

CONFLICTOS ENTRE LAS ESTRATEGIAS AGROALIMENTARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS Y DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (*)

Por
MICHEL PETIT (**)

EL enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea respecto a los intercambios internacionales de productos agrícolas, ha experimentado diversos altos y bajos ligados a la oferta y a la demanda en los mercados mundiales. Dicho enfrentamiento se deriva de conflictos de intereses que han surgido entre grupos que han podido organizarse en el interior de estas dos unidades económicas. También se ha de tener en cuenta que está marcado por las profundas divergencias existentes entre las ideologías predominantes a ambos lados del Atlántico. Por lo tanto, cabe esperar que este enfrentamiento continúe.

Las consecuencias de dicho enfrentamiento pueden ser muy importantes para terceros países y, por ello, se le ha de prestar especial atención.

(*) El presente trabajo del Profesor Doctor Michel Petit ha servido de base para la exposición que el autor hizo sobre el mismo tema, exposición que fue comentada por el Profesor Doctor Luis Vicente Barceló, Catedrático de Economía y Política Agrarias de la E.T.S. de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Valencia, y por el Doctor Luis Miguel Albisu, Investigador del Servicio de Investigación Agraria de la Diputación General de Aragón, en una sesión organizada por la Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias, moderada por el Profesor Doctor Gumersindo Ruiz, Director del Departamento de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Málaga.

(**) Catedrático del ENSSAA y Presidente de la IAAE.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 135 (abril-junio 1986).

El conflicto entre los Estados Unidos y Europa relativo a los intercambios internacionales de productos agrícolas, se remonta al pasado y ha experimentado numerosos altos y bajos a lo largo del tiempo; a veces cobra gran intensidad y aparece en primera plana en la prensa, como ocurrió con la famosa «guerra del pollo» en los años sesenta. En cambio, otras veces está más encubierto. Ultimamente las controversias han adquirido mayor intensidad debido a la denuncia presentada por las autoridades americanas en la que se establece que las «restituciones» europeas a la exportación, así como la venta ampliamente subvencionada, en enero de 1983, de un millón de toneladas de harina a Egipto, mercado tradicionalmente francés, constituían auténticas subvenciones a la exportación. Muy recientemente, el señor Brock, ministro americano de Comercio Exterior, declaró: «El mayor peligro que pueden correr las relaciones entre los Estados Unidos y Europa el próximo año es una guerra comercial agrícola aplazada que podría desencadenarse repentinamente si alguna de las dos partes diera un paso en falso» (1).

Por lo tanto, ¿cuál es la naturaleza de este conflicto? ¿No es extraño que estos dos grandes socios comerciales que, además, son aliados, no puedan encontrar una base de entendimiento para solucionar una disputa en la que lo que está en juego desde el punto de vista económico que, sin duda, es probablemente importante, es, no obstante, incomparable con los intereses que les unen? ¿Cuáles son las fuerzas existentes a cada lado del Atlántico y cómo influyen dichas fuerzas en las posiciones adoptadas por sus respectivos gobiernos? Estas cuestiones definen el objetivo del presente artículo, cuya hipótesis central es que las posiciones en relación a la política del comercio internacional de productos agrícolas son un subproducto del debate interno en cada unidad económica, relativo al lugar que se debe conceder a la agricultura en la economía nacional y, por lo tanto, a la política agrícola que se ha de seguir. Por esta razón aquí se hablará de estrategias agroalimentarias, subrayando de ese modo el papel predominante de los intereses vinculados a la producción (agricultura e industrias dependientes de ella) en la elaboración y en la evolución de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos americano y europeos. En los debates, los consumidores no desempeñan un papel importante. Por el contrario, probablemente en numerosos países en vías

(1) Citado en el «London Times», el 2 de noviembre de 1984.

de desarrollo, en los que los consumidores de las zonas urbanas desempeñan un papel político mucho más importante que los productores agrícolas, a pesar de ser estos últimos mucho más numerosos (2), esté más fundado hablar de estrategia alimentaria.

En primer lugar, se expondrá un resumen histórico del conflicto, lo que a continuación nos permitirá pasar revista a las fuerzas existentes y, de esta manera, identificar los elementos económicos que están en juego en los conflictos. Finalmente, se realizará un análisis de las perspectivas para el futuro y se plantearán interrogantes, en particular relativos a los obstáculos que se oponen al establecimiento de un acuerdo que podría ser aceptado por ambas partes.

I. RESUMEN HISTORICO DEL ENFRENTAMIENTO (3)

I.1. *La cuestión del acceso al mercado europeo en los años sesenta*

De conformidad con las normas del G.A.T.T., la creación de la Comunidad Económica Europea implicaba que debían entablarse negociaciones con los socios comerciales a fin de establecer las compensaciones apropiadas por la pérdida de mercados que se derivaría de la aplicación de los principios de la unión aduanera. Este fue el punto de partida de disputas, en particular con los Estados Unidos, que jamás tendrían fin. Los Estados Unidos consiguieron entrada libre para sus semillas y tortas de soja, para otros productos oleaginosos, así como para su algodón, pero no lograron asegurarse un «acceso garantizado» para aquellos productos que podían estar afectados por una exacción reguladora variable, que era una medida que se contemplaba en aquel momento y que, finalmente, los europeos utilizaron como uno de los factores clave de la Política Agrícola Común.

Durante la «Dillon round» sobre discusiones multilaterales que tuvieron lugar un poco más adelante, se llegó a un acuerdo sobre importantes reducciones de los derechos de aduana para los productos industriales, pero a nada importante en materia agrícola. Durante la «Kennedy round» (1963-1967), la C.E.E. ofreció la

(2) Probablemente Michael Lipton sea el autor que desde hace varios años más haya trabajado para desarrollar de forma coherente y sistemática esta idea y sus consecuencias. Véase su artículo (1984).

