

LA PAC REFORMADA Y EL MUNDO INDUSTRIALIZADO

Por
TIM JOSLING (*)

I. INTRODUCCION

Finalmente, se ha reformado la PAC. Las reformas quizá no sean tan radicales como hubieran deseado la mayoría de los economistas, ni tan profundas como hubieran esperado los países con los que la CE mantiene relaciones comerciales. Pero la suerte está echada. No es probable un retorno a la antigua PAC en el próximo decenio. Un acuerdo en la Ronda Uruguay del GATT, esperado para diciembre de este año (1993), debe cerrar estos cambios de política y dificultar la vuelta atrás. Y, lo que es igualmente importante, la evolución futura de la construcción europea hará casi imposible el regreso a la política tal como era antes de 1992.

El elemento de la nueva PAC que la confiere el estatuto de verdadera reforma es la fuerte reducción del precio a partir del cual se apoya el mercado de cereales, combinada con unas indemnizaciones monetarias que no dependen de los niveles de producción efectivos. Este cambio da una flexibilidad decisiva a la política comunitaria y rompe la relación directa entre precios de apoyo y renta agraria.

Este cambio es el que tiene consecuencias importantes para los países no comunitarios. Altera considerablemente la forma en que la Comunidad puede negociar con los demás países. Devuelve a la política comercial exterior una flexibilidad desconocida desde que se inició la PAC. Abre la posibilidad de reducir los conflictos entre las

(*) Universidad de Stanford.
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 165 (julio-septiembre 1993).

políticas nacionales y las de comercio exterior. Y acerca la Comunidad al creciente grupo de países que han conjurado la tiranía del recurso exclusivo a las políticas de apoyo basadas en los precios para elevar la renta.

Mucho se ha escrito sobre el funcionamiento interno de la nueva PAC y su repercusión en la agricultura comunitaria. En este artículo se examina la «PAC reformada» desde el punto de vista de su importancia y repercusión en el resto del mundo industrializado. Para ello hay que considerar, no sólo el papel representado por la reforma de la PAC en la Ronda del GATT propiamente dicha, sino también su conexión con el proceso de reforma en otros países industrializados. Este tema conduce asimismo al estudio de la repercusión de la «nueva» PAC en la clase de acuerdos que probablemente se negociarán con motivo del ingreso de nuevos miembros en la Comunidad, y de la repercusión que tendrá en el comercio de productos agrarios con Europa Central y del Este.

Finalmente, se examina cómo encaja la nueva política en las tendencias del sistema comercial mundial.

II. LA PAC REFORMADA Y EL GATT

II.1. *Ruptura del punto muerto*

A pesar de las enérgicas negativas de la Comisión Europea, la mayoría de los observadores consideran que la reforma de 1992 de la PAC es resultado de las presiones de los países del GATT. La Comunidad se había resistido durante gran parte de la Ronda del GATT a la idea de modificar sus instrumentos de política. Estados Unidos, con su «Propuesta global» de un marco de acuerdo sobre la agricultura, propuso en 1989 directamente a la CE el abandono de su sistema de ayudas: convertir las exacciones variables en aranceles fijos, suprimir las restituciones a la exportación y eliminar todas las ayudas interiores, salvo las orientadas a la investigación y la extensión agraria, las subvenciones alimentarias nacionales y extranjeras y los pagos «desvinculados», de apoyo a la renta. El sistema de gestión del mercado de la CE quedaría así verdaderamente desmantelada-

do. Además, los niveles de protección deberían reducirse drásticamente hasta en un 75 por ciento a lo largo de un decenio. La respuesta de la CE fue aceptar condicionalmente la modificación de su sistema de exacciones para convertirlo en un arancel combinado con un gravamen complementario y rebajar el nivel general de ayudas en un 30 por ciento (medido por una unidad de medida de las ayudas, o UMA, variante del ESP) durante cinco años. Con esto se salvaba la PAC, aunque con una modificación del sistema de exacciones. No se impondría cambio alguno de la gestión del mercado interno y no habría que reducir acusadamente los niveles de precios. El nivel de apoyo ya estaba descendiendo en relación con 1986, fecha de inicio de la Ronda. La cuestión de la reforma de la PAC era, pues, un aspecto clave de las conversaciones.

La cuestión llegó a su punto culminante en el verano de 1990, cuando el presidente del grupo de negociación agraria de la Ronda de Uruguay presentó una comunicación que debía servir de base para la conclusión de las negociaciones. El «Borrador de Zeeuw» se apropió de las ideas de Estados Unidos (y del grupo Cairns) sobre el marco del acuerdo. La CE rechazó ese documento como base de las negociaciones. A pesar de la presión diplomática del presidente Bush en la cumbre de Houston, la cuestión no estaba resuelta en el momento de la reunión «final» de los negociadores comerciales de Bruselas en diciembre de 1990, saldada sin conclusiones. Un intento del ministro sueco de Agricultura, Mats Hellstrom, de negociar un compromiso de recorte del 30 por ciento en las ayudas a partir de los niveles de 1990 no convenció a la CE.

