

VI Encuentro Internacional de Economistas sobre

Globalización y Problemas del Desarrollo

La Habana, Cuba del 08 al 14 de Febrero del 2004

LA REFORMA DE LA PAC EUROPEA 2003:

¿UN PASO EN LA BUENA DIRECCIÓN PARA LOS PAISES

SUBDESARROLLADOS?

JUAN SEBASTIÁN CASTILLO VALERO
DOCTOR EUROPEO DE ECONOMIA
PROFESOR TITULAR

M^a CARMEN CUERVA NARRO
ECONOMISTA
BECARIA DE INVESTIGACIÓN

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

1. INTRODUCCIÓN

Desde el principio de las negociaciones sobre liberalización de intercambios hasta el actual escenario globalizador, siempre se ha acusado a la Unión Europea de constituir el principal foco regional de distorsión competitiva y de protección acérrima en su sector primario, derivado de una permanente y consistente política agraria que no se adaptó a las circunstancias evolutivas permaneciendo en su anclaje inicial de fomento de producción basado en garantía de rentas con fijación de precios y protección de la competencia exterior en salvaguarda del mercado interno mediante articulación de medidas disuasorias para la opción de entrada, ambas líneas complementadas en la disposición de restituciones para colocar en el mercado mundial los excedentes generados por las mismas actuaciones en un marco de cambio tecnológico.

Aún cuando la agricultura no era tema de opción, este planteamiento se afianza a raíz de la inclusión del sector en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y constituye uno de los principales escollos del actual devenir de la OMC de nuevo tras Cancún. De los normales planteamientos interesados suelen hacerse afirmaciones categóricas que definen verdades universales y para ello se utilizan aseveraciones que incluyan el plano de la equidad legitimando la búsqueda de mayores dosis de liberalización en aquellos subsectores en que se tienen ventajas comparativas/competitivas desde la tradicional visión ricardiana (dotación de factores y unicidad de la función de producción) a la más actual de Porter o Krugman (inter e intraproceso en multiplicidad de funciones) de manera que puedan servirse de la problemática del subdesarrollo para posicionarse con argumentos contrastados de que esa dinámica da factibilidad al país menos favorecido para disponer de oportunidades externas aprovechando sus exiguas potencialidades.

Frente a estas posiciones la Unión Europea ha utilizado, junto a Japón, el argumento de que el modelo agrario europeo procede de una decantación de siglos atrás que ha cristalizado en una agricultura familiar con un sentido que va más allá de la estricta óptica productivista puesto que rinde virtud a la conservación del medio rural, en los aspectos de implantación demográfica en el medio desfavorecido, lo que propicia el ‘cultivo del

paisaje', conserva y valoriza la cultura y la historia propia, el patrimonio y el medio natural y compatibiliza el sector primario con rentas complementarias en subsectores de la actividad terciaria (turismo rural, artesanía, micropymes que valorizan la ecología, etc.). En definitiva necesita de una actuación pública decidida que evite los riesgos de ajustes traumáticos derivados de procesos acelerados de pérdida de los mecanismos de protección y que puedan desembocar en la inviabilidad misma del modelo en los mismos albores de la globalización.

El planteamiento de nuestro trabajo es intentar objetivar este razonamiento, defendiendo si esta posición resulta coherente con la evolución de la Política Agraria Común (PAC) y con la direccionalidad acometida en el marco de la posición de la UE en el escenario mundial sin afectar en grado sumo a los intereses y posibilidades de los países del sur, o defenestrándolo en virtud de ser un argumento sin base real y una mera excusa para mantener el status de protección o bien una justificación diferenciadora que oculta los verdaderos intereses para consolidar su posición de privilegio y no rebajar el alto coste de oportunidad para los países más desfavorecidos.

Naturalmente, se puede llevar a cabo este análisis desde distintas perspectivas, entre ellas no debería faltar un encuadre en el marco de una teoría del cambio institucional en la agricultura (HAYAMI-RUTTAN o PETIT) que permita aproximarnos a la idea de maximizar el output social derivado de las actuaciones políticas mediante el ajuste de la política agraria en la línea de los cambios inducidos tan presentes en la PAC. Sin embargo, el ámbito y dimensión de este trabajo impiden detenernos en esta aproximación aunque no debería perderse de vista cuando comentemos las circunstancias de desenvolvimiento institucional de la PAC (seguramente acometer el cambio de la actual perspectiva agrícola a la más amplia de desarrollo rural y multifuncional implica una innovación institucional que queda fuera del alcance de las posibilidades pragmáticas del cambio institucional en Europa como se demostró en la Cumbre de Niza). Dado que la implantación y el desarrollo del concepto de multifuncionalidad en Europa exige revisar la evolución que ha experimentado la política agraria en la Europa Occidental, haremos, en primer lugar, un repaso a las circunstancias que han rodeado la construcción europea en el ámbito agrario, para así

valorar en su justa medida si la agricultura del continente se ha decantado por este modelo multifuncional y si las medidas e instrumentos de política agraria persiguen la preservación del mismo. En la segunda parte del trabajo repasaremos el marco mundial y de globalización de intercambios comerciales y los intereses y posiciones de los bloques económicos centrándonos en la actitud de EE.UU. y de Europa en el plano de la comercialización agroalimentaria respecto a los países del sur.

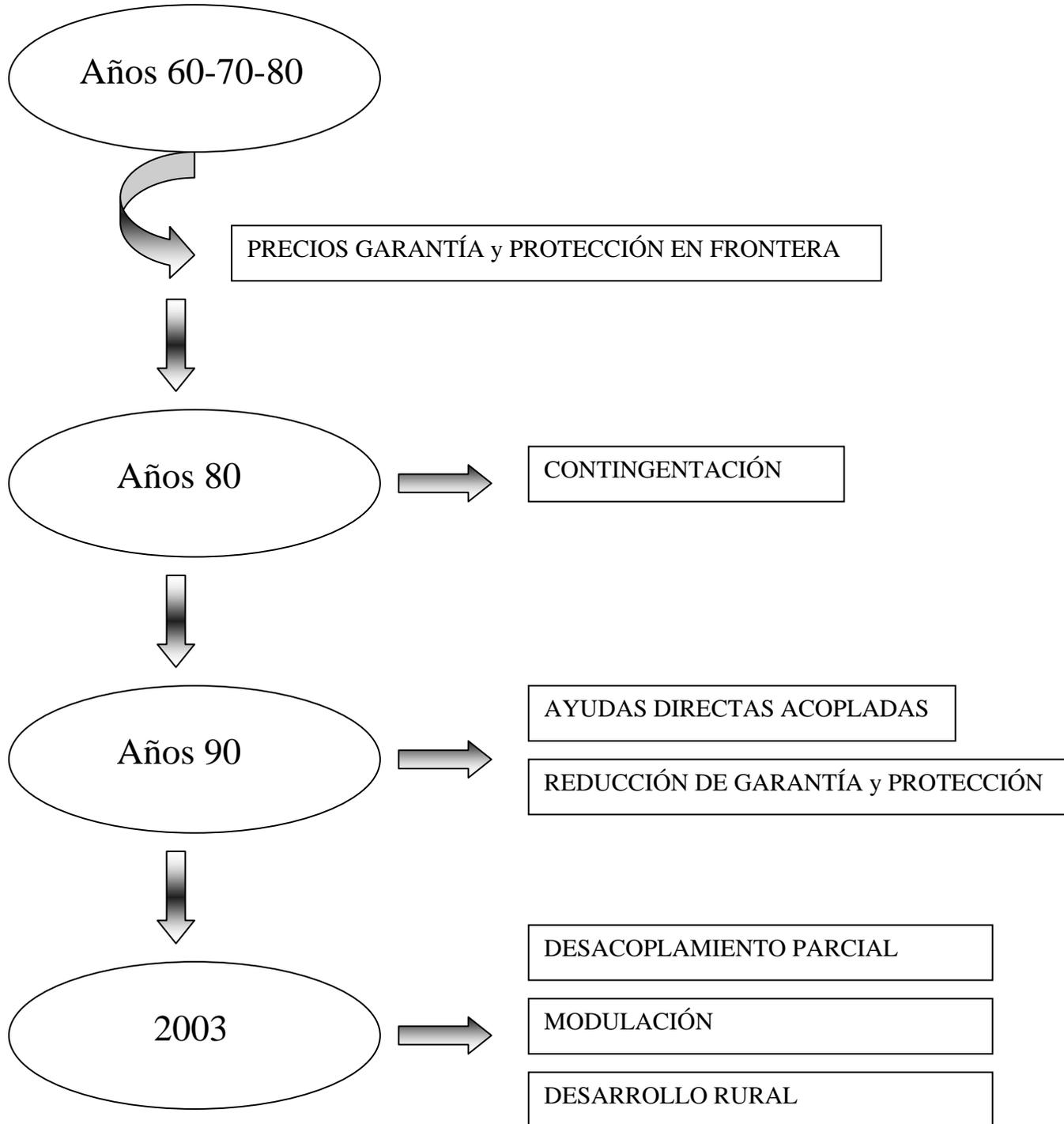
2. EL DEVENIR DE LA POLÍTICA AGRARIA EN EUROPA

La política agraria europea ha pasado por muchos avatares desde sus inicios (Gráfico 1), pero sólo en 1992 desembocó en un cambio profundo de orientación. Básicamente, la evolución se puede concretar en que, desde los inicios de la integración europea, con seis países constituyentes, la necesidad (más psicológica que real) de conseguir el autoabastecimiento alimentario se tradujo en una actuación pública muy decidida en dos ámbitos: garantizar los precios que percibían los agricultores europeos y salvaguardarse de la competencia de otros países con una protección en frontera traducida en establecer figuras impositivas (arancel exterior común, “prélèvements”, contingentes, etc.) para evitar la entrada de importaciones a precios competitivos.

