ESTUDIOS

ALBERT MASSOT MARTÍ (*)

Hacia una nueva *política rural* integrada en una *Europa abierta* ()**

1. GLOBALIZACIÓN VS ACUERDO AGRÍCOLA DE LA RONDA URUGUAY

1.1. La larga marcha hasta el Acuerdo de Marraquesh

Tras la II Guerra Mundial, la agricultura norteamericana se erigió en la principal suministradora mundial de productos agrarios, apoyada por el poder monetario y financiero que le otorgaba el privilegiado estatuto del \$ (Pouch, 1996). A su vera, resaltaban por su potencial agro-exportador, Canadá, Australia, y, algo más tarde, Nueva Zelanda. Consecuentes con su hegemonía, los Estados Unidos (EE.UU.) se negaron a que la agricultura entrara en 1947 en el GATT (*Acuerdo General de Aranceles y Comercio*). Las bases de esta supremacía entraron en cuestión a partir de 1971, con la explosión del sistema de *Bretton Woods* que marcó el retroceso de la divisa norteamericana, y empezaron a crecer las producciones europeas de la mano de la Política Agrícola Común (PAC), originalmente creada como un revulsivo agrícola para una Europa confrontada al bloque soviéti-

(*) Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo. Las opiniones vertidas en este artículo sólo comprometen a su autor y no a la Institución donde trabaja.

(**) Resumen de la ponencia presentada en la Universidad Menendez Pelayo - Escuela de Estudios Agrarios, en el Curso *La PAC ante los retos internacionales* (Santander, 22-26 de julio de 1996).

co y que, poco a poco, fue abandonando el objetivo original de la autosuficiencia alimentaria, previsto en el Tratado de Roma (Artículo 39.1.d) para ganar en ambición. Sin embargo, estos dos factores de crisis aún tardarían un tiempo en manifestarse, por el impacto de la primera crisis del petróleo, que se tradujo en un reciclado masivo de petro-dólares, y merced a que los instrumentos de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) no desplegaron plenamente sus efectos en los mercados mundiales, vía excedentes, hasta el inicio de los 80. De esta guisa, la *primera mitad de la década de los 80* se caracterizó por tres factores: a) la consolidación, gracias a la PAC, de una *agricultura europea* orientada de manera creciente a la exportación (subvencionada) de productos continentales (aunque sin perder por ello su posición global, netamente importadora) (cuadros 1 y 2); b) el estancamiento de la *demanda mundial*, a raíz del progresivo declive de las compras soviéticas y el peso del endeudamiento y las políticas de ajuste estructural aplicadas en los países compradores del III Mundo; y c) la *sobrevaloración del \$*, convertida en dogma bajo el mandato del Presidente Reagan, merced a la imparable ascensión de los tipos de interés norteamericanos a causa de las crecientes necesidades de financiación de su economía para enjuagar sus déficits, comercial y presupuestario.

Estos tres vectores, reforzados por coyunturas políticas como el embargo cerealista a la URSS por los EE.UU., que favoreció directamente a los operadores europeos, se tradujeron en dos resultantes. Primera, la *regresión de los EE.UU.* sobre los mercados agrarios mundiales (pese a mantener la primera posición exportadora global). Así, durante la década de los 1980 los EE.UU. perdieron cuatro puntos en las exportaciones mundiales de productos agrarios (pasando de un 18,3 por ciento en 1980 a un 14,3 por ciento en 1993) mientras la CE-12 ganaba casi tres puntos (pasando de un 11,9 por ciento en 1980 a un 14,7 por ciento en 1993). Y, en segundo lugar, la encarnizada pugna entre las agriculturas norteamericana y comunitaria se hizo sentir en los principales mercados mundiales, cuyo cénit se alcanzó en 1987, con las represalias unilateralmente decididas por las autoridades de Washington sobre las exportaciones europeas, a raíz de la prohibición comunitaria del uso de determinados estimulantes hormonales en la producción cárnica que, en la práctica, comportaron la desaparición de los

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE LA UJE-12 DE PRODUCTOS AGRARIOS Y ALIMENTICIOS (1). Período 1990/94 en MECUS

	Año					% sobre el total UE-12 (c)					N.º país 1994	
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994		
(a) Total ventas mundo	123.716	132.143	138.799	138.530	153.798	-	-	-	-	-	-	-
(b) Intra CE - Expediciones	87.671	95.297	99.375	96.697	108.612	-	-	-	-	-	-	-
% (b) / (a)												
(c) Extra CE - Exportaciones	35.186	35.985	38.776	41.883	45.187	100	100	100	100	100	100	-
% (c) / (a)												
(d) Países industrializados	16.949	16.948	17.283	18.096	19.739	48,2	47,1	44,6	43,3	43,6	-	-
de los cuales:												
USA	4.706	4.483	4.646	4.822	5.194	13,4	12,5	12,0	11,5	11,5	1,º	1,º
Suiza	2.732	2.785	2.721	2.731	2.946	7,7	7,7	7,0	6,5	6,5	4,º	4,º
Japón	2.330	2.501	2.523	2.704	3.037	6,6	7,0	6,5	6,5	6,7	3,º	3,º
Canadá	811	842	834	877	906	2,3	2,3	2,2	2,1	2,0	10,º	10,º
Noruega	609	621	675	723	824	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	11,º	11,º
Austria-Suecia-Finlandia	3.518	3.821	3.964	3.971	4.413	9,9	10,6	10,2	9,5	9,8	2,º	2,º
(e) Países en desarrollo	14.493	14.512	15.101	16.018	17.088	41,2	40,3	38,9	38,3	37,8	-	-
(PVD) de los cuales:												
• Cuenca mediterránea (2)	4.384	3.689	3.666	4.359	4.498	12,5	10,3	9,5	10,4	10,0	-	-
de la que:												
Argelia	985	909	866	920	1.108	2,7	2,5	2,2	2,2	2,4	9,º	9,º
Egipto	656	432	444	672	659	1,8	1,2	1,1	1,6	1,4	12,º	12,º
Libia	518	413	364	496	328	1,4	1,1	0,9	1,2	0,7	21,º	21,º
Israel	-	312	303	372	452	-	0,9	0,8	0,9	1,0	18,º	18,º
• Países ACP - Conv. Lomé	2.351	2.371	2.515	2.359	2.198	6,7	6,6	6,5	5,6	4,9	-	-
de los que:												
Costa Marfil	187	177	175	188	151	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	23,º	23,º

Cuadro 1 (continuación)

EXPORTACIONES DE LA UE-12 DE PRODUCTOS AGRARIOS Y ALIMENTICIOS (1). Período 1990/94 en MECUS

	Año					% sobre el total UE-12 (c)					N.º país 1994
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994	
	• América Latina	1.326	1.396	1.527	1.711	1.984	3,8	3,9	3,9	4,1	
de la que:											
México	574	324	496	458	422	1,6	0,9	1,2	1,0	0,9	19º
Brasil	245	333	199	285	470	0,7	0,9	0,5	0,7	1,0	16º
• Otros											
Arabia Saudí	1.061	1.235	1.303	1.137	1.310	3,0	3,4	3,3	2,7	2,9	6º
Hong Kong	677	854	984	1.122	1.127	1,9	2,3	2,5	2,7	2,5	8º
Taiwan	259	351	426	560	613	0,7	0,9	1,0	1,3	1,3	14º
Emiratos Árabes Unidos	384	438	420	471	492	1,0	1,2	1,0	1,1	1,1	15º
Singapur	310	328	366	380	356	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	20º
(f) PECOS - Acuerdos europeos	3.737	4.076	5.861	6.604	6.786	10,6	11,3	15,1	15,8	15,0	-
(3) de los cuales:											
Polonia	628	1.027	958	1.130	1.169	1,8	2,9	2,5	2,7	2,6	7º
Chequia (4)	204	333	15	457	615	0,5	0,9	0,0	1,0	1,4	13º
Hungría	151	187	240	354	462	0,4	0,5	0,6	0,9	1,0	17º
Rumanía	314	263	344	330	195	0,9	0,7	0,9	0,8	0,4	22º
(g) Rusia	1.527	2.067	1.222	2.956	2.814	4,3	5,7	3,1	7,0	6,2	5º

Fuente: Comisión CE y elaboración propia.

(1) CTIC 0, 1, 21, 22, 23, 24, 261-265+268, 29, 4 y 592.11+12.

(2) Países Terceros Mediterráneos (PTM) con acuerdos preferenciales: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía (Palestina entra con posterioridad a 1994).

(3) «Países de comercio de Estado» hasta 1990.

(4) Checoslovaquia hasta 1991.

(5) Datos de la URSS hasta 1992 (en este año los flujos hacia la ex-URSS fueron de 3.543 MECUS contra los 1.222 correspondientes a Rusia).

Cuadro 2

IMPORTACIONES DE LA UE-12 DE PRODUCTOS AGRARIOS Y ALIMENTICIOS (1). Período 1990/94 en MECUS

	Año					% sobre el total UE-12 (c)					N.º país 1994	
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994		
(a) Total compras mundo	145.214	155.062	159.068	147.264	167.700	-	-	-	-	-	-	-
(b) Intra CE - Introducciones	89.144	98.002	102.005	92.863	103.179	-	-	-	-	-	-	-
% (b) / (a)												
(c) Extra CE - Importaciones	55.889	56.867	56.872	54.402	64.521	100	100	100	100	100	100	-
% (c) / (a)												
(d) Países industrializados	21.675	21.874	22.479	21.030	23.954	38,8	38,5	39,5	38,7	37,1		-
de los cuales:												
USA	7.156	7.177	7.711	7.323	7.680	12,8	12,6	13,6	13,5	11,9		1.º
Noruega	1.239	1.401	1.604	1.524	1.657	2,2	2,4	2,8	2,8	2,6		7.º
Australia	1.474	1.290	1.476	1.144	1.377	2,6	2,2	2,6	2,1	2,1		12.º
Canadá	1.700	1.579	1.496	1.350	1.724	3,0	2,7	2,6	2,5	2,8		5.º
Nueva Zelanda	1.350	1.211	1.193	1.210	1.295	2,4	2,1	2,0	2,2	2,0		14.º
Suiza	941	993	1.029	1.042	1.211	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9		16.º
Japón	209	221	182	157	162	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3		24.º
Austria-Suecia-Finlandia	3.979	3.822	2.975	3.936	4.899	7,1	6,7	6,9	7,2	7,6		3.º
(e) Países en desarrollo	28.735	29.157	28.612	27.523	32.900	51,4	51,3	50,3	50,6	51,0		-
(PVD) de los cuales:												
• Cuenca mediterránea (2)	3.372	3.727	3.344	3.229	3.931	6,0	6,6	5,9	5,9	6,1		-
de la que:												
Turquía	1.044	1.253	1.151	1.189	1.604	1,8	2,2	2,0	2,2	2,5		9.º
Marruecos	820	919	809	770	847	1,4	1,6	1,4	1,4	1,3		22.º
• Países ACP - Conv. Lomé	6.922	6.715	6.526	6.334	7.822	12,4	11,8	11,5	11,6	12,1		-
de los que:												
Costa Marfil	1.469	1.419	1.341	1.270	1.554	2,6	2,4	2,3	2,3	2,4		10.º

Cuadro 2 (continuación)

IMPORTACIONES DE LA UE-12 DE PRODUCTOS AGRARIOS Y ALIMENTICIOS (1). Período 1990/94 en MECUS

	Año					% sobre el total UE-12 (c)					N.º país 1994
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994	
• América Latina	11.256	11.957	11.400	10.955	13.698	20,1	21,0	20,0	20,1	21,2	-
de la que:											
Brasil	4.023	3.895	4.158	4.117	5.245	7,1	6,8	7,3	7,6	8,2	2,0
Argentina	2.727	3.172	2.729	2.496	2.951	4,8	5,6	4,8	4,6	4,6	4,0
Colombia	924	1.109	1.040	1.001	1.292	1,6	1,9	1,8	1,8	2,0	15,0
• Otros											
Tailandia	1.540	1.593	2.038	1.467	1.628	2,7	2,8	3,5	2,7	2,5	8,0
China	1.274	1.494	1.440	1.422	1.732	2,2	2,6	2,5	2,6	2,7	6,0
Malasia	1.325	1.236	1.264	1.275	1.335	2,3	2,1	2,2	2,3	2,0	13,0
Indonesia	1.111	1.126	1.195	1.267	1.576	1,9	1,9	2,1	2,3	2,4	11,0
India	n.c.	678	654	750	909	-	1,2	1,1	1,4	1,4	20,0
Sudáfrica (3)	779	1.095	993	788	915	1,3	1,9	1,7	1,4	1,4	19,0
(f) PECOS - Acuerdos europeos	5.448	4.087	4.057	3.923	5.161	9,8	7,2	7,1	7,2	8,0	-
(4) de los cuales:											
Polonia	1.242	1.216	1.150	1.016	1.107	2,2	2,1	2,0	1,9	1,7	18,0
Hungría	771	994	913	780	877	1,3	1,7	1,6	1,4	1,3	21,0
Chequia (5)	346	349	391	321	436	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	23,0
Rumanía	56	86	90	95	130	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	25,0
(g) Rusia (6)	1.280	1.226	455	810	1.139	2,2	2,1	0,8	1,5	1,8	17,0

Fuente: Comisión CE y elaboración propia.

(1) CTCI 0, 1, 21, 22, 23, 24, 261-265+268, 29, 4 y 592.11+12.

(2) Países Terceros Mediterráneos (PTM) con acuerdos preferenciales: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía (Países de Comercio con posterioridad a 1994).

(3) Sudáfrica en 1994 aún no había entrado en el Acuerdo de Lomé.

(4) «Países de comercio de Estado» hasta 1990.

(5) Checoslovaquia hasta 1992.

(6) Datos de la URSS hasta 1992 (en este año los flujos desde la URSS fueron de 1.300 MECUS contra los 455 para Rusia).

flujos norteamericanos de vacuno en los mercados del Viejo Continente. Pero los cambios no sólo afectaron a las agriculturas más potentes: bajo la presión de las políticas agrarias de los países desarrollados en general, y de los EE.UU. y la CE en particular, los mercados mundiales de productos típicos de las agriculturas del Norte, como cereales, carnes, lácteos, o azúcar (de remolacha), se convirtieron en una mera subasta de excedentes al mejor postor, con la consecuente caída de los precios internacionales, de los ingresos de los países agro-exportadores, y la distorsión de los intercambios.

1.2. El Acuerdo de la Ronda Uruguay: la agricultura bajo la disciplina multilateral

En este contexto hay que situar el *inicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay, en 1986*, que marcó principio del fin del compromiso de excepcionalidad que caracterizó a las políticas agrarias desde la creación del GATT (Guyomard *et al.*, 1995) y formalizó la *entrada de la agricultura en la lógica de la globalización económica*, entendida como aquel proceso por el que, de la mano de una mayor apertura de los intercambios de mercancías y servicios, la liberalización de los mercados de capitales, y la revolución de las comunicaciones y de la informática, aplicada a la gestión de los flujos financieros en tiempo real, las economías nacionales se integran en los mercados internacionales (Estefanía, 1996). En este sentido la Ronda Uruguay tenía el objetivo explícito de reducir el proteccionismo agrario, dinamizar los intercambios mundiales, y, de soslayo, permitir a los EE.UU., y a los países exportadores netos de alimentos, la recuperación de parte de las cuotas de mercado cedidas en el pasado a la CE. De ahí también la radicalidad de las primeras propuestas de liberalización de las autoridades norteamericanas y el *Grupo de Cairns* (conformado por diferentes países exportadores netos de alimentos) presentadas en Ginebra, empeñadas en el desmantelamiento completo del apoyo a la producción y el comercio agrarios, interno (precios, ayudas) o externo (subvenciones a la exportación). No obstante, estas demandas fueron luego reducidas, posiblemente gracias a las *expectativas de rápida dinamización de la demanda alimentaria mundial*, a causa del crecimiento de las lla-

madras economías emergentes y, a partir de 1989, del desplome del bloque soviético, que, a su vez, reforzó el consenso ideológico sobre la conveniencia de liberalizar el comercio agrícola mundial. Al unísono, contribuyó a facilitar el Acuerdo Final la *reforma de la PAC aprobada en 1992* que, a la par que avanzó en el camino emprendido en Punta del Este, demostró a los EE.UU. la voluntad comunitaria de homogeneizar las políticas agrarias internas mediante el cambio de los instrumentos de regulación de los mercados más característicos de la PAC, y así mejorar la transparencia y el control de la producción y el gasto agrarios. De todos modos, a partir del preacuerdo de *Blair House* fue evidente que la negociación de la Ronda Uruguay, formalmente multilateral, era en realidad una partida de dos jugadores.

Finalmente, tras más de 7 años de trabajos, concluyó la Ronda Uruguay con la firma del Acta Final en Marrakesh, en abril de 1994 (1), sobre cuyo contenido se han vertido numerosas críticas. Así, es evidente que los acuerdos de arancelización y reducción de los derechos aduaneros, acceso mínimo, apoyo interno, o subvenciones a la exportación, están plagados de componendas y excepciones (FAO, 1995b: pp. 247 y ss; Tangermann, 1996b). Entre ellas resalta la generalización de prácticas de *dirty tariffication*, por las que las bases de referencia utilizadas para la arancelización se han inflado con respecto a los valores reales en el momento de la firma del Acuerdo, proceso rápidamente evidenciado por Josling (1994) y cuantificado por Hathaway (1995) e Ingco (1995) (2). También se puede constatar que los recortes pactados por las *economías desarrolladas* son relativamente modestos, se escalonan a lo largo de cinco años, esconden un amplio margen de maniobra (*v.g.* en los porcentajes de barbecho obligatorio), y, en suma, pueden tener limitados efectos en los precios (Valdés *et al.*, 1995). Por otro lado, el reconocimiento expreso en el Acuerdo Agrícola

(1) Publicada en el DOCE L 336 de 23-12-1994, pp. 22 y ss, y complementada por el Reglamento (CE) 3290/94 (DOCE L 349 de 31-12-1994).

