

CARMELO CANNARELLA (\*)

# ¿Integración o desintegración de la agricultura en Europa Central y del Este?

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante estos últimos años se han llevado a cabo varios estudios relacionados con la llamada «transición» en los países de Europa central y del este (ECE) y en la antigua URSS, dando lugar así a un nuevo campo de investigación en el que la cuestión principal es: ¿Cómo transformar un sistema centralizado de economía planificada en una economía de mercado? Se trata de una cuestión muy compleja dado que implica una serie de temas a los que hasta hace muy pocos años sólo pocos economistas habían pensado; es decir, la gestión de la transición de un sistema planificado a uno de mercado en países sin experiencia sobre las normas de mercados, sin capitales, sin preparación capitalista, con un desempleo creciente (situación ésta desconocida hasta el momento en los países del este de Europa), y con una serie de repercusiones no sólo económicas sino también sociales y psicológicas.

A principio de los años 90 esta situación contribuyó al fracaso, en particular para los países de Europa del oeste, de una visión optimista sobre las capacidades y posibilidades de los países de Europa del este, con sus amplias diferencias en cuanto a experiencias históricas y nacionales y sus retrasos en el desarrollo industrial, de alcanzar al resto del continente.

---

(\*) Consejo Nacional de Investigación (Italia). Programa Especial RAISA (Advanced Researches for Innovation in the Agricultural System), Roma.

Por esta razón, después de la caída del Muro, una segunda brecha, con numerosas implicaciones, parece dividir nuevamente Europa, obstaculizando las posibilidades de un remiendo «institucional» concreto entre las dos partes del continente.

Las experiencias adquiridas en estos años recientes muestran lo difícil que resulta esta «transición» hacia los mercados, debido al amplio espectro de problemas involucrados que hacen evidente que este tipo de transformación lleve, en particular en algunos países, más tiempo del previsto. De hecho, la transición comprendía, y todavía comprende, un número importante de procesos relacionados entre sí que plantean desafíos concretos a las ciencias sociales. Con su proceso de «descolectivización», es decir, la retirada del Estado de todos los sectores de la economía, la transición ha implicado también varias cuestiones extra económicas, ya que los países de Europa central y del este, en distinta manera, se encuentran frente a un proceso de transformación basado en el desmantelamiento de la antigua estructura estatal, pero también en el desmantelamiento de la antigua doctrina. En muy poco tiempo, los países del este de Europa tuvieron que hacer frente a las reglas del mercado y de la competencia, después de haber vivido durante generaciones en un sistema basado en la propiedad pública y los subsidios. Estas condiciones todavía representan un problema para el proceso de sincronización de las dos partes de Europa. Por ello, y teniendo en cuenta la amplia gama de problemas, la pregunta inicial debería expresarse de la siguiente forma: ¿Cómo transformar las sociedades del centro y del este de Europa? Para hallar algunas respuestas a esta pregunta, el desarrollo de teorías específicas juega un papel fundamental, teniendo como base una interrelación concreta entre las distintas perspectivas; un enfoque con múltiples perspectivas que permita alcanzar una comprensión más profunda de estos problemas tan estrictamente ligados entre sí que involucran todos los niveles y sectores de estas sociedades. Incluso dentro de una perspectiva económica, la consideración de un enfoque multidisciplinario, sobrepasando los límites que supone un enfoque sectorial, puede proveer contribuciones positivas que impliquen, por tal motivo, no sólo a las ciencias económicas o políticas, sino también la sociología, los estudios lingüísticos y la historia.

Un amplio espectro de problemas implica mayores perspectivas: los países de la ECE necesitan su identidad y por ello, es necesario conocer mejor su «historia clínica» antes de recetar las «medicinas» apropiadas a estos «pacientes». En demasiadas ocasiones en Europa occidental hablamos de forma anónima y genérica del «este de Europa», que sin embargo nos muestra hoy distintas características de una región a otra, y rechaza fuertemente cualquier etiqueta que identifique nuevamente esta región como un «bloque».

El análisis económico, tanto a nivel macro como micro, al estudiar estos problemas relacionados con el desarrollo económico general, así como aquéllos debidos a la reestructuración de empresas, está jugando un papel fundamental, ya que este importante proceso de transformación se ha basado, por una parte en el logro de una estabilidad política efectiva orientada hacia un sistema democrático, condición previa para desarrollar las claves esenciales de la transición (privatización, reforma financiera, políticas para la inflación y el desempleo, etc.), pero, por otra parte, el destino de los sistemas políticos después de los acontecimientos de 1989 muestran, en algunos casos, estar mayormente relacionados con el éxito de las reformas económicas (y al logro de las promesas realizadas a principios de los años 90), que con las reformas democráticas. Por todo ello, la «transición política» a menudo depende más de los progresos alcanzados por la «transición económica».

La falta de precedentes históricos y, por ello, de métodos claros y directivas concretas, hacía, y todavía hace, extremadamente difícil la gestión de esta transición hacia el mercado, obteniéndose en muchos casos ajustes positivos, pero en otros diversos «cul-de-sac» en distintos frentes. Todos los problemas y contradicciones debidos a la transición, en algunos casos resueltos de forma positiva y en otros incrementados de forma importante (por la falta de definición de un marco legislativo claro o la extrema debilidad de los nuevos bancos privados; por el lento desarrollo de las infraestructuras o por la difusión indiscriminada de todo tipo de Mafia en los niveles políticos, económicos y administrativos), representan elementos de desestabilización que influyen fuertemente sobre todas las estrategias de recuperación, tanto a nivel nacional como internacional, orientadas a la reconstrucción de todos los sectores de