A los pocos días de la ruptura de las conversaciones, el comisario MacSharry presentó en Bruselas un documento en el que se proponía una nueva fórmula. El precio de apoyo de los cereales, semillas oleaginosas y leguminosas se recortaría en un 35 por ciento, a cambio del pago de una prima por hectárea a los agricultores. Los precios de los productos lácteos y de la carne de vacuno también se recortarían, pagándose asimismo primas a los correspondientes productores. Las consecuencias para la Ronda del GATT eran claras. La Comunidad podía, si introducía esas reformas, soportar recortes análogos a los propuestos por Hellstrom. Los recortes de los precios de mercado estimularían el consumo y, junto con alguna reducción del

producto derivada de un programa de retirada de tierras, permitirían a la Comunidad alcanzar los objetivos de reducción de las restituciones a la exportación. Como resultado de este cambio de posición, la CE retiró su rechazo a la negociación en los términos aceptados por otros, y se iniciaron activamente las conversaciones. La culminación de esta explosión de actividad fue el Borrador Dunkel de diciembre de 1991, que incorporó las ideas de arancelización, reducción de las restituciones a la exportación y definición de políticas no distorsionantes del comercio (GATT 1991). Tras casi un año de nuevas negociaciones, la CE y Estados Unidos lograron un acuerdo sobre las condiciones del componente agrario de la Ronda Uruguay, en noviembre de 1992, que se plasmaron en el denominado Acuerdo de Blair House.

II.2. *El cumplimiento de los requisitos del Borrador Dunkel*

Aunque la presentación del documento MacSharry fue suficiente para reanudar la Ronda del GATT, no está tan claro que la reforma de 1992 permita realmente a la Comunidad cumplir los requisitos del Borrador Final, conocido como Borrador Dunkel, con las enmiendas introducidas por el Acuerdo de Blair House. Dos cuestiones se hallan en juego en este tema. En primer lugar, el plan de reforma de la PAC aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 1992 no coincide con el propuesto por MacSharry de 1991. Se modificó a la baja la reducción de precios, se suprimieron los recortes de los precios de los productos lácteos y se eliminaron los límites a los pagos por retirada de tierras. Lo que es igualmente importante, se restableció una preferencia comunitaria al mantener el precio umbral por encima del precio de intervención. En segundo lugar, ha aumentado el temor a que los incrementos de rendimiento del sector comunitario de cereales y semillas oleaginosas contrapesen el efecto de las retiradas de tierras y de las rebajas de los precios de mercado y obliguen a la Comunidad a practicar nuevos recortes de las ayudas para adaptarse al acuerdo del GATT. Para los países que no intervinieron en Blair House, a estas cuestiones se une una tercera: si la «caja verde» de Dunkel, ahora definida de modo que incluya tanto

las indemnizaciones MacSharry como las primas complementarias (*deficiency payments*) de Estados Unidos, ha perdido su sentido. ¿Se libra a la CE y a Estados Unidos de recortes de los programas nacionales a consecuencia de un acuerdo bilateral en Blair House?

Estas tres cuestiones forman en realidad parte de la misma cuestión central. ¿Constituye un pago hecho a los agricultores en forma de subvención a la superficie cultivada un incentivo a la producción de igual peso que el mismo pago a través del precio del producto? Si la respuesta es afirmativa, la reforma convierte sustancialmente una parte de lo que en otro caso hubieran sido transferencias a través del precio de mercado, en una subvención al productor. La reforma todavía tendría sentido. Se rebajaría el precio de mercado. Descendería la cuantía de las exacciones y de las restituciones a la exportación. Los consumidores y los fabricantes de piensos podrían comprar cereales nacionales a menor precio. En años anteriores, esto se habría pregonado como un gran cambio de política. Durante mucho tiempo, los economistas habían venido afirmando que la Comunidad debía desarrollar ese tipo de sistema para permitir rebajas de los precios en los mercados de cereales. Pero no habría podido acceder a la caja verde.

Sin embargo, hay motivos sobrados para creer que la sustitución de un pago por unidad de producto por otro por hectárea altera mucho más los incentivos a la producción. De hecho, desvincula los pagos de los rendimientos. El agricultor que utiliza consumos intermedios variables sólo elevará el rendimiento si es rentable al nuevo precio de mercado. Este se convertirá en un ingreso marginal en relación con los consumos intermedios que elevan el rendimiento. Esa desvinculación parcial, si se confirma en la práctica, constituirá un gran avance en el funcionamiento de la PAC. Estaría justificado su reconocimiento mediante la inclusión en la caja verde.

Un ejemplo sencillo sirve para mostrar la importancia de esta cuestión (véase la tabla 1). Supongamos que la CE tuviera un rendimiento medio de trigo de 5,4 toneladas por hectárea y que utilizara 15,7 millones de hectáreas en el año 2000 sin haber reformado la PAC. La introducción de la reforma de la PAC y la rebaja del precio de mercado tendrían probablemente los efectos siguientes, según el tipo de programa. La utilización de primas complementarias, totalmente vinculadas al producto efectivo, no influiría acusadamente en

Cuadro 1

ILUSTRACION DE LOS EFECTOS DEL DESACOPLO DEL RENDIMIENTO
Y LA SUPERFICIE CULTIVADA, TRIGO DE LA CE

<i>Política</i>	<i>Rendimiento toneladas/Ha</i>	<i>Superficie cultivada millones de Ha</i>	<i>Producción millones de toneladas</i>
Primas complementarias	5,4	15,7	85,2
Desligada del rendimiento	5,0	15,7	77,8
Desligada pura	5,0	15,1	75,0

Presunciones: Elasticidad de la demanda, 0,4; disminución del precio, 30%; proporción del rendimiento en la elasticidad, 70%.

la producción (aun cuando seguiría elevando el consumo). En cambio, una política desvinculada del rendimiento que permitiera a los agricultores recortar los consumos intermedios (que elevan el rendimiento) para acomodarse a los menores precios de mercado rebajaría el rendimiento. Si la elasticidad global de la oferta fuera igual a 0,4 y el 70 por ciento de este ajuste a los precios se produjera a través de variaciones del rendimiento, éste disminuiría hasta 5,0 toneladas por hectárea, pero sin modificar el total de hectáreas dedicadas a la producción de trigo.