(2) Según estos estudios, la *dirty tariffication* ha sido aplicada profusamente por países desarrollados como la UE (en cereales, lácteos, azúcar, o ovino), los EE.UU. (en azúcar), o Canadá (en lácteos y carne de aves). Pero también lo ha sido por los países en vías de desarrollo: como India, Pakistán, Colombia o Marruecos en trigo; Indonesia, Corea, Colombia, México, o Marruecos en cereales-pienso; Nigeria, Bangladesh, Pakistan, Indonesia, Tailandia, Colombia, México o Egipto en arroz; o Colombia, México o Venezuela en azúcar; entre otros.

de un *tratamiento diferenciado a favor de los Países en Vías de Desarrollo (PVD)* (3) aminora el *impacto directo* sobre sus economías agrarias. En suma, el proteccionismo agrícola persiste. Pese a todo, no se pueden menospreciar ni el alcance ni la dirección de los compromisos suscritos (Tangermann, 1996b), en tanto que tienen para el sector agrario un *alcance* muy superior a las anteriores Rondas, hasta el punto que la FAO (1995a: p. 199) ha hablado de *una nueva era para el comercio agrícola mundial*. Resumiendo, el Acuerdo agrícola de Marrakesh adquiere su verdadera dimensión si tenemos presente que: a) marca un *punto de inflexión para el conjunto de políticas agrarias*, introduciendo la agricultura en las reglas del multilateralismo y, por consiguiente, de la globalización, bajo la égida de la *Organización Mundial de Comercio (OMC)*; b) este nuevo marco, esencialmente liberalizador, se deja abierto y, en principio, ha de reforzarse en los años venideros merced a sucesivas Rondas negociadoras de la mano de la OMC; c) para la UE específicamente ha actuado como un catalizador para la definición de una *nueva PAC* y el *rediseño de los acuerdos preferenciales* y concesiones comerciales existentes con países terceros; d) en cuanto a la PAC en concreto, los compromisos que materializan el Acuerdo Agrícola consolidan el cambio a corto plazo (1995/2000), tanto de su modelo de apoyo interno (precios por ayudas) como de su régimen externo (mediante la práctica *tarificación* de la protección en frontera, la eliminación de los derechos variables, o *prélèvements*, la consolidación de contingentes de importación, y la restricción de las exportaciones subvencionadas) (Massot, 1996a); y *last but not least*, e) el Acuerdo tiene trascendencia por los *efectos indirectos* que comporta en los mercados mundiales, en los precios y los volúmenes de los flujos

(3) Recogido en el *Artículo 15* del Acuerdo, por el que se pueden aplicar disposiciones especiales reconocidas en diferentes apartados a las listas de compromisos de los PVD: en cuanto al acceso al mercado interno (particularmente cuando el producto constituya un alimento básico para la población); en cuanto al apoyo interno (como la inclusión de las existencias de seguridad en la *Caja Verde*; la autorización de subvenciones permanentes a los alimentos, o su suministro directo, a la población más desfavorecida; o, en fin, el porcentaje de reducción de la *Medida Global de Apoyo (MGA)*, de tan solo un 13,3 por ciento en diez años contra el 20 por ciento general en seis años); en cuanto a las subvenciones a la exportación (permitiéndose la ayuda alimentaria por parte de los países desarrollados); o, en fin, las medidas sanitarias y fitosanitarias. Esta *especialidad* incluye la aplicación de los compromisos pactados en un plazo de 10 años, en lugar de los 6 generales. Por otro lado, los países más pobres no están obligados a reducción alguna.

comerciales, reforzando las tendencias marcadas por otros vectores, en cuyo comentario vale la pena detenerse.

1.3. El impacto en los precios mundiales

Uno de los objetivos manifiestos de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay fue el de incrementar los alicaídos precios mundiales. Todas las estimaciones de una reducción del proteccionismo agrario efectuadas antes de su conclusión iban en dicha dirección, en mayor o menor grado, en función de la amplitud de las concesiones de acceso a los mercados y de la reducción de las exportaciones subvencionadas (UNCTAD/Wider, 1990; Page *et al.*, 1991; Fapri, 1993; Brandao *et al.*, 1993; Goldin *et al.*, 1993). Sin embargo, una vez formalizado el Acuerdo, los estudios realizados sobre el efecto de la liberalización pactada en Marrakesh sobre los precios revelan unos resultados sensiblemente inferiores a las estimaciones anteriores. Por otro lado, las cifras de las previsiones en el horizonte 2000 mantienen serias discrepancias (cuadro 3) aunque, en general, se asume un incremento de los precios mundiales, fundamentalmente en lácteos, carnes, y cereales (exceptuado el arroz), en suma los productos de clima templado y hoy más protegidos por las agriculturas desarrolladas. No obstante, las estimaciones de la OCDE y el Banco Mundial traslucen una caída de los precios de los productos hoy por hoy más liberalizados (café, cacao, té, aceite de palma, copra, algodón, lana, o caucho natural) debida a tres factores: a) la inestabilidad tradicional de estos productos (en su calidad de *commodities*); b) la existencia, o no, de producciones en las agriculturas del Norte en competencia directa con el Sur, tal como en su día enunció Riedel (1984) (4); y, c) cuando ésta competencia se da, como ocurre

(4) Este autor definió como *productos no competidores en términos generales*, a aquellos productos en cuyas exportaciones mundiales la parte correspondiente a los PVD era superior al 80 por ciento: serían los casos del cacao, el café, el té, el plátano (o banano), las especias, la copra, el cacahuete (o maní), el aceite de palma, el aceite de coco, el yute, el caucho natural, y la seda. En algunos países estos productos *no competidores* hoy representan más del 85 por ciento de sus exportaciones agrícolas totales (es el caso frecuente de Estados pequeños, como las Comores, Cabo Verde, Ruanda, o Sierra Leona, y, ocasionalmente, también de algún país grande, como Bangladesh). Por el contrario, en otros PVD la parte de estos *productos no competidores* es insignificante, por ejemplo en los tradicionales exportadores de algodón, como son Egipto, Malí o Sudán.

Cuadro 3

EFECTOS (EN PORCENTAJES) DEL ACUERDO DE LA RONDA URUGUAY
EN LOS PRECIOS MUNDIALES DE LOS ALIMENTOS EN EL AÑO 2000

	Estimación de la FAO (1) respecto a los niveles de precios de 1987/1989 de los niveles de precios de referencia (3) y de los resultantes de la Ronda			Estimación del Banco Mundial/OCDE (2) respecto a los niveles de precios de referencia (3) del impacto de la Ronda Uruguay según el modelo RUNS
	Nivel de referencia	Ronda Uruguay	Total 2000	Ronda Uruguay
Trigo	-3	+7	+10	+3,8
Arroz	+7	+8	+15	-0,9
Maíz	+3	+4	+7	
Mijo/sorgo	+5	+5	+10	
Otros cereales	-2	+7	+5	
Cereales secundarios				+2,3
Proteínas de harinas oleag. ..	+3	0	+3	
Grasas/aceites	-4	+4	0	-0,3
Carne vacuno	+6	+8	+14	
Carne de ovino	+3	+10	+13	
Carnes vacuno y ovino				+0,6
Carne porcino	+13	+11	+24	
Canes de aves	+5	+9	+14	
Otras carnes				-0,6
Lácteos	+33	+8	+41	+1,2
Azúcar				+1,8
Café				-1,5
Cacao				-0,7
Té				-1,4
Otros productos alimenticios				-1,4
Lana				-0,9
Algodón				-1,2
Otros productos agrícolas				-0,8

Fuente: FAO (1) y OCDE/Banco Mundial (2), y elaboración propia.

(1) FAO, *Impact of the Uruguay Round on agriculture*, CCP: 95/13, Roma, 1995.

(2) Goldin, E. y Van Der Mensbrugge, D. *Trade Liberalization: Global Economic Implications*, OECD and the World Bank, París, 1995.

(3) Los niveles de referencia se refieren a la evolución previsible de los precios en ausencia de las disposiciones de la Ronda Uruguay.

con el algodón, el azúcar, o el arroz, la elasticidad cruzada existente entre los cultivos, ya que estas producciones, que permanecen relativamente más protegidas que el resto, ocupan las tierras antes destinadas a los cultivos menos regulados.

Sin embargo, hay que hacer algunas acotaciones a estas tendencias. En primer lugar es posible que este efecto al alza de los

precios mundiales, con el consecuente *crecimiento en valor* de los intercambios agrarios mundiales, que confirman los datos de 1994 y 1995 tras dos años en los que los precios de los alimentos, las bebidas y el tabaco registraron caídas globales o un pobre crecimiento (IMF, 1996), así como las previsiones más recientes (FAPRI, 1997; OCDE, 1997; USDA 1997; Commission 1997a), se deba menos a la reducción del proteccionismo agrario y de las exportaciones subvencionadas, que al mayor dinamismo económico y a una *demanda alimentaria* en ascenso que se adivina en los Nuevos Países Industrializados (NPI) y las economías emergentes del Pacífico y de América Latina, los países del Este Europeo, y los países árabes con petróleo, sobre la base de: un fuerte aumento demográfico; el paralelo proceso de urbanización (en el año 2005 la mayor parte de la población mundial vivirá en ciudades, muchas de ellas convertidas en verdaderas megapolis) (United Nations, 1996), con el consecuente cambio de hábitos alimentarios (que incluye cierta sustitución del arroz por el trigo y el aumento del consumo de productos de origen animal); y, en fin, el desarrollo de la ganadería intensiva (y, muy especialmente, de la avicultura), que incrementa las necesidades en granos y forrajes.

En segundo término, un efecto colateral de esta elevación general de los precios de los alimentos básicos es que se incrementarán las *rentas de los agricultores* de estos sectores lo cual puede facilitar tanto la revisión de las políticas agrícolas de los países de la OCDE más proteccionistas como los procesos de ajuste estructural de los PVD que, no obstante, contra lo que frecuentemente acaeció en el pasado, no pueden ahora olvidar al sector primario, especialmente en los países de alta dependencia de las importaciones de alimentos, donde el desarrollo pasa ineludiblemente por la consolidación de estructuras agrarias competitivas y el fortalecimiento del mundo rural en general. De todos modos estas decisiones políticas internas se ven dificultadas por el peso de la deuda exterior acumulada que al final de 1993 ascendía para el conjunto de los PVD a un 1.812.000 millones de \$ y se estima en 1.945.000 millones a finales de 1994 (es decir, un 7 por ciento más en términos nominales) (5).

(5) En la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma los días 13 a 17 de noviembre de 1996, los países de la OCDE se negaron a condonar la deuda, tal como demandaban los PVD encuadrados en el G-77, alegando que no constituía el foro adecuado para ello.

En tercer lugar es harto improbable que disminuya la *inestabilidad de los mercados mundiales*, a causa de: los acuerdos de tarificación y la reducción de la protección aduanera, una mayor competencia a corto plazo, el efecto de las paridades monetarias, y, en fin, las eventuales situaciones de escasez que se registren en una coyuntura que parece caracterizarse por la regresión de las reservas globales. Es oportuno mencionar que la FAO (1995a: pp. 264-265) ha presentado los resultados de una simulación del efecto que tendrían en el año 2000, con y sin la Ronda Uruguay, una mala cosecha de cereales (con un caída de la producción del 5 por ciento) y una cosecha abundante (con un aumento del 5 por ciento en la producción global). Tal como era de prever, la caída de la oferta mundial se reflejaría en una intensa subida de los precios (en torno a un 50 por ciento para el arroz y un 25 por ciento para el resto de los cereales). En cambio, la simulación reveló que la Ronda Uruguay no contribuiría en absoluto a estabilizar los precios de mercado de cereales, condicionados como estarían por unas reducidas existencias de seguridad (en el 2000 equivalentes al 17 por ciento del consumo, en el extremo inferior de la escala que la Secretaría de la FAO considera el mínimo necesario para salvaguardar la seguridad alimentaria). Esta inestabilidad denota que la agricultura responde a tropiezos a las exigencias de la mundialización en la medida que se acentúa en las producciones menos reguladas, tal como refleja el cuadro 3, aunque su *impacto definitivo* puede ser muy distinto en función de otros factores. Así, entre las producciones más abiertas encontramos algunas, como las frutas y las hortalizas, las flores, el algodón, las pieles y los curtidos, o los productos pesqueros, que cuentan a su favor con una previsible demanda sostenida en sus mercados tradicionales, gracias a la desaparición del *Acuerdo Multifibras*, que puede estimular la demanda de productos textiles, y a la clara tendencia a un mayor consumo de flores, pescado, verduras y frutas (OCDE, 1996b) que se dibuja en los países desarrollados. Por el contrario, el resto de productos menos intervenidos (bebidas tro-

En la Declaración final se llegó a un compromiso por el cual se intensificaría la búsqueda de soluciones prácticas y eficaces al problema de la deuda, apoyando las más recientes iniciativas de las Instituciones financieras internacionales. Véase al respecto, la nota (6) y el documento del MAPA (1996c).

picales en general, mandioca, u otras materias primas), tras la recuperación de los precios registrada ultimamente, pueden verse abocados a una evolución errática e, incluso, a fuertes reducciones de los precios internacionales. Esta circunstancia, sumada a la estrechez de la base de exportación de muchos PVD, repercutiría negativamente en las importaciones de los *países con déficit alimentario*, deteriorando la relación de intercambio, y, en definitiva, ahondando la brecha entre los países ricos y pobres. Por lo que respecta a los *países exportadores*, incluida la UE, este escenario de inestabilidad podría traspasarse a los precios internos y tener consecuencias en los regímenes de apoyo a los productores y en los mecanismos de estabilización en vigor.

Complementando este último punto resulta muy preocupante la repercusión de la Ronda Uruguay y, en suma, de las tendencias alcistas en los precios mundiales, sobre el conjunto de los PVD y, muy especialmente, sobre los *países más pobres importadores netos de alimentos* y con menos divisas. Según los cálculos realizados (cuadro 4), la factura adicional global para este último grupo de países puede aumentar en 9.800 millones de \$ hasta el año 2000 (equivalente a un 55 por ciento sobre la base de los años 1987/89), de los cuales 1.400 millones (el 14 por ciento) sería consecuencia de la Ronda Uruguay (cuadro 4). No obstante, por áreas geográficas los mayores perdedores son los países del Lejano Oriente, en la medida que, por su crecimiento demográfico y económico, se confirman como los mayores compradores de alimentos del mundo en volumen, objeto del siguiente apartado.

1.4. El impacto en el volumen y orientación de los intercambios

Hemos constatado que el crecimiento en valor que posiblemente registrará el comercio agroalimentario mundial será debido a la pujanza de la demanda antes que directamente a las cláusulas del Acuerdo agrícola de Marrakesh. De igual modo, si nos atuvieramos exclusivamente a los compromisos multilaterales contraídos, el *crecimiento global en volumen* de los intercambios debería ser incluso menos significativo, dado que la reducción del proteccionismo se concentra en los países ex-

Cuadro 4

EFFECTOS DE LA RONDA URUGUAY EN LOS GASTOS DE IMPORTACIÓN DE ALIMENTOS DE LOS PVD Y DE BAJOS INGRESOS CON DÉFICIT DE ALIMENTOS (1) (2)
(En miles de millones de \$)

	Número de países	Gastos en 1987/89 (mill. \$)	Proyección gasto 2000 (mill. \$)	Magnitud del incremento (mill. \$)	Parte del aumento por la Ronda Uruguay	
					(mill. \$)	(en %)
Total mundial						
Total de países en desarrollo (PVD) ...	137	40,0	64,7	24,7	3,6	15%
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	72	17,8	27,6	9,8	1,4	14%
África						
Total de países en desarrollo (PVD) ...	52	6,0	10,5	4,5	0,5	11%
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	43	3,5	6,3	2,8	0,2	7%
América Latina y el Caribe						
Total de países en desarrollo (PVD) ...	46	8,0	12,7	4,7	0,3	6%
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	10	1,6	2,4	0,8	0,1	12%
Cercano Oriente						
Total de países en desarrollo (PVD) ...	19	11,5	16,8	5,3	0,8	15%
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	6	3,7	4,7	1,0	0,1	10%
Lejano Oriente						
Total de países en desarrollo (PVD) ...	20	14,5	24,7	10,2	2,0	20%
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	13	9,0	14,2	5,2	1,0	19%

Fuente: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1995, Roma, 1995, p. 263 y elaboración propia.

(1) En el grupo de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos se incluyen los que en 1993 tenían un déficit neto de cereales (promedio de los últimos cinco años) y unos ingresos *per cápita* inferiores a 1.345 \$, utilizado por el Banco Mundial para determinar la posibilidad de recibir asistencia de la Asociación Internacional de Fomento.

(2) En los alimentos se incluyen: los cereales, las semillas oleaginosas y sus productos, la carne y los productos lácteos.

portadores (con subvención) del Norte, con una producción que se estabiliza en términos globales (a la baja en la mayor parte de los países desarrollados de clima templado y en ascenso en algunas economías periféricas agro-exportadoras, fundamentalmente de Oceanía y América Latina). Sin embargo, de nuevo hay que contar con una aceleración del crecimiento de los intercambios, debida tanto a factores coyunturales (v.g. la depreciación del \$) como a la ascensión de las importaciones de las economías de fuera de la OCDE.

