

LA INFLUENCIA DE TERCEROS PAISES SOBRE LA POLITICA AGRICOLA COMUN

Por
STEFAN TANGERMANN (*)

I. LA POLITICA AGRICOLA COMUN Y LOS TERCEROS PAISES

LA política agrícola común (P.C.A.) se elabora por y para la Comunidad Europea. De hecho, la P.A.C. es uno de los indicadores más visibles de una vida autónoma de la Comunidad. ¿Por qué preocuparse, entonces, por la influencia de terceros países sobre ella? ¿No es cierto que la Comunidad, dada la autonomía de que goza para desarrollar sus políticas agrícolas, no tiene por qué preocuparse por los puntos de vista y las opiniones de otros países respecto a la P.A.C.? Lo que es más, si todos los países consideran que los temas de política agrícola son, en gran medida, un asunto puramente interno, ¿por qué habría la Comunidad de pensar de otra forma? Por último, ¿existe, en la política agrícola común, con su precario equilibrio de intereses nacionales de los Estados miembros y sus, a menudo, ineficaces procedimientos internos de toma de decisiones, algún resquicio por donde puedan abrirse camino las influencias de terceros países para surtir algo parecido a un efecto sensible sobre el desarrollo de la P.A.C.?

(*) Instituto de Economía Agraria, Universidad de Gotinga.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 140 - (abril-junio 1987).

No hay duda de que con la creciente integración de la agricultura mundial y la importancia, cada vez mayor, del comercio agrario internacional (en relación con la producción agraria mundial), los mercados agrícolas internos de la mayoría de los países están cada vez más interrelacionados, tanto que las políticas agrícolas internas tienen, necesariamente, fuertes influencias internacionales. El corolario de todo esto es que los países intentan, cada vez más, ejercer una influencia sobre las políticas de los demás. Después de todo, el éxito o el fracaso de determinada política no depende solamente de su congruencia interna. Dado el alto grado de interdependencia internacional existente en la agricultura, puede depender de la forma en que se comporten otros países, tanto como de ello. Para tener éxito, en términos de política agrícola, no basta, pues, con realizar una buena política interior; también, hay que ejercer presiones para lograr una política adecuada en el extranjero.

Esto significa, naturalmente, que otros países han intentado ejercer una influencia cada vez mayor sobre la política agrícola de la Comunidad Europea. Tan importante es la C.E.E. en el comercio agrario internacional, que la P.A.C. se ha convertido en un objetivo fundamental para las presiones ejercidas a nivel internacional. La C.E.E. es, desde luego, autónoma para desarrollar su política agrícola, pero esto no quiere decir que otros países no traten al menos de influir en sus decisiones.

Cuestión distinta es si la P.A.C. tiene razones para preocuparse por los puntos de vista de otros países y si los intentos de éstos de ejercer presiones, para lograr cambios en ella, han influido, o pueden influir, sobre el modo en que realmente se desarrolla. Estos son algunos de los temas que intentará abordar el presente trabajo.

Desde luego, el trasfondo práctico de tales cuestiones (aparte el interés general de todos los documentos que se ocupan de este tema para comprender las fuerzas que subyacen en la P.A.C.) es que, en la fase actual de renovado desorden de los mercados internacionales de productos agrarios, la P.A.C. se encuentra sometida a una fuerte presión por parte de varios países, en particular de los exportadores de productos agrarios de la zona templada, sobre todo Estados Unidos. Los precios del mercado mun-

dial de productos agrarios se encuentra más deprimidos que nunca (al menos en las circunstancias por lo demás «normales» de la economía mundial) y la P.A.C. es objeto de duras críticas por haber contribuido, de manera decisiva, a este estado de cosas. Se libran batallas de comercio agrario en varios frentes (principalmente, entre Estados Unidos y la C.E.E.), la atmósfera, a nivel internacional, es de una tensión alarmante, delegaciones de alto nivel cruzan el Atlántico, en uno y otro sentido, para tratar de encontrar soluciones a lo que parecen ser problemas insolubles, los Estados Unidos modifican su política con el objetivo, casi explícito, de ir contra la P.A.C. (el plan BICEP, dirigido a apoyar las exportaciones de Estados Unidos, es un ejemplo importante de lo que decimos) y existe el peligro real de que las disputas agrarias pasen al comercio de productos industriales.

Lo que es más, en vísperas de una nueva ronda de negociaciones multilaterales sobre comercio, los temas del comercio agrario adquieren cada vez más importancia. Entre los muchos temas que tratará la nueva ronda del G.A.T.T., el comercio agrario ocupa el primer plano y el éxito o fracaso de toda la ronda de negociaciones acaso depende de la medida en que se consiga hacer progresos en materia agraria. Progresos que, por otro lado, no serán posibles si la P.A.C. no muestra su disposición a atender, al menos, a alguna de las peticiones hechas por los socios comerciales agrarios de la comunidad. Sobre este trasfondo, no cabe duda de que el tema de las influencias de terceros países sobre la P.A.C. y la forma en que ésta responda a ellas es de máxima importancia para el futuro de la política agrícola de la Comunidad Europea.

Naturalmente, el modo en que terceros países tratan de influir sobre la P.A.C. depende de la forma en que éstos resultan afectados por ella. En la sección siguiente de este documento nos ocuparemos, pues, de alguno de los principales efectos que produce la P.A.C. sobre aquéllos. Cuando se habla de la influencia de terceros países sobre la P.A.C. hay que distinguir. Por un lado, están las que podríamos llamar influencias indirectas, es decir, los efectos que producen terceros países sobre la P.A.C. a través de su influencia general sobre las condiciones de los mercados agrarios internacionales en general y, por tanto, sobre el ambiente económico en el que la P.A.C. ha de operar. De estas influen-

cias nos ocuparemos en la sección III. Por otro lado, están las influencias directas, esto es, las resultantes de los esfuerzos explícitos de terceros países por conseguir cambios en la P.A.C. a través de presiones diplomáticas económicas referidas a la Comunidad. Las examinaremos en la sección IV. Parte de ellas son ejercidas por terceros países en el seno del G.A.T.T. Sin embargo, éste, como tal, influye, además, sobre el modo en que la P.A.C. puede maniobrar, al menos potencialmente. En la sección V examinaremos, por tanto, brevemente la posición de la P.A.C. en el seno del G.A.T.T.