(3) Esta sección se ha valido en gran medida de Hathaway (1984) y de Tracy (1982).

posibilidad de negociar un límite superior para el margen de sostenimiento, pero la administración americana, que se encontraba presionada por poderosos intereses agroalimentarios, pretendió conseguir un desmantelamiento del sistema de las exacciones reguladoras. Por su parte, la Comunidad apoyaba el plan Baumgartner-Pisani, dirigido a establecer un sistema de acuerdos internacionales por productos, mientras que, por otra parte, los Estados Unidos se oponían a ello enérgicamente. En consecuencia, dado que ninguna de las dos partes estaba dispuesta a hacer concesiones a la otra, los resultados logrados en el campo agrícola fueron mínimos. Por otro lado, consideraciones más globales de tipo geopolítico, que un conjunto de agencias o servicios que se encontraban en el entorno del Ministerio de Asuntos Exteriores (State Department) expresaban ante el gobierno estadounidense, limitaban la fuerza de las organizaciones agrícolas y agroalimentarias. Por otra parte, se demostró que los temores que sentían los americanos ante la posibilidad de que se redujera el mercado europeo eran infundados, ya que el crecimiento económico originó un gran aumento del consumo de productos animales y, en consecuencia, de las importaciones de alimentos para el ganado; en particular soja y maíz.

1.2. El auge del comercio mundial y la «Tokio round» durante los años 70

Después de 1972, el auge de las exportaciones agrícolas redujo las tensiones agrícolas entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea. No obstante, durante la «Tokio round» (1973-1979), los desacuerdos acerca de la agricultura siguieron siendo notables e, incluso, obstaculizaron el conjunto de la negociación durante varios años. Desde el comienzo, la Comunidad había señalado que los principios de la P.A.C. no eran negociables y había propuesto un ambicioso plan de acuerdos comerciales por productos. Por razones, tanto ideológicas como económicas, los Estados Unidos no podían aceptar este plan. Por fin, los negociadores americanos, al considerar que no tenían nada que ofrecer a cambio, renunciaron a conseguir un desmantelamiento del sistema de las exacciones reguladoras variables. Concentraron sus esfuerzos en el código de subvenciones a las exportaciones, cuyo texto endurecieron ligeramente. A pesar de que los Estados Unidos y la

Comunidad Europea consiguieron llegar a establecer un compromiso, más tarde las negociaciones relativas a un acuerdo internacional para los cereales fracasaron, ya que los países en vías de desarrollo rechazaron dicho compromiso.

Al finalizar la «Tokio round», se podía creer que se había logrado una especie de acuerdo tácito: los americanos ya no volvían a poner en tela de juicio los «principios» (o principales instrumentos) de la P.A.C., mientras que los europeos se comprometían a no abusar de las subvenciones a las exportaciones. Este acuerdo parecía materializarse en una carta del señor Strauss, principal negociador americano, dirigida al señor Gundelach, vicepresidente de la Comisión en ese momento.

I.3. El resurgimiento del enfrentamiento durante la década de los ochenta

Si realmente hubo un acuerdo informal, duró muy poco tiempo. En cuanto, en 1981, la administración republicana del presidente Reagan se hizo cargo de la gestión de los asuntos del país, definió su posición y estrategia acerca del contencioso agrícola con Europa: decidió oponerse a las subvenciones a las exportaciones ya en diciembre de 1981 y una delegación presidida por el ministro de Asuntos Exteriores, señor Haigh, expuso este punto de vista en Bruselas. En 1982, ante el G.A.T.T., se presentaron diversas quejas y replantearon otras antiguas, que atacaban distintos aspectos de la P.A.C.: restituciones a los productos transformados de los cereales (harina de trigo, pastas alimenticias, aves), ayudas a las industrias de transformación (conservas de frutas), acuerdos preferenciales con los países mediterráneos (cítricos). Además, en noviembre de 1982, en la reunión de ministros convocada por el G.A.T.T., la delegación americana atacó duramente las subvenciones a las exportaciones. Como puede verse, en un período de veinte años, el problema principal se trasladó del acceso al mercado europeo a la competencia en los mercados de los terceros países, en particular de los países en vías de desarrollo.

A pesar de sus profundas divergencias, los miembros de la C.E.E. se unieron y sólo se comprometieron a asistir a reuniones bilaterales informales durante las cuales se examinarían minuciosamente los conflictos, producto por producto, mercado por mercado, en busca de eventuales acuerdos informales.

Sin embargo, incluso antes de iniciarse aquellas discusiones, para dejar muy claro que la situación era grave y que la P.A.C. no era solamente un complaciente chivo expiatorio en los debates internos de los Estados Unidos, la Administración americana subvencionó de forma considerable una venta de un millón de toneladas de harina a Egipto. Esta maniobra había sido acertada y fue considerada como una seria medida dentro del marco de una posible guerra comercial: con ella, se atacaba a un mercado francés y se consideraba al gobierno francés como el principal sostenedor de la P.A.C. Además, los representantes americanos amenazaron con deshacerse de sus abundantes existencias de productos lácteos en el mercado mundial. El resultado habría sido una baja de la cotización mundial, así como un aumento equivalente de la cuantía de las restituciones y, por lo tanto, habría supuesto una presión sobre el presupuesto comunitario.

En octubre de 1982, el ministro americano de Agricultura había anunciado un programa de «créditos mixtos». Se trató de la asociación de unas garantías de crédito a la exportación (G.S.M. 102) y de créditos con un tipo de interés nulo. Desde hacía unos años, aquellos dos tipos de crédito habían ido ocupando un lugar preponderante en el fomento a las exportaciones agrícolas americanas. Ya durante el primer año, se destinaron a aquellos «créditos mixtos» más de mil millones de dólares, dedicando más de la mitad de dicha cuantía al trigo, producto especialmente sensible en el enfrentamiento con la C.E.E. Además, el empleo de dichos créditos estuvo desde su creación muy orientado, ya que los mercados tradicionalmente franceses, como Túnez, Marruecos o Egipto, se vieron favorecidos con un trato muy generoso.

En la atmósfera de tensión originada por estas acciones unilaterales, las discusiones bilaterales se asemejaban, más bien, a un diálogo de sordos. Realmente, la delegación americana no estaba interesada en las discusiones pormenorizadas que proponía la delegación europea. Quería conseguir el desmantelamiento del sistema de las restituciones, algo que los representantes europeos no podían prometer. A mediados de 1983, un encuentro a nivel ministerial clausuró estas reuniones que se estaban desarrollando a nivel de altos funcionarios. Se llegó a un acuerdo con el objetivo de formar un grupo bilateral que se dedicaría a analizar la posibilidad de clarificar las normas del G.A.T.T. en lo relativo a las subvenciones. Pero, en seguida, el grupo bilateral interrumpió las reuniones dado que ambas partes consideraron que era preferible

continuar la discusión en el marco multilateral del Comité Agrícola del G.A.T.T. Pero, en el seno de dicho Comité, los debates se han regido, en particular a lo largo del último semestre de 1984, por la continuación de la controversia existente entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea.