De ahí que sea previsible que durante el período 1995-2000 (OCDE, 1996a; OCDE, 1997; Sumpsi *et al.*, 1996) se registre un

cambio en las *orientaciones de los flujos*, con una mayor participación en los mercados de los países exportadores más competitivos, en especial de América del Norte, Oceanía y América Latina, y que tendrán como sus destinos principales tres áreas: las riberas asiáticas del Pacífico, los miembros de la CEI (tanto para hacer frente a su demanda interna como para reconstituir sus deterioradas existencias), y los países del Norte de África y Oriente Medio. El epicentro de esta renovada demanda mundial de alimentos se ubica en los *Nuevos Países Industrializados (NPI)* y las *denominadas economías emergentes del Sureste de Asia*. Hablamos de países como Vietnam (con 190 \$ *per cápita* en 1994 y el 28 por ciento del PIB en el sector primario), Taiwán (con 11.930 \$ y el 3 por ciento), Tailandia (con 2.210 \$ y el 10 por ciento), Singapur (con 23.360 \$ y sin agricultura), Malasia (con 3.520 \$ y el 24 por ciento), Hong Kong (con 21.650 \$ y sin agricultura), Indonesia (con 880 \$ y el 19 por ciento), Filipinas (con 960 \$ y el 22 por ciento), y, sobre todo, China (con 530 \$ y 18 por ciento). Son países con niveles de rentas muy dispares pero que tienen en común su extraordinario crecimiento económico (con una tasa anual media que no baja del 7,4 por ciento, convirtiendo a la orilla asiática del Pacífico en la región de mayor potencial de crecimiento del mundo) y, a nuestros efectos, el hecho de que se sitúen como grandes demandantes de productos agro-alimentarios típicos de Europa. La reciente crisis financiera que han padecido algunos de ellos, si bien constituye un aviso de sus debilidades estructurales, y es de esperar que influya en su potencialidad importadora global de productos agrarios a corto plazo, es difícil que desemboque en cambios sustanciales en su posición comercial agroalimentaria, sobre todo si se afronta la crisis con voluntad reformista. Basta fijarse en China un país que, sin ir más lejos, hasta el año 1993/94 era el segundo exportador mundial de maíz y que en la actualidad, con apenas 500.000-1 millón de tm. anuales, ya es un importador neto de cereales, hasta el punto de representar un 27 por ciento del total de sus compras agroalimentarias. Según algunas recientes previsiones (IFPRI, 1997) la demanda china de granos (un conjunto estadístico específico de este país que comprende el trigo, el arroz, el maíz, el resto de cereales secundarios, la soja, e, incluso, los tubérculos, en equivalente-grano, un quinto de su peso) puede situarse en 450 millones de tm. en el 2000, en 513 millones en el 2010 y en 594 millones en el 2020, lo que significa que,

pese a incrementar de manera regular sus propias cosechas, gracias a la investigación agraria (en híbridos), un más eficaz uso del regadío y las reformas estructurales (hasta alcanzar los 426, 486 y 570 millones en aquellas fechas), China consolidará en el futuro su posición importadora en granos hasta estabilizarse en unos 24 millones de tm. anuales en el 2020, especialmente en trigo (ya hoy equivalente a un 10 por ciento del mercado mundial), cebada, soja, y probablemente también en arroz (si no es capaz de incrementar sus actuales rendimientos hasta los 65 quintales por Ha). En la base de esta situación, válida tanto para los cereales como para muchos otros productos agrarios, se hallan diversas causas (OCDE, 1995; APCA, 1996): a) su poca superficie agraria (evaluada en torno a las 120 millones de Ha, sobre de un total de 956 millones), sometida a su vez a una continua pérdida por la urbanización (culpable por sí sola de una reducción de tierras fértiles en torno a las 500.000 Ha anuales) y la superexplotación de la tierra (donde en amplias zonas, del Sur-Este y el Centro-Sichuan, son frecuentes dos y hasta tres cosechas anuales, lo que da un coeficiente medio de utilización de la tierra del 1,55, pero que, al unísono, comporta ya hoy una grave amenaza de salinización para 10 millones de Ha, un 23 por ciento de las tierras en regadío); b) el desarrollo demográfico (hasta posiblemente estabilizarse en 1.500 millones en el año 2025, de los que entre un 15 y un 20 por ciento tendrían más de 60 años); c) los cambios en los hábitos alimentarios ligados a la urbanización y el mejor nivel de vida, entre los que adquiere una especial importancia la expansión de las carnes (en este sentido entre 1980 y 1994 la producción porcina, a la sazón la primera del mundo, se ha multiplicado por tres, la de vacuno por trece, la de cordero por siete, y la de cabra por cuatro); y d) los fuertes déficits estructurales (el 95 por ciento de las familias rurales tienen explotaciones entre 0,6 y 1 Ha) que pueden ralentizar la incorporación de nuevas tecnologías e insumos. Basta pensar al respecto que, con 1.227 millones de personas en 1995 (el 21 por ciento de la población mundial), China ya ha alcanzado en 1994 las 2.813 calorías diarias de media, con 37,5 Kgs de disponibilidad cárnica (de los que 26,7 son de porcino), los gastos de sus hogares han aumentado un 150 por ciento entre 1991 y 1995, y la liberalización de los precios decretada ha provocado que los de los productos alimenticios hayan subido un 187 por ciento entre 1989 y 1994 (hasta el punto de que el racionamien-

to se reinstauró a mediados de 1994 en las áreas rurales más pobres, así como las entregas obligatorias, aunque a precios superiores a los del pasado, a fin de desmovilizar las reservas detentadas por los campesinos). Por lo demás, a la vera de los PVD asiáticos, aunque a otro nivel, hay que contar con que *los miembros de la OCDE* de Extremo Oriente (Japón y Corea) mantendrán su tradicional dependencia alimentaria, reforzada por el proceso de liberalización de los intercambios derivada del Acuerdo de la Ronda Uruguay.

En este contexto, una vez superada la presente recesión, vamos a asistir a una encarnizada lucha por la captura de una demanda mundial en aumento por parte de los principales países agro-exportadores. Los Estados Unidos se presentan ahí como los ganadores netos, seguidos de Canadá y Australia, en cereales, oleaginosas, y carnes blancas. Las exportaciones de la UE también crecerán en valores absolutos, aunque perderán peso relativo. Sus mayores expectativas se adivinan en carnes blancas, empañadas por las negras perspectivas que se dibujan para la carne de vacuno, atenazada como está por una producción interna al alza, una sensible reducción de las exportaciones subvencionadas, y el estancamiento del consumo (Sumpsi *et al.*, 1996: pp. 367-540). Más en concreto, en *trigo* se prevé que los EE.UU. pasen a representar el 44 por ciento del mercado mundial en el período 1995/2000, contra el 37 por ciento del período 1990/93. Australia también incrementaría su participación, pasando de un 13 a un 16 por ciento. Por el contrario perderían cuota de mercado en este mismo período, Canadá (con un descenso del 26 al 24 por ciento) y, sobre todo, la UE (que pasaría de representar un 24 por ciento del comercio mundial en 1990/93 a un 16 por ciento en 1995/2000), incapaz de reconstituir sus tradicionales niveles de existencias, en 1996 en mínimos históricos. En *cereales secundarios* se puede repetir este escenario, con un fuerte incremento de las exportaciones norteamericanas en detrimento de la UE: con el paso de 50 a 64 millones de tm. entre 1995 y el 2000 en contraste con la evolución europea, de 11 a 7 millones en idéntico período. En cuanto a las *oleaginosas*, la producción mundial puede ascender los 196 millones de tm. en el año 2000, de los que en torno a 61 millones corresponderían a los EE.UU. En paralelo, se estima un fuerte tirón en los intercambios, por la demanda de los PVD y las economías emergentes, que satisfacerían esencialmente los

EE.UU. (con 19,3 millones de tm. en el 2000) y Canadá (con 5,6 millones). En *producciones animales* las perspectivas que se vislumbran son de un crecimiento moderado de la producción de *vacuno*, sin que se vea acompañada por una evolución similar en el consumo, siguiendo la tónica del pasado, lo que será aprovechado por las carnes blancas, más baratas, más pobres en grasas, más adecuadas a los últimos hábitos alimentarios (desarrollo de la cocina rápida, las comidas fuera del hogar...), y con mejor imagen ante el consumidor a raíz de los continuos escándalos sanitarios que han sacudido al vacuno (el último, con la *BSE*). En este contexto se esperaba que los intercambios de *carne de porcino* aumentaran en términos moderados de aquí al 2000, gracias fundamentalmente a la demanda asiática y norteamericana, y que fueran cubiertos en esencia por Canadá y la UE (DK), que mantendría su hegemonía. La crisis de sobreproducción de esa etapa últimamente quizás debiera llevar a replantearse algunas de estas previsiones. Las mejores expectativas son sin duda para la *carne de aves*, por su bajo coste e idoneidad culinaria, reforzadas por las cláusulas de acceso pactadas en la Ronda Uruguay. En este marco Japón, el resto de economías de Extremo Oriente, y los países árabes serán los mercados más prometedores, que cubrirán de manera preponderante las exportaciones de los EE.UU., sin que sea de esperar un despegue significativo de las ventas europeas.

Para terminar, nos queda por resaltar que si bien el impacto del mayor crecimiento económico que se espera para el inicio del próximo siglo, así como de las esperadas subidas de los precios, en principio ha de ser positivo para la producción y el comercio de alimentos, es igualmente cierto que el resultado puede ser muy *desigual para los PVD* en tanto que el peso de la agricultura en el PIB es muy variado, en función de los países y las zonas (estimado en el 24 por ciento en Asia y el Pacífico, con un 35 por ciento para China; el 18 por ciento en el África Subsahariana; el 17 por ciento en el Cercano Oriente y África del Norte; y el 9,6 por ciento en América Latina y el Caribe), los niveles de inserción de sus productos en la economía mundial son muy diferentes, y el grado de exposición a la competencia exterior y a las fluctuaciones de los precios es también muy diverso. De lo que se desprende que el dinamismo comentado de los intercambios comerciales coexistirá en los próximos años con una situación de déficit alimentario (de

cereales, alimentos para el ganado, productos lecheros, aceites, etc.) en muchos PVD, sobre todo de África que, sin solvencia, agravada por la fortaleza de los precios, se deberá cubrir por la vía de las medidas de compensación que se dispongan en el marco del Artículo 15 del Acta Final de la Ronda Uruguay (Véase nota (3)) y de la gestión de la *ayuda alimentaria*. Las previsiones de la FAO cifraban esta ayuda alimentaria en 7,6 millones de tm. para el ejercicio 1996, no obstante 1 millón de tm. por debajo de las del año anterior, a causa de la reducción de las reservas por la progresiva reducción de las intervenciones públicas y la creciente austeridad fiscal. Las causas de esta penuria endémica son complejas pero pueden resumirse en: economías apenas integradas en los mercados mundiales, un alto crecimiento demográfico, superior a su índice de incremento en la producción de alimentos, sumados, en ocasiones, a las crisis puntuales que padecen diferentes zonas, por razones bélicas o climáticas. Un reciente estudio de la FAO, dirigido por Alexandratos (1995) ha evaluado en 809 millones las personas que en el período 1990/92 sufrían desnutrición crónica y las previsiones para el 2010 las cuantificaban en 730 millones, en el caso que no se aplicaran las medidas urgentes que se propusieron en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada durante el mes de noviembre de 1996 en Roma, que, de todas formas, sólo las reducirían a la mitad (6). Por consiguiente, el flagelo del hambre persistirá en el mundo contemporáneo, como escandaloso contrapunto a la globalización.

1.5. Algunas (prudentes) acotaciones para una fase de transición

Pese a lo dicho en los anteriores apartados permítasenos hacer una llamada a la desconfianza respecto a las certidumbres absolutas sobre la futura *evolución de la oferta y de la demanda alimentarias*. Basta recordar los gruesos errores de previsión que jalonan el pasado inmediato. ¿Quién previó los cambios en la Europa del Este o la consumación de la unificación ale-

(6) Sobre los preparativos y el contenido de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación puede consultarse el número 39, de noviembre de 1996, de la revista *El Boletín* (MAPA 1996c).

mana? ¿Quién pudo imaginar los niveles actuales en los precios internos de los cereales, la baja espectacular de las existencias comunitarias, la exportación de cereales sin subvención, o la aplicación, incluso, de tasas sobre las salidas? ¿Quién podía adivinar el impacto de las vacas locas (BSE) sobre el mercado del vacuno del Continente? En fin, ¿Quién había previsto la crisis financiera de la zona del Pacífico, o el desplome de Rusia, que ya hoy padecen nuestros sectores agrarios? Se impone pues invocar modestamente la prudencia antes de afirmar taxativamente las tendencias de unos mercados mundiales agrarios cada vez más interdependientes y abiertos, sometidos a una multiplicidad de factores, *a priori* difícilmente evaluables, que pueden alterar los resultados finales (OCDE, 1996a).

Basta mencionar el desconocido impacto que tendrá la liberalización de producciones decretada por la nueva *Farm Bill* en Estados Unidos. Aunque la principal incógnita radica en la *evolución de la demanda alimentaria* mundial, en su calidad de motor de los mercados. Hay diversos vectores que se entrecruzan. En primer término sobre el lugar que definitivamente ocuparán los *países emergentes* en los mercados mundiales, sin capacidad de autosuficiencia alimentaria (como ocurre con China, los países de la CEI, de Oriente Medio, o los NPI del Pacífico). Su nivel de demanda solvente está muy condicionado por elementos externos a la agricultura, políticos y macroeconómicos: el desarrollo de los procesos de paz en curso; la evolución de los precios del petróleo, de los bienes manufacturados y, en suma, de la relación real de intercambio; el éxito de las estrategias de ajuste estructural y de liberalización y diversificación agrícolas en marcha; y, en fin, la evolución financiera y del endeudamiento (puestas en evidencia con la última tormenta monetaria de Extremo Oriente, cuando apenas se está saliendo de la crisis mexicana de enero de 1995, calificada como la primera crisis de la era de la globalización, o poscapitalismo) (Estefanía, 1996), con el consecuente impacto en las balanzas corrientes de los flujos de inversión externa, el turismo, o la carga del servicio de la deuda. La evolución de las reformas en China puede desarbolar por sí sola todas las previsiones (en cereales, azúcar, algodón, semillas oleaginosas, aceites, carnes, o, incluso, insu- mos, como los abonos e insecticidas).

En segundo término, no es seguro que los principios del multilateralismo se consoliden en el seno de las políticas agra-

rias y se impongan a las tentaciones de un unilateralismo agresivo. Las recientes Leyes *D'Amato* y *Helms-Burton* son un ejemplo paradigmático en este sentido (7). Ésta última, desactivada en última instancia, de aplicarse hubiera podido afectar a los intercambios agrarios en la medida que se sancionaran empresas europeas con intereses en Cuba en los sectores del azúcar, tabaco, ron, pesca, o, incluso, cereales (cuando este país es un prometedor mercado para la UE). Sin duda el Acta Final de la Ronda Uruguay es un elemento, humilde pero innegable, de disciplina y estabilización de los mercados, aunque es preciso que sea respetado estrictamente, en su forma y en su espíritu, sobre todo por las autoridades agro-comerciales de los países desarrollados. No hay que olvidar que, pese a la *cláusula de paz*, el peligro de conflictos comerciales persiste, ya que si bien hasta el momento los comités de arbitraje han funcionado (con resultados, reconozcamoslo, nada halagüeños para la agricultura europea), no existe garantía alguna de que se respete siempre la disciplina multilateral. Basta recordar las quejas introducidas en la OMC contra la UE desde 1995, a raíz de la OCM establecida en el sector del plátano (con dictamen desfavorable contra el sistema de licencias de importación), el régimen de importación de los cereales implantado en aplicación del Acuerdo de Marraquesh (terminado en un pacto de caballeros con los EE.UU. a cambio de un contingente arancelario para la cebada y un sistema de reembolso para las sobre-tasas del arroz), los intercambios atlánticos de carne tratada con hormonas (tras declararse ilegal la prohibición comunitaria sobre el tratamiento con hormonas de la carne de vacuno de 1987, poniendo en cuestión el derecho de los Estados a establecer el nivel de protección sanitario interno, un argumento que, curiosamente, la FDA norteamericana no ha dudado en invocar en 1997 para oponerse a las entradas de frutas y hortalizas procedentes de Sudamérica), o, en fin, las quejas norteamericanas aducidas respecto a la forma de cumplimiento de los compromisos pactados en Marraquesh por la UE sobre restituciones a los quesos, y la de-

(7) Que tuvo cumplida respuesta por parte europea con el Reglamento (CE) 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (DOCE L 309 de 29-11-1996).

nuncia presentada en agosto de 1997 por la UE contra los EE.UU. a causa de la carne de pollo. De hecho en este último caso nos encontramos a punto de entrar en una nueva guerra comercial, capaz de destrozar todas las previsiones (1.4), si, tras la entrada en vigor en la UE de un nuevo sistema armonizado de control y certificación de las importaciones agroalimentarias de países terceros, no se llega a un acuerdo sobre la equivalencia y reconocimiento mutuo en materia veterinaria que incluya a la carne de pollo. En principio, el acuerdo alcanzado el 30 de abril de 1997 entre las dos partes, reconociéndose niveles de protección sanitaria equivalentes, permitió que, a la par que los EE.UU. aceptaran la política de regionalización en la protección sanitaria de la UE, se garantizaran las exportaciones norteamericanas de carnes rojas, lácteos, productos pesqueros, ovoproductos (tras un breve periodo transitorio), y la mayor parte de los alimentos para animales. Sin embargo, continúan siendo excluidas las carnes de aves, ya que en EE.UU. se utiliza un procedimiento de descontaminación, a base de cloro, que no es reconocido por parte comunitaria, lo que puede terminar en medidas unilaterales de represalia. Al unísono, hay que advertir la existencia de cláusulas bilaterales entre los EE.UU. y la UE, firmadas al calor de las negociaciones de la Ronda Uruguay, y que en la práctica comportan un reparto de los mercados: el caso más paradigmático es el de la *Cláusula Andriessen* pactada en *Blair House*, que sustrae a la UE algunos de los mercados del vacuno del área del Pacífico más prometedores (Japón, Corea, Taiwan, Singapur, Malasia, y Papúa-Nueva Guinea) a cambio de consolidar sus flujos hacia el Norte de África, Oriente Medio, Europa del Este, y Brasil.

Las insuficiencias materiales del Acuerdo de Marraquesh, apenas un bosquejo de un verdadero *playing field*, constituyen sin duda también una fuente posible de distorsión para los intercambios agrarios, si se hace un uso discriminatorio por parte de las economías más desarrolladas. Lo ratifican las crecientes tendencias al *eco-proteccionismo*, a la aplicación de *medidas de defensa sanitaria y fitosanitaria* (de por sí inconcretas como demuestran los últimos conflictos), a la imposición de ambiguas cláusulas sociales en los intercambios respecto a las economías periféricas, el posible juego con las *paridades monetarias*, y, en fin, de la *progresividad arancelaria*, aplicable por los

países desarrollados sobre las importaciones (bajando los derechos sobre las materias primas y aumentando los de los productos elaborados, lo que impide *de facto* a los PVD aprovecharse de los valores añadidos sobre sus productos). Buena parte de estas medidas pueden formalizarse en el comercio mundial mediante las continuas, y diversas, experiencias de *liberalización bilateral* que hoy se registran, bien sean bajo la forma de acuerdos comerciales preferenciales, bien sean bajo las de esquemas regionales de integración económica. Estos últimos están alcanzando una gran difusión y diversidad de formas (FAO, 1995a: pp. 276-277; García de la Cruz *et al.*, 1996). Entre ellos resalta por su ambición el proyecto de la Unión Europea, en principio orientada a desarrollar un proceso de integración económico, monetario y político, entre los Estados miembros, pero que ya contiene en sí misma el germen de una construcción mucho más abierta, dentro de un modelo de desarrollo de *círculos concéntricos*. A su vera, destacan otros acuerdos subregionales de integración que pretenden convertirse en una *Unión Económica*, como son el Mercado Común Centroamericano, y, más a largo plazo, la Unión Aduanera y Económica del África Central. Otros esquemas se limitan a buscar la creación de una *Unión Aduanera*, o un *Mercado Común*, como el Grupo Andino, la Unión Aduanera del África Meridional, la Comunidad del Caribe, el Consejo para la Cooperación en el Golfo, el Mercado Común Árabe, el Mercosur, y la Zona Comercial Preferencial para los Estados del África Oriental y Meridional. Otros modelos propugnan la constitución de *Zonas de Libre Comercio*, donde resaltan el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (más conocido por NAFTA), el Acuerdo Comercial de Acercamiento Económico entre Australia y Nueva Zelanda, y la Comunidad Económica del África Occidental. Finalmente, se dan otras formas menos avanzadas, orientadas a la promoción del comercio recíproco y la cooperación para el desarrollo económico, como son las de la Asociación Latinoamericana de Integración, la Asociación de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), y la Organización de Cooperación Económica (entre los países islámicos de Oriente Medio y de la ex-URSS).

El hecho es que vivimos una fase de transición en la que la división de bloques abre paso a un *mundo pluripolar* que inclu-

ye un nuevo reparto del poder político y económico. Esta disseminación puede agudizar las conocidas tendencias a un desarrollo asimétrico, en donde los países periféricos se vean desplazados por el centro, las brechas entre los países desarrollados y los más pobres se acentúen, y donde, de la mano de las multinacionales, se asista a una pugna feroz por las cuotas de mercado. En materia agrícola este proceso podría contrapesar los avances conseguidos por la vía de la multilateralización comercial, ralentizar la reorientación de los intercambios, y escindir peligrosamente los mercados según parámetros oligolísticos. Pero, alternativamente, esta nueva etapa puede también desembocar en una constelación de *economías abiertas* que se rijan por un sistema de *interdependencias* y el contrapeso de poderes (Kindleberger, 1988). Estas economías abiertas precisan a su vez cohesionarse internamente mediante nuevas formas de integración regional, obviamente bajo una dirección *hegemónica*, pero que, a su vez, hace posible la vinculación de los más débiles al proceso global de desarrollo económico, tecnológico, y político, sentando las bases para un crecimiento estable. Volveremos sobre ello (3.2).