Estas medidas, en muy breve lapso de tiempo, fueron muy eficaces y de la situación de partida con déficits en la mayoría de las producciones agroalimentarias se llegó a situaciones excedentarias en esos mismos subsectores, pero se abrieron otras grietas en la estructura institucional y económica de la Europa Comunitaria, fundamentalmente en cuatro direcciones :

- a) el problema del coste presupuestario de la intervención,
- b) los desequilibrios territoriales generados por los mecanismos de intervención que primaban a las agriculturas con explotaciones más grandes e intensivas que coincidían con las zonas más ricas de la Comunidad,

Gráfico 1: Evolución de la PAC



- c) las tensiones en el comercio mundial provocadas por la necesidad de dar salida a los excedentes producidos por esta misma política

- d) la pérdida de legitimación social, desde la perspectiva de los contribuyentes, por el despilfarro, de los consumidores, por los elevados precios, de los ecologistas, por el impacto inducido por la PAC en su fomento intensificador, y en general por la opinión pública que no entiende la justificación de una actuación tan costosa en un sector de dimensión reducida.

A lo largo de la década de los años 80, se realizan tímidos intentos de reforma, con un objetivo final de frenar la progresión del gasto presupuestario y de no continuar ofreciendo la garantía de precios sin limitación del volumen de las producciones apoyadas.

En efecto, en un principio, se establecen las cuotas de producción, con penalizaciones en los sectores lácteo y azucarero en caso de rebasamiento de ese límite, introducción de tasas de corresponsabilidad, que era un impuesto girado sobre los precios institucionales asumido por los agricultores (aunque ya existía para la leche, en el sector de los cereales se introdujo a partir de la campaña 1986-1987) o los umbrales de garantía, que representaban cantidades máximas para los que se garantizaba el precio.

Estas modificaciones eran claramente insuficientes para lograr resultados que implicaran un cambio de tendencia, por ello, en 1988, tras la aprobación del Acta Unica y con el horizonte del Mercado Único, se añaden nuevos mecanismos : los estabilizadores, que reducían la garantía cuando se rebasaba un nivel de producción o de intervención, la línea directriz, un tope disciplinario en el presupuesto destinado a la agricultura o la incorporación del FEOGA-Orientación a la actuación integrada de los Fondos Estructurales para favorecer las reformas estructurales de las agriculturas de las regiones más desfavorecidas. Esta segunda remesa, imbricada en una reforma más amplia de la Comunidad, a pesar de ser, cualitativamente, un paso más firme e importante, tampoco constituye una reforma de entidad de la PAC. Además, sobre estas fechas se ha producido la incorporación de España y Portugal, que no hace sino profundizar y agravar los

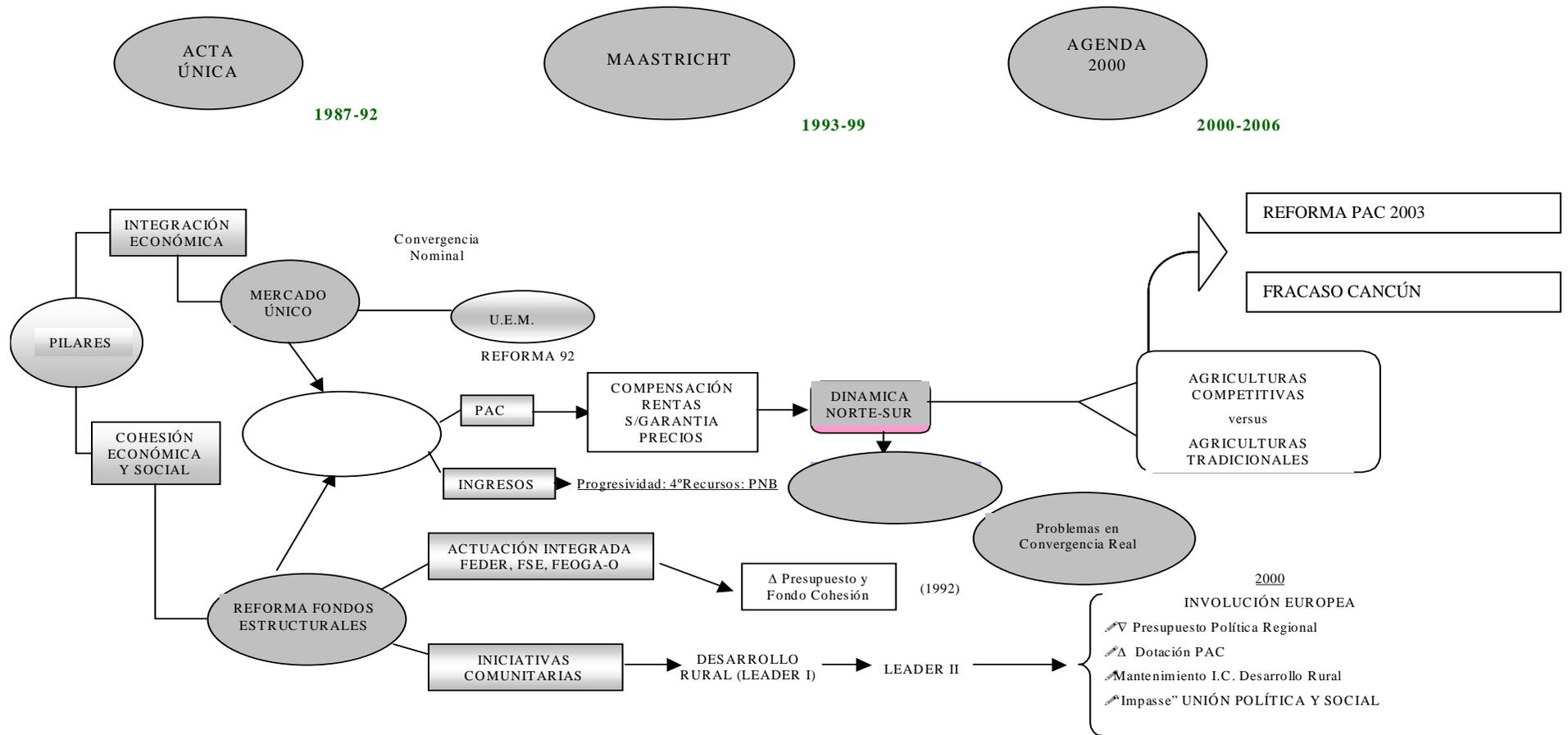
problemas, a pesar de los periodos transitorios, debido, fundamentalmente, al potencial agrario y al hecho de ser países con una renta agraria por ocupado por debajo de los países de agricultura continental.

Así pues, la PAC ha pasado del plano productivista en los 60 y 70 a la contingentación de los 80, en el marco de los avances en la integración económica y las presiones interna e internacionales para la desregulación que desembocaron en la mayor reforma producida hasta ahora, la de 1992, con un cambio básico de sistema, pasando de la garantía de precios a los pagos compensatorios por la pérdida teórica de renta (sucedáneos de ayudas directas) con alguna desvinculación de la producción pero acoplados a superficie y rendimientos territoriales. En un plano secundario se vinculó el desarrollo de las llamadas medidas de acompañamiento, embrionarias de un peculiar desarrollo rural, simultáneas a la iniciativa comunitaria LEADER que se ponía en funcionamiento para la propulsión de la cohesión económica y social mediante una política de desarrollo regional que se convertía en el segundo pilar presupuestario (junto a la PAC) y en el tercer argumento base de la construcción europea (junto a la Unión Económica y Monetaria (Gráfico 2)). Estas dos líneas constituyen la versión embrionaria de la nueva economía rural en la versión multifuncional con que se define la nueva caracterización del mundo rural en Europa.

En el plano estricto de la política agraria se conforman nítidamente las dos divisiones políticas de mercado y estructural. Respecto de la primera, en la década de los 90 se conforma la dualidad de productos continentales frente a mediterráneos reflejando una dicotomía más profunda: una agricultura intensiva y competitiva conectada a una incipiente industria de transformación y comercialización agroalimentarias frente a una agricultura extensiva de mayor vinculación al sector terciario en las ramas de artesanía, turismo rural o cultivo del paisaje en relación con la complementación de rentas obtenidas del sector primario.