II. EFECTOS DE LA P.A.C. SOBRE TERCEROS PAISES

Al igual que ocurre con la política agrícola de la mayoría de los países industrializados, la P.A.C. protege a sus agricultores mediante el sostenimiento de los precios a un nivel significativamente superior al del mercado mundial. En consecuencia, la Comunidad importa menos y exporta más que si los precios del mercado mundial prevalecieran sobre los de los mercados internos de la C.E.E. Aunque en principio las menores importaciones de la C.E.E. y sus mayores exportaciones tienen efectos similares para los mercados mundiales y para terceros países, lo que ha atraído, en particular, la atención y las críticas de éstos, ha sido la expansión de las exportaciones agrarias de la C.E.E.

El hecho de que terceros países tiendan a criticar más el aumento de las exportaciones de la C.E.E. que el descenso de sus importaciones es, en parte, reflejo de la opinión predominante de que los importadores agrarios tienen cierto «derecho» a luchar por una mayor autosuficiencia, en tanto que a los productores agrarios con un coste elevado no debería permitírseles inundar el mercado mundial con sus exportaciones. Sin embargo, la crítica a las crecientes exportaciones de la C.E.E. tiene, también, relación con el hecho de que éstas se han expandido, en la mayoría de los casos, mucho más rápidamente que los mercados mundiales tomados en su conjunto, con lo cual, la C.E.E. ha atraído cada vez mayores cuotas del mercado internacional de productos y, en algunos casos, ha expulsado de sus mercados habituales a los ex-

portadores tradicionales. El cuadro n.º 1 muestra la extraordinaria rapidez con que se ha producido esta evolución. En un caso, concretamente (harina de trigo), la expansión de las exportaciones de la C.E.E. ha sido esencialmente equivalente a la expansión del mercado mundial en su conjunto, de forma que no ha habido lugar para la expansión de las exportaciones de otros exportadores tradicionales. Más notable aún es que, en dos casos (vino y

Cuadro n.º 1

CUOTA DE EUR-9 EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES (1) (EN %)

	Exportaciones brutas de la C.E.E., en porcentaje de las exportaciones mundiales		Participación de la C.E.E. en el crecimiento de las exportaciones mundiales de 1969 a 1982	
	1969	1982	Exportaciones brutas (2)	Exportaciones netas (3)
Total de cereales	7,9	9,4	10,6	19,4
Trigo y harina de trigo	9,9	14,7	19,3	24,6
Trigo	7,3	11,4	15	20,7
Harina de trigo	27,7	48,9	97,7	97,7
Cebada	29,3	30	30,5	48,2
Maíz	2,6	0,3	-1,1	10,2
Azúcar	4,3	16,9	48,6	53,6
Vino	12,6	35,3	171,8	129,8
Vacuno	5	21	46,7	59,1
Porcino	13,4	19,4	24,8	27,5
Aves de corral	28,5	30,9	31,4	31
Mantequilla	19,6	48,1	112	107,1
Leche: entera, desnatada y suero; en polvo, evaporada y condensada	53,9	58,8	65,4	67,3
Queso y cuajada	28	50,7	78,1	81,7

(1) Las exportaciones de la C.E.E. y las exportaciones mundiales excluyen el comercio interior de la C.E.E. 1969: media de 1968, 1969, 1970; 1982: media de 1981, 1982, 1983. Para todo el período, las cifras se refieren a EUR-9.

(2) Cambio de las exportaciones brutas de la C.E.E., en porcentaje del cambio de las exportaciones mundiales.

(3) Cambio de las exportaciones netas de la C.E.E., en porcentaje del cambio de las exportaciones mundiales menos las importaciones de la C.E.E. Las exportaciones netas de la C.E.E. son sus exportaciones brutas menos sus importaciones brutas.

Fuente: Cálculos propios del F.A.O. Trade Yearbook; O.C.D.E., Trade by Commodities, Series C; Eurostat, Analytische Übersichten über den Aussenhandel (S.I.T.C. 2. rev.).

mantequilla), las exportaciones de la C.E.E. han crecido, en términos absolutos, más deprisa que el comercio mundial, con lo cual, los demás exportadores han perdido mercados, no sólo en términos absolutos, sino también relativos.

Donde las importaciones de la C.E.E. han disminuido y sus exportaciones aumentado, como consecuencia de la P.A.C., los precios del mercado mundial resultan más bajos que si no existiera protección para la agricultura en la C.E.E. La magnitud de este resultado sólo puede evaluarse mediante cálculos realizados con modelos, ya que tal evaluación requiere la construcción de un hipotético «mundo opuesto», es decir, un mundo artificial, sin protección de la agricultura en la C.E.E. Por supuesto, distintos análisis, basados en la técnica de los modelos, darán diferentes resultados, en función del tipo de medida empleado (equilibrio parcial-producto simple; equilibrio parcial-productos múltiples; equilibrio general) y de los supuestos de partida de los autores, en particular en lo que se refiere al nivel de protección en la C.E.E., a las elasticidades de la oferta y demanda en la C.E.E. y en el resto del mundo y a las respuestas de la política agrícola de terceros países. No obstante, la mayoría de los estudios indican que los precios del mercado mundial, para la mayoría de los productos abarcados por la P.A.C., serían aproximadamente de un 2 a un 10% más altos si se abandonara ésta (1). En el caso de los productos lácteos, sin embargo, habría que esperar aumentos mayores, del 20 al 30%, si la C.E.E. abandonara el sostenimiento de precios en favor de sus productores de leche.

Para terceros países con intereses en las exportaciones agrarias, el efecto de caída de los precios de la P.A.C. implica, en términos generales, un perjuicio, como consecuencia de la política agrícola de la C.E.E. Algunos de ellos son países industrializados que exportan productos agrarios de la zona templada, como cereales, productos lácteos y carne. Los más importantes que figuran en esta categoría son: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, también hay que incluir aquí países en desarrollo, como Argentina (cereales y vacuno) y algunos otros exportadores de vacuno latinoamericanos y africanos. Lo

(1) Para un examen de varios de estos estudios, véase Matthews (1985), véase también Foster y Tangermann (1986).

que es más, los países en desarrollo que exportan azúcar, además de frutas y hortalizas, resultan, por lo general, negativamente afectados por la P.A.C.