Un programa totalmente desligado del rendimiento alentaría el cambio de uso de la tierra, hasta 5,1 millones de hectáreas en estos supuestos. Si la proporción de cambio del rendimiento en cuanto afecta a la oferta es tan alta como en este ejemplo, lo cual cabría esperar a priori, la mayor parte del beneficio (en este caso, una reducción de 10 millones de toneladas de los excedentes de trigo) se obtendría mediante la desvinculación del rendimiento. El programa habría tenido una gran repercusión en los excedentes al cambiar la forma de hacer los pagos directos.

II.3. *La complicación de la retirada de tierras*

Aún no está claro en qué medida la reforma de la PAC reducirá realmente los excedentes de cereales. Algunas estimaciones indican que se reducirán las exportaciones de trigo (a causa de aumento del consumo y de la disminución de la producción) en grado más que suficiente para satisfacer las restricciones del GATT que probable-

mente se incluyan en el acuerdo final. Según un estudio, la proyección de las exportaciones de trigo da un descenso hasta menos de 10 millones de toneladas anuales durante la mayor parte del decenio (Josling y Tangermann 1992). Con esto se cumpliría la restricción a 23,4 millones de toneladas de cereales acordada en Blair House. Otros afirman que no es probable que la reforma resuelva los problemas comerciales (Friedeberg 1993) y que la restricción del GATT al volumen de exportación obligará a cambios futuros de la PAC (posición adoptada generalmente por las organizaciones agrarias de Europa y en particular por los sindicatos agrarios franceses). La Comisión ha presentado sus propios cálculos, basados en un 1 por ciento de aumento anual del rendimiento, que indican excedentes que justamente llegan al límite del GATT (Comisión 1992). El elemento del cálculo de la Comisión relativo a la desvinculación del rendimiento se representa por la diferencia entre el aumento del rendimiento medio del 1,8 por ciento observado durante los últimos cinco años y el 1,0 por ciento estimado en el supuesto más desfavorable.

¿Por qué ha de haber tantos equívocos acerca de la reforma de la PAC y de su influencia en el rendimiento? La respuesta está en la complicación introducida por la vinculación entre las indemnizaciones compensatorias y las disposiciones sobre retirada de tierras. En una política totalmente desacoplada, la retirada de tierras no es necesaria ni conveniente. Se pagarían complementos de renta a los agricultores de forma que el precio de mercado pudiera influir en las decisiones sobre producción marginal. Si el nivel de protección fronteriza es bajo, este precio reflejará los valores del mercado mundial. En estas circunstancias no tiene sentido hablar de excedentes y, por tanto, no hay necesidad de limitar la producción. Por consiguiente, la retirada de tierras equivale a admitir que el nivel de precios generado por la protección fronteriza es todavía demasiado alto. En otras palabras, es preciso rebajar el nivel de precios y elevar las indemnizaciones compensatorias. La retirada de tierras se ha incluido en el programa de reforma de la PAC porque el nivel de precios no es lo bastante bajo. Se trata presumiblemente de una restricción impuesta por motivos presupuestarios, ya que el consumidor sigue pagando parte de la transferencia. La retirada de tierras podría (y debería) eliminarse como parte de la nueva PAC tan pronto como lo permitan las condiciones presupuestarias.

¿Por qué la retirada de tierras complica la cuestión del desacoplamiento? La retirada de tierras plantea el problema del deslizamiento. Si se deja en barbecho, por ejemplo, el 15 por ciento de la superficie cultivable de trigo, la producción disminuirá algo menos del 15 por ciento, debido al menos en parte, a que los agricultores retirarán sus tierras menos productivas (al menos si van a mantenerlas en barbecho). Esto nos lleva a un aumento «estadístico» del rendimiento medio, pero no a un aumento real del rendimiento de cualquier parcela concreta de tierra. Ahora bien, el rendimiento real puede aumentar si los factores fijos utilizados a nivel de explotación agraria se aplican más intensivamente a las hectáreas cultivadas o si el mismo barbecho da lugar a aumentos del rendimiento en una fecha posterior a causa de la mejora del suelo. Ambos factores potencian el deslizamiento. Sin embargo, toda política razonable de retirada de tierras es consciente del factor de deslizamiento y lo tiene en cuenta en la elección del porcentaje a retirar. La existencia de deslizamiento no es tampoco un motivo para rechazar la retirada de tierras como instrumento de política, ni para malinterpretar la importancia de otros aspectos de la reforma. En particular, el desacoplamiento parcial antes mencionado se produciría aunque hubiera un 100 por ciento de deslizamiento en la retirada de tierras.

Si se acepta que el desacoplamiento del rendimiento es un fenómeno positivo desde el punto de vista del comercio mundial, es lógico alentarlos. La caja verde se diseñó para ello. Aunque vaya acompañada por un programa en gran medida ineficaz de retirada de tierras que dé lugar a un aumento del rendimiento de la superficie cultivada, parece razonable considerar cualitativamente mejor la situación después de reformar la PAC. Las advertencias de que la Comunidad puede tener aún excedentes que habría de colocar en los mercados mundiales no son acertadas. Esto sólo ocurrirá mientras los precios internos de mercado sean superiores a los niveles mundiales. Pero no debe obstar al reconocimiento por otros países del cambio cualitativo de la PAC.

II.4. *Cuestiones pendientes*

Aun cuando la reforma de la PAC haya facilitado sin duda el acuerdo del GATT, quedan pendientes dos cuestiones. La primera se

refiere a si seguirá siendo necesario el propio GATT cuando se reforme la PAC (junto con otras políticas parecidas). Nunca ha sido realista creer que las reglas internacionales sean suficientes para reformar las políticas nacionales (tal como daba a entender la propuesta de Estados Unidos de 1987): pero pueden ser necesarias. Las actuaciones concertadas ayudan a la aceptabilidad interior de la reforma. Y una vez que se ha adoptado la reforma, las reglas acordadas hacen más fácil la resistencia a las tentaciones de adoptar remedios proteccionistas para futuros problemas de renta agraria.

