

**Resumen**

Este artículo analiza las relaciones que mantiene la UE en el ámbito agrario mundial y las conexiones entre la PAC y los distintos acuerdos internacionales. Después de una revisión de la situación del comercio agrario de la UE, de sus políticas de acción internacional, y de las implicaciones de éstas sobre la prosperidad global, el artículo discute la influencia de las negociaciones multilaterales sobre la PAC, finalizando con un análisis del futuro de las ayudas directas y de los instrumentos de regulación de mercados.

*Palabras clave:* PAC, OMC, comercio agrario internacional, política comercial, política de cooperación.

**Abstract**

This article examines the international relationships of the EU in the world agricultural context and the existing links between the CAP and international agreements. First, the EU agricultural trade and its international policies are reviewed, with a view to the implications of these policies on global prosperity. Then, the influence of multilateral negotiations on the CAP is considered. The paper finalises with a discussion on the future of direct support and market regulation instruments.

*Key words:* CAP, WTO, agricultural trade, commercial policy, cooperation policy.

*JEL classification:* F13, Q17, Q18.

## EL MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA Y LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

**José M.<sup>a</sup> GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (\*)**

*Universidad Politécnica de Valencia*

**Josep M.<sup>a</sup> JORDÁN GALDUF**

*Universidad de Valencia*

**Víctor D. MARTÍNEZ GÓMEZ (\*)**

*Universidad Politécnica de Valencia*

**I. INTRODUCCIÓN**

LA Unión Europea (UE) es hoy un actor muy importante en el contexto global. A su vez, es un grupo regional que trata de adaptarse y hacer frente a los desafíos de la globalización. La UE no se formó con el propósito de convertirse en una potencia mundial, sino para responder a necesidades internas del continente europeo (como asegurar la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región). Ello no obstante, la evolución de la Unión, con sus sucesivas ampliaciones y la progresiva profundización de su proceso de integración económica, le han llevado a ser un actor clave en la escena internacional. En este contexto, lleva a cabo dos importantes políticas exteriores que intentan afrontar y modular el proceso de globalización: la política comercial exterior común y la política de cooperación al desarrollo, las cuales se hallan relacionadas entre sí e inciden (directa o indirectamente) en el ámbito agrario.

La construcción de la política agraria común (PAC), en los años sesenta, se basó en buena parte en aislar el mercado agrícola comunitario de las turbulencias de los mercados internacionales. Dicho aislamiento parecía necesario para garantizar la estabilidad de los precios internos, así como para aumentar los niveles de autosu-

ficiencia. La aparición de excedentes y la necesidad de exportarlos con subvención al mercado mundial desde finales de los setenta puso de manifiesto que esa PAC podía entrar en conflicto con los intereses agrícolas de otros países. La Ronda Uruguay que finalizó en 1994 con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), obligó a una reforma fundamental de la PAC, que introdujo pagos directos a los agricultores como sistema de ayuda más transparente y con menores efectos de distorsión en el comercio.

El objetivo del presente artículo es examinar la relación entre las negociaciones comerciales, tanto a nivel multilateral como bilateral, y la PAC. Más concretamente, nos preguntamos de qué modo procesos de negociación, como la Agenda Doha para el desarrollo, han limitado el campo de actuación de las políticas agrarias en la Unión y de hecho lo van a ir condicionando en los próximos años. Complementariamente, surge la pregunta de si la UE seguirá disponiendo de margen de manobra para la aplicación de una PAC que responda a las necesidades de la sociedad europea. Para estudiar estas cuestiones, los tres primeros apartados de este artículo revisan la situación de la Unión con respecto a su comercio agrario, su estrategia exterior y su contribución al desarrollo. A

continuación, se examina el capítulo agrario en las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC, con una mirada a sus antecedentes, a la relación entre OMC y PAC y, por último, a las posibilidades de alcanzar un acuerdo en la Agenda Doha para el desarrollo. Finalmente nos preguntamos sobre la influencia del proceso de negociaciones internacionales sobre el futuro de las políticas agrarias, teniendo en cuenta el proceso denominado *Chequeo médico*.

## II. VISIÓN GENERAL DEL COMERCIO EXTERIOR AGRARIO DE LA UNIÓN EUROPEA

Para entender la estrategia europea en las negociaciones internacionales relacionadas con la agricultura, resulta útil situar la posición de la UE en los mercados mundiales de productos agroalimentarios.

Dentro del valor del comercio mundial de mercancías, los productos agrarios y alimentarios (incluyendo pescados y materias primas agrarias) suponen en la actualidad alrededor del 8 por 100, con un valor de 945.000 millones de dólares estadounidenses, según los datos más recientes de la OMC (OMC, 2007). Para los países de la UE-25, la importancia del comercio de estos productos es ligeramente superior, pues estuvo en torno al 9 por 100 en 2006 según la misma fuente.

Teniendo en cuenta únicamente los productos agrarios, la tendencia más importante que se observa para el comercio extracomunitario de la UE-25 es la reducción de la participación de éste en el total del comercio de mercancías de la UE, debido fundamentalmente a la fuerte dinámica de incremento comercial de los productos industriales, cuyas tasas de

crecimiento en los últimos años han superado las de los productos agrarios (Comisión Europea, 2006).

Sin embargo, pese a que cuantitativamente el comercio de productos agrarios sea menos relevante que el de otro tipo de productos y a su mencionada tendencia a la pérdida de peso, tradicionalmente ha disfrutado de un trato especial respecto a otros productos, debido, entre otras razones (Compés et al., 2001), al carácter estratégico de la actividad agraria. Por ello, y como se verá en los apartados siguientes, la normativa que regula el comercio de productos agrarios ha merecido especial atención en los foros multilaterales.

La UE-25 es el principal agente en los mercados agrarios internacionales, tanto en valor de importaciones como de exportaciones. Tradicionalmente ha sido importador neto, si bien desde los primeros años del siglo XXI ha estado equilibrando paulatinamente su balanza comercial agraria hasta dejarla prácticamente en equilibrio en los últimos años (cada uno de los dos capítulos adoptó un valor de alrededor de 63.000 millones de euros en 2005). Este hecho ha sido posible gracias a la notable expansión de sus exportaciones, desbancando a los EE.UU. como principal exportador mundial. Por productos, en el apartado de alimentos procesados —como los vinos, otras bebidas alcohólicas o preparaciones de alimentos—, la UE muestra un gran superávit comercial, superávit que también se da en otros productos, como los lácteos y los cereales. Para productos como el azúcar y los animales vivos, la posición comercial está relativamente equilibrada, y los déficits comerciales más destacables se dan en las oleaginosas, los productos tropicales y las frutas y hortalizas.

Al analizar los orígenes de las importaciones agrarias de la UE-25,

un primer rasgo a destacar es la creciente importancia de países como Brasil, Argentina, Turquía y China como proveedores de la UE y la pérdida de cuota de mercado europeo por parte de los EE.UU. Esta circunstancia se da porque los EE.UU. han sido tradicionalmente grandes proveedores de la UE en productos a granel estandarizados, como las oleaginosas y los cereales —principalmente maíz—, y su competitividad para estos productos se ha visto erosionada en los últimos años por la agresividad de las exportaciones brasileñas y argentinas.

Precisamente, el MERCOSUR es el principal proveedor de la UE-25, con un 22 por 100 de cuota de mercado en 2005 (Comisión Europea, 2006), participación que se reparten Brasil, con dos tercios, y Argentina, con un tercio, con participaciones menores de Uruguay y de Paraguay. El bloque está logrando en los últimos años una posición cuasi-monopolista como proveedor de productos para la alimentación animal, y también es el mayor proveedor de oleaginosas, carnes y preparados cárnicos en el mercado europeo. Otros productos con grandes ventas a la UE son las frutas y hortalizas, que se venden principalmente en contraestación, y los productos tropicales.

Por lo que respecta a determinados socios tradicionales de la UE, los países ACP son origen de productos tropicales como el cacao y sus preparaciones, el café, el té y frutas como el plátano. También el azúcar supone un apartado relevante en las ventas de los países ACP a la UE. Las importaciones agrarias procedentes de los países ACP se han mantenido relativamente estables en la última década, con crecimiento medio anual en torno al 2 por 100, y en la actualidad, si se incluye Sudáfrica, tienen un 14 por 100

de las importaciones agrarias europeas. Para los países del área euromediterránea, la cuota de mercado está en torno al 5 por 100, y los productos que venden en mayor medida a la UE son frutas y hortalizas y aceite de oliva, compitiendo directamente con las producciones internas en los mercados comunitarios.