Por otro lado, también, hay casos en lo que terceros países salen ganando con la P.A.C. en términos económicos. Por lo general, es lo que ocurre con lo que importan productos cuyos precios mundiales se mantienen bajos por efecto de la P.A.C. El caso típico es el de los países en desarrollo importadores de cereales. Además, la P.A.C., en combinación con otras políticas comerciales de la Comunidad, produce varios efectos secundarios en el comercio internacional, algunos de los cuales benefician a determinados terceros países. En primer lugar, el hecho de que la C.E.E. tenga establecidos derechos bajos o nulos para que algunos productos puedan sustituir a los suyos propios, significa que las importaciones de estos productos por la Comunidad son mucho mayores de lo que serían si no existiera la P.A.C. Es lo que ocurre, en particular, con las semillas oleaginosas y los sustitutos de cereales. Los países beneficiarios de tal situación son los exportadores de semillas oleaginosas, como Estados Unidos, Brasil, Argentina y varios países en desarrollo de África y Asia y los exportadores de sustitutos de cereales, como Estados Unidos (gluten de maíz, pienso, pulpa de cítricos) y Tailandia (mandioca).

En segundo lugar, la C.E.E. concede amplias preferencias comerciales a determinados grupos de países en desarrollo y, en algunos casos, tales preferencias comerciales incluyen algunos productos protegidos por la P.A.C. En la práctica, esto significa que los citados países son beneficiarios secundarios del mantenimiento de los precios agrícolas de la C.E.E., ya que, en lugar de vender a los precios del mercado mundial, reciben los elevados precios interiores de la C.E.E. en sus exportaciones a ésta (aunque, por lo general, se trata de cantidades limitadas). Los dos casos más destacados al respecto son el azúcar y el vacuno, en los que a determinados países A.C.P. se les ha concedido, de acuerdo con el Convenio de Lomé, el derecho a vender determinadas cantidades en los mercados de la C.E.E. con derechos de importación reducidos o nulos. Dichos países se verían en peor situación sin

el efecto combinado de la P.A.C. y de las preferencias comerciales de la C.E.E. (2).

Dados los efectos externos, tanto positivos como negativos, de la P.A.C., no es posible extraer conclusiones generales acerca de las consecuencias para terceros países de la política agrícola de la Comunidad. Todo depende de la situación particular del país de que se trate. En concreto, depende de la situación comercial neta (importador neto o exportador neto) y del conjunto de productos agrarios comercializados por el tercer país en cuestión, además de que se beneficie de importantes preferencias comerciales de la C.E.E. Por otra parte, el saldo de efectos positivos y negativos de la P.A.C. sobre un tercer país concreto, depende de la medida en que la P.A.C. distorsione los precios del mercado mundial de productos agrarios e interfiera con los flujos comerciales particulares de dicho tercer país.

Como ya hemos indicado, los diferentes análisis dan, necesariamente, diferentes resultados en cuanto a la magnitud del efecto de la P.A.C. sobre los precios del mercado mundial. Esto significa que no en todos los casos está claro si un tercer país resulta beneficiado o perjudicado por ella. Hay análisis cuantitativos para los cuales los países en desarrollo analizados globalmente se ven negativamente afectados por la P.A.C., mientras que otros consideran que salen beneficiados (3).

El hecho de que en algunos casos no sea posible determinar inequívocamente si a determinados terceros países les perjudica o les beneficia la P.A.C. no debe confundirnos hasta el extremo de ignorar que la situación de varios terceros países se encuentra, claramente, deteriorada como resultado de ella. De hecho, en lo que respecta a su conducta frente a la C.E.E., es irrelevante, en definitiva, que sus pérdidas económicas puedan ser cuantificadas o que tan sólo se sientan perjudicados por la P.A.C. En cualquier caso, su reacción ante la política agrícola de la Comunidad será negativa y tratarán de ejercer presiones para cambiar la P.A.C.

En términos amplios, este grupo de países desarrollados, que

(2) Véase Koester y Schmitz (1982) y V. Masson (1984).

(3) Por citar tan sólo dos estudios basados, esencialmente, en el mismo enfoque metodológico, esto es, el análisis de equilibrio general, podemos tomar los diferentes resultados de Peritk y Cols. (1986), que encontraron, que para los países en desarrollo tomados globalmente, sería un alivio si se abandonara la P.A.C. y de Burniaux y Waelbroeck (1985), que llegaron a un resultado opuesto.

se consideran a sí mismos productores agrarios de bajo coste y poseedores de un «derecho» tradicional al mercado mundial, derecho que ven erosionado como consecuencia de las exportaciones subvencionadas de la C.E.E. A este grupo pertenecen Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Por otro lado, están aquellos países en desarrollo que exportan o les gustaría exportar a los mismos mercados a los que la Comunidad destina, con ayuda de masivas subvenciones a la exportación, sus excedentes agrarios. En lo que se refiere al volumen absoluto de pérdidas monetarias implicado, éstos últimos pueden verse menos perjudicados que los países de la primera categoría por el simple hecho de que sus volúmenes de exportación son mucho menores. Sin embargo, tanto en términos económicos relativos como en términos de consecuencias políticas, pueden ser los más perjudicados por la P.A.C.

Argentina es un ejemplo ilustrativo. Tres cuartas partes del total de las exportaciones de mercancías argentinas son productos agrarios y el 60% de éstos, cereales y carne (esencialmente de vacuno) (4). La economía argentina es, por tanto, fuertemente dependiente de exportaciones que compiten con exportaciones agrarias de la Comunidad muy subvencionadas. Argentina tan sólo obtiene beneficios marginales de algunas preferencias comerciales para cantidades limitadas de vacuno. Por tanto, no cabe ninguna duda de que sale perjudicada por la P.A.C. Para un país como Argentina, tales perjuicios tienen ramificaciones que van más allá del sector agrario. Dada la gran carga que supone su endeudamiento exterior, su liquidez internacional depende, decisivamente, del éxito de sus exportaciones agrarias. Su desplome financiero conmocionaría gravemente la estabilidad del sistema financiero internacional. Lo que es más, el éxito o el fracaso de un eventual avance del país hacia un sistema político plenamente democrático y, acaso, también la fuerza de sus vínculos políticos con Occidente pueden depender significativamente de su bienestar económico y, por tanto, de un desarrollo saludable de sus exportaciones agrarias.