Puede afirmarse que gran parte de los beneficios que un acuerdo del GATT puede ofrecer a los demás países desarrollados son consecuencia de la reforma de la PAC. La reducción de las restituciones a la exportación a través de la desvinculación parcial, la retirada de tierras, la rebaja de los precios de consumo de los cereales nacionales y la mayor apertura gracias a la rebaja de los precios umbral son ciertamente pasos en el sentido correcto desde el punto de vista de Australia, Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, el actual paquete de reformas sólo estará vigente tres años, y aunque la ventaja es difícil de cuantificar, es muy conveniente consolidar los cambios con un acuerdo dentro del GATT.

Hay un aspecto clave del actual paquete de la Ronda Uruguay que no se ha recogido en la reforma de la PAC. No existe ningún equivalente de la «arancelización», entendida como modificación del régimen de importaciones. La arancelización es, con mucho, el cambio más importante de las reglas ofrecido en las negociaciones del GATT. La aplicación global de aranceles garantiza la transparencia y estabilidad del sistema comercial. Pone límites al dumping. Estimula la armonización de las políticas y facilita nuevas negociaciones. Y alinea la regulación del comercio de productos agrarios mucho mejor con los demás productos acogidos al GATT. Las ventajas de la arancelización quizá sea el motivo de más peso para impulsar el acuerdo del GATT, aun cuando la mayor parte de los beneficios de la reducción de la protección parezcan viables ahora con la reforma unilateral.

La segunda cuestión que plantea la importancia de la reforma de la PAC para el GATT es la de los criterios de inclusión en la caja verde. Aun aceptando que los cambios cualitativos de la PAC son

beneficiosos para las relaciones comerciales, no están verdaderamente desligados del rendimiento. Si se les permite entrar en la caja verde, ¿se alterará el concepto de políticas «mínimamente distorsionantes del comercio» según el cual se pierden los beneficios para el sistema comercial? Parece improbable. Es cierto que cabe imaginar una caja verde tan indefinida que se convierta en depósito de todas las políticas que los países deseen instrumentar para protegerse del ataque internacional. Pero podría afirmarse asimismo que el acuerdo de Blair House no llega tan lejos. El programa norteamericano de primas complementarias ha funcionado con un rendimiento base congelado, desde 1985, para los agricultores. La reforma de la CE no anima a los agricultores a pensar que aumentará el rendimiento base regional. Debe haber en la caja verde un refugio para las políticas que divorcien los pagos del rendimiento. Por supuesto, esas políticas podrían estar sujetas a un mayor control que los pagos «desvinculados puros», y la experiencia consiguiente podría revisarse, por ejemplo, al cabo de cinco años.

El reconocimiento de las ventajas de las primas por superficie cultivada, en comparación con el sistema de «deficiency payments», podría ayudar también a resolver la crisis de las semillas oleaginosas. El trasfondo es ya conocido. El Primer Grupo Especial sobre Semillas Oleaginosas comprobó que los derechos de acceso de Estados Unidos al mercado de la CE se veían perjudicados por las primas concedidas a los molturadores de las semillas, ya que compensaban a estos por la compra de semillas nacionales. La CE pasó a conceder primas a los agricultores por superficie cultivada, a modo de ensayo para la reforma de la PAC. El Segundo Grupo Especial sobre Semillas Oleaginosas (GATT 1992) comprobó que esas primas seguían alentando el cultivo de semillas oleaginosas y que con ello perjudicaban los derechos de Estados Unidos (y en consecuencia, de otros exportadores de ese producto). En Blair House, la CE aceptó un límite máximo para la superficie dedicada al cultivo de semillas oleaginosas, que debía lograrse mediante la retirada de tierras. Se advierte claramente la vinculación con el GATT. Si las indemnizaciones compensatorias MacSharry se incluyen en la caja verde, difícilmente puede afirmarse que perjudiquen los derechos de los países exportadores en el caso de las semillas oleaginosas. Pero también es

congruente afirmar tanto que las primas por hectárea mantienen la producción de semillas oleaginosas en detrimento del comercio como que debe alentarse el cambio a ese sistema desde un instrumento aún más distorsionante.

III. LA PAC REFORMADA Y LA REFORMA DE LA POLÍTICA EN OTROS PAÍSES

Ante los importantes problemas internos de la PAC, es tentador pensar que la política agraria es siempre inflexible e inmune a la ola de liberalización que recorre el mundo. En realidad, varios países están desplazándose hacia una política agraria menos distorsionante del comercio. Puede considerarse, pues, la reforma de la PAC como parte de una tendencia general de la política económica y comercial desarrollada en el decenio de 1980. Aunque congruente con la Ronda Uruguay, y a menudo estimulado por ella, este conjunto de cambios de la política es, en cierto sentido, más fundamental que los propuestos en las conversaciones comerciales.

El rasgo principal de esta nueva política agraria es su dependencia de los aranceles para la protección en la frontera y de las primas por superficie cultivada y por el número de cabezas de ganado para el complemento de renta. Se liberalizan los precios interiores, al menos en parte, para responder a las condiciones del mercado. Los países de América Latina y de la Europa no comunitaria son los que más lejos han llegado en esta dirección. No carece de importancia la adhesión de la Comunidad a los planteamientos de este club.