2. LA PREFERENCIA COMUNITARIA Y SUS LÍMITES

2.1. La PAC y el principio de preferencia comunitaria

A finales de los 50 el Tratado de Roma (TCE), en sus Artículos 38 a 47, integró expresamente la organización de la producción y el comercio de productos agrarios en el proyecto de realización de un *Mercado Común* entre los Estados miembros (Artículo 38.1 TCE), en el marco de una Política Agrícola Común (PAC), a materializar con posterioridad de manera progresiva, sector por sector, mediante las denominadas *Organizaciones Comunes de Mercado (OCM)*, o conjuntos de regulaciones verticales orientados a la realización de los objetivos específicos de la PAC, definidos en el Artículo 39 TCE, y a alcanzar la libre circulación de los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como de los productos de primera transformación directamente relacionados con éstos. En suma, se constituyó un *Mercado Común Agrario*, acorde con el mandato del Artículo 38.1 TCE, que, entre otros atributos, tenía los de: a) Ser

estable (Artículo 39.1.c); b) asegurar un *nivel de vida equitativo* a los agricultores comunitarios (Artículo 39.1.b); y c) facilitar que los *intercambios agrícolas intracomunitarios* se desarrollaran en condiciones comparables a las de un mercado interior, objetivo que se reforzó de manera genérica con el Acta Unica Europea (Artículo 7A del TCE). Para ser factibles tales objetivos, en el marco de un apoyo a las producciones basado en unos precios elevados, necesitaban de un *sistema de protección en frontera* que, en última instancia, se justificaba formalmente por la implantación de un *principio de preferencia natural* en los intercambios entre los Estados miembros. Así fue entendido tradicionalmente por la doctrina (Druesne, 1979: p. 169), considerando que esta *preferencia comunitaria* constituía uno de los fundamentos de la PAC y encontraba su basamento en la misma inserción de la agricultura en el Tratado de Roma (Artículo 44.2 TCE), luego confirmada por el Derecho Derivado, que la introdujo en los Considerandos de todos los Reglamentos de base de las OCM, por las primeras Sentencias del TJCE, y, en fin, por los sucesivos procesos de ampliación (Protocolo 16 del Acta de Adhesión del Reino Unido; Artículo 55.6 del Acta Final de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; Artículo 85.4 del Acta de España y Portugal). No obstante, la evolución posterior de la jurisprudencia comunitaria (Massot, 1996b) (8) se encargó de desmentir el que la preferencia comunitaria constituyera un *principio jurídico* aplicable con carácter *general* y de *exigible* cumplimiento, capaz de provocar la invalidez del acto normativo que no lo respetara. Más bien se trataba de una *cuestión política*, a decidir en el seno de las Instituciones supranacionales, una posibilidad legítima en manos del legislador comunitario en el ámbito de la PAC por la que, en base al *amplio margen de apreciación* reconocido a favor de las autoridades comunitarias, se podía dar un *trato de privilegio* a los productores internos en comparación a los de países terceros, pero siempre dentro de ciertos *límites*, marcados por las *obligaciones internacionales de la Comunidad*.

(8) Destacan en este sentido dos recientes Sentencias, de 14 de julio de 1994, sobre los Asuntos 353/92 y 385/92, desestimando sendos recursos de la República Helénica contra el régimen impuesto a los productores de semillas oleaginosas tras la reforma de la OCM de cultivos herbáceos de 1992 (Rec. 3411/1994 y 3507/1994), y la Sentencia del Asunto C-280/93 de 5 de octubre de 1994, Alemania c. Consejo, a raíz de la implantación de los contingentes de importación de los plátanos con la nueva OCM.

Parece evidente que la exigencia con carácter general de la preferencia comunitaria hubiera sido difícilmente compatible con los compromisos externos reiteradamente contraídos a favor de la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y, en definitiva, con la irregular materialización de este principio en las diferentes OCM. En puridad, las obligaciones de la Comunidad respecto al desarrollo y consolidación del comercio mundial, fueron afirmadas en el mismo Tratado de Roma, en su Preámbulo y en su Artículo 110, al definir los objetivos de la *Política Comercial Común*. De hecho, la Comunidad nunca ha dejado de tener presente que el fomento de los intercambios intracomunitarios, bien sea en aras de una Unión Aduanera, o, más tarde, sobre la base de la realización de un mercado único, forma parte integrante de una dinámica mayor, la de la liberalización progresiva del comercio mundial, que trae consigo el fomento de los intercambios de la Comunidad con países terceros. En este sentido, a tenor del redactado del Artículo 3.b del Tratado, el establecimiento de un arancel aduanero común y de una política comercial respecto de terceros países constituye la vertiente externa de la realización de un Mercado Común entre los Estados miembros. Y, bajo esta premisa, la PAC hace suyos los objetivos de la Política Comercial Común, plasmados en el Artículo 110, en la medida en que sean compatibles con sus objetivos específicos, consagrados en el Artículo 39. Por consiguiente, ambas políticas, sin perder su autonomía material y jurídica, se complementan, en aras a la consecución de un verdadero Mercado Común Agrario, lo que se ilustra por la expresión repetidamente inserta en los Considerandos de los Reglamentos-base de las sucesivas OCM: «...*la Organización Común de Mercado ... debe tener en cuenta, paralela y adecuadamente, los objetivos previstos en los Artículos 39 y 110 del Tratado*». El Acuerdo Agrícola de Marraquesh es el último, y más significativo, exponente de la voluntad comunitaria de avanzar en el proceso de apertura del comercio mundial, introduciendo por vez primera a la agricultura en la disciplina multilateral, lo cual no fue óbice para que las Instituciones Comunitarias no cesaran de invocar durante el proceso negociador la pervivencia del principio de preferencia comunitaria, con todos sus límites.

2.2. Los límites de la PAC: el diverso grado de preferencia comunitaria en las OCM

Tanto la relatividad del principio de preferencia comunitaria como la confluencia de los objetivos agrarios y comerciales que la acompañan, tienen en las OCM su marco material ineludible, en la medida que dan cuerpo a la realización del Mercado Común Agrario. Este extremo se pudo corroborar con la última OCM creada, la del plátano: hasta 1993 la falta de una OCM en este sector repercutió en una falta de desarrollo de la Política Comercial Común, con la consecuente disparidad de regímenes nacionales de importación que, a fin de cuentas, impedían la plena aplicación del principio de la libre circulación de mercancías. Fue la realización del mercado interior, con la imperativa eliminación de los controles interfronterizos, el catalizador que faltaba para que, en 1993, se aprobara la OCM del plátano y, por consiguiente, se impusieran unas normas comerciales comunes que, al unísono, terminaran con la compartimentación nacional del mercado comunitario.

Por otro lado, el principio de preferencia comunitaria tiene una muy *diferente concreción normativa según los sectores*, ratificada por los *acuerdos de la Ronda Uruguay*. Así es, a simple vista parece que el principio de preferencia comunitaria ha salido malparado tras el Acuerdo de Marrakesh y, por consiguiente, que la agricultura de los Quince resulta globalmente perdedora con la Ronda Uruguay, ya que deberá aumentar sus importaciones, disminuir sus exportaciones (subvencionadas) y, por consiguiente, reducir su capacidad productiva. Todo ello, claro está, con independencia del margen para la compensación financiera de que dispone una economía desarrollada como la europea y las respuestas que den a esta situación las industrias agroalimentarias y los grandes operadores comerciales, adaptándose al nuevo entorno y convirtiendo las eventuales desventajas en el nivel primario en nuevas oportunidades comerciales del sistema agroalimentario en su conjunto. En este contexto se puede afirmar que el *cambio de régimen exterior* y la desprotección que se derivan del Acuerdo Agrícola desembocan en el reforzamiento de las *reformas del régimen interno*, iniciadas en 1992 (Massot, 1996a y 1996c), las cuales, entre otras virtualidades, tienen la de consolidar a la PAC como una *política de rentas*

mediante ayudas directas, que en algunos casos toman la forma explícita de pagos compensatorios a raíz del progresivo alineamiento de los precios interiores con los precios mundiales. Así, en 1995, el 63,8 por ciento de los créditos ejecutados del FEOGA-Garantía tuvieron ya como objetivo explícito la garantía de las rentas agrarias, a gran distancia de las medidas de fomento de las exportaciones (con el 23,6 por ciento, tendencialmente a la baja), las de estabilización de los mercados (con un 12,3 por ciento, donde se incluyen los gastos por intervenciones, retiradas y primas por abandono), y el 0,3 por ciento de otros gastos sin finalidad homogénea. A resultas de este cambio de objetivos e instrumentos de gestión de los mercados, se ha modificado el diseño de las OCM y su clasificación conceptual (Baudín, 1993; Massot, 1996a), consolidándose los sectores con ayudas directas. En contraste, las OCM de intervención, antes de 1992 las más características de la PAC, están estancadas. Hay que resaltar por otro lado el peso de las OCM sin apoyo financiero, con una protección estrictamente aduanera, equivalentes a un 20 por ciento de la producción comunitaria que, como es lógico, sufren más agudamente los compromisos de reducción arancelaria y las preferencias comerciales. En este sentido, si hacemos abstracción del desplome del vacuno provocado por la ESB o de los problemas del porcino desatados por la crisis rusa, las crisis más significativas registradas en los últimos tiempos han coincidido con productos de esta última categoría, con un impacto muy localizado en zonas del Sur, a causa de la entrada masiva de producciones de PVD, casi siempre aprovechando los resquicios dejados por acuerdos preferenciales o concesiones unilaterales de la UE por razones ajenas a la política agraria: son los casos de la avellana (a causa del contingente reconocido a Turquía), los ajos (de China, pese a lo cual, por no ser aún miembro de la OMC, se aplicaron medidas de salvaguardia, con una cantidad máxima anual de 12.000 t.), los espárragos (de Perú y Bolivia, por las concesiones otorgadas al Pacto Andino por sus esfuerzos en contra del narcotráfico), las cebollas (de Chile), o la miel (de China, Argentina o México).

Por lo demás, esta diversidad de situaciones respecto a los mercados mundiales que coexisten en las OCM se ha acentuado con el *Acuerdo agrícola del GATT* en tanto que ha formalizado muy diversos grados de desprotección según los sectores

(Sumpsi *et al.*, 1996). Hay productos que salen superprotegidos de Marraquesh como la mantequilla, los quesos, o los cereales, pese a ser producciones con los niveles ya más altos de *preferencia comunitaria* (aunque, de refilón, ello pueda beneficiar a las producciones menos competitivas, como las españolas). A su lado, otros productos excedentarios e importantes para la UE, como el vacuno, la leche en polvo, las aves y los huevos, sufren directamente un impacto negativo, que sin duda repercutirá en sus mercados de exportación. Finalmente, hay que destacar las consecuencias del GATT sobre algunas producciones de fuerte implantación en el Sur de la UE y ya hoy con unos índices de protección en frontera muy inferiores a los productos continentales. Son los casos del arroz (producción hoy a duras penas protegida por una Cláusula de Salvaguardia frente a las importaciones de países terceros), o del plátano (tras el dictamen desfavorable de un Comité de Arbitraje de la OMC de abril de 1997), abocados como están a cambiar su presente régimen de importación a fin de desactivar los conflictos planteados por su causa con los EE.UU. Es también la situación de diversas producciones hortofrutícolas que, pese a la tarificación aplicada, mantienen un *precio mínimo de entrada* pero que no garantiza adecuadamente su defensa (Apcá, 1994; Sanfeliu, 1995; Sumpsi *et al.*, 1996). Y es, en fin, el caso de las flores u otras frutas y hortalizas, que heredan una protección estrictamente aduanera. Hay que tener en cuenta en este contexto que los mercados de producciones percederas, como las hortofrutícolas, son muy sensibles y pueden ser fácilmente desestabilizados, bien sea por la entrada masiva de importaciones, bien sea por la puesta en cultivo de nuevas superficies que provocan las restricciones en la oferta de los cultivos extensivos comunitarios (Massot, 1996a y 1996c). Ciertamente, con la OCM de frutas y hortalizas frescas aprobada en 1996, estas producciones en principio desprotegidas para situaciones de crisis pueden verse compensadas con medidas específicas (9), pero la *Agenda 2000* (Comisión, 1997b; Comisión, 1998), que define el marco financiero para la agricultura comunitaria en el período 2000/2006, no permite albergar grandes esperanzas presupuestarias para los sectores no incluidos en la reforma.

(9) De acuerdo al Artículo 17 del nuevo Reglamento-base (CE) 2200/1996, DOCE L 297 de 21-11-1996.

2.3. Los límites internos de la integración: ampliación al Este vs reforma de la PAC

También hay que contar con las presiones para el rediseño de la preferencia agrícola comunitaria que impone la propia lógica de la integración comunitaria, hoy materializada en las *adhesiones de los 10 países de la Europa Central y Oriental (PECOS)*. Basta pensar en el peso de la agricultura en estos países, con el 26,7 por ciento del total de la ocupación en esta rama (contra el 5,7 por ciento en la UE-15) y el 7,8 por ciento del PIB a cargo del sector primario (contra el 2,5 por ciento de la UE-15). La doctrina ha resaltado profusamente la inconveniencia de aplazar su adhesión, por ser políticamente impresentable y comercialmente peligroso, cuando los grandes países agro-exportadores no dejan de aumentar sus cuotas en estos mercados, lo que finalmente deberá repercutir en compensaciones comerciales una vez formalice su entrada en la Unión Aduanera (de acuerdo al Artículo XXIV.6 del GATT, actualizado por la Ronda Uruguay mediante un *Entendimiento* relativo a su interpretación). Pero, al mismo tiempo, los estudios realizados (Véanse notas [10] y [11]) recalcan la incompatibilidad de la ampliación al Este con el mantenimiento de la PAC actual, por cuatro razones: a) el potencial productivo y los competitivos costes que esconden algunos de estos países a medio plazo (básicamente en cereales y vacuno, sectores de por sí fuertemente excedentarios); b) las dificultades que la UE tendría para respetar los compromisos multilaterales si preservara los mecanismos vigentes; c) el elevado coste presupuestario adicional que puede representar la aplicación en los nuevos adherentes tanto de la PAC como de las medidas de desarrollo estructural y rural (10); y d) la imposibilidad mate-

(10) El coste de la ampliación ha sido objeto de numerosas estimaciones, si bien casi siempre limitándose a los seis PECOS que inicialmente firmaron acuerdos de asociación con la CE (los cuatro de Visegrado, Bulgaria y Rumanía), excluyéndose *a priori* el resto, como son los tres países bálticos, o, en fin, los derivados de la desintegración de la ex-Yugoeslavia (Eslovenia, Croacia, Macedonia, o Bosnia). Para Baldwin (1994) el coste presupuestario adicional para la PAC y los Fondos Estructurales se situaría en torno a los 64 millardos de ECUS para el año 2000 (de los que 26 corresponderían a las acciones estructurales). El modelo de Saint-Aubin (1995), se sitúa en el mismo orden de magnitudes, en torno a los 60 millardos de ECUS anuales. Otros estudios son más moderados en sus conclusiones, como el de Anderson y Tyers (1993), que cifran el aumento global en 37,6 millardos de ECUS. Por su parte para Mahé (1995) la entrada en el año 2005 comportaría para la PAC exclusivamente un coste su-

rial de aplicar de manera inmediata a los PECOS los precios de garantía a los niveles presentes, los pagos compensatorios (¿calculados sobre qué reducción de precios?), así como las reglas complementarias de control de la oferta vigentes para los Quince (v.g. el set *aside*), bajo el riesgo de provocar graves distorsiones productivas y un insoportable incremento de los precios de los alimentos, sin correspondencia con los salarios ni con la evolución del resto de sectores económicos.

Pero sin duda sería erróneo quedarse en estas dificultades, sin tener así mismo en cuenta los *beneficios, en términos comerciales*, que esconde este nuevo proceso de integración, claramente demostrado, incluso a nivel agrícola, en los años transcurridos desde 1989, dando por sentado que el *potencial productivo real* de estos países está muy lejos de ser el resultante de traspasarles mecánicamente los rendimientos comunitarios más elevados, atezado como está por factores estructurales de enorme amplitud (Jackson *et al.*, 1994; Nallet *et al.*, 1994; Pouliquen, 1994). Antes que un desarrollo general de la producción agraria de los PECOS, cabe esperar una progresiva *dualización* de los sectores agrarios de estos países, en función de las reformas internas que se hagan, la capacidad de reacción que demuestren sus estructuras, y, en suma, la capacidad de atracción que revelen para el capital foráneo e interno. Bajo estas premisas, hay que descartar de antemano las *soluciones radicales* de laboratorio, como sería la imposición de la *geometría variable* al sector agrario excluyendo a los PECOS del conjunto de las ayudas de la PAC, o el alineamiento inmediato de los precios de los Quince con los mundiales, por los costes socio-territoriales y, en suma, de integración, que generarían. En suma, no queda otra opción que la *reformulación de la PAC* en un plazo más o menos razonable, en función directa del período transitorio, por etapas, que se reconozca a los nuevos

plementario que oscilaría entre 9,05 y 16,2 millardos. Más recientemente Tangermann (1996a) ha estimado que la entrada para la misma fecha, 2005, de los cuatro países de Visegrado representaría 15 millardos para el FEOGA-Garantía. Por su parte, la Comisión (1995) prevé que la integración simultánea de los 10 PECOS representaría al final del período de transición (2005-2010) en torno a los 11,7-12,2 millardos de ECUS para la PAC. Por su parte Besnainou (1995) estima que sólo el incremento del gasto estructural para los 6 PECOS fluctuaría entre los 12,4 millardos anuales (en el supuesto de que se les transfiriera el 2,3 por ciento del PIB), los 14,4 millardos (si fueran tratados como los Länder de la ex-RDA), los 20,3 millardos (si fueran considerados como los actuales países beneficiarios del Fondo de Cohesión), y los 26,1 millardos anuales (si fueran asimilados a Irlanda).

adherentes (Massot, 1996c: pp. 115-118). Esta fase de transición hacia una nueva *Política Rural Integrada*, por utilizar la terminología de la Comisión (1995), debería centrarse en la progresiva reducción de los precios institucionales, en la modulación del apoyo a las explotaciones y su paulatina desconexión de la producción, y en una flexibilización del presente régimen de fomento a la exportación, basado en las restituciones (v.g. mediante el fomento del Tráfico de Perfeccionamiento Activo, la ampliación del régimen de doble precio, la consolidación de mecanismos de crédito y garantía a la exportación, o la creación de nuevos instrumentos como un Fondo específico de fomento de la exportación), para aprovechar la aún humilde tendencia al alza de los precios mundiales (11). La *Agenda 2000* (Comisión, 1997b; Comisión, 1998), como ya hemos comentado en otro lugar (Massot, 1998), responde sólo parcialmente a estos requerimientos y apenas bosqueja un germen de *política rural* en el seno de la PAC. Ya veremos en qué queda tras los debates dentro del Consejo.