Por tanto, la P.A.C. puede tener trascendentales efectos ne-

(4) Calculado por la F.A.O. (1985).

gativos en el exterior. Es dudoso que los responsables de la misma tengan en cuenta estos posibles efectos cuando toman sus decisiones. En cualquier caso, al tratar de comprender la forma en la que terceros países tratan de influir sobre la P.A.C., es aconsejable ser consciente del largo alcance de las repercusiones externas que ésta puede tener en otras partes del mundo.

III. INFLUENCIAS INDIRECTAS DE TERCEROS PAISES

Entre los variados tipos de influencias indirectas, ejercidas por terceros países sobre la P.A.C., cabe distinguir dos categorías. Por un lado, están las influencias económicas, que actúan a través de variables tales como precios, cantidades y flujos monetarios. Por otro lado, están las que podrían denominarse influencias políticas, que operan afectando a lo que se piensa en la Comunidad sobre la P.A.C. Nos ocuparemos sucesivamente de estos dos tipos de influencias.

Entre las influencias económicas de terceros países sobre la P.A.C., las más fuertes son, probablemente, las que actúan a través de los precios de los productos agrarios en el mercado mundial. Cualquier cambio en los precios internacionales de los productos de la P.A.C. tiene un efecto inmediato en el presupuesto de ésta a través de su impacto sobre el nivel por tonelada del elemento móvil de las exacciones reguladoras que la C.E.E. puede recaudar o de las restituciones a la exportación que tiene que pagar. Dado que el presupuesto de la C.E.E. es un factor importante para determinar las decisiones de la P.A.C., los cambios en el precio del mercado mundial bien pueden tener una importante influencia sobre ésta.

Puede haber muchas razones por las que los precios del mercado mundial varíen como resultado de la evolución en terceros países. Desde luego, el cambio en los balances de oferta y demanda en el resto del mundo, como resultado de fluctuaciones atmosféricas o de otras crisis, tienen que ver con la formación de los precios internacionales. Más interés para nuestra discusión tiene la evolución inducida por la política. Para que los cambios en la

política de terceros países influyan sobre los precios del mercado mundial, es preciso que esos países sean lo suficientemente grandes. Excluidos unos cuantos casos de países lo bastante «grandes» en un producto determinado (por ejemplo, Tailandia en la mandioca), sólo hay un pequeño número de países que sean tan grandes que sus cambios de política pueda tener una influencia importante sobre los mercados agrícolas internacionales y, por tanto, sobre la P.A.C. Los dos más importantes son: Estados Unidos y la Unión Soviética. Los cambios en la política de uno u otro de ellos pueden tener, y de hecho han tenido, serias repercusiones para la P.A.C.

En lo que se refiere a la influencia de Estados Unidos, los últimos tres o cuatro años nos brindan un ejemplo bastante clarificador. En 1982-83 las restituciones a la exportación de la C.E.E. para el trigo fueron del orden de 70 ECU por tonelada. A fines de 1984 descendieron a 10 ECU por tonelada. En 1986 eran de 120 ECU por tonelada y aún más. Por tanto, el gasto total en restituciones a la exportación de cereales pasó de 2.400 millones de ECU en 1983 a 900 millones en 1984 y, probablemente, a cerca de 2.000 millones en 1986. Los principales factores de esta evolución fueron las variaciones en el tipo de cambio del dólar de Estados Unidos frente al ECU y los cambios en los tipos (loan rate) de préstamo de Estados Unidos para los cereales. Desde 1982 hasta principios de 1985, el dólar experimentó una fuerte apreciación. Como los tipos de Estados Unidos para los cereales se fijan en dólares y cumplen una función de precio de base para los mercados cerealistas internacionales, los precios de mercado subieron durante un corto período, a finales de 1984, casi al nivel del precio de intervención de la C.E.E. En la primavera de 1985, el tipo de cambio del dólar empezó a bajar de nuevo fuertemente, al expresarse en ECU arrastró en su caída los precios de los mercados cerealistas mundiales. Esto habría bastado por sí solo para incrementar considerablemente las restituciones a la exportación de la C.E.E. Pero, además, se produjo un cambio en la política cerealista de los Estados Unidos. En virtud de la Ley agrícola de 1985, los tipos de préstamo para cereales disminuyeron significativamente. Más aún, los Estados Unidos establecieron subvenciones a la exportación de cereales. Ambos cambios de política determina-

ron un descenso de los precios del mercado mundial en dólares. Unidos a la fuerte depreciación del tipo de cambio del dólar, dieron lugar a que los precios de exportación de la C.E.E., expresados en EUCs, experimentarían un fuerte descenso y que las restituciones a la exportación tuvieran que elevarse a niveles récord.

La influencia de la Unión Soviética se manifiesta casi a diario cuando la C.E.E. trata, desesperadamente, de vender sus excedentes en el mercado mundial, donde la Unión Soviética es uno de los mayores compradores potenciales o de hecho. El balance del mercado interno en la Unión Soviética, su disponibilidad de divisas y sus expectativas de precios en lo que se refiere al comercio agrario internacional son factores decisivos al determinar los precios a los que la Comunidad puede vender internacionalmente. Hay ocasiones en que parece que la Unión Soviética retrasa sus compras deliberadamente a la espera de que la C.E.E. aumente sus restituciones a la exportación a un nivel que a ella le resulte satisfactorio.

No obstante, aún más clara fue la influencia de la Unión Soviética durante la «crisis de alimentos» internacional, que tuvo lugar entre 1972 y 1975. En ese período, las grandes importaciones de cereales imprevistas de la Unión Soviética situaron los precios del mercado mundial en niveles récord, tanto que incluso se superaron los elevados precios internos de la Comunidad y la P.A.C. se vió obligada a introducir gravámenes a la exportación. Tras ese repentino aumento de las importaciones, hubo un cambio en la política de la Unión Soviética, en el sentido de que los déficits de la producción interior de cereales no se siguieron resolviendo mediante recortes en el consumo interno, sino por medio del aumento de las importaciones.

