aquí sigo a Elster, pues creo que se gana en claridad. Véase *The Cement of Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), pp.74-82.

<sup>19</sup> Véase K.Binmore, A.Shaked y J.Sutton, 'An outside option experiment', *Quarterly Journal of Economics*, CIV, 4 (1989), 753-770 y A.Shaked y J.Sutton, 'Involuntary unemployment as a perfect equilibrium in a bargaining model' (1984), incluido en K.Binmore y P.Dasgupta (eds.), *The economics of bargaining*, 106-120.

sencillo. Supongamos un trabajador que cobra 100 pesetas y quiere pasar a ganar 120. Su empresa actual, E1, sólo le ofrece 110. Una opción externa puede ser lo que le ofrecen en una segunda empresa E2. Si E2 le ofrece sólo 105, el trabajador no puede amenazar a E1 con irse a E2 para conseguir un mejor sueldo, pues al fin y al cabo está mejor con 110 que con 105. Sin embargo, si E2 le ofrece 118, entonces su amenaza sí que es creíble. E1, consciente de ello, le dará al menos 118: con ese sueldo el trabajador es indiferente entre romper o no las negociaciones.

El funcionamiento de las opciones externas queda reflejado en la Figura 1. Af representa la solución de Nash y  $e_1$  y  $e_2$  son las opciones externas de los jugadores J1 y J2 respectivamente. En el diagrama de la izquierda las opciones externas no se activan (las amenazas de romper las negociaciones no resultan creíbles). Ambos jugadores están mejor con la solución  $N$  del juego que con lo que obtendrían si llevaran a cabo la amenaza de romper las negociaciones. En el diagrama de la derecha, en cambio,  $e_2 > N_{ypor}$  tanto a J2 le conviene activar su opción externa: si lo hace obtendrá al menos  $N'$ , frente a  $N$  (lo que obtendría si hubiera negociado sin opciones externas). De esta forma, las opciones externas aumentan el poder negociador cuando se dan ciertas circunstancias.

Las opciones internas reflejan los recursos con los que cuentan los jugadores durante la negociación. El ejemplo canónico es el de los fondos de huelga<sup>20</sup>. Cuanto más cuantiosos sean, más creíble es la amenaza de continuar con la huelga y por tanto más probable es que se satisfagan las demandas de los trabajadores. Como dice Elster, las opciones internas determinan si las amenazas realizadas durante la negociación son creíbles o no<sup>21</sup>. Estas opciones, por consiguiente, determinan el punto a partir del cual se calcula  $N$ . Cuanto mayores sean las opciones internas, más ventajoso será el punto de origen para el jugador. En la Figura 1 se ha visto que las opciones externas no modifican dicho punto. En

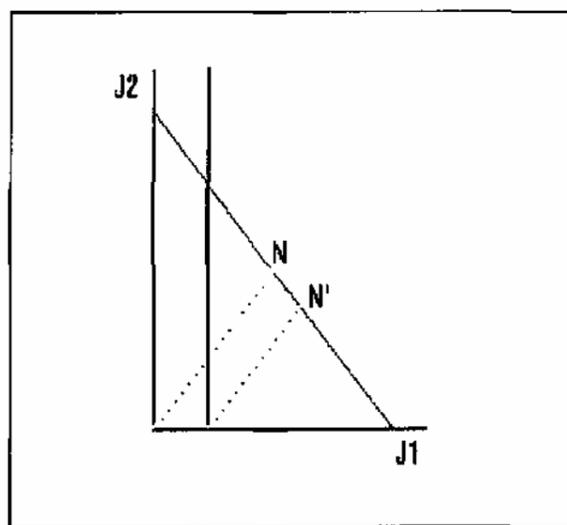


Figura 2. Opciones internas.

<sup>20</sup> Véase J.R.Hicks, *The Theory of Wages* (London: Macmülan, 1964 2ª), pp.153-155. <sup>21</sup>

Elster, *The Cement of Society*, p.77.

cambio, cualquier variación en las opciones internas lo desplaza, según se refleja en la Figura 2.

En la elaboración de modelos no siempre resulta fácil decidir si una opción es interna o externa. En el modelo de riesgo exógeno, por ejemplo, los jugadores no tienen control sobre la ruptura de las negociaciones (la ruptura depende de un suceso probabilístico) y por tanto lo que los jugadores pueden obtener fuera de las negociaciones constituye ahora sus opciones internas. En este modelo, cualquier variación en lo que los jugadores obtendrían al margen de las negociaciones si el riesgo de ruptura se realizara modifica el punto de origen. Sus opciones exteriores, por no poder ser elegidas libremente, se transforman en recursos internos y por tanto en opciones internas<sup>22</sup>.

En general, un jugador tiene más poder negociador cuanto más propenso al riesgo, cuanto más paciente, cuanto mayores sean sus opciones internas y, en ciertas circunstancias especiales, cuanto mayores sean sus opciones externas. Esta lista no es exhaustiva, pero creo que recoge los determinantes principales<sup>23</sup>. A continuación intento utilizar estos principios generales en el caso empírico. ¿De qué forma las constricciones domésticas influyen en el poder negociador de EEUU o la CE?

### 3. El poder negociador de la CE y EEUU.

Para analizar el poder negociador de la CE y EEUU hay que determinar primero qué tipo de incentivo forzó el acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay. Aunque en unas negociaciones tan complejas como las del GATT resulta un tanto aventurado seleccionar un único incentivo, creo que hay ciertas razones para pensar que la posibilidad de un riesgo exógeno fue esencial en la consecución del acuerdo final.

Las consideraciones temporales, de impaciencia, fueron seguramente secundarias. Téngase en cuenta que las 'conquistas' alcanzadas en las rondas del GATT son más o menos irreversibles, pues la idea (y la práctica) consiste en que las nuevas rondas siempre vayan más allá de lo que se ha conseguido en la última celebrada. Esto hace que los estados valoren los logros en una perspectiva temporal amplia, sabiendo que vale la pena esperar un poco más y lograr un buen acuerdo antes que dejarse llevar por urgencias a corto plazo. No está claro entonces que el

<sup>22</sup> Véase Osborne y Rubinstein, *Bargaining and Markets*, pp.88-89; Elster, *The Cement of Society*, p.78.

<sup>23</sup> He dejado de lado, por ejemplo, cómo afecta al poder negociador el tiempo necesario para responder a una oferta o para presentar una oferta propia. En general, cuanto más se tarda en responder y menos en proponer, más poder negociador. Véase Osborne y Rubinstein, *Bargaining and Markets*, p.86; y D.Kreps, *A Course in Microeconomic Theory* (Princeton: Princeton University Press, 1990), p.562.

transcurso de las negociaciones imponga un coste muy elevado a los negociadores. Además, todas las partes son conscientes de que las rondas, a medida que se han ido haciendo más ambiciosas en sus planteamientos, han tendido a alargarse en su duración. Los países sabían desde el principio que era muy difícil cumplir con el calendario del GATT, es decir, finalizar la Ronda Uruguay en 1990.

Precisamente por ser tan largas, las rondas comerciales están sujetas al riesgo de que algún suceso externo a la propia ronda pueda dar al traste con las negociaciones. En principio, se eligió 1990 como año final de la ronda, justo a la mitad del mandato presidencial en EEUU, para evitar las interferencias domésticas derivadas de unas elecciones presidenciales. Las elecciones de noviembre de 1992, por ejemplo, causaron toda clase de temores en el GATT: la victoria de Clinton fue recibida con muchas reticencias por los partidarios del libre comercio. De la misma manera, la renovación de la *Fast-Track Authority* al Presidente de EEUU (véase 3.2.2.) constituye una importante fuente de incertidumbre. Suele decirse que si el Congreso no concede esta autoridad al Presidente, las posibilidades de concluir unas negociaciones como las de la Ronda Uruguay son mínimas. Por último, es probable que sin la victoria en el Congreso de la ratificación del NAFTA, EEUU hubiera tenido grandes dificultades para alcanzar el acuerdo final.

En el caso de la CE, un proceso como el de la Ronda Uruguay coincidió con múltiples elecciones nacionales, algunas de las cuales crearon serios problemas en el GATT. Recuérdese que una de las causas de que la CE se retrasara tanto en la presentación de su oferta agrícola de cara a la reunión de Bruselas de 1990 fue la celebración de elecciones en la Alemania reunificada. En cuanto a la ratificación del acuerdo de Blair House, se ha visto que la amenaza de veto del gobierno socialista francés tuvo mucho que ver con las elecciones generales de la primavera de 1993.

Conflictos puntuales, como el de las oleaginosas, estuvieron a punto de desencadenar una guerra comercial que probablemente hubiera impedido el éxito de la Ronda Uruguay. Por otro lado, los bloqueos creados en la Revisión a Medio Plazo en 1988 y en Bruselas en 1990 por el Grupo Cairns e indirectamente por EEUU podrían no haberse resuelto exitosamente. Al margen de la agricultura, los desacuerdos en otros sectores (en los audiovisuales, por ejemplo) pusieron en vilo la última fase de la Ronda.

Evidentemente, no todas las fuentes de riesgo que he mencionado son, en sentido estricto, 'exógenas', es decir, independientes de la marcha misma de las negociaciones. Muchas de ellas tienen que ver con sucesos políticos de los países que participan en la ronda. Sin embargo, creo

que si se tiene en cuenta la naturaleza poco integrada de los negociadores (actores institucionales) se concederá que, por poner un ejemplo, la renovación de la autoridad comercial al Presidente de EEUU puede depender en mayor medida de la situación política interna que de los acontecimientos de la Ronda Uruguay. Igualmente, las amenazas francesas de vetar Blair House, o la imposición de represalias arancelarias en el conflicto de las oleaginosas, estaban hasta cierto punto al margen de las estrategias negociadoras de EEUU y la CE. En la medida en que los negociadores no controlan plenamente (y en ocasiones en absoluto) las fuentes de riesgo, entiendo que esas fuentes son, cuando menos, parcialmente exógenas.

Justamente a causa de la especial naturaleza de los actores institucionales, los determinantes de su poder negociador son algo más complejos que en el caso de individuos. Partiendo del supuesto de que el principal incentivo en las negociaciones era la presencia de un riesgo exógeno, a continuación averiguo de qué modo el hecho de que los actores sean colectivos afecta a las actitudes hacia el riesgo.

### *3.1, Actores institucionales y psicología institucional.*

En ocasiones se dice que la teoría de la elección racional tiene difícil aplicación en la ciencia política por cuanto las instituciones no son actores unitarios. Al no ser actores unitarios, no se puede considerar que actúen racionalmente y en consecuencia no hay lugar para la teoría de la elección racional.

Que las instituciones sean actores colectivos no es tan grave. Según explica F.Scharpf, el concepto de actor o jugador en teoría de juegos no se refiere a un individuo, sino a un sujeto al que se le puede hacer responsable de sus acciones<sup>24</sup>. Basta con que haya un mínimo de coherencia para que quepa hablar de un actor. A veces ese mínimo de coherencia no se da ni siquiera en un individuo (por ejemplo, en un esquizofrénico). Otras veces, un individuo miope, que sólo se deja guiar por intereses muy a corto plazo, puede manifestar una 'capacidad estratégica' menor incluso que la de algunos actores colectivos con un alto grado de integración interna.

Cuanto menos integrado sea el actor colectivo, más difícil resulta atribuirle un comportamiento racional. Sin embargo, esto no quiere decir que no se le pueda aplicar el

<sup>24</sup> F.W.Scharpf, 'Games real actors could play: the problem of connectedness', MPIFG Discussion Paper 90/8, pp. 10-22. Dentro de la teoría de juegos hay una discusión más profunda, y más técnica, sobre los presupuestos acerca de la naturaleza del actor (centralizado frente a descentralizado) en diversos ámbitos de la teoría. Aquí no me ocupo de esta discusión. Véase W.Güth, 'Game theory's basic question: who is a player?', *Journal of Theoretical Politics*, 3, 4 (1991), 403-435.

instrumental de la teoría de juegos. La única condición para poder hacerlo es que se incorpore en la explicación el análisis del juego 'intra-individual' del actor colectivo, es decir, el proceso por el que el actor colectivo toma sus decisiones.

La CE puede parecer un caso de institución poco integrada. Pero si escogemos un área como la política comercial exterior, donde el Tratado de Roma obliga a los estados miembros a que la CE negocie como un único actor, podemos decir que la CE, a pesar de su escasa integración, constituye un actor colectivo. Por fuerza será responsable de sus acciones: sus elecciones en comercio exterior son inequívocamente atribuibles a esta institución.

Para incorporar el juego intra-individual hay que estudiar el proceso de toma de decisiones dentro de la institución. Habrá que especificar las relaciones entre la Comisión, el Consejo y los grupos de presión, y en función de esas relaciones se podrá explicar el comportamiento de la CE dentro del juego de negociación en el que se encuentre. Y lo que es más importante, el juego intra-individual del actor colectivo será uno de los principales determinantes de su poder negociador en negociaciones internacionales.

A mi juicio, la principal diferencia entre jugadores individuales y jugadores colectivos consiste en que mientras la psicología de los primeros es privada e inaccesible, la de los segundos es pública. Aquí por psicología no entiendo más que el proceso por el cual el actor toma su decisión. Pues bien, en el caso del individuo la teoría de la elección racional ha de pasar por alto su psicología. La teoría sólo se ocupa de identificar sus intereses y determinar qué curso de acción maximiza esos intereses. Su psicología, por ser privada, por cambiar de individuo a individuo, resulta irrelevante. Como ya vio Nash, el factor psicológico no puede entrar en una teoría racional de la negociación. Psicología y racionalidad parecen pertenecer a dos planos distintos. En cambio, en los actores colectivos institucionales la psicología, es decir, las reglas de toma de decisión, están dadas de antemano y son fácilmente observables. Su dimensión pública hace que el proceso de toma de decisiones constituya el punto clave del análisis.

El proceso de toma de decisiones, por estar sujeto a reglas públicas, abre nuevas perspectivas a la hora de estudiar el poder negociador, pues ahora podemos ver la relación entre la psicología de la institución y el modo de realizar concesiones. Con otras palabras, hay buenas razones para suponer que dos actores colectivos que negocien tendrán en cuenta el proceso de toma de decisiones a la hora de considerar si el otro va a ceder o no<sup>25</sup>.

La hipótesis principal que voy a manejar es la siguiente. Los actores colectivos que

<sup>25</sup> Esta idea aparece apuntada, sin mayor desarrollo, en T.C.Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), p.86.

participan en las rondas del GATT negocian sobre políticas comerciales. El cambio y reforma de dichas políticas está sujeto a ciertas reglas, distintas en cada actor colectivo. Pues bien, cuantos más obstáculos pongan las reglas de toma de decisión al cambio de las políticas comerciales, más poder negociador tendrá un actor colectivo *si* su interés es el mantenimiento del statu quo. Aquí resulta pertinente introducir la idea de 'inercia política' por analogía con la inercia física: una política tiene más inercia cuanto más resistencia muestra al cambio<sup>26</sup>. La inercia política es una fuente de poder negociador de la mayor importancia. En concreto, *la inercia política afecta a la actitud hacia el riesgo del actor colectivo*. Cuanta más inercia tenga una política, más propenso al riesgo será el actor colectivo. Nótese que ahora el determinante de la actitud hacia el riesgo no son los recursos con que cuenta el actor, sino su psicología. En efecto, ahora el actor será más propenso al riesgo no porque sea más rico o más pobre, como se veía en el ejemplo de la solución de Nash, sino porque su psicología (las reglas de toma de decisiones) le fuerza a arriesgarse a que en las negociaciones se pueda acabar en el punto de desacuerdo. Por ejemplo, cuanto más descentralizada esté la toma de decisiones, más difícil es que el actor colectivo se comporte estratégicamente y por tanto más inmune es a las amenazas del otro jugador. En este sentido, cuanto menos integrado sea el actor colectivo, más riesgos asumirá, pues las dificultades de diseñar y seguir una estrategia coherente se manifestarán en un mayor riesgo de que las negociaciones terminen rompiéndose.

Una manera de traducir la hipótesis anterior a términos más concretos consiste en acudir a la teoría de G.Tsebeíis sobre lo que él llama jugadores con veto (*veto players*): "Un jugador con veto es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es necesario para que se apruebe una decisión sobre una política."<sup>27</sup> Por ejemplo, si en EEUU un acuerdo comercial firmado por el Presidente requiere la ratificación del Congreso, el Congreso se considera como un jugador con veto. La resistencia al cambio de una política depende, según Tsebelis, de (i) el número de jugadores con veto, (ii) la 'distancia política' entre los jugadores con veto, y (iii) la 'distancia

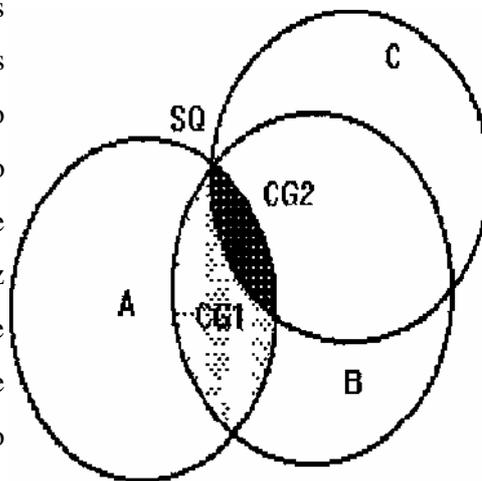
<sup>26</sup> Según me ha hecho ver E.García-Guereta, la inercia de una política no es lo mismo que su estabilidad. Una política puede ser muy estable aunque su inercia sea muy pequeña, por ejemplo porque no haya intereses a favor de que cambie. Con la inercia quiero recoger la idea de que la estructura institucional del actor colectivo pone unos impedimentos al cambio de política al margen de cuáles sean las preferencias o intereses. Sin embargo, G.Tsebeíis utiliza la resistencia al cambio como aproximación o sustituto de la estabilidad. Véase su 'Decision making in political systems: comparison of presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism', *British Journal of Political Science*, abril 1995. La idea de inercia política aparece utilizada, por ejemplo, en H.Wayne Moyer y T.E.Josling, *Agricultural Policy Reform* (Ames: Iowa University Press, 1990), Cap.9, aunque de un modo un tanto 'impresionista'. Otros usos similares de la 'inercia política' se pueden encontrar, por ejemplo, en J.Hayward, 'Institutional Inertia and Political Impetus in France and Britain', *European Journal of Political Research*, 4 (1976), 341-359; y R.Rose y T.Karran, *Taxation by Political Inertia* (London: Allen & Unwin, 1987), sobre todo Cap.5, donde argumentan que inercia e incrementalismo son dos cosas completamente distintas, a diferencia de lo que sostengo aquí.

<sup>27</sup> Tsebelis, 'Decision making in political systems', p.6.

política' dentro de cada jugador con veto (cuando el jugador sea un actor colectivo). Cuantos más jugadores con veto, cuanto más incongruentes entre sí y cuanto menos cohesivos cada uno de ellos, más difícil es reformar una política.

La teoría de Tsebelis se puede utilizar para dar fundamento a la hipótesis de R. Putnam (véase Introducción/2) de que un conjunto ganador pequeño supone mayor poder en negociaciones internacionales. Supóngase un espacio bidimensional, donde cada dimensión representa una cuestión política (véase Figura 3). Cada jugador con veto tiene curvas de preferencia circulares dentro de ese espacio. Los puntos de esas curvas representan combinaciones de las políticas. El centro de la curva representa su punto ideal. El punto SQ representa el statu quo, es decir, el estado en que se encuentran las dos cuestiones políticas en el momento presente. Supóngase que sólo hay dos jugadores con veto, A y B. El conjunto intersección de sus curvas de indiferencia constituye el conjunto ganador (CG1), o sea, el conjunto de puntos que vencen al statu quo. En cualquier punto del conjunto ganador, A y B están mejor que en SQ. Por tanto, reformarán las políticas y éstas pasarán del punto SQ a cualquier punto del conjunto ganador. Si ahora introducimos un tercer jugador con veto, C, el conjunto ganador se reduce de CGI a CG2. Al ser más pequeño, podemos concluir que será más difícil cambiar las políticas. Estas tendrán más inercia como consecuencia de un mayor número de jugadores con veto.

Pasemos ahora a las negociaciones internacionales. Si el interés de uno de los actores consiste en mantener el statu quo, entonces cuanto más pequeño sea su conjunto ganador, es decir, cuanto más difícil le resulte desviarse de la política que se negocia, más poder negociador tendrá. La pequeñez de su conjunto ganador le obligará a comportarse con propensión al riesgo, pues la presencia de jugadores con veto impedirá al actor colectivo realizar más concesiones, arriesgándose en



**Figura 3.** Jugadores con veto.

consecuencia a que se rompa la negociación.

Contamos así con el mecanismo en virtud del cual un conjunto ganador reducido es una ventaja negociadora. La hipótesis sobre la psicología de las instituciones nos permite integrar la influencia de las constricciones domésticas en una teoría sobre los determinantes del poder negociador.

### 3.2. Preferencias y toma de decisiones.

Debe subrayarse que la inercia política sólo resulta una ventaja negociadora *si la preferencia primera del jugador es el mantenimiento del statu quo*. Este fue el caso de la CE, pero no el de EEUU, pues la primera preferencia de EEUU era el punto más alejado del statu quo, la liberalización total, mientras que la CE no quería poner en peligro la PAC. Los norteamericanos querían utilizar la Ronda Uruguay para reducir la inercia de su política agrícola y los europeos querían utilizar la inercia política de la PAC para reducir el alcance de la Ronda Uruguay.

Este tipo de diferencias las analizo en el Cap. VI. Lo que ahora quiero señalar es que la influencia de las reglas de toma de decisión en el poder negociador depende en buena medida de la intensidad de las preferencias<sup>28</sup>. En un individuo la intensidad se deduce a partir de sus comportamientos y se refleja en su función de utilidad. Construir la función de utilidad no es factible si los comportamientos observados no se dejan reducir a un criterio cuantitativo claro. Cuanto más complejos son los comportamientos, más difícil resulta integrarlos en una función. En el caso de actores colectivos como los estados, cuyos comportamientos suele ser extremadamente complejos, podemos no obstante recurrir como aproximación de la intensidad de las preferencias a su grado de institucionalización.

Manteniendo constante las preferencias, reglas que dificultan la desviación con respecto al statu quo (reglas de unanimidad, por ejemplo) aumentan la inercia política. Sin embargo, para que el efecto de las reglas de decisión resulte relevante, hay que suponer que las preferencias tienen un cierto grado de intensidad. Manteniendo constante las reglas de decisión, la intensidad de las preferencias aumenta a su vez la inercia política. Por poner un ejemplo: con las mismas reglas de decisión, resulta más difícil desviarse del statu quo en la PAC que en el asunto de los derechos de propiedad intelectual a causa de la institucionalización de los intereses agrícolas. De ahí que un análisis formal de las reglas de decisión no sea suficiente para entender las negociaciones. Hay que tener en cuenta además los materiales a los que esas reglas se aplican<sup>29</sup>. A continuación comparo preferencias y reglas de decisión en la CE y EEUU.

<sup>28</sup> Wayne Mover y Josling dicen algo muy parecido: "las principales políticas agrícolas sobreviven a causa de las instituciones que intervienen en la elaboración de la política y de la estructura del marco de decisión en el que operan, así como también a causa de las presiones de los grupos de interés." Véase su *Agricultural Policy Reform*, p.203.

<sup>29</sup> Puede argumentarse que la intensidad de las preferencias depende a su vez de las reglas de decisión. De otra forma: puede defenderse la idea de que las reglas que favorecen unos ciertos intereses son las mismas reglas que determinan la estabilidad de esos intereses. En el caso de la PAC es bastante claro que las mismas reglas que explican su extraordinaria estabilidad podrían explicar la institucionalización de los intereses agrícolas. Pese a la importancia de esta cuestión, me veo obligado aquí a dejarla a un margen.

### *3.2.1. El caso de la CE.*

#### *Preferencias*

Los intereses agrícolas están mejor representados que ningún otro dentro de la CE. En primer lugar, son muy pocas las políticas en las que la Comunidad realmente gobierna (frente a las que sólo regula) y de entre ellas la agricultura constituye el ejemplo más sobresaliente. En casi todas las áreas la CE establece regulaciones cuya ejecución y financiación corresponde a los países miembros, pero en agricultura funciona como un auténtico gobierno. Si consideramos la Comunidad como institución y no como doce países juntos, la agricultura desempeña un papel importantísimo. No hay más que echar un vistazo al presupuesto comunitario (véase Cap.II/1.1) para darse cuenta de que la CE se ha consolidado como una institución esencialmente agrícola. Más del 60% de los fondos propios de la CE se destinan a la PAC. De ahí que se haya repetido hasta la saciedad que la PAC es el esqueleto de la Comunidad. Representa el ejemplo más acabado de integración europea. Teniendo en cuenta que los doce países miembros ceden su representación en las negociaciones del GATT a la Comisión, la agricultura tendrá una relevancia que no puede compararse, por ejemplo, con la que tiene para los negociadores norteamericanos.

Por ser la principal política gobernada por la CE, la PAC ha concentrado en Bruselas alrededor de 150 grupos de presión. Estos grupos tienden a dominar el proceso de toma de decisiones. Además, los intereses de la DGVI también resultan favorables al mantenimiento del statu quo. No debe entonces sorprender que sea tan difícil cambiar esta política. En el inicio mismo de la política a cargo de la Comisión, los agricultores, a través tanto de los Comités consultivos como de los grupos de presión, ya ejercen una poderosa influencia en la selección de las medidas barajadas por la Comisión. Luego, el Parlamento y el Comité Económico y Social, aunque tienen poca importancia, suelen emitir opiniones favorables a los agricultores. Una vez en el Consejo, los ministros son muchas veces rehenes de los sindicatos y asociaciones agrarias de sus respectivos países. Y en la ejecución de la PAC los intereses domésticos de los países miembros vuelven a estar representados a través de los Comités de Gestión.

Este alto grado de institucionalización de los intereses, junto con la permeabilidad de los órganos comunitarios y con las peculiares reglas de toma de decisiones que se siguen en la aprobación del paquete de precios anual, hace que la PAC tenga una fuerte inercia política. La presencia de la agricultura es tan intensa dentro de la Comunidad que incluso en la política comercial exterior se hacen diversas excepciones para el sector agrícola. En este aspecto, la CE resulta muy diferente a EEUU, puesto que en este país la institucionalización de los intereses no abarca sólo a los intereses proteccionistas, sino también a los liberales. En la Comunidad esa

institucionalización está sesgada a favor del proteccionismo agrícola. El propio Dunkel se refería a esta asimetría en los siguientes términos:

Ambas partes [EEUU y la CE] funcionan bajo presión. Esto no supone una crítica a estos sistemas, pues se trata de procesos democráticos. Pero al menos en EEUU se puede argumentar que hay un amplio abanico de grupos de interés particularistas que tienden a compensarse entre sí. En la CE, hay un sector que predomina absolutamente sobre los demás [la agricultura]. Es para mí un gran misterio por qué los sectores manufactureros eficientes, las industrias eficientes de servicios, los usuarios de recursos industriales sobreprotegidos, y los consumidores han fracasado en conseguir que sus voces tengan el peso debido<sup>30</sup>.

### *Toma de decisiones*

El Tratado de Roma establece en el art. 113 que la Comisión, en representación de los estados miembros, será el órgano que negocie acuerdos comerciales con terceros países. La Comisión presenta sus propuestas negociadoras al Consejo de Asuntos Generales. El Consejo examina dichas propuestas y las modifica cuando lo considera preciso, sin que se aplique el requisito de unanimidad del Consejo a la hora de enmendar una propuesta de la Comisión. De ahí sale el mandato negociador que recibe la Comisión. La Comisión no puede desviarse de las líneas esenciales establecidas por el Consejo; en caso de que sea necesario hacerlo, puede pedir un nuevo mandato al Consejo. El mandato que recibe la Comisión suele dejar menos margen de flexibilidad cuanto más desacuerdo haya dentro del Consejo, pues en ese caso el mandato resultante constituye un equilibrio frágil e inestable entre intereses opuestos, de tal forma que cualquier desviación del mismo probablemente sea inaceptable para alguno de los países miembros<sup>31</sup>.

Una vez que alcanza un acuerdo la Comisión, el Consejo lo aprueba o modifica mediante mayoría cualificada, sin que se aplique la exigencia de unanimidad del Consejo para enmendar una propuesta de la Comisión<sup>32</sup>. El Consejo, por tanto, interviene como un actor con veto al inicio y al final de las negociaciones. Y si se renueva el mandato de la Comisión a lo largo de las negociaciones, también interviene 'durante'. El proceso es por tanto notablemente más complejo de lo que se supone, por ejemplo, en los juegos de doble nivel de Putnam (véase

<sup>30</sup> Conferencia de Dunkel pronunciada en Londres el 15 de mayo del 91. Se reproduce en *NUR* 48, 17-V-91.

<sup>31</sup> Otro problema de este procedimiento es que la transparencia del proceso hace que los otros países tengan fácil acceso al juego intra-comunitario. Véase *Repon by the Commission of the European Communities*, en *GATT, Trade Policy Review. The European Communities* (Ginebra: GATT, 1991), Vol.11, p.36.

<sup>32</sup> Véase E.Stein, 'Towards a European Foreign Policy? -The European Foreign Affairs System from the Perspective of the United States Constitution', en M.Cappelletti, M.Seccombe y J.Weiler (eds.), *Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience*, Vol.1, Book 3 (Berlín: Walter de Gruyter, 1986), 3-82: p.40.

Introducción/2), donde las constricciones domésticas sólo operan en la fase final de ratificación (y sólo secundariamente en las expectativas que se forman los negociadores en el nivel I sobre lo que puede aprobarse en el nivel u). Aquí, sin embargo, el Consejo no sólo ratifica el acuerdo, sino que autoriza un mandato y controla los cambios de ese mandato<sup>33</sup>.

El art. 113 contempla además la creación de un Comité designado por el Consejo que 'asista' a la Comisión. Se trata del Comité 113, compuesto por representantes de los gobiernos nacionales. Este Comité tiene varios niveles: el de más altura se reúne una vez al mes en Bruselas; en el nivel intermedio, en el que se realiza casi todo el trabajo, las reuniones son semanales; y por debajo hay múltiples Comités que se encargan de asuntos técnicos especializados<sup>34</sup>. El Comité 113 coordina la marcha global de las negociaciones y vigila que la Comisión no se extralimite en su mandato. Se reúne con ella antes de cada sesión negociadora y acude a las mismas, aunque no tiene voz. De este modo, se consigue que los intereses nacionales queden bien presentes en todo momento del proceso negociador.

A pesar de que para los asuntos de comercio exterior el Tratado de Roma dice explícitamente que las decisiones se tomarán por mayoría cualificada, la influencia del Compromiso de Luxemburg© ha hecho que se tienda a buscar el consenso y a evitar el voto. Aunque durante los años ochenta ha ido ganando terreno el procedimiento mayoritario (al igual que ha ocurrido con la PAC (véase Cap.1/1.3)), la posibilidad de invocar el Compromiso ha sido esencial en las negociaciones Ínter-gubernamentales. El Compromiso, sin ninguna validez jurídica, establece que cuando esté en juego el 'interés vital' de un estado, éste podrá exigir que se aplase la votación hasta que se llegue a un acuerdo satisfactorio para todas las partes. En la práctica esto significa que cada país miembro es un potencial actor con veto en el proceso político de la CE.

El Compromiso se acordó informalmente en 1966 como consecuencia de la política de 'silla vacía' seguida por De Gaulle durante la segunda mitad de 1965. De Gaulle se oponía a las tendencias federalistas de la Comunidad y por eso rechazó el paso a la tercera fase de transición, en virtud de la cual a partir del 1 de enero de 1966 se comenzaría a decidir por mayoría en ciertos asuntos. Para forzar las cosas, De Gaulle ordenó a sus ministros que se ausentaran del

<sup>33</sup> Véanse las pp.352-354 de L.L.Martin y K.Sikkink, 'U.S. Policy and Human Rights in Argentina and Guatemala, 1973-1980', en P.B.Evans, H.K.Jacobson y R.D.Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993), 330-362. Los autores amplían el esquema de Putnam distinguiendo entre *aprobación*, *autorización* y *aquiescencia* y analizando cómo cada uno de estos procedimientos afecta al tamaño del conjunto negociador.