Gráfico 2

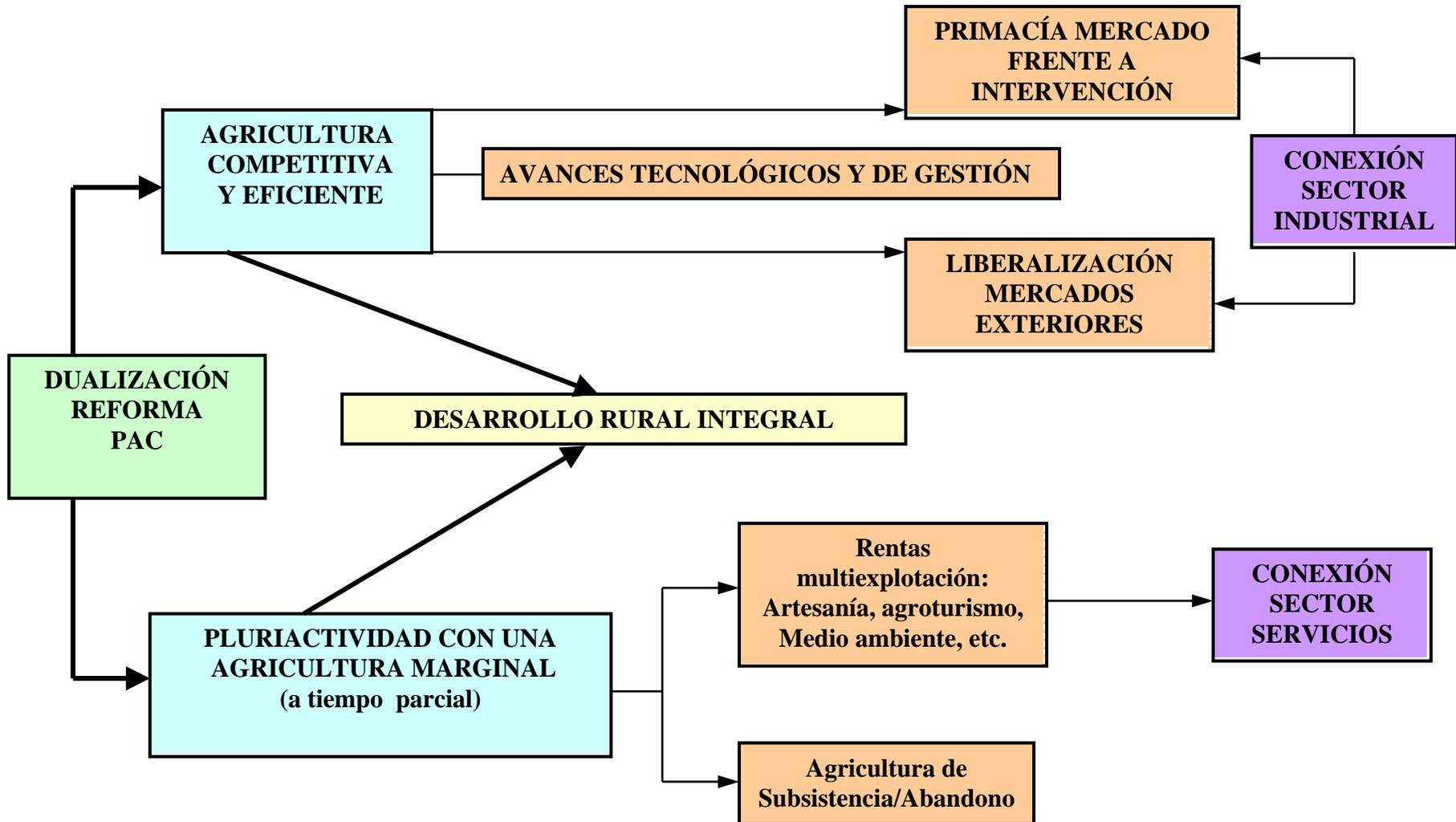
EL DESARROLLO RURAL EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA



La década de los noventa comienza con un gran debate que se centraliza en el Documento de Reflexión de la Comisión “Evolución y Futuro de la PAC” y que tras un complejo, y a la vez sencillo, proceso de posicionamiento de intereses, resistencias y presiones, por parte de los países y de los grupos de presión, se desemboca en la única modificación de la PAC, de verdadera entidad, la Reforma de 1992 (Gráfico 3), que podemos diseccionar en tres características, con el riesgo asumido de no ser exhaustivos. En primer lugar, el cambio del eje central de actuación dejando de garantizar los precios a los agricultores y compensando la posible pérdida de renta con ayudas directas; por otra parte los denominados pagos compensatorios, cuya filosofía resulta mucho más redistributiva que la anterior, al modular con criterios extraproductivos desconectando el nivel de apoyo del volumen de producción y además, primar a los pequeños y medianos productores, sin embargo, se ve limitado el hecho, por la circunstancia de que las ayudas directas se modulan por los rendimientos medios de cada territorio primándose, de nuevo, a las zonas de agricultura más intensiva. En segundo lugar, la reforma se aplica a una parte de las producciones, dejándose fuera a sectores característicos de las agriculturas del sur y mediterráneas, vino, aceite de oliva o frutas y hortalizas. Recientemente, se ha aprobado la reforma de la Organización Común de Mercado de frutas y hortalizas, con el agravante de que se ha roto la filosofía de la reforma y se ha abandonado la financiación total de la intervención con cargo al presupuesto comunitario. Este hecho sirve de precedente para los sectores del vino (incluido en la reforma de la Agenda 2000) y del aceite de oliva, que está en situación de ‘impasse’ ante la fuerte reacción de los sectores implicados frente a las propuestas comunitarias.

Al mismo tiempo la discriminación para las regiones desfavorecidas del sur se verá agravada, perseverando la asimetría con que nacieron las OCM en los años sesenta y setenta. En tercer lugar, la política agraria pretendía legitimarse con la etiqueta medioambiental, estableciendo las denominadas medidas de acompañamiento que conllevan un limitado incentivo a la conservación del medio rural y la vinculación a la terciarización del sector primario (turismo rural, artesanía, actividad cinegética, etc.).

Gráfico 3



En la segmentación y dualización reseñadas, juegan un papel determinante los intereses nacionales y territoriales que siempre se han reflejado en la evolución de la institucionalización europea, la afloración de la clásica disección Norte/Sur o el eje Francia/Alemania con el Reino Unido de invitado de postín (claramente reflejado en los conflictos devenido en la reciente cumbre de Niza). La cuestión de poder de decisión se ha visto siempre acompañada de las luchas nacionales por apropiarse de la mayor parte del pastel de la tarta presupuestaria (véanse cuadros de percepción por países y saldos financieros). Curiosamente, la PAC se ha conformado como la gran política que compensa a países menos agrarizados para así neutralizar la derivación de fondos que la política regional provee a los países del sur europeo con una fuerte financiación a través de los fondos estructurales; esta asimetría va a condicionar los futuros cambios en la política agraria y el mismo devenir de la construcción europea hasta el más reciente período de programación, la Agenda 2000.

Después de la reforma del 92 el acuerdo de la Ronda Uruguay del 94 se llega al nuevo período conocido como Agenda 2000 que enmarca la continuación del proceso nacido en Maastricht (con la UEM en perspectiva). En esta fase propone una redefinición desde el principio (con un resultado muy desigual): de la primera intención que pretendía pasar fondos y relevancia de la política de mercados a la política rural, con la conceptualización de términos como la degresividad (posición francesa que proponía rebajar la cuantía de los pagos de la PAC para dedica esos fondos a medidas estructurales) en un marco de restricciones presupuestarias se pasa a una situación represora dónde Alemania logra imponer sus tesis de limitar el alcance de la reforma con la autoridad de ser quién pone el dinero y considerar que se beneficia más de la PAC que de la Política Regional y por el hecho de no convencer al resto de países de la cofinanciación nacional de las ayudas en un 25%.

En 2003 se retoman las discusiones y se llega al acuerdo de reforma cuyos elementos claves son:

- *ayuda única por explotación* para los agricultores de la UE, parcialmente independiente de la producción: DESACOPLAMIENTO PARCIAL
- vinculación de las ayudas al *cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente*, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los

animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales (CONDICIONALIDAD),

- *política de desarrollo rural reforzada*, lo que supone más fondos de la UE y nuevas medidas para promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal, y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción, a partir de 2005,

- una reducción de las ayudas directas (*MODULACIÓN*) a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural,

- un mecanismo de *disciplina financiera* que garantice que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado,

- *revisión de la política de mercado* de la PAC que supondrá:

- recortes asimétricos en el sector lácteo (el precio de intervención de la manteca se reducirá en un 25% en cuatro años, en cuanto a la leche en polvo desnatada, se aplicará una reducción del 15% en tres años).
- reducción de los incrementos mensuales en el sector de los cereales en un 50% y mantenimiento del actual precio de intervención;
- reformas en los sectores del arroz, el trigo duro, los frutos de cáscara, las patatas de fécula y los forrajes desecados.

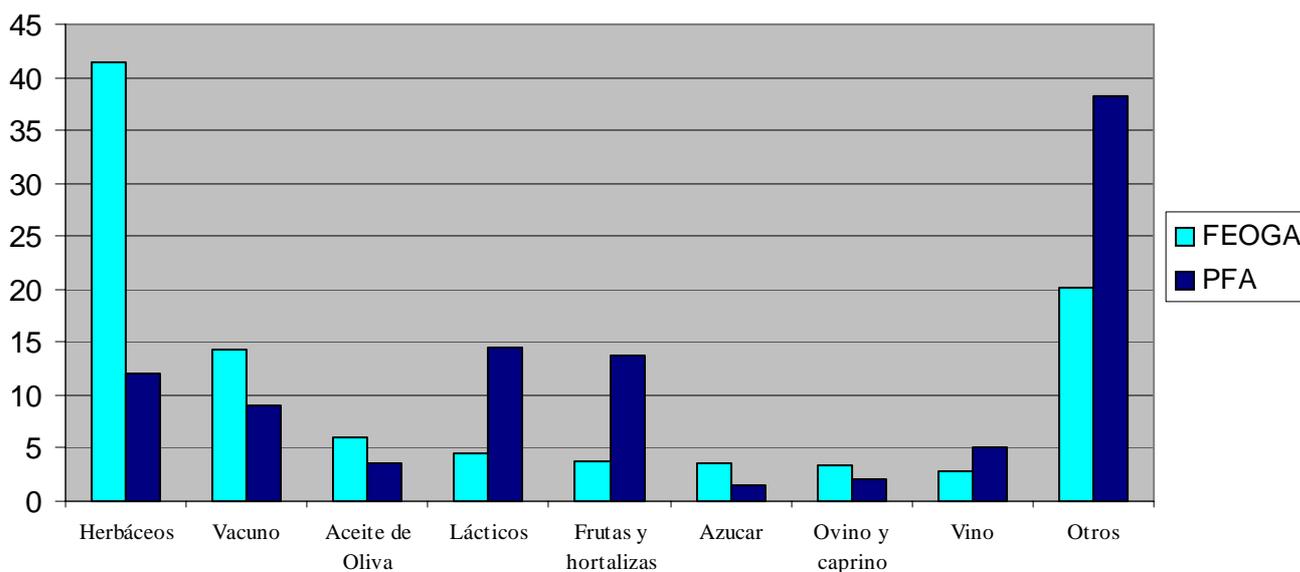
En la justificación de su reforma la Unión Europea estima que la nueva PAC se centrará en el consumidor y dará a los agricultores europeos libertad para producir lo que el mercado demande, así como hará que sean más competitivos y adopten una orientación más al mercado sin por ello perder la necesaria estabilidad de sus ingresos. Los agricultores dispondrán, asimismo, de más dinero para los programas de mejora del medio ambiente, de la calidad y del bienestar animal. Sobre todo la UE no se ha cansado de resaltar que esta reforma fortalecerá también las bazas de la UE en las actuales negociaciones comerciales de la OMC