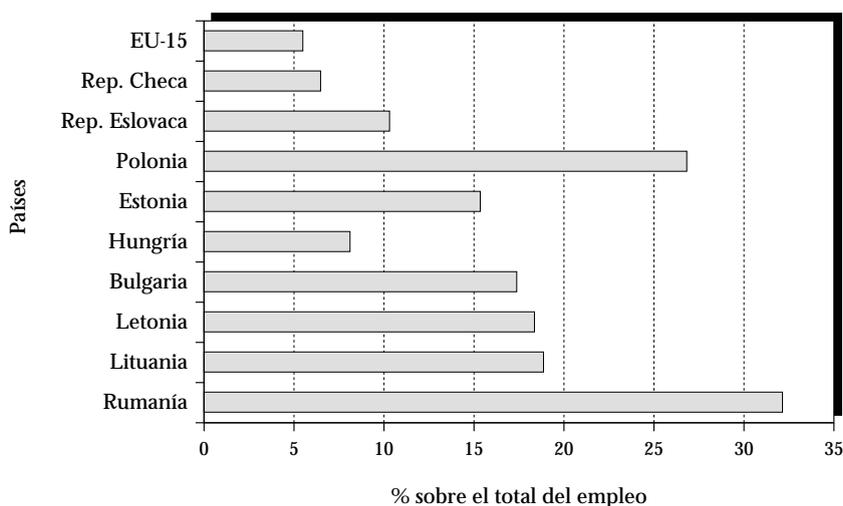
la economía, entre los cuales el sistema agrícola juega un papel importante.

## 2. EL «CUELLO-DE-BOTELLA» DE LA AGRICULTURA

El complejo debate sobre los problemas de la agricultura en Europa central y del este muestra claramente que la agricultura puede representar una especie de «nudo» por el cual deberán pasar todas las discusiones sobre la integración de los países del este. Para entender los elementos más evidente de este nudo, sería necesario partir de dos consideraciones básicas. Primero, es necesario evaluar el peso de la agricultura en las economías y en las sociedades de los países de la ECE; de hecho, la agricultura juega para estos países un papel más importante, tanto desde el punto de vista del PNB como en términos de empleo, que en los países de UE (ver gráfico 1 y 2). El resultado que emerge del gráfico 1 muestra el papel importante que juega la agricultura en cuanto a empleo; en particu-

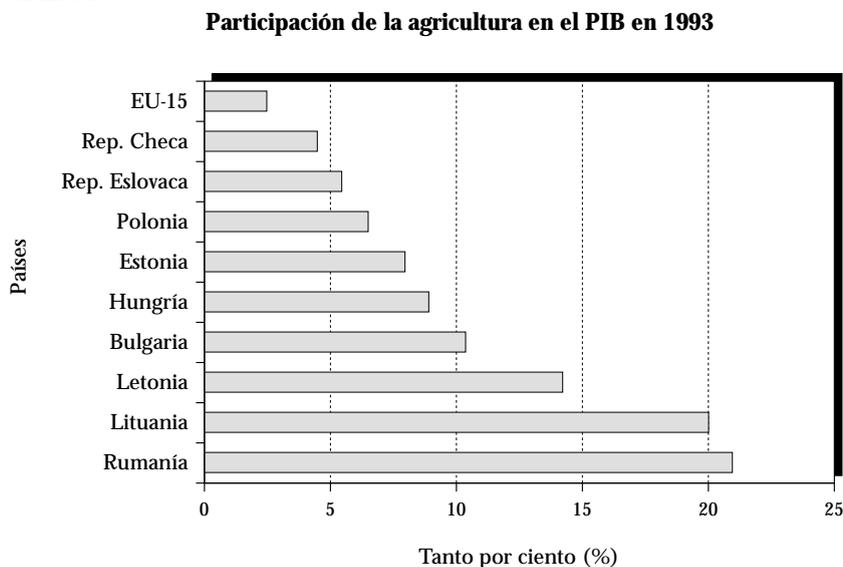
Gráfico 1

### Empleo agrícola en 1993



Fuente: *Agricultural Policies, Markets and Trade OECD*, París, 1994 y *Anuario dell'agricoltura italiana*, INEA, Roma, 1994.

Gráfico 2



Fuente: *Agricultural Policies, Markets and Trade OECD*, París, 1994 y *Annuario dell'agricoltura italiana*, INEA, Roma, 1994.

lar, destacar la posición de Polonia y Hungría, actualmente en primera posición como candidatos para su admisión en la UE. Una participación importante de la agricultura en las actividades económicas y, sobre todo, la incidencia importante del trabajo manual, lleva a ciertas afirmaciones apresuradas del tipo «demasiadas manos conducen forzosamente a la ineficacia». Dentro del escenario global de la «transición» surgen varios factores críticos, siendo el principal la baja cualificación otorgada al trabajo agrícola, lo que hace muy difícil que estos trabajadores puedan encontrar una ocupación fuera de este sector. Esta falta de cualificación del trabajo agrícola contrasta con los demás sectores de la economía donde se registra actualmente una reestructuración efectiva con el fomento de la tendencia a una mayor flexibilidad en el mercado del trabajo. El cambio más importante se ha observado a favor del sector privado de servicios, donde se han creado diversos puestos de trabajo aprovechando mano de obra proveniente de otros sectores de la economía (principalmente la industria). Esta situación ha ayudado a compensar diversas distorsiones creadas

por las economías planificadas y centralizadas como, por ejemplo, la dispersión geográfica (la agricultura en Siberia); aunque la agricultura sigue enfrentándose a muchos otros problemas. En este contexto, la industria y los servicios demandan una alta cualificación para cubrir los puestos, mientras que en el sector rural prevalece la demanda con baja cualificación. Todo ello da lugar a una serie de efectos negativos en la transferencia de trabajo y, en general, estas condiciones pueden representar obstáculos concretos que dificulten las posibilidades para la agricultura del este europeo de hacer frente a los futuros ajustes dentro de la Política Agrícola Europea.

Por esta razón, la complejidad del proceso de transición nos obliga a fijar nuestra atención en la reestructuración del sistema agrícola, ya que el objetivo de construir un agrosistema moderno, capaz de competir con el de la UE, implica unas estrategias e intervenciones que van más allá de la agricultura en sí, y que recogen los problemas relacionados con la esfera de los consumidores, las estructuras agrícolas, los mercados, la elaboración de alimentos, los sistemas de almacenamiento y distribución, las industrias de transformación (alimentarias o no), las industrias de insumos, las corrientes de importación y exportación, el medio ambiente, las actividades y estructuras de investigación, etc. Todo ello requiere una amplia estrategia con el fin de relacionar más profundamente la agricultura con la reestructuración global de la economía. El proceso de privatización de la agricultura (uno de los primeros pasos para recuperar este sector), es decir, el traspaso a manos privadas de hectáreas de tierra y medios de producción pertenecientes anteriormente al Estado o a las cooperativas, queda muy influenciado por la escasa definición de un marco legal claro, por las dificultades que encuentran las autoridades para solucionar correctamente las reclamaciones y por la ineficiencia de los registros de la propiedad. Mientras tanto, hectáreas de tierra permanecen abandonadas esperando que alguien defina correctamente los derechos sobre la propiedad, con todos los efectos que ésto representa para el mercado agrícola, la producción y la reestructuración de las empresas, como consecuencia de esta situación.