El análisis de las exportaciones agrarias europeas muestra, como dato más destacado, la creciente relevancia de los EE.UU. como mercado de destino, a pesar de la desfavorable evolución de los tipos de cambio euro/dólar desde 2003. Una explicación al buen rendimiento de los productos europeos en el mercado estadounidense reside en contrastar que la presencia europea en este mercado se basa cada vez más en productos diferenciados, que son menos sensibles al factor cambiario, al tener una demanda menos elástica. Los productos principales de la exportación europea a los EE.UU. son vino, cerveza y otras bebidas alcohólicas, queso, caseína, pasta y aceite de oliva. En total, los EE.UU. son destino de más del 20 por 100 de las exportaciones agrarias europeas.

Los otros destinos de relevancia son los países vecinos de la UE. Así, los países de la EFTA reciben alrededor del 10 por 100 de las exportaciones agrarias europeas, destacando Suiza, con cerca del 7 por 100 del total. Rusia es el segundo destino en importancia para las exportaciones europeas, con más del 8 por 100 del total exportado en 2005. Los países del área euromediterránea también son clientes importantes de la UE, concentrándose sus compras en cereales, productos lácteos, azúcar y preparaciones de alimentos, que son también los principales productos que compran los países ACP a la Unión Europea.

### III. LA ESTRATEGIA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

De acuerdo con el Tratado de la UE, la política comercial pretende contribuir, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, mediante la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas; ello lo lleva a cabo a través de sus acuerdos internacionales, ya sean de carácter multilateral (en el seno de la Organización Mundial del Comercio) o de carácter bilateral (con diferentes países o grupos regionales). Por su parte, la meta de la política de cooperación de la UE es apoyar el avance de los países en desarrollo en los planos económico, social y medioambiental; y ello lo acomete a través de ciertos mecanismos financieros y determinados instrumentos comerciales (como el Sistema de Preferencias Generalizadas o los acuerdos bilaterales).

De cualquier manera, tal como se decía, hoy es esencial para la UE dar una respuesta a los retos de la globalización. Y aquí es donde encaja la llamada Estrategia para una Europa Global, puesta en marcha en los últimos años. Una estrategia que conecta con la de Lisboa y busca utilizar la política comercial para promover la competitividad y estimular el crecimiento y la creación de empleo en la UE. Se trata, en esencia, de que Europa sepa aprovechar las oportunidades que brinda la globalización. Con ese fin, la estrategia diseñada contempla diversos medios. Por un lado, postula que la UE debe continuar fuertemente comprometida con el multilateralismo, ya que un sistema de comercio internacional basado en las normas de la OMC es esencial para lograr la estabilidad y el crecimiento mundial. Por otro lado, se busca negociar acuerdos bila-

terales de libre comercio con socios cuidadosamente seleccionados y mejorar el tratamiento de aspectos como la observancia de los derechos de propiedad intelectual, las compras públicas, el uso de barreras no arancelarias y los instrumentos de defensa comercial.

La política comercial y la política de cooperación al desarrollo de la UE han sido y son utilizadas para alcanzar esos y otros amplios objetivos de la acción exterior de la Unión (Bataller y Jordán, 2008). Entre ellos, conviene destacar los tres siguientes: 1) facilitar la adhesión de nuevos estados miembros; 2) establecer un espacio de prosperidad y buena vecindad con su entorno próximo, y 3) aumentar las oportunidades de exportación de los países en desarrollo y su integración en la economía mundial. Todo ello, aparte de conseguir ciertos equilibrios geoestratégicos.

Respecto al primero de los objetivos señalados, es de destacar la importante operación llevada a cabo por la UE a través de su quinta ampliación (Jordán, 2008). Ésta tuvo lugar en dos etapas: primero, con la incorporación de diez nuevos estados miembros en mayo de 2004 (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre); segundo, con la adhesión de dos nuevos países en enero de 2007 (Rumania y Bulgaria). La estrategia de preadhesión contó con unos acuerdos de asociación y unos instrumentos financieros. La agricultura fue un capítulo clave en las negociaciones de adhesión. Dicho sector todavía tiene una notable importancia en la economía de los nuevos estados miembros (de manera que, tras la quinta ampliación, el número de agricultores de la UE aumentó en más de un 50 por 100) y es una agricultura con grandes deficien-

cias estructurales. Los periodos transitorios que se negociaron al respecto están facilitando la aplicación gradual de la PAC a los nuevos socios, y las transferencias financieras están primando, sobre todo, la modernización de sus estructuras productivas, la mejora de su situación veterinaria y fitosanitaria y, en especial, su desarrollo rural.

Una vez completada la quinta ampliación, la UE se halla preparando la próxima. Ésta involucra a varios países. Hay dos candidatos con los que se está negociando la adhesión desde octubre de 2005, Turquía y Croacia, y hay un tercer candidato, la antigua República Yugoslava de Macedonia, cuya solicitud de adhesión fue aceptada por la UE en diciembre de 2005, aunque sin fijarse una fecha para el inicio de negociaciones. Por otro lado, la UE reconoce como candidatos potenciales al resto de los países de los Balcanes Occidentales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo. La estrategia al respecto consiste en articular un proceso de estabilización y asociación con el apoyo del Instrumento financiero de Preadhesión (IPA), el cual tiene una importante línea de actuación centrada en el desarrollo rural.

El segundo de los objetivos referidos de la acción exterior de la UE remite a su vinculación con las áreas próximas, que son tres. En el lado occidental se hallan los países de la EFTA, con los que existe una estrecha relación desde hace tiempo: con Islandia, Noruega y Liechtenstein hay un amplio acuerdo (Espacio Económico Europeo) que les hace partícipes, en gran medida, del mercado único europeo y se ha avanzado incluso en la liberalización del mercado agrícola; mientras tanto, con Suiza el ligamen es menor, y se concreta en un acuerdo de libre comercio para productos manufacturados.

Los otros dos grupos de países vecinos de la UE se sitúan, respectivamente, en Europa Oriental y en el Mediterráneo meridional, y a ambos se aplica en la actualidad la llamada *política europea de vecindad*. Esta política ofrece a dichos países una relación privilegiada con la UE sobre la base de un compromiso en torno a unos valores comunes (democracia y derechos humanos, Estado de derecho, buena gobernanza y los principios de una economía de mercado y un desarrollo sostenible). El método propuesto consiste en articular, junto con cada uno de los países en cuestión, unos planes de acción bilaterales que abarcan tres ámbitos claves: el diálogo político y de seguridad, una política de desarrollo económico y social (que ofrece a dichos países la perspectiva de participar en el mercado interior y en varios programas comunitarios), y la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores. Todo ello con el apoyo financiero del Instrumento Europeo de Vecindad y Partenariado (ENPI).

En la ribera Sur del Mediterráneo, la política europea de vecindad ha venido a reforzar la estrategia de *asociación euromediterránea* lanzada en Barcelona en 1995, mediante la cual se va avanzando gradualmente en la instauración de unas áreas de libre comercio entre la UE y cada uno de los países de la región. Esta estrategia ha dado, sin duda, ciertos frutos, pero éstos han sido por ahora más limitados de lo esperado (Jordán, 2007). El establecimiento de las áreas de libre comercio euromediterráneas se lleva a cabo mediante la progresiva desaparición de los aranceles y las barreras cuantitativas para los productos industriales, mientras que para los productos agrícolas se otorgan unas concesiones comerciales recíprocas que tienden a ampliarse en sucesivas negociaciones (véase el ejemplo de

las frutas y hortalizas mostrado más adelante). Ello revela los temores que existen en este ámbito, aunque muchos análisis han destacado asimismo las oportunidades que implica el posible avance en la liberalización del comercio agrario en la región, con la debidas cautelas y mecanismos complementarios (García Álvarez-Coque y Jordán, 2006).