Mientras tanto, las propuestas de reforma de la P.A.C. presentadas por la Comisión en julio de 1983, supusieron el resurgimiento de las controversias. En efecto, en el marco del muy intrincado debate relativo a dicha reforma que, en lo esencial, se refería a los asuntos internos de la Comunidad, la Comisión había propuesto un conjunto de medidas dirigidas, en primer lugar, a restaurar el equilibrio financiero del F.E.O.G.A., dado que los problemas presupuestarios constituían claramente la causa fundamental de la crisis.

Esta reforma incluía dos medidas: la limitación de las importaciones de subproductos del maíz (corn gluten feed) y la propuesta relativa al establecimiento de un impuesto sobre el consumo de materias grasas distintas de la mantequilla; los Estados Unidos tomaron dichas medidas como una auténtica provocación. ¿Estas propuestas destinadas a intensificar el carácter proteccionista de la política agrícola europea, no demostraban la futilidad de las discusiones bilaterales en que ambas partes estaban inmersas desde hacía más de seis meses? La respuesta fue una protesta airada unánime, ya que si bien en el juego de la política agrícola americana los conflictos entre intereses diferentes y ordenados son muy numerosos, también es verdad que frente a factores externos fácilmente se puede lograr el consenso. Numerosos representantes americanos expusieron claramente que la adopción de dichas medidas constituiría un auténtico «casus belli» y que daría lugar a represalias.

Probablemente el vino es el producto que se encuentra más expuesto a posibles represalias de este tipo. En este sector, las presiones proteccionistas son muy fuertes en los Estados Unidos. Por otra parte, la asociación de viticultores y productores de vino de California consiguió, en unión con los senadores y representantes de dicho Estado, endurecer la legislación de forma que les protegiera en el marco de la Ley sobre el comercio internacional que se había aprobado justo antes de las elecciones de noviembre de 1984. Por otro lado, las importaciones de vino procedentes de Europa representan un valor de la misma magnitud que las im-

portaciones de corn gluten feed y de la misma forma han aumentado muy rápidamente en los últimos años.

Después de este breve exposición de los conflictos agrícolas entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea, es conveniente describir las fuerzas existentes a cada lado del Atlántico y que son partes interesadas en dichos conflictos.

II. LAS FUERZAS EXISTENTES

Se puede observar que los conflictos objetivos de intereses económicos son innegables; se puede suponer que son importantes, pero no son suficientes como para explicar la amargura y la frustración que expresan los negociadores de ambas partes cuando se les entrevista de forma privada en su entorno profesional. Sin duda, lo que está en juego desde el punto de vista económico resulta incomparable con lo que está en juego desde el punto de vista geopolítico en relación al mantenimiento de la Alianza Atlántica. Por lo tanto, ¿cuáles son las fuerzas que contribuyen a mantener la tensión en cada una de las partes? Esta es la cuestión que se pretende responder en la presente sección. La siguiente sección se dedicará a otra cuestión: ¿Puede desembocar el conflicto en una auténtica guerra comercial?

II.1. *En los Estados Unidos*

En primer lugar, lo que se halla en juego desde el punto de vista económico y que, a su vez, está vinculado a las exportaciones agrícolas y agroalimentarias, es muy importante. Desde hace cincuenta años, los Estados Unidos intervienen en los mercados agrícolas y, salvo en algunos períodos cortos, dicha intervención ha incluido medidas dirigidas a limitar la producción agrícola para así luchar contra el obsesivo problema de los excedentes. A pesar de que a menudo se considera que la cuarta parte de la producción se exporta, para algunos productos, como el trigo y la soja, dicha proporción es mucho más alta.

Por otra parte, incluso si la proporción de población activa que trabaja directamente en la producción agrícola es muy reducida (el 3%), en cambio, la que se encuentra ligada al conjunto de las industrias agroalimentarias es bastante importante (apro-

ximadamente, el 20%). En gran medida, el bienestar de este conjunto depende del mantenimiento de mercados para dar salida a sus exportaciones. Este efecto se pudo apreciar perfectamente en 1982 y 1983. La caída de las exportaciones fue tal que, en el período comprendido entre 1982 y 1983, la renta agrícola neta disminuyó casi en un 30% y en 1983 se quedó estancada en ese mismo nivel; las existencias públicas eran muy elevadas, mientras que el número de agricultores que tenían que enfrentarse a dificultades de tipo financiero era realmente alarmante. Ante esta situación de crisis, la Administración puso en marcha un programa (Payment in Kind: PIK), dirigido a reducir la producción mediante la distribución de cantidades de productos procedentes de las existencias públicas entre aquellos agricultores que aceptaran disminuir de forma drástica la superficie de sus tierras cultivadas y así compensarles por las pérdidas que iban a sufrir. Debido a esto y a la sequía que causó estragos en 1983, la producción de cereales, en particular de maíz, se redujo notablemente. Las consecuencias de dicho programa, que de forma provisional atajó la crisis del sector agrícola, fueron catastróficas para las industrias relacionadas con la agricultura y dedicadas a la fabricación de insumos que han de utilizarse en dicho sector (en particular la industria del material y de la maquinaria agrícolas).

En los Estados Unidos, los intereses agrícolas y agroalimentarios están organizados de forma muy sofisticada para, así, poder ejercer presión sobre las decisiones políticas, en particular sobre aquellas adoptadas por el Congreso, que desempeñan un papel esencial en la elaboración y evolución de la política agrícola. En general, las organizaciones agrícolas tienen un poder limitado por el de las asociaciones especializadas por producto (trigo, maíz, soja, leche, azúcar, algodón, cerdo, pollo, carne de vacuno, etc.). Estas desempeñan un papel muy importante pues, con frecuencia, tienen más fácil acceso a los senadores y, sobre todo, a los representantes de las circunscripciones electorales en las que el producto de que se trate tenga una importancia capital.