Después de los primeros años de la transición, caracterizados por las dificultades debidas a la amplia gama de proble-

mas para hacer frente a la situación, la agricultura en la ECE se enfrenta en estos últimos años a condiciones más positivas, gracias a los favorables ajustes realizados en el campo macro económico (ver cuadros).

Observando los datos recogidos en estos cuadros, se ve como, en general, la condición global de la economía parece

Cuadro 1

PIB 1990-1995  
(% DEL AÑO ANTERIOR)

	1990	1991	1992	1993	1994*	1995**
Albania	-10	-27,7	-9,7	11	7,4	6
Estonia	-6,5	-14	-14,3	-8,2	3,4	5
Letonia	2,9	-10,5	-34,9	-14,8	4	n.a.
Lituania	-3,3	-13,1	-34	-27,1	2	5
Bulgaria	-9,1	-11,7	-5,7	-4,2	0,2	1
Rep. Checa	-1,2	-14,2	-7,1	0,3	3	n.a.
Rep. Eslov.	-2,5	-14,5	-7	-4,1	4,2	4
Hungría	-3,5	-11,9	-4,3	-2,3	3	n.a.
Rumanía	-5,6	-12,9	-10,1	-1,3	2,4	n.a.
Polonia	-4,7	-8,1	-5,4	-1,3	5	5

\* Provisional.

\*\* Previsión.

n.a. No disponible.

Source: Agricultural Policies, Markets and Trade in the Central and Eastern European Countries: monitoring and outlook 1995, OECD, Paris, 1995.

Cuadro 2

DESEMPLEO 1990-1995 (%)

	1990	1991	1992	1993	1994*	1995**
Albania	8,7	9	26,5	22,3	18,3	15,8
Estonia	n.a.	n.a.	1,9	2,4	2	n.a.
Letonia	n.a.	n.a.	2,3	5,8	6,6	n.a.
Lituania	n.a.	0,3	1,1	1,6	3,8	6,2
Bulgaria	1,7	11,1	13,3	16,1	12,4	n.a.
Rep. Checa	0,8	2,8	2,6	3,4	3,4	n.a.
Rep. Eslov.	1,5	11,8	10,4	14,4	14,2	15
Hungría	1,4	7,5	12,7	12,1	10,6	n.a.
Rumanía	n.a.	3	8,4	10,4	10,9	n.a.
Polonia	6,3	11	13,6	15,7	16,5	15

\* Provisional.

\*\* Previsión.

n.a. No disponible.

Source: Agricultural Policies, Markets and Trade in the Central and Eastern European Countries: monitoring and outlook 1995, OECD, Paris, 1995.

Cuadro 3

TASA DE INFLACIÓN 1990-95 (%)

	1990	1991	1992	1993	1994*	1995**
Albania	0	100	226	85	11,3	5
Estonia	17	212	1.050	35,6	35,6	30
Letonia	11	125	951	32	30	n.a.
Lituania	9	383	1.163	188,7	45	25
Bulgaria	50,6	473,7	79,5	64	122	80
Rep. Checa	9,7	52	11,1	20,8	10	n.a.
Rep. Eslov.	10,4	61,2	10	23,2	12	10
Hungría	28,9	35	23	22,5	18,5	n.d.
Rumanía	105,1	323,6	299,2	395,5	161,7	n.a.
Polonia	586	70	43	37	32	23

\* Provisional.

\*\* Previsión.

n.a. No disponible.

Source: Agricultural Policies, Markets and Trade in the Central and Eastern European Countries: monitoring and outlook 1995, OECD, Paris, 1995.

Cuadro 4

VOLUMEN DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA BRUTA (%)

Total P.A.B.					
	1990	1991	1992	1993	1994
Albania	-6,8	-23,9	14,3	11,7	8,0
Estonia	-13,1	-4,0	-18,6	-17,0	-5,0
Letonia	n.a.	-3,6	-13,0	-16,0	n.a.
Lituania	-8,9	-4,3	-23,8	-8,0	2,4
Bulgaria	-6,0	-0,3	-12,0	-20,0	3,2
Rep. Checa	-3,2	-8,9	-11,8	0,6	2,2
Rep. Eslov.	-4,4	-8,2	-12,6	-6,6	-13,9
Hungría	-4,7	-6,2	-19,9	-8,5	n.a.
Polonia	-2,2	-1,6	-11,9	2,2	2,0
Rumanía	2,2	0,8	-13,3	11,0	4,0

n.a. No disponible.

Source: Agricultural Policies, Markets and Trade OECD, Paris, 1994.

mostrar mejores resultados, sobre todo en los países del centro de Europa (Polonia, Hungría, República Checa), en comparación con los de la zona de los Balcanes, donde el escenario político parece mucho más confuso con efectos importantes sobre las políticas económicas. Por el contrario, en la Europa central se han llevado a cabo importantes reformas económicas, pero sobre todo democráticas, lo que ha garantizado una mayor estabilidad para los inversores internos o externos

Cuadro 5

## PRODUCCIÓN VEGETAL Y PRODUCCIÓN ANIMAL (%)

	Total Vegetal					Total animal				
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
Albania	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Estonia	-24,7	7,3	-14,8	n.a.	n.a.	-8,0	-10,0	-20,9	n.a.	n.a.
Letonia	n.a.	n.a.	n.a.	-5,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-22,0	n.a.
Lituania	-17,8	9,0	-33,6	13,1	-7,9	-4,4	-10,6	-18,2	-15,7	-1,6
Bulgaria	-7,4	18,6	-12,8	-21,0	n.a.	-4,6	-18,6	-10,7	-18,0	n.a.
Rep. Checa	n.a.	-2,2	-11,6	n.a.	n.a.	n.a.	-10,0	3,5	n.a.	n.a.
Rep. Eslov.	-11,9	10,9	-17,5	n.a.	32,6	0,4	-19,0	-8,8	n.a.	n.a.
Hungría	-9,3	4,0	-26,1	-6,5	n.a.	-0,2	-15,6	-11,7	-10,5	n.a.
Polonia	0,1	-2,8	-20,0	20,0	1,0	-5,2	-0,4	-3,9	-12,0	2,0
Rumanía	-5,6	12,3	-14,8	18,6	5,2	12,1	-5,8	-10,5	-3,1	1,3

n.a. No disponible.