<sup>34</sup> Véase B.Kerremans y P.J.Idenburg, 'The interaction between the Dutch, Belgian and European Community decision making bodies concerning the GATT Uruguay Round', trabajo presentado en el ECPR Workshop on National Political Systems and the European Community, Essex, 22-28 marzo 1990, p. 13.

Consejo durante la segunda mitad de 1965 ('silla vacía'). La situación se resolvió gracias a un acuerdo político alcanzado tras dos Consejos celebrados en Luxemburgo en enero de 1966. La parte fundamental del texto del compromiso fue la siguiente:

1. Cuando en los casos de decisiones susceptibles de ser adoptadas por mayoría, a propuesta de la Comisión, estén en juego intereses muy importantes de una o varias partes, los miembros del Consejo se esforzarán, en un plano razonable, en llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo en el respeto de sus intereses mutuos y de los de la Comunidad, conforme al artículo 2 del Tratado.
2. La delegación francesa estima que cuando se trate de intereses muy importantes, la discusión debe continuar hasta que se llegue a un acuerdo unánime<sup>35</sup>.

Aquí se aprecia la diferencia entre Francia y el resto de países miembros. Pero al permitir que Francia pudiera exigir la unanimidad, se reconocía que cualquier estado podía acogerse a ésta con igual derecho.

La importancia del Compromiso de Luxemburgo ha sido enorme en el funcionamiento de la Comunidad. Según la interpretación de J.H.H.Weiler, el Compromiso fue un contrapeso político al proceso de integración jurídica que se venía desarrollando en la CE. Esa integración, que constreñía cada vez más la autonomía e independencia de los estados, quedó compensada en el plano político con la posibilidad de ejercer un veto en asuntos especialmente delicados. Si el derecho comunitario redujo las opciones de *salida* de los países miembros, el control del sistema de toma de decisiones (mecanismos de *voz*) aumentó gracias al Compromiso: así, mientras que en el terreno jurídico se avanzaba hacia una Comunidad federal, en el terreno político se retrocedía hacia una Comunidad Ínter-gubernamental<sup>36</sup>.

El Compromiso de Luxemburgo ha sido durante mucho tiempo el principal responsable de la inercia de las políticas comunitarias. La exigencia del consenso y la consiguiente eliminación de las votaciones ha hecho que las políticas no hayan podido adaptarse a situaciones muy cambiantes. Como ha señalado F.Scharpf, mientras la regla de la unanimidad en un 'juego' jugado una sola vez tiene grandes ventajas, pues o se encuentra una solución satisfactoria para todos los jugadores o se llega al punto de desacuerdo (cada jugador actúa por su cuenta), en un juego iterado el punto de desacuerdo es el mantenimiento del statu quo<sup>37</sup>. La CE es un caso paradigmático de juego iterado en el que la imposibilidad práctica de salirse de ella hace que el punto de desacuerdo sea la continuación indefinida del statu quo. El ejemplo más claro es el de

<sup>35</sup> Reproducido en L.Ortuzar, 'El Compromiso de Luxemburgo: desde su origen hasta el Acta Única Europea, I', *BEICE*, 2195, 7-27 agosto 1989, 3205-3228: p.3208.

<sup>36</sup> Véase J.H.H.Weiler, 'The transformation of Europe', *The Yale Law Journal*, 100, 8 (1991), 2402-2483.

<sup>37</sup> Véase F.W.Scharpf, 'The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration', *Public Administration*, 66 (1988), 239-278: p.257.

la PAC, cuya reforma, según se ha visto en los Caps. I y IV, ha sido provocada siempre por presiones exógenas que hacían insostenible continuar con la misma política.

A causa de la ampliación de la CE, la regla de unanimidad ha ido perdiendo fuerza. Evidentemente, un incremento en el número de actores con veto y con intereses no coincidentes reduce sensiblemente el tamaño del conjunto ganador. Las hieficiencias provocadas por la regla de unanimidad en una Comunidad de seis países más o menos homogéneos no son las mismas que las de una Comunidad de doce países bastante heterogéneos. Por decirlo así, los efectos perversos del Compromiso son tanto más visibles cuanto mayor y más diversa es la CE. De ahí que en los 80 comenzara a utilizarse con más frecuencia la votación por mayoría cualificada. En este sentido, el cambio más importante tuvo lugar con la aprobación del Acta Única en 1986, pues en todos los asuntos relacionados con la construcción del mercado único se pasó de la regla de la unanimidad a la regla de la mayoría (art. 100A). Algunos consideran que, en realidad, el Acta Única supone la muerte del Compromiso de Luxemburgo<sup>38</sup>. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que justo tras la aprobación del Acta Única se propuso la revocación del Compromiso y los estados miembros rechazaron la propuesta. En la presentación del Acta Única en los parlamentos francés y británico los ministros de asuntos exteriores subrayaron que el Acta no suponía modificación alguna del Compromiso<sup>39</sup>. Pero es que, además, la reforma del Acta Única no ha supuesto que las votaciones se realicen por mayoría, puesto que en los asuntos delicados sigue sin votarse, prefiriéndose encontrar un consenso.

El Compromiso de Luxemburgo todavía funciona, como se puso de manifiesto en la reacción de Francia ante el acuerdo de Blair House (Cap.IV/4). Aunque según el art. 113 la aprobación de los acuerdos comerciales ha de ser por mayoría cualificada, Francia amenazó con vetar la ratificación del acuerdo sobre oleginosas. Y en cuanto al paquete global de Blair House, las amenazas francesas fueron lo suficientemente creíbles como para que los americanos aceptaran reabrir Blair House y para que el resto de estados miembros concediera cuantiosos pagos laterales a los agricultores galos.

Puesto que el Compromiso no tiene validez jurídica y sus condiciones de aplicación son oscuras (la decisión de permitir que un estado apele al Compromiso es puramente política), resulta muy difícil concluir su alcance e influencia más allá del hecho de que aumente notablemente la inercia de políticas como la PAC. No se puede decir ni que *cada* estado miembro

<sup>38</sup> Esta es la tesis que se defiende en A.L.Teasdale, 'The life and death of the Luxembourg Compromise', *Journal of Common Market Studies*, 31, 4 (1993), 567-579.

<sup>39</sup> L.Ortuzar, 'El Compromiso de Luxemburgo: desde su origen hasta el Acta Única Europea, II', *BEICE*, 2196, 28agosto-3sept. 1989, 3321-3328: p.3325; y Weiler, 'The transformation of Europe', pp.2458-2459.

sea un actor con veto dentro del Consejo, ni que el Compromiso haya dejado de funcionar porque cada vez se recurre menos a él, y con menos éxito que antes. El episodio de Blair House muestra que en circunstancias límites todavía constituye un recurso posible para países de importancia en las negociaciones intra-comunitarias.

#### *Toma de decisiones en las negociaciones del GATT*

La institucionalización de las preferencias agrícolas se refleja de diversas formas en la toma de decisiones que tiene lugar en las negociaciones del GATT. En primer lugar, aunque es la DGI (relaciones exteriores) la que se encarga en la Comisión de las negociaciones del GATT, en agricultura se hizo una excepción y se permitió que en este sector fuera la DGVI la que negociara *a todos los niveles*. Esto da un margen de autonomía enorme a los intereses de la PAC dentro de la Ronda Uruguay. Por descontado, hay diversos mecanismos de coordinación dentro de la propia Comisión, de forma que la DGVI no tenga absoluta libertad<sup>40</sup>. Por un lado está el grupo de trabajo *Inter-Services*, formado por jefes de las divisiones involucradas en la Ronda Uruguay, que coordinan sus posiciones, informan a los Comisarios y deciden si las propuestas deben ser aprobadas por los 17 Comisarios o pasan directamente al Comité 113. Por otro lado, la propia DGI tiene un grupo de vigilancia que también se encarga de conseguir un mínimo de coherencia en las posiciones que se defienden en los distintos GNs de la Ronda. Al comienzo de 1993, con la llegada de un nuevo equipo de Comisarios, se discutió la posibilidad de que la División H de la DGVI, encargada de los asuntos agrícolas internacionales, se integrara dentro de la DGI de forma que se redujera el poder y autonomía de la DGVI<sup>41</sup>. Pero la fuerza de los intereses creados hizo que estos planes no prosperasen.

En cuanto al Consejo, los ministros del Consejo de Asuntos Generales normalmente no toman decisiones sobre agricultura si antes no han llegado a un acuerdo sus colegas del sector. De nuevo, esto da un gran poder a los defensores de la PAC. Los ministros de agricultura no sólo deciden sobre el mandato negociador de la Comisión en agricultura, sino que también acuden a las reuniones ministeriales (como hicieron en la Revisión a Medio Plazo de 1988 y 1989, o en la reunión de Bruselas de 1990). Asimismo, tienen bastante libertad para interferir en el proceso negociador global, como se puso de manifiesto, por ejemplo, en diciembre de 1991 cuando los

<sup>40</sup> Aquí sigo el Cap.7 de A.Murphy, *The European Community and the International Trading System. Volume II: The European Community and the Uruguay Round* (Bruselas: Center for European Policy Studies, 1990) y el artículo de H.Wayne Moyer, 'The European Community and the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agriculture at All Costs', en W.Avery (ed.), *World Agriculture and the GATT* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), 95-119.

<sup>4</sup> Véase AE No. 1535, 26 marzo 1993.

ministros de agricultura consiguieron que el Consejo en el que se iba a discutir el borrador de Acta Final de Dunkel fuera un Consejo Jumbo en el que pudieran participar (Cap.IV/2.1). O en el Consejo de Asuntos Generales del 7 de diciembre de 1992, convocado para discutir sobre la compatibilidad entre la PAC y Blair House, al que asistieron todos los ministros de agricultura (AElI diciembre 1993).

Si a la discrecionalidad de que disfrutaban la DGVI dentro de la Comisión y el Consejo Agrícola dentro del Consejo de Ministros, se añaden (i) los controles del Comité 113 sobre la Comisión (el Comité 113 está presente en las negociaciones que lleva a cabo la Comisión), (ii) los controles de los ministros en las reuniones ministeriales de la Ronda Uruguay y (iii) el costoso proceso de toma de decisiones, parece claro que las posibilidades de modificar el statu quo son muy pequeñas.

### 3.2.2. *El caso de EEUU,*

En Cap.II/1.3 y 2.2 señalé algunas de las semejanzas y diferencias entre la inercia *doméstica* de las políticas agrícolas de la CE y EEUU. Aunque en ambos casos el proceso de toma de decisiones resultaba muy similar, había un par de diferencias esenciales: primero, un ejecutivo mucho más favorable a la reforma y a la orientación hacia el mercado que en la CE y, segundo, la presencia de intereses muy distintos entre los agricultores, algunos de ellos partidarios de la libre competencia. En la política comercial, como mostraré a continuación, las diferencias son aun más marcadas.

#### *Los mandatos negociadores del Congreso*

Según el art. 1/8 de la Constitución de EEUU, el poder de negociar acuerdos comerciales con terceros países corresponde al Congreso. El Congreso siempre ha estado sometido a presiones proteccionistas y muchas veces ha sucumbido a la 'tentación' de satisfacerlas. El caso más dramático fue sin duda la aprobación en 1930 de la *Smoot-Hawley Act*, una ley que elevaba de forma desmesurada los aranceles americanos. Esta medida fue inmediatamente seguida por otros países, colapsando los flujos comerciales mundiales y agravando la crisis económica. El propio Congreso pareció asustarse de las consecuencias de la *Smoot-Hawley Act* y en 1934, tras haber conseguido la protección de ciertos sectores especialmente sensibles (como la agricultura con la *Agricultural Adjustment Act* de 1933, véase Cap.II/2), dio su visto bueno a la *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA), ley por la cual el Congreso cede voluntariamente la autoridad comercial al Presidente. Esta ley puso los cimientos de la política seguida por EEUU hasta el día

de hoy.

El Congreso, sin embargo, no renunció por completo a sus prerrogativas en política comercial. Por un lado, la autoridad otorgada al Presidente no era indefinida, sino que se daba por un cierto periodo de tiempo y, si el Congreso lo consideraba oportuno, se iba renovando. Por otro lado, el Presidente recibía una autorización para negociar dentro de ciertos límites que podían cambiar en cada nuevo periodo.

Desde la aprobación de la RTAA ha habido varias fases: en unas el Congreso ha intentado recuperar parte del terreno cedido al Presidente y en otras ha devuelto parte de lo que había recuperado. Entre 1945 y 1962 el Congreso evoluciona lentamente hacia posturas más proteccionistas. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la duración de las autorizaciones concedidas: al principio se daban cada tres años, de forma que en los primeros once años el Congreso renovó la autorización cuatro veces, en 1937, 1940, 1943 y 1945. Entre 1948 y 1958, en cambio, se renovó siete veces<sup>42</sup>. Igualmente, el mandato del Congreso tiende a ser más restrictivo. Mientras con la RTAA el Presidente podía reducir los aranceles hasta en un 50%, la *Trade Agreements Extension Act* de 1958, con la que EEUU negoció en la Ronda Dillon, permitía una reducción de sólo el 20 %<sup>43</sup>.

Creo que, en un cierto sentido, las limitaciones impuestas al Presidente por el Congreso pueden entenderse en términos de opciones externas. Digo 'en un cierto sentido' porque en realidad las preferencias de los presidentes han sido normalmente liberales, de forma que el Congreso impedía al Ejecutivo ir todo lo lejos que quería. De ahí que para el Presidente las limitaciones no fueran en absoluto una ventaja negociadora, según se puso de manifiesto sobre todo en la Ronda Dillon, en la que EEUU no pudo igualar las propuestas de recorte arancelario de la CE. Con todo, cabe hablar de opciones externas en tanto que el Presidente puede amenazar creíblemente con romper las negociaciones si un país exige una reducción mayor que la autorizada por el Congreso. Si las preferencias del Presidente fueran más proteccionistas, las limitaciones impuestas por el Congreso serían auténticas opciones externas.

En 1962, con la *Trade Expansion Act*, el Congreso, en cierto modo, invirtió la tendencia anterior aumentando los poderes del Presidente para participar en la Ronda Kennedy. Se permitió que el Presidente pudiera abandonar el método tradicional de negociación producto-por-producto

<sup>42</sup> Véase P.Low, *Trading Free. The GATT and US Trade Policy* (New York: Twentieth Century Fund Press, 1993), pp.54-55.

<sup>43</sup> Véase J.W.Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), pp. 15-16.

y adoptara el sistema de reducciones lineales (véase Cap.1/4). Las reducciones podrían ser de hasta el 50%. Además, en el caso de aranceles menores del 5% o cuando los aranceles se aplicaran a productos en los que EEUU más la CE representaban al menos el 80% del comercio mundial, el Presidente podía eliminar los aranceles<sup>44</sup>.

Como contrapartida a estas concesiones, el Congreso, para poder controlar el ejercicio que la administración hacía de la libertad conseguida, impuso la creación de la Oficina de *Special Trade Representative* (STR). El STR lo designa el Presidente para que lleve a cabo las negociaciones comerciales. Formalmente, está integrado en el Ejecutivo, pero el STR se debe tanto al Presidente como al Congreso. Su función consiste en llevar a cabo la política comercial manteniendo el equilibrio entre los intereses del Congreso y los del Presidente. El Congreso mató dos pájaros de un tiro con esta nueva oficina: adquiriría un mayor control sobre el ejecutivo y se quitaba de en medio buena parte de las presiones domésticas, que ahora se trasladaban al STR. En 1974, tras el intento de eliminar esta oficina por parte de Nixon, el Congreso refuerza su posición haciéndola estatutaria, integrándola en el gabinete presidencial y dando al STR rango diplomático. Carter, en 1980, volvió a reformar esta oficina, cambiando de nombre al STR por el de *United States Trade Representative* (USTR). Dio más competencias al USTR al hacerle responsable de todos los asuntos relacionados con el GATT, muchos de los cuales correspondían al Departamento de Estado<sup>45</sup>.

#### *La autoridad fast-track*

Con el inicio de la Ronda Tokyo, las relaciones entre el Congreso y el ejecutivo vuelven a cambiar. La causa de este cambio está en que el objeto principal de la nueva ronda negociadora no son los aranceles, sino las barreras no arancelarias. Y a diferencia de lo que ocurre con los aranceles, no se puede determinar de antemano un mandato negociador preciso, pues ahora no se sabe muy bien cómo valorar y comparar las concesiones. Por tanto, haber dado carta blanca al Presidente para negociar hubiera supuesto renunciar a todo control de la política comercial.

Nixon comenzó a discutir con el Congreso en 1973 sobre el procedimiento a seguir y hasta el 3 de enero de 1975 no se aprueba la *Trade Act* de 1974. En esta ley se autoriza al Presidente a negociar aranceles en la Ronda Tokyo según el procedimiento habitual y se instaura la llamada *Fast-Track Authority*, o autoridad de 'vía rápida', en virtud de la cual el Presidente

<sup>44</sup> Véase Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy*, p. 142.

<sup>45</sup> Un análisis detallado de la historia del (U)STR puede encontrarse en I.M.Destler, *American Trade Politics* (New York: Institute for International Economics, 1992 2ª), Cap.5.

ha de avisar al Congreso con 90 días de antelación sobre sus intenciones de firmar un acuerdo comercial sobre barreras no arancelarias. A partir del momento en que se firma el acuerdo, el Congreso tiene un plazo de 60 días para aprobar o rechazar el acuerdo, sin que quepa ni introducir enmiendas ni retrasar la decisión final más allá del plazo establecido.

Como señala G.R.Winham, las limitaciones de *fast-track* no son sustantivas, como ocurría con los aranceles, sino procedimentales<sup>46</sup>. El Presidente ha de contar con el visto bueno del Congreso en varios momentos de la negociación, pero no recibe un mandato preciso sobre lo que tiene que negociar. Así, aunque ahora el Congreso interviene dos veces, una al principio para conceder la autoridad *fast-track* y otra al final para transformar el acuerdo en ley o para rechazarlo, en realidad su poder disminuye considerablemente en beneficio de la discrecionalidad del Presidente. Con todo, podría decirse que el Congreso tiene la oportunidad de intervenir activamente en las negociaciones durante los 90 días previos a la firma del acuerdo. Sin embargo, aunque formalmente esto es verdad, en la práctica no tiene demasiada importancia, primero porque las negociaciones se hallan en una fase muy avanzada y no es probable que las otras partes vayan a cambiar sus posiciones en lo esencial, y segundo porque el Congreso, a partir de la *Trade Act* de 1974, se quita de encima casi todas las presiones domésticas, desplazándolas al ejecutivo, con lo que el Congreso no tendrá tantos incentivos como antes para oponerse a un acuerdo liberalizados

Junto con las provisiones sobre la autoridad *fast-track*, la ley incluye varias medidas en las que se refuerza el papel de los grupos de interés privados en las negociaciones. En concreto, se crea el *Advisory Committee for Trade Negotiations*, nombrado por el Presidente y constituido por 45 miembros representativos de los principales sectores productivos del país<sup>47</sup>. Este Comité se compone a su vez de comités más especializados que siguen las negociaciones y que al final de las mismas han de emitir una opinión aclarando de qué modo el acuerdo final es ventajoso para EEUU. En la medida en que el Comité dé una opinión favorable, es muy difícil que el Congreso se oponga al acuerdo final. Es lógico, por consiguiente, que los grupos de presión concentren sus esfuerzos de conseguir un resultado aceptable no en el Congreso, sino en el ejecutivo en general y en el USTR en particular. Además del nuevo papel designado para los grupos de interés, la ley, como compensación al Congreso, permite a la Cámara y al Senado la elección de cinco miembros que asistan como parte de la delegación negociadora estadounidense

<sup>46</sup> G.R.Winham, *International trade and the Tokyo Round negotiation* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p. 134.

<sup>47</sup> Véase Winham, *International Trade*, pp. 134-135.

y, al mismo tiempo, obliga al USTR a informar continuamente al Congreso.

A pesar de que formalmente el nuevo procedimiento parezca más complejo, lo cierto es que simplifica las cosas para el ejecutivo. El Presidente cuenta con mucha mayor autonomía para negociar. La posibilidad de un voto negativo contra el acuerdo final resulta bastante remota, pues los acuerdos suelen ser tan amplios y cubrir tantos sectores que es muy difícil que se constituya una coalición mayoritaria en contra. Además, puesto que al Congreso se le libera en buena medida de las presiones domésticas, tendrá menos motivos para comportarse de modo proteccionista.

En cuanto a los controles del Congreso sobre la marcha de las negociaciones, no parece que sean comparables a los controles ejercidos en la CE por el Comité 113 y el Consejo de Ministros. Como dije en 3.2.1, es muy importante tener presente que a diferencia de lo que sucede en la Comunidad, en Estados Unidos la coalición de intereses a favor del libre comercio neutraliza o reduce el impacto de las presiones proteccionistas. Los Comités involucrados en el Congreso son el *Finance Committee* en el Senado y el *Ways and Means Committee* en la Cámara de Representantes, dos comités encargados de asuntos fiscales (su relación con el comercio viene por los ingresos derivados de los aranceles), muy poderosos y capaces de resistir fuerzas proteccionistas<sup>48</sup>.

La *Trade Act* de 1979 sirvió para incorporar los resultados conseguidos en la Ronda Tokyo y para extender la autoridad *fast-track* hasta el 3 de enero de 1988. En 1988 hubo que renovarla de nuevo. Así se hizo en la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de ese año, la primera ley desde la *Smoot-Hawley* que era resultado de una iniciativa del Congreso. La nueva autoridad era algo más limitada, pues introduce una cláusula según la cual el Congreso puede anular la autoridad si el Presidente no informa en suficiente medida a las cámaras<sup>49</sup>. La renovación se hace hasta el 31 de mayo de 1991, añadiéndose que si para entonces se ha progresado lo suficiente pero se necesita todavía tiempo adicional, entonces, si el 1 de junio ninguna de las cámaras vota en contra, la autoridad se alarga por dos años más, hasta el 1 de junio de 1993. En 1991 la renovación de la autoridad *fast-track* se transforma en una cuestión de la máxima importancia, discutiéndose en el pleno de las cámaras y no en el *Finance Committee* y el *Ways and Means Committee*, según había ocurrido anteriormente. La razón de este súbito interés tuvo que ver no con la Ronda Uruguay, sino con la ampliación de la autoridad

<sup>48</sup> Sobre estos Comités y su evolución en los 80, véase Destler, *American Trade Politics*, pp.27-30 y Cap.IV.

<sup>49</sup> Véanse los puntos (b) y (c) de la sección 1103 de la ley.

presidencial para negociar el Tratado de Libre Comercio con Méjico<sup>50</sup>. Por último, el Congreso volvió a conceder *fast-track* al Presidente Clinton en junio de 1993. En esta ocasión el periodo fue de sólo un año, tratando de dejar claro que el 15 de diciembre de 1993 era realmente la fecha tope para alcanzar un acuerdo en la Ronda Uruguay.

Históricamente, la agricultura ha gozado de ciertas excepciones en la política comercial. Dentro del Congreso, son los Comités Agrícolas y no el *Finance Committee* o el *Ways and Means Committee* los que han intervenido en los asuntos comerciales. Dentro del ejecutivo, cuando Cárter divide las competencias entre el USTR (encargado de hacer la política) y el Departamento de Comercio (encargado de administrarla), se indica que el Departamento de Comercio se ocupa de todos los sectores excepto la agricultura<sup>51</sup>. Sin embargo, estas excepciones no han aumentado en absoluto la inercia política en las negociaciones de la Ronda Uruguay. En primer lugar, téngase en cuenta que los comités agrícolas se ocupaban del comercio agrícola porque la agricultura había quedado fuera del GATT. Es justamente en la Ronda Uruguay cuando la agricultura, al formar parte del paquete del acuerdo final de la Ronda Uruguay, pasa a ser un asunto de los Comités comerciales. En segundo lugar, aunque es el Secretario de la USDA el que ha llevado a cabo las negociaciones agrícolas, esto no ha supuesto una defensa del statu quo: primero R.Lyng y luego con mayor intensidad C.Yeutter (que pasa de USTR a Secretario Agrícola en 1989), ambos han defendido planes radicales de liberalization, encontrando apoyo entre los productores de grano. Es cierto que E.Madigan (Secretario a partir de 1991), por tener vínculos más estrechos con el mundo rural, suavizó las exigencias de liberación, pero continuó defendiendo posturas netamente favorables a la reforma, sobre todo en lo relativo a los subsidios a la exportación.

Por consiguiente, ni las preferencias ni las reglas de toma de decisión parecen constituir en el caso de EEUU obstáculos tan insalvables a la modificación del statu quo. En este sentido, EEUU no tenía constricciones domésticas que utilizar como poder negociador. La discrecionalidad conseguida con la autoridad *fast-track* y el empeño liberalizador de las administraciones republicanas hacen que el plano doméstico no afecte a la actitud hacia el riesgo de los negociadores norteamericanos.

<sup>50</sup> Sobre este episodio, véase Destler, *American Trade Politics*, pp.97-102.

<sup>51</sup> Véase Destler, *American Trade Politics*, p. 116.

### *El Export Enhancement Program y las opciones internas de EEUU*

EEUU utilizó otros recursos negociadores que no tienen que ver exactamente con la actitud hacia el riesgo. Como respuesta a la pérdida de cuota de mercado agrícola mundial durante la primera mitad de los años 80, EEUU aprueba dentro de la *Food Security Act* de 1985 el programa de ayuda a las exportaciones conocido como *Export Enhancement Program* (EEP). En un principio, el EEP fue una solución de compromiso entre la administración Reagan y tres senadores 'agrícolas' que se oponían a la ley de 1985 por recortar demasiado los precios de intervención (véase Cap.II/2.2). Estos senadores pidieron a cambio de su apoyo a la ley (que se aprobó por un sólo voto de diferencia) un programa de subsidios a las exportaciones para recuperar lo perdido en el mercado mundial<sup>52</sup>.

La administración, al comienzo opuesta a este tipo de programas, pronto comenzó a adaptar el EEP a sus fines. Primero lo utiliza para deshacerse de excedentes acumulados y luego, a partir de 1987, descubre que se trata de un arma formidable no para recuperar mercado, sino para hacer más costosa a la CE su política de exportaciones<sup>53</sup>. Frente a las demandas de los agricultores americanos, la USDA establece criterios muy precisos para beneficiarse del EEP: las exportaciones han de dirigirse a un país determinado y se limitan a ciertos productos. Ambas cosas, el destinatario y la mercancía, lo decide la USDA de acuerdo con estrategias políticas más que económicas. Así, en un principio sólo se selecciona trigo, harina y cebada, destinados a países mediterráneos que son clientes de Francia. Con la aprobación de la ley comercial de 1988, en la que se amplía el presupuesto del EEP, Yeutter declara: "Si la CE actúa sin restricciones cuando aplica subsidios a la exportación, yo también quiero disponer de mi autoridad sin restricciones" (*AE* No. 1330, 23 marzo 1989). Las reacciones airadas de Francia ante estas medidas de la ley (véase Cap.III/2.3) muestran que los países de la CE eran conscientes del daño que les infringía el EEP.

Como ha mostrado R.T.Libby, el uso estratégico del EEP fue especialmente evidente en las primeras ofertas hechas a Egipto, Argelia, Marruecos y Yemen del Norte. EEUU no consiguió vender grano a estos países, pero consiguió que la CE tuviera que aumentar considerablemente sus subsidios a la exportación para que estos países prefirieran comprar grano europeo<sup>54</sup>. Se trataba, por tanto, de introducir la máxima presión en el presupuesto comunitario,

<sup>52</sup> Aquí sigo el exhaustivo análisis del EEP de R.T.Libby, *Protecting Markets. U.S. Policy and the World Grain Trade* (Ithaca: Cornell University Press, 1992). La historia del nacimiento y evolución del EEP se puede encontrar en las pp.57-ss.

<sup>53</sup> Libby, *Protecting markets*, p.64.

<sup>54</sup> Libby, *Protecting Markets*, pp.69-73.

del que la partida para subsidios a la exportación es una de las más altas. Cuanto más grave fuera el problema presupuestario, más se acentuarían las divisiones entre los estados miembros y más presiones internas habría para proceder a la reforma de la PAC. En este sentido hay también que entender el hecho de que EEUU amenazara en algunas de sus leyes con ampliar el EEP en caso de que no concluyeran exitosamente las negociaciones de la Ronda Uruguay. La ley de 1988 incluía una de estas cláusulas, al igual que la ley de reducción del déficit de 1990, según la cual si el 30 de junio de 1992 no se había logrado un acuerdo, el Presidente podría aumentar las subvenciones en 1000 millones de dolares (como luego efectivamente hizo)<sup>55</sup>.

A menudo se ha señalado (sobre todo entre los periodistas) la aparente incongruencia entre la propuesta de la opción cero por un lado y el lanzamiento del EEP por otro. En un plano más general, se ha dicho con frecuencia que la administración Reagan propugnaba el libre comercio, pero que en realidad defendía medidas de represalia unilaterales al margen del GATT, como las secciones 301 y Super-301 de la ley de 1988<sup>56</sup>. Esta ley obligaba al USTR a identificar los principales países cuyas prácticas comerciales eran especialmente injustas y dañinas para EEUU<sup>57</sup>. El USTR tenía la obligación de acabar con esas prácticas, dándosele poder para imponer represalias unilateralmente. C.Hills, por ejemplo, amenazó en 1989 con incluir a la CE en la lista 'negra' de países por su protección a las oleaginosas.

Aquí no entro en la polémica sobre las medidas de represalia de la ley de 1988. Tan sólo quiero apuntar que en lo que respecta al EEP no hay tal incongruencia si se tiene en cuenta que la preferencia primera de la administración republicana era la liberalización recíproca o multilateral y no la liberalización unilateral (al menos en agricultura). Desde este punto de vista, el EEP era necesario para forzar a las otras partes, y muy en especial a la CE, a que participasen en ese proceso de desmantelamiento de las políticas agrícolas. El funcionamiento del EEP muestra que no se utilizó tanto para ganar cuota de mercado como para presionar a los rivales. En la medida en que los otros no liberalizaran, EEUU aplicaba su castigo. Esto se corresponde con lo que T.Schelling llama una estrategia de compulsión (*compellance strategy*) frente a una

Véase Cap.III, nota 29.

<sup>56</sup> Según Destler, el Congreso da vía libre al Presidente para que participe en negociaciones multilaterales, cuya eficacia considera más que dudosa, a cambio de que se acepten los instrumentos unilaterales que realmente permitan la ampliación de los mercados estadounidenses. Véase I.M.Destler, 'United States Trade Policymaking in the Uruguay Round', en H.R.Nau (ed.), *Domestic Trade Politics and the Uruguay Round* (New York: Columbia University Press, 1989), 191-207: pp.201-202.

<sup>57</sup> Un análisis de estas secciones se puede encontrar en M.Pérez Ribes, 'El marco legal de la política comercial de Estados Unidos', *Boletín ICE Económico* 2261 (17-23 Diciembre 1990), 4638-4647.

estrategia de disuasión (*deterrence strategy*)<sup>5\*</sup>.

Creo que el EEP, en cuanto estrategia de compulsión, se puede entender en términos de opciones internas. El programa de apoyo a las exportaciones produjo una reducción en los recursos internos con los que contaba ía CE para resistirse a la reforma. En efecto, al hacer más gravoso el uso de subsidios a la exportación, EEUU reducía la utilidad que para la Comunidad tenía el punto de ruptura de las negociaciones. En este sentido, hacía menos creíbles las amenazas comunitarias de no dar su brazo a torcer en la liberalización agrícola, pues los costes de llevar a cabo esa amenaza son mayores con el EEP que sin él. Pero el alcance de este arma negociadora resulta mucho menor que la perversa combinación de reglas de toma de decisión conservadoras y preferencias proteccionistas en la CE. En la siguiente sección desarrollo este extremo.