Finalmente, el tercero de los objetivos indicados de la acción exterior de la UE tiene que ver con sus relaciones con las otras regiones en desarrollo. Éstas, más allá de las áreas vecinas, se sitúan en el África Subsahariana, en América Latina y en Asia.

Los países en desarrollo que históricamente han recibido el mejor trato por parte de la UE son los países del África Subsahariana, del Caribe y del Pacífico (hoy son 78 países ACP) signatarios con la UE del Acuerdo de Asociación de Cotonou. En el ámbito comercial, dicho acuerdo ha comportado el pase de unas relaciones basadas en el acceso preferencial unilateral a unos acuerdos de asociación económica (EPA) con seis grupos de países ACP; acuerdos que establecen la creación gradual de unas áreas de libre comercio en bienes y otros capítulos (como servicios, inversiones y compras públicas). Además, se mantienen unos protocolos especiales para el azúcar y la carne de vacuno, y hay un sistema de apoyo ante fluctuaciones de los ingresos de exportación de productos agrícolas y mineros (el FLEX) financiado con el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Ese fondo (separado del presupuesto comunitario) es el principal mecanismo para la cooperación europea con los países ACP, que abarca áreas institucionales, económicas, sociales, culturales y medioambientales.

El resto de los países en desarrollo se encuentra en Asia y

América Latina. Con ellos no se habían establecido hasta fecha reciente acuerdos de asociación comercial, limitándose la UE a concederles el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que se aplica esencialmente a productos manufacturados y a determinados productos agrícolas (por ejemplo, en apoyo contra el cultivo y el tráfico de drogas). Ahora bien, en 2001 entró en vigor un Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y México, y en 2003 comenzó a aplicarse un acuerdo similar con Chile. Los acuerdos bilaterales con ambos países incluyen la liberalización en bienes, servicios, compras públicas, inversiones, propiedad intelectual, competencia, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias y solución de diferencias. En la actualidad, la UE está negociando también unos acuerdos de asociación semejantes con MERCOSUR, con la Comunidad Andina y con Centroamérica. Y en Asia se han iniciado también negociaciones para la creación de áreas de libre comercio con los países ASEAN, India y Corea. Por lo demás, la cooperación al desarrollo, tanto con los países asiáticos como con los latinoamericanos, se lleva a cabo a través del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD).

#### IV. LA AGRICULTURA EN LA AGENDA EXTERIOR

La agricultura sigue siendo una actividad clave para el avance económico y social de los países en desarrollo, y se precisan políticas adecuadas en dicho ámbito a escala local, nacional e internacional. Además, buena parte de la pobreza mundial (extrema y moderada) se concentra en las áreas rurales de dichos países, y el impulso de la actividad agraria es importante para alcanzar el primer *objetivo del desarrollo del milenio* (consistente en reducir la pobre-

za y el hambre a la mitad entre 2000 y 2015). Hay aquí, pues, un compromiso de la comunidad internacional que involucra directamente a la Unión Europea.

De acuerdo con el Banco Mundial, la actividad agraria se lleva a cabo de forma un tanto diferenciada en tres grupos de países en desarrollo (Banco Mundial, 2008). En primer lugar, se hallan los países que son principalmente agrícolas (la mayoría situados en el África Subsahariana), para los que la agricultura y la agroindustria son esenciales para el desarrollo y la reducción de la pobreza; aquí un objetivo crucial es el aumento de la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas para lograr el crecimiento y la seguridad alimentaria. En segundo lugar, se hallan los países en proceso de transformación (la mayoría en Asia meridional y oriental, el Norte de África y Oriente Medio), donde se plantea una creciente disparidad en los niveles de renta entre las zonas rurales y las urbanas; este problema no puede abordarse ya a través de prácticas proteccionistas o simples subvenciones, requiriéndose otros enfoques o iniciativas de carácter más innovador. En tercer lugar, se hallan los países más urbanizados (la mayor parte en América Latina, Europa oriental y Asia central), donde un objetivo fundamental es lograr que los pequeños agricultores se conviertan en proveedores de los mercados modernos de alimentos y se introduzcan también mercados para los servicios medioambientales.

En consecuencia, la contribución de la agricultura al desarrollo es distinta en cada uno de estos tres grupos de países, si bien los países evolucionan pasando de una categoría a otra (como ha sido el caso de China y la India, que hoy se hallan en proceso de transformación), y dentro de cada país sue-

le haber contrastes regionales muy marcados. En todo caso, la política agraria ha de atenerse a las diferentes situaciones posibles y mejorar su gestión a escala local, nacional e internacional. Según el Banco Mundial es necesario realizar un programa de actuación que apunte a estos cuatro objetivos: 1) ampliar el acceso a los mercados y establecer cadenas de valor eficientes; 2) mejorar la competitividad de los pequeños agricultores y facilitarles el ingreso en los mercados; 3) mejorar los medios de vida de quienes trabajan en la agricultura de subsistencia y en empleos rurales no cualificados; 4) aumentar el empleo en el sector agrícola y en la economía rural no agrícola, y mejorar las capacidades.

Para llevar a cabo este programa de actuación, se necesitan más y mejores compromisos internacionales. Como mínimo, es preciso: a) establecer reglas justas para el comercio internacional; b) lograr acuerdos sobre normas para los productos y derechos de propiedad intelectual; c) ofrecer nuevas tecnologías para beneficiar a los más pobres; d) evitar externalidades negativas como las enfermedades del ganado; e) conservar la diversidad biológica en el mundo, mitigar el cambio climático y adaptarse al mismo.

Sin duda, la agricultura es objeto de conflicto en las negociaciones comerciales internacionales (como lo es también en los debates nacionales sobre políticas de precios y subvenciones). Sin embargo, se pueden derivar notables beneficios de unos buenos acuerdos internacionales (de carácter multilateral o bilateral) en el ámbito agrario. En efecto, los esfuerzos para abrir los mercados agrarios de los países desarrollados han incidido favorablemente sobre la producción y el comercio agrario de los países en desarrollo (Banco Mundial, 2008).

Tal como hemos indicado anteriormente, la UE ha mejorado (aunque de manera limitada) el acceso a su mercado agrario a través de diferentes acuerdos con los países en desarrollo o ciertos instrumentos dirigidos a ellos. Ya nos hemos referido antes a los acuerdos de asociación con los países de la ribera Sur del Mediterráneo, al Acuerdo de Cotonou con los países ACP y al Sistema de Preferencias Generalizadas, del que se benefician países de América Latina y Asia. Además, la UE proporciona acceso libre a los mercados comunitarios, bajo la iniciativa de «todo menos armas», a los productos procedentes de los países más pobres de la Tierra, aunque se han excluido de momento los servicios y se ha dilatado la apertura de mercados sensibles como el de banana, arroz y azúcar.

La liberalización comercial de productos agrarios exige la reforma de las políticas agrarias tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Diferentes estudios han aludido a los beneficios potenciales de estas reformas y de una mayor apertura comercial. Así, según la fuente citada del Banco Mundial, las políticas agrícolas de los países desarrollados cuestan a los países en desarrollo alrededor de unos 17.000 millones de dólares al año, un coste equivalente a cinco veces los actuales niveles de ayuda internacional al desarrollo destinada a la agricultura. Hay, pues, un espacio notable para la mejora del bienestar de los países en desarrollo a través de las reformas de las políticas agrarias y los acuerdos comerciales internacionales, sean de carácter multilateral o bilateral.

Ciertamente, no todos los países se beneficiarán de igual modo de una liberalización del comercio agrícola, pero los acuerdos multilaterales y bilaterales son ins-

trumentos importantes para reducir o eliminar las distorsiones en los mercados internacionales y regionales. Además, los acuerdos de la UE con distintos grupos regionales potencian la integración Sur-Sur y la apertura de mercados agrarios en cada área regional (como el Mediterráneo meridional, el África Subsahariana, América Latina y el Caribe). Las ventajas aumentan, en este contexto, cuando, junto a las rebajas arancelarias, se contemplan también reglas no restrictivas para las normas de origen, medidas para facilitar el comercio y reglas para la regulación de la inversión y la propiedad intelectual. Ello requiere esfuerzos para avanzar en la armonización de ciertas políticas, reducir las barreras no arancelarias, disminuir las formalidades en frontera y la corrupción, así como para proveer determinadas infraestructuras.