Finalmente, el resultado es el que da ‘menos Europa’: consolidación del *status quo*; PAC sesgada hacia Francia y Alemania y Política Regional para los “PIGS”

(Portugal, Italia, Grecia y España); la sempiterna separación de la agricultura continental y la mediterránea, el mantenimiento de las distorsiones para los mercados internacionales y unos limitadísimos avances en materia de desarrollo rural (con meras referencias a modulación o ecocondicionalidad de ayudas). Además las proyecciones presupuestarias iniciales transforman lo que era un avance mayor en cohesión a costa de la PAC, en una PAC fortalecida a costa del estancamiento de la política regional.

Para confirmar las aseveraciones realizadas puede observarse como se mantienen las diferencias entre el volumen presupuestario destinado a los subsectores de las producciones continentales y el peso que tiene en la Producción Final Agraria en la Comunidad. Excepto para el aceite de oliva, la descompensación en pro de estos sectores es evidente (cultivos COP, cereales, oleaginosas y proteaginosas, carne de vacuno, leche y azúcar). El Gráfico 4 es representativo de la diferencia entre el peso en PFA y los destinos presupuestarios por sectores. Además, en el Cuadro 1 puede observarse como son los países grandes del Norte los que se benefician del sesgo de apoyo (Francia y Alemania fundamentalmente) por tener especializaciones en esa dirección y un tipo de explotación más grande, intensiva y competitiva.

Gráfico 4: Comparación entre la PFA y las ayudas del FEOGA-Garantía en % (2001)



Fuente: Comisión Europea, DG Agricultura, La Agricultura en la UE: Información Económica y Estadística 2001

Cuadro 1: Participación por países en el FEOGA-Garantía

	EUR-12	EUR-15	
	1992-93	1996-98	2000-02
Alemania	14.4%	14.7%	14.5%
Francia	22.80%	23.4%	22.3%
España	11.7%	11.8%	14.0%
Reino Unido	7.7%	10.3%	9.6%
Italia	15.1%	11.4%	12.7%

Fuente: Comisión Europea, DG Agricultura, Informe Financiero del FEOGA 2002

Resulta significativo que ya la Comisión Europea reflejara, en su Documento de Reflexión de 1991 para justificar la reforma de 1992, que el 20% de las explotaciones absorbían el 80% del presupuesto del FEOGA-Garantía o que según los últimos datos, el número de explotaciones ha disminuido en 30 años en un 42% y que de éstas el 63% tenían entre 5 y 20 Has, mientras que las explotaciones de más de 50 Has se han multiplicado por dos. O, también, que la población activa agraria está disminuyendo, en los últimos diez años a una tasa media anual del 3,1% y que el 28% del abandono procede de menores de 35 años, lo que hace que en países del sur como Italia, Grecia o Portugal más del 50% de los agricultores tengan más de 55 años. Datos, todos ellos, que hacen dudar de la dirección de la política rural multifuncional que expone la Comisión Europea.

Por el lado de la política regional, en el plano del desarrollo rural se ha avanzado en la senda del LEADER + con una curiosa adaptación del distrito industrial marshalliano y los milieux innovateurs de tradición francesa al que nosotros redenominamos *distrito rural* que se constituye en el apoyo a comarcas de forma que sean fuente de innovación y de desarrollo endógeno con potencialidad de arrastre en centro periferia (adaptando la causalidad acumulativa de KALDOR, o los polos de Perroux hasta la geografía económica de KRUGMAN o los cluster de PORTER), el problema es que estas actuaciones de desarrollo rural se han desligado completamente de la PAC en una ilógica de planteamientos si se quería rearticular esta política a lo que se llegó a denominar en ámbitos académicos la PAC (añadiendo el adjetivo Rural). Por tanto, nos encontramos con una política agraria vinculada a los aspectos productivos y comerciales, fruto de un devenir de influencias e intereses nacionales y dónde los

aspectos multifuncionales y el modelo de agricultura familiar no se encuentran en un lugar preferente.

3. LA DINAMICA INTERACTIVA DEL ESCENARIO MUNDIAL

Si esto pasa en Europa, la economía mundial resitúa su evolución en el marco de la globalización con distintos panoramas y escenarios en los mercados mundiales, en particular, en el sector de la agroalimentación más básica, el grado de concentración de los distintos productos primarios en las exportaciones mundiales es digno de figurar entre los procesos económicos más descompensados sin necesitar de grandes teorías de desequilibrio como antes mencionamos para la dimensión territorial (Cuadro 2).

Cuadro 2: Concentración de las exportaciones agroalimentarias mundiales (%)

PRODUCTO	1986-91	1994-96	1997-01	PAISES
TRIGO	92.50	90.03	87.28	US, Canadá, Australia, UE, Argentina
OTROS CEREALES (grano grueso)	85.30	85.47	79.02	US, UE, Argentina, Canadá, Australia
ARROZ	74.40	55.00	49.37	Tailandia, US, Pakistán, China, Taipei
AZUCAR	68.50	64.47	66.91	Cuba, UE, Australia, Tailandia, Brasil
MANTEQUILLA	88.60	73.23	80.39	UE, Nueva Zelanda, Australia, US
QUESO	81.60	78.87	82.68	UE, Nueva Zelanda, Australia, Suiza
LECHE EN POLVO ENTERA	86.40	70.93	77.54	UE, Nueva Zelanda, Australia, US
CARNE DE BOVINO	62.30	63.53	65.57	UE, Australia, Nueva Zelanda, US
CARNE DE CERDO	61.20	51.33	61.86	UE, Canadá, Hungría, Bulgaria
CARNE DE AVE	77.70	75.57	73.35	US, UE, Brasil, Hungría
ACEITE DE SEMILLAS	82.50	81.73	55.62	US, Brasil, Canadá, Argentina
FRUTAS Y HORTALIZAS	35.30	37.17	47.33	UE, US, Turquía, Brasil

Fuente: FAO

En la mayoría de las producciones reseñadas cuatro o cinco países monopolizan el comercio mundial, la UE está presente en todos ellos excepto en arroz y aceite de semillas, por otra parte, aunque se detecta una moderada evolución hacia una disminución en el índice de concentración, esta disminución se ha producido en mayor medida en los primeros años de esta década observándose en lo últimos años un leve repunte en producciones como el azúcar, mantequilla, queso, leche en polvo, carnes de bovino y cerdo, y frutas y hortalizas. A esto hay que añadir que el comercio agroalimentario, en general, y de productos básicos, en particular, sigue creciendo a menor ritmo que el comercio general mundial, fundamentalmente por su inestabilidad y

la elevada volatilidad de los mercados (Informe de la OMC de 6 de abril del 2000) y por la pérdida de la relación real de intercambio entre bienes agrícolas y bienes manufacturados (FERNÁNDEZ y MAETZ, 1999), mientras las exportaciones de mercancías manufacturadas y de combustibles en los países en desarrollo se adaptan de forma mucho más positiva. En otras palabras, en un contexto de crecimiento acelerado del comercio mundial, la agricultura ha quedado rezagada, y a pesar del aumento del comercio de productos primarios la participación en el conjunto mundial se ha ido reduciendo de manera progresiva. El hecho de que la liberalización de este sector no se haya completado contribuye a acentuar esta tendencia (GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, 2001).

Esta circunstancia viene a corroborar como plantean HENDERSON ET AL. (1996) que los países desarrollados se especializan en el comercio de carácter intraindustrial en las ramas alimentarias con elevados índices de GRUBEL-LLOYD y, sin embargo, las transacciones de los países en desarrollo, incluidas las configuradas como Norte-Sur presentan un patrón de fuerte especialización intersectorial, confirmando las predicciones de KRUGMAN y sus patrones de comercio internacional.

Otros datos nos permiten valorar la posición de los países subdesarrollados en la tarta del comercio alimentario: en etapas expansivas de comercio (v.g. 94-96) las posiciones en productos agroalimentarias son ganadas en todos los casos por los grandes bloques exportadores, dejando más margen, para el comercio entre países menos dinámicos, en etapas más estabilizadas o críticas (96-99). Ello no quiere decir que la apertura y las coyunturas expansivas, sean absolutamente perjudiciales para los países del sur, pero sí que el posicionamiento de éstos debe exigir trato diferenciado para poder desenvolverse y ganar cuota de mercado partiendo de su situación desfavorable (la intención europea de permitir importaciones selectivas de estos países puede ser una de las vías). Dudamos que la creciente tendencia de acuerdos regionales biunivocos (tanto de la UE como de EE.UU) sirvan a los mismos intereses.