#### 4. Concesiones y poder negociador en la Ronda Uruguay.

Sin perjuicio de que el EEP redujera las opciones internas de la Comunidad, las constricciones domésticas de la CE fueron sin duda el principal determinante de la evolución de las negociaciones. En los dos capítulos precedentes se ha podido comprobar cómo a pesar de las exigencias liberalizadoras de EEUU, fue este país el que tuvo que ir cediendo desde su extrema posición inicial, la opción cero, hasta aceptar un acuerdo final que se ajustara a los términos de la nueva PAC.

Una buena manera de comenzar el argumento es observar lo que ocurrió cuando las constricciones domésticas no estaban presentes en la CE. En el asunto de la cláusula de re-equilibrio, por ejemplo, la CE no pudo hacer valer sus puntos de vista, puesto que el intento de *introducir* nueva protección para los sustitutivos de los cereales y las oleaginosas no se podía fundamentar en ía PAC, en la política realmente existente. Aunque durante años los europeos afirmaron que sus propuestas a largo plazo dependían de la aceptación del re-equilibrio, los americanos no cedieron.

Ya en la propuesta de 1988, la CE, aunque de forma muy ambigua, menciona entre las medidas urgentes la necesidad de establecer compromisos sobre los sustitutivos de los cereales y las oleaginosas. Posteriormente, en mayo de 1989 el Director de la DGVI anuncia sin tapujos que el re-equilibrio es una de las prioridades de la CE. En la segunda propuesta comunitaria, en

<sup>58</sup> "La amenaza que compele más que disuade a menudo requiere que el castigo se administre *hasta* que el otro actúa, y no *si* el otro actúa." T.Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), p.70. La aplicación del EEP es una estrategia de compulsión. Las amenazas de ampliar el EEP en el futuro si la CE no acepta la liberalización son en cambio elementos disuasorios. Otro ejemplo de disuasión: en 1988 el presidente del Comité Agrícola del Senado amenazaba con una ley agraria fuertemente proteccionista para 1990 en caso de que no se progresara lo suficiente en la Ronda. Véase G.Ford Runge, 'The assault on agricultural protectionism', *Foreign Affairs*, 1988, 133-150: p. 137.

diciembre de 1989, se admite una arancelización parcial a cambio de que los americanos aprueben el re-equilibrio. Al rechazar el documento de Zeeuw de junio de 1990, uno de los motivos aducidos es que no incluya referencia alguna a esta cláusula.

En la oferta de MacSharry de septiembre de 1990 el re-equilibrio ya no es un requisito indispensable del paquete negociador, aunque mantiene todavía su importancia: al pasar por la reunión de Comisarios, Andriessen impone a MacSharry una ampliación de las cuotas arancelarias propuestas para sustitutivos y oleaginosas (consigue que la cuota sea la media de los años 86-88 más un 8% adicional), pero posteriormente el Consejo se encarga de endurecer de nuevo la cláusula, volviendo a los términos originales de MacSharry. Durante la reunión ministerial de Bruselas a finales de 1990, una de las pocas concesiones que hace la Comisión (en cualquier caso extralimitándose en su mandato) es la eliminación de las oleaginosas de la cláusula de re-equilibrio. Esto no supone ningún sacrificio teniendo en cuenta (i) que ya había por entonces un primer dictamen negativo para la CE del grupo especial del GATT sobre la soja y (ii) que no suponía empeorar la situación de los agricultores europeos. A pesar de que el borrador Dunkel de Acta Final de diciembre de 1991 no contempla el re-equilibrio, en la lista de concesiones que prepara el Comité 113 en marzo de 1992 se aplica una cuota arancelaria para los sustitutivos de los cereales. Seis años después del inicio de la ronda, por tanto, la CE seguía insistiendo en este punto.

Sin embargo, ni el acuerdo de Blair House ni el Acta Final permiten la protección de los sustitutivos. La exigencia del re-equilibrio cae en las negociaciones de noviembre de 1992. A mi juicio, lo que explica que la CE no consiguiera imponer su criterio, ni siquiera parcialmente, es que frente a lo que ocurría en otros capítulos de la negociación agrícola, en el capítulo del re-equilibrio no se podía recurrir a la PAC, ni tampoco a los costes que tendrían que asumir los agricultores en caso de que no se aceptase la cláusula. Con otras palabras: en la medida en que el re-equilibrio no formaba parte del statu quo, la CE no podía hacer valer su arma negociadora, la inercia de las políticas que constituían y reforzaban el statu quo. Por esta misma razón, EEUU tiene éxito en cuestiones formales y procedimentales, en las que no es necesario cambiar las políticas existentes. Algunos de esos éxitos son: no aceptar ni el *issue-linkage* ni la globalidad, dividir las negociaciones en tres áreas, conseguir la arancelización en acceso a mercados, imponer reducciones en el volumen de exportaciones subsidiadas, etc.

Según he defendido a lo largo de este capítulo, la inercia de las políticas afecta a la actitud hacia el riesgo de los actores o jugadores. La dificultad para cambiar estas políticas hace que los jugadores se vean obligados a asumir mayores riesgos de que las negociaciones acaben

rompiéndose. En un actor propenso al riesgo, por consiguiente, las amenazas tienen un efecto limitado. Esto es especialmente claro en el caso de la CE, que a pesar de la posibilidad real de que las negociaciones fracasasen no cedió en lo fundamental. Creo que esta 'resistencia' o 'inmunidad' ante las amenazas puede ser consecuencia de dos mecanismos distintos. Esos mecanismos son los factores 'psicológicos' que explican la actitud de la CE de propensión al riesgo. Por un lado, se encuentran las limitaciones del mandato negociador que recibe la Comisión. Tales limitaciones pueden impedir que la CE realice concesiones, poniendo en peligro la marcha de la negociación. El mandato es tan estricto que la Comisión no tiene capacidad para reaccionar autónomamente ante los estímulos externos. Por otro lado, están las reglas de toma de decisión en el Consejo, que favorecen el que cada país miembro trate en primer lugar de satisfacer sus intereses domésticos, dificultando la adopción de una estrategia coherente. En ambos casos *el resultado es que la CE se comporta como un actor 'irracional' ante las amenazas del contrario. En cierto sentido, el proceso de negociación intra-comunitario inmuniza a la CE ante las amenazas de un colapso. La CE, en sus relaciones exteriores, es ante todo una institución 'impasible'*<sup>59</sup>.

Esto se ve muy claramente contrastando la evolución de las posiciones americana y europea. Estados Unidos primero cede en ayuda interna, donde distingue varias categorías de ayuda (con sus correspondientes márgenes de reducción) dependiendo de los efectos de estas ayudas sobre el comercio. Aquí el mayor sacrificio consiste en aceptar excluir los pagos directos de la PAC de la caja roja. En el último momento, se cede también en la manera de medir esas ayudas, pues la CE impone que se haga globalmente y no producto-por-producto. Se hacen concesiones en acceso a mercados, permitiendo una fórmula de arancelización que proteja los mercados europeos. Donde más presión ejerce EEUU es en los subsidios a la exportación y aquí consigue forzar a los europeos a que admitan compromisos en el volumen de exportaciones subsidiadas, aunque en bastante menor medida que lo solicitado por los americanos.

EEUU comprueba cómo las amenazas que realiza contra la CE tienen una eficacia muy limitada. A pesar de que bloquea la Revisión a Medio Plazo y la reunión de Bruselas por falta de avances en agricultura, y a pesar de que da los primeros pasos hacia una guerra comercial de consecuencias imprevisibles en noviembre de 1992, EEUU termina aceptando que el acuerdo se

<sup>59</sup> Podría decirse que esto no sólo vale para las relaciones comerciales. La impasibilidad es aun más acusada en política exterior, por ejemplo en el asunto de la guerra de la ex-Yugoslavia.

firme de acuerdo con los límites de la nueva PAC<sup>60</sup>. Evidentemente, estas amenazas no son inofensivas: el bloqueo de la Revisión a Medio Plazo sirve para que la Comunidad entienda que sin un acuerdo agrícola no hay posibilidad de concluir la Ronda. Gracias a las tremendas presiones que se introducen sobre la CE en 1990, en 1991 se consigue que la CE contemple compromisos independientes en cada una de las tres áreas de las negociaciones. Igualmente, la insistencia sobre los subsidios a la exportación consigue que la Comunidad termine aceptando una reducción del volumen de exportaciones subsidiadas.

Pero aun reconociendo todo lo anterior, lo que la Ronda Uruguay pone de manifiesto es que la CE es poco sensible a las amenazas. Esto se debe a su propensión al riesgo, o lo que es igual, a los factores de psicología institucional que aumentan la inercia de las políticas que se negocian<sup>61</sup>.

#### *4.1. Mandato negociador.*

Las limitaciones del mandato negociador que recibe la Comisión se manifiestan en primer lugar en el hecho de que hasta el otoño de 1990 el Consejo no consiguiera elaborar una propuesta numérica de liberalización. Sólo entonces puede la Comisión comenzar a negociar seriamente. Antes, en los cuatro primeros años de la Ronda, la CE se contentó con sugerir algunas medidas a corto plazo y un confuso plan de reparto del mercado mundial. Se trataba de una actitud puramente defensiva frente a las ofertas liberalizadoras de EEUU. La falta de iniciativa europea hace que las negociaciones apenas avancen.

Durante estos primeros años, el Consejo recuerda una y otra vez a la Comisión que no se puede ir más allá de la PAC. La CE, viendo que Estados Unidos se mantiene firme en su opción cero, no encuentra ninguna razón para modificar su punto de partida. Así se llega al

<sup>60</sup> Se ha dicho que las concesiones realizadas por EEUU en Blair House se debieron a las elecciones presidenciales. En tal caso, serían las ansias electorales de Bush lo que explicaría que se firmara el acuerdo, y no los determinantes del poder negociador. Al margen de que Blair House se firmara 17 días después de las elecciones, cuando ya no se podían ganar votos, el análisis de las negociaciones de este periodo no apoya esta hipótesis (Cap.IV/3): pues aunque en octubre de 1992 J.Baker da instrucciones a los negociadores para que lleguen a un acuerdo antes de las elecciones, estas instrucciones, en el plano más técnico y concreto, no se traducen en concesiones generalizadas. Las presiones electorales se suman a otros factores más esenciales, pero no constituyen la principal explicación de los hechos. Una defensa de la interpretación electoral se encuentra en T.Josling, 'Agricultural Trade Issues in Transatlantic Trade Relations', *The World Economy*, 16, 6 (1993), 553-573:p.553.

<sup>61</sup> La CE en ocasiones parece consciente de su capacidad para comportarse 'impasiblemente'. El 20 de octubre de 1989, MacSharry declaraba que la CE había obtenido un gran éxito, pues sin haber realizado ninguna concesión había conseguido que a pesar del bloqueo de la Revisión a Medio Plazo EEUU abandonara la opción cero. Los días 4-5 de marzo de 1991, en un Consejo agrícola, MacSharry vuelve a felicitarse por la reanudación de las negociaciones sin que la CE haya hecho concesión alguna tras el fracaso de Bruselas.

bloqueo de la reunión de Montreal en diciembre de 1989<sup>62</sup>. No se puede culpar de este bloqueo a la Comunidad, pues el fracaso se debió a la inflexibilidad de ambas partes. La diferencia estriba en que a partir de ese momento EEUU comienza a cambiar su posición (admite discutir sobre medidas a corto plazo, acepta un texto de Dunkel para la reunión de Ginebra de abril de 1989 en el que se deja a un lado la opción cero...), mientras que la CE sigue en sus trece. Es en este punto donde la inercia política comienza a desempeñar su papel.

En la presentación de la segunda propuesta comunitaria, en diciembre de 1989, el Consejo vuelve a advertir a la Comisión que ésta "actuará de forma tal que los principios fundamentales de la PAC se respeten."<sup>63</sup> Un año después, MacSharry intenta ganar margen de maniobra con su propuesta negociadora para la reunión de Bruselas de diciembre de 1990, pero he descrito con detalle cómo el Consejo, en ocho reuniones, se las arregla para 'limar' la propuesta de MacSharry hasta dejarla dentro de los límites de la PAC. Hubo grandes diferencias entre unos estados miembros y otros: el mandato que finalmente se le da a la Comisión es un frágil compromiso entre intereses enfrentados.

La propuesta negociadora de la CE se hace pública con mucho retraso, de modo que no hay tiempo para discutirla con otras delegaciones antes de la reunión de Bruselas. Allí, la Comisión se encuentra con que tiene que negociar sin poder desviarse ni un ápice del mandato recibido dada la falta de consenso sobre el mismo dentro de la CE. De ahí que la Comisión no pueda hacer frente a las amenazas estadounidenses y del Grupo Cairns de que si no hay concesiones en agricultura, harán fracasar la reunión. MacSharry propone unas tímidas desviaciones de su mandato, la más importante de las cuales es el compromiso de reducir en un 30% los aranceles, independientemente de las reducciones de la ayuda interna. Inmediatamente, algunos ministros de agricultura de la CE, presentes en las negociaciones, advierten a la Comisión de que se está propasando<sup>64</sup>. Ante la imposibilidad de negociar seriamente con la Comisión a causa de su falta de autonomía, la USTR C.Hills propone que se suspendan temporalmente las discusiones hasta que el Consejo dé un nuevo mandato negociador a MacSharry. La sugerencia es impracticable tras las dificultades que había tenido el Consejo para elaborar el primer mandato.

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, la Recomendación del Consejo a la Comisión sobre la Revisión a Medio Plazo adoptada durante los días 14-15 de noviembre de 1989, reproducida en *BIE* 88/6, pp.25-26.

<sup>63</sup> Véase Cap.III, nota 47. El Consejo rechaza el 24 de julio el documento de de Zeeuw por no ajustarse a la propuesta comunitaria de diciembre de 1989. Véase *BIE* 90/4-6, pp.22-23.

<sup>64</sup> En el Consejo del 21-22 de enero de 1991 algunas delegaciones critican a MacSharry por haberse extralimitado. Véase *BIE* 91/1-2, p. 15.

Al final, las amenazas se llevan a cabo y la reunión termina en el más absoluto fracaso. La causa del fracaso es fácilmente identificable: el estricto control que los ministros ejercen sobre la Comisión. La Comisión, sin autonomía suficiente para negociar puntos de su mandato, se ve forzada a presentar este mandato como un ultimátum: o se acepta tal cual o no hay acuerdo.

Entre la reunión de Bruselas y la aprobación de la PAC en mayo de 1992 las negociaciones avanzan de forma errática debido a la confusión de la CE sobre su posición negociadora. Los ministros insisten en que el mandato dado a la Comisión en 1990 es definitivo. Sin embargo, en las reuniones entre europeos y norteamericanos no se discute en función de ese mandato, sino en función de las expectativas creadas sobre la nueva PAC. Al mismo tiempo, en la reunión del G-7 de julio de 1991 se aprueba un comunicado en el que, frente al mandato de 1990, se reconoce la necesidad de llegar a acuerdos en cada una de las tres áreas: ayuda interna, acceso a mercados y subsidios a las exportaciones. La Comisión se encuentra por tanto en una posición algo esquizofrénica, ya que por un lado ha de atenerse al mandato de 1990, pero por otro ha de intentar legitimar la nueva PAC dentro del acuerdo agrícola del GATT. Valga el siguiente ejemplo: el Consejo rechaza el borrador de Acta Final de Dunkel por ir más allá de los planes acerca de la nueva PAC y ordena a la Comisión que mejore los términos del borrador Dunkel aunque oficialmente la referencia sigue siendo el mandato de 1990.

Esta esquizofrenia se transmite en seguida a la propia Ronda, impidiendo que las negociaciones progresen durante 17 meses. Si en 1990 el problema es que el mandato de la Comisión era demasiado estricto, en 1991 el problema consiste en que no hay una postura negociadora clara. La Comisión no puede realizar concesiones en ninguno de los dos casos.

La cosa cambia radicalmente con la aprobación de la nueva PAC. La nueva PAC se constituye de forma natural en el nuevo mandato negociador de la Comisión, aunque todavía en septiembre de 1993 Francia impugna el acuerdo de Blair House por no atenerse al mandato de noviembre de 1990<sup>65</sup>. La Comisión sabe ahora que sólo puede conseguir acuerdos que no supongan una reforma adicional de la política agrícola. Cualquiera de esos acuerdos posibles, siguiendo el mandato de noviembre de 1991, será una mejora con respecto al borrador del Acta Final. Creo que este último periodo de las negociaciones puede entenderse en términos de lo que Schelling llama 'compromisos' (*commitments*): la CE, al aprobar la nueva PAC antes de finalizar la Ronda, se compromete a no ir más allá de la PAC bajo ningún concepto. Es en este contexto donde se consigue el acuerdo agrícola global y el acuerdo sobre oleaginosas. En Cap.VI/1.2

<sup>65</sup> Véase el resumen del documento francés sobre Blair House preparado en septiembre de 1993 en AE 1560, 17 sept. 1993, E/3-4.

examinó en profundidad cómo funcionó el compromiso de la nueva PAC.

En el caso de EEUU no encontramos nada de esto, o al menos nada de similar importancia. Los controles que impone el Congreso al Presidente y al USTR con la aprobación de la autoridad *fast-track* no son tan estrechos como los del Consejo con respecto a la Comisión. Las intervenciones del Consejo en noviembre de 1990 (mandato para la reunión de Bruselas), en diciembre de 1991 (rechazo del borrador de Acta Final) o en septiembre de 1993 (mandato para la re-negociación de Blair House) no tienen parangón en el sistema estadounidense.

Los límites del mandato negociador que recibe la Comisión impiden que ésta actúe como garante de la coherencia de la CE. La Comisión no tiene capacidad para funcionar como instancia central que resuelva los desacuerdos internos y la falta de integración. En las negociaciones se aprecia que la Comisión no resultaba un actor enteramente fiable para EEUU cuando había grandes diferencias entre los estados miembros. Ya he mencionado que en 1990 Hills pidió a la Comisión que consiguiera una renovación de su mandato para poder negociar seriamente. Y en las reuniones previas al acuerdo de Blair House, los americanos albergaban serias dudas sobre la capacidad de la Comisión para conseguir la ratificación de sus propuestas. Mientras MacSharry ofrece algunas concesiones, Delors desautoriza a MacSharry, Francia critica a la Comisión por extralimitarse y el ministro británico de agricultura, presidente del Consejo agrícola durante ese semestre, propone concesiones que van más allá de las de MacSharry. El propio MacSharry, tras abandonar su cargo de Comisario, reconoció su poca credibilidad como negociador comunitario:

Si yo decía algo a los americanos o a los japoneses, me preguntaban si había apoyo dentro la Comunidad. Yo respondía con un 'sí': en caso de acuerdo conseguiré que se apruebe. Pero entonces los negociadores regresaban y consultaban con las autoridades y descubrían que el acuerdo no satisfacía a Holanda o Francia. La cuestión era entonces: ¿a quién representa MacSharry? (AE 5 feb.1993, E/5)

Por tanto, la Comisión no es lo suficientemente fuerte como para que pueda imponerse a las diferencias intra-comunitarias. En casos críticos, como el de la agricultura en la Ronda Uruguay, no hay posibilidad de una estrategia coherente: no puede hablarse de un jugador que reaccione racionalmente antes las acciones y amenazas de su oponente.

#### 4.2. Toma de decisiones e intereses domésticos.

Junto con las limitaciones del mandato negociador de la Comisión, el otro factor que incrementó la actitud hacia el riesgo de la CE fue el peculiar estilo de toma de decisiones entre los estados miembros. Comparando la CE con EEUU, el propio Delors declaró públicamente durante el espectáculo dado por el Consejo en otoño de 1990 que la cosa sería más sencilla si se

siguiera el sistema americano: "En la Comunidad tenemos que conseguir el acuerdo del Congreso [de EEUU] antes de comenzar a negociar."<sup>66</sup> En efecto, a diferencia de lo que ocurre con la autoridad *fast-track*, que da vía libre al Presidente, la intervención *continua* del Consejo de Ministros en la CE reduce al mínimo el conjunto ganador del statu quo y por consiguiente aumenta la propensión al riesgo.

El caso más claro es el de la preparación de la reunión de Bruselas de 1990. En primer lugar, los ministros de comercio y asuntos exteriores se niegan a tomar la responsabilidad y renuncian a resolver el asunto mientras no lleguen a un acuerdo sus colegas de agricultura. En segundo lugar, el Consejo trata de conseguir el consenso. Recuértese que cuando hay un principio de acuerdo Francia expresa su disconformidad por no asegurarse en suficiente medida el margen de preferencia comunitaria. Para no aislar a Francia, Alemania y España se suman a la oposición. En consecuencia, el Consejo ha de continuar reuniéndose. Delors, alarmado por la imposibilidad de salir del *impasse*, recuerda que cabe recurrir a una votación. Pero su sugerencia no tiene ningún éxito. Los ministros no paran hasta conseguir el consenso final. Tras el fracaso de Bruselas MacSharry se refiere a este complejo proceso de toma de decisión: "algunas personas no se han tomado en serio las propuestas presentadas por la Comunidad. Deberían ser conscientes de que, antes de hacerse públicas, estas propuestas requirieron siete reuniones muy complicadas en las que estaban representados doce gobiernos."<sup>67</sup>

En el proceso de 1990 el país que puso más resistencia fue Alemania, no Francia. En Alemania los agricultores han tenido un gran poder desde la guerra. Para la democracia cristiana, representan uno de los pilares del país. Pero es sobre todo su influencia electoral lo que les ha permitido controlar los sucesivos gobiernos. En los gobiernos conservadores, el ministro de agricultura suele ser un miembro de la CSU, el socio de la CDU en Baviera: Baviera es el *Land* con mayor concentración de agricultores y gentes relacionadas con el mundo rural<sup>68</sup>. La CSU, por tanto, suele satisfacer los intereses agrícolas. La principal causa de las reticencias alemanas en otoño de 1990 fue precisamente la celebración de elecciones locales en Baviera el 14 de octubre, en las que el voto rural siempre ha sido decisivo. Por otra parte, el éxito de los liberales en conseguir mantenerse por encima del 5% necesario para la representación parlamentaria se debe en parte al apoyo de los agricultores. Dada la importancia para este partido de un voto

<sup>66</sup> Véase AE 2 nov.1990.

<sup>67</sup> AE 1 diciembre 1990.

<sup>68</sup> Durante toda la Ronda Uruguay el ministro de agricultura ha sido un miembro de la CSU, Ignaz Kiechle. Véase el Apéndice 3.

marginal, los liberales procuran proteger a su clientela. Así, en la primera coalición entre socialdemócratas y liberales la cartera de agricultura le correspondió a un liberal, paralizando los planes reformistas de la izquierda<sup>69</sup>. Generalmente la principal preocupación de los agricultores alemanes es el mantenimiento de los precios. Dada su poca eficiencia, son conscientes de que dependen de la intervención de los precios domésticos. Esto ha sido así desde la unificación de los precios en los años 60 (Cap.II/1.1) hasta la discusión sobre la reforma de la PAC: recuérdese que Alemania fue el país que más se opuso a la bajada de los precios defendida por la Comisión.

En Francia los agricultores, a pesar de que han perdido casi toda su influencia electoral a causa del continuo abandono del campo, mantienen un poder sorprendente. Los sindicatos agrarios están altamente integrados en las propias estructuras estatales, tanto en las locales como en el Ministerio de Agricultura<sup>70</sup>. Además, los agricultores franceses y sus organizaciones tienen una gran capacidad de movilización y acción colectiva. Sus marchas sobre París, el corte de carreteras y otras acciones violentas les da gran visibilidad. Los disturbios han ido en aumento desde la creación de *Coordination Rumie*, una escisión del primer sindicato agrario, la FNSEA. Pero estas movilizaciones serían mucho menos eficaces si no fuera por el masivo apoyo que reciben las reivindicaciones agrícolas por parte de la opinión pública. Parece que el mito del agricultor desfavorecido es especialmente profundo en Francia, donde la vida rural se identifica con la propia esencia del país. Gracias a esas creencias, los agricultores han podido presentar las ofensivas de EEUU a favor de la liberalización como ataques a la propia nación francesa.

Los agricultores franceses son los más eficientes de la CE y los primeros exportadores. Son también los que más se benefician de los subsidios a la exportación. Por eso Francia insistió durante toda la Ronda Uruguay en minimizar el recorte de estos subsidios. Sin embargo, la oposición visceral a la liberalización agrícola en el GATT no se aprecia en los primeros años, sino que va aumentando poco a poco y explota con la aprobación de la nueva PAC, en mayo de 1992. Los agricultores reaccionaron muy violentamente, acusando al gobierno de haber claudicado ante las imposiciones estadounidenses. La protesta pronto se politiza y se transforma en una cuestión nacional, mezclada con la discusión sobre el referendun de Maastricht. El gobierno socialista, muy debilitado, decide no perder más apoyos e imagen y advierte que

<sup>69</sup> Sobre el poder electoral de los agricultores, véase G.Hendriks, *Germany and European Integration. The Common Agricultural Policy: an Area of Conflict* (New York: Berg, 1991), Cap.4. Véase tb. F.D.Weiss, 'Domestic dimensions of the Uruguay Round: the case of West Germany in the European Communities', en H.R.Nau(ed.), *Domestic Trade Politics and the Uruguay Round* (New York: Columbia University Press, 1989), 68-87: p.80.

<sup>70</sup> Valga el siguiente ejemplo: tras ganar las elecciones parlamentarias en 1986, J.Chirac nombra como ministro de agricultura a Francois Guillaume, hasta entonces presidente del sindicato agrícola FNSEA.

Francia no puede asumir ninguna reforma que vaya más allá de la PAC. Ante las nuevas protestas originadas por el acuerdo de Blair House, el gobierno, incapaz de enfrentarse con una opinión pública cada vez más sensibilizada, se pone a la cabeza de esas protestas, argumentado que el acuerdo del GATT no es compatible con la PAC y amenazando con utilizar el veto de Luxemburgo. Ante la proximidad de las elecciones legislativas de marzo de 1993, se entabla una curiosa competencia entre los diversos partidos por ver quién protege con más fuerza los intereses agrícolas (identificados con los intereses nacionales). Chirac llega a pedir que se vuelva a la política de 'silla vacía' (*AE* 1533, 12 marzo 1993). De este modo, las demandas de los agricultores se amplifican en la vida nacional, vuelven a amplificarse en el seno de la CE con la decisión de vetar Blair House y consiguen una recepción internacional al trasladarse hasta las conversaciones del GATT.

Dadas estas preferencias de Francia y Alemania, resulta comprensible que el Consejo de la CE estuviera dominado por intereses domésticos y no por los desafíos del GATT, sobre todo cuando los ministros asistentes son los de agricultura. Al ministro alemán en 1990 le da igual lo que pueda ocurrir en el GATT cuando se aproximan las elecciones locales en Baviera y las primeras elecciones generales de la Alemania reunificada. Al ministro francés le ocurre lo mismo en 1992 y 1993 a propósito de Blair House. Son rehenes de los intereses rurales domésticos. Cuando se busca el consenso o la unanimidad, las negociaciones intra-comunitarias dependen de qué política nacional sea la más conservadora (procedimiento del 'mínimo común denominador'). La exigencia del consenso impide por consiguiente que el Consejo pueda actuar estratégicamente con respecto a las propuestas y amenazas de EEUU. Las presiones externas quedan neutralizadas en el seno del Consejo al tener que adaptarse éste a los más reticentes de los países (se entiende, desde luego, que esto sólo vale para países poderosos, no, por ejemplo, para Luxemburgo o Portugal).

El análisis tanto del mandato negociador de la Comisión (sección 4.1.) como de las reglas de toma de decisión en el Consejo (sección 4.2.) permite entender las razones por las que la CE tiende a ser propensa al riesgo. Debo insistir en que estas constricciones institucionales, a las que habrían de añadirse otras como la autonomía de la que gozan los ministros de agricultura en las negociaciones internacionales, no tendrían tanta importancia si no fuera por la institucionalización de preferencias favorables al mantenimiento del statu quo. En EEUU, donde ni las reglas son tan estrictas ni las preferencias tan favorables, las constricciones domésticas no son un elemento esencial de su poder negociador. En cambio, la conjunción aludida de factores en la CE hace que

la Comunidad se arriesgue con cierta frecuencia a que las negociaciones internacionales fracasen. La manifestación más clara de esta propensión al riesgo es la impasibilidad con que la CE responde a las amenazas. Creo que estas diferencias entre EEUU y la CE explican la diferencia en poder negociador y esa diferencia en poder negociador permite entender la asimetría del resultado final.

## CAPITULO VI

### MANIPULACIÓN Y CONTROL DE LAS CONSTRICCIONES DOMESTICAS: COMPROMISOS Y DEBILIDAD DE LA VOLUNTAD

En el capítulo anterior he explicado cómo las constricciones domésticas afectan al poder negociador de los estados, Esa explicación resulta insuficiente para entender correctamente la evolución de las negociaciones agrícolas, pues deja de lado tanto la manipulación de esas constricciones a fin de mejorar la posición negociadora, como los intentos de los estados por imponerse a dichas constricciones.

En la primera mitad del capítulo estudio la manipulación de las constricciones mediante compromisos, siguiendo muy de cerca los trabajos de T.C.Schelling. La segunda mitad es más especulativa, en cuanto que sugiero la conveniencia de aplicar una idea propia del ámbito de la filosofía moral, la idea de debilidad de la voluntad, al comportamiento de los estados. Siguiendo las analogías entre la psicología de actores individuales y actores colectivos, intento hacer ver que los estados también puede sufrir problemas de debilidad de la voluntad. Creo que el comportamiento de la CE y de EEUU en ciertos episodios de las negociaciones agrícolas se comprende mejor suponiendo que ambos estaban tratando de superar este tipo de problemas.

#### *1. Manipulación de las constricciones domésticas.*

El que la CE tuviera más poder negociador que EEUU en virtud de sus constricciones domésticas sirve para explicar por qué el resultado fue asimétrico, pero no da cuenta de por qué se llegó al acuerdo final en los términos en los que se hizo. Esto requiere una hipótesis más detallada y concreta que la expuesta en el capítulo anterior sobre la inercia política. Partiendo de la hipótesis general sobre poder negociador y resistencia al cambio, ahora analizo como la CE se valió de la inercia política de la PAC para realizar un compromiso. Son los contenidos de ese compromiso lo que explica las principales características del acuerdo final.

Primero me ocupo de la idea abstracta de compromiso, centrándome en los mecanismos que lo hacen creíble. Se verá que hay fundamentalmente dos tipos básicos de mecanismo. Luego muestro cómo la reforma de ía PAC constituye un ejemplo casi perfecto de compromiso en el

plano internacional, pues se ajusta con gran naturalidad a las características señaladas en la sección teórica. Creo que la exposición gana en claridad al final gracias a una comparación entre la reforma de la PAC y el compromiso francés de vetar el acuerdo de Blair House, pues cada uno se basa en uno de los dos tipos posibles de mecanismo.

### *1.1. Mecanismos que hacen creíbles los compromisos.*

Según señalaba en Introducción/2, el análisis de Putnam sobre las interacciones entre el plano doméstico y el plano internacional en los juegos de doble nivel no va más allá de especificar dos modos posibles (vinculación sinérgica y reverberación) en los que las negociaciones internacionales afectan al tamaño de los conjuntos ganadores. Algunos han desarrollado esta línea de investigación y han llegado a resultados de cierto interés que incorporo en la segunda parte de este capítulo. Pero la interacción entre los dos planos abre otras posibilidades que ni Putnam ni sus seguidores han estudiado. Me refiero al uso que puede hacer un estado de ías constricciones domésticas para ganar posiciones en la mesa negociadora. Un estado puede intentar manipular esas constricciones para llevar a cabo un compromiso que transforme las negociaciones en un juego de ultimátum, donde toda la responsabilidad de decidir si cooperar o no recae sobre el otro actor. La idea es bastante simple: el estado trata de utilizar el plano doméstico para atarse las manos en el plano internacional, intentando convencer a su rival de que no puede ir más allá de cierto punto determinado por la política doméstica. Si el estado tiene éxito con su compromiso, su oferta no admitirá modificaciones, será irreversible: o se toma o se deja. Si se deja, las negociaciones se rompen; si se toma, las negociaciones concluyen en el punto deseado por el estado. Y la decisión de romper o no las negociaciones recae íntegramente sobre el .rival.