Las principales presiones que han impulsado a los países en desarrollo en esta dirección son de carácter nacional. El ajuste estructural y la desregulación económica implican con frecuencia el desmantelamiento de empresas comerciales paraestatales que han gestionado el sistema de abastecimiento alimentario. La privatización del comercio aconseja el uso de aranceles, en lugar de restricciones comerciales cuantitativas, para evitar las expectativas de obtención de rentas. Sin el control del mercado interior mediante la utilización de canales de distribución controlados por el Estado, es difícil que funcione la política agraria tradicional de «estilo europeo», con altos precios interio-

res. De ahí la adopción de un sistema de primas que pueden orientarse con mayor facilidad.

Un ejemplo de este cambio de política es el que esta dándose en México actualmente. Hasta mediados del decenio de 1980, México practicaba una política comercial restrictiva en materia agraria, defendiendo una fuerte política interior de apoyo a las restricciones cuantitativas del uso de factores y un comercio controlado por el Estado. Al adherirse al GATT en 1986, se simplificó y liberalizó el arancel. La nueva administración Salinas decidió en 1988 incluir la agricultura en el proceso de reformas económicas internas, reduciendo los niveles de ayuda y alentando la importación privada y la comercialización interior de productos agrarios. Junto con las importantes modificaciones de la legislación sobre tenencia de tierras, ello ha supuesto un gran reto para el sector agrario. La cuestión estriba en conciliar la defensa de los niveles de renta rurales con la eliminación de precios artificialmente elevados de los principales productos (maíz y frijoles), que se cultivan en millones de pequeñas explotaciones agrarias. El gobierno está estudiando la implantación de las primas por superficie cultivada para evitar la mala asignación de los recursos asociada al sistema de «deficiency payments». En verdad, no es políticamente aceptable el cambio a un sistema puro de transferencias de renta.

Las economías más ricas de la Europa no comunitaria se han enfrentado con problemas un tanto diferentes. Los intentos de mantener altas las rentas agrarias mediante unos elevados precios del producto han causado problemas de excedentes y de falta de competitividad. La necesidad de mantener altas las rentas de las zonas rurales, así como el mantenimiento de la población en regiones en las que es más costosa la agricultura, ha conducido a la introducción progresiva de primas no vinculadas directamente con los precios. El resultado ha sido una serie de programas de reforma poco diferentes de los que están desarrollándose en la CE.

El cambio de política en Suecia es el ejemplo más claro de un país no comunitario que se decide por una política de apoyo más sencilla y orientada al mercado. La intervención y las subvenciones a la exportación fueron suprimidas por las reformas de julio de 1991, para ser sustituidas por primas basadas sustancialmente en la super-

ficie cultivada y en el número de cabezas de ganado. Estas primas se condicionaron a prácticas ambientales, previéndose la concesión de subvenciones para la conversión de tierra cultivable en usos ecológicos. Acciones análogas se han observado en otros países del entorno de la Comunidad. Tanto Austria como Suiza han introducido sistemas de primas directas en sustitución parcial del precio de apoyo, con el fin de reducir los precios de mercado. También Finlandia ha actuado en esa dirección, aun cuando todavía mantiene precios muy elevados en comparación con otros países.

En este aspecto, la Comunidad se orienta a una política interior menos distorsionante del comercio, no sólo a consecuencia de las presiones externas, sino también en respuesta a las ineficiencias de las propias políticas de altos precios. En muchos casos, el impulso para la rebaja de los precios de apoyo y su sustitución por un sistema de primas directas proviene de la necesidad de desarrollar una industria alimentaria competitiva. Con frecuencia esto se ha producido en el contexto de una colaboración comercial regional más estrecha. Tiene poco sentido penalizar la industria alimentaria nacional con elevados precios de las materias primas y exponerla después a la competencia de países del entorno que tienen precios menores. A medida que aumenta el volumen del comercio de productos agrarios transformados y la industria alimentaria se vuelve más internacional, pueden perderse puestos de trabajo e inversiones a causa del alto coste de las materias primas.

IV. LA PAC REFORMADA Y LA AMPLIACION DE LA CE

Uno de los mayores beneficios de la reforma de la PAC en relación con la política comunitaria exterior se da en la propia Europa Occidental. Una PAC reformada puede facilitar la asimilación de los países de la AELC que desean ingresar en la CE. Estos países han mantenido generalmente precios de apoyo de los productos agrarios mayores que los de la CE. El acuerdo original de la AELC de 1960 no incluía disposición alguna sobre libertad del comercio de productos agrarios, dejando a cada país con un sector agrario sustancialmente aislado. Los convenios bilaterales CE-AELC de principios del

decenio de 1970 también obviaron el comercio de productos agrarios, lo mismo que el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo de 1992. Con ello, la agricultura ha quedado como una de las pocas áreas comerciales que han de tratarse en las actuales negociaciones de adhesión.

Las dificultades de asimilación de esos países a la PAC han estado siempre claras. O bien los precios PAC han de elevarse hasta los niveles más elevados de la AELC, lo que causaría nuevos problemas financieros y comerciales, o bien los precios de los productos agrarios de la AELC han de bajar, lo que plantearía graves interrogantes sobre la viabilidad política del ingreso. La reforma de la PAC parece haber tenido el efecto secundario beneficioso de resolver este problema, al dar su bendición a las indemnizaciones compensatorias por la disminución de las rentas agrarias. Por consiguiente, la Comunidad puede rebajar los precios comunitarios de mercado sin riesgo de oposición. Las únicas cuestiones serían entonces determinar quien paga las indemnizaciones compensatorias y a qué programa se asigna su autorización. Esta es esencialmente la cuestión que está negociándose en la actualidad.