Source: Agricultural Policies, Markets and Trade OECD, Paris, 1994.

y ha asegurado unas condiciones positivas para la expansión del sector privado.

Dentro de este escenario económico global, los agricultores de la ECE tienen que hacer frente a una serie de problemas complejos. Uno de ellos es la dificultad para obtener créditos debido a las carencias financieras extremas de muchos bancos privados creados en los primeros momentos de la transición sin un marco legal todavía claro. La ola de bancarrotas en este sector no sólo ha causado daños a cientos de pequeños ahorradores, dando lugar a escándalos políticos (por ejemplo, el escándalo de la Innovation Bank en Lituania o la Ekoagrobanka en Praga), si no que también ha involucrado varios agricultores privados.

Los agricultores de la ECE se encuentran con una situación compleja: sin capitales, con escasa experiencia sobre las normas del mercado, y con el impacto que supone la compra de unos insumos con precios de mercado después de 50 años de precios «políticos»; pero esta situación resulta todavía más difícil debido a los problemas que se encuentran para comercializar los productos agrícolas. De hecho, el fin del COME-COM trajo consigo el final de la corriente tradicional de mercado en esta zona hacia otros Estados miembros y, sobre todo, hacia la URSS, llevando a la redefinición global de estos flujos. Aunque a partir de mitad de los años 80 hubo un reforzamiento claro del papel de la CEE dentro del volumen global

del mercado de los productos agrícolas, esta redefinición se ha hecho bastante difícil de alcanzar debido a las dificultades para vender estos productos en el NIS (Nuevos Estados Independientes), ya que varios de estos países se encuentran frente a una crisis económica profunda y no pueden pagar estas importaciones; por otro lado, resulta difícil exportar hacia la UE, ya que los países de Europa occidental intentan exportar al este sus propios excedentes agrícolas.

Estas limitaciones financieras se transformaron en claros signos de recortes importantes en los ingresos de los agricultores, con mayores deudas y uso de trabajo humano. Mientras tanto, aparecen efectos extra económicos: por ejemplo, estas condiciones económicas críticas llevan a los agricultores de la ECE a usar productos químicos de baja calidad (fertilizantes y pesticidas a menudo prohibidos en Europa occidental), tras consultar a «expertos» improvisados sin la suficiente experiencia en el campo, y sin saber cuándo y cómo usar dichos productos. Tierras muy contaminadas (por metales o radioactividad) se destinan a uso agrícola, ya que muchos agricultores intentan aumentar su producción cultivando la mayor superficie posible. Los efectos se muestran de forma evidente, tanto en el medio ambiente, donde las condiciones se ven amenazadas por los 50 años de actividades industriales y agrícolas con bajo eco-eficacia, como en la calidad de las producciones.

El sistema agrícola de la ECE aparece bajo condiciones de extrema inestabilidad debido a varios factores, entre ellos, el marco legislativo y la falta de estabilidad en otros sectores clave como los bancos, la privatización en las áreas hacia arriba y hacia abajo de la cadena, etc. Pero al ser este de Europa particularmente «rural» y teniendo en cuenta las condiciones complejas, resulta más difícil el debate sobre el futuro de la ampliación de la UE hacia el este, sobre todo teniendo en cuenta las particulares implicaciones si consideramos las condiciones requeridas a los nuevos miembros (Austria, Suecia y Finlandia).

Tras lo expuesto llegamos a la segunda consideración de esta discusión ya que, dados los aspectos particulares de la agricultura en la ECE, el problema de la agricultura se convierte en un «estrecho cuello de botella» para las autoridades de la UE, puesto que la agricultura representa un punto clave sobre el que se centran muchos intereses y debilidades políti-

cas y equilibrios económicos y sociales. La agricultura se convierte en un conducto por el que tienen que pasar las discusiones sobre la futura apertura de la UE hacia el este. Todo ello puede crear retrasos, pero en el futuro quedarán evidentes los aspectos que hacen imposible posponer este proceso.

### 3. EL PAPEL DE LA UE

Esta perspectiva abre la cuestión sobre el papel efectivo que los países de Europa del oeste pueden desempeñar para contribuir a alcanzar en estos países dichas condiciones de estabilidad política, económica y social. La UE tiene que enfrentarse con una realidad económica que está presionando en sus fronteras del este, que sufre todavía hoy disturbios económicos e ineficiencia, y que aparece sobredimensionada, tecnológicamente retrasada y peligrosa para el medio ambiente. Hasta el momento esta realidad ha llevado a identificar la apertura hacia las reglas de mercado como una solución a todos estos problemas con el fin de conseguir en breve tiempo una asignación eficiente de sus recursos productivos, un control eficaz de los monopolios y, como efecto final importante de este proceso, la posibilidad para los consumidores de adquirir productos de mejor calidad a precio inferior.