Este es el caso del senador Dole (Kansas), actual líder de la mayoría republicana en el Senado, en lo referente al trigo; o del senador Boschwitz (Minesota) en lo relativo a la leche. Por otra parte, tanto el uno como el otro han desempeñado un papel fundamental para forjar alianzas que recientemente han hecho posible la aprobación de las leyes relativas al trigo en abril de 1984

y a la leche en noviembre de 1983, las cuales contaban con el apoyo de las asociaciones de los correspondientes productores.

Basándonos en estos ejemplos, podemos darnos cuenta de que, en sentido estricto, los intereses de los productores del sector agrícola tienen un papel significativo en la política agroalimentaria. No obstante, los intereses de los sectores que participan en la agricultura en las fases anterior y posterior al proceso de producción agrícola propiamente dicha, también desempeñan un importante papel; ignorarlos supondría un grave error. Así, el hecho de que la asociación de productores de lácteos sea en realidad una federación de cooperativas, no deja de tener su importancia en las posiciones adoptadas por dicha organización.

Esta debe conciliar en su seno los intereses, a veces contradictorios, de los sectores de producción y de transformación de la leche. Por lo tanto, no es sorprendente que esta situación se traduzca en conflictos interregionales. En efecto, a menudo, las cooperativas tienen una base regional. Cada una tendrá interés en desarrollar la producción en la zona de recogida, mientras que, globalmente, la federación deberá promover y contribuir a gestionar una política dirigida a limitar la producción.

La asociación de productores de soja (American Soybean Association) agrupa a las empresas de transformación y de comercialización. En este caso, la conjunción de intereses se lleva a cabo mediante programas de expansión de la producción, de reducción de los costes, fomentando el progreso técnico y de conquista de mercados externos, poniendo en práctica una política agresiva de fomento de las ventas. Lógicamente, esa asociación se apoya en los senadores y representantes de los Estados del Middle West. Prácticamente, estos últimos son los que apoyan a la asociación de productores de maíz que, a diferencia de la anterior, sólo agrupa a los agricultores.

Frente a esta variedad de intereses económicos, la posibilidad de acción del poder ejecutivo se encuentra inmersa en una situación difícil dado que, a menudo, dichos intereses están ordenados por productos y fuertemente apoyados por los legisladores que, a su vez, reciben de dichas organizaciones tanto apoyo financiero, muy considerable, como apoyo de la prensa especializada de aquéllas en el momento de llevar a cabo campañas electorales (4). En particular, el ministro de Agricultura tiene una tarea

(4) Recordemos que los representantes están sujetos a reelección cada dos años.

que cada vez resulta más complicada. Ha de presentar a la Administración programas de intervención densos y complejos, pero está claro que su papel político es lo fundamental. Habiendo llegado a la cima de su carrera, nombrado por el Presidente, debe emplear sus intervenciones para mantener o conquistar el apoyo político de los sectores agrícolas al Presidente. Pero, al realizar esta tarea, se ha de enfrentar continuamente a acciones contrarias a sus intereses y llevadas a cabo por otros miembros del gobierno, como, por ejemplo, el director del Presupuesto, los representantes de los Estados Unidos en las negociaciones internacionales relativas al comercio, el ministro del Tesoro o, incluso el ministro de Asuntos Exteriores. En diversas ocasiones, los responsables de las organizaciones por productos, contando con el apoyo de algunos legisladores, han negociado directamente con el director del Tesoro la evolución de la política que en particular les afecta, «dejando de lado», de esta forma, al ministro de Agricultura.

Esta situación ilustra la contradicción fundamental a la que ha de enfrentarse la Administración. Por un lado, desea apoyar los intereses agrícolas y agroalimentarios, lo cual en estos últimos años se está haciendo cada vez más difícil. En efecto, la agricultura americana atraviesa una crisis financiera muy grave. La estructura del sector, que en lo esencial está basada en explotaciones de tipo familiar, ha evolucionado muy rápidamente. Numerosos agricultores, dejándose llevar por la ola de optimismo surgida a raíz del auge de los años 70, se endeudaron fuertemente para poder financiar un crecimiento que, con frecuencia, fue muy rápido. De esta forma, la caída del precio del terreno, principal garantía de los empréstitos, puso tanto a los agricultores como a los bancos rurales en una situación verdaderamente difícil.

Por otro lado, la Administración Reagan desea reducir los compromisos que el poder público tiene contraídos con la actividad económica y, en particular, disminuir los gastos presupuestarios una vez que ha reducido los impuestos. Se sabe que en el ejercicio fiscal correspondiente a 1984, el déficit del gobierno federal alcanzó los 200.000 millones de dólares. Dicho déficit, unido a una política monetaria dirigida a reducir la inflación y relativamente estricta, dio lugar a tipos de interés elevados, lo que, a su vez, atrajo a numerosos capitales flotantes y causó un alza del dólar en los mercados de cambio. La alta cotización del dólar supone un obstáculo a las exportaciones americanas, de ahí el déficit de la balanza comercial y las dificultades que atraviesan los sectores

exportadores, tales como el agroalimentario. Desde la reelección del presidente Reagan, esta cuestión se ha convertido en el principal problema de la política interna de los Estados Unidos.

El conjunto de todas estas contradicciones ha adquirido tal dimensión que se ha hecho absolutamente necesario para la agricultura y para el sector agroalimentario americano, encontrar nuevos mercados exteriores. Por lo tanto, cabe esperar que se ejerzan presiones cada vez más fuertes, tanto en el plano político de las negociaciones bilaterales y multilaterales, como en el plano económico en numerosos mercados, incluso en el caso de que la política americana continúe siendo muy proteccionista para diversos productos (azúcar, leche).

II.2. *En Europa*

En el continente europeo, probablemente la característica principal del proceso de elaboración y evolución de la política agrícola sea la rigidez institucional. Este factor es el que explica el mantenimiento del «statu quo» en materia de política agrícola durante numerosos años y ello a pesar de las múltiples presiones que se ejercen sobre la P.A.C.