2.4. Los límites políticos externos: la liberalización multilateral y la evolución de la política agraria norteamericana

Al mismo tiempo hay que contar con las presiones externas que la PAC sufrirá para que se abra a medida que nos acerquemos a la conclusión del período de aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y se inicie una nueva Ronda negociadora (1999). Entre estas fuerzas adquiere un papel preponderante la nueva *Farm Bill* norteamericana (*Federal Agricultural Improvement and Reform Act, FAIR*) aprobada en 1996 (MAPA, 1996d) y, en principio, en vigor desde julio del año pasado hasta el 2002, con un presupuesto global de 47

(11) Este enfoque, optimista por prudente, es de hecho el que preside el trabajo de Marsh, J. y Tangermann (1996) para el *Land Use and Food Policy Inter-Group (LUFPIG)* del Parlamento Europeo. También empapa el documento, ya citado, de la Comisión (1995), apartándose significativamente de los informes previos encargados por la D.G.I. de la Comisión a reputados economistas dirigidos por Buckwell (1995), Mahé (1995), Tangermann y Josling (1995), y Tarditi (1995). Complementariamente pueden consultarse los artículos publicados en el número 176/177 de la *Revista Española de Economía Agraria* monográficamente dedicado a *La PAC del futuro a debate*, coordinado por Buckwell y Sumpsi (1996).

millardos de \$. Este nuevo marco agro-comercial plantea, en síntesis, simplificar y flexibilizar la acción pública, reducir el gasto, y mejorar la competitividad del sector sustituyendo de manera general las intervenciones públicas por la exportación. Ello se concreta en diversas (y ambivalentes) medidas (MAPA, 1996d; Miranda de Larra y de Onís, 1996; OCDE, 1996c): a) por un lado se eliminan los tradicionales *deficiency payments* y *target price*, sustituyéndolos, mediante *contratos de transición hacia el mercado (production flexibility contracts)* por unos *pagos transitorios*, a reducir en un 30 por ciento en siete años, lo cual disminuye el coste presupuestario al mismo tiempo que desvincula el apoyo de la evolución de los precios internacionales y la producción (si bien, al unísono, se preservan los préstamos garantizados no reembolsables, *non recourse commodity loans*); b) estos nuevos pagos tienen fijado un umbral máximo de 40.000 \$ por explotación, a los que se pueden sumar 75.000 \$ a título de los *non recourse loan repayment provisions* (que permiten reembolsar los préstamos otorgados sobre la base de los precios de mercado si caen por debajo del *loan rate*), lo que significa que, como un agricultor puede acumular estos pagos por tres explotaciones (con dos al 50 por ciento del umbral), el montante real por beneficiario puede ascender como máximo a 230.000 \$ (contra los 250.000 de la antigua *Farm Bill*); c) a su vez, con los *contratos de transición hacia el mercado*, se liberalizan los grandes cultivos (cereales, arroz, oleaginosas y algodón), de tal manera que desaparecen las restricciones institucionales a su producción (v.g. el programa de reducción de superficies cultivadas, *Acreage Reduction Program*), para optimizar las posibilidades tecnológicas existentes y aumentar la oferta a los costes más bajos posibles (aunque, al mismo tiempo, se dan una serie de excepciones sectoriales, a favor de las frutas, las hortalizas, el cacahuete, el azúcar y la leche); d) con la intensificación de la producción se apuesta por la reconquista de los mercados mundiales perdidos durante las dos últimas décadas, incrementando hasta un 50 por ciento los actuales niveles de exportación (hasta alcanzar los 65 millardos de \$, desde los 54 millardos registrados en 1995), mediante la renovación de los programas de promoción y apoyo a las ventas en el exterior, autorizando al unísono al Gobierno Federal para que disponga de todos los créditos que permite el GATT en este ámbito; y e) se refuerzan las medidas

agro-ambientales sobre la base de cuatro líneas: mediante la prórroga, hasta el 2002, del *Conservation Reserve Programm (CRP)*, limitada a la superficie presente, de 14,8 millones de Ha, con la contrapartida de que las tierras así calificadas pueden volver a la producción si cumplen un determinado índice de erosión, pudiendo destinarse sus fondos a otras superficies (se prevé que 4,5 millones de Ha pueden salir del Programa); la renovación del *Wetlands Reserve Program (WRP)*, destinado a la restauración de las zonas húmedas, con un límite de 400.000 Ha; y dos nuevos programas, uno para la protección de las marismas de los Everglades (Florida), muy contaminados por la industria azucarera, con una dotación de 300 millones de \$, y un *Programa de Incentivos a la calidad medioambiental (EQIP)*, en sustitución de tres acciones anteriores, con 1.200 millones de \$ en total, con el objetivo de ayudar a los ganaderos a controlar los efluentes de los residuos animales y a los agricultores para la conservación del suelo, el agua u otros recursos.

De hecho, la *FAIR* no hace sino dar una primera base legal a los que preconizan la *commoditization* de los productos agrarios, convertidos en un simple apéndice del complejo agroalimentario (12) (Moreau Defarges, 1995: p. 18), la consecuente eliminación de la *especificidad agrícola* y las políticas que en ella se fundamentan, como la PAC (Snyder, 1990: pp. 32-62, 100-145), y, en fin, el completo desmantelamiento del proteccionismo agrario. Por otro lado, en esta cruzada que se organiza contra la PAC, las autoridades norteamericanas no se encuentran solas. Los países agro-exportadores del *Grupo de Cairns* hay que contarles entre los aliados naturales de los EE.UU. aunque hay que reconocer que no forman un conjunto homogéneo, se pueden ver ligados a áreas comerciales diferentes, y encontrarse incluso directamente enfrentados

(12) Noción por la que se pretende indicar su progresiva conversión en productos de base (*commodities*), elementos constitutivos de la vida económica, sin apenas valor añadido y que, sometidos directamente a los vaivenes de los ciclos económicos, se caracterizan por una gran oscilación en los precios y su degradación respecto a los de los bienes más sofisticados a los que nutren. No obstante, hoy por hoy, tales presupuestos se oponen radicalmente a los objetivos de la PAC, recogidos en el Artículo 39.1 TCE, y muy especialmente en lo que respecta a la garantía de un nivel de vida equitativo para la población agrícola y la estabilización de los mercados. De ahí que sus proponentes acaben propugnando la reforma o, simplemente, la desaparición, de la PAC actual.

por sus intereses comerciales en los mercados de destino. No hay que perder de vista el papel crucial que tiene para los EE.UU. el sistema agroalimentario en su sentido más amplio (equivalente a un 15 por ciento del PIB, con no menos de 20 millones de empleos) y, en su seno, el comercio agrario: porque representa un tercio de la producción agropecuaria y repercute directamente en muchos otros subsectores (la agroindustria, los suministradores de *inputs* industriales, los servicios como transporte, *marketing*, etc); por su saldo neto favorable, cerca de los 26,4 millardos de \$, que permite atenuar el grave déficit comercial que, en términos globales, padece la economía norteamericana (en torno a los 223 millardos de \$); y, en fin, por el poder político que conlleva, con instrumentos comerciales orientados a facilitar acuerdos bilaterales, como: a) el EEP (*Export Enhancement Program*, creado en 1985 y que se mantiene con un montante global para el período 1996/2002 de 3.285 millones de \$); b) el MPP (o *Market Promotion Program*, para la promoción comercial en países de difícil entrada, a partir de 1996 sustituido por el *Market Acces Program*, MAP, con 90 millones de \$ anuales en lugar de los 110 millones anteriores); c) el DEIP (o *Dairy Export Enhancement Program*, para las exportaciones lácteas, que se prorroga hasta el 2002); d) los créditos garantizados de los GSM 102 y 103 (*Short-Term Credit Guarantees*, de 6 a meses a 3 años, e *Intermediate-Term Credit Guarantees*, de 3 a 10 años, que también son prorrogados hasta el 2002 con 5,5 millardos anuales); o, en fin, f) de la ayuda alimentaria, vigente desde 1954 bajo la *Public Law*, y que también se mantiene hasta el 2002, aunque su objetivo se amplía ya que las ventas a condiciones preferenciales se extienden al sector privado en los PVD. Los productos agrarios representan (1994/95) por sí solos, sin contar los transformados, el 11 por ciento de las exportaciones y el 4 por ciento de las importaciones norteamericanas. El excedente comercial se concentra en cereales y forrajes (por 15 millardos de \$), oleaginosas (por 7 millardos), y carnes (por 4 millardos). Por áreas geográficas el superávit comercial proviene básicamente de los intercambios con Asia (con cerca de 19 millardos de \$), donde el Japón ocupa una posición central aunque seguida cada vez de más cerca por China y, a partir de 1992, Indonesia, a la sazón los países más poblados de la zona. En comparación, los intercambios con

la UE registran un saldo excedentario de 2,5 millardos para los Doce (cuadros 1 y 2) y 3 millardos para los Quince. En suma, a la luz de estos datos se entiende que los Estados Unidos no hayan perdido nunca su vocación agro-exportadora y que, como ya fue comentado, ahora vivamos una ofensiva para la reconquista de los mercados perdidos en la década de los 80 a causa de la PAC y la sobrevaloración del \$. De ahí también su interés en una liberalización acelerada de los mercados agrarios, complementada por el desarrollo de formas de integración regional en el Pacífico, con países de alto potencial de demanda de alimentos. En esta área por el contrario la UE se encuentra en una difícil posición para contrarrestar el dinamismo norteamericano, tanto por su bajo nivel de inserción en las economías asiáticas, como por sus anticuados instrumentos de fomento agro-comercial. De nuevo aquí, reiterando lo dicho respecto a los PECOS, aparece la necesidad de mejorar el marco legal para la exportación agraria, a fin de conseguir una flexibilidad mayor que la que se deriva de las actuales *restituciones*.

2.5. Los imperativos de otras políticas comunes: acuerdos preferenciales y Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)

En consonancia con las exigencias del Artículo 110 (Política Comercial) y del Artículo 130U del TCE (Política de Cooperación al Desarrollo), la PAC no sólo no ha cortado los ligámenes agro-comerciales comunitarios con el exterior sino que ha permitido que hoy la UE sea, de lejos, el primer comprador agroalimentario mundial, con una cuarta parte de las importaciones del globo, y un fuerte déficit final, en constante aumento: en 1994 el saldo de exportaciones e importaciones extra-comunitarias fue de -19.334 MECUS (cuadros 1 y 2). La estructura de las importaciones agroalimentarias comunitarias se reparte del siguiente modo (cuadro 2): a) un 51 por ciento para los países en vías de desarrollo (PVD); b) un 37,1 por ciento para los países industrializados, entre los que resaltan los EE.UU., a la sazón nuestro principal proveedor (con las semillas oleaginosas como primer renglón y los alimentos para el ganado en el segundo puesto); y c) un 8 por ciento para los

países del Este Europeo antiguamente de economía planificada y comercio de Estado. En este marco la apertura agraria de la UE beneficia de manera preferente a los PVD, merced a diversos acuerdos comerciales, bilaterales o multilaterales, y concesiones unilaterales (*preferencias generalizadas*) otorgadas a 129 países en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Paralelamente, el saldo comercial agroalimentario es sustancialmente favorable a los PVD (en torno a los 14-15 MECUS, con altibajos pero con una tendencia creciente) (cuadro 5), llegando en 1994 incluso a superar el valor total de las exportaciones europeas a estos mismos países. Dentro de los PVD destacan por sus relaciones agrocomerciales con la UE tres áreas geográficas, conformadas sustancialmente en torno a las derogaciones comerciales reconocidas:

- a) La principal zona vendedora de productos agroalimentarios a la UE dentro de los PVD es *América Latina*, con unas compras que significan el 20-21 por ciento del total (cuadro 2), un porcentaje que a primera vista puede sorprender si tenemos en cuenta que ésta área nunca ha sido objeto de atención prioritaria por la UE, con derogaciones comerciales mucho más bajas que para los ACP o los países mediterráneos. El peso específico de estas importaciones, que multiplican casi por 7 a las exportaciones europeas (cuadro 1) se explica por el efecto combinado de: las fuertes exportaciones del plátano-dólar a la UE, ocupando el 64 por ciento del mercado comunitario en 1994, con grandes países productores como Ecuador (34 por ciento de la producción latinoamericana), Costa Rica (22 por ciento), Colombia (18 por ciento), Honduras (10 por ciento), o Panamá (9 por ciento); la capacidad agro-exportadora de Brasil y los países del Cono Sur en una variada gama de productos, algunos de ellos con una protección comunitaria débil (para sus calendarios de producción, caso de las frutas de Chile o Argentina) o inexistente (soja del Brasil), o beneficiarios de contingentes arancelarios (carne de vacuno o trigos de calidad de Argentina); y, en fin, las eventuales concesiones comerciales otorgadas en el marco del SPG, como son las correspondientes al Pacto Andino (en flores, o espárragos), para ayudarles en la lucha

Cuadro 5

COMERCIO DE LA UE-12 CON LOS PVD (1)
Importaciones CIF/Exportaciones FOB en MECUS

Grupo	Año	Importaciones UE			Exportaciones			Saldo comercial		
		1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
I. Países ACP (2)										
(a) Flujos totales		14.941	18.611	19.346	16.499	14.908	16.840	+1.558	-3.703	-2.506
% Exportación/importación		-	-	-	-	-	-	110,4%	80,1%	87%
(b) Productos agrarios: 1-24		5.164	6.280	6.952	2.363	2.209	2.358	-2.801	-4.071	-4.594
% Exportación/importación		-	-	-	-	-	-	45,7%	35,1%	33,9%
% (b) / (a)		34,5%	33,7%	35,9%	14,3%	14,8%	14,0%	-	-	-
II. Otros PVD										
(a) Flujos totales		126.669	137.577	144.493	133.362	145.528	159.119	+6.693	+7.951	+14.626
% Exportación/importación		-	-	-	-	-	-	105,3%	105,8%	110,1%
(b) Productos agrarios: 1-24		20.649	23.964	23.472	11.496	12.702	13.879	-9.153	-11.262	-9.593
% Exportación/importación		-	-	-	-	-	-	55,6%	53,0%	59,1%
% (b) / (a)		16,3%	17,4%	16,2%	8,6%	8,7%	8,7%	-	-	-
III. Total PVD (I + II)										
(a) Comercio total		141.610	156.188	163.839	149.861	160.436	175.959	+8.251	+4.248	+12.120
% Exportación/importación		-	-	-	-	-	-	105,8%	102,7%	107,3%
(b) Productos agrarios: 1-24		25.813	30.244	30.424	13.859	14.911	16.237	-11.954	-15.333	-14.187
% Exportación/importación		-	-	-	-	-	-	53,7%	49,3%	53,4%
% (b) / (a)		18,2%	19,4%	18,6%	9,2%	9,3%	9,2%	-	-	-

Fuente: Eurostat, Estadísticas de comercio exterior, y elaboración propia.

(1) PVD: Países en vías de Desarrollo, que comprenden todos los del mundo excepto los países miembros de la OCDE, los Nuevos Países Industrializados de Asia (NPI), los países de Europa Central y Oriental (PECOS), y los integrantes de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

(2) ACP: Países signatarios del Convenio de Lomé (de África, el Caribe y el Pacífico). Eritrea se añade a partir de 1994.

contra la producción, elaboración y tráfico de droga, luego ampliadas a Centro-América por los peligros de desviación de comercio evidenciados. Precisamente, por la competitividad de sus producciones América Latina se presenta como una de las áreas ganadoras netas del Acuerdo agrícola del GATT. En su contra tiene su competencia directa con numerosas producciones de los países desarrollados, lo cual en alguna medida se puede suplir en el futuro mediante un desarrollo de las preferencias comerciales o, incluso, de las zonas de libre cambio con los países más desarrollados.

- b) Los segundos socios comerciales de la UE dentro de los PVD son los *países ACP*, 70 antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico, con el 17 por ciento de la población mundial y equivalentes a casi la mitad de los miembros de las Naciones Unidas, en un marco iniciado en 1975 con el denominado I Acuerdo de Lomé, luego sucesivamente revisado y actualmente, hasta febrero del 2000, bajo las disposiciones del denominado *IV Acuerdo de Lomé*. En los últimos años las compras agrarias que efectúa la UE equivalen a un 11-12 por ciento de sus importaciones agroalimentarias totales (cuadro 2), la mayor parte de las cuales son productos exentos de derechos de aduana. El tratamiento otorgado viene, lógicamente, predeterminado por el grado de competencia que tengan las producciones de los ACP con las propias de la UE y el nivel de regulación de la OCM en cuestión. En este sentido, p.e. para las frutas y hortalizas se aplican en determinados casos contingentes arancelarios (v.g. a las manzanas y las peras), y en otros cantidades de referencia, con vigilancia estadística. En carnes, el vacuno también tiene fijado un contingente arancelario (a favor de Botswana, Namibia, Zimbabwe, Madagascar y Swazilandia), así como las aves de corral y el porcino, aunque menos importantes. A su vez existen anejos al Acuerdo dos Protocolos que fijan sus correspondientes contingentes, para el azúcar (fijado para el período de julio de 1996 a febrero de 1997, en 212.000 t.), y para el plátano (tras la ampliación a Quince de 2.553.000 tm. de peso). Respecto a los productos que menos compiten con las comunitarias, que son la am-

plia mayoría, en la medida que coinciden con los menos regulados a nivel mundial y que sufren enormes fluctuaciones en los precios, la UE les aplica el Stabex (mecanismo de sostenimiento de precios a la exportación): entre los años 1975 y 1989 (Acuerdos de Lomé I-III) el 33,78 por ciento de los montantes afectados se dirigieron a sostener el café, el 17,5 por ciento al cacahuete, el 14,04 por ciento al cacao y derivados, el 6,53 por ciento al algodón, el 5,86 por ciento a la madera aserrada, el 5,7 por ciento al coco o copra, y el 3,66 por ciento a los productos de base del aceite de palma (Koetsenruiter, 1992). Por otro lado, dentro del FED (Fondo Europeo para el Desarrollo), existen ayudas directas para proyectos de desarrollo rural de los países ACP, que en el Acuerdo de Lomé II ascendieron al 24,7 por ciento del total y en el Lomé III un 29,8 por ciento. Pese a todo, es digno de observar que los valores, en términos absolutos y relativos, de las compras comunitarias a los ACP hasta 1994 estuvieron en regresión, a causa del hundimiento de los precios de los productos básicos registrado durante los 80 (por un valor estimado de 100 millardos de \$ en rentas de exportación). A ello hay que sumar la erosión de las preferencias comerciales debido al progreso del multilateralismo, lo que desembocó en la *revisión del Lomé IV en Mauricio*, el 4 de noviembre de 1995. En los protocolos financieros para el período 1995-2000 que allí se ratificaron se puso a disposición del FED (Fondo Europeo para el Desarrollo) para los países ACP un presupuesto de 12.967 MECUS, el mayor de los definidos en el marco preferencial de la UE (cuadro 6), al que aún habría que sumar 1.658 MECUS en concepto de préstamos del BEI (Vernier, 1996).