La «crisis de alimentos» de 1972-75 nos brinda, asimismo, un buen ejemplo de lo que hemos calificado de influencia política de la evolución externa sobre la P.A.C. Los precios, extraordinariamente altos, de varios productos en el mercado mundial ofrecieron a los grupos de presión agrícolas de la Comunidad sólidos argumentos en favor de una intensificación del sostenimiento de los precios internos por parte de la C.E.E. Se trazaron sombríos panoramas de escasez mundial de alimentos, se hizo hincapié en la necesidad de garantizar a la Comunidad la seguridad en la ali-

mentación, se insistió en la renovada importancia de la producción agraria y, al final, los precios de sostenimiento de la P.A.C. fueron elevados a tasas muy por encima de lo habitual anteriormente.

Evoluciones como ésta se han producido reiteradamente. Durante los cortos períodos de precios elevados en el mercado mundial que, de vez en cuando, tienden a interrumpir el panorama de precios bajos en el comercio agrario internacional, se olvidan rápidamente las dificultades internas de la P.A.C. y se conceden generosos aumentos de los precios de sostenimiento, tan solo para descubrir un poco más tarde que, por esta vía, se agravan las dificultades.

En estos procesos la influencia económica y política de la evolución externa sobre la P.A.C. actúa en la misma dirección, al menos en lo que se refiere al efecto de los precios cambiantes del mercado mundial sobre ella. La vinculación política está clara: cuanto más altos son los precios del mercado mundial, más fácil es ejercer presiones internas para lograr que la P.A.C. establezca precios de sostenimiento altos.

La influencia económica actúa, principalmente, a través del presupuesto. Los precios altos del mercado mundial implican menores ingresos en concepto del elemento móvil de las exacciones reguladoras y menos gastos en restituciones a la exportación y viceversa. Dado que los ingresos procedentes del elemento móvil de las exacciones reguladoras (1.100 millones de ECUs) son ahora (1985) mucho menores que los gastos en restituciones a la exportación (6.600 millones de ECUs) (5), la presión sobre el presupuesto de la C.E.E. es menor cuanto más altos son los precios de los productos agrarios en el mercado mundial. Cuanto menor es la presión presupuestaria, más fácil es, para los responsables de la P.A.C., aumentar los precios de sostenimiento y viceversa.

La intensidad de esta vinculación ha aumentado, significativamente, a lo largo del tiempo por dos razones. En primer lugar, con el rápido aumento de los excedentes en la C.E.E., la importancia financiera de las restituciones a la exportación en relación con las restituciones a la importación ha crecido de manera im-

(5) Comisión de la C.E.E. (1986).

portante. En segundo lugar, aunque el presupuesto no era un factor absolutamente vinculante en años anteriores, desde 1984 se viene alcanzando constantemente su límite máximo y, en la actualidad, es un factor agobiante en las decisiones de la P.A.C.

Desde luego, no es fácil cuantificar la intensidad de las influencias del mercado mundial sobre la toma de decisiones de la P.A.C. y, en particular, es, probablemente, imposible separar la vinculación presupuestaria de la vinculación política inmediata. Sin embargo, algunos autores han tratado de estimar unas funciones de respuesta de la P.A.C., en lo que se refiere a la política, y, en alguno de esos estudios, la diferencia entre los precios de la C.E.E. y los del mercado mundial es una variable exógena explícita, por lo que brindan algunas ideas sobre en que medida la fijación de los precios de sostenimiento, por parte de la P.A.C., puede suponer una reacción ante la evolución del cambiante mercado mundial de precios.

Por ejemplo, Ritson (1982) calculó la regresión entre los cambios anuales en los precios de sostenimiento reales de la P.A.C. y la relación, en el año anterior, entre los precios de la C.E.E. y los del mercado mundial. Sus resultados parecen indicar que, para un aumento del 10% de los precios del mercado mundial, los precios de sostenimiento reales de la P.A.C. aumentaban alrededor del 0,8%. Empleando un modelo similar, V. Witzke (1986) llegó a resultados casi idénticos. Fearne (1986) emplea un modelo algo más complejo, que calcula en diferentes versiones. Dependiendo de la versión empleada, la mayoría de sus resultados indican una influencia considerablemente más pequeña de los precios del mercado mundial sobre la fijación de los precios de sostenimiento de la P.A.C.: sólo la mitad de los resultados de Ritson y Witzke. Schmitz (1985) no pudo encontrar ninguna influencia significativa de los precios del mercado mundial.

Cualesquiera que sean los resultados de estos análisis estadísticos, partiendo de la observación cualitativa de los procesos de fijación de precios en la P.A.C. parece claro que existe alguna influencia de los precios del mercado mundial, aunque sea muy ligera, variando a lo largo del tiempo y produciéndose a intervalos variables. En la medida en que esta observación sea correcta, habrá que reconocer, pues, una influencia de los terceros países

y de sus políticas, a través de los precios del mercado mundial, sobre la toma de decisiones en la P.A.C. y sobre la evolución del mercado y el bienestar de los agricultores y los consumidores de la Comunidad.

IV. INFLUENCIAS DIRECTAS DE TERCEROS PAISES

Las posibilidades, métodos y límites de las influencias directas de terceros países son, a la vez, más y menos obvias que las de las influencias indirectas tratadas en la sección anterior. Son más obvias en la medida en que los intentos de terceros países por influir directamente sobre la P.A.C. se sustentan en claros intereses económicos y políticos, que tratan de ejercer a través de presiones diplomáticas y políticas sobre la Comunidad. Y menos obvias, en el sentido de que no todas esas influencias o intentos de influencia son fácilmente distinguibles desde el exterior, ya que pueden tomar formas muy diferentes y emplear canales muy distintos, no todos visibles públicamente.

Por sus características económicas, debería estar claro cuáles son los terceros países que intentan persuadir a la C.E.E. para que oriente la P.A.C. en determinada dirección y cuál es ésta. Los terceros países que son exportadores agrícolas tienen interés en que se reduzca el nivel de los precios de sostenimiento de la P.A.C. y en que se recorte el volumen de las cuotas de producción, mientras que los terceros países importadores tienen el interés opuesto. Sin embargo, es bastante curioso que los terceros países importadores no parezcan presionar activamente para mantener alto o para que aumente el nivel de protección agraria de la C.E.E. Por ejemplo, no se conocen (al menos por este autor) intentos por parte de la Unión Soviética de apoyar la posición política de los grupos de presión agrarios de la C.E.E. Antes bien, parece darse por satisfecha con la situación actual, que le permite comprar alimentos a precios increíblemente bajos, que en parte ni siquiera cubren los costes variables de producción de la C.E.E. Parece que mantiene relaciones especiales con ciertos comerciantes de la C.E.E., que llevan a cabo con ella la mayoría de las operaciones de exportación de alimentos y, de vez en cuando, alguno de estos

comerciantes presiona para que se produzcan ciertos cambios en la C.E.E. Sin embargo, en general, la Unión Soviética, al igual que otros países que importan barato de la C.E.E., parece disfrutar con su papel de beneficiario silencioso de la P.A.C.