Dicha rigidez refleja la forma en que se adoptan las decisiones comunitarias. No hay duda de que la Comisión desempeña un papel importante debido al poder de que goza para presentar propuestas. Pero, en última instancia, el Consejo es el que decide. Este está compuesto por ministros que, en primer lugar, son representantes de sus gobiernos nacionales. Dicho de otra forma, cualquier decisión ha de ser necesariamente el resultado de un compromiso entre los diez gobiernos. Esto explica, en gran medida, que las decisiones se adopten en «paquetes» y que cada uno de dichos paquetes sea el fruto de arduas negociaciones, en las que las concesiones hechas por unos habrán de equilibrar las de los otros. De esta forma, las decisiones adoptadas en marzo de 1984 y que reforman la P.A.C. estaban estrechamente ligadas tanto a las discusiones relativas al presupuesto y a la contribución del Reino Unido como a las negociaciones referentes a la ampliación de la Comunidad a España y Portugal. Habida cuenta de la dificultad existente para elaborar un compromiso aceptable para cada una de las diez partes interesadas, se comprende que las presiones exteriores, como las ejercidas por los Estados Unidos, a pesar de

ser muy fuertes, no influyan decisivamente en el resultado final a no ser que encuentren un aliado poderoso en el seno de los Estados miembros, como ocurrió, parece ser, cuando se trató de oponerse a la imposición sobre los aceites vegetales que había propuesto la Comisión.

En un contexto de este tipo, el principal punto de intervención de los grupos de presión, en particular de las organizaciones profesionales agrícolas, es a nivel de los gobiernos nacionales. Es cierto que los intereses agrícolas se han dotado de una organización en el ámbito comunitario: el COPA. Pero sin menospreciar la acción del COPA a nivel de la Comisión, parece ser que éste sirve principalmente como institución para la concertación entre las organizaciones nacionales. En él se busca y se ensaya la posibilidad de lograr un consenso entre las organizaciones nacionales en relación a la adopción de posiciones comunes y que, a continuación, cada organización defenderá ante su gobierno. A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, en Europa las organizaciones de tipo general desempeñan un papel preponderante aunque no es, ni mucho menos, exclusivo. En Francia, las organizaciones especializadas para el trigo (AGPB) o para la remolacha (AGB), distan de ser insignificantes pero, sin duda, la FNSEA es el interlocutor que, con mucho, ejerce mayor influencia en el aspecto sociopolítico. En Alemania y en el Reino Unido la situación es totalmente análoga. En Italia las organizaciones generales están divididas con arreglo a diferencias ideológicas, pero dichas organizaciones generales son las que controlan.

Los demás intereses económicos también están ordenados en el ámbito nacional. Su poder sociopolítico es mucho menor que el de las asociaciones profesionales agrícolas. Pero a veces gozan de un auténtico poder económico en las zonas donde están asentadas, lo que no deja de tener repercusiones políticas, mediante la vía de los representantes elegidos en las circunscripciones electorales correspondientes. De esta forma es como los «Bretons», por ejemplo, han conseguido de las autoridades públicas diversas ayudas, tanto para las inversiones destinadas a la infraestructura, como para las subvenciones a las inversiones destinadas a la industria agroalimentaria, que han contribuido de forma capital al desarrollo agroalimentario de esa región. Muy recientemente, este grupo ejerció considerables presiones sobre el gobierno francés para que obtuviera el desmantelamiento de los montantes compensatorios monetarios por parte de las autoridades alemanas.

A la luz de este breve análisis, se puede comprender lo difícil que resultaba reformar la P.A.C., puesto que ello suponía volver a plantearse el «statu quo». Para que un cambio tan profundo como el que ha supuesto la aplicación de las cuotas lecheras, a pesar de sus inconvenientes, bien conocidos por todos, fuera posible políticamente, fue necesario esperar a que la obligación presupuestaria ya no pudiera eludirse.

El compromiso final adoptado en marzo de 1984 no supone una reducción notable del proteccionismo agrícola europeo. Por otra parte, el mandato que el Consejo dio a la Comisión para negociar con los Estados Unidos en el seno del G.A.T.T. una limitación a las importaciones de corn gluten feed, no va en absoluto en esa dirección. En cuanto a la aplicación más rígida de los umbrales de garantía que lleve a una reducción de la diferencia entre el precio europeo y el precio mundial en lo relativo a los cereales, éste tenderá, más bien, a consolidar la competitividad del cultivo europeo de cereales, incluso si dicha aplicación contribuye a disminuir de manera formal el grado medio de protección. Es cierto que la propuesta destinada a gravar los aceites vegetales no fue adoptada por el Consejo de Ministros, pero, globalmente, el «paquete» adoptado en marzo de 1984 no tiene por qué contribuir a reducir los conflictos existentes entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos.

Por otro lado, el peso que los gobiernos nacionales tienen en el momento de adoptarse las decisiones comunitarias deja a la Comisión un margen muy reducido de actuación en las negociaciones internacionales. Es cierto que aquella negocia en el seno del G.A.T.T. en nombre de los Diez, pero es igualmente cierto que lo hace basándose en un mandato preciso que le permite pocas posibilidades para tomar la iniciativa; es sabido que cualquier negociación es imposible si no median concesiones. Algunos se alegrarán por esta situación. Nuestro objetivo es otro, tiende a lograr un mayor entendimiento. La interpretación que acabamos de presentar nos parece que explica la perennidad del conflicto agrícola existente entre los Estados Unidos y Europa.

III. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

III.1. *La dificultad de encontrar una solución general*

La causa principal del actual conflicto reside en la dificultad de adaptar, a escala mundial, la oferta de productos agrícolas a la demanda. Más exactamente, en el período actual, el problema consiste en limitar el crecimiento de la producción en un momento en que las perspectivas en relación a la demanda son sombrías e inciertas. De esta forma, por ejemplo, en el presente año las perspectivas para la campaña cerealista no son muy prometedoras, a pesar de las compras masivas realizadas por la Unión Soviética (500 millones de toneladas o, incluso, tal vez más) y de una grave sequía en Canadá, aunque, también, es cierto que en Europa Occidental ha habido una cosecha jamás alcanzada. El endeudamiento de los países recientemente industrializados hace que éstos tengan muy reducidas sus posibilidades de compra.