Una pregunta es si la actual crisis alimentaria mundial puede superarse mediante un retorno a políticas de autosuficiencia y proteccionismo del pasado. Muchos de los países que están sufriendo con mayor profundidad la crisis se encuentran en África y de lo que padecen es de falta de integración en la economía mundial. En algunos casos, como en Zambia y en Camboya, por citar dos ejemplos, las importaciones de cereales sólo representan una mínima parte de su producción. Pero, lamentablemente, estos países son muy dependientes en energía, por lo que los choques que perciben del mercado mundial provienen de los precios del petróleo, sin capacidad de contrarrestarlos por la vía de las exportaciones. No está claro, por tanto, que la solución a los problemas agrarios de estos países pase por «menos globalización», sino quizá por «más globalización», siempre que ésta segunda opción venga acompañada de medidas de apoyo a los pequeños agricultores y a la mejora de

las condiciones de producción por la vía de la transferencia de tecnología, aparte de un enfoque gradualista en la apertura de los mercados.

La Agenda Doha de negociaciones comerciales multilaterales irá liberalizando el funcionamiento de los mercados globales (véase más adelante), aunque sus efectos sobre los precios pueden ser contradictorios. Por un lado, la creciente apertura de los mercados, no sólo en la Unión Europea sino en otros socios de la Organización Mundial de Comercio (incluidos los Estados Unidos y las economías emergentes), supondrá un impulso a la demanda mundial. Por otro lado, la desaparición de restricciones al cultivo en la Unión Europea comportará una mayor flexibilidad en las decisiones de siembra de los agricultores. Al nivel internacional, la liberalización del comercio favorecerá el número de actores que participan en el mercado mundial, y por tanto sus niveles de competencia. Muchos países en desarrollo, incluidos la mayoría de los países menos avanzados, acentuarán su dependencia alimentaria de las importaciones, al tiempo que otras regiones en desarrollo, en particular países como Argentina, Brasil, Tailandia y Malasia, irán consolidando su presencia como exportadores de productos básicos. Quizá la promoción del comercio Sur-Sur contribuya a resolver una parte de los desajustes oferta-demanda en el planeta.

## V. LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y LA AGENDA DOHA

Como resultado del mandato expresado en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, los países miembros de la OMC se comprometieron a continuar las negociaciones

en el capítulo agrario con el fin de lograr, a largo plazo, mejoras «sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traducían en una reforma fundamental» (OMC, 1994). Estas negociaciones están incluidas dentro de la actual Ronda de Desarrollo de Doha, iniciada en 2001, tras el fracaso inicial en Seattle en 1999, y los posibles resultados de su capítulo agrario serán tratados en un apartado siguiente.

Es destacable el hecho de que el sector agrario se incorporó con retraso al proceso liberalizador de los intercambios comerciales acometido en el seno de las instituciones multilaterales. De hecho, la llamada «excepción agraria» terminó (véase, por ejemplo, Masot, 2007) cuando en la Ronda Uruguay, iniciada en 1986, la agricultura se incorporó por primera vez a las disciplinas del GATT, culminando el deseo expresado por los países firmantes de la Declaración de Punta del Este de mejorar la transparencia y reducir la inestabilidad en los mercados internacionales agrarios. Así, en el Acuerdo de Marrakech de 1994 se acordó la eliminación de las barreras no arancelarias y su sustitución por aranceles, se adoptó un límite máximo, con compromisos de reducción para el montante de la ayuda interna más distorsionadora —la incluida en la Caja Ámbar— y se acordaron límites a las subvenciones a las exportaciones, medidas todas ellas que suponían una notable distorsión de los mercados internacionales de productos agrarios.

¿Supuso un factor de cambio para la PAC la inclusión del sector agrario en las disciplinas de la OMC? Indudablemente sí. En las distintas reformas y ajustes que ha sufrido la PAC en los últimos veinte años han confluído una serie de elementos, tanto internos como externos a la UE, que han

determinado la orientación y magnitud de los cambios. Entre estos elementos, la restricción fundamental ha sido la presupuestaria —comenzando por los primeros ajustes estabilizadores del gasto de finales de los años ochenta o el mantenimiento del presupuesto agrario tras la quinta ampliación—, restricción que ha sido condicionada por otros factores como la variación de la percepción de la actividad agraria en la sociedad europea, la preocupación por las repercusiones ambientales de la actividad y la necesidad de compatibilizar la PAC con la normativa actual o futura de la Organización Mundial de Comercio.

Evidentemente, dada la incidencia de la UE en el comercio internacional, buena parte de la opinión pública y los gobiernos mundiales han puesto sus ojos en la PAC y en las sucesivas revisiones de ésta para constatar si se constituían en obstáculos o, por el contrario, favorecían la consecución de un acuerdo en la OMC. La reforma McSharry de 1992 supuso el primer paso en el concepto del desacoplamiento de las ayudas a los productores y se constituyó en uno de los elementos básicos que permitió concluir con éxito la Ronda Uruguay (Compés *et al.*, 2001). El paso definitivo para la adopción del desacoplamiento en la PAC ha sido la adopción del pago único tras la revisión intermedia de 2003, medida con la que la UE intentó ganar capital negociador para las fases decisivas de la Ronda de Doha.

Pero, además de los distintos cambios en la PAC, en los que la OMC ha sido un condicionante añadido a otros elementos, no cabe olvidar que el proceso de solución de diferencias de la OMC ha forzado a cambios en las políticas agrarias y comerciales europeas por considerarse parte de éstas incompatible con los acuerdos de

la organización. Quizá el caso más paradigmático sea el de la OCM del plátano, en el que las controversias comerciales comenzaron en 1993 y han culminado, tras una serie de dictámenes, en general contrarios a las propuestas y alegaciones de la UE, con la adopción de un arancel exterior único en 2006 (1).

Probablemente, en un próximo futuro la agricultura europea se verá más condicionada por las oscilaciones de los mercados internacionales que por un acuerdo en la Agenda Doha. No obstante, sería ingenuo pensar que un acuerdo en la negociación multilateral va a ser inocuo para la agricultura europea, como lo reflejan estudios cuantitativos publicados (véase Philippidis, 2005, para el caso de la agricultura española).

Los cambios más relevantes son, por orden de menor a mayor vulnerabilidad para la agricultura europea, la desaparición de los subsidios de exportación, la reducción de la ayuda interna y las mejoras de acceso al mercado europeo.

En cuanto a las subvenciones a la exportación, la UE fue una gran utilizadora de estas ayudas en el pasado, pero la Comisión ha expresado repetidas veces su voluntad de eliminarlas. La situación actual de los mercados internacionales facilita el objetivo, al reducir a la mínima expresión el diferencial entre precios internos e internacionales en la mayoría de los productos básicos. En el debate actual sobre la escasez alimentaria mundial, se tiende a poner más énfasis en la necesidad de aumentar la capacidad de producción de los países en desarrollo que en la utilización de instrumentos de subvención de las ventas al exterior, que sólo provocan un desplazamiento de la producción interna de los países más pobres (Von Braun, 2008). Lo que ha exi-

gido la UE en la negociación es un tratamiento simétrico de todos los tipos de apoyos a la exportación, incluyendo la aplicación de compromisos de reducción o eliminación de instrumentos empleados por otros países, incluyendo EE.UU., como los créditos de exportación o la ayuda alimentaria en especie.

Con respecto a la ayuda interna, las reformas de la PAC han ido preparando a la UE para cumplir los límites de ayuda propuestos por el borrador Falconer, resumido más adelante. Es más, las reformas son necesarias para ese fin, por lo que podemos afirmar que la Agenda Doha ha obligado, efectivamente, a reformar la política agraria común.