Resulta extraño que ni Putnam ni sus seguidores hayan contemplado la posibilidad de los compromisos en negociaciones internacionales. Uno de los ejemplos que pone Schelling en *The Strategy of Conflict* es precisamente el de un juego con dos niveles: en Estados Unidos el Congreso ata las manos del ejecutivo en las negociaciones arancelarias, anulando la libertad de acción o capacidad de maniobra del Presidente en el nivel I de las negociaciones<sup>1</sup>. Esto, como se ha visto en Cap.V/3.2.2, le da una ventaja negociadora frente a otros estados que no tienen semejante constricción interna, pues los otros estados o se pliegan a las condiciones norteamericanas o se ven forzados a romper las negociaciones.

<sup>1</sup> T.C.Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1980 2<sup>a</sup>), p.28.

Un compromiso, según la definición de Schelling, "es una estratagema para dejar la oportunidad última de decidir el resultado a la otra parte, de un modo que ésta comprenda perfectamente; se trata de renunciar a cualquier iniciativa ulterior habiendo manipulado los incentivos de forma que la otra parte tenga que elegir en favor de uno."<sup>2</sup> Algunos ejemplos típicos: el militar que quema los puentes para que nadie se pueda volver atrás; el conductor que en un juego del Gallina arranca el volante para mostrar que ha perdido el control; la persona que se apuesta una cantidad de dinero con un conocido para forzarse a sí mismo a hacer algo que sin la apuesta no haría; etcétera. Se trata de tres modos de atarse las manos, es decir, de estrechar los márgenes de maniobra y sacrificar la libertad para conseguir mayor poder en las negociaciones. En cuanto se considera que esta merma en la capacidad de actuar es un síntoma de debilidad interna, Schelling está en lo cierto al afirmar que la debilidad interna es una fuente de poder negociador.

El problema de los compromisos es que no basta con tener la voluntad de realizarlos. Un compromiso no es creíble sin más. El agente tiene que poder convencer a su rival de que va a actuar según anuncia a pesar de que esa estrategia suponga unos costes para él. Por tanto, el agente ha de encontrar algún mecanismo que haga irreversible su estrategia, de forma que no pueda volverse atrás a la hora de la verdad. El compromiso sólo resulta creíble si el rival queda persuadido de que ese mecanismo es eficaz.

Esto se ve con especial claridad en el caso de las amenazas y las promesas, pues ambas se basan en compromisos<sup>3</sup>. Supongamos dos jugadores J1 y J2. J1 le promete a J2 que si J2 cocina, él fregará luego todos los cacharros. Puesto que J1 odia cocinar y J2 odia fregar, el intercambio resulta favorable para ambos. En  $t=0$ , por tanto, a J1 le conviene proponer la promesa. J2 considera que la promesa también le conviene, por lo que en  $t=1$  debería dedicarse a cocinar. Pero razona del siguiente modo: una vez acabada la comida, en  $t=2$ , J1 tiene que fregar. Sin embargo, en  $t=2$  J1 obtiene una mayor ganancia en utilidad si además de comer la comida preparada por mí, no friega. Es decir, en  $t=2$  la elección óptima de J1 consiste en no cumplir la promesa. J2, previendo esto, decide no aceptar la promesa de J1 y por tanto no cocinar en  $t=1$ . Aunque los dos estarían mejor si llevaran a cabo su compromiso, la *inconsistencia temporal* entre las elecciones de J1 en  $t=0$  y en  $t=2$  frustra cualquier perspectiva de cooperación.

<sup>1</sup> Schelling, *The Strategy of Conflict*, p.37.

<sup>3</sup> Aquí sigo el artículo de D.B.Klein y B.O'Flaherty, 'A game-theoretic rendering of promises and threats', *Journal of Economic Behavior and Organization* 21, 3 (1993), 295-314.

Supongamos ahora que J1, en vez de proponer una promesa, amenaza a J2 en t=0 del siguiente modo: si en dos horas no está preparada la cena, destrozó tu vajilla. J2 tiene mucho aprecio por su vajilla, pero a pesar de eso no prepara la cena, pues esa amenaza, como la promesa anterior, no resulta creíble. Supongamos que en t=1 J2 no cocina. Cuando J1 regresa a la casa en t=2, se enfrenta al siguiente dilema: si lleva a cabo la amenaza, no cena y además tiene que realizar una acción violenta que probablemente rompa su amistad con J2; si no la realiza, no cena pero no incurre en mayores costes. Por tanto, en t=2 J1 está mejor si no cumple la amenaza. Hay una *inconsistencia temporal* para J1 entre las elecciones de t=0 y t=2 y por tanto J1 no destrozará la vajilla de J2.

La inconsistencia temporal se puede representar mediante juegos en forma extensiva. En la parte izquierda de la Figura 1 tenemos el juego de la promesa: comienza J2, que tiene dos estrategias, cumplir la promesa (C) o romperla (R). Si la rompe, ambos se quedan igual que al principio. Si la cumple, la responsabilidad pasa a J1, que tiene el mismo dilema: C o R. Puesto que en cada paréntesis el pago de la izquierda corresponde a J1 y el de la derecha a J2, J1 preferirá R a C. La promesa de J1 no es entonces creíble.

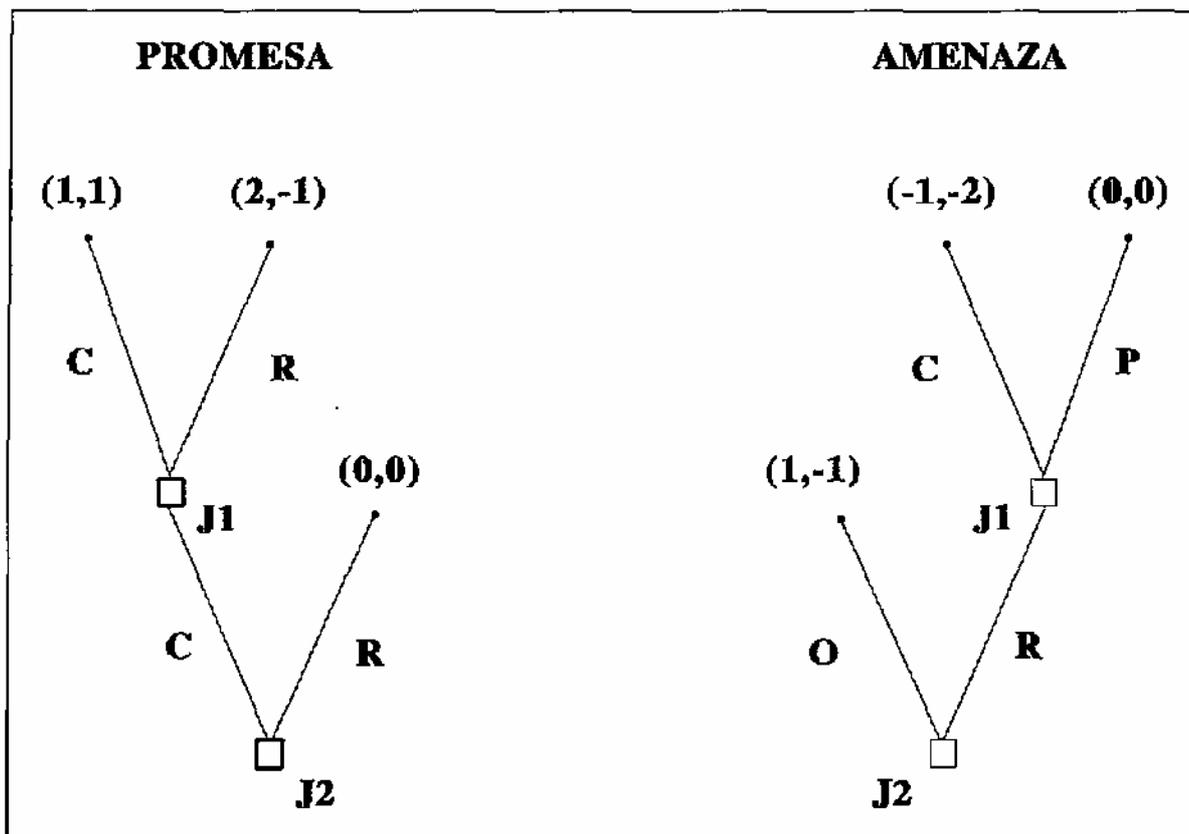


Figura 1. Los juegos de promesa y amenaza.

En la parte derecha de la Figura 1 tenemos el juego de la amenaza. J2 tiene dos opciones:

obedecer la orden de J1 para evitar el castigo (O) o resistirse (R). Si se resiste, J1 tiene que elegir entre castigar a J2 (C) o perdonar (P). Como puede verse, J1 preferirá los pagos asociados a P y por tanto la amenaza no es creíble.

Para que promesas y amenazas funcionen es necesario algún tipo de compromiso que en el juego de la promesa obligue a J1 a elegir C (Cumplir) y que en el de la amenaza le obligue a elegir C (Castigar). J1 tiene que comprometerse a seguir esos cursos de acción a pesar de que no sean óptimos. La paradoja está en que al no perseguir *en cada momento* el mejor curso de acción disponible, *al final* J1 está mejor. Un compromiso, por consiguiente, es un mecanismo que evita los problemas de inconsistencia temporal al reducir la capacidad de elección del agente. Uno de los principales hallazgos de Schelling consiste en demostrar que no todos los jugadores tendrán las mismas facilidades para encontrar esos mecanismos de atarse las manos. Tales mecanismos dependen de factores institucionales y empíricos que no siempre están disponibles en igual grado. Según una ilustración de Schelling, una democracia y una dictadura tienen diferente capacidad a la hora de presentarse en unas negociaciones internacionales como rehenes de su opinión pública. La democracia tendrá más facilidad que la dictadura. La diferente estructura institucional de estas formas de gobierno facilitará o dificultará las posibilidades de realizar un compromiso<sup>4</sup>.

La teoría de juegos, en cuanto teoría que establece lo que cuenta como comportamiento racional, puede analizar las condiciones de credibilidad de los compromisos, pero no puede adentrarse en las condiciones empíricas e institucionales que aseguran la existencia de mecanismos con que hacer creíbles los compromisos. Así, por ejemplo, la teoría de juegos aclara en qué circunstancias ninguno, uno o los dos jugadores pueden realizar compromisos. Si hay una restricción exógena que limita la capacidad de acción de un jugador, impidiéndole realizar concesiones más allá de un cierto punto, y esa restricción afecta únicamente a ese jugador, entonces la teoría integrará tal restricción como un parámetro que permite al jugador realizar compromisos, pero evidentemente no podrá especificar todas las formas posibles que ese parámetro puede adoptar, pues eso es ya una cuestión que depende de circunstancias puramente contingentes<sup>5</sup>.

Aquí estoy interesado en analizar un modo mediante el cual los estados consiguen realizar

<sup>4</sup> Véase *The Strategy of Conflict*, p.24, pp.28-35 y nota 11 (p.39).

<sup>5</sup> Véase al respecto V.P.Crawford, 'A theory of disagreement in bargaining', *Econometrica*, 50, 3 (1982), 607-637: p.630, donde se examina la posibilidad de que sólo un jugador tenga capacidad para realizar compromisos. Pone el ejemplo de una negociación entre trabajo y capital en la que hay un Consejo Salarial que impone un límite inferior a los sueldos y sirve por tanto para que los trabajadores se comprometan creíblemente a no ceder por debajo de ese límite.

compromisos. Para ello, recorro de nuevo a la diferencia entre la psicología privada de los actores individuales y la psicología pública de los actores colectivos institucionales, según exponía en Cap.V/3.1. En principio, la psicología privada del individuo, por ser inaccesible, no sirve para dar credibilidad a promesas o amenazas. Si alguien a quien no conocemos nos amenaza en un bar con volarse la cabeza si no apagamos inmediatamente nuestro cigarrillo, problemente no le creamos y sigamos fumando despreocupadamente. Los individuos, con todo, en ocasiones consiguen realizar compromisos: si sabemos que la persona sufre algún trastorno psicológico, una obsesión enfermiza con el humo o algo así, tal vez reconsideremos nuestra decisión. O si alguien nos propone una promesa favorable para los dos y sabemos que esa persona tiene ganada fama de cumplir lo pactado, quizá la promesa nos resulte creíble. En ambos casos, la credibilidad proviene de la reputación del agente, ya sea una reputación de irracionalidad o de lealtad a su propia palabra.

Los estados también pueden desarrollar reputación en uno u otro sentido, igual que los individuos. Pero gracias a su psicología pública, los estados, y los actores colectivos más en general, disponen de otros medios alternativos a la reputación para hacer creíbles los compromisos<sup>6</sup>. Volviendo al ejemplo de la política arancelaria de EEUU, si el Congreso impide al Presidente reducir los aranceles en las negociaciones del GATT por debajo de un cierto nivel y esa regla es pública, entonces el Presidente no necesita un mecanismo especial para hacer creíble el compromiso de que no aceptará una reducción por debajo de ese nivel. La publicidad de la regla, es decir, la visibilidad de la psicología institucional de EEUU, basta para que el compromiso sea efectivo. La relación entre el Congreso y el Presidente es similar a la del principal y el agente cuando el agente no tiene medio de comunicar al principal la marcha de las negociaciones. En el caso de EEUU no es que el Presidente no pueda comunicarse con el Congreso, sino que el Congreso, al haber aprobado una ley al respecto con una duración determinada, no puede volverse atrás. El efecto es el mismo que el de un agente sin contacto con el principal. La presencia articulada de varios nodos de decisión dentro de un actor colectivo abre posibilidades de que el actor se ate las manos, posibilidades que no están presentes en los individuos.

Pero la realización de compromisos en los actores colectivos institucionales no se reduce a los mecanismos principal-agente. En general, es la inercia de las políticas lo que resulta crucial

<sup>6</sup> Aunque algo diferente a lo que aquí propongo, el análisis de P.Cowhey sobre la credibilidad de los compromisos en política internacional se basa en el mismo punto de partida. Véase P.F.Cowhey, 'Domestic institutions and the credibility of international commitments: Japan and the United States', *International Organization*, 47, 2 (1993), 299-326.

para los compromisos. Cuanta más resistencia al cambio muestra una política, más creíble es el compromiso hecho por un país de que no va a modificar esa política, o que la va a modificar pero dentro de unos límites muy estrechos.

Para comprender mejor el funcionamiento de la inercia política, resulta conveniente examinar los dos modos posibles de realizar compromisos. La distinción aparece implícita en *The Strategy of Conflict*, y se desarrolla algo más, aunque no mucho, en un libro posterior de Schelling, *Arms and Influence*. Se trata en esencia de lo siguiente: un compromiso puede funcionar o bien porque se eliminen ciertos cursos de acción, de forma que sólo quede un único curso disponible, o bien porque se asuman costes en caso de no llevar a cabo el curso de acción al que se dirige el compromiso<sup>7</sup>. D.Ellsberg explica la diferencia recurriendo a la imagen de una matriz de pagos: mientras el primer tipo de compromiso consiste en eliminar filas o columnas de la matriz, el segundo consiste en reducir o 'quemar' utilidades de los pagos asociados a los cursos de acción que se desean evitar, a fin de que el compromiso pase a ser beneficioso<sup>8</sup>.

El caso paradigmático de eliminación de opciones factibles es la estrategia de quemar puentes. A veces Schelling distingue entre la eliminación física de opciones y la pérdida de control sobre las mismas, pero para no complicar las cosas aquí considero que ambas estrategias son equivalentes. Frente a este tipo de mecanismo se encuentra la auto-imposición de costes. Cuando una amenaza se asocia al honor propio o al honor patrio, cuando se está dispuesto a poner en juego la reputación, el coste de no llevar a cabo la amenaza resulta mucho mayor y, por tanto, el compromiso será eficaz cuando los costes de realizar la amenaza sean inferiores a los costes de no realizarla.

Los compromisos en los que se involucra la inercia política pertenecen, según lo entiendo, al primer tipo, pues lo que hacen los estados es avanzar una posición que, precisamente por su resistencia al cambio, resulta irreversible, pasando así toda la responsabilidad al contrincante. En cierto modo, la inercia de la política elimina opciones del conjunto de alternativas factibles. De ahí que el contrincante haya de reaccionar como si se tratara de un ultimátum. A mi juicio, esto es lo que sucedió con la reforma de la PAC. Los americanos comprendieron que la CE no podría desviarse de su nueva posición, ni hacia puntos de mayor protección ni hacia puntos de mayor

<sup>7</sup> *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), p.43 y p 51. En *The Strategy of Conflict* se apunta la distinción en las pp.127-128. J.Elster también realiza esta distinción: véase su libro *Ulysses and the Sirens* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984 2ª), pp. 103-104.

<sup>8</sup> Véase D.Ellsberg, 'The Theory and Practice of Blackmail', en O.R.Young (ed.), *Bargaining. Formal Theories of Negotiation* (Urbana: University of Illinois Press, 1975), 343-363: p.357. Ellsberg critica a Schelling por no ser más explícito a la hora de distinguir entre los dos tipos de compromiso, pero debe tenerse en cuenta que Ellsberg escribió su trabajo en 1959, siete años antes de la aparición de *Arms and Influence*.

liberalización. En la siguiente sección analizo el compromiso de la PAC y lo comparo con el compromiso realizado por Francia tras la aprobación de Blair House. Se verá cómo el primer compromiso se basa en el mecanismo de eliminación de opciones, mientras el segundo lo hace en el mecanismo de auto-imposición de costes.

### *1.2. La capacidad de la CE para realizar compromisos creíbles: la reforma de la PAC.*

En el Cap.IV he señalado cómo durante el año 1991 y la primera mitad del año 1992 la CE sigue una estrategia confusa en la que por un lado se acoge a la propuesta negociadora de noviembre de 1990 defendida en la reunión de Bruselas, y por otro busca garantizar la seguridad de los instrumentos de protección recogidos en lo que terminará siendo la reforma de la PAC de mayo de 1992. Resulta interesante observar cómo a pesar de que durante esos 17 meses la nueva PAC todavía era sólo un plan, ya funciona en parte como un compromiso. La máxima prioridad de los negociadores comunitarios se cifraba en que los americanos aceptaran incluir dentro de la caja verde el sistema de pagos directos a los agricultores, el fundamento de la nueva PAC. Así, por ejemplo, unos días antes de la aprobación de la nueva PAC MacSharry advierte a los americanos de que sólo si éstos respetan las reformas internas de la CE, y más en concreto los pagos directos, habrá posibilidad de acuerdo (*FT* 15 mayo 1992, p.38).

Que meros planes sobre la PAC pudieran ser un arma negociadora sólo tiene sentido desde unas ciertas expectativas acerca de la reforma agrícola en la Comunidad. En efecto, tales planes pueden servir de instrumento en las negociaciones porque se admite que la reforma de la PAC, una vez realizada, será irreversible en el corto plazo. La dificultad de modificar la PAC es tan grande, su resistencia al cambio resulta tan intensa, que si se lograba aprobar una reforma en profundidad de la PAC, esa reforma no podría alterarse en varios años. Teniendo en cuenta que en 1992 la ronda llevaba dos años de retraso y no se podía alargar indefinidamente, cualquier acuerdo dentro de la Ronda tendría que contar con la 'realidad' de la nueva PAC. Dos importantes periodistas del *Financial Times* escribieron a propósito de la reforma:

La CE tiene ahora muy poca flexibilidad negociadora. Tras haber sudado sangre para arrancar este paquete de soluciones de compromiso entre los estados miembros, MacSharry no tiene mucho espacio para conseguir un nuevo acuerdo. (*FT* 22 mayo 1992, P-4)

Pensando en la Ronda Uruguay, un alto funcionario de la CE declaraba en el mismo sentido: "Será muy difícil renegociar cualquier parte del acuerdo sobre la reforma de la PAC" (*FT*, 30/31 mayo 1992). Pero tal vez la declaración más tajante fue la de MacSharry en el Parlamento Europeo:

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

Dada la inercia política de la PAC, su reforma ataba las manos de la Comunidad en el plano de las negociaciones internacionales. Simplificando mucho las cosas podría decirse que los cambios en la PAC de mayo de 1992 funcionaron como un ultimátum: trasladaron toda la responsabilidad a EEUU, pues correspondía a los americanos tomar la decisión de considerar insuficiente la nueva PAC y romper las conversaciones, o aceptar la PAC y firmar un acuerdo que respetara los términos de la política comunitaria.

Según he puesto de manifiesto en el Cap.IV, la reforma de la PAC realmente tuvo los efectos de un compromiso. Toda la discusión anterior y posterior a Blair House gira en torno a la compatibilidad entre la PAC y el GATT, aceptando las partes que la nueva PAC es intocable. La credibilidad de este compromiso proviene de la inercia de la política, pues una vez que se cambia no hay expectativas de que pueda volverse a cambiar, al menos durante la Ronda Uruguay, a causa de las dificultades institucionales para aprobar cualquier reforma. La eficacia del compromiso quedó demostrada tanto en el acuerdo de Blair House como en el Acta Final: ambos se negociaron sobre la base de la inmutabilidad de la PAC. El ejemplo más evidente, al que me he referido en múltiples ocasiones, es el de las oleaginosas, donde a pesar de las amenazas americanas de iniciar una guerra comercial, la Comunidad impuso un acuerdo que no obligaba a cambiar los reglamentos de este sector más que en cuestiones formales y de detalle, como la creación de una base contable para las oleaginosas separadas de la del resto de cultivos herbáceos.

El compromiso de la reforma de la PAC creo que se corresponde con el de eliminación de opciones más que con el de auto-imposición de costes. Consistió en dar un paso irreversible, de forma que las alternativas previas al compromiso quedaran fuera del conjunto de opciones factibles. Se trata de algo semejante al mecanismo de quemar puentes, en el sentido de que se avanza sin posibilidad de retroceder. Tras la aprobación de la reforma nadie concebía una reforma ulterior, ni tampoco una regresión hacia un mayor proteccionismo agrícola. Por decirlo así, la 'inversión institucional' en la nueva PAC era demasiado alta como para que se pensase en anularla. Basta haber seguido de lejos los conflictos entre los doce a la hora de consensuar los términos de la reforma para quedar persuadido de que no se podía volver a iniciar el proceso justo tras haberlo concluido.

Si entendemos el compromiso según el ejemplo de la amenaza, la reforma de la PAC se puede formular así: o aceptáis la nueva PAC o se rompen las negociaciones. A continuación

juegan los americanos. Si éstos creen que hay inconsistencia temporal en la estrategia de la CE, entonces EEUU no aceptará los términos de la amenaza y cuando le llegue el turno a la CE ésta no romperá las negociaciones y presentará una nueva oferta. Se estaría reproduciendo el esquema de la Figura 1. Pero la amenaza resulta creíble porque si EEUU rechaza la nueva PAC la Comunidad ya no tiene otra opción más que romper las negociaciones, puesto que ha eliminado las posibilidades de presentar nuevas ofertas. Esa eliminación se produce en virtud de la inercia política de la PAC.

#### 7.2.7. *Credibilidad.*

Esta manera de exponer el asunto puede dar una falsa impresión. Tal vez alguien crea que la Comunidad Europea, intencionadamente, decidió que le resultaba ventajoso realizar un compromiso y por tanto procedió a la reforma de la PAC. Sin embargo, el análisis detallado de los hechos muestra que, por lo que se refiere a la fase previa a la aprobación de la reforma en mayo de 1992, había opiniones muy diferentes sobre sus consecuencias para las negociaciones de la Ronda Uruguay. Sólo posteriormente, con la nueva PAC aprobada, tanto la Comisión como los países miembros subrayaron una y otra vez que la PAC era intocable. Pero esto ocurrió después de mayo de 1992 y la credibilidad de esas afirmaciones dependía de cómo se hubiera llevado a cabo el compromiso antes de esa fecha.

La postura oficial de la Comunidad en las discusiones sobre la PAC era que la reforma no guardaba en absoluto relación con el desarrollo de la Ronda Uruguay, sin perjuicio de que tuviera efectos inevitables sobre las negociaciones internacionales<sup>9</sup>. La reforma se llevaba a cabo por motivos internos, sobre todo crisis presupuestaria y acumulación incontrolada de excedentes. Esto en parte es verdad, pues la PAC necesitaba un cambio profundo al margen del GATT<sup>10</sup>. Lo que no está tan claro es que la reforma que finalmente se acordó hubiera sido la misma en ausencia del GATT. Más bien, hay sobrada evidencia de que las propuestas de la Comisión se hicieron con la vista puesta en la Ronda Uruguay y de que MacSharry se resistió ante los intentos de moderar esas propuestas por parte del Consejo para poder afrontar las demandas americanas de liberalización.

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo, las declaraciones de MacSharry en Club de Bruxelles, *The future of European Agriculture* (Bruselas: Club de Bruxelles, 1991), Vol.II, p.2. Véase tb. AE 12 julio 1991, E/7 y AE 2 agosto 1991, P/1.

<sup>10</sup> En principio, el grupo de analistas que preparan la reforma de la PAC es independiente del grupo encargado de las negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay. Véase L.A.Patterson, 'A Three-Level Game Approach to Understanding Agricultural Policy Reform in the European Community', p.17, presentado en el International Political Science Association World Congress XVI, Berlin 21-25 agosto 1994.

¿Por qué entonces la insistencia en desligar oficialmente la PAC del GATT? Creo que la respuesta tiene que ver con la credibilidad de los compromisos. Si una inversión institucional como la de la PAC se *realiza para* llevar a cabo un compromiso en negociaciones internacionales, dicha inversión es menos creíble que si se hace por otras razones. Si se hace por otras razones, la inversión resulta en mayor medida irreversible, pues se tenía que hacer en cualquier caso. En cambio, si se hace pensando en el compromiso, entonces el rival puede considerar que igual que se ha hecho se puede deshacer, toda vez que no hay un elemento externo que fuerce que las cosas sean así. De ahí que la Comisión se empeñara, contra toda la evidencia, en mantener la ficción de la independencia entre la PAC y el GATT. Pero mientras la Comisión insistía en este punto, los ministros en el Consejo, con sus discusiones, dejaron claro que no había semejante independencia.

Hay múltiples episodios que muestran las conexiones entre la PAC y el GATT. En primer lugar, están los debates de los ministros sobre la conveniencia de aprobar la nueva PAC sin haber concluido la Ronda Uruguay. En el Consejo agrícola de los días 4-5 de febrero de 1991 la presidencia luxemburguesa recuerda que se trata de dos asuntos separados<sup>11</sup>; pero al comienzo de la presidencia holandesa, en el segundo semestre de 1991, el ministro holandés declara que no es preciso finalizar la discusión sobre la PAC antes de un acuerdo del GATT (*AE* 12 julio 1991, E/6) y en el Consejo de los días 15-16 de julio, el ministro alemán, I.Kiechle, expresa sus dudas sobre la pertinencia de recortar los precios sin concluir la Ronda Uruguay (*AE* 19 julio 1991, E/2), alineándose de este modo con las tesis de la COPA, según las cuales la aprobación de la PAC equivalía a un desarme unilateral. El hecho de que se entendiera la reforma en términos de desarme unilateral muestra dos cosas: (i) que las consideraciones sobre las implicaciones para el GATT eran esenciales en la discusión, pero (ii) que no estaba claro que la reforma fuera a funcionar como un compromiso.

Esta postura se refuerza a finales de 1991, cuando ante la presentación del borrador del Acta Final de Dunkel se crea la impresión de que la clausura de la Ronda está muy cerca. Los ministros, confundidos por este optimismo, declaran que no tiene sentido aprobar la nueva PAC hasta que no se hayan terminado las negociaciones internacionales. Así ocurre en el Consejo del 18 de noviembre (*AE* 22 nov. 1991, E/1). Tras el fracaso del borrador del Acta Final el optimismo se diluye rápidamente y en el Consejo de los días 27-28 de enero de 1992 se afianza la idea de que resulta preferible trasladar una reforma doméstica al plano internacional a que el

<sup>11</sup> Véase el resumen oficial en *BIE* 91/1-2, p.25.

plano internacional se imponga a la reforma doméstica (AE 31 enero 1992). Parece entonces que es a comienzos de 1992 cuando los ministros reparan en las virtualidades de un compromiso en torno a la PAC. No obstante, en la reunión del 22 de abril en Washington entre Delors y Bush todavía se intenta llegar a un acuerdo agrícola que desbloquee la Ronda, aunque sin ningún éxito: el hecho mismo de que se intentara revela que todavía en abril de 1992 se creía posible un acuerdo previo a la reforma de la PAC. Curiosamente, los países más favorables a la liberalización, como Gran Bretaña y Holanda, apuestan por dejar la reforma de la PAC para después del GATT, mientras que Francia defiende la primacía de la PAC<sup>12</sup>. Esto resulta coherente con la utilización de la reforma como obstáculo a la liberalización reclamada por los americanos: los partidarios de la liberalización no quiere recurrir al compromiso, mientras que los enemigos encuentran que se trata de un instrumento óptimo.

Por otra parte, hay declaraciones y reuniones que muestran cómo en la CE se realizaban cálculos sobre las consecuencias de la reforma en la Ronda Uruguay. Valgan estos ejemplos: en una reunión en octubre de 1991 entre uno de los máximos responsables de la DGVI y los representantes nacionales del Comité Especial de Agricultura, se examina la compatibilidad entre los planes de la Comisión sobre la PAC y la propuesta comunitaria de 1990 en la Ronda Uruguay (AE 4 octubre 1991, E/5). Un mes después, el Comité Económico y Social publica un dictamen sobre la reforma de la PAC en el que se dice: "El Comité constata la estrecha vinculación entre la propuesta de la reforma de la PAC y el problema del comercio internacional, especialmente por lo que respecta a las negociaciones seguidas en la actualidad en la Ronda Uruguay."<sup>13</sup> En el Consejo de los días 28-30 de abril de 1992, en la fase última de discusión sobre la reforma, algunos ministros señalan que la reducción del 35% en el precio de los cereales es excesiva *porque va más allá de lo que se exigirá en el acuerdo del GATT* (AE 1 mayo 1992, E/8). Igualmente, cuando MacSharry se opone a los planes de la presidencia portuguesa de recortar los precios en un 27% frente al 35% defendido por la Comisión, el principal argumento es que semejante cambio resultaría incompatible con lo previsto en el borrador de Acta Final de diciembre de 1991.

Estos episodios de la fase inmediatamente anterior a la aprobación de la nueva PAC resultan de extremo interés a fin de entender cómo la Comisión intentó utilizar el plano de las negociaciones del GATT para arrancar de los ministros una reforma más profunda. Dada la

<sup>12</sup> Estos puntos de vista opuestos se discuten, en clara minoría para los liberalizadores, en el Consejo del 30-31 de marzo de 1992 (AE 3 abril 1992, E/2).

<sup>13</sup> Dictamen CES 1387/91, 27 nov. 1991, p.10.

resistencia de Alemania a cualquier reducción del precio de los cereales, es muy probable que en ausencia de la restricción internacional la reforma no hubiera podido llegar tan lejos. Pero al mismo tiempo, una vez que se aprueba la reforma, ésta comienza a funcionar en el sentido inverso, es decir, ahora es el plano doméstico el que influye sobre las negociaciones internacionales. Creo que se trata de un ejemplo bastante 'puro' de la interacción mutua entre el plano doméstico y el internacional, sin que quepa reducir ninguno de los dos a un simple parámetro (véase Introducción/2). Al mismo tiempo, el caso de la PAC confirma algo que he repetido en varias ocasiones, a saber, que no es cierto que toda la estrategia de la CE se basara en utilizar el plano doméstico para ganar poder en el plano internacional, frente a EEUU, que utilizaría el plano internacional para ganar poder en el plano doméstico, puesto que los contenidos de la nueva PAC, sin perjuicio de que se usaran como compromiso, estuvieron en buena medida determinados por la evolución anterior de las negociaciones del GATT. El borrador de Acta Final de Dunkel, aunque rechazado inicialmente por la CE, supuso un referente constante a la hora de discutir la nueva PAC.

#### 7.2.2. *incertidumbre,*

Si el compromiso realizado por la CE estaba tan claro, ¿por qué hubo peligro de llegar a una guerra comercial con EEUU en el periodo que va entre la aprobación de la nueva PAC (mayo de 1992) y el acuerdo de Blair House (noviembre de 1992)? En principio, si el compromiso era creíble, Estados Unidos no tenía más opciones que aceptarlo o rechazarlo. Puesto que la pequeña liberalización de la nueva PAC era mejor que nada, los americanos tendrían que haberse contentado con la oferta comunitaria. Sin embargo, lo que se ha visto en Cap.IV/3 es que hubo una durísima negociación tras el verano de 1992 donde la eficacia del compromiso no parece manifestarse.