Debido a esto, los instrumentos de crédito cada vez ocupan un lugar más importante en la estrategia de los principales países exportadores. Salvo en el caso de Argentina que, estando muy endeudada, debe vender a cualquier precio. En estas condiciones existe una gran competencia y parece que la idea de crear un cartel de exportadores de trigo en particular, en el que, no obstante, sería suficiente que figuraran cinco miembros (los Estados Unidos, la Comunidad Europea, Canadá, Australia, Argentina), no tiene grandes posibilidades de salir a la luz. En efecto, para poder lograr esto, sería necesario resolver un problema fundamental: llegar a un entendimiento en lo relativo a una limitación de la producción y correlativamente en relación a una política de almacenamiento. Pero, ¿qué político se arriesgaría a imponer a sus productores una disciplina en nombre de un acuerdo que no está seguro si va a ser respetado por las otras partes contratantes?

Al menos, ésta es la convicción que tienen todos los responsables de la política americana, independientemente del partido a que pertenezcan. Ante esta situación su reacción es ponerse en manos de las fuerzas del mercado y que la competencia resuelva. Dado que están convencidos de que el juego de las ventajas relativas sería favorable para su agricultura, ello les hace preconizar la liberalización de los intercambios de productos agrícolas.

Cuando el debate se entabla basándose en estos principios,

los responsables europeos señalan inmediatamente que dicho discurso liberal tiene principalmente naturaleza política, dado que diversos sectores importantes de la agricultura americana están protegidos por diferentes barreras. ¿No se benefician siempre los Estados Unidos de una inmunidad que les permite no aplicar los acuerdos celebrados en el marco del G.A.T.T. si las autoridades americanas considerasen que dicha aplicación fuera en contra de una política interna de intervención en tal o cual mercado? Paradójicamente más pragmáticos, los europeos proponen o contemplan acuerdos formales o informales por productos. Pero los americanos consideran inaceptable este tipo de acuerdos, pues no les parecen satisfactorios desde el punto de vista ideológico y, por otro lado, inaplicables porque en el pasado, cuando han reducido su producción, sus principales competidores aprovecharon para aumentar la suya. Por otra parte, la estructura del sector agroalimentario, en particular el peso de las grandes empresas dedicadas a la transformación y al comercio internacional, haría muy difícil la aplicación de un acuerdo internacional de carácter vinculante. Sería necesario que las autoridades públicas se dotaran de medios de intervención y de control, que jamás han tenido, en un momento en que el ambiente en general en relación a la política económica está marcado por la supresión de regulaciones y, más en general, por la desaparición de la intervención gubernamental.

En lo referente a los europeos, éstos no están dispuestos a aceptar el juego incontrolado de la competencia mediante los precios. Esta opción general les parece inconcebible, incluso a los Estados Unidos les ocurre lo mismo. De todas formas, resulta inaceptable para los europeos, dado que implicaría demasiados riesgos sociopolíticos en un período en que la crisis económica y el paro causan estragos y ya están generando fuertes tensiones en el entorno social. La gestión política de dichos problemas es ya lo suficientemente complicada como para añadirle los trastornos, que no serían escasos, que crearía la eliminación de parcelas enteras de la agricultura europea. Por lo tanto, en resumen, podemos afirmar que la posibilidad de que se encontrara una solución general, que permitiera controlar los conflictos existentes entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea en lo relativo a la agricultura, parece realmente difícil. También es cierto que el contencioso no se limita únicamente a la agricultura, ya que las medidas de tipo restrictivo adoptadas en otros sectores, como las que últimamente se han llevado a cabo en relación al acero en los Estados

Unidos, no hacen más que contribuir a agravar la situación. Pero existen razones para pensar que, probablemente, se podrá evitar lo peor: ambas partes tienen demasiado que perder y en el pasado los responsables políticos se han mostrado bastante cautelosos. De esta forma, por no citar más que dos ejemplos, diremos que la entrada de soja en Europa se realiza siempre libremente y que, por su parte, el gobierno americano no ha liquidado sus considerables existencias de productos lácteos en el mercado mundial. Entre estos dos escenarios extremos, ¿qué se puede esperar?

III.2. *Hacia la continuación de relaciones tensas debido a una serie de conflictos limitados*

A falta de poder encontrar una base de entendimiento que permitiera resolver el conjunto de problemas vinculados a los intercambios internacionales de productos agrícolas, cabe esperar que la situación actual esté sobrecargada de una serie de conflictos, cuyos datos específicos se renovarán en cuanto a sus modalidades precisas, pero que influirán ya sea en las condiciones de acceso al mercado de la otra parte, ya sea en la competencia en los mercados de terceros países. Mediante el ejemplo de algunos temas particularmente conflictivos en la actualidad, podemos ilustrar la naturaleza de dichos conflictos limitados, así como las diversas formas en que pueden evolucionar.

a) La entrada libre en Europa de aceites vegetales y de soja.

Los Estados Unidos no recibieron de buen grado la propuesta presentada por la Comisión en julio de 1983, relativa al establecimiento de un impuesto sobre el consumo de materias grasas distintas de la mantequilla. Dicha propuesta confirmaba los temores, jamás apaciguados, de que los europeos un día volvieran a cuestionarse la concesión hecha a principios de los años 60, por la que se permitía la entrada libre de aceites vegetales y de tortas en la Comunidad. En aquel momento, nadie había previsto el alcance de dicha concesión, que actualmente reviste una importancia capital para los poderosos intereses ordenados alrededor de la American Soybean Association.

El hecho de que el Consejo de Ministros no se dejara guiar por la propuesta de la Comisión no acalló completamen-

te los temores. No obstante, no parece muy probable que dicha medida, a la que se opusieron diversos gobiernos, pueda adoptarse aisladamente, dado que no ha podido hacerse en el marco de un «paquete», es decir, en un momento en que cada gobierno hace las máximas concesiones posibles. Esto no impide que los productores americanos vean esta amenaza de establecer una protección como una auténtica espada de Damocles. Debido a esto es por lo que los productores de soja, en 1984, lucharon con fuerza, a pesar de no tener éxito, para evitar el endurecimiento de la legislación proteccionista relativa al vino americano; temían represalias; de la misma manera ésta es la razón por la que su asociación se opone a que se limiten las importaciones de corn gluten feed en la Comunidad, cuando, a priori, una limitación de este tipo debería favorecerles.

b) La posible limitación de las importaciones de corn gluten feed.