Completamente opuesto es el criterio de terceros países exportadores agrícolas, que se sienten perjudicados por las barreras comunitarias contra las importaciones agrarias y, aún más, por sus exportaciones subvencionadas. Muchos de ellos no permanecen, en absoluto, tranquilos, sino que emplean todas las oportunidades que se les presentan para protestar contra la P.A.C. y para presionar sobre la C.E.E., a fin de que cambie. Por supuesto, hay formas muy diferentes de expresar estas protestas y ejercer estas presiones.

La forma más tradicional y, en cierto sentido, más conservadora es a través de los diferentes canales diplomáticos. En la negociación cotidiana, los agregados agrícolas de terceros países en Bruselas y en las capitales de los Estados miembros están en contacto con los funcionarios de la C.E.E. y de los Estados miembros. Durante las visitas de Estado de estos terceros países, la P.A.C. se convierte en uno de los temas de conversación, tanto más cuando delegaciones de alto nivel acuden a Bruselas con el único propósito de discutir asuntos de la P.A.C. con funcionarios de la C.E.E., normalmente de la Comisión. Los Estados Unidos utilizan, algunas veces, este método cuando, de vez en cuando, envían a Bruselas una delegación a nivel de gabinete, con presencia, incluso, del Secretario de Estado, para quejarse y negociar sobre temas de comercio agrario.

Otro posible canal de influencia es a través de la opinión pública. Entre los diferentes métodos imaginables en este terreno, los australianos han puesto, recientemente, en práctica uno, en verdad, interesante. El *Bureau of Agricultural Economics* del Gobierno australiano ha elaborado un extenso y documentado estudio sobre la P.A.C. (B.A.E., 1985), que, por supuesto, hace hincapié en muchas incongruencias internas, además de en sus efectos externos negativos sobre terceros países. Este estudio y sus resultados han sido objeto de una amplia publicidad en Europa a través de una importante campaña de relaciones públicas. Inclu-

so el B.A.E. se ha «metido en la boca del lobo» al celebrar una conferencia en Bruselas para difundir sus críticas hacia la P.A.C.

En tanto que, el efecto de las actividades, diplomáticas y políticas, comentadas puede no ser inmediato, las acciones económicas directas contra la P.A.C. están en condiciones de hacer más daño a la C.E.E. Con todo, y más aún de lo que sucede con los esfuerzos diplomáticos, sólo efectivos si el país que los lleva a cabo es lo bastante grande o, para decirlo más claramente, lo bastante poderoso frente a la Comunidad. En lo que se refiere a los exportadores agrícolas, tal situación sólo se da en los Estados Unidos, país que de vez en cuando juega su carta, parece que, últimamente, con una frecuencia cada vez mayor. Al amenazar con imponer, o al imponer de hecho, barreras comerciales contra sus importaciones de la C.E.E., ejerce una presión económica sobre ésta, encaminada a garantizar que se tomen en serio sus protestas contra la P.A.C. y contra algunos de sus aspectos. La reciente batalla comercial C.E.E.-Estados Unidos, originada a partir de las protestas de Estados Unidos contra las consecuencias para el comercio agrario de la ampliación hacia el Sur de la Comunidad (que se aborda con más detalle en el informe de Jesling, que aparece en este volumen) es sólo el último ejemplo de esta serie de acontecimientos.

El elemento de riesgo de tales acciones económicas directas es que pueden extenderse, en el sentido tanto de desencadenar acciones de represalia por parte de la C.E.E. (y luego de la otra parte en litigio y así sucesivamente), como de rebasar el comercio agrícola y afectar al comercio de productos industriales. Con el reciente giro hacia una mayoría del Partido Demócrata en el Congreso de los Estados Unidos y el consiguiente auge de los sentimientos proteccionistas, ha crecido, evidentemente, la probabilidad de que se emprendan acciones económicas directas contra la P.A.C. y de que resulte afectado el comercio no agrícola.

Aunque, por lo general, es cierto que sólo las naciones grandes y poderosas pueden ejercer, con éxito, presiones económicas contra la C.E.E., hay ocasiones en que países más pequeños encuentran un punto sobre el que presionar. Por ejemplo, cuando la Comunidad negociaba con Tailandia sobre la ampliación del acuerdo de autolimitación de las exportaciones de mandioca a la

C.E.E., dicho país deseaba que se elevase su cuota. Cuando la C.E.E. puso dificultades al respecto, se comentó que los negociadores tailandeses amenazaron con reconsiderar su pedido de aviones Airbus. Al final, la cuota tailandesa se elevó ligeramente. Este ejemplo demuestra, de nuevo, que la P.A.C. hace vulnerable a la Comunidad en el terreno del comercio no agrícola.

Por último, otro canal mediante el cual terceros países pueden tratar de influir directamente sobre la P.A.C. es el G.A.T.T. En la sección siguiente se aborda esta cuestión.

V. LA P.A.C. Y EL G.A.T.T.

Desde luego, en términos formales, es en el seno del G.A.T.T. donde terceros países deberían tratar de ejercer su influencia sobre la P.A.C., ya que, después de todo, uno de sus objetivos centrales es garantizar que los países no se afecten negativamente entre sí a través de su comercio y sus políticas internas, o al menos no más de lo que está en conformidad con las reglas y obligaciones del G.A.T.T. Y, en efecto, el G.A.T.T. ha tenido mucho trabajo con la P.A.C.

Cuando se creó la Comunidad y se estableció la P.A.C., se celebraron negociaciones del G.A.T.T. de acuerdo con su artículo XXIV, dirigidas a buscar un equilibrio entre los aumentos y las reducciones de las barreras comerciales en la C.E.E. Análogamente, cada vez que la Comunidad se ha ampliado, han tenido que llevarse a cabo esas negociaciones, en las que los temas agrarios desempeñan siempre un papel importante.