Las reducciones de la Caja Ámbar en la Unión han sido constantes en los últimos años. De un nivel notificado de Caja Ámbar de 48.000 millones de euros en la campaña 1999-2000, se ha bajado a poco más de 30.000 millones de euros en la campaña 2004-2005, de acuerdo con las notificaciones presentadas por la UE ante la OMC. Blandford y Josling (2007) estiman que para la campaña 2006-2007, ya con la revisión intermedia en marcha, la Caja Ámbar de la Unión alcanzaría 21.000 millones de euros. En cuanto a la Caja Azul, o pagos directos parcialmente conectados a la producción, la revisión intermedia los está situando en su nivel mínimo desde su creación, con una estimación por los citados autores de menos de 4.000 millones de euros en 2006-2007. Los compromisos del proyecto de modalidades de Falconer situarán el límite de la Caja Azul (2,5 por 100 del valor de la producción) en 5,5 miles de millones de euros, por lo que en este frente la UE no tendría problemas. No obstante, según los cálculos de los autores citados, los límites máximos de la ayuda global con efec-

tos de distorsión en el comercio (más adelante se indica lo que se incluye bajo esta denominación), así como de la Caja Ámbar para la UE, se situarán en el entorno de los 20.000 millones, lo que podría poner a la PAC en problemas de coherencia con una reforma de la Organización Mundial de Comercio.

En otras palabras, las reformas de la revisión intermedia de 2003 no resultaban suficientes como para garantizar la compatibilidad de la PAC con un acuerdo sobre la agricultura revisado. Sin embargo, la PAC no ha parado de reformarse. Así, con la reforma de la OCM de frutas y hortalizas, la Caja Ámbar europea se reducirá en el entorno de los 5.000 millones de euros más. Y además el *Chequeo médico* contribuirá a apuntalar los niveles bajos de apoyo. En conclusión, con las reformas emprendidas tras la revisión intermedia, la PAC se sitúa en conformidad con los posibles compromisos en la OMC, incluyendo aquellos escenarios más restrictivos. Pero además podemos concluir que estas últimas reformas, incluyendo el *Chequeo médico*, son necesarias para garantizar la compatibilidad de la PAC con el marco jurídico multilateral.

Finalmente, el acceso al mercado se presenta como el aspecto más sensible de la posición negociadora europea. Esto ocurre por el progresivo desmantelamiento de mecanismos de apoyo a los precios y la exposición de la agricultura europea a las oscilaciones de los mercados mundiales. En un contexto de alza de precios como el que se está viviendo en la actualidad (Atance y García Álvarez-Coque, 2008), la existencia de elevados aranceles no contribuye, desde luego, a controlar la inflación. Pero si ocurriera lo contrario, en una evolución de los precios a la baja, el impacto de una mayor apertura exterior puede sentirse en

aquellos sistemas productivos más vulnerables a la competencia; en particular, los sistemas extensivos y de agricultura de montaña.

El arancel consolidado promedio de los productos agrícolas en la UE era del 23,8 por 100 en 2004. De acuerdo con las estimaciones de Jean y Laborde (2008), sintetizadas en el cuadro n.º 1, los niveles más elevados de protección consolidada, expresados en términos de equivalentes arancelarios *ad valorem*, se agrupan en un conjunto reducido de capítulos, en particular: azúcar (arancel promedio de 129 por 100), cereales (78,4 por 100), carnes (67,5 por 100), productos lácteos (55,9 por 100) y productos de la molinería (44,4 por 100). El trabajo citado identifica el número de líneas arancelarias con aranceles inferiores al 20 por 100 (banda inferior), que es de 1.569, sobre un total de 2.204 productos (8 dígitos). Sólo 150 productos pertenecen a la banda superior (> 75 por 100).

La protección en frontera para algunos sectores, como frutas y hortalizas, sigue siendo peculiar. Como se ilustra en el recuadro 1, sus niveles de protección dependen de la aplicación de instrumentos específicos como los precios de entrada, con fuertes variaciones estacionales y con aplicación de contingentes arancelarios para países que reciben preferencias.

En la práctica, la protección en frontera aplicada difiere de manera significativa de los aranceles NMF consolidados, debido a la existencia de acuerdos preferenciales, a los que se hace referencia más adelante en este artículo.

En mayo de 2008, el presidente de las negociaciones agrícolas, Crawford Falconer, divulgó un borrador de modalidades o métodos para la reducción de los tres pila-

CUADRO N.º 1

## NIVELES ARANCELARIOS POR PRODUCTO Y NÚMERO DE PRODUCTOS POR BANDA ARANCELARIA

CAPÍTULO HS	EQUIVALENTES AD VALOREM		NÚMERO DE LÍNEAS POR BANDA SEGÚN EQUIVALENTE INICIAL			
	Arancel promedio consolidado	Arancel máximo consolidado	<20 por 100	[20 por 100, 50 por 100]	[50 por 100, 75 por 100]	>75 por 100
1 Animales vivos	1.7	114.1	31	3	5	8
2 Carnes	67.5	407.8	127	50	22	34
4 Productos lácteos	55.9	264.3	33	44	44	54
6 Árboles vivos	7.3	12	48	0	0	0
7 Hortalizas	25	118.9	109	7	2	4
8 Frutas	25.2	117.1	140	60	0	1
9 Café y te	0.7	12.5	56	0	0	0
10 Cereales	78.4	93.6	19	23	7	6
11 Productos de molinería	44.4	100.8	28	32	18	5
12 Oleaginosas	0.3	179.1	78	0	1	1
13 Resinas	1.3	19.2	19	0	0	0
15 Grasas	11.9	118.7	110	3	4	3
16 Preparados carne o pescado	28.4	87.6	34	4	5	2
17 Azúcar	129.1	218.1	30	6	2	9
18 Cacao y preparados	3.1	66.4	18	7	2	0
19 Preparaciones de cereales	16.6	50.1	33	14	1	0
20 Preparaciones de hortalizas	27.2	217.4	214	76	7	10
22 Bebidas y licores	8.4	136.8	165	6	1	4
24 Tabaco	18.6	74.9	23	3	4	0
33 Ac. esenciales y perfumes	7.3	17.3	36	0	0	0
41 Pieles y cueros	0	0	0	0	0	0
50 Seda	0	0	0	0	0	0
51 Lana	0	0	0	0	0	0
52 Algodón	0	0	0	0	0	0
53 Otras fibras textiles	0	0	0	0	0	0

Fuente: Jean y Laborde (2008) y elaboración de los autores.

res de la negociación: apoyo interno, subsidios a la exportación y protección en frontera. Según este borrador, las bases para un acuerdo agrícola en la Agenda Doha serían las siguientes, de forma muy resumida (OMC, 2008):

- Reducción sustancial de la ayuda total con efectos de distorsión en el comercio (*Overall Trade Distorting Support - OTDS*), situando a la UE en la banda superior de reducción, con recortes entre el 75 y el 85 por 100. Este indicador es la suma de la Caja Ámbar más las ayudas de *minimis* más la Caja Azul.

- Reducción de la Caja Ámbar también importante, siendo del 70 por 100 para la UE y del 60 por 100 para EE.UU. y Japón.

- Límites máximos para las ayudas de Caja Ámbar por producto a los niveles promedio de 1995-2000.

- Ayudas de *minimis* sin compromisos de reducción del 2,5 por 100 o del 2 por 100 del valor de la producción.

- Limitación de la Caja Azul (incluyendo su redefinición para incluir los pagos contra-cíclicos de la *Farm Bill*) al 2,5 por 100 del valor de la producción.

- Control más estricto sobre los pagos de Caja Verde para garantizar su mínimo efecto de distorsión sobre el comercio.

- Aranceles reducidos de acuerdo con una fórmula progre-

siva que implique recortes más profundos para los aranceles más elevados. Las reducciones se situarían en un 50 por 100 para los aranceles inferiores al 20 por 100, y entre el 66 y el 73 por 100 para los aranceles superiores al 75 por 100.

- Algunos productos tendrían menores recortes arancelarios mediante una serie de flexibilidades o mecanismos alternativos, como el aumento de los contingentes arancelarios. Las flexibilidades abarcan los productos sensibles (para todos los países) y los productos especiales (para los países en desarrollo).

- Eliminación de las ayudas a la exportación para 2013, con

una reducción del 50 por 100 hacia 2010.

— Nuevas reglas sobre los créditos de exportación, la ayuda alimentaria internacional y las empresas públicas exportadoras.

— Numerosas disposiciones de flexibilidad y trato diferenciado para los países en desarrollo, los países menos avanzados, las economías vulnerables y los estados miembros de la OMC de reciente incorporación.