Parece haberse tomado una decisión que, al menos derivadamente, encuentra apoyo en la naturaleza de la reforma de la PAC. Hay acuerdo general en que los nuevos miembros tendrán derecho a recibir indemnizaciones compensatorias según la propuesta MacSharry. Estas indemnizaciones se consideran parte del «acervo comunitario» que los nuevos miembros han de asumir, aunque no formaran parte de la Comunidad cuando se produjo la rebaja de los precios que vienen a compensar. En el caso de Suecia, las indemnizaciones «compensarían» una disminución de los precios producida mucho antes de las negociaciones de adhesión, cuando se revisó la política sueca en 1991. En cuanto a los demás países, compensarán realmente la parte de la diferencia de precios entre la CE y sus propios países que exista en el momento del ingreso. Por supuesto, esas indemnizaciones tienen trascendencia política. Sería difícil convencer a los agricultores de los países aspirantes de que no deben recibir las primas por superficie cultivada a que tienen derecho los agricultores de la Comunidad en el momento actual. Pero tiene el importante efecto secundario de convertir una indemnización compensatoria, por una

rebaja histórica de los precios, en un derecho para todos los agricultores actuales y futuros.

Una manera de obviar este problema (el reconocimiento de una obligación permanente de compensación para todos los que ingresen) consiste en desvincular aún más esas indemnizaciones. Para ello, lo más fácil es definir otras variables (no de producto) de las cuales dependan. El grupo políticamente más aceptable de esas variables está constituido hoy por las prácticas ambientales. De hecho, podría decirse a los agricultores que la sociedad no pagará precios inflados por productos para los que no existe un mercado remunerador, pero está dispuesta a pagar por el esparcimiento en el campo y la conservación de los recursos naturales. Quizá se necesite cierto tiempo para determinar los términos exactos de esta negociación, pero la ampliación para incluir a los países alpinos y nórdicos, muy sensibles desde el punto de vista ambiental, aceleraría el proceso. Cabe imaginar una verdadera «caja verde» de políticas comunitarias que pasen la prueba de mejora directa y (positivamente) correlacionada con el medio ambiente, en lugar del nivel de producción y el uso de productos químicos. La cuestión de quién pagaría y regularía esas políticas quedaría en manos de la Comunidad, sin duda sujeta a la prueba de la subsidiariedad.

V. LA PAC REFORMADA Y EUROPA DEL ESTE

Los extraordinarios cambios del paisaje político europeo ocurridos en 1989 todavía están dando lugar a crisis derivadas en el sistema económico. A los cuatro años de la caída del comunismo, la respuesta de Occidente a las nuevas democracias es ambivalente. La CE ha de soportar la mayor parte de la carga de la ayuda a los países de Europa Central y del Este (PECE) para lograr su plena participación en el sistema económico occidental. Esta carga está causando notables tensiones en una época de lento crecimiento. El comercio está abriéndose sobre todo en áreas en las que no se espera una seria competencia.

La resistencia política interna de la CE a abrirse al comercio con esos países es natural. No obstante, genera un conflicto entre la polí-

tica exterior y los objetivos de seguridad, por un lado, y el apoyo sectorial interior, por otro. En esta lucha, lo más probable es que ganen los grandes objetivos políticos, y esto llevará con toda probabilidad a una reducción de las políticas de gestión del mercado, particularmente en la agricultura, dentro de la CE. Políticas que en otro tiempo sirvieron para un grupo de 10 a 12 países europeos occidentales en una cómoda unión aduanera pueden no ser apropiadas en una Europa más amplia de 20 países que comprenda la mayor parte de Europa Central y del Este. La reforma de la PAC puede verse, por tanto, como un intento de posicionar la política interna de la CE de forma que sea congruente con estas fuerzas.

Esta presión en favor de una mayor libertad de acceso a los productos agrarios de los países PECE se elevará al aproximarse la fecha de la adhesión. El tipo de PAC que permitirá acoger a estos países es, y no por coincidencia, semejante a la que puede permitir la asimilación de los países de la AELC. Un precio de mercado relativamente bajo, decidido con la vista puesta en las condiciones del mercado mundial, con una serie de primas por superficie cultivada y por censo ganadero para la estabilización y mantenimiento de la renta, es una política viable. Una vez más, las cuestiones son quién fija los niveles de las primas y quién paga efectivamente.

Muchos de esos países vieron cómo se reducían los niveles de protección exterior en una fase temprana de su transición a la economía de mercado. Algunos están reintroduciendo medidas protectoras al enfrentarse con dificultades en su sector agrario. Casi todos se encaminan hacia políticas y niveles de precios del estilo de los de la PAC. Aun cuando esté lejos la adhesión, es probable que se desarrollen en paralelo con la CE durante los próximos años. El descenso del 30 por ciento de los precios comunitarios de apoyo implica un menor precio al que esos países tienen probabilidad de aproximarse.

Es en este contexto es donde tiene una gran importancia la decisión de conceder a las indemnizaciones MacSharry el carácter de derechos permanentes, no de indemnizaciones transitorias para facilitar el ajuste. El problema se planteará cuando esos países PECE estén dispuestos a ingresar en la CE. ¿Recibirán las primas por superficie cultivada y por número de cabezas de ganado, como al parecer ocurrirá con los países de la AELC? Parece haber pocos

motivos lógicos para ello, ya que no se compensa ninguna baja reciente de los precios. Y por otra parte, probablemente, resultará insuperable el problema político de pagar grandes primas por superficie cultivada y por número de cabezas de ganado a todos menos a los Estados miembros más pobres y recientes de la CE. Cabe pensar que los nuevos miembros de Europa del Este también tengan derecho a ellas.

La solución a este dilema puede consistir en introducir algunos cambios en el «acervo» antes de la entrada de esos nuevos miembros y en adoptar además nuevos programas específicamente orientados a los países PECE como parte de la adhesión. En lo que respecta a la PAC los cambios podrían consistir en la conversión de las primas por superficie cultivada y por número de cabezas de ganado en derechos transferibles. Los certificados correspondientes podrían venderse y comprarse, lo que permitiría abandonar la agricultura a quienes lo desearan. Así pues, tales primas se desvincularían de la dedicación a la agricultura y serían, por tanto, menos discutibles para los países exportadores, aunque sin duda se argumentaría que los agricultores podrían utilizarlas para intensificar su actividad agraria.