- c) La *Cuenca mediterránea*, con 13 países (incluida Palestina) con los que la UE, por razones de carácter geopolítico, tradicionalmente mantiene unas relaciones privilegiadas, que en materia agraria comportan el 6 por ciento del total de las compras comunitarias, en ligero aumento desde la segunda mitad de los 80 (cuando representaban en torno al 5-5,5 por ciento) (cuadro 2). No obstante, es de señalar que éste es el único grupo de

PVD en el que, pese a las preferencias comerciales reconocidas, el saldo agroalimentario es globalmente positivo para la UE (cuadros 1 y 2). En su base está el limitado potencial agro-productivo de estos países, su alto crecimiento demográfico, y el cambio estructural que han efectuado en los últimos años que ha sustituido su antigua especialización exportadora en productos agrícolas por las manufacturas (13). Estos factores sin duda pesaron en la profunda revisión de la política euro-mediterránea que se aprobó en la *Conferencia de Barcelona* de noviembre de 1995 (Massot, 1996d), confirmada en la *Conferencia de Malta* de abril de 1997.

De todos modos no terminan en estas tres áreas las *derogaciones comerciales de carácter bilateral a nivel agrario*. Hay otros países beneficiarios como: Tailandia, con un contingente de 5.500.000 tm. anuales para la mandioca a un derecho del 6 por ciento, y otros, mucho más pequeños, de fécula de mandioca y de arroz, que la colocan entre los principales proveedores agroalimentarios de la UE (cuadro 2); la India, con un Acuerdo específico para el azúcar (fijado en 10.000 tm. para el período de julio de 1996 a febrero de 1997); Indonesia, con un contingente de 825.000 tm. de mandioca; o, en fin, China, con contingentes especiales para la mandioca (350.000 tm. a un 6 por ciento), y para las batatas (600.000 t.) y la fécula de mandioca (10.000 t.) con derecho nulo, con lo que ya se ha colocado en el sexto puesto entre los países proveedores (cuadro 2).

Finalmente, un breve comentario sobre las concesiones otorgadas por la UE de forma unilateral, que atraviesan las preferencias consolidadas en marcos bilaterales. Desde 1971 se aplica en este sentido un *Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)* a la práctica totalidad de los países menos desarrollados con una cobertura agrícola que abarca 385 partidas arancelarias, que se benefician de la exención o la reducción de los

(13) Hace 30 años la mitad de las compras europeas a los PTM eran productos agrícolas (0+1), de los que un 40 por ciento eran frutas y hortalizas. En 1995 no significaban más que un 8 por ciento, con el 74 por ciento concentrado en hortofruticultura. Por otro lado los productos energéticos han perdido su preminencia y hoy las manufacturas (5-8) son el principal capítulo de la exportación de los PTM (con el 50 por ciento del total en 1995). Incluso en los países más orientados hacia la agricultura de exportación, las manufacturas son los primeros subsectores exportadores: en Marruecos y Turquía las prendas textiles, y en Israel la maquinaria (Bataller *et al.*, 1995).

Cuadro 6

PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1995/1999 DE LAS ACCIONES EXTERIORES DE LA UE Y SU REPARTO ENTRE EL FED (FONDO EUROPEO DE DESARROLLO), PARA LOS PAÍSES ACP, LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL (PECOS) Y LOS PAÍSES TERCEROS MEDITERRÁNEOS (PTM). CRÉDITOS DE COMPROMISO EN MECUS

	Acciones exteriores FED+PECO+PTM				ECUS per cápita				% aumento sobre 1991/94	
	Paquete FED+PECO+PTM	8º FED ACP	PECOS	PTM	8º FED -ACP (1)	PECOS (2)	PTM (3)	8º FED -ACP	PECOS	PTM
(1991/1994) (4)	17.661	10.940	4.685	2.036	n.c.	8,7 (5)	2,0 (5)	-	-	-
1995/1999	24.345	12.967	6.693	4.685	22,7 (5)	12,4 (5)	4,5 (5)	18,5%	30,0%	115,0%

(1) 571.5 millones de personas de los 70 países firmantes del Convenio de Lomé IV.

(2) Países retenidos para la población (en miles) (1993): Albania (3.366), Bulgaria (8.952), Estonia (1.571), Hungría (10.289), Letonia (2.660), Lituania (3.752), Polonia (38.460), Rumania (22.676), Eslovaquia (5.310), y Chequia (10.328). Total: 107.364.000.

(3) Países retenidos para la población (en miles) (1993): Argelia (27.056), Chipre (723), Egipto (56.060), Israel (5.253), Jordania (4.084), Líbano (2.901), Malta (361), Marruecos (26.954), Siria (13.672), Túnez (8.579), Turquía (59.577), y Zona de Gaza (674). Total: 205.984.000.

(4) Las cifras para los años reales 1991/1994 son 5.407 MECUS asumidos por el Presupuesto Comunitario para los PECOS y los PTM (PECOS: 3.781; PTM: 1.626). El FED se encuentra fuera del Presupuesto. Para homologar los términos de la comparación se ha añadido un año virtual, sobre la media de los cuatro años precedentes.

Fuentes: Massot. A. a partir de los acuerdos del Consejo Europeo de Cannes (Conclusiones de la Presidencia. 26/27 junio 1995) y el Banco de datos SOFA94 (FAO, 1993).

derechos aduaneros, aunque teniendo en cuenta el grado de sensibilidad de las producciones comunitarias. No obstante, en su marco existe una lista de países, los más pobres o menos avanzados (PMA), en número de 45, a los que se otorga la exención en todos los productos afectados, países que, por otro lado, son en general también beneficiarios prioritarios de los programas de ayuda alimentaria y humanitaria de la UE (14) (Commission, 1995). A pesar de las continuas mejoras aportadas, cuyos últimos logros serían las concesiones otorgadas a los países del Pacto Andino y de Centroamérica, ya mencionadas, se observa aún una desigual distribución zonal del S.P.G. ya que el 63 por ciento de las importaciones beneficiadas provienen de Asia y tan sólo el 37 por ciento de América Latina. Se impone, pues, una modificación a favor de los países menos desarrollados, sea cual sea su ubicación geográfica, de los que los mejores valedores dentro del Consejo han de ser, lógicamente, los países ibéricos. En este contexto en 1990 finalizó un segundo período decenal de aplicación del SPG tras lo que fue prorrogado mientras la Comisión elaboraba las nuevas orientaciones decenales, que fueron presentadas al Consejo y al Parlamento el 1 de junio de 1994. El plan industrial allí inscrito fue aprobado por el Consejo en diciembre de 1994. Sin embargo, no se hizo lo propio con los productos agrícolas debido a que los análisis de los resultados de la Ronda Uruguay en este sector aun no habían finalizado. La propuesta en este sentido del Ejecutivo fue presentada en el mes de marzo de 1996 y aprobada en el mes de junio (15), para su entrada en vigor en principio el 1 de julio de 1996 hasta el 30 de junio de 1999. Los objetivos formales del nuevo plan agrícola propuesto son: a) la simplificación por medio de un mecanismo de modulación de los derechos preferentes que implica cuatro niveles de reducción arancelaria en función de la sensibilidad de las producciones comunitarias (15

(14) Los más recientes criterios sobre la ayuda humanitaria y para la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria de la Comunidad se establecieron en los Reglamentos (CE) 1257/96 (DOCE L 163 de 2-7-1996) y 1292/96 (DOCE L 166 de 5-7-1996) del Consejo. Las cantidades globales en concepto de ayuda alimentaria para el año 1996 se fijaron en la Decisión 96/331 de la Comisión (DOCE L 127 de 25-5-1996).

(15) COM (96) 87 de 6-3-1996, DOCE C 163 de 6-6-1996, luego materializada en el Reglamento (CE) 1256/96 del Consejo (DOCE L 160 de 29-6-1996).

por ciento de caída para los muy sensibles, que serían aquellos productos con *prélèvements* antes de la Ronda Uruguay y con precio de entrada; 30 por ciento para los sensibles; 65 por ciento para los semi-sensibles; y 100 por ciento para los no sensibles) siguiendo en esto los criterios aplicados en la Ronda Uruguay; b) el reequilibrio del plan en favor de los países más necesitados por medio de un mecanismo de graduación por grandes sectores de producción basado en la combinación, por una parte de un criterio de nivel de desarrollo, y por otra de un criterio de especialización agrícola relativa; c) la neutralidad de los efectos en relación con el antiguo plan general; d) el estímulo a los países beneficiarios para que desarrollen políticas sociales y de medio ambiente avanzadas a través de ventajas adicionales; y e) la ampliación de la gama de productos cubiertos, en consideración a la evolución del comercio internacional (flores cortadas o champiñones).

3. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA RURAL INTEGRADA EN UNA EUROPA ABIERTA

3.1. Preferencia comunitaria, preferencia comercial, y globalización

Tras las páginas precedentes se pueden extraer algunas conclusiones:

- a) De entrada, hay que asumir que la *preferencia comunitaria* que impregna la PAC vigente no constituye un principio jurídico de alcance general y absoluto que dé pie a un aislamiento numantino de los mercados europeos (Massot, 1996b). Ligado a ello, hay que pensar que el proceso de desprotección agro-comercial iniciado con el Acuerdo de Marrakesh ha de continuar en el futuro, si se cumplen las previsiones allí contenidas y a principios del siglo próximo comienza una *nueva Ronda de negociación de liberalización* de la mano de la OMC. Y en el mismo sentido, hacia una mayor apertura de los mercados europeos, se orientan los *compromisos bilaterales suscritos por la UE* en el pasado, azuzados por el avance del multilateralismo y la consecuente erosión de las *preferencias comerciales* reconocidas.

b) No obstante, hay que aceptar que el proceso de liberalización en curso esconde un *potencial de crecimiento* para la economía europea superior a una eventual cerrazón en sí mismo (del orden del 2 por ciento, o más, al año, contra un 1 por ciento del escenario del repliegue) (16) y también para la agro-alimentación, especialmente patente cuando se analizan las perspectivas a medio plazo de la demanda alimentaria mundial. En este sentido la cuestión radica en encontrar una fórmula que haga *compatible* la creciente apertura agro-comercial, y, en suma, *los intereses de la OMC y de nuestros socios comerciales*, con un sistema de apoyo, necesariamente de carácter supranacional, que sea capaz de salvaguardar la *Europa del Bienestar* en el campo. En el fondo lo que se debate es la preservación del modelo social europeo (17), o si se prefiere, de una *Union Europea del Bienestar* que, necesariamente, se ha de apuntalar en políticas supranacionales, entre las que la PAC siempre ha ejercido un papel de vanguardia (Massot, 1996c). Un modelo social que incluye una agricultura familiar, arraigada en el espacio, con un considerable número de activos, y que ha de responder simultáneamente a una pluralidad de funciones (la producción de alimentos de calidad, la generación de servicios para el resto de la población, y la gestión y salvaguarda del medio natural). Todo un reto intelectual, a la contra de los adalides del *pensamiento único* que, no por casualidad, coinciden frecuentemente con los críticos de la PAC, del Estado del Bienestar y de la construcción europea en su conjunto.

(16) Buena parte de la prosperidad de que hace gala Europa depende del desarrollo del comercio mundial. Basta recordar que aproximadamente el 40 por ciento de los intercambios de los Estados miembros de la UE son con mercados no comunitarios, y en materia agro-alimentaria, el 38 por ciento de las importaciones y el 29 por ciento de las exportaciones (cuadros 1 y 2). A su vez, entre 10 y 12 millones de empleos están directamente ligados a la exportación en la UE, lo que equivale a un empleo sobre ocho. La consolidación del multilateralismo es un objetivo precioso por sí mismo para la UE, como fórmula para asegurar un entorno abierto y estable, y, en definitiva, para garantizar los flujos con unos mercados muy diversificados: hoy un tercio del comercio global de la UE se efectúa con América del Norte, otro tercio se realiza con Asia y el Pacífico, el 14 por ciento con los países del Este europeo, un 9 por ciento con el Mediterráneo, y un 4 por ciento con América Latina (Goybet, 1996).

(17) Cualificado como *capitalismo institucional o renano*, en contraposición al *capitalismo liberal* norteamericano (Albert, 1991), aunque, siguiendo este mismo enfoque, con posterioridad se ha constatado que el *capitalismo europeo* tampoco es un conjunto homogéneo (Crouch *et al.*, 1996).

- c) Dicho esto, en tercer término hay que reconocer que *la PAC*, pese al GATT y los acuerdos preferenciales firmados, ha sido, y es, *la principal defensa* contra las consecuencias negativas de una liberalización sin medida de los mercados agrarios. Una política que, no ha de olvidarse, continua siendo proteccionista, desconecta casi todos los mercados europeos de la evolución de los precios mundiales, y les reconoce un apoyo que las Administraciones internas serían incapaces de garantizar (18). Basta mencionar algunos datos. Sin ir más lejos, en 1995 la agricultura española percibió 821,9 millardos merced al FEOGA-Garantía (MAPA, 1996a; Massot, 1996c: p. 108), con un impacto directo en las rentas de las explotaciones agrarias equivalente a un 30,9 por ciento del Valor Añadido Neto al coste de los factores (MAPA, 1996b). Por otro lado, en 1957 solamente el 14 por ciento de los intercambios agroalimentarios de los Estados miembros fundadores de la Comunidad se realizaban entre ellos. En 1985, antes de las adhesiones ibéricas, este porcentaje, que materializaba el principio de *preferencia comunitaria*, se situaba en un 52,3 por ciento. Y, tras la constitución del mercado único a partir de 1993, oscilaba entre un 61,5 y un 62,9 por ciento (Massot, 1996b: p. 734). Se reitera con ello el grave error, teórico y estratégico, de confundir mundialización y PAC en las presentes circunstancias.
- d) Igualmente, los últimos datos indican que no es por esencia negativo para la producción y el comercio agrarios que entren nuevos países en la UE. Más bien, las *sucesivas ampliaciones*, al mismo tiempo que las *zonas de libre cambio* que negocian las autoridades comunitarias, crean comercio, permiten reforzar las economías de escala, dar continuidad a los flujos, estimular y asegurar la inversión en un espacio mayor, mantener la competi-

(18) Según el último informe anual de la OCDE (1996b) el apoyo a la producción agraria por parte de la UE-15, medida por el *ESP (Equivalente de Subvención a la Producción)*, es la mayor de este grupo de países: asciende en 1995 a 96.892 millones de \$ (correspondiente al 49 por ciento de la producción agrícola total), contra los 49.330 millones del Japón (equivalentes al 77 por ciento de su producción) o los 18.990 millones de \$ de los EE.UU. (correspondientes al 15 por ciento de su producción).

dad del sistema agroalimentario comunitario en su conjunto, y dan un nuevo sesgo al proceso de liberalización multilateral inaugurado con el Acuerdo agrícola del GATT, vinculando más estrechamente al proyecto comunitario a PVD que de otro modo corren el riesgo de descolgarse definitivamente de los mercados mundiales.

- e) En el fondo lo que está en cuestión no es sólo la PAC, sino el *proyecto de integración comunitario* en su conjunto, tanto *en amplitud* (a la búsqueda de un espacio económico mayor, aunque sea de *geometría variable*) como *en profundidad* (con una *Unión Económica* que garantice un crecimiento durable, una *Unión Monetaria* que preserve la estabilidad frente a las fluctuaciones del \$, una *Unión Social* que impida la *dualización* social y regional, y, en fin, una *Unión Política*, que refuerce la presencia europea en un mundo pluripolar). A esta apuesta por la prosecución del proyecto de integración, hacia el interior y hacia el exterior, se oponen tanto un escenario del repliegue detrás de las fronteras, cualificado también como el de la *Europa fortaleza*, con el mantenimiento a ultranza (y a la defensiva) de una PAC tenida por intocable, como el de la *mundialización* pura y simple, que daría a las multinacionales la dirección *de facto* de los mercados agrarios, con el paralelo retraimiento de los poderes públicos y sus políticas (Ducroquet, 1995).
- f) Frente a tales escenarios, preconizamos la alternativa de la *Europa abierta*, que combina la apertura hacia la competencia internacional con la profundización en el proyecto de integración europeo y regional. Una propuesta que se asienta en dos polos. En primer término precisa de una *Política Rural Integrada*, heredera directa de la PAC actual, adaptada para un espacio de influencia muy superior al presente, con una estrategia capaz de afrontar unos mercados mundiales caracterizados por su dinamismo, así como los retos del mundo rural europeo. Y, complementariamente, se fundamenta en un *nuevo modelo de cooperación exterior*, basado en la interdependencia, capaz de constituirse en una alternativa real a la mundialización y al duopolio geo-económico que conlleva, con el riesgo cierto de desembocar en una guerra feroz por la hegemonía agrícola y la progre-

siva marginación del Sur de la economía mundial, en su calidad de productor de materias primas (19). Pasemos a concretarlo.