En la Unión Europea el debate sigue activo, con la Comisión dispuesta a moverse a través de la iniciativa *Chequeo médico*, con el respaldo de algunos países, como Holanda y Reino Unido, y la resistencia de otros, como Francia (ver propuestas legislativas en Comisión Europea, 2008a). De cara a las negociaciones internacionales, la Comisión parece estar dispuesta a reducir la ayuda total con efectos de distorsión de conformidad con las reducciones máximas que las recientes reformas de la PAC pudiesen permitir según las directrices cuantitativas señaladas en el borrador de Falconer. En lo referente al acceso a los merca-

dos, la propuesta europea es más tímida. Pero, a inicios de junio de 2008, las posiciones de la Unión Europea y de los Estados Unidos no parecían tan distantes en sustancia, siendo la negociación sobre reducciones arancelarias en productos industriales (donde los grandes países emergentes tienen intereses) el cuello de botella actual para la firma de un acuerdo.

De la Unión Europea los demás países esperan mayores concesiones de acceso al mercado. En los pilares de ayuda interna y restituciones a la exportación, el margen de maniobra europeo ha aumentado considerablemente tras el camino marcado por la revisión intermedia de 2003, seguido de las reformas del olivar, el tabaco y el algodón de abril de 2004, la reforma del azúcar en 2006, la reforma en frutas y hortalizas de 2007 o la más profunda que se ve venir en 2013 tras el «examen de salud» de 2008.

De los Estados Unidos se esperaría una reducción de su ayuda total con efectos de distorsión en el comercio de entre un 66 y un 73 por 100, y de su Caja Ámbar del 60 por 100, a pesar de que el

proyecto de *Farm Bill* para los próximos años contiene un paquete ambicioso de subsidios agrícolas. La situación de firmeza en los mercados internacionales de productos básicos debería facilitar esta inflexión en los niveles de apoyo a la agricultura en los Estados Unidos. Sin embargo, probablemente el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC reformado contendrá un nuevo tipo de pago de Caja Azul basado en pagos que no requieren producción, pero cuyo cálculo está basado en niveles de producción fijados en el pasado. De este modo, los pagos contracíclicos, introducidos en la *Farm Bill* de 2002 podrán encontrarse cómodos en el nuevo acuerdo.

Ni los Estados Unidos ni la Unión Europea pueden permitirse el lujo de un fracaso en la Ronda Doha. No sólo es una cuestión de intereses comerciales, sino sobre todo de salvar la cara a nivel político. El acuerdo definitivo llegará, pero su alcance será más limitado de lo que se esperaba, en particular para aquellos países que desean el final de las ayudas de la PAC. No será, por tanto, la OMC quien traiga el final de una PAC ni de una *Farm Bill* proteccionistas.

#### RECUADRO 1

##### LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE COMERCIO: EL CASO DE LAS FRUTAS Y HORTALIZAS

Si bien el arancel promedio agrario de la UE está en torno a un nivel no muy elevado, existen capítulos con aranceles promedio altos y un grupo de 150 líneas con aranceles superiores al 75 por 100. Además, en algunos productos, como las frutas y hortalizas, la condición estacional de su producción y comercio causan impactos puntuales muy marcados en las fronteras y mercados europeos.

La reforma de la política comercial será pues para la UE un aspecto sensible. Para mostrar a grandes rasgos los efectos de una posible reforma, se ha elegido el sector de las frutas y hortalizas por concurrir en él determinados factores específicos. En primer lugar, se trata de producciones en las cuales la UE participa en el mercado mundial activamente, como importador y como exportador, existiendo intereses comerciales tanto entre productores y agentes comercializadores domésticos como entre los productores y exportadores de países terceros, como es especialmente el caso de los países del área Euromediterránea y Turquía.

Un segundo elemento a destacar es que, para un determinado grupo de frutas y hortalizas, la protección en frontera recae en un mecanismo especial, llamado sistema de precios de entrada, que consiste en fijar un precio «indicativo» de importación (precio de entrada), de manera que las partidas que llegan a la frontera con un precio inferior al de entrada son gravadas —además de con el componente arancelario *ad valorem* que se aplica en todos los casos— con un arancel específico cuyo importe es mayor cuanto menor es el precio de la partida. Existe un límite máximo para este arancel específico, llamado arancel equivalente máximo, que fue incluido en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Adicionalmente, para unos pocos casos, la UE ha concedido precios de entrada preferenciales para determinados socios euromediterráneos, confiriéndoles una potencial ventaja frente a otras importaciones.

Además, dentro de la política comercial para determinadas frutas y hortalizas, existen contingentes arancelarios, de origen tanto preferencial como resultantes del compromiso de acceso mínimo de la OMC. Un cuarto elemento que aparece en estos productos es la variabilidad estacional no sólo en su comercio y producción, sino también en los instrumentos comerciales adoptados por la UE. Así, para distintos periodos del año existen distintos niveles del precio de entrada, o en ocasiones el sistema no se aplica en parte del año —generalmente, cuando hay menores posibilidades de competencia con la producción doméstica—, o hay contingentes arancelarios abiertos sólo durante cierto periodo, coexistiendo o no con el precio de entrada, ... configurando una casuística compleja.

Hasta la fecha, existen pocos indicios acerca de cuál va a ser el resultado de la Ronda de Doha para los productos con precio de entrada, pues las modalidades mencionadas anteriormente se refieren a compromisos de reducción arancelaria. Se pueden plantear de inicio diversas posibilidades para el futuro del sistema: una sería su desaparición y conversión en aranceles —tal como ocurrió en la Ronda Uruguay para la mayoría de barreras no arancelarias— y luego la reducción de los mismos siguiendo el esquema general. Otra posibilidad, en cambio, implicaría mantener el sistema y modificarlo (protección a la baja) en la misma medida que los otros aranceles. En ambos casos, existiría la posibilidad adicional de que los productos afectados por el régimen fueran considerados sensibles por la UE, con lo que la reducción subsiguiente sería inferior a la que correspondería según el esquema general. Una tercera posibilidad, si bien menos probable que las anteriores, sería la eliminación del sistema de precios de entrada, manteniéndose únicamente la protección con el actual componente arancelario *ad valorem*.

Con respecto a la primera posibilidad, la principal dificultad estriba en calcular los equivalentes *ad valorem* del precio de entrada. Jean y Laborde (2008) indican la dificultad de calcular estos equivalentes en el caso de frutas y hortalizas, dada precisamente la complejidad de los instrumentos en frontera aplicados. La evaluación del sistema de precios de entrada publicada por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2008b) calcula para ciertos productos aranceles equivalentes promedio ligeramente inferiores al 20 por 100, si bien en determinados periodos se dan crestas arancelarias que pueden superar el 100 por 100, resultados que están en la línea de los de Jean y Laborde (2008) mostrados en el cuadro n.º 1.

En el caso de mantener el sistema y aplicarle alguna reducción, siguiendo a Antón y Atance (2007), la UE podría reducir el componente arancelario *ad valorem* y el arancel equivalente máximo, manteniendo el nivel del precio de entrada, o reducir éste también en la misma magnitud. Con estas dos posibilidades, estos autores comparan la opción de declarar el producto como «normal» a efectos de la reducción arancelaria, o como «sensible», con menor reducción arancelaria, lo que podría implicar la apertura de contingentes arancelarios para garantizar acceso mínimo. Una de las principales conclusiones de su trabajo es que los recortes arancelarios que incluyan el precio de entrada además del recorte de los aranceles supondrán recortes *de facto* superiores al porcentaje nominal de recorte acordado. Otra conclusión de interés radica en mostrar que la opción de declarar un producto como sensible, acompañada de la apertura de un contingente arancelario, puede llegar a suponer mayor posibilidad de acceso al mercado comunitario que en el caso de no ser declarado sensible, en función de la elasticidad— precio de la demanda de importaciones.

Martínez Gómez (2008) calcula el valor de la erosión potencial de las preferencias de los socios de la ribera Sur del Mediterráneo con precio de entrada preferencial ante una variación del sistema de precios de entrada, y concluye, de manera consistente con la primera conclusión de Antón y Atance (2007), que la erosión será mucho mayor si el nivel del precio de entrada es reducido tanto como el arancel equivalente máximo y el componente arancelario *ad valorem*. Además, ante esta circunstancia, determinadas disposiciones de los Acuerdos Euro-mediterráneos, cuyo propósito es aliviar la erosión de las preferencias comerciales, no son suficientes para ese fin, lo que puede suponer la necesidad de renegociar las preferencias comerciales afectadas tras la conclusión de la Ronda de Doha, al igual que ocurrió tras la Ronda Uruguay.