Otra posibilidad consistiría en modificar el objetivo de las primas. Podrían ligarse a las necesidades de la política de desarrollo regional en diferentes partes de la Comunidad. Esto lleva a la posibilidad de una cierta renacionalización de las primas directas, a modo de alternativa a la imposición de un límite temporal a las mismas. En ambos casos, la PAC habría arrojado en realidad la carga del mantenimiento de unos precios altos de mercado sobre el conjunto de una Comunidad duplicada en número de países.

VI. LA PAC REFORMADA Y LAS FLUCTUACIONES DE LOS PRECIOS MUNDIALES

Aun cuando es probable que las relaciones con los países importadores y exportadores mejoren a consecuencia de una PAC menos agresiva en un marco de acuerdo del GATT y que la ampliación de la Comunidad primeramente a los países de la AELC y después a los países PECE sea menos problemática con la reforma, queda todavía

una cuestión por resolver. ¿Como reaccionará una Comunidad con una PAC nueva y reformada a las variaciones de los precios en el mercado mundial de productos agrarios?

Los precios mundiales son a la vez volátiles e inciertos a largo plazo. Los aumentos repentinos registrados en ellos no se reflejan instantáneamente en aumentos de los precios de mercado de la CE. La volatilidad a corto plazo es absorbida por las exacciones variables y por las restituciones a la exportación. Esto no cambia significativamente con la reforma de la PAC. El precio de mercado todavía está protegido por el precio umbral, y el nivel de las restituciones a la exportación todavía puede fijarse para eliminar existencias de intervención. Sin embargo, el hecho de que el precio umbral sea inferior y de que el precio de intervención sea también reducido hace algo más probable que los precios de mercado de la CE se desvíen de su banda normal (aproximadamente el margen de la preferencia comunitaria). Unos precios mundiales elevados aumentarán probablemente los precios interiores al superar los niveles de los precios umbral, aunque puedan utilizarse las subvenciones a las importaciones y los gravámenes a las exportaciones para que esto no suceda. Si los precios de mercado responden a las fluctuaciones de los precios mundiales, también lo harán los rendimientos agrarios. Habrá un incentivo a elevar el rendimiento, pero presumiblemente no la superficie cultivada. No es tan probable que un fuerte descenso de los precios mundiales influya en los precios de mercado de la CE, ya que las compras de intervención seguirán absorbiendo los excedentes. En este caso, la limitación operará a través de una restricción impuesta por el GATT a las restituciones a la exportación, no a través de la reforma de la PAC; así pues, los agricultores comunitarios podrían obtener ciertos beneficios de la inestabilidad de los precios mundiales.

La situación cambia con la arancelización como consecuencia de un acuerdo del GATT. En tales circunstancias, los precios de mercado seguirán a los precios mundiales en la medida permitida por los acuerdos arancelarios complementarios. Si los agricultores continúan obteniendo el pago pleno con la reforma de la PAC, el rendimiento total fluctuará algo más con los precios mundiales. Por tanto, también lo harán los rendimientos marginales, que seguirán a los precios de mercado. Esto pone de relieve otra diferencia entre las primas

complementarias y las primas por superficie cultivada. Las fluctuaciones de los precios de mercado no serán absorbidas por estas últimas, como hubiera sucedido si la reforma de la PAC se hubiera basado en un programa de primas complementarias. Con un sistema de exacciones variables, la cuestión de la estabilidad del mercado se trata en la frontera. En un mercado protegido por aranceles son más importantes las consecuencias de los programas nacionales en relación con la estabilidad (1). Los agricultores se beneficiarán del aumento de los precios mundiales, pero serán vulnerables a la coyuntura bajista del mercado.

La falta de respuesta a las condiciones del mercado que ha caracterizado la PAC en el pasado ha sido una de las mayores objeciones presentadas por los países con los que mantiene relaciones comerciales. No sólo implica que los extranjeros no pueden competir en precios en el mercado comunitario, sino también que la Comunidad evade la responsabilidad de estabilizar tanto los mercados internos como los externos. La combinación de arancelización y pagos por superficie cultivada hace de la Comunidad un socio más sensible al comercio mundial.

Que esta fase particular de la reforma de la PAC tenga éxito o permanezca inmune a las presiones políticas continuará dependiendo en gran parte de las condiciones del mercado mundial. Un prolongado período de precios deprimidos elevará aún más las tensiones presupuestarias y hará insostenibles los niveles actuales de indemnizaciones compensatorias. Los países exportadores encontrarán nuevos motivos para presionar a la Comunidad, y las tensiones comerciales se multiplicarán a pesar de la reforma de la PAC. En cambio, si se estabilizan los mercados mundiales, ya sea a consecuencia de un acuerdo del GATT o por otros motivos, se reforzará la repercusión beneficiosa de la reforma de la PAC y adquirirá una verdadera perspectiva a más largo plazo. En ese ambiente será más fácil conseguir una nueva desvinculación, como ya se ha señalado.

(1) Es posible que la Comunidad pase a una forma de arancelización aún en ausencia de acuerdo en la Ronda Uruguay si piensa que al admitir algunas variaciones adicionales de precios internos puede obtener otros beneficios comerciales. En ese caso también es importante la naturaleza de la compensación.

Están surgiendo dos factores que podrían tener una gran repercusión en los precios mundiales a largo plazo, y por tanto, estimular una nueva modificación de la política por obra de la PAC. Uno de ellos es la posibilidad de que Rusia, y más en general los países de la antigua Unión Soviética, se conviertan en grandes exportadores de productos agrarios. El otro es la posible aparición de China como un gran operador en el mundo del comercio de productos agrarios, particularmente como importador de cereales.