La protección del mercado europeo de cereales ha originado perturbaciones en los precios, mientras que la entrada de otros ingredientes utilizados en la alimentación animal es libre. Aquéllas han favorecido, en particular, el empleo de productos tales como la mandioca, los subproductos del maíz e, incluso, de las tortas de soja. Al mismo tiempo, continuaba el crecimiento de la producción cerealista europea, lo que hacía que la Comunidad exportara cada vez más cereales, lo que, a su vez, implicaba que los gastos del F.E.O.G.A. destinados a las restituciones fueran cada vez mayores. La Comunidad negoció con los principales países exportadores de mandioca (Tailandia, Indonesia, Brasil) acuerdos de «restricciones voluntarias» y pretende hacer lo mismo con los Estados Unidos en lo relativo al corn gluten feed. Este último se trata de un subproducto de la industria de transformación del maíz destinado a la producción ya sea de alcohol, ya sea de isoglucosa. Ahora bien, estos dos productos gozan de intervenciones gubernamentales: el primero se beneficia de subvenciones en el marco de la política dirigida a fomentar el desarrollo de fuentes de energía distintas del petróleo, y el segundo goza de la protección del mercado americano del azúcar.

A primera vista, no parece que los intereses americanos que están en juego sean importantes. El corn gluten feed es un producto rico en proteínas que, sobre todo, es competitivo de la soja. Así, las importaciones de soja, puede que, incluso, las de maíz, aumentaran. Por lo tanto, los agricultores del Middle West, que generalmente asocian estos dos cultivos en sus prácticas de rotaciones de cultivos, no parece que estén realmente amenazados. No obstante, aquellas grandes empresas industriales que producen alcohol e isoglucosa consiguieron asegurarse el apoyo de las poderosas organizaciones agrícolas para que se opusieran a toda posible idea de concesión que el gobierno americano, en relación a este tema, pudiera hacer a la Comunidad.

Esta cuestión ha adquirido un valor simbólico que supera con mucho lo que desde el punto de vista económico está en juego de una forma inmediata. Por lo tanto, no es muy probable que el gobierno estadounidense acepte en lo relativo a ese punto un acuerdo con la Comunidad en el seno del G.A.T.T. Si ésta hiciera caso omiso e impusiera unilateralmente limitaciones a las importaciones, los Estados Unidos adoptarían medidas de represalia. En caso de que estas últimas se consideraran exageradas, la Comunidad podría denunciarlo ante el G.A.T.T. y de esta forma el enfrentamiento continuaría y, probablemente, adquiriría las características de una grave escalada.

c) El proteccionismo americano en lo referente al vino.

Los productores americanos mantienen que las intervenciones europeas en el mercado del vino constituyen subvenciones indirectas a las exportaciones y que, de esta forma, se falsea la competencia, por tanto, está justificado que, en compensación, se les proteja. Por otra parte, recientemente consiguieron introducir en la legislación americana una definición más amplia del sector, que ha de tomarse en cuenta en el momento de apreciar los posibles perjuicios que podrían originar las prácticas comerciales de países competidores y que, finalmente, justificarían las represalias. En lo referente al vino, actualmente están incluidos todos los productores de uva, ya sea de la uva destinada a la vinificación, de la destinada al consumo,

como uva de mesa o de la destinada a la producción de pasas.

Está claro que todo esto aumenta la amenaza existente para las exportaciones de vino europeo a los Estados Unidos. Pero todavía lo peor puede evitarse. En el pasado, la Administración americana demostró que podía oponerse al crecimiento del proteccionismo en este sector. Pero tanto en éste como en otros sectores el proceso de decisión es de naturaleza esencialmente política y dentro de un contexto de continuas disputas; el sector del vino es uno de los pocos en el que el gobierno americano cuenta con un auténtico medio de presión sobre los europeos.

d) Un mercado particularmente sensible: el del trigo.

La competencia entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea en el mercado del trigo blando es directa.

En este mercado es donde las «restituciones» pagadas por el F.E.O.G.A. más se enfrentan a los intereses americanos. Esto hace tanto más daño cuanto que las exportaciones europeas de trigo han aumentado rápidamente a lo largo de los últimos años. Ahora bien, los productores de trigo americanos están bien organizados y, sobre todo, disfrutan de un poder político considerable, gracias al apoyo muy activo prestado por los senadores de la zona dedicada al cultivo del trigo (cuyo líder es el senador Dole) y por numerosos representantes. Por lo tanto, no es sorprendente que las organizaciones cerealistas hayan conseguido beneficiarse de la mayoría de los créditos mixtos. Este poderoso instrumento se une a la gama, muy completa y muy desarrollada, de los programas mixtos de fomento de ventas al extranjero, los cuales combinan los fondos federales (FAS) y las contribuciones de los productores (Wheat Associates). Tampoco es extraño que el toque de aviso dado a la Comunidad, y en particular a Francia, en 1983, se haya realizado mediante una venta subvencionada de harina.

El enfrentamiento entre estas dos unidades económicas en este mercado continuará siendo intenso dado que no se ve como podría la Comunidad renunciar a conceder restituciones a las exportaciones en dicho mercado y que el

poder político de los productores americanos no va a reducirse a lo largo de los próximos años, ya que su situación económica no es muy atractiva y, probablemente, no va a mejorar.

e) Las negociaciones en el seno del G.A.T.T.

Ya se ha visto que los Estados Unidos desean que el G.A.T.T. prohíba las subvenciones directas a las exportaciones; ellos han defendido esta posición en las recientes reuniones celebradas en el marco del Comité Agrícola. Por su parte, la Comunidad Europea argumenta que todos los países desarrollados sostienen a su agricultura en formas diversas y que, por lo tanto, las subvenciones a las exportaciones deberían volverse a situar en el conjunto de los mecanismos de sostenimiento de los que se beneficia la agricultura.

Por otro lado, la mayor parte de los observadores están convencidos de que en un futuro próximo se iniciará una nueva ronda de negociaciones bilaterales. Las presiones para incluir a la agricultura en esta ronda serán muy fuertes. Así pues, ¿qué ocurrirá?