3.2. Hacia un nuevo modelo regional de integración, económica y política

Es evidente por lo visto que el proceso de globalización a que está sometida la agricultura esconde sus riesgos, tanto para la Unión Europea como, sobre todo, para los PVD, en la medida que se puede bloquear su desarrollo a causa de la creciente inestabilidad de los precios mundiales, la paralela *erosión de las preferencias comerciales* vigentes a causa de la multilateralización, su definitiva desconexión de la economía mundial, y, en fin, la consolidación de los déficits alimentarios. En principio tales problemas podrían ser afrontados bilateralmente por la UE siguiendo los esquemas clásicos de las políticas comerciales y de desarrollo: mediante un mayor volumen de ayuda alimentaria, una mayor cooperación financiera y técnica, y, particularmente, merced a una mayor apertura comercial mediante la revisión de las preferencias reconocidas para consolidar las corrientes presentes. No hay que olvidar al respecto que las tres cuartas partes de las exportaciones del Sur son *commodities* y, en concreto, los productos agroalimentarios de los PVD representan en torno a un 19 por ciento del total de sus ventas, porcentaje que aumenta sustancialmente, hasta un 33-36 por ciento, para los países ACP (cuadro 5). En cuan-

(19) Una alternativa que está abriéndose paso lentamente en la doctrina de las políticas comerciales, aunque pueda tomar otros apelativos, según los autores: v.g. el *codesarrollo* (Fontela, 1995); el *regionalismo abierto* o, si se prefiere, la *Europa de las puertas abiertas* (Tamarit, 1996); o la noción más conocida de los *acuerdos regionales de comercio*, recogida positivamente por Josling (1996), en la medida que las fuerzas de integración de los mercados regionales forzarán la liberalización de las políticas internas y desbrozaran el camino hacia la liberalización general de los mercados internacionales. La *integración regional* da cuerpo a una lógica político-institucional, que se opone a la lógica de la globalización y a la confrontación directa por los mercados, de la mano de las multinacionales, que, a su vez, puede conducir a un proceso de exclusión económica de los países en vías de desarrollo con dotaciones naturales (o, en otros términos, con mano de obra abundante y recursos primarios como principales ventajas comparativas) (Mouhoud, 1996: p. 13). Por lo demás existe una abundante, y conocida, literatura sobre las ventajas de un proceso de integración continental (económico y monetario), entendido como un subóptimo de la liberalización general de los intercambios (con las obras de Viner, Meade, Krugman o De Grawe).

to a la cooperación, el cuadro 6 nos muestra los crecientes compromisos financieros que la UE asume respecto al exterior, materializados fundamentalmente en el 8.º Fondo Europeo de Desarrollo (FED), las acciones a favor de los PECOS, y el Programa MEDA a favor de los Países Terceros del Mediterráneo (PTM), en aplicación de los acuerdos suscritos en la Conferencia de Barcelona. No obstante, se puede dudar de la eficacia de este camino en tanto que: a) se asienta sobre diversas políticas comunes (v.g. la Política Comercial Común, la Política Agrícola Común, y la Política de Desarrollo) con intereses contrapuestos y diferentes niveles de integración; b) en la medida que los intereses intergubernamentales se superponen a los supranacionales las acciones de cooperación se ven sesgadas por criterios político-nacionales (20); c) las concesiones en los productos agrarios con OCM se oponen a los fundamentos de la PAC, por lo que, salvo para los países más pobres, se tiende a efectuarlas bajo la forma de contingentes para productos concretos; d) estas preferencias en última instancia terminan chocando con los intereses de los agricultores de estos subsectores que, por la alta especialización del Sur, y su menor nivel de apoyo, pasan a ser los grandes perdedores de la mayor apertura comercial; e) ello acaece, no obstante, cuando la agricultura ha dejado ya de ser el principal motor del desarrollo en muchos de los países al calor del mejor trato aduanero otorgado a los productos industriales por los acuerdos preferenciales (en 1995 los productos agropecuarios ascienden a un 14 por ciento del valor de las exportaciones totales de los PVD, frente al 30 por ciento que significaban en 1973, mientras la participación de las manufacturas ha pasado de un 22 a un 62,5 por ciento en el mismo período) (Ver Nota [13]); e) se consolidan por consiguiente unos flujos desiguales entre la UE y los PVD, cortando una posible ampliación horizontal (Sur-Sur); y f) se desvincula el desarrollo económico o comercial del desarrollo socio-político.

(20) Existen numerosos ejemplos en este sentido. Así cabe explicar las fuertes divergencias existentes en la ayuda *per cápita* (cuadro 6): mientras los PECOS perciben con cargo al último programa plurianual 12,4 ECUS por habitante, los PTM se han de conformar con 4,5, y los mayores beneficiarios son los países ACP, con 22,6 ECUS, en manos del FED que, por lo demás, se encuentra aún fuera del Presupuesto Comunitario pese a las reiteradas propuestas del Ejecutivo (Commission, 1994). En este mismo sentido cabe mencionar la fuerte controversia que levantó la pretensión española de integrar en el Acuerdo de Lomé a la República Dominicana junto a Haití, por temor a sentar un precedente para el resto de países latinoamericanos.

Bajo las anteriores premisas, frente al desafío de la globalización, la Unión Europea y los países en vías de desarrollo (PVD) tienen la alternativa de profundizar en sus privilegiadas relaciones, mediante el fomento de nuevas fórmulas de integración regional en las que ocupa un primer plano el reconocimiento a los PVD de una parte de poder de decisión política, económica, y financiera, sobre la base de un sistema de *soft power* (Nye, 1992). De esta guisa la mundialización se equilibra, y se refuerza, mediante la institucionalización de un sistema de decisión basado en la co-participación y el contrapeso mutuo, y, en suma, multilateralización y bilateralismo se convierten en dos polos de un proceso convergente, de liberalización comercial, y de multipolarismo político. En este marco, las fórmulas en auge de carácter global para dirigir y cohesionar el nuevo escenario mundial, como son una OMC ya en funcionamiento, vigilante de los acuerdos multilaterales, o un G7, convertido en foro de dirección consensuada, arropan a las nuevas experiencias regionales, un camino en el que la UE ocupa un papel preponderante y motor. Recordemos, por su carácter pionero y ejemplar para los PVD, el modelo de cooperación internacional que significó el *Acuerdo de Lomé*, con mecanismos como el Stabex (para la estabilización de los ingresos por exportación) o el Sysmin (para el sector minero), o la introducción del diálogo político mediante el Consejo de Ministros ACP-UE y la Asamblea Paritaria ACP-UE. Estos vectores, como ya vimos, han sido mejorados con la revisión del Convenio Lomé IV, formalizada en Mauricio durante el mes de noviembre de 1995, y tras la que ya se prepara un nuevo marco (Commission, 1996). Durante ese mismo mes se realizó la Conferencia de Barcelona, como catalizador de unos nuevos *Acuerdos Euromediterráneos*, que materializan un salto cualitativo en las relaciones externas de la UE (Massot, 1996d). La anterior estrategia comunitaria respecto a los PTM, seguía la tónica de una política típica de cooperación al desarrollo, bajo la forma de preferencias comerciales, una asistencia financiera y técnica mediante protocolos bilaterales, y un cierto diálogo político, de carácter circunstancial, en el marco de los Consejos de Cooperación, ejes a los que en los años 90 se sumaron dos más, el apoyo a las reformas económicas y el fomento de la integración regional. En contraste, la nueva política mediterránea se basa en una noción nueva, el *euro-parte-*

nariado, que esconde un enfoque más ambicioso: la búsqueda de la casi completa integración comercial e inversora entre las riberas del *Mare Nostrum* (el *espacio económico euro-mediterráneo*), a la que se suma una nueva dimensión política y socio-cultural. De hecho ya se encuentra previsto que los acuerdos agrícolas sean revisados a partir del 2001. Junto a estos dos ejemplos de profundización en unas relaciones preferenciales ya añejas hay que citar la serie de *proyectos para la instauración de zonas de libre cambio* que hoy se acumulan en la mesa del Consejo, bajo el impulso, quizás de manera excesivamente atropellada, de nada menos que cuatro Comisarios (Hans van den Broeck para el Este; Leon Brittan para los países de la OCDE y una parte de Asia; Manuel Marín para el Mediterráneo, América Latina y el resto de Asia; y Joao de Deus Pinheiro para los países ACP). Algunas de las propuestas son nuevas, y otras se limitan a desarrollar algunas cláusulas incluidas en acuerdos anteriores (21).

Sin duda una profundización de la liberalización agraria en un marco regional, a su vez dentro de un contexto multilateral mayor, comporta una serie de *ventajas teóricas*: a) la incorporación de nuevos miembros al comercio mundial así como el reforzamiento o diversificación de los vínculos ya existentes; b) el que se facilita la eliminación de los obstáculos al comercio en los mercados de destino (generalmente los más desarrollados) así como la prosecución de posteriores negociacio-

(21) Los *acuerdos de asociación concluidos en 1991* con Hungría, Polonia, Chequia y Eslovaquia, seguidos en 1993 por los de Bulgaria y Rumanía, y luego, en 1995, por los correspondientes a los tres países bálticos y Eslovenia, prevén la creación a medio plazo de zonas de libre cambio. Una cláusula idéntica se inscribe en los *acuerdos firmados en 1994* con Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. En el mismo sentido se sitúan los citados *Acuerdos euromediterráneos*, entre los que ya se cuentan a mediados de 1997 los firmados con Túnez, Marruecos, Israel, y Palestina, así como la Unión Aduanera con Turquía, que apuntan el horizonte del libre cambio para el año 2010, y, en fin, los acuerdos en curso con Egipto, Jordania, Líbano y Argelia, en el marco establecido por la Conferencia Euromediterránea de Barcelona. Al unísono, ya existen proyectos para *países concretos*, como *África del Sur*, *México*, *Chile*, o, incluso, los *EE.UU.*, a la sazón nuestro primer socio comercial, incluidos los productos agrarios (cuadros 1 y 2), aunque de momento las conversaciones se limiten a acelerar recíprocamente las reducciones tarifarias en el marco de la OMC. Y, en fin, el libre cambio puede ser también consecuencia del desarrollo de acuerdos clásicos de cooperación comercial o económica (v.g. con el *Consejo de Cooperación del Golfo*, que agrupa a países netamente importadores de alimentos como son Arabia Saudí, Bahrein, Oman, Kuwait, o los Emiratos Árabes Unidos; o con el *MERCOSUR*, que, tras la firma en diciembre de 1995 en Madrid de un *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación*, abre las puertas a una nueva área de libre comercio con Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, también en el horizonte 2010, en este caso con una posición netamente exportadora en productos agrícolas).

nes de liberalización multilateral; c) se fomenta el comercio interregional, hasta el punto que crece más aprisa que el intrarregional (corroborado por el peso de los intercambios agrarios intra-comunitarios respecto a los extra-comunitarios, plasmado en los cuadros 1 y 2); d) se avanza en la integración de las economías mediante la imposición de la reciprocidad en el acceso a los mercados y de unas reglas de juego comunes, más estrictas en la medida que los compromisos de integración sean más ambiciosos, con lo que también se estimulan las reformas internas en el sector agroalimentario bajo parámetros conocidos; e) se termina con la estrechez que caracteriza a los mercados de los PVD consolidando un espacio más grande y más estable, que, a la postre, estimulará el crecimiento y las inversiones; f) se impulsa el comercio de productos elaborados, complementario o sustitutivo al de los productos primarios; g) se incrementa la seguridad alimentaria de la zona en su conjunto y de los PVD en particular, permitiendo compensar más fácilmente las oscilaciones de producción y los riesgos que en el comercio comporta la mundialización (mayor inseguridad en los flujos, fuertes fluctuaciones en los precios); y, en fin, h) tal como los padres de Europa previeron en su día para la CE, la integración económica coadyuva a consolidar la democracia y a garantizar la paz (con retos tan próximos como los de Albania, Argelia, Chipre, Palestina, o la ex-Yugoeslavia) (22).

Según esto, en *términos globales*, es posible afirmar que una mayor integración entre la UE y los PVD ha de beneficiar a ambos conjuntos, solucionando de refilón la tradicional contradicción entre *preferencia comunitaria* y *preferencia comercial* mediante la disolución de la segunda en la primera (23). Sin

(22) Sobre este punto, recordemos la estrecha relación entre los sistemas políticos y el subdesarrollo que ha mostrado el recientemente laureado Amartya Sen (1992), resumida en su conocida frase: «*Donde hay libertad de expresión no hay hambre*».

(23) Algunos análisis han puesto de manifiesto el fracaso de los acuerdos de asociación y de la preferencia como fórmulas de crecimiento económico para los PVD, con unas débiles estructuras que no pueden aprovechar las concesiones comunitarias, a su vez con el riesgo de deterioro por las sucesivas ampliaciones y el multilateralismo. De ahí que algunos autores hayan planteado desde hace tiempo la superación de la dimensión comercial de los acuerdos de asociación y convertirlos en verdaderos acuerdos de cooperación de mayor espectro, donde la agricultura pierda su papel primordial y, por consiguiente, sea factible la sustitución de la *preferencia comercial* por la *preferencia comunitaria* (Mezdour, 1994). Por lo demás, el éxito comercial de un PVD del Hemisferio Sur como Chile en algunos mercados de frutas de clima templado (manzanas, uva de mesa, kiwi), conjugando las mejores técnicas

embargo, sería de ilusos negar que este proceso también esconde graves problemas de competitividad y de deterioro de la renta en algunos subsectores de la UE, en tanto que se reduce su nivel de protección y se incrementa la competencia. Lo que, para terminar, nos conduce a (intentar) delimitar bajo qué parámetros, materiales y temporales, la agricultura ha de formar parte de los nuevos acuerdos de libre comercio que negocia la UE, de tal manera que puedan *conciliarse* los derechos a producir de los agricultores comunitarios, las demandas de desarrollo de los países en la órbita comercial de la UE, y el respeto estricto de las reglas de la OMC.

3.3. El marco material y temporal para la agro-integración

Llegados a este punto, lo primero que hay que plantearse es si es factible en las actuales circunstancias disciplinar el furor librecambista predominante a un diseño político (y prudente) en consonancia con las dificultades socio-económicas que, sobre premisas de base muy distintas, pudieran traslucirse con un planteamiento de apertura general y homogéneo para el sector agrario. En este sentido, el *Artículo XXIV del GATT*, con vistas a impedir la explosión de acuerdos regionales que podrían anular los efectos de una apertura global de los mercados, establece que las reducciones de aranceles en un acuerdo regional de comercio ha de ser recíproca y simétrica, ha de afectar a la mayor parte de los intercambios (un 90 por ciento), sin excluir a ningún sector, y ha de materializarse en unos períodos de transición inferiores a diez años. De esta guisa la agricultura parece verse abocada a su inclusión completa en el plazo de una década, lo que sumado a los calendarios que se barajan para las adhesiones de los PECOS y la previsible evolución de las futuras negociaciones multilaterales nos sitúa el horizonte del cambio en torno a los años 2005-2010, y, en definitiva, nos predetermina el *período de transición* para la conversión de la PAC en una *Política Rural Inte-*

en almacenamiento y transporte con las producciones fuera de temporada en el Norte, nos muestra que una ventaja comparativa es algo más que un factor natural y puede crearse con una adecuada inserción en la economía global (OCDE, 1996b).

grada. Ahora bien, en este contexto, no todos estos imperativos, aunque puedan coincidir temporalmente, tienen idéntico peso.

Por un lado es improbable que, por un eventual incumplimiento del Artículo XXIV, algún socio de la UE presentara una denuncia ante la OMC que desembocara en una liberalización forzada de la agricultura europea. Por lo demás, ni la UE ha explicitado en sus propuestas de libre cambio que sea su voluntad la total integración agrícola final ni todos los acuerdos de libre comercio que conocemos se lo han planteado (FAO, 1995a: pp. 276-277): la AELC excluyó desde sus inicios a la agricultura; cuando se constituyó el Espacio Económico Europeo (EEE) también quedó fuera el sector y, todo lo más, se adoptaron una serie de concesiones bilaterales bajo listas; la ASEAN por su parte ha prestado muy poca atención a la agricultura y solamente ha impulsado un acuerdo colectivo de seguridad alimentaria que prevé el suministro de existencias de arroz en momentos de escasez; en el África Central y Oriental, dado el peso de la agricultura en sus economías, se prevé cierta liberalización pero que apenas tiene vigencia práctica por los fuertes controles estatales existentes; y, en fin, el NAFTA dista en principio de suprimir los obstáculos al comercio agrario, sobre todo respecto a México, imponiéndole un régimen bilateral, aunque se prevea una paulatina mejora de las condiciones de acceso a los mercados. Un estadio superior lo representan los acuerdos latinoamericanos (como el Pacto Andino, o el Mercosur) que de concentrarse tradicionalmente en los productos industriales, los más recientes, desarrollos de enfoque más abierto, contienen ya disposiciones específicas sobre la liberalización del comercio agrícola. En concreto el Mercosur hoy abarca ya formalmente una Unión Aduanera que incluye los productos agrícolas, si bien teñida aún por los problemas de normalización técnica y sanitaria. En estas circunstancias, de todos los acuerdos para la constitución de zonas de libre comercio el único que ha incorporado, plenamente y desde el inicio, a la agricultura es el Acuerdo para el Acercamiento Económico entre Australia y Nueva Zelanda, facilitada por las radicales medidas de desprotección y desreglamentación implantadas en los últimos años. Por último, hay que recordar la imposibilidad material, ya mencionada (2.3), de aplicar la PAC vigente en los PECOS, por razones estructurales, y

la conveniencia de definir un período transitorio, en fases, para la adhesión de estos países, que estabilizara sus mercados y modernizara sus estructuras y, en definitiva, garantizara la libre circulación sin distorsiones de productos agrarios en el nuevo espacio continental (Massot, 1996c: pp. 115-118).

Sentadas estas premisas, la clave para que prosiga (con éxito) el proceso de apertura al exterior de la agricultura comunitaria radica, ante todo, en las potencialidades que esconde una progresiva *desconexión* del apoyo de la producción dentro del conjunto de las políticas agrarias, y la *Política Rural Integrada* en particular, en un marco multilateral, siguiendo los pasos de la *Caja Verde* del primer Acuerdo Agrícola del GATT (con algunas, puntuales, excepciones sectoriales que podrían mantener otros mecanismos durante un período transitorio más dilatado: casos de la leche, el azúcar o la hortofruticultura para la UE, estos mismos productos y los cacahuetes para los EE.UU., o el arroz para el Japón) (Massot, 1996c: pp. 124-125). En este marco, para el supuesto, perfectamente plausible, de que la apertura al exterior planteara problemas graves en los mercados domésticos para los productos comunitarios, podría formalizarse durante un cierto período un derecho de *compensación financiera directa* a favor de los agricultores afectados (bajo una fórmula plurianual, en función del acuerdo firmado; o una vez comprobado el deterioro de la renta padecido *a posteriori*, terminada cada campaña). Para mayor seguridad, este derecho compensatorio (desconectado y, en principio, modulado) debería ser siempre introducido por el Consejo en los *mandatos de negociación de nuevos acuerdos agro-comerciales*. En última instancia, para que ello sea factible es preciso que se sustituya la *excepción agraria* (2.4), tocada de muerte desde la Ronda Uruguay (Guyomard *et al.*, 1995) por la *excepción rural* (Massot, 1997), tanto en los futuros acuerdos que se pacten en el seno de la OMC, como dentro del nuevo Capítulo de los Tratados que fundamente la *Política Rural Integrada* (reforma previsible para una próxima Conferencia Intergubernamental de principios del próximo siglo). Sólo por esta vía parece posible garantizar el *estatuto especial* del Derecho Agro-rural comunitario dentro de un Ordenamiento supranacional cuyo epicentro se sitúa en la realización de la Unión Económica y Monetaria, y la *primacía* de las normas comunitarias sobre las estatales cuando se advierte una marcada tendencia hacia la renacionalización del apoyo agrario y a

sustituir una política tradicionalmente *integrada* como es la PAC por una *política rural concertada* (Massot, 1996c: pp. 129-133).