Para el caso de desaparición del sistema de precios de entrada, García Álvarez-Coque (2008) calcula cuál sería el impacto de eliminar los precios de entrada para tomates, pepinos, clementinas y uva de mesa, sobre una base multilateral. El impacto es calculado como variaciones respecto a las ventas cuando está el precio de entrada en vigor para una campaña de referencia (promedio 2004-2006). El cuadro n.º 2 resume los resultados que indican un modesto impacto en las ventas intraeuropeas y resultados más variables para los países proveedores, si bien Marruecos aparecería como el principal beneficiado. Los efectos más notables se concentrarían en determinados productos y periodos en los que los instrumentos de política comercial son más restrictivos. Adicionalmente, una liberalización multilateral puede generar alguna erosión de las preferencias en algunos países, como ocurre claramente con Turquía si se desmantela el precio de entrada del tomate.

CUADRO N.º 2

**EFFECTOS DE LA ELIMINACIÓN DEL PRECIO DE ENTRADA EN FRUTAS Y HORTALIZAS SELECCIONADAS PARA DISTINTOS ORÍGENES. VENTAS ACTUALES EN EL MERCADO EUROPEO Y VARIACIÓN DE LAS VENTAS (PORCENTAJE)**

	Ventas de referencia (tm)	Variación ventas (porcentaje)
<b>Tomate</b>		
Intra UE-25	2.263.461	-2,5
Marruecos	217.377	61,4
Turquía	33.085	-4,6
Israel	23.190	0,6
<b>Pepino</b>		
Intra UE-25	9.306.994	-0,1
Marruecos	40.098	25,5
Turquía	60.627	-0,1
<b>Clementina</b>		
Intra UE-25	887.188	-0,3
Israel	1.288	0,0
Marruecos	84.598	6,2
<b>Uva de mesa</b>		
Intra UE-25	551.371	0,0
Brasil	18.135	0,2
Chile	242	0,0
Suráfrica	627	0,0

Fuente: García Álvarez-Coque (2008), y elaboración de los autores.

## VI. EL FUTURO DEL APOYO A LA AGRICULTURA

La revisión intermedia ha supuesto un impulso al proceso de reformas de las políticas agrícolas en la UE. En un trabajo reciente, Andrés y García Álvarez-Coque (2007) han estimado los cambios en los niveles de apoyo a la agricultura española siguiendo la metodología de la OCDE de la *estimación de la ayuda al productor* (transferencias a los productores derivadas de la política agraria) y de la *estimación de la ayuda total* (transferencias totales derivadas de la política agraria, incluidas las no dirigidas a los productores). Según estimaciones del Grupo de Economía Internacional de la Universidad Politécnica de Valencia, este último indicador ha decrecido con respecto al PIB, y así, del 1,96 por 100 del PIB en 2002 ha pasado al 1,29 por 100 del PIB en 2006. Como la mayor parte de la ayuda se basaba antes en medidas de apoyo a los precios (incluyendo intervenciones, aranceles y otros instrumentos de mercado), es lógico que el proceso de reducción del apoyo se vea acelerado en los próximos años, debido a la consolidación de niveles más elevados de los precios internacionales de los productos básicos.

El efecto de la revisión intermedia en la estructura del apoyo también se va notando. Según los cálculos de los autores citados, los pagos para los que no es requerida una producción (pagos únicos por explotación) ya representaban el 21 por 100 de la estimación del apoyo al productor derivada de la PAC tras el primer año de aplicación de la revisión intermedia en España, y el peso de los pagos parcialmente conectados a la producción de la reforma de 1992 cayó del 30 por 100 en 2004 al 18 por 100 en 2006. El *Chequeo médico* acelerará este proceso, al irse trasvasando ca-

da vez más ayudas al sistema de pago único desacoplado. Pero ¿hacia dónde nos encaminamos?

No vamos a detenernos en una descripción de las disposiciones del *Chequeo médico*, que han sido tratadas en profundidad por otros trabajos del presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. No obstante, nos interesa esbozar, sobre todo en términos cualitativos, hacia donde apunta la PAC del futuro en dos aspectos que tienen que ver con la posición internacional de la agricultura europea: el futuro de las ayudas directas y el futuro de los instrumentos de apoyo al mercado.

### 1. El futuro de las ayudas directas

El nuevo marco de la OMC será compatible con una política de apoyo directo a los agricultores, aunque desconectado de la producción. En la práctica, ésa es la dirección que han seguido las ayudas agrícolas en la Unión Europea. Ahora bien, el *Chequeo médico* suscitó una serie de preguntas sobre la forma de otorgar esos pagos. Una primera cuestión se refiere a las ventajas e inconvenientes de los pagos desacoplados. Una segunda cuestión es la relativa a los criterios a ser tenidos en cuenta para aplicar los pagos desacoplados.

En cuanto al primer aspecto, las ventajas del desacoplamiento de las ayudas son evidentes. El sistema constituye un mecanismo más eficiente de transferir rentas al sector agrario que los viejos sistemas de apoyo a los precios aplicados por la PAC en el pasado. El sistema tiene la ventaja, además, de asegurar la existencia de un apoyo directo en un contexto de recursos presupuestarios limitados. El esquema de pago único por explotación permite a los agri-

cultores adoptar sus propias decisiones en función de las señales del mercado y, al mismo tiempo, reduce riesgos y contribuye a suministrar recursos financieros para facilitar la inversión.

Sin embargo, pueden indicarse dos desventajas del sistema, al menos en la manera en que ha sido aplicado hasta el momento. Por un lado, la opinión pública entenderá cada vez menos por qué se otorgan niveles de ayuda que en algunos casos son elevados y en muchos casos discriminan a unos agricultores y territorios frente a otros. Por otro lado, los pagos desacoplados se han basado en referencias históricas que comportan unas ayudas que no se adaptan a las demandas sociales actuales a favor de una agricultura sostenible y productora de alimentos sanos y de calidad. Es verdad que algunos de estos problemas han sido abordados a través de disposiciones de eco-condicionalidad. Sin embargo, estas disposiciones no son un mecanismo diseñado a propósito para satisfacer externalidades positivas o nuevas demandas sociales. Estas políticas requieren acciones y pagos que estén dirigidos a objetivos, áreas, problemas y grupos sociales específicos.

Dos riesgos potenciales del desacoplamiento de las ayudas deben ser considerados a la hora de evaluar su posible impacto económico y ambiental. El primero se refiere a los efectos sobre el medio ambiente que serían consecuencia de un abandono o degradación de las superficies cultivadas. Este riesgo puede ser enfrentado a través de normas de eco-condicionalidad, pero haría falta un esfuerzo de simplificación de dichas normas, además de la introducción de pagos con objetivos ambientales concretos.

El segundo riesgo es el impacto económico sobre sistemas agra-

rios extensivos donde la agricultura sigue aportando un valor social, de acuerdo con el enfoque multifuncional que ha defendido la Unión Europea en la última década (Gómez-Limón y Barreiro, 2007). Estos sistemas extensivos se ven presionados por una combinación de factores que incluyen la presión sobre los precios de los alimentos para el ganado, las normas estrictas sobre el medio ambiente y el bienestar de los animales, y la liberalización de los mercados (incluyendo el desmantelamiento progresivo de las cuotas lácteas). Para estos sistemas se debería ir trabajando a través de pagos directos y acciones adicionales circunscritos a los territorios