La P.A.C. ha dado también trabajo al G.A.T.T. en las varias rondas de negociaciones comerciales multilaterales que se han celebrado desde principios de los sesenta. Aunque en estas rondas no se han hecho grandes progresos en lo que se refiere a la liberalización del comercio agrícola y, en particular, no han podido imponerse a la C.E.E. cambios en la P.A.C., ésta, como los temas agrarios en general, ha merecido siempre una gran atención. Parece que lo mismo ocurrirá en la próxima ronda uruguaya.

Pero también en sus negociaciones cotidianas la P.A.C. ha ocupado extraordinariamente la atención del G.A.T.T. Terceros

países han presentado, ante éste gran número de reclamaciones y su mecanismo de resolución de reclamaciones y conflictos, ha tenido que ocuparse de ellos en medida completamente desproporcionada con la participación del comercio agrícola de la C.E.E. en el comercio agrícola mundial. De un total de 61 casos en litigio ante el G.A.T.T., entre 1958 y 1984, 19 fueron reclamaciones contra la C.E.E.; de estos 19, no menos de 16 tenían que ver con la P.A.C. La frecuencia de reclamaciones contra ésta (y, en general, la frecuencia de reclamaciones ante el G.A.T.T.) ha aumentado, significativamente, desde mediados de los setenta.

Dado el importante papel que ha desempeñado la P.A.C. en el G.A.T.T. ¿quiere decirse que algunos terceros países han podido ejercer una fuerte influencia sobre aquélla a través de éste? Sí y no. Determinados terceros países han tenido, ciertamente, una influencia importante sobre la P.A.C. en las negociaciones celebradas, de acuerdo con el artículo XXIV, en relación con el establecimiento y la ampliación de la Comunidad. Uno de los resultados de tales negociaciones es que la Comunidad tiene hoy derechos de importación bajos o nulos para las semillas oleaginosas y para otros productos. Esta «compensación» fue el precio que tuvo que pagar para que fuesen aceptados otros elementos de la P.A.C. Por otro lado, la estructura de derechos de aduana de la C.E.E., para las semillas oleaginosas y para otros productos no cerealistas, ha tenido grandes repercusiones en la evolución del mercado. En este sentido, existía, y existe todavía, una fuerte influencia de terceros países sobre la P.A.C.

En otros aspectos, el G.A.T.T. ha tenido muy poco efecto sobre la evolución de la P.A.C. En particular, no ha impedido que la C.E.E. estableciera altos niveles de protección y que los elevara, en particular, para los productos cuyos regímenes de mercado se basan en un elemento móvil de las exacciones reguladoras y en un sistema de restituciones a la exportación. En relación con el elemento móvil citado, la razón es que pertenece a la categoría de medidas no arancelarias, concepto que siempre ha planteado dificultades al G.A.T.T. Desde luego, en el marco de la P.A.C. han escapado completamente de la disciplina del G.A.T.T. En la medida en que el G.A.T.T. no ha sido, ni siquiera, capaz

de determinar la situación jurídica de las mismas, no cabe hablar de imponer ninguna restricción en su aplicación.

En lo que se refiere a las restituciones a la exportación, se trata de una dificultad general del G.A.T.T. en las cuestiones agrarias (que incidentalmente es probable que desempeñen un gran papel en la negociación uruguaya). La aplicación de restituciones a las exportaciones agrícolas está, por lo general, permitida por el G.A.T.T., siempre que no lleve al país a conseguir «una parte más que equitativa» del mercado mundial. En varias reclamaciones ante el G.A.T.T. se ha impugnado el empleo de esta figura por la C.E.E. Sin embargo, ninguna de ellas ha tenido éxito. La razón no es que la C.E.E. haga un uso cauteloso de sus restituciones a la exportación, sino que las reglas del G.A.T.T. en este campo son tan vagas (y los jurados del G.A.T.T. tan indecisos) que ni siquiera las subvenciones masivas de la C.E.E. pueden ser eliminadas.

Sin embargo, y a pesar de la falta de éxito formal de las reclamaciones ante el G.A.T.T. por las restituciones a la exportación de la C.E.E., las normas del G.A.T.T. al respecto tuvieron, de una manera informal y, al menos por algún tiempo, cierto efecto limitador sobre el volumen de exportaciones subvencionadas de los excedentes de la P.A.C. Tras mantener conversaciones informales con Estados Unidos y sin ningún reconocimiento final por parte de este país, la Comisión de la C.E.E. se comprometió, en 1982, a limitar las exportaciones de trigo comunitarias a una cuota del 14% del mercado mundial, que según la interpretación unilateral era la «cuota equitativa» de la C.E.E. Durante algún tiempo, la C.E.E. respetó este compromiso autoimpuesto, aunque la Comisión se sintió excusada de hacerlo cuando, en 1985, los precios del mercado mundial se acercaron al nivel de precio de intervención de la C.E.E.

VI. CONCLUSIONES

La P.A.C. es desarrollada por la Comunidad para sus agricultores. Sin embargo, la agricultura de la C.E.E. no se halla en un vacío internacional. La P.A.C. produce importantes efectos

sobre el comercio agrícola mundial y sobre terceros países. No debe asombrarnos, por tanto, que no sea independiente de influencias externas.

Los cambios en los precios de los productos agrarios en el mercado mundial, debidos a la evolución del mercado o de la política en terceros países, han sido cada vez más importantes para la P.A.C. Afectan a la concepción política sobre los asuntos de la P.A.C. en Europa, pero tienen implicaciones económicas directas, principalmente en forma de efectos presupuestarios. Existen claros indicios empíricos de que los precios de la P.A.C. han reaccionado, aunque no con mucha fuerza, a las cambiantes circunstancias del mercado mundial.

Determinados terceros países han intentado, una y otra vez, influir directamente sobre la evolución de la P.A.C., a través de acciones diplomáticas, políticas y económicas. Es difícil generalizar sobre la medida en que tales actividades han tenido éxito.

A través del G.A.T.T. se han impuesto, asimismo, algunas restricciones a la P.A.C., cuyo principal efecto ha sido impedir que la C.E.E. impusiera derechos de la importación cada vez más altos a las semillas oleaginosas y a otros productos no cerealistas. En otros aspectos, ha sido difícil para terceros países influir en la P.A.C. a través del G.A.T.T.