Teniendo presente estas expectativas y, sobre todo, la relación estrecha entre transición económica y política, la discusión sobre qué tipo de «enfoque capitalista» puede ser adoptado con éxito, de forma que los países de la ECE tengan un acceso más fácil a la UE, resulta extremadamente compleja. La doble opción (terapia de impacto o reformas graduales) resulta hoy poco adecuada e incorrecta para hallar la vía que lleve hacia el mercado y sea capaz de cumplir las expectativas de la UE para una admisión. Las actuales realidades económicas, culturales, sociales y políticas, como resultado de las experiencias adquiridas en el pasado y de los enfoques de una planificación centralizada, hacen que el particular proceso de transición pueda variar considerablemente, produciendo diversos resultados, de un país a otro, y de una región a otra. El fracaso de muchas estrategias económicas a menudo basadas en la realización de teorías y modelos con escasa atención a las ca-

racterísticas particulares, puede explicar la actitud en amplios sectores de las sociedades de la ECE que han retirado su confianza a los políticos que, en 1989, habían prometido la prosperidad del «repentino capitalismo» y que, sin embargo, ha dado resultados inferiores a los esperados; dentro de esta perspectiva, el papel jugado por el mundo rural ha sido fundamental. Los principios principales del proceso de transición, tanto desde el punto de vista político como económico, han sido definitivamente asimilados en la ECE: la historia difícilmente puede invertir este proceso. Sin embargo, transición económica y política ha llevado consigo una transformación profunda de toda la sociedad, requiriendo sacrificios importantes. Una vez dismantelada la antigua realidad socialista, junto con la seguridad social que derivaba de ella (marcando profundamente las conciencias individuales), y tras su sustitución por las reglas de la competencia y las teorías de un monetarismo riguroso, se han abierto un gran número de problemas que han influido en las estrategias políticas y económicas, incluso aquéllas relacionadas con la agricultura, y seguramente han dificultado el entendimiento por parte de amplios sectores de la población.

Todo esto puede incluirse dentro del esfuerzo global realizado por la ECE para alcanzar esta «sincronización» continental intentando rellenar este vacío de medio siglo. Es claro que los pasos más importantes dentro de este proceso de integración deberán hacerlos los países del este del continente, pero también es cierto que la UE podría poner en práctica varias acciones para hacer que este enfoque institucional fuese lo menos traumático posible para ambas partes del continente.

Hasta el momento muchas de las consideraciones, sobre todo referidas a la agricultura, se centran en el aspecto «traumático» de este proceso de ampliación. La integración económica y política está considerada como una prioridad, pero, al mismo tiempo, las inquietudes sobre la posibilidad de un nuevo escenario europeo llevan a posponer lo más posible el acceso de los países de la ECE a la Unión, y, sobre todo, a la Política Agrícola Comunitaria (PAC). La idea de excluir la agricultura de la integración económica no debería aceptarse ni desde el punto de vista económico ni político; no hay dudas, sin embargo, de que la integración de algunos de los países del este/centro de Europa traería consigo un incre-

mento sustancial del potencial de producción agrícola a largo plazo, especialmente teniendo en cuenta las tendencias actuales positivas en la producción agrícola de la ECE tras varios años de escasos resultados.

Por tanto, estos aspectos críticos tienden a chocar con la actual PAC y con sus posibilidades de ser adaptada a estos países. Es mucho más fácil decir que la admisión de los países de la ECE dentro de la UE supondrá un incremento importante de los gastos para Bruselas, especialmente en cuanto a la agricultura, a la hora de financiar, por ejemplo, los Fondos Regionales y Estructurales, ya que muchos de estos países cumplen los requisitos para recibir este tipo de apoyo. Resulta también relativamente sencillo prever la escasa contribución que los países de la ECE pueden hacer al presupuesto de la UE, teniendo en cuenta sus importantes dificultades financieras. Al mismo tiempo, se advierten problemas adicionales en el campo de los pagos compensatorios, ya que se crearían diferencias inaceptables entre los ingresos de los agricultores y aquéllos más bajos en otros sectores económicos. La lista de dificultades podría ser así infinita.

Basándonos en estas consideraciones queda claro que este proceso de ampliación difícilmente podrá proporcionar beneficios y ventajas económicas a corto plazo a la UE; han aparecido nuevos mercados pero son mercados pobres con ingresos que requieren un amplio espectro de inversiones y cuyos costos y alcance siguen siendo inciertos y difíciles de definir y prever. Por esta razón, no sólo las ventajas económicas son pocas, si no que surge la necesidad urgente de realizar inversiones importantes, muchas de las cuales dirigidas a un sector (la agricultura) que ya absorbe una parte enorme de los recursos financieros, prácticamente la mitad del presupuesto de la Unión.

El «enfoque institucional» de la ECE conlleva otras cuestiones. De hecho, son todavía recientes las experiencias llevadas a cabo durante el proceso de unificación de Alemania junto con la recuperación del estrato económico de la antigua RDA; además, todavía queda abierta la discusión sobre la escasa atención que se ha prestado a los efectos sociales derivados del repentino enfrentamiento de las sociedades pertenecientes a las dos partes de Alemania, haciendo de la Alemania del este un laboratorio de transformación hacia el mercado sin

pasar por una transición. Incluso en esta ocasión no ha sido posible definir los costos reales de la unificación, la reestructuración y la privatización, las dificultades para prever cuáles debían ser las experiencias y posibilidades de los sistemas de producción para actuar dentro de este nuevo escenario. La «nueva» Alemania que ha surgido de este proceso no ha sido una nueva entidad, como hubiese sido el resultado con una profunda actividad de transformación que hubiese involucrado las dos partes; sino que ha sido más bien una suma mecánica de dos entidades, una de las cuales ha quedado privada de su propia identidad, ya que se consideraba perteneciente a un Estado totalitario y, por lo tanto, incapaz de proveer cualquier contribución positiva a la unidad de Alemania.

Este caso de integración debería conducir a reconsiderar varias cuestiones sobre la ampliación hacia el este. Si consideramos Polonia, Hungría o la República Checa, donde se han alcanzado varios de los objetivos planteados para la transición, tanto económicos como en el campo democrático, sólo como países derrotados por el capitalismo, no podrían contribuir, como en el caso de la RDA, al debate europeo. Los únicos aspectos visibles son los déficits presupuestarios, los elevados niveles de desempleo y las más o menos crisis latentes; podrían realmente causar un colapso en el actual débil equilibrio de la UE.