En realidad, son muy raros los casos en los que un compromiso zanja las negociaciones. Schelling ha subrayado que en todo compromiso hay importantes elementos de Incertidumbre que hacen poco previsible su funcionamiento<sup>14</sup>. La parte contraria no puede calcular correctamente hasta dónde llega la seriedad del compromiso, ni los costes que se asume con su realización. Además, el agente que lo lleva a cabo no puede transmitir inmediatamente su credibilidad. Parte de la credibilidad consiste en declarar abierta y directamente el objetivo del compromiso. Pero

<sup>14</sup> Schelling, *The Strategy of Conflict*, p.28 y p.39; véase también Crawford, 'A theory of disagreement in bargaining', donde el autor construye modelos formales de compromisos tomando como características principales la Incertidumbre y la irreversibilidad.

hay otra parte que depende sobre todo de demostraciones prácticas, de mandar señales que dejen pocas dudas de que las intenciones son serias. En este sentido, un compromiso no es un acto, sino más bien un proceso que no siempre concluye con éxito.

Esto se aprecia con total transparencia en el caso de la reforma de la PAC. En primer lugar, los contenidos del compromiso se refieren a la política agrícola doméstica de la CE, pero el compromiso se utiliza en el plano internacional. Se produce así un importante desajuste entre ambos planos, puesto que *no hay una traducción automática de la nueva PAC a los términos del GAIT*. Que los precios de los cereales se reduzcan en un 29% no resuelve, por ejemplo, hasta dónde puede llegar la CE en materia de subsidios a la exportación, o en materia de reducciones arancelarias, que es lo que verdaderamente se discute en la Ronda Uruguay. Como he apuntado en Cap.IV/4, la Comisión, para poder ofrecer una traducción de la PAC al GATT, tuvo que basarse en supuestos sobre aumento de la productividad y aumento de demanda interna. Esos supuestos son muy controvertidos y no pueden tener en cuenta variaciones climáticas que a menudo desbarajan los mejores pronósticos. De ahí que ía reforma de la PAC fuera sólo un compromiso difuso, sin límites bien definidos. Dejaba importantes márgenes de incertidumbre e indeterminación.

Había elementos, con todo, que no tenían discusión posible. Así, el asunto de los pagos directos fue desde el primer momento una exigencia irrenunciabíe para los negociadores comunitarios. En la medida en que toda la reforma de la PAC se basaba en el cambio de un sistema de apoyo a los precios a un sistema de apoyo a las rentas, los pagos directos tenían que respetarse sin más. Por decirlo así, la parte 'directa' del compromiso correspondió a estos pagos. Otro ejemplo se puede apreciar en el caso de las oleaginosas. Frente a las exigencias americanas de que la CE introdujera un sistema de cuotas a la producción, la Comunidad se limitó a establecer un sistema de superficies máximas garantizadas que fuera coherente con lo aprobado en la reforma de la PAC. EEUU, por más que amenazó con imponer sanciones arancelarias, no consiguió 'conmover' a la CE.

El compromiso, sin embargo, no se agota en estos elementos directos. Hay elementos indirectos de gran importancia. El hecho de que la reforma de la PAC originara fuertes protestas de las organizaciones agrarias en los principales estados miembros, así como diversos disturbios del orden público en Francia, hizo que EEUU tuviera más razones para creer que la CE realmente no podía ir más allá de la nueva PAC. El papel desempeñado por Francia, a la cabeza de la oposición a los planes liberalizadores de EEUU, resultó crucial. Conforme el gobierno galo se iba involucrando con sus agricultores en la protesta, su resistencia a la líber al ización ganaba

en credibilidad. Como consecuencia de ello, las reuniones celebradas entre septiembre y noviembre de 1992 están dominadas por la falta de maniobrabilidad de los europeos. A pesar de la enorme presión que la CE recibe por parte de EEUU y otros países, se mantiene firme y, mediante la manipulación de la reforma de la PAC, logra minimizar el efecto de las reducciones en el volumen de exportaciones subsidiadas, el punto más sensible para Francia.

De la misma forma que los americanos jugaron con la incertidumbre del compromiso para intentar evitar que la CE impusiera su voluntad en todos los capítulos, Francia, cada vez más enfrentada a sus socios comunitarios, recurrió a las mismas argucias para impugnar el acuerdo de Blair House. El compromiso francés también generó una notable incertidumbre, pero esto lo examino en la siguiente sección.

### *1.2.3. El compromiso francés sobre Blair House.*

En el proceso de realización del compromiso sobre la reforma de la PAC, el gobierno francés se ve hasta cierto punto arrastrado por los acontecimientos. La reforma sale adelante con la oposición alemana. Sin embargo, las principales protestas populares se dan en Francia y no en Alemania. Los socialistas, en claro descenso electoral, y con la necesidad de sacar adelante el referendun de Maastricht, no tienen más alternativa que apoyar las protestas y quejas de sus grupos domésticos. A partir de ese momento la principal hostilidad hacia la liberalización agrícola del GATT procede de Francia más que de Alemania.

Tras el verano de 1992 el conflicto de las oleaginosas, que afectaba en especial a Francia (el mayor productor de la Comunidad y el país que más sufría con los aranceles punitivos de EEUU), se politiza rápidamente y crea una curiosa unanimidad entre todos los franceses. Las amenazas estadounidenses se entienden como una agresión al país. El gobierno, cada vez más debilitado y con las elecciones a seis meses vista, observa las enfurecidas reacciones de los agricultores ante el acuerdo de Blair House y decide impugnar el acuerdo sobre la base de que viola la reforma de la PAC de mayo. La incertidumbre que rodea al compromiso comunitario sobre la nueva PAC sirve a Francia para realizar un compromiso centrado en el rechazo de Blair House. El argumento francés es muy sencillo: Francia sólo ha dado su aprobación a la reforma de la PAC. El acuerdo de Blair House va más allá de esta reforma, lo que significa que la Comisión se ha extralimitado en sus capacidades. Por tanto, Francia rechaza ese acuerdo y anuncia que aplicará si es necesario el compromiso de Luxemburgo. Con ello, intenta forzar a EEUU a que realice concesiones adicionales que aproximen Blair House a los términos de la PAC. Los argumentos del gobierno francés sobre la incompatibilidad entre la PAC y el GATT

son fruto de la incertidumbre generada por el compromiso de la CE sobre la reforma agrícola. Mientras la Comisión se pone en la mejor de las situaciones imaginables para justificar la compatibilidad entre PAC y GATT, Francia se pone en la peor situación para atacar su incompatibilidad.

De acuerdo con las explicaciones anteriores, la amenaza francesa de recurrir al veto no es creíble sin más. Es preciso algún mecanismo que garantice que a la hora de la verdad Francia llevará a cabo el veto dando lugar a una crisis internacional con EEUU y a otra en el seno de la Comunidad. Este compromiso no se basa en la eliminación de opciones, sino en la auto-imposición de costes. La postura francesa se hace creíble porque en un clima cercano a la histeria colectiva el asunto agrícola se transforma en una cuestión de importancia nacional. Con la agricultura está en juego la propia esencia de la nación francesa. Si se claudica en agricultura, Francia pierde su identidad y se somete a los intereses norteamericanos. Según dije en Cap.V/4, estos argumentos demagógicos conectan con una campaña electoral en la que los líderes políticos compiten por defender con mayor energía que el resto a los agricultores. De este modo, si el gobierno, socialista o conservador, no cumple la amenaza, no se pierde sólo en el terreno agrícola: el honor patrio y la reputación francesa quedan comprometidos. Se trata de un caso sencillo de auto-imposición de costes. No cumplir la amenaza tiene ahora unos costes tan grandes que ya no es disparatado recurrir al compromiso de Luxemburgo.

Si la incertidumbre del compromiso sobre la PAC permite que se compliquen las cosas de este modo en Francia, es la propia incertidumbre del compromiso francés lo que abre la posibilidad de resolver la situación. En efecto, el rechazo del acuerdo de Blair House no indica cuánto hay que modificarlo y acercarlo a la PAC para que resulte aceptable. Con la llegada del nuevo gobierno conservador en la primavera de 1993, ya sin urgencias electorales, la situación cambia significativamente, pues aunque Balladur 'hereda' la oposición visceral a Blair House, buena parte del conflicto desaparece. Por otro lado, la nueva administración americana, que no comparte el entusiasmo de sus antecesoras republicanas a favor de la liberalización agrícola, no muestra demasiada resistencia a introducir ciertos cambios cosméticos en el acuerdo si EEUU también sale beneficiado. A pesar de que Kantor repitió durante meses que el acuerdo estaba cerrado, cuando llega el momento de la negociación definitiva en el otoño de 1993 cede rápidamente y admite algunas modificaciones.

Francia consigue que la cláusula de paz se alargue tres años más, que se imponga el método comunitario de arancelización y que se aplique la *front-load clause* para aliviar las reducciones en el volumen de exportaciones subsidiadas. De estas concesiones, la tercera

beneficia tanto a EEUU como a la CE. Las otras dos no son demasiado importantes. Con estos cambios, Balladur consigue desactivar completamente el compromiso anterior. La prensa y los políticos coinciden en anunciar que el honor patrio, la reputación del país y el futuro de su agricultura han quedado salvaguardados y, por lo tanto, ya no tiene sentido continuar con la amenaza de veto.

Sabemos que el compromiso francés fue eficaz en la medida en que forzó una reapertura del acuerdo de Blair House. Pero dada la incertidumbre acerca de hasta dónde llegaba el rechazo del acuerdo, no podemos saber si una modificación todavía menor hubiera bastado para tranquilizar a los franceses. Hay un elemento adicional que enturbia la situación, los pagos laterales que obtuvo Francia del resto de socios comunitarios para apaciguar a los agricultores galos. Aunque no puedo realizar aquí un análisis de esta cuestión, parece probable que en ausencia de esos pagos laterales Francia hubiera exigido un cambio más sustancial de Blair House. En cualquier caso, creo que el episodio francés muestra el limitado alcance de los compromisos. Las dificultades de comunicar con claridad qué es exactamente lo que se pide generan incertidumbre en el compromiso. Esa incertidumbre se puede aprovechar para minimizar el conflicto, como ocurrió en las negociaciones finales sobre la ratificación de Blair House.

## *2. Control de las constricciones domésticas.*

En esta segunda parte del capítulo me ocupo de cómo los estados intentan controlar las constricciones domésticas. Tener las manos atadas por medio de estas constricciones no es siempre ventajoso. En ocasiones los estados desean liberarse de sus ataduras e imponerse a los intereses de los grupos de presión o de la opinión pública. Para ello, disponen de varios mecanismos, de los cuales aquí sólo examino aquéllos que fueron utilizados en la Ronda Uruguay.

Primero expongo la idea de debilidad de la voluntad y luego ofrezco algunas sugerencias sobre cómo es posible que los estados se vean afectados por este tipo de debilidad. Me veo obligado a entrar, aunque sea de refilón, en las discusiones sobre la autonomía estatal, pues la debilidad de la voluntad del estado se puede entender en términos de 'autonomía'. Una vez que haya quedado clara la idea general, examino dos tipos de remedios que EEUU y la CE utilizaron en la Ronda Uruguay para fortalecer su 'voluntad'.

### *2.1. La idea de debilidad de la voluntad.*

El concepto de 'psicología institucional' permite desarrollar con gran facilidad analogías

entre los individuos y los actores colectivos. Según propongo a continuación, hay ciertos trastornos psicológicos en el individuo que se pueden aplicar provechosamente al análisis del comportamiento de los estados. La analogía que quiero estudiar a propósito de estos trastornos es especialmente sencilla, ya que presupone en cierta medida que incluso los individuos son actores colectivos.

Normalmente los actores colectivos se estudian en términos de actores individuales o unitarios, pero en ocasiones, cuando interesa examinar en detalle el proceso por el que un individuo toma decisiones y actúa, se invierte la comparación y se dice que conviene hablar de los múltiples 'yoes'<sup>1</sup> del individuo, como si éste fuera un actor colectivo. Algunos, como T.Schelling, entienden la multiplicidad de yoes en un sentido bastante literal, mientras que otros, como J.Elster, prefieren mantener estas expresiones en el terreno de las metáforas<sup>15</sup>. Comoquiera que sea, lo cierto es que los individuos se enfrentan a dilemas intra-personales más o menos similares a los dilemas Ínter-personales clásicos de la acción colectiva o la negociación. Así, por poner alguno de los casos que menciona Schelling, el 'yo' que quiere madrugar y que coloca el despertador a tal distancia que me obliga a levantarme de la cama para poder apagarlo, está actuando contra el 'yo' que mañana por la mañana mostrará una tendencia irresistible a quedarse pegado a las sábanas y a olvidarse de la importancia de madrugar. O el 'yo ahorrador' que desaprueba el consumismo incontrolado de mi 'yo dilapidador' decide poner un límite a las cantidades que puedo gastar con mi tarjeta de crédito<sup>16</sup>.

Si estos dilemas intra-personales ocurren en los actores individuales, con más razón ocurrirán en los actores colectivos, donde, precisamente por ser colectivos, ahora se puede hablar de múltiples yoes con propiedad. Puesto que esos dilemas son más agudos en el caso de los actores colectivos, las soluciones serán por su parte más elaboradas y más complejas. En cierto modo puede decirse que así como el individuo desarrolla tecnologías de auto-control para tratar con sus 'yoes' (lo que Schelling llama el arte del *self-management*), el actor colectivo desarrolla tecnologías políticas. Entre las funciones de la política se encontrará la resolución de los problemas intra-personales del actor colectivo.

En esta investigación me limito a estudiar un único tipo de problema intra-personal. Se

<sup>5</sup> Véase la discusión de J.Elster, 'Introduction' en J.Elster (ed.), *The Multiple Self* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 1-34.

<sup>6</sup> Véanse los siguientes trabajos de T.Schelling: 'Economics, or the Art of Self-Management', *American Economic Review*, 68, 2 (1978), 290-294; 'Self-command in practice, in policy, and in a theory of rational choice', *American Economic Review*, 74, 2 (1984), 1-11; Caps. 3 y 4 de *Choice and Consequence* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984); y 'Enforcing rules on oneself', *Journal of Law, Economics and Organization*, I, 2 (1985), 357-374.

trata de uno de los fenómenos más desconcertantes de la acción humana, la debilidad de la voluntad o incontinencia, lo que los griegos llamaban *akrasia*. La incontinencia consiste en actuar intencionadamente contra nuestro juicio o criterio acerca de lo que es mejor para nosotros. Aun sabiendo que hay un curso de acción *x* mejor que otro *y*, hacemos *y*. Por ejemplo, quien fuma, sabe que existe la posibilidad de no fumar, cree que es mejor no fumar que fumar, y a pesar de eso fuma, actúa incontinentemente. Su voluntad no es lo suficientemente fuerte como para hacer lo que su entendimiento considera lo mejor.

Según una tradición iniciada por Aristóteles, los fenómenos de debilidad de la voluntad son consecuencia de un predominio de la pasión sobre la razón. Pero puede haber casos donde la incontinencia no tenga relación con las pasiones<sup>17</sup>. En realidad, la mejor manera de caracterizar la *akrasia* es mediante dilemas temporales. Por ejemplo, nos invitan a una fiesta y antes de ir nos prometemos no caer en la tentación de comer dulces, pero cuando llega el momento de la verdad cedemos y nos olvidamos de la promesa inicial. Nótese que esto es distinto de los casos de miopía, es decir, de aquellos casos en que valoramos en mucho el presente y en muy poco el futuro. Como ha señalado Elster, la incontinencia consiste en que valoramos más la recompensa futura, pero cuando se acerca el momento de la elección nos inclinamos por la recompensa presente<sup>18</sup>. La *akrasia*, por tanto, se acompaña de una sensación de frustración que no está presente en la miopía.

## 2.2. *Akrasia y autonomía estatales.*

¿En qué sentido los estados, o incluso las sociedades, se enfrentan a problemas de debilidad de la voluntad? Los estudiosos de la democracia han hablado de cosas muy parecidas a la incontinencia, aunque sin referirse a ella<sup>19</sup>. Para justificar por qué las elecciones no tienen lugar más a menudo, suele decirse que la intervención continua de la ciudadanía en los asuntos

<sup>17</sup> D. Davidson propone el siguiente ejemplo de *akrasia* y seguimiento de reglas: estando en la cama, reparo en que no me he lavado los dientes. Soy joven y tengo buena dentadura, por lo que el efecto de una noche sin lavarme los dientes es insignificante. Habiendo considerado estos factores, creo que es mejor quedarme en la cama. Pero siento una obligación tan fuerte que me levanto para lavarme los dientes. He actuado contra mi juicio de lo que es mejor para mí y en ese sentido he sufrido un problema de debilidad de la voluntad. D. Davidson, 'How is weakness of will possible?', en *Essays on Actions and Events* (Oxford: Clarendon Press, 1980), 21-42, p.30.

<sup>18</sup> Véase J. Elster, 'Weakness of will and the free-rider problem', *Economics and Philosophy*, I, 2 (1985), 231-265, pp.251-253. Una manera alternativa de caracterizar esta falta de coherencia sin necesidad de recurrir al concepto de voluntad se puede encontrar en J.L. Simon, 'The theory of binding commitments simplified and extended, with generalization to interpersonal allocation', *Rationality and Society*, 2, 3 (1990), 287-309.

<sup>19</sup> Una fuente clásica es J. Madison, A. Hamilton y J. Jay, *Federalist Papers* (Londres: Penguin, 1987): véanse los artículos VI, XV, LI. Hay algún caso donde se discuten cuestiones sobre democracia mediante la idea de debilidad de la voluntad. El mejor ejemplo que conozco es J. Elster, *Solomonic Judgements* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), Cap.IV.

de gobierno, lejos de reforzar la democracia, la pone en peligro, pues impide a los gobernantes actuar con un mínimo horizonte temporal, haciendo más probable que cedan a la tentación de satisfacer intereses de los que la propia sociedad se arrepentiría a medio plazo. Se trata de que la sociedad evite sucumbir a las tentaciones que se le ponen delante mediante un alargamiento del periodo entre elecciones<sup>20</sup>.

Se puede ofrecer una justificación similar de las constituciones o de la independencia de los bancos centrales. Una constitución es un medio de atarse las manos o de comprometerse a no modificar ciertas reglas básicas. Esas reglas, en los términos aquí empleados, tienen una inercia máxima, en el sentido de que la constitución establece procedimientos muy exigentes para su reforma. S.Holmes ha analizado la paradoja de que una constitución consista en sustraer ciertas decisiones del proceso democrático y que al mismo tiempo las constituciones sean piezas imprescindibles de las democracias. La explicación de Holmes es que sin la restricción del ámbito de decisiones que pueden tomar los ciudadanos, las democracias pueden eliminarse a sí mismas como consecuencia de diversas formas de akrasia (demagogia, histeria colectiva, excesivo apasionamiento...)<sup>21</sup>. El mismo razonamiento se puede aplicar a la independencia de los bancos centrales: si el control de la inflación se considera un requisito esencial para la estabilidad de cualquier democracia, y ese control se logra otorgando autonomía plena al banco central, puede ocurrir que el funcionamiento de una democracia exija apartar del control popular la política monetaria.

No obstante, aquí me quiero ocupar de un asunto algo más concreto que el de las sociedades democráticas. Lo que intento averiguar es si la idea de que un estado puede sufrir debilidad de la voluntad nos ayuda a entender mejor su comportamiento. Por lo pronto, hay que hacer algunas aclaraciones con respecto al concepto de estado que manejo. La posibilidad misma de akrasia ya implica que entiendo que el estado es un actor y no un lugar o arena donde se resuelve el paralelogramo de fuerzas representadas por los grupos sociales. No es mi intención meterme en la discusión sobre las diversas teorías del estado<sup>22</sup>, por lo que simplemente partiré

<sup>20</sup> Véase J.Elster, *Ulysess and the Sirens* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984 2ª), p.90. Hayek ha defendido una división más clara entre el legislativo y el ejecutivo: el periodo entre elecciones para el legislativo debería ser mucho más largo que el de las democracias contemporáneas a fin de evitar tentaciones. Véase F.A.Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (Londres: Routledge, 1978), Cap.7.

<sup>21</sup> S.Holmes, 'Precommitment and the paradox of democracy', en J.Elster y R.Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), 195-240. No obstante, un respeto ciego y compulsivo a la constitución puede llegar a ser un caso de akrasia, exactamente en el sentido del ejemplo de Davidson expuesto en la nota 17.

<sup>22</sup> Véase el análisis de las cinco principales teorías según el criterio actor/lugar en M.Mann, *The Sources of Social Power*, Vol.II (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), Cap.3.

de la premisa, a mi juicio poco comprometedor, de que a veces, en ciertas circunstancias, resulta útil concebir el estado como un actor que actúa según sus propias preferencias. Esta premisa no tiene pretensión de generalidad alguna y probablemente se ajusta mejor al ámbito de mi caso empírico, las relaciones exteriores, que a otros ámbitos más 'domésticos' y menos centralizados.

A mi juicio, la akrasia se puede entender correctamente en términos de una teoría sobre la autonomía del estado que se desvía un tanto de la concepción dominante, según la cual la autonomía se define como irreductibilidad del estado a (la interacción de) los diversos actores de la sociedad civil. Las explicaciones de esta concepción de la autonomía son múltiples: el estado, por actuar tanto en el plano doméstico como en el plano internacional, encuentra márgenes de maniobra que constituyen el ámbito de su independencia<sup>23</sup>; el estado es autónomo porque mientras los diversos intereses sociales (económicos, políticos, religiosos) no tienen de suyo una frontera geográfica, los intereses del estado emanan de una entidad territorialmente centralizada<sup>24</sup>; si la sociedad es el principal y el estado el agente, el principal no puede controlar exhaustivamente al agente y éste, además, tiene autoridad legal sobre el principal, por lo que no es de extrañar que los estados gocen de cierta autonomía<sup>25</sup>; etcétera.

El problema de todas estas explicaciones es que entienden la autonomía como capacidad para imponerse a las demandas de los grupos sociales. Sin embargo, la idea genérica de 'autonomía' no implica que el estado tenga que actuar en contra de la sociedad civil para ser autónomo. Creo que E.Nordlinger lleva razón al insistir en que un estado es autónomo cuando sus preferencias se traducen en acciones coherentes con esas preferencias<sup>26</sup>. Evidentemente, una de las principales causas de que el estado no actúe de acuerdo con sus preferencias serán las interferencias y presiones de grupos sociales, pero eso no quiere decir que la divergencia de preferencias sea condición necesaria de la autonomía.

La autonomía, desde este punto de vista, tiene fácil conexión con la debilidad de la

<sup>23</sup> T.Skocpol, 'Bringing the state back in: strategies of analysis in current research', en P.B.Evans, D.Rueschmeyer y T.Skocpol (eds.), *Bringing the state back in* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 3-37, pp.8-9; G.J.Ikenberry, D.A.Lake y M.Mastanduno, 'Introduction: approaches to explaining American foreign policy', *International Organization*, 42, 1 (1988), 1-14, p.13. D.Lake ha desarrollado esta tesis con mucho mayor detalle. Véase D. A.Lake, *Power, Protection and Free Trade* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp.69-73.

<sup>24</sup> M.Mann, 'The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results', en *States, war and capitalism* (Oxford: Blackwell, 1988), 1-32.

<sup>35</sup> T.Moe, 'Political institutions: the neglected side of the story', *Journal of Law, Economics and Organization*, 6 (1990), 213-253: pp.231-233.

<sup>26</sup> E.Nordlinger, *On the autonomy of the democratic state* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981), Cap.I.

voluntad. Un estado sufrirá akrasia cuando su autonomía falle a causa, por ejemplo, de presiones sociales, sabiendo que es posible hacer algo diferente de satisfacer esas presiones y que preferiría esa posibilidad a ceder a la tentación. Por el contrario, un estado autónomo será el que, haya o no tentaciones, actúe según sus preferencias. Valga una ilustración muy simple: el gobierno norteamericano sabe que podría hacer algo distinto de proteger a los productores domésticos de azúcar y que sería mejor liberalizar que mantener la protección actual de ese producto, pero sin embargo continúa protegiendo el azúcar. Esta protección parece especialmente dañina teniendo en cuenta que se otorga a un sector extremadamente ineficiente, que se basa en restricciones cuantitativas de las importaciones (creando problemas comerciales a terceros países), y que tiene un coste desproporcionado. El gobierno parece actuar en contra de lo que considera que sería un curso de acción alternativo y sin duda mejor.

Los estados están mejor preparados contra la akrasia en unas áreas que en otras. S.Krasner ha puesto de manifiesto cómo el estado norteamericano actúa con mayor autonomía en asuntos monetarios que en asuntos comerciales<sup>27</sup>. La razón es doble. Por un lado, hay diferencias en la psicología institucional. La toma de decisiones en política comercial está más descentralizada que en política monetaria y ofrece mayores oportunidades de acceso a los grupos de presión. Por otro lado, los afectados por la política comercial son sobre todo los productores, un reducido grupo con facilidades para organizarse y presionar al estado. En cambio, la política monetaria tiene una influencia más uniforme y homogénea sobre el conjunto de la sociedad, por lo que será más difícil que surjan grupos de presión. No es de extrañar entonces que el estado pueda ser más autónomo en asuntos monetarios que en asuntos comerciales.

Hay una explicación de la akrasia en los individuos que se ajusta con especial fortuna al caso de los estados<sup>28</sup>. De acuerdo con A.O.Rorty, en la mayoría de los casos la akrasia no se produce por el hecho de que la 'tentación' (actuar en contra del propio juicio) sea irresistiblemente atractiva o excitante, sino que lo que sucede es que la tentación se impone simplemente porque se trata de comportamiento habitual. El hábito se impone por ser la opción más sencilla, o mejor dicho, por ser un curso de acción que no requiere tomar decisión alguna. De esta forma, los problemas de debilidad de la voluntad no siempre son consecuencia de un conflicto entre deseos o necesidades, sino que más bien se fraguan en costumbres, rutinas y patrones de percepción e interpretación. Cedemos entonces a la tentación porque ésta domina y

<sup>27</sup> S.D.Krasner, 'United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness', en P.Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1978), 51-87.

<sup>28</sup> A.O.Rorty, 'Self-deception, akrasia and irrationality', en Elster (ed.), *The Multiple Self*, 115-131.

satura nuestra atención. La akrasia así presentada no es algo patológico, sino que se trata de un elemento omnipresente en la vida cotidiana.

Esta explicación resulta muy adecuada para el comportamiento de los estados. Cuando el gobierno americano continúa con la protección del azúcar, no es que se trate de una tentación con grandes recompensas para los funcionarios de la USDA, sino que más bien el régimen de protección se contempla como algo natural, como parte del orden de las cosas. Sencillamente, las agencias estatales se han acostumbrado a que el azúcar esté protegida. El hecho de que no reaccionen contra este estado de cosas, a pesar de que sepan que se podría actuar de otra manera mejor, es resultado de pura pereza política.

Sin lugar a dudas, las políticas agrícolas se perpetúan en buena parte por esa pereza. La inercia de estas políticas se presta a que la alternativa que se considera mejor no tenga éxito en abrirse paso. El involucramiento del estado en este sector es muy alto, mucho más que en otros, y la conexión entre funcionarios y agricultores es por consiguiente estrecha. Se establecen relaciones de dependencia entre ambos. El estado necesita información que le proporcionan las organizaciones agrarias y éstas reclaman a cambio diversas formas de protección. Además, los ministros de agricultura suelen tener importantes márgenes de independencia en relación a sus colegas, pues dada la aridez y complejidad de los procedimientos administrativos que se siguen en las políticas agrícolas, así como el extendido consenso sobre la excepcionalidad del sector agrario, los ministros de otras carteras prefieren dejar que las cosas sigan como están. El resultado de todo ello es que la supresión o modificación de ciertas formas de protección parece inconcebible habida cuenta de que la protección ha llegado a constituirse en la propia razón de ser de los funcionarios encargados de la política<sup>29</sup>.

Las manifestaciones de akrasia que tienen lugar con tanta frecuencia en agricultura no son, con todo, inevitables. Hay diversos modos de remediar la debilidad de la voluntad que examino en la sección siguiente.

### *2.3. Remedios contra la akrasia en las negociaciones agrícolas.*

Todas las soluciones a los problemas de debilidad de la voluntad se basan en diferentes tecnologías de compromiso<sup>30</sup>. Los individuos y los actores colectivos se comprometen de

<sup>29</sup> De ahí que D.E.Hathaway escribiera: "Así como la guerra es demasiado importante para dejarla en manos de los generales, la política agrícola -sobre todo en lo que afecta al comercio- se ha hecho demasiado importante para dejarla en manos de los ministros de agricultura." D.E.Hathaway, *Agriculture and the GAIT: Rewriting the Rules* (Washington: Institute For International Economics, 1987), p.4.

<sup>30</sup> Esta es la tesis que Elster desarrolla en el Cap.II de *Ulysess and the Sirens*.

antemano a seguir cursos de acción que impidan 'caer en la tentación', es decir, que aseguren que se hará lo que se considera lo mejor. En el caso de los estados, creo que hay al menos tres tipos de estrategias para superar la akrasia: reformas institucionales, manipulación de las constricciones internacionales, y manipulación de la visibilidad de las políticas. Aunque en las negociaciones de la Ronda Uruguay sólo se dan las dos últimas, me gustaría con todo incluir un breve comentario sobre las reformas institucionales.

Un cambio institucional implica, siguiendo con la analogía utilizada a lo largo de la tesis, una transformación psicológica del actor colectivo. Si se trata de evitar un problema de akrasia, el equivalente en un individuo sería una modificación del carácter que en el futuro le haga inmune ante las tentaciones. Mientras que en un individuo la modificación del carácter resulta compleja y costosa, sin garantía de éxito dado que siempre hay un peligro de recaída, en un actor institucional los cambios suelen tener un mayor grado de 'irreversibilidad'.

La historia de la política comercial estadounidense ofrece un ejemplo perfecto de reforma institucional como medio de evitar problemas de akrasia. Me refiero a la aprobación en 1934 de la *Reciprocal Trade Agreements Act* como respuesta a la subida espectacular de los aranceles tras la *Smoot-Hawley Act* de 1930 (véase Cap.V/3.2.2). El Congreso, sabiéndose incapaz de resistir las 'tentaciones' proteccionistas, voluntariamente alteró la organización institucional de la política comercial mediante su renuncia a legislar sobre materias arancelarias a pesar de tener prerrogativas constitucionales para ello. Cediendo la autoridad al Presidente, el Congreso sacrificaba una competencia de la mayor importancia. El comportamiento del Congreso tras la *Smoot-Hawley Act* muestra que sabía que era mejor no elevar los aranceles y que sin embargo actuó contra su juicio al elevarlos. En orden a evitar futuros episodios de debilidad de la voluntad, los congresistas decidieron restringir su poder de decisión, aislando la política comercial de las presiones proteccionistas que asediaban al Congreso. Una vez que esta política fue transferida al Presidente, se comprendió desde el primer momento que para poder mantener a raya a los partidarios de la protección era necesario demostrar que los acuerdos alcanzados con terceros países se basaban en la reciprocidad, es decir, que las concesiones realizadas y las concesiones recibidas se equilibraban (véase Cap.1/4).

La reforma institucional aprobada por el Congreso fue un compromiso muy eficaz, pues gracias al mismo EEUU llevó la iniciativa en la negociación de reducciones arancelarias antes y después de la Segunda Guerra Mundial. El Congreso se ató las manos mediante la eliminación de opciones, de forma que no hubiera posibilidad material de ceder a la tentación. En Cap.V/3.2.2 explico con relativo detalle que el compromiso no fue absoluto, en la medida en que

el Congreso tenía que renovar cada ciertos años la autoridad presidencial y podía imponer límites a la reducción de aranceles; no obstante, constituye, según lo entiendo, un caso modélico de compromiso eficaz basado en eliminación de opciones para resolver un problema de akrasia.