Dado que las interferencias con el libre comercio de productos agrícolas son muy generales y que ningún país puede pretender negar su participación en esta materia, las principales negociaciones habrán de tener lugar en un cuadro multilateral.

Pero no hay razón para pensar que en el curso de dichas negociaciones la disputa entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea va a resolverse o, al menos, calmarse. Por lo tanto, se corre el riesgo de que dicha disputa domine los debates agrícolas en el seno del G.A.T.T., donde, por otra parte, los problemas referentes a las relaciones Norte-Sur ocuparán, probablemente, un lugar destacado. Es muy difícil prever el resultado de las negociaciones en un contexto tan complicado. No obstante, no parece muy probable que se llegue a lograr un acuerdo general. Sin embargo, tal vez, los europeos se vean llevados a hacer concesiones a las exportaciones. Pero si éste fuera el caso, se deberá, principalmente, a consideraciones de tipo interno. En efecto, los principales instrumentos de la P.A.C.

(las exacciones reguladoras y las restituciones) establecidos cuando la Comunidad era importadora neta, se adaptan cada vez peor a una situación de unidad exportadora como de la que goza actualmente la Comunidad.

IV. CONCLUSIONES

En resumen, podemos ver que sólo consideraciones de tipo geopolítico de orden superior pueden evitar que el enfrentamiento de los Estados Unidos y la Comunidad Europea degeneren en una auténtica guerra comercial. La causa fundamental de esta situación es que en ambas unidades económicas, los agricultores todavía gozan de un peso político importante y disfrutan de un lugar estratégico en el conjunto del sistema agroalimentario, y se ha de tener en cuenta que el peso económico de dicho sistema es muy considerable en ambos casos. La capacidad de producción de cada uno de estos sistemas supera el volumen de la demanda solvente y los probables ritmos de crecimiento de estas oferta y demanda globales acentuarán dicho desequilibrio. Así pues, cabe esperar que el enfrentamiento continúe. A la vez que se sabe que encontrar un acuerdo global sería de un interés manifiesto y mutuo para ambas partes, también se sabe que tal posibilidad es muy improbable a causa de la rigidez existente en dos aspectos: el ideológico y el institucional.

Por parte europea, la rigidez principalmente es de tipo institucional: el hecho de que las decisiones, en última instancia, se adopten por diez representantes de gobiernos nacionales, obliga a encontrar compromisos elaborados, lo que da lugar a incluir diversos temas en un paquete. De esta forma, revisar un elemento supone volverse a plantear todo. Debido a esto, el «statu quo» es privilegiado y la Comisión sólo goza de una autoridad limitada para negociar en los organismos internacionales. Todo esto lleva a soluciones muy pragmáticas; el dogmatismo ideológico no es admisible. No obstante, se ha de reconocer que la mayor parte de los responsables políticos, al seguir en esto a su opinión pública, no están dispuestos a suprimir las intervenciones en el terreno agrícola y a dar rienda suelta a los mecanismos de mercado.

Por parte americana, la situación, de alguna forma, es la opuesta. Es cierto que las numerosas medidas de la política agrícola americana constituyen un conjunto muy pragmático, pero

no hay la menor duda de que a los responsables políticos y a la mayor parte de los líderes les impulsa una ideología liberal, especialmente cuando se trata de problemas internacionales. Todo proyecto de acuerdo en el plano político les parece poco equilibrado desde el punto de vista económico. En cambio, entre ellos la rigidez institucional es menos fuerte que en Europa, incluso si la dispersión de poderes vinculada a la separación real entre el ejecutivo y el legislativo también protege en este país el «statu quo» y concede a determinados intereses de diversos grupos de productores la posibilidad de bloquear las decisiones que les resultaran demasiado desfavorables.

Las consecuencias de este enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea para terceros países, en particular para los países en vías de desarrollo, pueden ser muy importantes. Por un lado, no hay duda de que la tendencia de las agriculturas de las zonas templadas a aumentar su producción más rápidamente de lo que lo hace el ritmo de crecimiento de la demanda solvente, tiende a que los precios disminuyan en los mercados mundiales. Esto es particularmente cierto en el caso de los cereales, aunque, de forma más indirecta, también puede ser el caso del azúcar y de diversos productos animales. A corto plazo, esto supone un beneficio para los países en vías de desarrollo que importan grandes cantidades de cereales. A más largo plazo, se sabe que una situación de este tipo puede tener efectos muy perjudiciales: desaliento para la producción nacional, cambios de los hábitos alimentarios, aumento de la dependencia externa... Por otra parte, para determinados países en vías de desarrollo la exportación de productos agrícolas, competitivos de productos americanos o europeos, es una necesidad. Pero el «desorden» de los mercados internacionales, junto con el enfrentamiento entre los Estados Unidos y Europa, hace que dicha tarea resulte muy difícil. De ahí el gran interés que para los países en vías de desarrollo tiene la evolución del enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Desgraciadamente, la mayor parte de estos países no disponen de los medios para poder seguir con suficiente precisión todos los incidentes que se derivan de esta situación y, de esta forma, poder emprender de manera clara sus propias acciones. Debido a esto, muchas de las posiciones adoptadas y muchos de los debates en materia de intercambio comercial de productos agrícolas parecen estar más caracterizados por los juicios ideológicos a priori que por los análisis concretos y rigurosos.

Esta deplorable situación tiene graves implicaciones, tanto para la investigación como para la formación. En efecto, refleja las carencias de la investigación que no ha aclarado suficientemente los fenómenos, en realidad muy complejos, que están en juego. En cuanto a la formación, realmente existe una misión muy importante que cumplir, formar responsables que sean conscientes de todo lo que está en juego y, a la vez, que gocen de una humildad intelectual suficiente como para reconocer los límites de sus propios conocimientos.

BIBLIOGRAFIA

- DALE E. HATHAWAY: *A U.S. View of the Common Agricultural Policy*. Informe presentado en la Conferencia Internacional Financiera. Viena, abril 1984.
- LIPTON, M.: (1984). «Urban Bias Revisited». *The Journal of Development Studies* 20, 3.
- TRACY, M.: (1982). *Agriculture in Western Europe. Challenge and Response, 1880-1980*. Segunda edición. Londres, Granada.
-