Desde la perspectiva del polo opuesto, el de nuestros socios comerciales, ante todo hay que contar que el peso de los productos agrarios en los intercambios es muy distinto según las áreas (24) y en este sentido habrá que sopesar región por región e, incluso, país por país, las ventajas e inconvenientes que pueden acompañar al proceso de apertura. Análisis al que habrá que incorporar elementos políticos. En términos generales puede afirmarse que las *prioridades* comunitarias hoy se dirigen hacia el Este, hacia los Países Terceros del Mediterráneo, y hacia los países ACP, teniendo en cada caso como valedores a diferentes miembros del Consejo. Por lo demás, en el primer caso tienen a su favor la voluntad común de desembocar en la adhesión; en el segundo, el hecho de que sea una zona globalmente muy dependiente en materia agroalimentaria de la UE, y con un saldo netamente comprador; y en cuanto a los países ACP que sean economías poco desarrolladas y muy especializadas en productos básicos, lo que en principio no aconseja avanzar hacia una plena integración económica. Un supuesto especial, por su dificultad, puede ser la aplicación de este esquema bilateral-abierto a países con un potencial agrícola y exportador generalizado e importante: tal es el caso de Turquía, el único PTM ya hoy con un saldo agro-exportador favorable con la UE, y en idéntica situación se encuentran, por la cantidad y calidad de sus producciones, los países del Mercosur, México, o Sudáfrica (cuya entrada en el Convenio de Lomé ya se encuentra con graves problemas de ratificación en los Estados miembros y tiene estancadas las negociaciones para un acuerdo de cooperación con la UE que excluiría el 40 por ciento de los productos agrícolas que ahora exporta). En estos casos parece hoy por hoy difícil que la UE reconozca a corto plazo el libre comercio agrícola y habrá que iniciar un camino pausado que rompa las reticencias existentes, aprovechando otros potenciales no estrictamente comerciales (convenios en materia de inversiones, transferencia tecnológica, formación ...).

(24) Equivalentes a un 25 por ciento en los flujos con América Latina, a un 17 por ciento con África, a un 15 por ciento con América del Norte, y a un 13 por ciento respecto a los países del Este. En los cuadros 1 y 2 se transcriben las cifras más significativas de este comercio por países o grupos de países a efectos comparativos.

Para terminar, hay que reiterar las difíciles negociaciones que incluso una propuesta tan mesurada de apertura como la aquí expuesta ha de comportar, tanto en el seno del Consejo (por la distribución de los sacrificios comerciales, las paralelas compensaciones financieras a la renta, o, en suma, por el contenido de la nueva *Política Rural Integrada*) como en la OMC (en defensa de la excepción agro-rural) (Massot, 1996c; Massot, 1997). Todo ello aderezado con el lógico temor al cambio y las previsibles movilizaciones sectoriales. Efectivamente, los complejos intereses en juego parecen *a priori* difíciles de conciliar, lo que nos lleva a recordar las palabras de Brugmans, primer Presidente de la Unión Europea de Federalistas, recientemente fallecido, pronunciadas en el Congreso de La Haya de 1948: «*Europa es la civilización de los no conformistas, de los hombres continuamente en lucha con ellos mismos, donde ninguna certeza es aceptada si no es continuamente redescubierta*». El futuro del mundo rural del Viejo Continente depende en suma de que sepamos redescubrir, y vitalizar, la utopía europeísta, para que no se resigne a ser un *pensamiento débil* ante el desafío de la globalización. □

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, M. (1991): *Capitalisme contre capitalisme*. Le Seuil, París.
- ALEXANDRATOS, N. (1995): *Agricultura mundial: hacia el año 2010*. FAO-Mundi-Prensa. Madrid.
- ANDERSON, K. y TYERS, R. (1993): «Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare». Center for Economic Policy Research, CEPR, *Discussion Paper Series*, 829, London.
- APCA (1994): «L'accord du GATT du 15 décembre 1993 et les secteurs de produits». Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, *Chambres d'Agriculture*, 819, Février.
- APCA (1996): «L'agriculture chinoise». Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, *Chambres d'Agriculture, Supplément au 847*, Septembre.
- BALDWIN, R. E. (1994): *Towards an Integrated Europe*. Center for Economic Policy Research, CEPR, London.

- BATALLER, F. y JORDAN, J. M. (1995): «El Mediterráneo Sur y Oriental y la Unión Europea: las relaciones comerciales y su entorno estratégico». *Información Comercial Española*, pp. 744-745.
- BAUDIN, P. (1993): *L'Europe face à ses marchés agricoles*. Economica, París.
- BESNAINOU, D. (1995): «Les fonds structurels: quelle application aux PECOS?». *Economie Internationale*, 62.
- BRANDAO, A. S. P. y MARTIN, W. J. (1993): «Implications of Agricultural Trade Liberalization of the Developing Countries». *Agricultural Economics*, 8, pp. 313-343.
- BUCKWELL, A.; DAVIDOVA, S.; COURBOIN, V. y KWIECINSKI, A. (1995): *Feasibility of an Agricultural Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for EU accession*. Informe a la D.G. I de la Comisión CE.
- BUCKWELL, A. y SUMPSI, J. M^a (Coords.) (1996): La PAC del futuro a debate. Número 176/177, *monográfico, de la Revista Española de Economía Agraria* del MAPA, 2-3/1996.
- COMMISSION CE (1994): *Rapport sur les possibilités et les modalités de budgétisation du FED*. SEC (94) 640.
- COMISIÓN CE (1995): «Estudio sobre estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos». COM (95) 607 (transcrita en el N^o 176/177 de la *Revista Española de Economía Agraria*, 2-3/1996, pp. 305-353).
- COMMISSION CE (1995): *L'aide alimentaire de la Communauté européenne*. Rapport d'activité 1994, 1995.
- COMMISSION EC (1996): Green Paper on relations between the EU and the ACP countries on the eve of the 21st century: Challenges and options for a new partnership. COM (96) 570 (al cual está dedicado un dossier publicado en *Le Courrier ACP-UE*, 162, Mars-Avril 1997, pp. 7-31).
- COMMISSION EC (1997a): *CAP 2000. Long Term prospects. Grains, Milk & Meat Markets*, Working Documents, Directorate-General for Agriculture, Brussels.
- COMISIÓN CE (1997b): *Agenda 2000*, COM (97) 2000, 3 Vols, Julio.
- COMISIÓN (1998): *Agenda 2000*, COM (98) 158, Marzo.
- CROUCH, C. y STREECK, W. (1996): *Les capitalismes en Europe*. La Découverte, Paris.

- DRUESNE, G. (1979): *La politique agricole commune devant la Cour de Justice des Communautés européennes 1958-1978*. Ed. Techniques et Economiques, Paris.
- DUCROQUET, D. (1995): «L'impératif d'exportation». *AGRA-DEBATS*, 2, Décembre, Paris.
- ESTEFANÍA, J. (1996): *La Nueva Economía. La Globalización*. Temas de Debate, Madrid.
- FAO (1995a): «El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995». *Colección FAO: Agricultura*, 28, Roma.
- FAO (1995b): *Impact of the Uruguay Round on Agriculture*. CCP: 95/13, Roma.
- FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute) (1993): *World Agricultural Outlook. Staff Report*, 2/93, Iowa State University and University of Missouri-Columbia.
- FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute) (1997): *International Agricultural Outlook*, Iowa State University and University of Missouri-Columbia.
- FONTELA, E. (1995): «El marco de las nuevas relaciones Europa-Magreb. El equilibrio hacia el Sur». MAPA, *Revista Española de Economía Agraria*, 172, 2/1995.
- GARCÍA DE LA CRUZ, J. M. y GAYO LAFÉE, D. (1996): «Regionalismo o globalidad en el comercio internacional. ¿Tendencias excluyentes o complementarias en el actual contexto internacional?». *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2496, Abril.
- GOLDIN, E.; KNUDSEN, O. y VAN DER MENSBRUGGHE, D. (1993): *Trade Liberalization: Global Economic Implications*. OECD/World Bank, Paris.
- GOYBET, C. (1996): «Les Zones de Libre-échange: nouveau sujet de tension entre les Quinze?». *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 395, Février.
- GUYOMARD, H.; MAHÉ, L. P. y ROE, T. (1995): «L'agriculture au GATT et la nouvelle PAC: la fin d'une exception?», en *La négociation commerciale et financière internationale*. Economica, Paris, pp. 139-169.
- HATHAWAY, D. E. e INGCO, M. D. (1995): *Agricultural Liberalization and the Uruguay Round*. The Conference on the Uruguay Round and the Developing Economies, World Bank Conference, January 26-27.
- INGCO, M. D. (1995): *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?* Supple-

- mentary Paper for the Conference on the Uruguay Round and the Developing Economies, World Bank Conference, January 26-27.
- IMF (1996): *International Financial Statistics*. 1996.
 - JACKSON, M. y SWINNEN, J. (1994): *A statistical analysis and survey of the current situation of agriculture in the Central and Eastern European Countries*. Informe a la D.G. I de la Comisión CE.
 - JOSLING, T. (1994): «The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation». *International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned Paper*, 9, July, Stanford.
 - JOSLING, T. (1996): *Implications of regional trade arrangements for agricultural trade*. Estudios FAO, Desarrollo Económico y Social, Roma.
 - KINDLEBERGER, C.P. (1988): *The International Economic Order; Essays on Financial Crisis and International Public Goods*. Haevester-Wheatsheaf.
 - KOETSENRUITER, A. (1992): «La coopération financière dans le cadre des Conventions de Lomé. Le point de la situation au démarrage de Lomé IV». *Le Courrier ACP-UE*, 132, Mars-Avril.
 - MAHÉ, L. P.; CORDIER, J.; GUYOMARD, H. y ROE, T. (1995): L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux PECO: transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition. Informe a la D.G. I de la Comisión CE (o, complementariamente, puede consultarse el resumen L'agriculture et l'elargissement en Economie Internationale, N° 62).
 - MAPA (1996a): *Contribución financiera de la UE en los sectores agrario y pesquero durante 1995*. Oficina Presupuestaria del MAPA, Abril de 1996, Madrid.
 - MAPA (1996b): *Estimación de macromagnitudes agrarias en 1995*, Madrid.
 - MAPA (1996c): N° 39, de noviembre de 1996, de El Boletín, dedicado a la Cumbre Mundial de la Alimentación de Roma.
 - MAPA (1996d): Farm Bill 1996. FAIR (The Federal Agriculture Improvement and Reform Act 1996). La Ley Federal de Reforma y Mejora Agraria 1996. Nota en el N° 176/177 de la *Revista Española de Economía Agraria*, 2-3/1996, pp. 355-370.

- MARSH, J. y TANGERMANN, S. (1996): *Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*. Land Use and Food Policy Inter-Group (LUFPIG), European Parliament, Brussels, May.
- MASSOT, A. (1996a): Hacia la Política Agrícola Común del 2000. *Economistas*, 69 Extra, dedicado a España 1995. Un balance, Madrid, pp. 367-375.
- MASSOT, A. (1996b): «El principio de preferencia comunitaria y la Política Agrícola Común: alcance y perspectivas ante el proceso de mundialización económica». *Revista de Instituciones Europeas*, 23 (3), pp. 731-775.
- MASSOT, A. (1996c): «Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar». MAPA, *Revista Española de Economía Agraria*, 176/177, 2-3/1996, pp. 99-165.
- MASSOT, A. (1996d): Marchés mondiaux, marchés communautaires, et marchés méditerranéens après l'Acte Final du Cycle d'Uruguay: «la poussière du passé face aux vents de libéralisation agricole», en el número de Options Méditerranéennes del CIHEAM, dedicado al Seminario, Le GATT et les échanges agricoles méditerranéens, de Chania, Creta, los días 3-5 de diciembre de 1995.
- MASSOT, A. (1998): «El impacto agrario de la Agenda 2000 y la PAC. La agro-Agenda 2000: ¿En defensa de un modelo agrario europeo?», *Vida Rural*, 15/98, 15 septiembre 1998, pp. 24-30.
- MEZDOUR, S. (1994): «Les associés de la CEE entre préférence commerciale et préférence communautaire». *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 375, Février 1994, pp. 114 y ss.
- MIRANDA DE LARRA Y DE ONÍS, J. (1996): «La reforma agraria en los Estados Unidos de América». MAPA, *El Boletín*, 34, Mayo.
- MOREAU DEFARGES, P. (1995): «L'inéluctable mutation». *AGRA-DEBATS*, 2, Décembre, Paris.
- MOUHOUD, E. M. (1996): Changement technique, commerce et investissements directs internationaux: quelles incidences sur les échanges Nord-Sud. Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Chambres d'Agriculture, La mondialisation des économies, Supplement au N° 841, Février.

- NALLET, J. y VAN STOLCK, A. (1994): *Relations between the European Union and the Central and Eastern European Countries in Matters Concerning Agriculture and Food Production*. Informe a la D.G. VI de la Comisión CE.
- NYE, J. (1992): *Le leadership américain*. Presses Universitaires de Nancy.
- POULIQUEN, A. (1994): «L'agriculture des PECO: quelles productions pour quels marchés?». *Le Courrier des Pays de l'Est*, 391, pp. 35 y ss.
- OCDE (1995): *Politiques, marchés et échanges agricoles en Chine*. Suivi et perspectives 1995. Paris.
- OCDE (1996a): *Les perspectives agricoles: tendances et enjeux à l'horizon 2000*, Paris.
- OCDE (1996b): *Hausse des exportations de fruits en provenance du Sud: une menace pour le Nord?* Paris.
- OCDE (1996c): *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE*. Suivi et évaluation 1996. Paris.
- OCDE-OECD (1997): *The OECD Agricultural Outlook, 1997-2001*, Paris.
- POUCH, T. (1996): Logique mondiale des économies et enjeux des politiques agricoles. Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Chambres d'Agriculture, La mondialisation des économies, *Supplement* au, 841, Février, pp. 32 y ss.
- PAGE, S.; DAVENPORT, M. y HEWIT, A. (1991): *The GATT Uruguay Round: Effects on Developing Countries*. Overseas Development Institute, London.
- RIEDEL, J. (1984): «Trade as the engine of growth in the developing countries». *Economic Journal*, 94 (373).
- SAINT-AUBIN, B. (1995): «Le coût budgétaire de l'adhésion des PECO». *Economie Internationale*, 62.
- SANFELIU, I. (1995): *Funcionamiento y repercusiones del Acuerdo GATT en el sector de las frutas y hortalizas frescas*. Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació de la Generalitat Valenciana. Valencia.
- SEN, A. (1992): «¿Puede la democracia impedir las hambrunas?». *Revista Claves*, 28, Diciembre.
- SNYDER, F. (1990): *New Directions in European Community Law*. Weidenfeld Paperbaks.
- SUMPSI, J. M. (Coord.); BARCELÓ, L. V. et al. (1996): *La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español*. MAPA, Serie Estudios, 111. Madrid.

- TAMARIT, C. (1996): «La política comercial entre bloques regionales: ¿integración versus multilateralismo?». *Papeles de Economía Española*, 66, 1996.
- TANGERMANN, S. y JOSLING, T. E. (1995): *Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*. Informe a la D.G. I de la Comisión CE.
- TANGERMANN, S. (1996a): EU Enlargement Strategy for Central and Eastern Europe. Presentation at the 15th Annual European Outlook Conference organized by AGRA-EUROPE, London, 20-21 February.
- TANGERMANN, S. (1996b): «Implementation of the Uruguay Round Agreement: Issues and Prospects». *Journal of Agricultural Economics*, 47 (3), pp. 315-335.
- TARDITI, S.; MARSH, J.; SENIOR-NELLO, S. y BLAAS, G. (1995): *Agricultural Strategy for CEEC-6 Accession to the EU-15*. Informe a la D.G. I de la Comisión. UNCTAD/WIDER (1990): *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: implications for Developing Countries*. United Nations, New York.
- UNITED NATIONS (1996): *World Urbanisation Prospects: The 1994 Revision*. New York.
- USDA (1997): *Agricultural Baseline Projections to 2005, Reflecting the 1996 Farm Act*, World Outlook Board, Washington D.C.
- VALDÉS, A. y ZIETZ, J. (1995): «Distorsions in the World Food Markets in the Wake of GATT: Evidence and Policy Implications». *World Development*, 23-6, pp. 913-926.
- VERNIER, G. (1996): «La révision de Lomé IV. Principales innovations». *Le Courrier ACP-UE*, 154, Janvier-Février.

RESUMEN

Hacia una nueva política rural integrada en una Europa abierta

La PAC, con sus principios de la preferencia comunitaria y de la solidaridad financiera (mediante el FEOGA-Garantía), considera a la agricultura como una actividad específica, que no puede someterse a las leyes normales del mercado, y que ha de ser apoyada por el dinero público (comunitario). Sin embargo, a finales de este siglo XX, la agricultura, al igual que el resto de actividades económicas, ha entrado en la dinámica de la mundialización. Este escenario desemboca a la larga en la commoditization de la producción agraria, a la desaparición de los mecanismos tradicionales de apoyo, y a la disolución del principio de preferencia comunitaria, de la mano de las ampliaciones hacia el Este, las negociaciones multilaterales (OMC), y el desarrollo de sucesivos acuerdos comerciales y de libre cambio. En este contexto, existe la alternativa de una nueva PAC para una Europa abierta, que

compatibiliza la apertura a la competencia internacional con la integración europea, regionaliza el proceso de globalización en curso, y, en fin, hace converger la preferencia comunitaria y la preferencia comercial.

PALABRAS CLAVE: PAC, preferencia comunitaria, preferencia comercial, globalización.

RÉSUMÉ

Vers une nouvelle politique rurale intégrée dans une Europe ouverte

Sur la base de ses principes de priorité communautaire et de solidarité financière (par le biais du FEOGA-Garantie), la PAC considère l'agriculture comme une activité spécifique non susceptible de se soumettre aux lois normales du marché et devant être soutenue par les deniers publics (communautaires). Toutefois, à la fin de ce XX^e siècle, l'agriculture s'est engagée, à l'instar des autres activités économiques, dans une voie dynamique de mondialisation. Ce scénario aboutit à long terme à la commoditisation de la production agricole, à la disparition des mécanismes d'appui traditionnels et à la suppression du principe de priorité communautaire du fait des élargissements à l'Est, des négociations multilatérales (OMC) et de la mise en place d'accords successifs commerciaux et de libre-échange. Il existe dans ce contexte l'alternative d'une nouvelle PAC pour une Europe ouverte qui rend compatibles l'ouverture à la concurrence internationale et l'intégration européenne, régionalise le processus de globalisation en cours et, enfin, fait converger la priorité communautaire et la priorité commerciale.

MOTS CLÉF: PAC, priorité communautaire, priorité commerciale, globalisation.

SUMMARY

Towards a new integrated rural policy in an open Europe

The CAP, with the community preference and financial solidarity principles (by means of the EAGGF-Guarantee) considers agriculture as a specific activity that cannot be subjected to the standard market laws and must be leaned on public money (EC budget). However, at the end of the 20th century, agriculture, just like the rest of economical activities has undergone a world-wide dynamic. This scene leads in the end to the commoditization of the agricultural production, to the disappearance of the traditional support mechanisms and to the dissolution of the community preference principle, together with the extension towards the East, the multilateral negotiations (WTO), and the development of the trade and free change agreements. The alternative of a new CAP for an Open Europe exists in this context, combining the opening to the international competition with the european integration, regionalizing the current process of globalization, and, finally, converging the community and the commercial preferences.

KEYWORDS: CAP, Community Preference, Commercial Preference, Globalization.