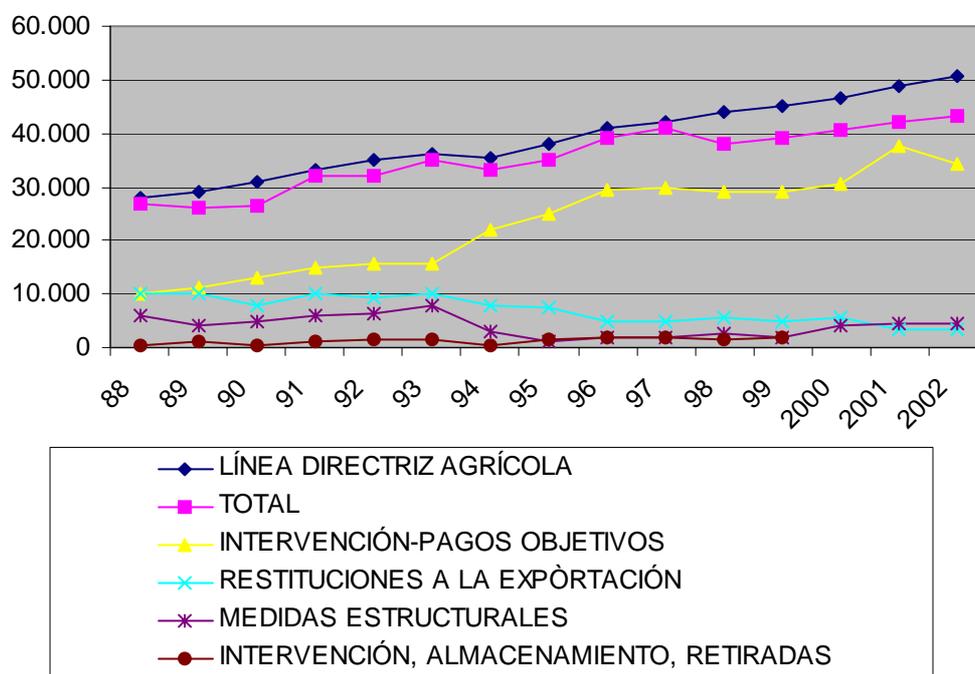
Por otra parte, el basamento de un hipotético desarrollo derivado del tirón exportador en los países del sur, se ve muy matizado en el hecho de que muchos países han alcanzado una dependencia de su PIB de las exportaciones elevada y no se observan grandes diferencias con aquellos que tienen menos grado de apertura. Ello a pesar de

que como plantea RASTOIN (1999) se puede establecer una correlación negativa entre PIB p.c. y tasa de exportación en los países en desarrollo. Como siempre todo pasa por aprovechar recursos endógenos y eliminar las barreras internas en los planos sociales y disfunciones que evitan un potencial despegue de su coyuntura económica, permitiendo situarse en el delicado plano de las relaciones internacionales, con alguna opción de aprovecharse de ellas sin generar tasas de dependencia prohibitivas para ganar el futuro.

Si nos centramos en la incidencia que tendría, hipotéticamente, una relajación de la actuación pública europea respecto a los mercados internacionales, observaremos que las proyecciones para la primera década del siglo XXI tanto de la OCDE, del USDA o de la UE, no dejan lugar a dudas: en el interfaz UE hacia el desmantelamiento de su sistema el gran ganador será EE.UU, tanto en cereales, soja, carne de vacuno o leche, incluso en azúcar (Informe de la Unión Europea sobre la Prospectiva de los Mercados Agrícolas 2000-07 editado en Noviembre de 2000 sobre la base de las estimaciones de la OCDE, el USDA y las universidades FAPRI)

Si observamos las estadísticas de la FAO nos daremos cuenta que, en la comparación del peso sobre las exportaciones mundiales de alimentos, de 1980 a 1993 la pérdida de relieve en el comercio mundial de EE.UU es ganada casi simétricamente por la UE (coincide con los cambios en la política estadounidense desde 1985) pero también que Norteamérica recupera (no sabemos si coyunturalmente) a partir de la reforma 92 y del GATT 94, lo que además se complementa con el hecho de que mientras en la UE las restituciones a la exportación han perdido aceleradamente su protagonismo (Gráfico 5) cayendo hasta un 6.63% del total del FEOGA en 2001 y se encuentran concentradas en dos subsectores, leche y azúcar (más de mil millones de euros) y, en menor medida, en vacuno (Cuadro 3), esta pérdida se ha inferido y complementado por las caídas de precios y las actuaciones llevadas a cabo en EE.UU incesantemente en apoyo a las prácticas de apoyo comercial (*marketing loan*), las ayudas a la flexibilidad de la producción (PFC) y ayudas extraordinarias contracíclicas (Gráfico 6).

Gráfico 5: Evolución de los gastos del FEOGA-G clasificados según su naturaleza (1998-2002)



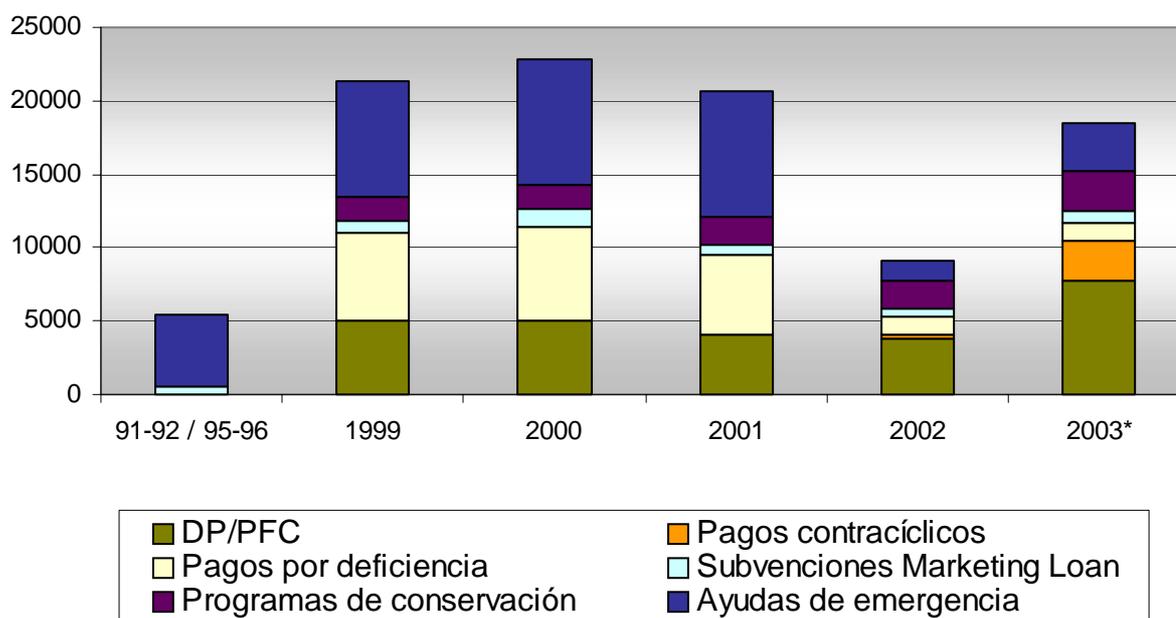
Fuente: Comisión Europea, DG Agricultura, Informe Financiero del FEOGA 2002

Cuadro 3: Tipología del gasto FEOGA-G (2001)

	Fondos para la Exportación		Intervención de mercados	
	Valor mill euros	%	Valor mill euros	%
COP	99.3	2.9%	18,499.7	54.0%
Azúcar	1,151.6	33.6%	57.0	0.2%
Leche	1,159.6	33.8%	1,221.5	3.6%
Vacuno	386.7	11.3%	6,074.2	17.7%
Aceite de Oliva	0.1	0.0%	2,331.1	6.8%
Vino	23.8	0.7%	1,329.8	3.9%
Tábaco	0.0	0.0%	951.8	2.8%
Ovino y Caprino	0.0	0.0%	553.9	1.6%
Frutas y Hortalizas	46.4	1.4%	1,509.5	4.4%
TOTAL FEOGA - G		6.63%		75.27%

Fuente: Comisión Europea, DG Agricultura, Informe Financiero del FEOGA 2002

Gráfico 6: Ayudas directas a los productores de grandes cultivos en USA



Fuente: Economic Research Service, USDA, Agricultural Outlook

En los Cuadros 4 y 5, tenemos datos sobre la importancia y la tasa de cobertura del comercio alimentario de EE.UU y la Unión Europea. De su análisis se infiere que la política de comercio exterior europea es mucho más equilibrada que la estadounidense: la ponderación en el peso de las importaciones y exportaciones agrícolas, respecto del comercio total, resulta más ajustada en la UE que en USA (6.04 y 6.10 puntos frente a 3.94 y 8.60). Si valoramos la tasa de cobertura (exportaciones/importaciones) respecto a los bloques regionales del comercio mundial, vemos como para los bloques de los países del sur (América Latina y China, sobre todo) la UE tiene un comercio agrario con una cobertura muy baja (16% y 20 % respectivamente) frente a una posición más contrarrestada por parte de EE.UU con cobertura positiva en el caso de los países ACP y China en el comercio agroalimentario, además de que la UE supera cuantitativamente las importaciones de los países ACP en comparación con Estados Unidos. Otro referente importante en el comercio internacional son los países de la adhesión (PECOS) dado su condición de futuros miembros de la Unión Europea. Las tasas de cobertura de la Unión y EE.UU son positivas y superan el 100%, a pesar de que tanto las importaciones y exportaciones de EE.UU con este bloque de países no son muy elevadas, circunstancia que se verá favorecida por la futura ampliación.