En este momento, y dada la presencia de diversas herencias y características históricas, políticas, económicas y sociales, ¿puede el debate sobre la ampliación de la UE hacia el este convertirse en una buena oportunidad para abrir una discusión global sobre la posibilidad de reconsiderar algunos aspectos de base de la presente estrategia de la UE? Si consideramos que la CEE se creó en base a un acuerdo establecido por algunos países del oeste y sobre esta base ha desarrollado sus propias instituciones, ahora, con la posibilidad de ampliarse a 21 (o quizás más) miembros, la perspectiva de la «transición» podría dejar de ser un asunto exclusivo de la Europa del este y así las cuestiones iniciales sobre cómo transformar las economías y sociedad de la ECE se convertirían en argumentos que comprenden la posibilidad de reconsiderar algunas estrategias de la UE que conduzcan hacia un cambio institucional global en la economía y la sociedad de un entero continente.

Uno de los primeros pasos en esta dirección puede ser una reforma de la PAC que la transición en los países del este ha hecho cada vez más urgente. El mayor potencial de producción agrícola de la ECE puede llevar a la UE a revisar su estrategia de protección y permitir que la agricultura haga frente al sistema de mercado mundial con un enfoque más abierto. La clara necesidad de mejorar la competitividad de la agricultura en la UE se presenta hoy como la única posibilidad de conseguir una integración efectiva de la agricultura del este europeo. Esta condición hace más evidente el papel crucial de las explotaciones comerciales de tiempo pleno (con un adecuado nivel de competitividad internacional) dentro de un escenario eficiente de agro-business y con una creciente importancia del fomento de las actividades agrícolas hacia distintos servicios (por ejemplo, protección y gestión del medio ambiente, en particular en las zonas marginales).

Además, los principales argumentos referidos al problema de la integración de las agriculturas y economías de estos países requieren respuestas basadas sobre todo en consideraciones políticas más que económicas. Sería útil apoyar las actuales reformas democráticas y de mercado con el fin de proteger los resultados ya obtenidos de la inestabilidad política, social y económica. La responsabilidad de la UE debería centrarse en sacar esta región de la «zona gris» que todavía hoy parece representar entre el oeste de Europa y Rusia. Reconociendo la naturaleza política y continental de este proceso, quizás posteriores retrasos en la integración de los países más avanzados en la transición ( Hungría, Polonia, República Checa) puedan llevar a salvar los recursos financieros a corto plazo, pero seguramente provocará unos costos económicos y políticos elevados en términos de inestabilidad y fragmentación, siendo el detonante de una crisis real para todo el continente en un futuro próximo.

#### **4. COMENTARIOS CONCLUSIVOS**

Las acciones a adoptar a medio, corto y largo plazo para conseguir la integración de la agricultura de la ECE como consecuencia del proceso de reforma de la PAC, representan

un desafío concreto con el que se tienen que enfrentar hoy los economistas y políticos.

Incluso desde una perspectiva de análisis político, muchas cuestiones urgentes no tienen todavía respuesta definitiva y muchos argumentos quedan todavía abiertos y llevan a reconsiderar las lecciones clave de la transición hasta la fecha. Si consideramos la transición como un «cambio sistemático» que conlleva una profunda transición social, así como política y económica, queda claro el papel fundamental de las «relaciones» entre los factores económicos y no económicos, como la cultura, la historia, la lengua, etc. En particular, el anterior ambiente político, económico y social resulta un elemento importante a considerar a la hora de la transición de Europa del este y central, de los países del CIS o de Mongolia y Vietnam (por recordar la parte de Asia en transición), completamente distinta de todo tipo de reforma llevada a cabo en otros países. La ideología de los anteriores regímenes y su profunda influencia en las esferas síquicas y sociales, representa, para las sociedades post comunistas, una herencia difícil hoy de manejar: en la ECE muchas de las cuestiones relacionadas con este proceso de transformación global, que no han sido resueltas a corto plazo, se centran sobre todo en la necesidad de encontrar un equilibrio entre la eficacia económica y la igualdad social. Una eficacia basada en las potencialidades del mercado normalmente no produce una igualdad socialmente sostenible, y este hecho da lugar a muchos disturbios en países acostumbrados durante generaciones a vivir con altos niveles de protección social.

Las dificultades para definir un equilibrio entre estos dos importantes criterios, y la ausencia de fórmulas mágicas, es probablemente una de las razones de esta actitud de cautela adoptada por los Gobiernos de estos países, incluso en los que son líderes en la reforma. Este tipo de actitud produce actualmente una serie de consecuencias importantes, a veces poco alentadoras, sobre la condición general en la región: debilidad de los bancos, industrias sin reestructurar, bajos ahorros e inversiones, y, sobre todo, elevados impuestos y un sistema de bienestar social particularmente desmesurado en comparación con los niveles de otros mercados emergentes.

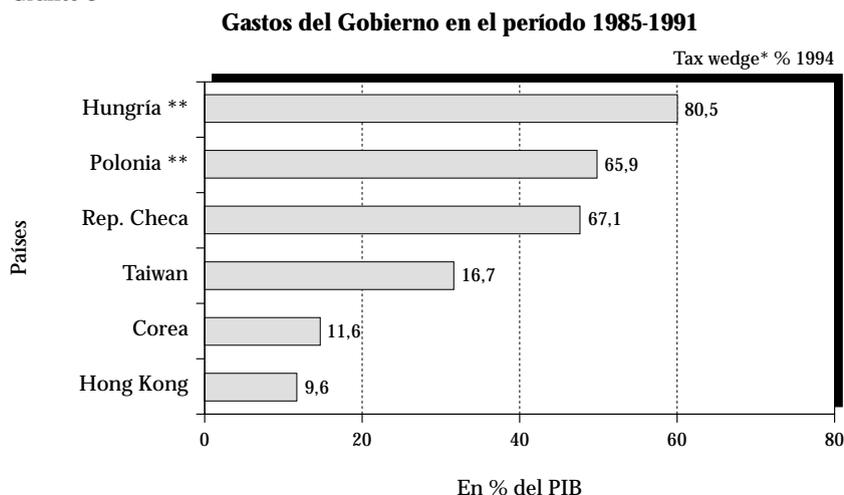
Actualmente, a pesar de una reducción concreta de los subsidios a la industria y al consumidor, se ha registrado un in-

crecimiento del gasto de seguridad social, que, a menudo, alcanza una media del 50 por ciento o más del PIB (ver gráfico 3).