### 2.3.1. Manipulación del plano internacional.

Una estrategia alternativa de los estados a la reforma institucional es la manipulación de las constricciones internacionales. A veces los estados intentan imponerse a las presiones y 'tentaciones' domésticas comprometiéndose en el plano internacional. El estado se ata las manos con otros estados o con organizaciones internacionales para zafarse de esas presiones y superar así problemas de debilidad de la voluntad. Esta estrategia ha sido ampliamente estudiada<sup>31</sup>. Los estados miembros de la CE recurren a ella con alguna frecuencia: si hay que reducir la producción de acero o si hay que realizar sacrificios en agricultura, se echa las culpas a la Comisión y el estado procura presentarse libre de toda responsabilidad, obligado por la Comunidad a actuar de este modo. Igualmente, algunos países pobres utilizan las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional en la concesión de créditos para anular las resistencias domésticas hacia las reformas económicas. Las reformas se presentan como hecho consumado, como una obligación impuesta desde el exterior<sup>32</sup>. K.Dam, en su libro sobre el GATT, dice que esta institución proporciona a los gobiernos "un mecanismo o excusa para hacer lo que querían hacer pero no podían a causa de las presiones domésticas."<sup>33</sup> Puesto en estos términos, el GATT se presenta explícitamente como una solución a la akrasia.

En la Ronda Uruguay la estrategia de Estados Unidos al proponer la opción cero (la liberalización total del sector) consistía en utilizar el plano internacional para facilitar la consecución de ciertos objetivos domésticos. Según la tesis de R.L.Paarlberg, C.Yeutter, primero como USTR y después como Secretario de Agricultura, creía que la única manera de introducir

<sup>31</sup> Véase Introducción, nota 9. Un caso interesante, pero ligeramente distinto, es el del gobierno estadounidense y sus quejas en el GATT a propósito de la PAC. Según R.E.Hudec, el gobierno elevaba quejas en el GATT aun a sabiendas de que no tenían eficacia alguna para 'dar la impresión' de que satisfacía las protestas de los lobbies agrícolas: 'Legal Issues in US-EC Trade Policy: GATT Litigation 1960-1985', en R.E.Baldwin, C.B.Hamilton y A.Sapir (eds.), *Issues in US-EC Trade Relations* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), 17-58: p.39.

<sup>32</sup> Esta estrategia no funciona si los costes de aparecer subordinado a un organismo internacional son superiores a los costes políticos de llevar a cabo la reforma económica: véase M.Kahler, 'External influence, conditional ity, and the politics of adjustment', en S.Haggard y R.R.Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton: Princeton University Press, 1992), 89-136: p. 122. Un caso donde sí funcionó, es decir, donde el gobierno no dudó en mostrarse dependiente del FMI para sacar adelante la reforma, es el de Polonia: véase A.Przeworski, 'Economic reforms, public opinion, and political institutions: Poland in the Eastern European perspective', en L.C.Bresser, J.M.Maravall y A.Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), p. 149.

<sup>33</sup> K.W.Dam, *The GATT* (Chicago: Chicago University Press, 1970), p.5.

una reforma realmente liberal en la agricultura de EEUU pasaba por sacar la política agrícola fuera del medio institucional en el que se mueve. Si la ley agraria de 1985 no había podido ir tan lejos como en un principio quiso la Administración Reagan rué porque los grupos de presión, especialmente a través de los comités agrícolas del Congreso, habían saboteado la reforma. Por tanto, un cambio en profundidad necesitaba llevar este sector a un medio institucional distinto en el que los grupos de presión no fueran tan poderosos. Las negociaciones del GATT eran el lugar ideal, puesto que la ratificación del acuerdo agrícola se hace dentro de un paquete con todos los acuerdos de los otros sectores, paquete que el Congreso ha de votar según el procedimiento de la autoridad *fast-track*<sup>34</sup>.

Esto se puede traducir con gran facilidad a los términos que utilizo aquí: dada la inercia de la política agrícola doméstica de EEUU, y dado que esa inercia proviene de la estructura de toma de decisiones de esa política (penetración de los lobbies en los comités agrícolas del Congreso y capacidad de esos comités para paralizar la reforma), el gobierno comprende que para poder llevar a cabo lo que cree mejor, la liberalización del sector, es preciso trasladar el proceso político a un ámbito donde la inercia se reduzca, esto es, donde no resulte tan difícil modificar el statu quo. En cuanto que el gobierno, a causa de sus preferencias liberales, considere que el mantenimiento del statu quo es una forma de akrasia, la estrategia de atarse las manos en el GATT sirve para desatárselas en casa. EEUU se compromete en el plano internacional a la opción cero para tener las manos libres en en plano doméstico y poder así imponerse a las organizaciones agrarias más reticentes. La liberalización, por consiguiente, se busca en negociaciones internacionales y no en el plano doméstico. El efecto de este tipo de compromiso es exactamente igual al de una reforma institucional.

La principal organización agraria, la *American Farm Bureau Federation*, se puso del lado de Yeutter desde el comienzo. Su presidente, D.Kleckner, declaraba en la *64th Agricultural Outlook Conference* que su organización apoyaba la opción cero siempre y cuando no hubiera un 'desarme unilateral', es decir, siempre y cuando los otros hicieran lo mismo. Las industrias de negocios agrarios (*agribusiness*) dijeron lo mismo<sup>35</sup>. Estos apoyos, basados en la mayor competitividad de la agricultura americana en los cereales, reforzaron la posición del gobierno frente a los lobbies más fundamentalistas, los de productos lácteos y azúcar, ineficientes y con

<sup>34</sup> R.L.Paarlberg, 'Why agriculture blocked the Uruguay Round: evolving strategies in a two-level game', en W. Avery (ed.), *World Agriculture and the GATT* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), 39-54.

<sup>35</sup> Véanse las intervenciones de Kleckner C.M.Harpers (presidenta de ConGra, Inc.) en USDA, *Outlook '88. Proceedings* (Washington: USDA, 1987), pp.44-53.

total dependencia de las ayudas estatales.

La segunda parte de la tesis de Paarlberg, mucho más discutible, es que los lobbies proteccionistas consiguieron dar la vuelta a la situación: sabiendo que EEUU nunca podría convencer a la CE y Japón de la opción cero, presionaron al gobierno para que no aceptara nada que no fuera la opción cero. El eslogan 'mejor sin acuerdo que con un mal acuerdo' se extendió rápidamente, dando la falsa impresión de que todos los agricultores estaban a favor de la liberalización radical. Sin embargo, casi todos esos apoyos no eran sinceros, sino estratégicos, pues en realidad preferían el statu quo a cualquier reforma. No voy a entrar a analizar este argumento, puesto que no afecta al asunto de la akrasia, aunque sí me gustaría señalar que Paarlberg presenta evidencia ambigua, como cuando coloca a la *Farm Bureau Federation* dentro de esta estrategia porque reclamó una ampliación de los subsidios a la exportación tras el fracaso de la reunión de Bruselas<sup>36</sup>. En Cap.V/3.2.2 he intentado mostrar cómo las preferencias a favor de una mayor liberalización multilateral y a favor de mayores subsidios a la exportación durante las negociaciones no son incompatibles, sino que se integran dentro de una estrategia de compulsión (frente a la estrategia de disuasión).

Pero independientemente de si Paarlberg está en lo cierto o no en este respecto, lo interesante del caso es cómo Yeutter quiere reducir la inercia de la política agrícola mediante un compromiso con el GATT para encontrar márgenes de maniobra desde lo que superar los problemas de akrasia. Nótese que se puede hablar de akrasia con entera propiedad porque a diferencia de lo que ocurría en la CE, el gobierno de EEUU tenía preferencias liberales (ultraliberales en muchos casos), de modo que el mantenimiento de la protección constituía una opción en contra del juicio sobre el mejor curso de acción posible.

Para terminar, me limitaré a mencionar el hecho curioso de que, aun en menor medida, también la CE usó el plano internacional para superar problemas de akrasia. El caso más evidente, al que me he referido al final de 1.2.1, es el de la reforma de la PAC, donde MacSharry resistió los intentos de minimizar los cambios mediante el argumento de que entonces no se podría asumir la posición defendida en el GATT. Con ello se ponía freno a las exigencias de los ministros y, además, se desviaba parte de la responsabilidad hacia una organización internacional o, todavía mejor, a los Estados Unidos. El director de una coalición de hombres de negocios norteamericanos, H.Freeman, declaraba en este sentido: "Recortar la Política

<sup>36</sup> Paarlberg, 'Why agriculture blocked the Uruguay Round', p.49. Véase también el Informe sobre agricultura en *The Economist* 12-18 diciembre 1992, p.16, donde se dice que los lobbies consiguieron invertir los planes de Reagan al convencer al Congreso de que no se podía proceder a un 'desarme unilateral' durante la Ronda Uruguay.

Agrícola Comunitaria es impopular. Quieren recortarla y echarle las culpas a EEUU" (FT 22 noviembre 1991). Igualmente, en las manifestaciones organizadas por la COPA en los inicios de la reunión de Bruselas de diciembre de 1990, los agricultores franceses y alemanes protestaban en mayor medida contra las exigencias liberalizations del GATT que contra la posición negociadora de la Comisión.

### 2.3.2. Manipulación de la visibilidad.

Un fumador quiere dejar de fumar pero no lo consigue. Sufre un claro problema de akrasia. Su voluntad es demasiado débil. A veces, la única forma de solucionar esta situación es mediante un aumento en la visibilidad de las consecuencias que tiene no seguir el propio juicio sobre lo que es mejor. Si el fumador acude al médico y éste le anuncia que ni sus pulmones ni su corazón aguantan más de unos meses a no ser que acabe inmediatamente con el tabaco, muy probablemente el fumador supere su incontinencia. Ahora tiene que elegir no entre fumar y llevar una vida sana, sino entre fumar y seguir viviendo. Al saber que no tiene más alternativas que dejarlo, los costes psicológicos de abandonar el vicio serán mucho menores. Como apunta Schelling, ahora no hay que luchar contra la tentación en todo momento: las tentaciones desaparecen si caer en ellas significa la muerte<sup>37</sup>.

Durante la Ronda Uruguay, periodistas y políticos a menudo se referían a los negociadores comunitarios en términos muy parecidos a los del fumador cuya voluntad es demasiado débil. La incapacidad de la CE para imponerse a los lobbies agrícolas y presentar una propuesta seria, o para negociar desde una posición coherente y compartida por los doce estados miembros, dio pie a toda clase de comentarios sobre la debilidad de la CE. En las negociaciones de noviembre de 1992 esas críticas se extendieron también a EEUU, pues se supo que en un par de reuniones previas a la firma del acuerdo de Blair House el Secretario de Agricultura 'sucumbió' a las presiones directas de la *Farm Bureau Federation* primero y de la *ASA* después, endureciendo su postura ante el conflicto de las oleaginosas (Cap.IV/3.1).

Este tipo de episodios se caracterizaron en términos de falta de voluntad o falta de liderazgo. A comienzos de 1992, el ministro alemán de economía, Jürgen Mólleman, declaraba: "Necesitamos una demostración de liderazgo por parte de los mandatarios del G-7, y una reducción de los intereses particulares, especialmente en la cuestión agrícola." (FT 1-2 febrero 1992). *The Economist* decía unas semanas antes del acuerdo de Blair House: "Si los líderes

<sup>37</sup> Schelling, *Choice and Consequence* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984), p.78.

Europeos pudieran reunir el coraje para enfrentarse a sus agricultores, podría resultar un acuerdo rápidamente," (*ECO*, 1 nov. 1992, p.85) Más explícitas todavía eran las palabras de un alto funcionario comunitario recogidas por *Financial Times* a propósito de las negociaciones de noviembre de 1992: "[los negociadores] no han tenido agallas -esa es la palabra, agallas- para imponerse a los lobbies." (*FT6* noviembre 1992) Por último, el Director del GATT en la última fase de la Ronda, P.Sutherland, decía en una declaración dirigida al CNM el 31 de agosto de 1993:

Reconozco que poderosos intereses creados y lobbies pueden dirigirse frecuentemente a sus gobiernos para pedir el mantenimiento de posiciones proteccionistas miopes y evitar que se hagan las ofertas necesarias para alcanzar un acuerdo sustantivo y equilibrado. Cuando se encuentren con las demandas de esos intereses, pediría a sus gobiernos que demuestren liderazgo político. Los beneficios globales de la Ronda claramente superan los costes percibidos en sectores particulares. Por tanto, en interés de todos, los gobiernos deben estar preparados para enfrentarse a los intereses creados y mostrar liderazgo cuando sea necesario. (*NUR* 63, 31 agosto 1993, p.4)

Se presentaba el problema como si el sector agrícola (ministros, DG-VI y lobbies) desempeñara el papel de gorrón o *free-rider* dentro de la CE. La agricultura se aprovecha de la falta de centralización en la Comunidad para acaparar el máximo de recursos y reducir toda la Ronda Uruguay a un asunto agrario, dejando a un lado intereses mucho más importantes. La debilidad de los negociadores comunitarios consistía entonces en no resolver el problema de que la defensa de los intereses agrícolas llevase consigo el sacrificio de otros intereses más generales y más esenciales. Había *akrasia* en cuanto que la CE sabía que la lucha por la PAC no era la única opción posible, que esas otras opciones eran mejores y que sin embargo la CE se empeñaba en luchar por la PAC.

Pues bien, creo que finalmente se pudo firmar el acuerdo de Blair House gracias a un cambio en la visibilidad de las opciones, de un modo estrictamente análogo a lo que ocurría con el fumador que acude al médico. En general, la propia celebración de la Ronda ya había llamado la atención del público sobre la irracionalidad de las políticas agrícolas, pero esto, en el mejor de los casos, sólo sirvió para que se discutiera seriamente sobre el sector, no para que se llegara a una solución<sup>38</sup>. Lo que en realidad modificó la visibilidad de las opciones fue la amenaza estadounidense de iniciar una guerra comercial en caso de que la Comunidad no reformara el régimen de protección de las oleaginosas.

<sup>38</sup> En su discurso de la reunión anual de 1991 del *World Economic Forum* Dunkel declaraba a propósito de la agricultura y el fracaso de la reunión de Bruselas; "no puede negarse que la Ronda ha hecho a los gobiernos y al público en general más conscientes de los costes de la protección y distorsión comerciales." (*NUR* 45, 4 feb.1991, p.4)

La amenaza de elevar los aranceles por valor de 300 millones de dolares a una lista de productos agrícolas comunitarios tuvo una consecuencia inmediata: la negociación sobre las oleaginosas pasó de ser un conflicto que de vez en cuando asomaba en las secciones de economía de los periódicos a ser una noticia de titulares. En muy poco tiempo, el conflicto ocupó las primeras páginas y desde luego desbordó por su popularidad los límites propios de las guerras agrícolas que hasta entonces habían mantenido EEUU y la CE (véase Cap.III/1.2). A pesar de que lo que se dirimía en el conflicto de las oleaginosas no era tan importante ni para el acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay ni mucho menos para la propia Ronda, ya que al fin y al cabo lo que separaba a europeos de americanos era, como dijo el *Financial Times*, poco más de un millón de toneladas de soja, se creó la idea de que en cierta medida el futuro del comercio mundial dependía de que los gobiernos consiguieran negociar por encima de las presiones de los agricultores. Ahora la elección de los gobiernos había cambiado significativamente: habida cuenta de que toda la atención se concentraba en este asunto, los gobiernos tenían que elegir entre imponerse a las presiones agrarias o ceder a esas presiones, aparecer como gobiernos débiles y generar una crisis diplomática de muy graves implicaciones.

La 'visibilidad' que alcanzó el contencioso agrícola sirvió entonces para que los negociadores comunitarios pudieran superar sus problemas de akrasia: ahora no les quedaba más remedio que llegar a un acuerdo, aunque para ello tuvieran que tomar medidas que los agricultores rechazaban. Estoy completamente de acuerdo con el diagnóstico que I.Destler ofreció al *Herald Tribune*:

Al amenazar con sanciones comerciales, Washington finalmente ha obligado a todo el mundo a tener que elegir entre los intereses de la economía mundial y sus propios intereses de estrechas miras. (*Herald Tribune*, 16 nov. 1992)

Creo que el efecto de un aumento de visibilidad coincide con lo que L.Schoppa llama 'expansión de la participación'<sup>39</sup>. Con esto se refiere a episodios en los que las negociaciones pasan del ámbito restringido de las élites domésticas que intervienen en las mismas a un ámbito mucho más amplio en el que se incorporan otros actores, que pueden ser desde otras élites ajenas en principio a esas negociaciones hasta la propia opinión pública. Para Schoppa la expansión de la participación es un tipo especial de lo que siguiendo a Putnam denomina 'estrategias sinérgicas', es decir, modos en que el plano internacional influye sobre el plano doméstico.

La expansión de la participación supone un aumento de la visibilidad de las consecuencias negativas que tiene no seguir el propio juicio sobre lo que es mejor. La mayor visibilidad

<sup>39</sup> L.J.Schoppa, 'Two-level games and bargaining outcomes: why "gaiatsu" succeeds in Japan in some cases but not others', *International Organization*, 47, 3 (1993), 353-386: p.370.

incrementa claramente los costes de seguir el curso de acción incontinente o akrático y en ese sentido permite superar problemas de debilidad de la voluntad. Aplicando la teoría de Rorty, la ganancia de visibilidad rompe la inercia de los patrones de percepción e interpretación. Las amenazas norteamericanas consiguen que el régimen proteccionista de las oleaginosas deje de parecer natural. Ante una situación de tensión como el preámbulo de una guerra comercial, no hay comportamientos habituales.

El aumento de la visibilidad, aunque poco estudiado en comparación con los mecanismos de reformas institucionales o de manipulación del plano internacional, desempeña un papel de la mayor importancia a la hora de realizar compromisos. Sin capacidad para llevar a cabo estos compromisos, la debilidad de la voluntad sería un problema aun más grave para los estados.

## CONCLUSIONES

Aun a riesgo de resultar pesado, resumo aquí las principales conclusiones teóricas que se han ido derivando a lo largo de los capítulos anteriores. Primero hago algunas consideraciones generales sobre la investigación realizada y luego expongo sintéticamente el núcleo del argumento.

Al margen de si las hipótesis utilizadas son fallidas o no, he intentado poner de manifiesto que a la hora de analizar unas negociaciones internacionales entre estados no basta con describir pormenorizadamente el caso empírico y concluir que las constricciones domésticas son relevantes (*domestic constraints do matter*, como suele repetirse machaconamente en la literatura de las relaciones internacionales). Según lo entiendo, eso es sólo el punto de partida, no la conclusión, pues lo que se requiere es averiguar de qué modo las constricciones domésticas o los varios niveles de la negociación afectan a las preferencias, estrategias y poder negociador de las partes. Es preciso detallar los mecanismos en virtud de los cuales las constricciones domésticas influyen en los diversos planos de la negociación.

Mi intención ha sido ir un poco más allá del *domestic constraints do matter* mediante el uso de algunos principios muy básicos de la lógica de la elección racional y más en concreto de la teoría de juegos. Partiendo del dato de que el resultado de las negociaciones agrícolas fue más favorable para la CE que para EEUU, y del supuesto de que el principal incentivo para concluir las negociaciones era un riesgo exógeno de ruptura, he tratado de analizar cómo las constricciones domésticas afectan al poder negociador de los actores. Esto no requiere demasiada teoría de juegos: basta con echar mano de los rudimentos más fundamentales para concluir que, en unas negociaciones con riesgo exógeno de ruptura, el determinante esencial del poder negociador es la actitud hacia el riesgo. Con un resultado tan sencillo se puede llegar algo más lejos que con los eslóganes antes mencionados.

Como he subrayado en la Introducción, la lógica de la elección racional no se puede aplicar automáticamente al caso empírico, ai menos si se quiere entender con un mínimo detalle lo que sucedió. Mi principal sugerencia a este respecto es que las constricciones domésticas afectaron decisivamente a la actitud hacia el riesgo de los actores. Nótese que la teoría de juegos

no dice nada sobre este punto concreto. La teoría sirve para organizar el campo de estudio, es decir, para señalar cuáles son las cuestiones más relevantes y qué tipo de factores explicativos hay que buscar, pero eso no resuelve los problemas de un caso particular. En el caso de la Ronda Uruguay, creo que el principio generalísimo de que la actitud hacia el riesgo determina el poder negociador abre la posibilidad de entender de qué modo funcionan las constricciones domésticas. Pero insisto en que para realizar esa posibilidad hay que elaborar alguna hipótesis que traduzca el lenguaje de las constricciones domésticas al lenguaje de la actitud hacia el riesgo. A mi juicio, el supuesto de que las instituciones tienen 'psicología' permite tender un puente entre ambos lenguajes.

En diversos lugares de la tesis he comparado instituciones e individuos. Así, por ejemplo, he subrayado cómo mientras la psicología individual es privada, la psicología institucional (en cuanto conjunto de reglas de toma de decisión) es pública y por ello afectará a las expectativas de las partes sobre si un actor institucional hará concesiones o no. En concreto, si la reforma de una política depende de una institución con una psicología muy conservadora, es decir, de una institución con reglas decisorias que dificultan o hacen costoso el cambio, dicha política tendrá una inercia grande. Pues bien, la hipótesis principal que manejo es que las constricciones domésticas operan en el sentido de incrementar la inercia de las políticas y que cuanto más inercia tiene una política, más riesgo estará dispuesto a asumir el actor institucional en unas negociaciones en las que se discute hasta dónde reformar políticas domésticas. Y cuanto más riesgo asuma, mayor poder negociador tendrá.

En el Cap.V he procurado mostrar cómo en la CE se da una conjunción de preferencias y reglas de toma de decisión que favorecen el mantenimiento del statu quo agrícola. Las limitaciones en el mandato negociador que recibe la Comisión, así como los controles e intervenciones continuas que ejerce el Consejo sobre la Comisión, junto con las preferencias favorables al mantenimiento de la PAC, hacen que la CE se comporte como una institución 'impasible', esto es, poco sensible a las amenazas externas. De ahí que la CE tenga una clara disposición a asumir riesgos de ruptura. Cuando lo que se pretende es mantener el statu quo, como ocurrió con la PAC en las negociaciones de la Ronda Uruguay, esta propensión al riesgo se traduce en poder negociador. Por el contrario, si lo que se busca es un cambio o desviación del statu quo, la inercia política es ante todo un obstáculo.

En el caso de EEUU nos encontramos en primer lugar con unas preferencias muy distintas a las de la CE. Tanto el gobierno como los agricultores más eficientes estaban a favor de una liberalización multilateral del comercio agrícola, de forma que el statu quo no era un

punto deseable. Además, las reglas de la política comercial de EEUU, sobre todo en lo relativo al procedimiento de la autoridad *fast-track*, no ponen tanta resistencia al cambio como las reglas de la CE. Esto hace que EEUU tenga que utilizar armas negociadoras distintas de la inercia política, como las amenazas de que sin un acuerdo agrícola satisfactorio no puede haber un acuerdo global en la Ronda, o como el *Expon Enhancement Program*, destinado a hacer más costosa la PAC para los europeos.

La diferencia en el poder negociador de la CE y EEUU como consecuencia de diferentes constricciones domésticas permite entender por qué la CE consiguió que el resultado final de las negociaciones se aproximara más al statu quo defendido por los europeos que a la liberalización propugnada por los americanos. A mi juicio, esta hipótesis sobre constricciones domésticas, inercia política y poder negociador, cuya forma proviene de un principio muy general de teoría de juegos y cuyo contenido se corresponde con la peculiar naturaleza de los actores involucrados, añade algo de precisión a las afirmaciones genéricas sobre la importancia de las constricciones domésticas. Sin embargo, creo que la hipótesis no es suficiente por sí misma para dar cuenta de episodios concretos en las negociaciones agrícolas habida cuenta de que no contempla la eventualidad de que los actores manipulen estratégicamente sus propias constricciones. Estas manipulaciones son posibles porque las negociaciones se desarrollan simultáneamente en dos niveles.

Uno de los hallazgos fundamentales de R.Putnam en su artículo sobre juegos de doble nivel es que ni el plano internacional ni el doméstico pueden reducirse a un parámetro dado, o lo que es igual, que ambos planos se influyen recíprocamente. La hipótesis sobre inercia política no permite analizar esa influencia entre los dos planos y por consiguiente deja a un lado los casos en los que un estado intenta aprovechar los márgenes de maniobra que tal interacción abre.

Para superar esta deficiencia de la hipótesis general, he incluido un análisis sobre los compromisos realizados por la CE durante la Ronda Uruguay. El caso de la reforma de la PAC permite distinguir meridianamente cómo los contenidos de la reforma doméstica están en buena parte determinados por las constricciones internacionales del GATT y, de forma análoga, cómo una vez que se aprueba la reforma doméstica ésta establece las condiciones para llegar a un acuerdo en el plano internacional. En este segundo aspecto, la reforma de la PAC funcionó como un auténtico compromiso: la nueva PAC era el máximo paquete liberalizador que la CE podía ofrecer. La Comunidad, al 'invertir' institucionalmente en la aprobación de una reforma de la PAC, se ató las manos en la Ronda Uruguay: dada la inercia política de la PAC, resultaba imposible negociar una reforma adicional en el corto plazo. A partir de ese momento, los

esfuerzos en el GATT se dirigieron hacia la consecución de un acuerdo que resultara compatible con la nueva PAC. En el Cap.VI he estudiado cómo la CE consiguió hacer creíble su compromiso, siguiendo el análisis clásico de T.Schelling. Con ello, espero haber mostrado la importancia de los compromisos domésticos en las negociaciones internacionales, algo que Putnam, pese a inspirarse en Schelling para elaborar alguna de sus hipótesis, no contempla.

Por último, y ya fuera del marco de la lógica de la elección racional, me he ocupado de un problema inverso al de la manipulación de las constricciones domésticas: la dificultad de controlarlas. A veces ocurre que los estados no desean tener las manos atadas en unas negociaciones internacionales, o que utilizan esas negociaciones para reducir las constricciones domésticas que impiden el cambio del statu quo. Para tratar con este tipo de situaciones, he propuesto aplicar la idea filosófica de debilidad de la voluntad o akrasia al comportamiento de los estados. Aquí reaparece la analogía entre la psicología de los actores individuales y la de los actores institucionales. El interés de aplicar esta idea a los estados no consiste en señalar la alta frecuencia con la que éstos padecen problemas de akrasia, sino en darse cuenta de que diversos tipos de mecanismos utilizados por los estados para neutralizar la fuerza de las constricciones domésticas pueden ser entendidos y unificados como remedios contra fenómenos de akrasia. Por decirlo así, el interés está en las tecnologías políticas por las que el estado se compromete a seguir un determinado curso de acción, eliminando la posibilidad de caer en la tentación.

Si a la hipótesis general sobre constricciones domésticas y poder negociador se añade tanto el análisis de los compromisos como el análisis de los remedios contra la akrasia (manipulación y control de las constricciones), se obtiene un marco en el que se especifica con cierta coherencia interna los diversos modos en los que las constricciones domésticas pueden influir en las negociaciones..

Me gustaría hacer hincapié en que el marco analítico elaborado no pretende ser una teoría concreta sobre el funcionamiento de la Comunidad Europea, o sobre política comercial, o sobre el sector agrícola. Más bien, este marco ofrece diversos mecanismos mediante los cuales las constricciones domésticas operan. En este sentido, del caso empírico estudiado no se pueden sacar conclusiones generales por ejemplo sobre la CE. Los resultados concretos de la tesis sólo valen para el sector agrícola comunitario y, en mucha menor medida, para la política comercial común. Pero esto no quiere decir en absoluto que las hipótesis teóricas o los mecanismos generales sirvan únicamente para la Ronda Uruguay. Mientras que los resultados son específicos, los instrumentos analíticos empleados creo que deberían poder aplicarse a otros casos de negociaciones internacionales.

Considero que es aquí donde se dan las principales limitaciones de la tesis. Por un lado, sólo he aplicado las hipótesis a un caso empírico particular. En la medida en que hablo de un marco analítico que especifica varios mecanismos posibles, la validez de ese marco sólo podrá quedar justificada si ayuda a entender otros casos de negociaciones internacionales. Sería de gran interés, por ejemplo, poder investigar las negociaciones entre EEUU y Méjico a propósito del NAFTA, pues parece que aquí las constricciones domésticas de EEUU funcionaron de un modo bastante distinto al de la Ronda Uruguay, según se puso de manifiesto en la compleja ratificación del tratado a lo largo de 1993. A pesar de que se negoció según la autoridad *fast-track*, los congresistas encontraron medios institucionales para poder introducir enmiendas y así maximizar su influencia sobre el ejecutivo. El Presidente no tuvo ni la misma capacidad de iniciativa ni la misma autonomía de la que disfrutó durante la Ronda Uruguay.

Por otro lado, no todas las categorías teóricas están lo suficientemente elaboradas. Esto puede ser consecuencia del hecho mismo de haber tratado con un único caso, haciendo que tales categorías sean demasiado dependientes de los materiales empíricos trabajados, pero en general creo que el problema principal no está ahí, sino en la dificultad de establecer una conexión más sistemática entre una teoría de las constricciones domésticas y una teoría de la negociación. Pondré un ejemplo: no he conseguido analizar adecuadamente los diferentes procedimientos institucionales de negociación en la CE y en EEUU a la hora de determinar la inercia de las políticas domésticas. El enfoque de G.Tsebelis no es apropiado en este punto, puesto que la conclusión principal de Tsebelis es que la estabilidad o inercia depende del número de jugadores con veto, y aunque tanto en la CE como en EEUU hay un único jugador con veto, la inercia resultante es muy distinta. De ahí que sea necesario construir un modelo que especifique con mayor profundidad la importancia que tienen los diversos modos en los que actúan e intervienen los jugadores con veto.

Evidentemente, no puedo aspirar en el marco de esta tesis a resolver tales cuestiones. La aplicación a otros casos empíricos y la mejora y sistematización de una teoría sobre poder negociador y constricciones domésticas exigirán investigaciones ulteriores que por el momento sólo puedo dejar aquí apuntadas.

Confío en que las explicaciones anteriores hayan servido para sintetizar los resultados de la tesis, así como para juzgar mejor sus limitaciones y méritos. Para finalizar, ofrezco un esquema del argumento central de la tesis reducido a los puntos más básicos:

1. Dadas las preferencias mercantilistas de los países, las relaciones comerciales generan un Dilema del Prisionero repetido indefinidamente. El GATT es una institución que por

diversos motivos históricos ha servido con bastante éxito para inducir formas de cooperación condicional entre los estados. Pero el éxito del GATT se circunscribe a las negociaciones arancelarias, donde el criterio de la reciprocidad y los puntos focales son relativamente claros.

2. El GATT no es tan eficaz cuando hay que tratar con barreras no arancelarias que afectan a la organización doméstica de un sector productivo, como sucede con la agricultura. Ahora, dada la diversidad de intereses, no basta con un punto focal que resuelva el problema de las múltiples soluciones posibles de un Dilema del Prisionero repetido: se requiere una negociación sobre qué solución escoger.

3. El problema de las negociaciones agrícolas es que la CE y EEUU tenían preferencias opuestas: mientras la CE quería el mantenimiento del statu quo, EEUU buscaba la liberalización total del sector.

4. El resultado final de las negociaciones es asimétrico: beneficia más a la CE que a EEUU. Esta asimetría indica un desigual poder negociador de las partes.

4.1. El incentivo principal de las negociaciones es la posibilidad de un riesgo exógeno de ruptura. Esto hace que el determinante principal del poder negociador sea la actitud hacia el riesgo.

4.2. La actitud hacia el riesgo de actores colectivos como las instituciones depende de la psicología de la institución, así como de sus preferencias. Por psicología debe entenderse las reglas de toma de decisión.

4.3. Cuantas más dificultades pongan esas reglas a la desviación con respecto al statu quo, más inercia tiene una política, es decir, más resistencia al cambio.

4.4. La inercia política es poder negociador en cuanto que hace a los estados más propensos al riesgo. En cierto sentido, inmuniza a los estados frente a las amenazas de ruptura. Pero esto sólo es una ventaja si las preferencias consisten en el mantenimiento del statu quo. Si no son esas las preferencias, la inercia política es una desventaja.