**Cuadro 4: Comercio en alimentos y productos agrarios
(% respecto al comercio total)**

	Importación de productos agrícolas y alimentarios	Exportación de productos agrícolas y alimentarios	Balance y Saldo (mill. ecu)
UNIÓN EUROPEA			
UE-15	6.04	6.10	-1,991
EE.UU.	3.94	8.60	14,917
JAPÓN	8.58	0.71	-60,011

Fuente: Para UE y EE.UU Comisión Europea, DG Agricultura (La Agricultura en la UE: Información Económica y Estadística 2001); para Japón, FAO

Cuadro 5: Tasas de cobertura del comercio agrario (2001) (miil euros)

PAISES	Unión Europea			EEUU		
	EXPORT.	IMPORT.	TASA DE COBERTURA	EXPORT.	IMPORT.	TASA DE COBERTURA
UE	0	0		7.25	11.74	61.75%
EEUU	10.29	7.66	134.33%	0	0	
JAPÓN	3.92	0.16	2450.00%	11.36	0.41	2770.73%
AMÉRICALATINA	2.87	17.99	15.95%	11.51	15.58	73.88%
ACP	4.17	8.6	48.49%	2.07	1.64	126.22%
CHINA	0.45	1.63	27.61%	1.69	1.16	145.69%
AUSTRALIANZ	0.96	3.06	31.37%	0.53	3.28	16.16%
NAFTA	12.39	9.38	132.09%	17.56	18.72	93.80%
CIS	3.85	0.9	427.78%	1.27	0.16	793.75%
PECOS (13)	6.7	6.49	103.24%	0.95	0.77	123.38%
TOTAL MUNDO	55.65	59.34	93.78%	59.37	52.25	113.63%

Fuente: Comisión Europea, DG de Comercio

Entrando en la comparación intrasectorial del comercio agrario y respecto a los productos básicos, según los datos establecidos por la FAO (Cuadros 6 y 7), los países en desarrollo han ido perdiendo paulatinamente posición en lo referente a sus productos mayoritarios, ya que ha disminuido la cuota de exportación de aquellos productos con ventajas competitivas para ellos. Aun así, cuantitativamente sí se ha producido un incremento de las exportaciones de producciones tales como café, azúcar, aceites y

grasas y caucho natural, lo que permite que el 54% de su comercio agroalimentario se sustente en estos productos primarios, a pesar de que tan sólo represente un 18% del total de la producción agropecuaria de estos países. Por el contrario, los cereales, a excepción del arroz, siguen acaparados por los países desarrollados a pesar de las medidas de liberalización. Destaca por su magnitud la muy favorable evolución en el sector de carnes y lácteos, a pesar de que los años noventa han sido escenario de cambio de tendencia al pasar de ser exportadores netos de carne (sobre todo los PBIDA: Países de Bajos Ingresos y Déficit de Alimentos) a importadores con importantes déficits y con acelerados procesos de sustitución de su demanda hacia la carne de vacuno. Sin embargo, se sigue manifestando una preocupante dependencia del exterior para el aprovisionamiento de alimentos por parte de los países en desarrollo.

Cuadro 6: Exportaciones de los principales productos en países en desarrollo

VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EN 2001 (mill de \$)				
PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL MUNDIAL				
PRODUCTOS EN MAYORIA EN P.E.D.	PAISES EN DESARROLLO		PAISES DESARROLLADOS	
Cacao	1.9	68%	0.9	32%
Café	5.0	74%	1.8	26%
Té	2.3	82%	0.5	18%
Azucar	6.4	61%	4.1	39%
Bananos	2.9	69%	1.3	31%
Cítricos	1.5	26%	4.3	74%
Arroz	4.5	64%	2.5	36%
Aceites y Grasas	28.0	52%	25.5	48%
Tortas y Harinas	5.7	63%	3.4	37%
Yute	0.04	100%	0.0	0%
Caucho Natural	6.5	96%	0.3	4%
PARTE DEL COMERCIO				
AGROPECUARIO		PAISES EN DESARROLLO		
		54% Total Productos Básicos		
		18% Total de producción Agropecuaria		

Fuente: FAO

Cuadro 7: Exportaciones de los principales productos en países desarrollados

VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EN 2001 (mill de \$)				
PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL MUNDIAL				
PRODUCTOS EN MAYORIA EN P.D.	PAISES EN DESARROLLO		PAISES DESARROLLADOS	
Trigo	2.0	14%	12.6	86%
Cereales secundarios	9.6	27%	26.4	73%
Carne bovina	2.3	16%	11.8	84%
Carne ovina	0.1	4%	2.2	96%
Carne de cerdo	1.2	8%	13.9	92%
Carne de ave	4.1	36%	7.4	64%
Otras carnes	0.3	21%	1.1	79%
Mantequilla	0.1	4%	2.6	96%
Queso	0.2	2%	10.2	98%
Leche en polvo y otros productos	1.3	10%	12.1	90%
Semillas oleaginosas	5.8	38%	9.5	62%
Fibra de algodón	1.7	27%	4.6	73%
Cueros y pieles	1.1	15%	6.0	85%

Fuente: FAO

Frente a estas contrastaciones que nos señalan las limitaciones que tienen los países del sur en el mercado de productos en los que deberían tener opciones y oportunidades, las políticas agrarias siguen teniendo una dimensión muy elevada en los países de la OCDE a pesar de la disminución de la década de los noventa y primeros años del nuevo siglo (Cuadro 8).

Cuadro 8: Equivalente del Subsidio al Productor (ESP en %)

	1986-88	1991-93	1996-98	2000-02
UNION EUROPEA	40	47	39	35
E.E.U.U.	25	19	17	21
AUSTRALIA	9	8	6	4
NUEVA ZELANDA	11	2	1	1
CANADA	34	30	15	19
JAPON	61	58	63	59
OCDE	38	39	33	31

Fuente: OCDE, Politiques Agricoles des pays de l'OCDE

La dirección de las políticas sigue sesgada al apoyo en precios (Cuadro 9), siendo los productos más apoyados en estos países son los que entran en colisión con

especializaciones de países del sur, especialmente con la producción de arroz (Cuadro 10).

Cuadro 9: Composición del apoyo a los agricultores (en % ESP)

		APOYO A PRECIOS	AYUDAS DIRECTAS (superficie/nº)	AYUDAS Derechos anteriores	AYUDAS A LA RENDA INCONDICIONADAS (global)	UTILIZACIÓN INPUTS
AUSTRALIA	1986-88	47	0	0	21	32
	1996-98	55	0	0	22	17
	2000-02	3	2	9	16	67
NUEVA ZELANDA	1986-88	19	0	37	5	39
	1996-98	26	0	20	9	45
	2000-02	69	0	0	1	30
U.E	1986-88	86	3	0	0	5
	1996-98	84	2	0	0	7
	2000-02	57	27	1	0	8
E.E.U.U.	1986-88	47	27	0	2	16
	1996-98	47	26	0	2	13
	2000-02	35	5	18	5	15
JAPÓN	1986-88	90	0	0	0	4
	1996-98	90	0	0	0	4
	2000-02	90	0	0	0	5
		OCDE				
		1986-88	1996-98	2000-02		
PRECIOS		77	67	63		
AYUDAS		8	13	20		
INPUTS		8	9	9		

Fuente: OCDE, Politiques Agricoles des pays de l'OCDE

Cuadro 10: Producciones OCDE (ESP en %)

	1986-88	1991-93	1996-98	2000-02
TRIGO	48	+6	46	+10
MAIZ	40	+11	30	+24
RESTO CEREALES	52	+8	51	+12
ARROZ	81	-24	81	-32
OLEAGINOSAS	31	+39	31	+38
AZÚCAR	50	+3	50	+2
LECHE	59	-1	56	+1
CARNE BOVINA	28	+20	30	+24
CARNE PORCINA	18	-5	17	-5
CARNE OVINA	55	+15	57	+14
AVES	19	+3	16	+6

Color rojo: Desviación de la UE

Fuente: OCDE, Politiques Agricoles des pays de l'OCDE

Además, aunque la metodología OCDE de equivalentes de apoyo al productor (ESP) puede ocultar apoyos intangibles y no monetizables, dentro de la misma metodología aparece la valoración del apoyo a los servicios de interés general (que no se suelen considerar como distorsionadores de las posiciones de competencia) y se

observa como están adquiriendo un gran peso en EE.UU y la UE los capítulos destinados a comercialización y promoción (Cuadro 11) lo que también hace dudar de la bondad de las mediciones del apoyo a la agricultura para negociar en un marco de relaciones justas.