Esta condición provoca unos efectos a largo plazo, ya que los niveles elevados de impuestos llevan hacia la evasión fiscal y el mercado negro, mientras que el elevado costo y alcance de los sistemas de pensiones y sanidad desalienta la contratación (un factor en el que la ECE tiene una ventaja comparativa). No hay dudas de que esta alta concentración de gastos estatales afecta de forma importante el crecimiento económico, haciendo más difícil también alcanzar los objetivos de mejora de la eficacia económica de la agricultura. Trás 50 años de un esquema social omnipotente, cualquier cambio en los pilares de las pensiones o la seguridad social probablemente provocará protestas y oposiciones políticas, pero a largo plazo todas las estrategias dirigidas a reducir las distorsiones económicas tendrán que ser consideradas como alternativas imprescindibles.

Esta perspectiva resulta particularmente cierta considerando las necesidades de la ECE de atraer inversiones para consolidar su proceso de integración con la UE y el mundo económico, in-

Gráfico 3



\* Medida compuesta de niveles de impuestos, definida por la diferencia entre el costo del trabajo para una empresa y el salario medio real pagado a un trabajador, teniendo en cuenta el salario, los ingresos y los impuestos de valor añadido.

\*\* 1994.

Fuente: J. Sachs and A. Warner, *Achieving rapid growth in the Transition Economies of Central Europe*, Harvard Institute for International Development, 1996.

roduciendo, en la agricultura pero también en otros sectores económicos, algunos elementos cruciales de competitividad de las economías avanzadas, tales como la calidad y la creatividad. Dentro de este proceso, una mayor movilidad, una ampliación de los conocimientos y de la educación jugarán un papel esencial; unas mayores oportunidades para un sistema agrícola competitivo quedan estrechamente relacionadas con la capacidad de promover y difundir innovación, atrayendo personas creativas con ideas creativas para reducir costos, una mejor gestión, protección del medio ambiente y mejora de los productos finales. Las claves de este proceso para triunfar con la idea de precio-cantidad hacia precio-calidad, pasa por una mayor agilidad en la capacidad de adaptarse a las variables del mercado y reorientarse hacia actividades de mayor valor añadido.

Todavía hoy, la introducción de innovaciones, en particular aquéllas relacionadas con los objetivos más importantes para la competitividad a medio y largo plazo, requiere una alta experiencia de gestión con el fin de evaluar adecuadamente las dimensiones exactas de las explotaciones, desde el punto de vista de equipo y estructura, para una mayor flexibilidad. Por esa razón, resulta importante el papel de la educación y la investigación, así como no lo son menos los métodos y sistemas para divulgar los conocimientos; una red moderna de servicios agrícolas podría convertirse en un «puente a doble vía» fundamental entre la investigación ofrecida y la demanda de los agricultores.

La adquisición de una mayor calidad a cualquier nivel, que responda a las particularidades de los mercados, la rápida evolución tecnológica y, sobre todo, la definición del complejo marco legal sobre la calidad, puede contribuir a un desarrollo económico y social correcto de los países de la ECE con importantes beneficios para una modernización global y una agricultura competitiva en ambas partes del continente. □

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAM J. (1989): *Economic reform in the Soviet Union and Eastern Europe since the 1960's*. New York.
- AGRA EUROPE (1993): *East Europe Agriculture and Food Monthly*, n.º 124.

- BARCZA, G. y Csete, L. (1993): «Proceedings VII Congress EAAE» *Privatisation of State Farm in Hungary*, Stresa.
- BARKEM, A.; DRABENSTOTT, M. y SKOLD, K. (1992): «Economic Review», *Agriculture in the former Soviet Union: the long road ahead*. Federal Reserve Bank of Kansas City, vol. 77.
- BOECKENHOFF, G. y MOELLER K. (1993): «Proceedings VII Congress EAAE», *Foreign direct investment into Hungarian food industries: explaining differences by industries - specific characteristics*, Stresa.
- CANNARELLA, C. (1995): *Dal Muro di Berlino al Muro Verde (From the Berlin Wall to the Green Wall)*, FrancoAngeli, Milan.
- CANNARELLA, C. (1996): «L'emergenza dell'Est (Eastern emergency)» in *Energia e Materie Prime*, n.º 117, Rome.
- CANNARELLA, C. y NERI, S. (1996): «Diffusione dell'Innovazione Globale per la Qualità della Catena Agro-Alimentare (Diffusion of Global Innovation for Quality in the Agro-Food Chain)» in *De Qualitate*, Rome.
- CANNARELLA, C. y PICCIONI, V. (1996): Problematiche della transizione in agricoltura nell'Europa Centro Orientale (Problems of the Transition in East-Central European Agriculture), *Papers ISDEE*, n.º 6, Trieste.
- CATTE, P. y MASTROPASQUA, C. (1992): *Struttura finanziaria e riforme nei Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (Financial structure and reforms in East-Central Europe)*, Temi di discussione, n.º 176, Banca d'Italia, Rome.
- COCHRANE, N. (1990): *Trade liberalisation in Yugoslavia and Poland*, Agriculture and Trade Analysis Division, USDA.
- COSMINA, M. (1994): «L'economia dell'agricoltura ungherese fra "pubblico" e "privato" (Economics of Hungarian Agriculture between "State" and "private")» in *Rivista di Economia Agraria*, XLIX, n.º 1.
- DAVIDDI, R. (1993): «Commercio ed aiuti nelle relazioni fra CEE ed Europa dell'Est (Trade and aid in the EEC and East Europe Relations)», in *Politica Internazionale*, Ipalmo, Rome, n.º 1.
- DONINI, P. G. (1993), «Come superare la pianificazione centralizzata (How overcome the Central Plan)», in *Politica Internazionale*. Ipalmo, Rome, n.º 2.
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (1991): *Economic Survey of Europe in 1990-1991*, United Nations, Geneva.