El argumento de que la Europa Central y del Este se convertirá en una gran zona exportadora se basa en varios factores. Parece haber escasas probabilidades de un gran aumento del consumo de productos agrarios de producción nacional cuando el crecimiento vuelva a imponerse en esos países. Es probable que el consumo se oriente a artículos no alimentarios y a alimentos de mayor valor, que se habrán vuelto más baratos y accesibles. Es probable que se reduzca significativamente el derroche a consecuencia de la introducción de incentivos de mercado. Las ganancias de productividad en la agricultura serán seguramente sustanciales en todos los países, como ya se ha advertido en el caso de la antigua Alemania del Este (Tangermann, 1992).

La situación de China parece muy diferente. No es probable que su agricultura pueda mantener las actuales tasas de crecimiento del PIB del orden del 7-10 por ciento anual. Las impresionantes mejoras de la agricultura china han elevado los niveles de consumo durante el último decenio, pero es muy improbable que cubran las necesidades de productos alimentarios diversificados de la creciente clase media. Si se le permite la exportación de productos manufacturados, China puede convertirse en un importador estable de mercancías, en particular de cereales. China, por su gran dimensión, ejercerá una influencia notable si accede de manera regular al mercado. Gran parte de las tendencias previsibles del mercado a plazo medio y largo de los productos agrarios básicos se hallan, pues, ligadas al equilibrio entre el crecimiento de la demanda en una Asia en proceso de rápido desarrollo y el aumento de la producción en Europa del Este. Sobre ese equilibrio puede descansar la suerte agraria de la Comunidad y el éxito último de la reforma de la PAC de 1992.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, K. (1992). «Will Eastern Europe and the Soviet Republics Become Major Agricultural Exporters», en T. Becker, R. Gray y A. Schmitz (eds.) *Improving Agricultural Trade Performance under the GATT*, Kiel.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992). «La agricultura en las negociaciones del GATT y la reforma de la PAC», CCE (92) 2.267 final.

FRIEDEBERG, A. L. (1993). «Solved or Shelved: The Oilseed Trade Conflict in Focus». Ponencia presentada en la World Oilseed Conference, Toronto, marzo 28-30, 1992.

GATT (1991). Draft Final Act MTN.TNC/W/FA, 20 diciembre.

GATT (1992). «Follow-up on the Panel Report: EEC-Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of Oilseeds and Related Animal-Feed Proteins».

JOSLING, T. y TANGERMANN, S. (1992). «MacSharry or Dunkel: Which Plan Reforms the CAP?» IATRC Working Paper n.º 92-10, julio.

TANGERMANN, S. (1992). «Central and Eastern European Reform, Issues and Implications for World Agricultural Markets». Ponencia presentada en la reunión anual del IATRC, diciembre 13-15.

RESUMEN

La reforma de la PAC tiene importantes consecuencias para las relaciones con los países ajenos a la Comunidad. Como resultado de ella, la CE ha podido negociar nuevas reglas de comercio para los productos agrarios en la Ronda Uruguay de las negociaciones del GATT. Las indemnizaciones compensatorias MacSharry se ha desacoplado lo bastante para encajar en una categoría «admisible» de la política interior, al abrigo de las protestas de los países con los que se mantienen relaciones comerciales. La vinculación del pago de indemnizaciones al número de hectáreas cultivadas, y no a la producción, debe disminuir el rendimiento. La ruptura de los lazos entre producción agraria y ayudas a la renta alinea a la Comunidad con otros países. Además, da a la Comunidad flexibilidad para incorporar como nuevos miembros a los países de la AELC, que cuentan con sectores agrarios muy protegidos, y para abrirse al comercio con los países de Europa Central y del Este. Junto con la conversión de las exacciones variables en aranceles, consigue una adaptación de la agricultura comunitaria a la evolución de los mercados mundiales.

RESUME

Réforme de la CAP a des implications importantes pour des rapports avec des pays à l-extérieur de la Communauté. Comme un résultat de réforme, l'EC a découvert cela possible négocier des nouvelles règles sur commerce agricole dans l'Uruguay Round de GATT négociations. Le MacSharry paiements de compensa-

tion sont suffisamment «decoupled» à accorder avec dans un «admissible» catégorie de politiques domestiques, protégé de défi par partenaires du commerce. Attacher des paiements de compensation à des hectares usé, plutôt que production, doit diminuer des rendements. Brisement le lien entre production de la ferme et le soutien des recettes apporte la Communauté en ligne avec un nombre d'autre pays. D'ailleurs, cela donne la flexibilité à la Communauté incorporer des nouveaux membres pays comme l'EFTA avec leur secteurs agricoles extrêmement protégés, et ouvrir le commerce avec des pays de l'Europe Central et Oriental. Ensemble avec la conversion de levées variables à tarifs, cela «recouples» EC agriculture avec développements sur marchés du monde.

S U M M A R Y

CAP reform has important implications for relations with countries outside the Community. As a result of reform, the EC has found it possible to negotiate new rules on agricultural trade in the Uruguay Round of GATT negotiations. The MacSharry compensation payments are sufficiently decoupled to fit into an «allowable» category of domestic policies, protected from challenge by trade partners. Tying compensation payments to hectares used, rather than output, should decrease yields. Breaking the link between farm output and income support brings the Community into line with a number of other countries. Moreover, it gives the flexibility to the Community to incorporate as new members the EFTA countries with their highly protected agricultural sectors, and to open up trade with the Central and Eastern European countries. Together with the conversion of variable levies to tariffs, it recouples EC agriculture with developments on world markets.