5. La hipótesis anterior no es suficiente para explicar la evolución de las negociaciones agrícolas por cuanto no tiene en cuenta la manipulación y control de las constricciones domésticas.

5.1. Las constricciones domésticas se pueden utilizar para realizar compromisos creíbles basados en el mecanismo de eliminación de opciones. El compromiso se lleva a cabo mediante una 'inversión institucional' irreversible. La facilidad o

dificultad para desactivar el compromiso depende del tipo de incertidumbre que genera.

5.2. A los estados a veces les interesa imponerse a las constricciones domésticas. Cuando no lo consiguen, sufren debilidad de la voluntad. Hay varios tipos de compromiso que permiten superar esa debilidad: (i) reformas institucionales, (ii) manipulación del plano internacional, y (iii) manipulación de la visibilidad de las opciones.

## AGRADECIMIENTOS

*Con el paso del tiempo y la profesionalización de la vida académica, el capítulo de agradecimientos se ha hecho un lugar propio dentro de las publicaciones. Cada vez hay menos pudor en utilizar estas primeras páginas con los propósitos más variados. Algunos se sirven de ellas para destacar sus relaciones con prestigiosos profesores; otros prefieren narrar sus idas y venidas por los más variopintos centros universitarios; y aún están los que aprovechan para saldar deudas sentimentales con familiares, amigos, conocidos e incluso animales de compañía.*

*Espero que se me disculpe si aquí me limito a unos agradecimientos más bien sobrios. Por supuesto que muchas personas me han ayudado con sugerencias y críticas, pero no creo que la mejor manera de agradecerse lo sea con el dudoso honor de aparecer aquí. Quiero insistir, no obstante, en que esta tesis doctoral ha sido posible gracias a la beca que he recibido durante cuatro años del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March y, sobre todo, gracias a mi estancia en dicho centro. No puedo evitar la tentación de incluir un brevísimo comentario al respecto.*

*El Centro, según el diseño original de su primer Director, Víctor Pérez Díaz, con quien, por cierto, he tenido además la suerte de contar como director de esta tesis, es sin duda un lugar único dentro de la academia: además de los magníficos cursos y profesores que pasan por él, y además de una biblioteca y unos bibliotecarios y un personal administrativo fuera de serie, el ambiente de trabajo, discusión y crítica entre los estudiantes es un estímulo constante y en él he aprendido tanto como en los cursos y seminarios a los que he asistido. Con absoluta sinceridad he de reconocer que la mayor parte de lo que haya de valioso en esta tesis se lo debo en primer lugar al Centro y a las personas que están o han estado en él.*

*Por último, y a pesar de mis admoniciones iniciales, me gustaría hacer una excepción con el profesor Vincent Wright, pues su total escepticismo hacia mi investigación y su inestimable apoyo en todos los demás asuntos me han ayudado tanto que me resulta imposible no mencionarlo aquí.*

APENDICE 1.  
CRONOLOGIA DE LAS NEGOCIACIONES AGRICOLAS DE LA RONDA URUGUAY

Fecha	Acontecimientos de la Ronda Uruguay y del GATT	Acontecimientos que influyeron en la Ronda Uruguay
1986 Septiembre	15-20: Reunión ministerial en Punta del Este, Uruguay, en la que se inicia la Ronda Uruguay con una duración prevista de 4 años.	
1987 Enero	28: Se establecen los 14 grupos negociadores del GNM y se acuerdan los planes de negociación de estos grupos.	29-30: EEUU y la CE llegan a un acuerdo sobre la incorporación de España y Portugal a la CE. España se compromete a importar anualmente 2 millones de toneladas de maíz y 300.000 de sorgo.
1987 Abril	14: Primera reunión de balance del GNM en la que se solicita que las partes presenten propuestas concretas en los sectores más retrasados, como la agricultura.	
1987 Julio	6-7: Presentación de la primera propuesta negociadora de EEUU sobre agricultura.	
1987 Agosto		EEUU y la CE llegan a un acuerdo en la 'guerra de la pasta': la CE acepta reducir los subsidios a la exportación en un 27,5%.
1987 Octubre	26-27: Presentación de la primera propuesta negociadora de la CE sobre agricultura.	
1987 Diciembre	14: Se decide la celebración de una Revisión a Medio Plazo en Montreal en los primeros días de diciembre 1988.	16: La ASA pide al gobierno americano represalias contra la CE por su protección frente a las oleaginosas americanas.
1988 Febrero		11-13: El Consejo de Ministros de la CE aprueba el paquete de reformas de la PAC basado en los estabilizadores.

Fecha	Acontecimientos de la Ronda Uruguay y del GATT	Acontecimientos que influyeron en la Ronda Uruguay
1988 Abril	22: El Consejo del GATT, pese a la oposición francesa, decide crear un grupo especial sobre el régimen comunitario de oleaginosas. Pero la CE logra retrasar la constitución del grupo especial hasta junio 1989.	
1988 Mayo		8: Mitterand sale re-elegido y se acaba la co-habitación. El 12 de junio se celebran elecciones parlamentarias y gana el Partido Socialista.
1988 Junio		18-19: Reunión en Toronto del G-7. La CE y Japón consiguen que en el comunicado final la agricultura sea considerada como un sector excepcional y estratégico.
1988 Agosto		23: Reagan firma la <i>Omnibus Trade and Competitiveness Act</i> de 1988.
1988 Octubre	11-14: EEUU y la CE presentan en el GN5 sus propuestas para la Revisión a Medio Plazo.	
1988 Noviembre	14-15: EEUU concreta en el GN5 sus propuestas para la Revisión a Medio Plazo.	8: Bush gana las elecciones presidenciales de EEUU. El 20 de enero de 1989 inicia su mandato presidencial.
1988 Diciembre	5-9: La reunión ministerial de Montreal en la que se tenía que aprobar la Revisión a Medio Plazo fracasa: los países latinoamericanos del Grupo Cairns abandonan la mesa negociadora por la falta de acuerdo en agricultura y otros sectores. Se decide celebrar una segunda reunión en Ginebra en abril 1989.	

Fecha	Acontecimientos de la Ronda Uruguay y del GATT	Acontecimientos que influyeron en la Ronda Uruguay
1989 Enero		<p>*C. Yeutter pasa de USTR a Secretario de Agricultura y C.Hills es nombrada nueva USTR.</p> <p>*F.Andriessen pasa de Comisario Agrícola a Comisario de Asuntos Exteriores y R.MacSharry sustituye a Andriessen en agricultura.</p>
1989 Marzo	22: Dunkel presenta un texto de compromiso sobre los sectores en discordia para que pueda llegarse a un acuerdo en la Revisión a Medio Plazo.	
1989 Abril	5-8: Reunión en Ginebra en la que se concluye con éxito la Revisión a Medio Plazo. El texto final habla de 'reducciones sustantivas progresivas' de los subsidios frente a la eliminación que pretendía EEUU.	
1989 Mayo	La CE introduce la exigencia de una cláusula de re-equilibrio.	19: Reunión entre Anderson y Hills para evitar la imposición de represalias comerciales a la CE a causa del conflicto de las oleaginosas. El día 25 se publica la lista de países con prácticas desleales según la cláusula Super-301 y la CE queda fuera. Sólo se incluyen Japón, Brasil y la India.
1989 Junio	21-21: Reunión de las Partes Contratantes del GATT en la que se desbloquea la formación del grupo especial sobre oleaginosas. 27: Reunión del CNC en la que Dunkel propone un plan en tres fases para finalizar la Ronda Uruguay.	
1989 Octubre	25-26: Segunda propuesta negociadora de EEUU sobre agricultura.	
1989 Diciembre	19-20: Segunda propuesta negociadora de la CE sobre agricultura.	

Fecha	Acontecimientos de la Ronda Uruguay y del GATT	Acontecimientos que influyeron en la Ronda Uruguay
1990 Enero	25: Se da a conocer el resultado del grupo especial del GATT sobre oleaginosas en el que se condena el sistema de protección comunitaria.	
1990 Junio	15: La CE presenta sus propuestas sobre arancelización y re-equilibrio. 27: A. de Zeeuw, presidente del GNS, presenta su propuesta de mediación entre las posiciones agrícolas de la CE y EEUU.	10: Bush y Salinas anuncian el comienzo de negociaciones para llegar a un acuerdo de libre comercio (NAFTA).
1990 Julio	26-27: Reunión del CNC en la que se fija el calendario para lo que se creía la fase final de las negociaciones. 30: MacSharry anuncia su primera propuesta numérica en una reunión de ministros de agricultura de EEUU, Canadá, Australia, Japón y la CE.	
1990 Agosto		2: Irak invade Kuwait.
1990 Octubre	3: La Comisión de la CE aprueba la propuesta de MacSharry. 15: EEUU presenta su tercera propuesta negociadora sobre agricultura.	26: El Congreso de EEUU aprueba la <i>Food, Agricultural, Conservation and Trade Act of 1990</i> .
1990 Noviembre	6: El Consejo de Ministros de Agricultura de la CE llega a un acuerdo sobre el mandato negociador de la Comisión en agricultura. Se reduce sensiblemente la propuesta de liberalización de MacSharry.	
1990 Diciembre	3-7: Reunión ministerial en Bruselas en la que tenía que haberse concluido la Ronda. La reunión fracasa a causa de las divergencias entre EEUU y la CE en el capítulo agrícola.	2: Victoria de la CDU de Köhl en las primeras elecciones de la Alemania reunificada. 12: La CE aprueba un nuevo reglamento sobre oleaginosas como consecuencia del dictamen negativo del grupo especial del GATT.

Fecha	Acontecimientos de la Ronda Uruguay y del GATT	Acontecimientos que influyeron en la Ronda Uruguay
1991 Enero		16: La coalición de 28 países encabezada por EEUU inicia el ataque a Irak.
1991 Febrero	26: Reunión del CNC del GATT en la que se decide reiniciar las negociaciones interrumpidas por el fracaso de la reunión de Bruselas.	1: Se hace público el Documento de Reflexión de la Comisión de la CE en el que se discute la reforma en profundidad de la PAC.
1991 Marzo		6: Bush anuncia en el Congreso que la guerra del Golfo ha terminado. 12: E. Madigan sustituye a C. Yeutter como Secretario de Agricultura.
1991 Abril	25: Se reestructura la organización de la Ronda. Los 14 grupos negociadores del GNM se reducen a seis. Los únicos sobre sectores específicos son los de agricultura y textiles.	
1991 Mayo		23: El Congreso de EEUU aprueba la renovación de la <i>Fast-Tract Authority</i> al Presidente.
1991 Julio	15-17: Reunión del G-7 en Londres en la que la CE acepta oficialmente negociar compromisos específicos en las tres áreas de las negociaciones agrícolas: ayuda interna, acceso a mercados y subsidios a las exportaciones.	9: La Comisión aprueba los planes de MacSharry sobre reforma de la PAC.
1991 Noviembre	7: Reunión del CNC en el que se elabora un calendario para acabar la Ronda antes de finales de 1991. 9-10: Reunión al más alto nivel en La Haya entre Bush y Delors en la que EEUU suaviza su posición, sobre todo en los subsidios a las exportaciones.	

Fecha	Acontecimientos de la Ronda Uruguay y del GATT	Acontecimientos que influyeron en la Ronda Uruguay
1991 Diciembre	20: Tras múltiples reuniones infructuosas por llegar a un acuerdo, Dunkel hace público su borrador de Acta Final con el propósito de forzar el acuerdo. 23: Un Consejo Jumbo de la CE rechaza el borrador Dunkel de Acta Final por poner en cuestión los planes de reforma de la PAC.	9-10: Cumbre comunitaria de Maastricht.
1992 Enero	13: Reunión del CNC en el que se vuelve a reorganizar la Ronda. Se establece el 15 de abril de 1992 como nueva fecha de finalización de la Ronda.	
1992 Marzo	2-3: Consejo Jumbo en el que la CE aprueba su lista de concesiones en acceso a mercados. La lista se desvía claramente del borrador Dunkel.	
1992 Abril	22: Reunión en Washington entre Bush y Delors para desbloquear la Ronda Uruguay. Fracasan a causa de los desacuerdos en agricultura. 30: Se da a conocer el segundo dictamen negativo del grupo especial del GATT sobre la protección comunitaria de la soja.	
1992 Mayo		21: Se aprueba una reforma histórica de la PAC. Se recorta en un 29% el precio de los cereales y se introduce un sistema de apoyo directo a las rentas.
1992 Junio	9: C.Hills anuncia una lista de represalias arancelarias si la CE no modifica su régimen de protección de las oleaginosas.	
1992 Septiembre		20: El sí a Maastricht vence por un pequeño margen en el referendun francés.

Fecha	Acontecimientos de la Ronda Uruguay y del GATT	Acontecimientos que influyeron en la Ronda Uruguay
1992 Noviembre	<p>1-3: Reunión sin éxito en Chicago entre Madigan y MacSharry para tratar de llegar a un acuerdo sobre oleaginosas y evitar la guerra comercial.</p> <p>4-5: En la reunión de las Partes Contratantes del GATT, EEUU intenta que se apruebe la imposición de represalias arancelarias a la CE, pero no lo consigue. El día 5 anuncia unilateralmente represalias por valor de 300 millones de dolares.</p> <p>18-20: Reunión en Blair House, Washington, entre Madigan y MacSharry en la que se resuelve el conflicto de la soja y se llega a un acuerdo en el capítulo agrícola de la Ronda Uruguay. Con ello se evita la guerra comercial y se salvaguarda la nueva PAC. Francia rechaza el acuerdo y amenaza con recurrir al compromiso de Luxemburgo.</p>	3: B. Clinton gana las elecciones presidenciales de EEUU. El 20 de enero de 1993 inicia su mandato presidencial.
1992 Diciembre		17: Se firma el NAFTA y queda pendiente su ratificación doméstica.
1993 Enero		<p>1: Se inaugura el Mercado Unico de la CE.</p> <p>* M.Kantor nuevo USTR y M.Espy nuevo Secretario de Agricultura.</p> <p>*R.Steichen nuevo Comisario Agrícola y L.Brittan nuevo Comisario de Comercio Exterior.</p>
1993 Marzo		28: La coalición conservadora vence en la segunda vuelta de las elecciones parlamentarias francesas. Mitterrand nombra a E.Balladur Primer Ministro.
1993 Mayo		7: Balladur anuncia importantes ayudas económicas a los agricultores galos.
1993 Junio	9: El Consejo de Ministros de Agricultura aprueba el acuerdo sobre oleaginosas firmado en Blair House.	30: El Congreso de EEUU renueva la <i>Fast-Track Authority</i> al Presidente.

Fecha	Acontecimientos de la Ronda Uruguay y del GATT	Acontecimientos que influyeron en la Ronda Uruguay
1993 Julio	7-11: Reunión del G-7 en Tokyo en la que se llega a un acuerdo sobre el capítulo de acceso a mercados. Se aprueban importantes reducciones arancelarias.	
1993 Septiembre	20: Consejo Jumbo en el que Francia consigue que se apruebe un mandato negociador a L.Brittan para que revise y mejore el acuerdo de Blair House.	
1993 Octubre	13: Reunión en Bruselas entre Kantor y Brittan en la que Kantor acepta introducir modificaciones en el acuerdo de Blair House.	
1993 Noviembre		17: El Congreso de EEUU aprueba con 234 votos a favor y 200 en contra la ratificación del NAFTA.
1993 Diciembre	6: M.Espy y R.Steichen logran cerrar el capítulo agrícola de las negociaciones. 15: Se firma el Acta Final de la Ronda Uruguay.	15: Balladur gana una moción de confianza para, entre otras cosas, dar el visto bueno al Acta Final de la Ronda. Ese mismo día, Brittan consigue el visto bueno del Consejo de Ministros para firmar el Acta Final.
1994 Abril	15: Se clausura en Marraquech la Ronda Uruguay, adjuntándose al Acta Final las listas de concesiones aprobadas por los países.	

## APÉNDICE 2

### MEDIDAS GLOBALES DE AYUDA

Una de las principales diferencias entre las negociaciones comerciales arancelarias y las negociaciones sobre liberalización de la agricultura consiste en que los aranceles constituyen un único instrumento proteccionista, de forma que resulta relativamente sencillo intercambiar concesiones, mientras que las políticas agrícolas suelen ser heterogéneas y por tanto difíciles de comparar: de ahí que la expresión 'concesiones equivalentes' no tenga un significado claro en el terreno agrícola.

Esto no quiere decir que haya una forma 'natural\*' de negociar sobre aranceles, pues como he tratado de mostrar en el Cap.1/4, las fórmulas elegidas para medir las concesiones en el GATT han sido arbitrarias desde un punto de vista económico. A pesar de ello, la propia práctica negociadora pronto permitió el surgimiento de 'puntos focales' que facilitaban en gran medida la consecución de acuerdos. En cambio, la heterogeneidad de las políticas agrícolas ha hecho mucho más difícil la aparición de estos puntos focales.

En 1987 la OCDE propuso una fórmula que permitiera la comparación entre el grado de apoyo que proporcionan las diversas políticas agrícolas. Se trata del Equivalente de Subsidio al Productor (ESP) y se define como "el pago que sería necesario para compensar a los agricultores por la pérdida de ingresos resultante de la desaparición de una medida política dada."<sup>1</sup> Su función era la de servir de unidad de medida con la que calcular el nivel de ayuda que reciben los agricultores en los distintos países.

El ESP distingue los siguientes tipos de ayuda: (i) apoyo a los precios de mercado financiado por los consumidores -ayudas que alteran el precio que recibe el agricultor por su producción-, (ii) apoyo directo a las rentas financiado mediante los impuestos -ayudas que alteran el precio que recibe el agricultor y que no tiene por qué coincidir necesariamente con el precio de mercado-, (iii) apoyo indirecto a las rentas -medidas que reducen los costes pagados por los productores-, y (iv) otras clases de ayudas presupuestarias que se dirigen al sector en su conjunto

<sup>1</sup> OCDE, *National policies and agricultural trade* (OCDE: Paris, 1987), p. 100.

y cuyos efectos se manifiestan sólo en el largo plazo. Estos cuatro tipos de ayudas se combinan en la siguiente fórmula de ESP:

$$ESP = Q(P_D - P_M) + D - L + B$$

donde Q es la cantidad producida, P<sub>D</sub> el precio doméstico, P<sub>M</sub> el precio mundial, D los pagos directos vinculados a la producción, L la tasa de corresponsabilidad e impuestos que han de pagar los agricultores por producir, y B las ayudas a los medios de producción.

Evidentemente, el ESP no es la única manera posible de medir con un mismo rasero la cuantía de las ayudas. De hecho, los economistas han discutido largo y tendido sobre las ventajas e inconvenientes del ESP y han propuesto diversas alternativas<sup>2</sup>. No entraré aquí en esas discusiones salvo en la medida en que sean relevantes para las negociaciones del GATT.

Ya en las primeras propuestas agrícolas del año 1987 el ESP desempeñó un importante papel. EEUU solicitaba la utilización del ESP de la OCDE como referente con el que medir la eliminación de todos los subsidios y la CE sugería partir del ESP para elaborar una Medida Global de Ayuda (MGA) que se ajustara mejor a las negociaciones que el ESP. En concreto, la CE proponía eliminar del factor B de la fórmula las ayudas a los factores de producción que sólo se reflejan a largo plazo. Además, recalcó la conveniencia de introducir en la MGA un factor de corrección de las fluctuaciones monetarias internacionales.

Los documentos oficiales del GATT pronto comenzaron a referirse a una MGA genérica cuyos contenidos concretos deberían acordar las partes. Al menos hasta la reunión de Bruselas de diciembre de 1990, la CE basó toda su estrategia en el uso de una MGA. Mientras que los americanos decían que la reducción de la MGA debía completarse con compromisos independientes en el acceso de las importaciones y en el subsidio a las exportaciones, los europeos insistían en que sólo estaban dispuestos a reducir el nivel global de la MGA, y que como consecuencia de esa reducción tendría lugar una reducción de los subsidios a la exportación y de la protección en frontera. No es de extrañar entonces que la CE invirtiera más tiempo y esfuerzos en elaborar su propia MGA.

En 1989 la Comunidad presenta su propia MGA, la llamada Unidad de Medida de Apoyo o UMA. Un año después, el 15 de junio de 1990, la CE presenta en el GATT una propuesta muy

<sup>2</sup> Véase E.Reig, 'Hacia una valoración cuantitativa de las políticas agrícolas: la experiencia de la OCDE', *Información Comercial Española*, 700(1991), 61-70; ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics), *Proposed strategies for reducing agricultural protection in the GAIT Uruguay Round. A synthesis and assessment*, Discussion Paper 90-6, Project 6133.101, Canberra 1990, pp.13-16y Apéndice B; L.V.Barceló, *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española* (Madrid: Ministerio de Agricultura, 1991), pp.91-98. Un análisis más técnico se puede encontrar en N.E.Schwartz y S.Parker, 'Measuring Government Intervention in Agriculture for the GATT Negotiations', *American Journal of Agricultural Economics*, 70, 5 (1988), 1137-1145.

elaborada sobre las disciplinas de la UMA<sup>3</sup>. Se trata de una modificación del ESP en la que se introduce un precio mundial  $P_M$  constante y desaparecen ciertas políticas en el capítulo de ayudas a los factores de producción (la B de la fórmula). Aunque la CE propone al principio que  $P_M$  se corresponda con los precios de 1984, pronto cambia a la media de los años 1984/86 y finalmente, en 1990, conforme se alargan las negociaciones, se queda en la media de 1986/88. El fin de establecer un precio de referencia mundial es doble: por un lado, anular variaciones puramente aparentes en la MGA que se produzcan a causa de fluctuaciones monetarias a corto plazo y de variaciones en los precios y, por otro, tener un punto de partida estable con respecto al cual poder calcular el crédito que la CE reclamaba. Recuérdese que la Comunidad consideraba que las reducciones ya realizadas durante los años de las negociaciones debían descontarse de los compromisos finales sobre apoyo interno. Esto sólo era posible si había una referencia estable a la que acudir.

En cuanto a las políticas que se incluyen en las ayudas a los factores de producción, se mencionan las subvenciones a los medios de producción, las subvenciones a los créditos y los seguros de los cultivos. En cambio, quedan fuera programas de medio ambiente y conservación, programas de ayuda en casos de desastre, programas de jubilación anticipada, inversiones en planes de formación agraria, etc.<sup>4</sup>

Como ha señalado J.V.Barceó, el principal problema de la UMA se deriva de los casos en que haya una alta transmisión de los precios mundiales a los precios domésticos<sup>5</sup>. Si como consecuencia de una fuerte subida de  $P_M$  sube también  $P_D$ , entonces, al mantener constante en el cálculo  $P_M$ , la cuantía de la UMA aumentará a pesar de que no haya variado el grado real de protección. Se trata de un efecto exclusivamente aparente. Precisamente para evitar este efecto, la CE defendió con mucha energía un factor corrector en el plan de arancelización que aislara los precios domésticos de las fluctuaciones monetarias internacionales.

A partir de 1990 americanos y europeos se muestran bastante de acuerdo en las características técnicas de la MGA. De hecho, la propuesta americana se diferencia de la UMA en cuestiones de detalle, como el asunto de contabilizar los programas de limitación de la

Se trata del 'Proyecto de Acuerdo sobre la Interpretación y Aplicación de los Artículos XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio con respecto a la Ayuda a la Agricultura', reproducido en B/E90/3, pp.123-136.

<sup>4</sup> Una enumeración exhaustiva se encuentra en el Anexo 1 del documento citado en la nota anterior.

<sup>5</sup> Barceló, *Liberalization, ajuste y...*, p.95.

producción, mientras que acepta la fijación de un precio mundial de referencia<sup>6</sup>. Puesto que los americanos basan sus programas de limitación en la retirada de tierras, proponían que la Q de la fórmula se sustituyera por una  $Q_e$  que representa sólo el volumen de producción que se ha beneficiado de un programa de ayuda basado en retirada de tierras, de forma que el resto de la producción no se incluya dentro la MGA. La Comunidad, por su parte, al utilizar un sistema de cuotas para los lácteos, proponía un método diferente, puesto que todos los lácteos, incluso si se supera la cuota, se benefician del precio de intervención. La propuesta europea consiste en calcular la UMA de los productos sujetos a medidas de limitación mediante un 'precio sombra' (*shadow price*) inferior al precio doméstico<sup>7</sup>.

Las diferencias de fondo entre EEUU y la CE no estaban, por consiguiente, en la definición de la MGA, sino en cómo se debía aplicar la MGA. En primer lugar, y como ya he dicho, la CE trató hasta 1990 de basar toda su estrategia en una reducción global de la UMA, mientras que EEUU consideraba que la UMA sólo servía para las reducciones en apoyo interno, reducciones que debían complementarse con compromisos sobre acceso en frontera y subvenciones a la exportación. A partir de 1991, cuando la CE acepta realizar concesiones en cada una de estas tres áreas, la relevancia de la UMA en las negociaciones disminuye bastante. En segundo lugar, la CE pretendía que la reducción del apoyo interno se llevara a cabo mediante una reducción genérica de la MGA total o, en el peor de los casos, mediante una reducción en cada sector productivo, pero nunca producto-por-producto. Los americanos, por el contrario, no querían dar ese margen de flexibilidad a la Comunidad. En el Acta Final firmada en 1993, el compromiso de reducir la ayuda interna en un 20% se aplica a la MGA total, es decir, al nivel máximo de agregación<sup>8</sup>.

En tercer lugar, y tal vez éste fuera el principal motivo de discordia, tanto EEUU como el propio Dunkel intentaron que los pagos directos de la nueva PAC (y por ende los pagos compensatorios americanos) se incluyeran en la cuenta de la MGA. Pero la oposición europea en este punto fue especialmente fuerte, pues la nueva PAC no podía sobrevivir si se hubiera tenido que recortar en un 20% la cuantía de los pagos directos. Al final, el Art.6 del capítulo agrícola del Acta Final definió de tal modo los pagos directos exentos de reducción que tanto la nueva PAC como los pagos compensatorios americanos quedaban a salvo.

<sup>6</sup> Un análisis comparado de la UMA europea y la versión americana del ESP aparece en H.E.O'Connor, A.J.Rayner, K.A.Ingersent & R.C.Hine, 'Aggregate Measures of Support in the Uruguay Round: Application to the EC Cereals Sector', *Oxford Agrarian Studies*, Vol. 19, No. 2 (1991), 91-103.

<sup>7</sup> Véase el párrafo 5 del Art.3 del documento citado en la nota 3.

<sup>K</sup> Así se dice en la Parte IV, Art.6/3, MTN/FA II-A1A-3, p.7.

Resueltas estas diferencias, la MGA finalmente aprobada, según queda descrita en el Anexo 3 del capítulo agrícola del Acta Final, apenas varía con respecto a lo discutido en 1990. El  $P_M$  de referencia sigue siendo la media de los años 86-88. Los tres componentes positivos de la fórmula son:

-apoyo al precio de mercado: se calculará mediante el producto entre la diferencia de los precios mundial y doméstico y la cantidad de producción que se beneficia del precio administrado (se sigue por tanto el criterio técnico propuesto en 1990 por EEUU);

-pagos directos no excluidos: se calcularán o bien mediante la diferencia entre el precio doméstico de referencia y el precio efectivamente recibido por el agricultor, multiplicado por el volumen de producción que se beneficia del precio administrado, o bien mediante la partida presupuestaria dedicada al efecto;

-otras políticas de apoyo: subsidios a los medios de producción, que se calcularán mediante las partidas presupuestarias cuando sea posible, y cuando no, mediante la diferencia entre el precio del producto subsidiado y el precio de un producto similar que no reciba tal subsidio, multiplicado por la cantidad del producto que se beneficia del subsidio.

La importancia que al principio de la Ronda Uruguay se atribuyó a la elaboración de una MGA fue diluyéndose poco a poco a medida que evolucionaban las negociaciones. En la propuesta de 1987 la CE fiaba toda la liberalización a un recorte en la MGA. En 1993 la MGA se utilizó solamente para reducir un 20% el apoyo interno y además no cubría los pagos directos sobre los que descansa la nueva PAC.

APENDICE 3.  
PRINCIPALES RESPONSABLES POLITICOS DE LAS NEGOCIACIONES AGRICOLAS.

COMUNIDAD EUROPEA						ESTADOS UNIDOS			
Presidencia Comunidad	Presidente Comisión	Comisario Exteriores	Comisario Agrícola	Ministro Agric. Fran.	Ministro Agric. Alein.	Presidente	USTR	Secretario Agricultura	
1986	Holanda	Jaques Delors	William De Clerq	Frans Andriessen	François Guillaume	Ignaz Kiechle	Ronald Reagan	Clayton Yeutter	Richard Lyng
	Gran Bretaña								
	Bélgica								
	Dinamarca								
1987	Bélgica	Frans Andriessen	Frans Andriessen	Louis Mernez	Louis Mernez	George Bush	Carla Hills	Clayton Yeutter	
	Dinamarca								
1988	Alemania	Frans Andriessen	Ray MacSharry	Louis Mernez	Louis Mernez	George Bush	Carla Hills	Clayton Yeutter	
	Grecia								
1989	España	Frans Andriessen	Ray MacSharry	Louis Mernez	Louis Mernez	George Bush	Carla Hills	Clayton Yeutter	
	Francia								
	Irlanda								
	Italia								
1990	Luxemburgo	Frans Andriessen	Ray MacSharry	Louis Mernez	Louis Mernez	George Bush	Carla Hills	Clayton Yeutter	
	Holanda								
	Portugal								
1991	Gran Bretaña	Frans Andriessen	Ray MacSharry	Louis Mernez	Louis Mernez	George Bush	Carla Hills	Clayton Yeutter	
	Dinamarca								
1992	Bélgica	Frans Andriessen	Ray MacSharry	Louis Mernez	Louis Mernez	George Bush	Carla Hills	Clayton Yeutter	
	Grecia								
1993	Dinamarca	Frans Andriessen	Ray MacSharry	Louis Mernez	Louis Mernez	George Bush	Carla Hills	Clayton Yeutter	
	Alemania								
1994	Gran Bretaña	Frans Andriessen	Ray MacSharry	Louis Mernez	Louis Mernez	George Bush	Carla Hills	Clayton Yeutter	
	Alemania								

## BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes primarias.
  - 1.1. Publicaciones periódicas consultadas.
    - 1.1.1. Prensa.
    - 1.1.2. Publicaciones oficiales.
    - 1.1.3. Otras.
  - 1.2. Principales documentos consultados del GATT y la Ronda Uruguay.
    - 1.2.1. Documentos de la Ronda Uruguay.
    - 1.2.2. Documentos sobre el conflicto de las oleaginosas.
    - 1.2.3. Documentos sobre la reforma de la PAC.
    - 1.2.4. Documentos del GATT.
2. Fuentes secundarias.

### *1. Fuentes primarias.*

#### *1.1. Publicaciones periódicas consultadas.* (se indican los años consultados)

##### *1.1.1. Prensa.*

*Financial Times.* Años 1986-1994. Publicación diaria. *The Economist.* Años 1986-1994. Publicación semanal. *Agra Europe.* Años 1986-1994. Publicación semanal.

##### *1.1.2. Publicaciones oficiales.*

##### GATT

*Basic Instruments and Selected Documents.* Anual.  
*GATT Activities.* Anual. Años 1986-1994.  
*GATT Focus. Newsletter.* Mensual o bimensual. Años 1986-1994.  
*News of the Uruguay Round.* Periodicidad irregular. Años 1986-1994.

##### CE

*Bulletin of the European Communities* (Comisión). Anual. 1985-1993.  
*Situación de la Agricultura en la Comunidad* (Comisión). Anual. 1987-1992.

##### EEUU

*International Agriculture and Trade Reports. Europe* (USDA). Anual. 1988-1993.

##### *1.1.3. Otras.*

*Boletín Económico del ICE.* Semanal. 1986-1993.  
*Boletín de Información Extranjera* (Ministerio de Agricultura). Bimensual. 1987-1990

<sup>1</sup> Además de los documentos del GATT que reproduce, incluye los resúmenes oficiales de los Consejos de Ministros de Agricultura de la CE, así como múltiples documentos sobre la PAC.