- EEC COMMISSION (1995): *Relazione Generale sull'Attività dell'Unione Europea 1994*, Brussels.
- EHRILCH, E. y RÈVÈSZ, G. (1994): «Tendenze economiche dell'Est Europeo (Economic trends in Eastern Europe)», in «Storia d'Europa», Einaudi, Turin.
- FAO (1994): «Reorienting the cooperative structure in selected Eastern European countries», *Agriculture in Transition*, vol. 1-6. Rome.
- FAVIA, F. (1990): «Le trasformazioni economiche nell'Est Europeo ed i rapporti con l'Ovest (Economic changes in Eastern Europe and relations with the West)», in *La Questione Agraria*, n.º 37.
- HAMENDE, B. (1990): «L'azione della Comunità Europea a sostegno dei Paesi dell'Europa Orientale e dell'Urss (The actions of EEC to support Eastern Europe and USSR)», in *Est-Ovest*, n.º 4, Isdee, Trieste.
- IVANOVA, N. y LINGARD, J. (1994a): «Measuring the effects of government transfers from agriculture in Bulgaria: calculation of producer subsidy equivalents», *Oxford Agrarian Studies*, vol. 2 n.º 2, Oxford.
- IVANOVA, N. y LINGARD, J. (1994b): «Proceedings 36th Congress EAAE» *Impact of changes in agricultural policy in the agrofood chain*, in Reading.
- IVANOVA, N. (1995): «Proceedings 40th Seminar EAAE» *Gains and losses from the agricultural policy in Bulgaria; an economic assessment*, Ancona.
- JOLANKAI, M.; CSETE, L. y LANG I. (1995): «Proceedings 40th Seminar EAAE» *Strategies for sustainable development*, Ancona.
- JURASEK, P. (1995): «Proceedings 40th Seminar EAAE» *Self sufficiency degree of agricultural production in selected countries (a comparative analysis)*, Ancona.
- KARP, L. y STEFANOU, S. E. (1994): «Agricultural trade conflicts and GATT», edited by Anania G., Carter C., McCalla A., *Agricultural trade and policy for Central and East Europe*, Westview Press, Boulder.
- KARPATI, L. (1995): «Proceedings 40th Seminar EAAE» *Regional economic differences in fertilisation (empirical study of Hajdu County, Hungary)*, Ancona.
- KORNAJ, J. (1990): *Verso un'economia libera* (Towards a free economy), Rizzoli, Milan.

- KOUBRATOVA, M. (1995): «Proceedings 40th Seminar EAAE» *Agrarian reform and its impact on regional development in Bulgaria: the case of the south-western region of Sandanski and Petritch*, Ancona.
- LERMAN, Z. y CSAKI, C. (1993): «Proceedings VII Congress EAAE» *Land reform and farm restructuring in the former Socialist countries of Europe*, Stresa.
- MASTROPASQUA, C. y ROLLI, V. (1993): *Industrial countries protectionism with respect to Eastern Europe*, Temi di discussione n.º 188, Banca d'Italia, Rome.
- MERRITT, G. (1991): *Quoi de neuf à l'Est?*, Les edition d'Organisation, Paris.
- NUTI, D. M. (1990): *Privatisation of socialist economies: general issues and the Polish case*, paper presented at the OCSE Conference «Centrally planned economies in transition», Paris.
- OECD-CSET (1995): *Agricultural policies, markets and trade in the Central and Eastern European countries*, OECD, Paris.
- OECD-CSET (1994): *Barriers to trade with the economies in transition*, OECD, Paris.
- OECD-CSET (1994): *Economic surveys: the Czech and Slovak Republics 1994*, OECD, Paris.
- PETIT, M. y BROOKS, K. (1993): «El papel de occidente en la reconstrucción de la agricultura del este y del centro de Europa y de la antigua Unión Soviética», in *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 165, Madrid.
- RÉVESZ, G. (1986): «On the expansion and functioning of the direct market sector of the hungarian economy», in *Acta Oeconomica*, n.º 1-2. London.
- SACHS, J. y WAMER, A. (1996): *Achieving rapid growth in the Transition Economies of Central Europe*, Harvard Institute for International Development.
- SEGRÉ, A. y GNUDI, G. (1995): «La dinamica dei sistemi agroalimentari nelle economie in transizione: la Banca Dati Agriest (Dynamics in the agro-food systems in the economies in transition: the AGRIEST data bank)», in *Est-Ovest*, n.º 2, Isdee, Trieste.
- SEGRÉ, A. y GNUDI, G. (1993): «Restructuring and privatization of the agricultural sector in the Balkans and Danubian countries», in *Est-Ovest*, n.º 5, Isdee, Trieste.
- SEGRÉ, A. (1995): «The agrarian "revolution" in the post Soviet economies», in *Medit*, VI, n.º 2.

- SENIOR NELLO, S. (1992): «Politiche agrarie e relazioni commerciali Est-Ovest» edited by Barbero G. y Zezza A. *Il commercio agricolo tra la Comunità Europea e i Paesi dell'Europa Centro-Orientale (Agricultural trade between EEC and East-Central Europe)*, INEA, Rome.
- SILLANI, S. (1991): «I difficili cambiamenti nelle agricolture dell'Europa Orientale (Changes in the East European agricultures)», in *Rivista di Politica Agraria*, n.º 3.
- STATISTISCHES BUNDESAMT - EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) (1991): *Country reports: Central and Eastern Europe 1991*, Brussels.
- ZAMMIT, J. A. y GHAI, D. (1992): *Czechoslovakia: which way to the market?*, UNRISD, Geneva.

## RESUMEN

### ¿Integración o desintegración de la agricultura en Europa central y del este?

Se llama la atención sobre la complejidad y la diversidad de situaciones a los que se enfrentan los procesos de reforma actualmente en marcha en los países de este y del centro de Europa, muy lejos de su consideración como bloque homogéneo. En la economía de estos países la agricultura representa un papel fundamental, tanto en términos de aportación al Producto Nacional Bruto como en términos de empleo. Debido a ello la reestructuración del sistema agrícola se convierte en un cuello de botella para todo el proceso de integración a la Unión Europea. Se plantea la oportunidad de que este proceso lleve a plantearse la reconsideración de algunos aspectos de la estrategia comunitaria hacia estos países que conduzcan a un cambio institucional global en la economía de todo el continente.

PALABRAS CLAVE: Integración, desintegración, transición.