**Cuadro 11: Apoyo a los Servicios de Interés general (ESSG)
(%ESSG)**

	AUSTRALIA		NUEVA ZELANDA		U.E.		E.E.U.U.		JAPÓN	
	1996-98	2000-02	1996-98	2000-02	1996-98	2000-02	1996-98	2000-02	1996-98	2000-02
I+D	73	66	77	57	21	11	7	10	4	4
FORMACIÓN PROFESIONAL	0	0	0	3	1	12	0	0	2	3
INFRAESTRUCTURAS	18	23	0	12	23	23	3	12	79	76
COMERCIALIZACIÓN Y PROMOCIÓN	1	1	0	0	25	37	84	66	2	2
INSPECCIÓN	6	8	22	28	3	3	1	3	1	1
TOTAL ESSG en %	30	41	43	59	7	8	33	26	23	20
EST										
Mn \$ US	555	563	63	94	9,169	8,024	28,317	24,297	15,295	12,295

Fuente: OCDE, Politiques Agricoles des pays de l'OCDE

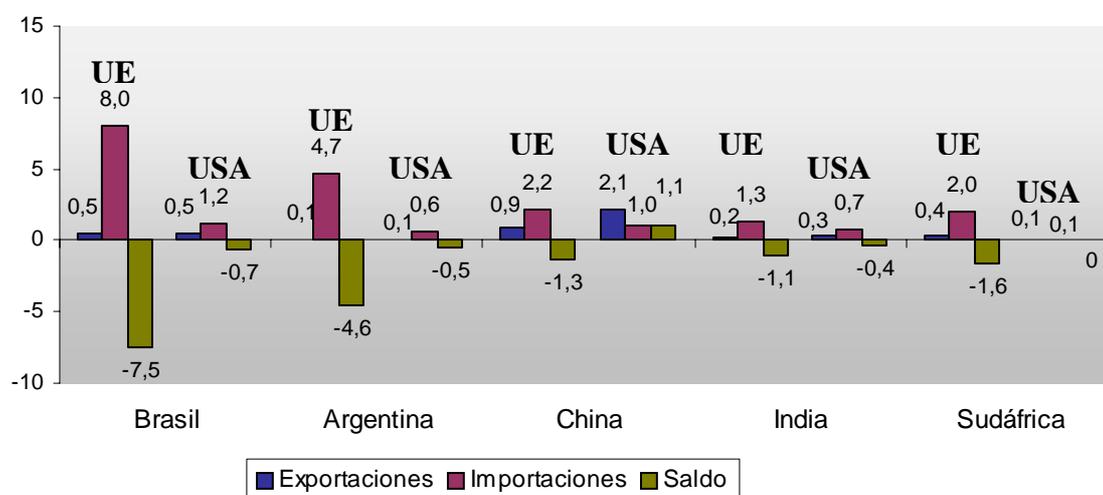
Por tanto, y a pesar de los avances, los países industrializados siguen sin ser un ejemplo de libertad de comercio, lo que dificulta que el crecimiento de las exportaciones agrarias se convierta en locomotora del crecimiento económico de los países más pobres. Por ello, muchos países en desarrollo, cansados de años de promesas incumplidas y afectados por recurrentes crisis económicas han alzado la voz en la reciente quinta reunión ministerial llevada a cabo por la OMC en Cancún. Ante el escenario actual de estancamiento de las negociaciones y de alta incertidumbre, se han conformado distintos grupos de países en desarrollo dispuestos a enfrentar a la UE y EE.UU en cuestiones puntuales pero de gran importancia para sus economías. El llamado grupo G-20 plus surgió como respuesta a la propuesta conjunta de EE.UU y la UE para negociar el acuerdo de agricultura y reclamar el fin de los subsidios agrícolas de los países industrializados.

Este grupo de países representa el 63% de todos los agricultores y campesinos y cubre aproximadamente el 20% de la producción agrícola mundial y el 26% de las exportaciones agrícolas totales. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a las relaciones comerciales agrarias con la UE y EEUU (Gráfico 7). Como se aprecia, el volumen de importaciones procedentes de estos países es mayor en la UE. Esto refleja el hecho, de que de todos los países industrializados, la UE concede con mucho el nivel

más alto de acceso preferencial a los países en desarrollo. La incidencia de este acceso preferencial se refleja en un nivel mucho más alto de exportaciones agrarias de estos países a la UE que a EE.UU. La reducción de forma unilateral por parte de la UE de los aranceles aplicados a los países más pobres y la iniciativa “Todo excepto las armas”, concede a los 49 países más pobres el acceso al mercado de la UE libre de derechos y contingentes, incluidos los productos sensibles como la carne de vaca, los lácteos, las frutas y verduras, permitiendo exportar productos que anteriormente no habían exportado o lo habían hecho en pequeñas cantidades.

Por otra parte, como ya hemos reseñado anteriormente, desde que finalizó la última ronda de negociaciones comerciales de la OMC, la denominada Ronda Uruguay de 1995, la UE no ha cesado de abrir sus mercados a las importaciones de productos agrícolas de terceros países. En este sentido, la UE ha respetado los compromisos adoptados en 1995 tanto en lo referente a la reducción del nivel de aranceles como a la disminución del grado de ayudas interiores y en materia de exportaciones a los productos agrícolas. Además, la UE ha celebrado varios acuerdos bilaterales de libre comercio o acordado regímenes de comercio preferencial, de los que se han beneficiado en gran medida los países terceros y, en particular, los países en desarrollo (Comisión Europea 2002).

Gráfico 7: Las relaciones y saldos comerciales de la UE y EE.UU respecto a los principales miembros del G-20 plus (2002) (billones de euros)



Nota: Se ha tomado la paridad 1 euro=1 dolar

Fuente: Comisión Europea, DG de Comercio; USDA, Foreign Agricultural Service

Finalmente, queremos hacer referencia al hecho de que los apoyos a la agricultura se suelen utilizar como argumento de parapeto para defender los modelos propios sin llegar a estrangular las potencialidades de los países del sur. Para nosotros, puede ser muy discutible la apreciación del hecho de que la multifuncionalidad y la captación de fondos sean direcciones convergentes para mantener la agricultura tal como la entendemos en el medio rural. Se suele tener la idea preconcebida de que estas ayudas se transforman en apoyos asistenciales y así, se pierde en productividad lo que se gana en apoyo público, se produce la extensificación o se desincentiva el productivismo si se desvirtúa la esquilación del medio natural. En otros términos, se dice que al tener asegurada una 'renta fija' (v.g. ayuda de la PAC o los pagos transitorios de Norteamérica), se anula el incentivo al esfuerzo productivo, sobre todo, en las regiones de agricultura más extensiva, lo que convierte a estas agriculturas subsidiadas en menos productivas. Pero esta intención no se ve corroborada por los datos, ya que como podemos verificar, hay una correlación positiva entre la productividad agraria regional y la percepción de fondos agrarios por las explotaciones más eficientes y de mayor dimensión (los cálculos los hemos realizado, en sección cruzada, para las regiones europeas, que no obstante obviamos por exceder de las necesidades del presente trabajo).

En definitiva, tanto en el devenir reseñado de la política agraria como en la inestabilidad del comercio mundial y la asimetría de posiciones por grupos de interés en sentido nacional necesita una readaptación de los sistemas públicos de apoyo a la agricultura y de estas reformas deberían vincularse al plano del desarrollo espacial más que al entorno productivo. Si, como venimos valorando, Europa no ha redefinido, todavía, su actuación hacia una política agraria más vinculada al desarrollo rural y la propia multifuncionalidad, no hay que perder la perspectiva de que EE.UU presenta un perfil mucho más agresivo y menos equilibrado en el mercado mundial agrario y, sin embargo, es la Unión Europea la que suele tener la etiqueta de bloque más distorsionador.

4. EPÍTOME: LA REDIRECCIÓN DE LA PAC EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

Pero, si esta es la situación hasta el día de hoy, ¿ qué puede depararnos el futuro ?

A nosotros nos preocupa que la Unión Europea sea consecuente con sus argumentos y de una vez defina su política enfocada a preservar su agricultura multifuncional como mejor garantía para no interferir en los países menos desarrollados y por ello creemos que debería reflexionarse en profundidad sobre el camino a seguir.

En primer lugar, hemos de valorar cuáles son las coordenadas en que se va a desenvolver la PAC en un futuro inmediato, posteriormente se han de valorar las alternativas de actuación,

Los ejes en que se contextualiza el principio del siglo para la agricultura europea son :

- La profundización en la globalización mundial del comercio. Tras la finalización de la Ronda Uruguay del GATT en 1994, dónde se acordó una liberalización mundial del comercio a lo largo de los siguientes seis años (en el amplio sentido de reducción de aranceles, subvenciones a la exportación y ayudas internas), la Unión Europea consiguió ‘salvar’ los pagos compensatorios de la reforma de la PAC en la denominada caja azul, intermedia entre la caja verde (ayudas no sometidas a la obligatoriedad de reducción, por tener una finalidad no directamente productiva, sino estructural o medioambiental) y la caja ámbar (ayudas que inexcusablemente deben ser reducidas). En su configuración actual las ayudas de la caja azul tienen una vigencia temporal máxima hasta el año 2003 (fin de la cláusula de paz, que implica la exclusión de sanciones unilaterales por la aplicación de la nueva PAC), por tanto, estamos actualmente en un proceso de ‘reforma de la reforma’, que desvincula las ayudas de la competitividad y del plano productivo.

- En este sentido, están ‘moviendo ficha’ o se han adelantado países con gran potencial agrario, EE.UU. (FAIR Act de 2003), Australia o Nueva Zelanda, que están adaptando sus políticas agrarias con el fin último de ganar posiciones en el mercado mundial que pueden devenir por la inflexibilidad que denota la política de la Unión Europea, incapacitada para abarcar los mercados emergentes de productos alimentarios (países del eje Asia-Pacífico), además de tener verdaderos problemas para introducir el concepto de la multifuncionalidad como se demostró en la imposibilidad que se produjo en Seattle.

- Tras el fracaso de la cumbre de Cancún, tanto para la UE como para EE.UU, se pone de manifiesto la necesidad de seguir trabajando duramente para poder avanzar en materia de liberalización comercial. Sin embargo, a pesar del colapso de las negociaciones, hay que resaltar el triunfo para el grupo de países menos desarrollados que consiguieron un hecho histórico al permanecer unidos en sus negociaciones y crear frente a las proposiciones del resto de países industrializados. Este grupo, conocido como 20 plus, obstaculizó las negociaciones que favorecían a las grandes potencias al negarse a debatir ciertos temas no agrarios al menos que se tratará más con detenimiento la liberalización de productos agropecuarios. Por tanto, en una lectura positiva, Cancún ha significado el resurgimiento de los países en desarrollo y su éxito dependerá de la continuación de su alianza en el futuro, sobre la cual, hay que matizar, existe cierto grado de incertidumbre.