1.2. Principales documentos consultados en el análisis de las negociaciones agrícolas.  
(ordenados cronológicamente)

7.2.7. Documentos de la Ronda Uruguay.

Declaración del Consejo de Ministros de la CE sobre la Ronda Uruguay, *Bull. EC*. 3-1985, 58-59.  
Comité Económico y Social de la CE, *GATT. Towards a new Round*. Luxemburgo: CE, 1986.  
Declaración ministerial sobre la Ronda Uruguay, 20 septiembre 1986, *BISD*, 33, 19-29.  
Decisiones de 28 de enero de 1987 en la Ronda Uruguay, *BfSD*, 33, 32-51.  
Primera propuesta agrícola de EEUU (1987): MTN.GNG/NG5/W/14.  
Primera propuesta agrícola de la CE (1987): MTN.GNG/NG5AV/2Ü.  
Capítulo agrícola de la reunión ministerial de Montreal (1988) para aprobar la Revisión a Medio Plazo: MTN.GNG/16.  
Declaración ministerial de la reunión de Montreal (1988): MTN.TNC/7 (Min). Acuerdo agrícola de la Revisión a Medio Plazo (1989): MTN.TNC/9. Texto de la Revisión a Medio Plazo (1989): MTN.TNC/11. Segunda propuesta agrícola de EEUU (1989): MTN.GNG/NG5/W/118. Comisión de la CE (1989), *GATT. Global negotiation proposal in agriculture*. Segunda propuesta agrícola de la CE (1989): MTN.GNG/NG5/W/145 Documentos de trabajo de la CE, 'Arancelización y Reequilibrio' y 'Proyecto de Acuerdo sobre Interpretación y Aplicación de los artículos XVI y XXIII del GATT con respecto a la agricultura', en *BIE* 90/3, 113-136. Documento de Zeeuw (1990): MTN.GNG/NG5/W/170.  
Propuesta agrícola de EEUU para la reunión de Bruselas (1990): en *BIE* 90/4-6, 263-276.  
Propuesta original de MacSharry para la reunión de Bruselas (1990): *AE* 21 sept. 1990. Propuesta de la CE para la reunión de Bruselas (1990): *BIE* 90/4-6, 241-257. Apéndices A y B del Documento de la Secretaría del GATT en el que se resume las posiciones negociadoras de las partes en agricultura: MTN.TNC/W/35. Borrador de Acuerdo de Hellstrom (1990): *AE* 1 diciembre 1990. Comunicado de la reunión entre Bush y Delors sobre la Ronda Uruguay (1991): *European Documents*, 1745, 13 noviembre 1991. Capítulo agrícola del Borrador Dunkel del Acta Final (1991): MTN.TNC/W/FA (Sección L). La versión modificada de 1992 se resume en *NUR* 55, 3 diciembre 1992. Lista provisional de concesiones agrícolas de la CE (1992): *AE* 6 marzo 1992 y 10 marzo 1992 (reproducción parcial). Declaración conjunta EEUU-CE sobre el acuerdo de Blair House (1992): *GATT Focus* 95, nov.-dec. 1992, p.2. Versión europea del acuerdo de Blair House (1992): Comisión de la CE, *Agriculture in the GATT negotiations and the reform of the CAP*, SEC(92)2267 final. Versión americana del acuerdo de Blair House (1992): USDA, *International Agriculture and Trade Reports. Europe.*, RS-93-5, Washington 1993, 45-51.  
Memorandum francés sobre Blair House (1993): *AE* 1560, 17 septiembre 1993. Acuerdo sobre modificación de Blair House entre la CE y EEUU (1993): *AE* 10 die. 1993. Capítulo agrícola del Acta Final de la Ronda Uruguay: MTN/FA II-A1A-3.

7.2.2. Documentos sobre el conflicto de las oleaginosas.

Primer dictamen del grupo especial: L/6627, *BISD*, Supplements 37, 1991, 93-146.  
Segundo dictamen del grupo especial: DS28/R, *BISD*, 39th Supplement, 91-127.

Primera lista de represalias de EEUU contra la CE: *AE* 12 junio 1992.  
Segunda lista de represalias de EEUU contra la CE: *AE* 6 noviembre 1992.  
Principales reglamentos comunitarios:

133/66  
1614/79  
3766/91  
1765/92  
1766/92

### 1.2.3. Documentos sobre la reforma de la PAC.

Comisión de la CE (1985), *Perspectives for the Common Agricultural Policy*. Newflash, Green Europe, julio 1985.  
Texto de la reforma de los estabilizadores (1988): *BIE* 88/1, 11-35. Comisión de la CE (1991), *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*, COM(91)100 final.  
Comisión de la CE (1991), *Desarrollo y Futuro de la Política Agrícola*, COM(91)258. Comité Económico y Social (1991), *Dictamen de Iniciativa sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo "Evolución y Futuro de la PAC"*, CES 1387/91. Reglamentos del 30 de junio de 1992 sobre reforma de la PAC. Incluidos íntegramente en Ministerio de Agricultura. *La nueva Política Agrícola Común*. Madrid: Ministerio de Agricultura, 1992.  
Comisión de la CE, *Agriculture in the GATT negotiations and the reform of the CAP* SEC(92)2267.

### 1.2.4. Documentos del GATT.

Texto de la ITO: *BISD*, Vol.1, 1955 2ª, 75-84.  
Texto del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio: *BISD*, Vol.IV, 1969.  
GATT. Tariff negotiations procedures: *BISD*, Vol.1, 1952, 104-105.  
GATT. Excepción agrícola concedida a EEUU (1955): *BISD*, 3rd Supplement, 1955, 32-38.  
GATT. 'Rules and Procedures for the Tariff Conference Commencing in Geneva on 18 January 1956\*'. *BISD*, 4th Supplement, 1955.  
GATT. Informe del Grupo de Trabajo sobre creación de la CE (1957): L/778, *BISD* 6th Supplement, 68-109.  
GATT. *Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Tokyo. Informe del Director General del GATT*. Ginebra: GATT, 1979.  
GATT. *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Supplementary Report by the Director-General of GAIT*, Ginebra: GATT, 1980.  
GATT. *Textos de los Acuerdos de la Ronda Tokyo*. Ginebra: GATT, 1986.  
GATT. Texto del Programa del GATT aprobado en la reunión ministerial de 1982: *BISD*, 29th Supplement, 1983, 9-23.  
GATT. Documento sobre agricultura del Programa del GATT: *BISD*, 31th Supplement, 1985.

## 2. Fuentes secundarias.

AA.VV. *Trade Policies for a Better Future. The 'Leutwiler Report', the GATT and the Uruguay Round*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987.  
ABARE. *U.S. Grain Policies and the World Market*. Canberra: ABARE, 1989. ABARE. 'Proposed strategies for reducing agricultural protection in the GATT Uruguay Round. A synthesis and assesment'. *Discussion Paper* 90-6, Canberra 1990.

- Ackrill, R.W., Ingersent, A.J., Hiñe, R.C. 'Reform of the Common Agricultural Policy and Budgetary Expenditures: the Cereals Sector'. *Discussion Paper 93/3*, University of Nottingham, 1993. Agra Europe. *Effects of CAP Reform and GATT Agreement on World Agricultural Markets*. Agra Europe Special Report 61, 1991.
- Agra Europe. *The GATT Uruguay Round Agreement*. Suplemento especial, diciembre 1993. Allen, K. (ed.) *Agricultural Policies in a New Decade*. Washington: Resources for the Future, 1990.
- Anderson, K. 'US-EC Farm Trade Confrontation: An Outsider's View'. *Discussion Paper 849*, 1993, Center for Economic Policy Research. Anderson, K. 'Multilateral Trade Negotiations, European Integration, and Farm Policy Reform'. *Economic Policy*, 18, 1994, 14-52.
- Avery, W.P. (ed.) *World Agriculture and the GATT*. Boulder: Lynne Rienner, 1993. Axelrod, R. *La evolución de la cooperación*, Madrid: Alianza, 1986, ed.orig.1984. Baldwin, R.E. 'Multilateral liberalization'. En J.M.Finger y A.Olechowski (eds.), 37-44. Baldwin, R.E., Hamilton, C.B., Sapir, A. (eds.) *issues in US-EC Trade Relations*. Chicago: Chicago University Press, 1988. Barceló, L.V. *Liberalization, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. Madrid: Ministerio de Agricultura, 1991. Barceló, L.V., García Aivárez-Coque, J.M. *El futuro de la política agrícola común y la economía española*. Madrid: Mundi-Prensa, 1987. Binmore, K., Rubinstein, A., Wolinsky, A. 'The Nash bargaining solution in economic modelling'. *Rand Journal of Economics*, 17, 2, 1986, 176-188.
- Binmore, K., Dasgupta, P. (eds.) *The Economics of Bargaining*. Oxford: Blackwell, 1987.
- Binmore, K., Dasgupta, P. 'Nash Bargaining Theory: An Introduction'. En K.Binmore y P.Dasgupta (eds.), 1-26. Bonet, A. 'La Ronda Uruguay en la encrucijada'. *Boletín Económico del ICE*, 2310, 20-26 enero 1992, 195-196. Bonet, A. 'Situación del conflicto comercial entre la CEE y EE.UU. como consecuencia del "panel de la soja"'. *Boletín Económico del ICE*, 2335, 27 julio-30 agosto 1992. Bonet, A. 'La Ronda Uruguay del GATT: situación actual y perspectivas de conclusión'. *Boletín Económico del ICE*, 2344, 2-8 noviembre 1992, 3364-3369. Bonet, A. 'La amenaza de Estados Unidos de aplicar represalias comerciales a la Comunidad Europea: ¿Un riesgo calculado?'. *Boletín Económico del ICE* 2347, 23-29 noviembre 1992, 3619-3622.
- Bonnen, J.T., Browne, W.P. 'Why is agriculture so difficult to reform?'. En C.S.Kramer (ed.), 7-33.
- Breen, J.M. *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*. Agriculture. Deventer: Kluwer, 1993. Brewster, J.M. 'The role of rural beliefs and values in agricultural policy'. En R.J.Hildreth (ed.), *Readings in Agricultural Policy*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1968, 121-131.
- Carmichael, W.B. 'National interest and international trade negotiations'. *The World Economy*, 9, 4, 1986, 341-357. Cióos, J. 'The CAP after the GATT Agreement'. Ponencia presentada en *The 13th Annual European Agricultural Conference*, Londres, 23-24 febrero 1994.
- Club de Bruxelles. *The Future of European Agriculture*, 2 vols. Bruselas: Club de Bruxelles, 1991.
- Cochrane, W.W., FordRunge, C. *Reforming Farm Policy*. Ames: Iowa State University Press, 1992.
- Conybeare, J.A.C. *Trade wars*. New York: Columbia University Press, 1987. Cowhey, P.P. 'Domestic institutions and the credibility of international commitments: Japan and the United States'. *International Organization*, 47, 2, 1993, 299-326.
- Crawford, V.P. 'A theory of disagreement in bargaining'. *Econometrica*, 50, 3, 1982, 607-637.
- Cresson, E. 'French Attitude to a New GATT Round'. *The World Economy*, 8, 3, 1985.

Dam, K.W. *The GATT. Law and International Economic Organization*. Chicago: Chicago University Press, 1970. Davidson, D. 'How is weakness of will possible?' En D.Davidson, *Essays on Actions and Events*. Oxford: Clarendon Press, 1980, 21-42. De Rosa, D.A. 'Concluding the Uruguay Round: The Dunkel Draft Agreement on Agriculture'. *The World Economy*, 15, 6, 1992, 755-760.

Destler, I.M. 'United States Trade Policymaking in the Uruguay Round'. En H.Nau (ed.), 191-207. Destler, I.M. *American Trade Politics*. New York: Institute for International Economics, 1992 2<sup>a</sup>.

Diez Patier, E. 'El proceso comunitario de toma de decisiones en el sector agrícola'. *CISS. Noticias/CEE*, V, 48, 1989, 101-110. Drake, W.J., Nicolai'dis, K. 'Ideas, Interests, and Institutionalization: "Trade in Services" and the Uruguay Round'. *International Organization*, 46, 1, 1992, 37-100. Dolzer, R. 'The Philosophy of the Declaration of Punta del Este'. En Oppermann, T., y Molsberger, J. (eds.), *A New GATT for the Nineties and Europe 1992*, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, 33-53. Ellsberg, D. 'The theory and practice of blackmail'. En O.R.Young (ed.), *Bargaining. Formal Theories of Negotiation*. Urbana: University of Illinois Press, 1975, 343-363. Elster, J. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984 2<sup>a</sup>. Elster, J. (ed.) *The Multiple Self*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Elster, J. 'Introduction'. En J.Elster (ed.), 1-34. Elster, J. 'Weakness of Will and the Free Rider Problem'. *Economics and Philosophy*, I, 2, 1985, 231-265.

Elster, J. *Solomonic Judgements*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. Elster, J. *The Cement of Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. Elster, J., Slagstad, R. (eds.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. Evans, J.W., *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?* Cambridge: Cambridge University Press, 1971. Evans, P.B., Jacobson, H.K., Putnam, R.D. (eds.) *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993. FAO. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. 1993*. Roma: FAO, 1993. Fearn, A. 'The annual price review. A framework for the CAP decision-making', *Discussion Paper* 2/88, Department of Agricultural Economics, University of Newcastle, 1988. Fernandez Navarrete, D. 'El modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EEUU. Principales características'. *Estudios Económicos*, 1987/4, 216-232. Finger, J.M., Olechowski, A. (eds.) *The Uruguay Round. A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*. Washington: The World Bank, 1987. Finlayson, J.A., Zacher.M.W. 'The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions'. En S.Krasner(ed.), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. Ford Runge, G. 'The assault on agricultural protectionism'. *Foreign Affairs*, 1988, 133-150. Ford Runge, G., von Witzke, H., Thompson, S.J. 'International Agricultural and Trade Policy: A Political Economical Coordination Game', en H.von Witzke, G.Ford Runge, y B.Job (eds.), *Policy Coordination in World Agriculture*. Kiel: Wissenschaftsverlag, 1989, 89-116. Freeman, H.R., 'Side payments versus security cards: domestic bargaining tactics in international economic negotiations'. *International Organization*, 47, 3, 1993, 387-410. Friedeberg, A.S. 'Solved or Shelved? The oilseeds trade conflict in focus'. Trabajo presentado en el Congreso 'Soybeans in Canada -Beyond 100 years', Toronto, 28-30 marzo 1993. García Álvarez-Coque, J.M. (ed.) *Análisis Institucional de las Políticas Agrarias*. Madrid: Ministerio de Agricultura, 1991. García Azcárate, T. 'Las difíciles relaciones comerciales agrarias entre USA y la CE'. *Boletín Económico del ICE*, 2058, 10-16 noviembre 1986, 3743-6.

Gardner, B. 'Political realities of the EEC Commission's 1985 CAP reform initiative'. En *Perspectives for the Common Agricultural Policy. Papers presented at a seminar on the EEC Commission's Green Paper*, Agra Europe Special Report 28, 1985. Gardner, B. 'CAP Reform: Is it Working?' Ponencia presentada en *The 13th Annual European Agricultural Outlook Conference*, Londres 23-24 febrero 1994. Gardner, B.L. 'The United States' en F.H.Sanderson (ed.), 19-63. GATT, *Trade Policy Review. The European Communities*, 2 vols. Ginebra: GATT, 1991. Gil del Real, F., Arroyo, J.A. *Política Agrícola Común. Mecanismos aplicables en los intercambios*. Madrid: Banco Exterior de España, 1988. Golt, S. *The GATT Negotiations 1986-1990: Origins, Issues & Prospects*. Londres: British North American Committee, 1989. González-Alemán, H. 'El funcionamiento institucional de la PAC'. *Boletín Económico del ICE*, 2087, 1-7 junio 1987, 2035-2041. Gouldner, A. 'The norm of reciprocity: a preliminary statement'. En S.W.Schmidt y otros (eds.), *Friends, Followers, and Factions. A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press, 1977. Grey, R. deC. *Concepts of Trade Diplomacy and Trade in Services*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990. Guerrieri, P., Padoan, P.C. 'Integration, Co-operation and Adjustment Policies'. En P.Guerrieri y P.C.Padoan (eds.), *The Political Economy of European Integration*. Savage: Barnes and Noble, 1989, 1-30. Güth, W. 'Game theory's basic question: who is a player?' *Journal of Theoretical Politics*, 3, 4, 1991, 403-435. Harrison, G.W., Rutstrom, E.E., Wigle, R. 'Costs of Agricultural Trade Wars'. En A.B.Stoeckel, D.Vincent y S.Cuthbertson (eds.) *Macroeconomic Consequences of Farm Support Policies*. Durham: Duke University Press, 1989, 330-367. Harsanyi, J. *Rational behavior and bargaining equilibrium in games and social situations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977. Hathaway, D.E. *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*. Washington: Institute for International Economics, 1987. Hayek, F.A. *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. London: Routledge, 1978. Hayes, D., Schmitz, A. 'The Price and Welfare Implications of Current Conflicts between the Agriculture Policies of the United States and the European Community'. En R.E.Baldwin, C.B.Hamilton y A.Sapir (eds.), 67-99. Hayward, J. 'Institutional Inertia and Political Impetus in France and Britain'. *European Journal of Political Research*, 4, 1976, 341-359. Hendriks, G. *Germany and European Integration. The Common Agricultural Policy: an Area of Conflict*. New York: Berg, 1991. Hicks, J.R. *Theory of Wages*. London: Macmillan, 1964<sup>a</sup>. Higgot, R.A., Cooper, A.F. 'Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of trade negotiations'. *International Organization*, 44, 4, 1990, 589-632. Hillman, J.S. 'The US Perspective'. En K.A.Ingersent, A.J.Rayner y R.C.Hine (eds.), 26-54. Hoffman, S. 'Domestic Politics and Interdependence'. En OECD, *From Marshall Plan to Global Interdependence*. Paris: OECD, 1978, 181-201. Holmes, S. 'Precommitment and the paradox of democracy'. En J.Elster y R.Slagstad (eds.), 195-240. Hudec, R.E. 'Legal Issues in US-EC Trade Policy: GATT Litigation 1960-1985'. En R.Baldwin, C.Hamilton y A.Sapir (eds.), 17-64. Hudec, R.E. *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. Salem: Butterworth, 1990.

lida, K. 'When and how do domestic constraints matter? Two-level games with uncertainty'. *Journal of Conflict Resolution*, 37, 3, 193. 403-426. Ikenberry, G.J. 'Conclusion: an institutionalist approach to American foreign policy'. *International Organization*, 42, 1, 1988, 219-243. Ingersent, K.A., Rayner, A.J., Hiñe, R.C. (eds.) *Agriculture in the Uruguay Round*. New York: St.Martin's Press, 1994. Ingersent, K.A., Rayner, A.J., Hiñe, R.C. 'Agriculture in the Uruguay Round: an Assessment'. En K.A.Ingersent, A.J.Rayner y R.C.Hine (eds.), 260-290. Jackson, J.H. *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge: MIT Press, 1989.

Jackson, J.H. *Restructuring the GATT System*. Londres: Royal Institutional of Social Affairs, 1990. Josling, T. 'Agricultural Trade Issues in Transatlantic Trade Relations'. *The World Economy*, 16, 6, 1993, 553-573. Kahler, M. 'External influence, conditionality, and the politics of adjustment'. En S.Haggard y R.R.Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992, 89-136.

Katzenstein, P. (ed.) *Between Power and Plenty*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1978. Kennedy, J.V., Visser, J. 'An introduction to U.S. agricultural programs'. En K.Alien (ed.), 27-46. Kerremans, B., Idenburg, P.J. The interaction between the Dutch, Belgian and European Community decision-making bodies concerning the GATT Uruguay Round'. Paper presentado en el ECPR Workshop on National Political Systems and the European Community, Essex, 22-28 marzo 1990. Klein, D.B., O'Flaherty, B. 'A game-theoretic rendering of promises and threats'. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 21, 3, 1993, 295-314. Knopf, J.W. 'Beyond two-level games: domestic-international interaction in the intermediate-range nuclear forces negotiations'. *International Organization*, 47, 4, 1993, 599-628. Koester, U., Tangermann, S. 'The European Community'. En F.H.Sanderson (ed.), *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*, 64-111. Kramer, C.S. (ed.) *The political economy of U.S. agriculture*. Washington: Resources for the Future, 1989. Krasner, S.D. 'United States and Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness'. En P.Katzenstein (ed.), 51-87. Kreps, D. *A Course in Microeconomic Theory*. Princeton: Princeton University Press, 1990. Lacharrière, G. 'The Settlement of Disputes Between Contracting Parties to the General Agreement'. En AA.VV., *Trade Policies for a Better Future. The 'Leutwiler Report', the GATT and the Uruguay Round*, 119-135. Laird, S., Yeats, A. 'Tariff-cutting formulas -and complications'. En J.M.Finger y A.Olechowski (eds.), *The Uruguay Round. A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, 89-100.

Lake, D.A. *Power, Protection and Free Trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1988. Legras, G. 'L'Uruguay Round et la reforme de la PAC'. *PolitiqueEtrangère*, 58, 2, 1993, 325-331. Lehman, H.P., McCoy, J.L. The dynamics of two-level bargaining games. The 1988 Brazilian Debt Negotiation'. *World Politics*, 44, 4, 1992, 600-644. Libby, R.T. *Protecting Markets. U.S. Policy and the World Grain Trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1992. Low, P. The GATT System in Transition: the Relevance of Traditional' Issues, *Ensaos 1*, Pontificia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1990. Low, P. *Trading Free. The GATT and US Trade Policy*. New York: The Twentieth Century Fund Press, 1993.

Madison, J., Hamilton, A., Jay, J. *The Federalist Papers*. Londres: Penguin, 1987. Mann, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results'. En M.Mann, *States, war and capitalism*. Oxford: Blackwell, 1988, 1-32.

- Mann, M. *The Sources of Social Power*, Vol.11. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Martin, L.L., Sikkink, K. 'U.S. Policy and Human Rights in Argentina and Guatemala, 1973-1980'. En P.B.Evans, H.K.Jacobson y R.D.Putnam (eds.), 330-362. Mayer, F.W. 'Managing domestic differences in international negotiations: the strategic use of internal side-payments'. *International Organization*, 46, 4, 1992, 793-818.
- McMillan, J. *Game Theory in International Economics*. Suiza: Harwood Academic Publishers, 1986.
- McMillan, J. 'A Game-Theoretic View of International Trade Negotiations: Implications for the Developing Countries'. En J.Whalley (ed.), *Developing Countries and the Global Trading System*, Vol.1. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989.
- McMillan, J. *Games, Strategies and Managers*. New York: Oxford University Press, 1992.
- Michelman, H.J., Stabler, J.C., Storey, G.G. (eds.) *The Political Economy of Agricultural Trade and Policy*, Boulder: Westview Press, 1990. Milán Díaz, R. 'Las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay del GATT'. *Boletín Económico del ICE*, 2273, 25-31 marzo 1991, 983-992. Moe, T. 'Political institutions: the neglected side of the story'. *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, 1990, 213-253. Montañi i Mora, M. 'The US/EC agricultural export subsidies dispute: a gatt perspective'. *Quaderns de treball 9, Institut Universitari d'Estudis Europeus*, 1993. Moravcsik, A. 'Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining'. En P.B.Evans, H.K. Jacobson, y R.D.Putnam, (eds.), 3-42. Murphy, A. *The European Community and the International Trading System*. Bruselas: Center for European Policy Studies, 1990 (CEPS Paper 48).
- Nash, J. 'The bargaining problem'. *Econometrica*, 18, 2, 1950, 155-162. Nash, J. 'Two-person cooperative games'. *Econometrica*, 21, 1, 1953, 128-140. Nau, H. (ed.) *Domestic Trade Politics and the Uruguay Round*. New York: Columbia University Press, 1989. Nordlinger, E. *On the autonomy of the democratic state*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1981.
- Nugent, N. *The Government and Politics of the European Community*. Londres: McMillan, 1989.
- OCDE. *Problems of Agricultural Trade*. París: OCDE, 1982. OCDE. *National Policies and Agricultural Trade*. París: OCDE, 1987. O'Connor, H.E., Rayner, A.J., Ingersent, K.A., Hiñe, R.C. 'Aggregate Measures of Support in the Uruguay Round: Application to the EC Cereals Sector'. *Oxford Agrarian Studies*, 19, 2, 1991, 91-103. Odell, J., Matzinger, M. 'European Community Enlargement and the United States'. En R.S.Walters (ed.), *Talking Trade. U.S. Policy in International Perspective*, Boulder: Westview Press, 1993, 135-158. Odell, J. 'International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987'. En P.Evans, H.K.Jacobson y R.D.Putnam (eds.), 233-264. Olson, M. *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona: Ariel, 1986, ed.orig.1982. Ortuzar, L. 'El Compromiso de Luxemburgo: desde su orgien hasta el Acta Única Europea,' I y II, *Boletín Económico del ICE* 2195, 7-27 agosto 1989, 3205-3238 y 2196, 28 agosto 3 septiembre, 3321-3328.
- Osborne, M.J., Rubinstein, A. *Bargaining and Markets*. San Diego: Academic Press, 1990. Oxley, A. *The Challenge of Free Trade*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1990. Paarlberg, R. 'Why Agriculture Blocked the Uruguay Round: Evolving Strategies in a Two-Level Game'. En W.P.Avery (ed.), 33-54.
- Patterson, G. *Discrimination in International Trade. The Policy Issues 1945-1965*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

- Patterson, L. A. 'A Three-Level Game Approach to Understanding Agricultural Policy Reform in The European Community', presentado en el International Political Science Association World Congress XVI, Berlin 21-25 agosto 1994. Pérez Ribes, M. 'El marco legal de la política comercial de Estados Unidos'. *Boletín Económico del ICE* 2261, 17-23 diciembre 1990, 4638-4647. Petersman, E.U., Hilf, M. (eds.) *The new GATT round of multilateral trade negotiations*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991 2<sup>a</sup>. Petersman, E.U. 'Strengthening the domestic legal framework of the GATT multilateral trade system'. En E.U.Petersman y M.Hilf (eds.), 33-113.
- Phillips, P.W.B. *Wheat, Europe and the GAIT*. Londres: Pinter Publishers, 1990. Plank, R., 'An Unofficial Description of How a GATT Panel Works and Does Not', *Journal of International Arbitration*, 1987, 53-102. Portillo, L. 'Excedentes agrícolas, interese y ayuda alimentaria: el caso de Estados Unidos'. *Boletín económico del ICE*, 2121, 15-21 febrero 1988, 581-590.
- Przeworski, A. 'Economic reforms, public opinion, and political institutions: Poland in Eastern European perspective'. En L.C.Bresser, J.M.Maravall y A.Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. Putnam, R.D. 'Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games'. *International Organization*, 42, 3, 1988, 427-460. Reig, E. 'Hacia una valoración cuantitativa de las políticas agrícolas de la OCDE'. *Información Comercial Española*, 700, 1991, 61-70. Rhodes, C. 'Reciprocity in trade: the utility of a bargaining strategy', *international Organization*, 43, 2, 1989, 273-299. Riemenschneider, C.H., Young II, R.E. 'Agriculture and the failure of the budget process'. En C.S.Kramer (ed.), 87-102.
- Rorty, A.O. 'Self-deception, akrasia and irrationality'. En J.Elster (ed.), *The Multiple Self*, 115-131. Rose, R., Karran, T. *Taxation by Political Inertia*. London: Allen & Unwin, 1987. Sanderson, F.H. (ed.) *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*. Washington: Resources for the Future, 1990. Schaprf, F.W. 'The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration'. *Public Administration*, 66, 1988, 239-278. Scharpf, F.W. 'Games real actors could play: the problem of connectedness'. *MPIFG Discussion Paper* 90/8, 1990. Schwartz, N.E., Parker, S. 'Measuring Government Intervention in Agriculture for the GATT negotiations'. *American Journal of Agricultural Economics*, 70, 5, 1988, 1137-1145.
- Servolin, C. *Las políticas agrarias*. Madrid: Ministerio de Agricultura, 1988, ed.orig.1985.
- Schelling, T.C. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press, 1966. Schelling, T.C. 'What is game theory?'. En J.C.Charlesworth(ed.), *Contemporary Political Analysis*. New York: Free Press, 1967, 212-238. Schelling, T.C. 'Economics, or the Art of Self-Management'. *American Economic Review*, 68, 2, 1978, 290-294.
- Schelling, T.C. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980 2<sup>a</sup>.
- Schelling, T.C. 'Self-command in practice, in policy, and in a theory of rational choice'. *American Economic Review*, 74, 2, 1984, 1-11.
- Schelling, T.C. *Choice and Consequence*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1984.
- Schelling, T.C. 'Enforcing rules on oneself'. *Journal of Law, Economics and Organization*, 1, 2, 1985, 357-374. Schoppa, L.J. 'Two-level games and bargaining outcomes'. *International Organization*, 47, 3, 1993, 353-386.
- Shaked, A., Sutton, J. 'Involuntary unemployment as a perfect equilibrium in a bargaining model'. En K.Binmore y P.Dasgupta (eds.), 106-120.

Shaked, A., Sutton, J. 'An outside option experiment'. *Quarterly Journal of Economics*, CIV, 4, 1989, 753-770. Simon, J.L. 'The theory of binding commitments simplified and extended, with generalization to interpersonal allocation'. *Rationality and Society*, 2, 3, 1990, 287-309. Skocpol, T. 'Bringing the state back in: strategies of analysis in current research'. En P.B.Evans, D.Rueschemeyer T.Skocpol (eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, 3-37. Stein, E. Towards a European Foreign Policy? -The European Foreign Affairs System from the Perspective of the United States Constitution'. En M.Cappelletti, M.Seccombe y J.H.H.Weiler (eds.), *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*, Vol.1, Book 3. Berlin: Walter de Gruyter, 1986, 3-82. Sutton, J. 'Non-cooperative bargaining theory: an introduction'. *RandJournal of Economic Studies*, LIII, 1986, 709-724. Swinbank, A. The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making'. *Journal of Common Market Studies*, XXVII, 4, 1989, 303-322. Swinbank, A. 'CAP Reform 1992'. *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, 1993, 359-372. Tangemann, S. 'Proposals for a "Rule-Oriented" Liberalization of International Agricultural Trade'. En E.U.Petersman y M.Hilf (eds.), 243-264. Teasdale, A.L. The life and death of the Luxembourg Compromise'. *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, 1993, 567-579. Thompson, R.L. 'The Food Security Act of 1985 as the basis for future farm legislation\*'. En K.Allen (ed.), 81-98. Tracy, M. *Government and Agriculture in Western Europe. 1880-1988*. New York: New York University Press, 1989<sup>a</sup>. Tracy, M. 'El espíritu de Stressa'. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 165, 3, 1993, 13-37. Tsebelis, G. *Nested Games*. Berkeley: University of California Press, 1990. Tsebelis, G. 'Decision-making in political systems: comparison of presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism', *British Journal of Political Science*, abril 1995. Tsoukalis, L. *The new European economy*. Oxford: Oxford University Press. 1993 2<sup>a</sup>. Tyers, R. 'The Cairns Group Perspective'. En K.A.Ingersent, A.J.Rayner, R.C.Hine (eds.), *Agriculture in the Uruguay Round*, 88-109. USDA. *Outlook '88. Proceedings*. Washington: USDA, 1987. USDA. 'The Basic Mechanisms of U.S. Farm Policy'. *Miscellaneous Publication*, números 1475-1477, diciembre 1989. USDA. 'Provisions of the Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990'. *Agricultural Information Bulletin*, 624, junio 1991. Wayne Moyer, H., Josling, T.E. *Agricultural Policy Reform*. Ames: Iowa State University Press, 1990. Wayne Moyer, H. 'The European Community and the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agriculture Policy at All Costs'. En W.Avery (ed.), 95-119. Weiler, J.H.H. The transformation of Europe'. *The Yale Law Journal*, 100, 8, 1991, 2402-2483. Weiss, F.D. 'Domestic dimensions of the Uruguay Round: the case of West Germany in the European Communities'. En H.Nau (ed.), 68-87. Winham, G.R. *International Trade and the Tokyo Round Negotiations*. Princeton: Princeton University Press, 1986. Winham, G.R. 'Multilateral Economic Negotiation'. *Negotiation Journal*, HI, 2, 1987, 175-189.