La influencia que terceros países han logrado ejercer sobre la P.A.C. es, para algunos observadores, muy grande, y para otros demasiado pequeña. Desde una perspectiva global, sólo cabe desear que, en el futuro, la P.A.C. sea más sensible a la evolución internacional y a las necesidades de terceros países. Dada la persistencia mundial del proteccionismo agrícola, existe en la economía mundial de los alimentos una asignación de recursos muy deficiente. Además, debido a la tendencia de muchos países a aislar los mercados internos de las fluctuaciones internacionales existe un grado de inestabilidad artificialmente alto en los mercados mundiales agrarios, que se añade al proteccionismo agrícola y a la mala asignación de recursos. Para cambiar este deplorable estado de cosas en la economía rural mundial de los alimentos, se necesita que haya más países que abran sus mercados agrarios y que se vuelvan sensibles a los acontecimientos internacionales. Si las grandes entidades económicas, como la C.E.E., no participan en este

proceso ¿quién hará que funcione? Desde este punto de vista, sólo cabe esperar que, en el futuro, la P.A.C. se haga más sensible a las influencias externas.

BIBLIOGRAFIA

- BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS: *Agricultural Policies in the European Community: Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade*, Policy Monograph, n.º 2, Camberra, 1985.
- BURNIAX, J. M., y WAELBROEK, J.: «The Impact of the C.A.P. on Developing Countries: a General Equilibrium Analysis», en C. Stevens y J. V. Themaat (ed.): *Pressure Groups, Policies and Developmet. The Private Sector and E.E.C.-Third World Policy*, Londres, etc., 1985.
- COMISIÓN DE LA C.E.E.: *La situación agrícola en la Comunidad, 1985*, Bruselas, 1986.
- F.A.O.: *Trade Yearbook, 1984*, Roma, 1984.
- FEARNE, A.: *Forecasting Agricultural Policy Decisions in the European Community*, tesis doctoral sin publicar, Universidad de Newcastle-Upon-Tyne, diciembre de 1986.
- G.A.T.T.: *International Trade, 1985-86*, Ginebra, 1986.
- KOESTER, U., y SCHMITZ, P.: «The E.C. Sugar Market Policy and Developing Countries», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 9, 1982, págs. 183-204.
- KOESTER, U., y TANGERMANN, S.: *European Agricultural Policies and International Agriculture Background* Informe para el World Development Report del Banco Mundial, de próxima aparición.
- MASSOW, V. V.: *Einfuhrbegünstigungen und Ausfuhrpolitik der E.G. bei Rindfleisch*, Kiel, 1984.
- MATTHEWS, A.: *The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries*, Dublín, 1985.
- PETERSMANN, E. U.: *Die E.W.G. als G.A.T.T.-Mitglied-Rechtskonflikte zwischen G.A.T.T.-Recht un Europäische Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1986.
- RITSON, C.: «Forecasting E.E.C. Support Prices, *department of Agricultural & Food Marketing*, Universidad de Newcastale-Upon-Tyne, documento de trabajo n.º 2, Newcastle, 1982.
- SCHMITZ, P. M.: *Endogenous Policy Price Determiantion within the Common Agricultural Policy*, documento presentado en el Segundo Semestre de Siena sobre Integración Económica, Siena, 1985.
- PARIKH, K. S.; FISCHER, G.; FROHBEG, K., y GULBRANDSEN, O.: *Towards Free Trade in Agriculture*, International Institute for Applied Analysis, Luxemburgo, agril de 1986 (borrador).

WITZKE, H. V.: «Endogenous Supranational Policy Decisions: the Common Agricultural Policy of the European Community», *Public Choice*, vol. 48, 1986, págs. 157-174.

R E S U M E N

¿Tienen los terceros países influencia sobre la P.A.C.? El autor considera que la autonomía comunitaria para definir su propia política agrícola se ve, en cierto modo, menoscabada por las interrelaciones, por la interdependencia, en resumen, por la integración que los intercambios comerciales agrícolas experimentan de forma cada vez más acusada.

El principal antagonista de la C.E.E. lo constituyen los Estados Unidos de América; no es el único, sin embargo, aunque sí el más crítico. La «guerra de subvenciones» entre las dos grandes entidades es un hecho y se recuerda la defensa comunitaria en foros internacionales para defender su política: «La P.A.C. no es negociable».

La actual ronda G.A.T.T. depende, para su éxito, en como se solucionen, ante todo, las cuestiones del comercio de productos agrarios. Para ello, habrá que atender —en el grado que sea aconsejable— a las presiones de los terceros países. En caso contrario, la «guerra comercial» será un hecho con consecuencias difíciles de prever, pero, en todo caso, graves.

R E S U M E

Les pays tiers ont-ils une influence sur la P.A.C.? L'auteur considère que l'autonomie de la Communauté, au moment de définir sa propre politique agricole, se trouve en quelque sorte entamée par l'existence de relations réciproques, d'une interdépendance, en fin de compte par l'intégration de plus en plus forte que subissent les échanges commerciaux agricoles.

L'on peut signaler les Etats Unis d'Amérique comme le principal antagoniste de la C.E.E., non pas le seul, mais le plus critique. La «guerre des subventions» entre ces deux grands blocs en est une preuve; il es à noter également la défense de sa politique par la Communauté sur la sellette internationale: «la P.A.C. n'est pas négociable».

Le succès des conversations actuelles G.A.T.T. dépend, avant tout, de la solution qui sera apportée à la question des échanges de produits agricoles. Pour ce, il faudra tenir compte —dans la mesure où cela sera conseillable des pressions de pays tiers. Autrement, la «guerre commerciale» deviendra une réalité, aux conséquences imprévisibles, mais en tout cas graves.

SUMMARY

Do third world countries have any influence on C.A.P.? The author considers that Community's autonomy to define their own agricultural policies is lessened by interrelations, by interdependence, in short by the integration that agricultural trade is experiencing more and more.

The United States of America is the main opponent of the E.E.C.; it is not the only one, however, although it is probably the most critical. The «subsidies war» between the two main entities is a fact and one is reminded of the Community's defence in international forums, defending its policy «C.A.P. is not negotiable».

The success of the present G.A.T.T. round depends, above all, on how the questions of the trading of agricultural products are resolved. For this reason the pressure from third world countries must be heeded, to a sensible degree. Otherwise the «trade war» will be a fact with consequences which, although difficult to foresee, will certainly be serious.