- Con la ampliación de la UE a los Países del Este y del Centro de Europa (PECOS), posiblemente, aparte de consideraciones políticas, las dos políticas comunes más afectadas van a ser las dos más importantes financieramente: la agraria y la regional. Respecto a la primera, a las posibilidades que se añaden de mejora de la competitividad y de ganancia de cuota de mercado se le unen las dificultades intraterritoriales de desplazamiento del eje productivo en dirección hacia el Este, con las negativas consecuencias para nuestras agriculturas del sur. Se impone, por tanto, el establecimiento de periodos transitorios de adaptación, con un margen temporal amplio, que salvaguarden el ajuste, en el espacio que se va a producir. En esta misma dirección hay que

valorar los futuros acuerdos preferenciales con áreas comerciales como el Magreb o Mercosur.

- La falta de receptividad, por parte de la opinión pública, a los argumentos de la defensa del sector agrario en términos de necesitar ayudas financieras para desarrollar la actividad productiva implícita. Ello es consecuencia lógica de la experiencia, con un gran despilfarro de recursos y escasos resultados en la óptica social de mantenimiento del mundo rural para ofertar a las generaciones futuras, y por otro lado, la falta de legitimidad de la PAC para priorizar las ayudas a los agricultores de países desarrollados sobre los países subdesarrollados, puesto que la concienciación de los ciudadanos de los países occidentales cada vez es mayor, en el sentido de considerar un agravio comparativo para el resto de países la actuación protectora de agricultores con mayores posibilidades de formación de rentas a costa del desarrollo de agriculturas de los países del Tercer Mundo. La justificación de la política agraria en Europa debe venir por separar la multitud de agriculturas territoriales que existen en Europa, sobre todo, en sus potencialidades productivas y sociales. En este sentido vamos a argumentar nuestra propuesta para el futuro de la PAC.

Conviene, en efecto, propiciar un amplio debate en todos los foros, intra y extracomunitarios que puedan servir en la dirección de un ‘torbellino de ideas’ para que de la contrastación surja una línea de actuación consistente, una vez valoradas todas las posibilidades que se abren. Después de considerar que además de condicionamientos económicos ya relatados, socialmente, no es posible mantener la PAC en su configuración actual, por lo que conviene meditar sobre cuál debe ser el cambio de rumbo y cómo encontrar su legitimación.

A estas preguntas debería contestarse en una dirección marcadamente sociológica, puesto que en efecto, nos encontramos ante las puertas de la Unión Económica y Monetaria y ante el proceso de mundialización de la economía, por lo que solamente una actuación determinada por aspectos vinculados a la equidad personal y territorial (no sólo intracomunitaria) y al bienestar colectivo pueden justificar su mantenimiento sin afectar a los cimientos de la misma construcción europea. Por todo

ello, nuestra inclinación es meridianamente clara en dirección a conseguir la imbricación de la política agraria en la política regional y en la sociedad europea del bienestar, porque sólo así es posible argumentar que la nueva actuación agraria puede ser coherente con la construcción de la Europa Unida.

En otros términos, hay que concienciarse de que el apoyo global al sector agrario no es posible que se mantenga, pero un apoyo DIFERENCIADO es posible, y la discriminación debe empezar por el espacio de aplicación. Si es generalmente admitido que los procesos de integración económica afectan de manera desigual a los territorios, luego habrá que discernir que también a los sectores productivos de esos territorios, y que además el sector primario es el que antes se adapta a los cambios económicos y que este sector lleva implícito un modus vivendi, concluiremos que la actuación pública debe preservar un ajuste socialmente adecuado. Esto resulta factible si se elimina la necesidad de mantener un apoyo horizontal homogéneo, puesto que las situaciones de partida de las agriculturas regionales son bien distintas, ya que por haber aplicado una misma política a estructuras diferenciadas ha provocado efectos no, precisamente, neutrales.

Esta reflexión nos lleva a realizar cuatro puntualizaciones que deberán ser tomadas en consideración para el actual debate, una vez consolidada la reforma de 2003:

- a) La intervención agraria en la economía europea debe vincularse más al plano de la equidad que de la eficiencia, como hasta ahora. Por ello debería discriminarse su acción en el espacio. ¿Por qué no diferenciar las ayudas por objetivos territoriales, de modo similar a la actuación de los Fondos Estructurales ? Se justificaría así su carácter más estructural y ayudaría a realizar la tan manida cohesión económica y social reflejada en los Tratados. Evidentemente nos encontraríamos con la oposición de los países contribuyentes netos, a los que habría que recordar más de una vez que los efectos de una integración económica no revierten precisamente en los territorios más desfavorecidos y permitiría ver si la declaración de principios de la convergencia real es un fundamento de la Unión Europea o es una

simple excusa para conseguir el fin último de la integración sin grandes reticencias.

- b) Paralelamente, hay que dar el paso definitivo para situar en la escala de objetivos el plano medioambiental sobre el fundamento productivo. Se debe primar la consecución del equilibrio territorial frente a la propagación de la especialización, que no debe ampararse en la actuación pública como se mantiene en algunos ámbitos. Se conseguiría por esta vía, atenuar el nivel de rechazo de una sociedad que ha variado su escala de preferencias sociales.
- c) Las dos líneas anteriores validarían la posibilidad de concatenar la actuación comunitaria en la agricultura con el estado del bienestar configurado en las economías occidentales a lo largo de este siglo, lo que evitaría la fragilidad de utilizar esta política en foros estrictamente económicos que alejan una visión más integral de lo que debe ser una economía social de mercado compatible con los aires liberalizadores que fomentan la no intervención en las esferas y aspectos más productivos, o estrictamente económicos.
- d) Deberá producirse un cambio cualitativo en la aplicación del principio de subsidiariedad de la actuación comunitaria, definiendo un nuevo rol para las administraciones de ámbito regional y local que pueden diagnosticar y asumir la diferenciación de unas directrices más o menos homogéneas y a su vez pueden acercar a los ciudadanos las posibilidades de actuación sin el amparo de la frase “Bruselas ha reglamentado” de uso corriente en las Administraciones que ejecutan la PAC. Aunque hay que determinar alternativas a desarrollos poco felices que han tenido algunas iniciativas comunitarias, tipo LEADER, que se han convertido en entes subvencionadores de iniciativas ya estipuladas en otros ámbitos en lugar de ser verdaderos agentes dinamizadores del desarrollo local.

Con estos mimbres podemos arriesgarnos a pronosticar un desarrollo armónico de la agricultura europea, que sería de más difícil pronóstico en caso de situarse la PAC en otras coordenadas evolutivas distintas. Desde la perspectiva de los países subdesarrollados, hay que advertir que la posición actual es mucho más flexible para

adaptarse a circunstancias cambiantes y al marco más interactivo de la globalización, y que seguramente, su mejor argumento sea exigir a la Unión Europea que lleve a fin, con todas sus consecuencias, su filosofía de multifuncionalidad con un verdadero cambio de rumbo de las directrices de la PAC, dando virtualidad a un plano espacial más interesante que propicie un *lucro social no cesante* que el plano sectorial, con escasa dimensión cuantitativa, lo que interfiere en determinados ámbitos en estrategias de oportunidades y en transparencia para la toma de decisiones y marca el posicionamiento de estos países.

Por otra parte, deben exigir simetría en planteamientos, sobre todo a los Estados Unidos muy acostumbrado a decantar la balanza argumental cuando en la práctica es el principal foco residente de las disfunciones generadas por los torpes comportamientos y enfrentamientos de la UE, los datos de cobertura del comercio alimentario por grupos regionales son suficientemente significativos. Finalmente, puesto que no existen las mismas condiciones de partida y la experiencia demuestra que el acceso no es homogéneo, las estrategias de los países en desarrollo deben exigir tratos y comportamientos diferenciados más allá del trato diferenciado recogido en el art. 15 del Acuerdo Agrícola de Marrakesh, sin llegar a restringir y dar opacidad a las necesarias señales que se requieren para incentivar y generar los ajustes, especializaciones y cambios tecnológicos y organizativos para avanzar en el cambio estructural de sus economías y en la elevación de su nivel de renta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BUREAU, D. y BUREAU, J-C. (1999): “Agriculture et négociations commerciales”. Conseil d’Analyse Économique.
- COMISIÓN EUROPEA: Situación de la Agricultura en la Unión europea. Informe Anual. Varios años.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): Prospects for Agricultural Markets 2000-07.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): Datos y cifras sobre el comercio de productos agrícolas de la UE: abierto al comercio, abierto a los países en desarrollo. MEMO/02/296, 16 de diciembre 2002.
- FAO (2000): Situación de los mercados de productos básicos. 1998-99 y 1999-00.

- FERNÁNDEZ, Y. Y MAETZ, M. (1999): “Tendencias del comercio mundial de productos agrícolas”. FAO, Roma.
- GARCIA ALVAREZ-COQUE, J.M (2001): “Los países en desarrollo y la globalización del comercio agroalimentario” en La Mundialización de la Agricultura. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.
- HENDERSON, D.R, HARDY, C.R. y NEFF, S.A. (Ed) (1996): Globalization of the Processed Foods Market, USDA, ERS, Agricultural Economic Report, nº 742. Washington, DC, 217.
- OCDE (1999): Perspectives agricoles de l’OCDE 1999-2004.
- OCDE (2000): Politiques Agricoles des pays de l’OCDE. Suivi et évaluation 1999.
- OCDE (2003): Politiques Agricoles des pays de l’OCDE. Suivi et évaluation 2002.
- RASTOIN, J.L. (1999): “La globalización de los intercambios agroalimentarios” en BELLORÍN, M. (1995): Globalización y sistemas agroalimentarios. 17 Estudios. Fundación Polar. Caracas.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2000): Informe Anual 1999.
- WTO (2000): Report by Committee of Agriculture 2000