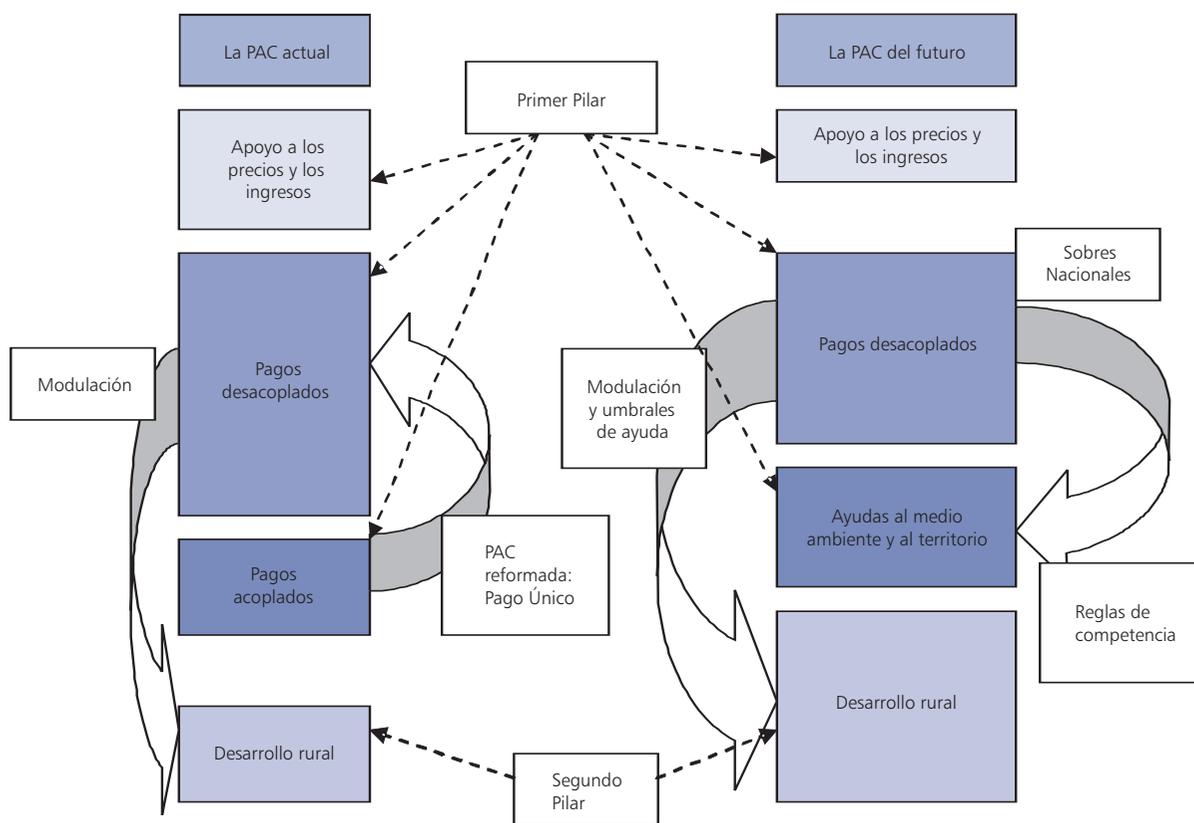
afectados. Esto implicará no sólo el fortalecimiento de las políticas de desarrollo rural (con mayor esfuerzo nacional en su financiación), sino además la posibilidad de reasignar fondos del primer pilar de la PAC hacia territorios que sufren desventajas competitivas o con alto valor ambiental (reforma del artículo 69 del Reglamento Horizontal de Septiembre de 2003 EC 1782/2003).

Así pues, se ha iniciado con el *Chequeo médico* una transición desde la filosofía del desacoplamiento hacia una filosofía de reacomplamiento o medidas de apoyo orientadas a objetivos concretos. Esto implica la transferencia de re-

curso desde el primero al segundo pilar y dentro del propio primer pilar (gráfico 1). La modulación es un método válido para fortalecer el segundo pilar, pero puede no ser suficiente, dada la ambición de los objetivos que la Comisión plantea para este pilar, como es el caso de la introducción de la gestión de riesgos.

El *Chequeo médico* no debe ser observado como un cambio fundamental en los dos pilares de la PAC. Pero sí representa una profundización del proceso iniciado en 2003, incluyendo la simplificación de los pagos desacoplados, la posibilidad de transferir recursos a sobres nacionales que ten-

GRÁFICO 1  
ILUSTRACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN



gan en cuenta vulnerabilidades territoriales y ambientales, y también a las políticas de desarrollo rural.

## 2. El futuro de los instrumentos de gestión del mercado

A pesar de que el borrador de modalidades de Falconer plantea una reducción sustancial de la Caja Ámbar y de la ayuda global con efectos de distorsión en el comercio, no se plantea en el texto la eliminación total de las medidas de regulación en los mercados agrarios. Por lo tanto, sigue existiendo un margen de maniobra de la UE para las intervenciones en el mercado, aunque con unos límites más estrictos de los establecidos hasta el momento. No hay que subestimar la importancia de los límites que el borrador de Falconer establece sobre los pagos de Caja Ámbar a nivel de productos específicos, ya que estos pagos no podrán superar la media de los niveles alcanzados en el período 1995-2000. Pero seguirá existiendo la posibilidad de apoyos bajo el criterio de *minimis*, por ejemplo, que no superen el 2 por 100 del valor de la producción.

Ahora bien, los marcos financieros presente y futuro abren escasas posibilidades de que puedan aplicarse los instrumentos de gestión de mercado que la UE aplicaba en el pasado. De hecho, con los límites actuales, el margen financiero disponible será inferior a los 4.000 millones de euros en 2013. Esta situación refleja que las presiones sobre los instrumentos de apoyo son de carácter esencialmente interno más que externo.

La Comisión, bajo el *Chequeo médico*, ha realizado un escrutinio de las regulaciones de mercado que todavía permanecen en la PAC. Una línea de reforma apunta

a la eliminación de las restricciones de oferta como eran el barbecho obligatorio y la cuota láctea, lo que permitirá a la UE a aprovechar completamente su capacidad productiva. Otra línea de reforma es la flexibilización de la intervención en cereales. Asimismo, la Comisión propone que los mecanismos de gestión de mercado sean examinados caso por caso, y que pueda realizarse una revisión general de la gestión de crisis para después de 2013.

Como hemos indicado, las decisiones de la UE se ven restringidas por las negociaciones en la OMC, pero son, sobre todo, una cuestión de elección interna. Esto supone un desafío para el diseño de políticas agrarias en un futuro inmediato. La agricultura es una actividad sujeta a riesgos. Éstos se verán intensificados a medida que la agricultura europea se vaya abriendo a los mercados mundiales. Los agricultores con aversión al riesgo pueden verse con menos estímulos para participar en un mercado con perturbaciones no anticipadas.

En este contexto, debería haber espacio para la regulación pública. Una vez se reconoce este hecho, la pregunta es qué reglas utilizar a la hora de aplicar los instrumentos de política. Quizás el sentido común invita a intentar que las intervenciones se orienten lo más posible a la fuente de los problemas, sean definidas bajo criterios selectivos y comporten metas explícitas y transparentes. Otros países industrializados no han renunciado a las regulaciones del mercado. En algunos casos, como el de los pagos contra-cíclicos de los EE.UU., su compatibilidad con la OMC ha sido debatida, pero la nueva *Farm Bill* los mantiene durante al menos el próximo quinquenio. Otros mecanismos son más conformes con el principio de distorsión mínima,

como ocurre con el programa canadiense *AgriStability* por el que los productores pagan una tasa para asegurarse frente a caídas de los márgenes con respecto a un nivel de referencia. De hecho, Canadá está tomando pasos importantes hacia una política integral de gestión de riesgos.

Dada la complejidad actual de la UE, no parece realista basar su política de gestión de riesgos del mercado en un único instrumento, sino más bien en un enfoque caso por caso. Algunos instrumentos de estabilización pasarán a la historia, como los subsidios a la exportación. Otros instrumentos ya existen, como los propios pagos desacoplados, que suponen un anclaje en una parte sustancial de la renta agraria. Complementariamente, otras opciones posibles podrían ser las siguientes:

- Ayudas al almacenamiento privado para suministrar financiación a los agricultores para constituir existencias en momentos de crisis de precios.

- Seguros de cosecha e ingresos con apoyo público a las primas. La Comisión parece dejar a los estados miembros la potestad de decidir sus propios sistemas sobre la base de una evaluación de riesgos caso por caso. No obstante, la viabilidad de los instrumentos de gestión de riesgos es más clara cuando el número de participantes es elevado y la concentración de riesgos en un Estado miembro, sector o región se reduce.

- Ayudas suplementarias a corto plazo que se activarían en determinadas circunstancias extraordinarias, con posible cofinanciación por los estados miembros.

Como se ha sugerido anteriormente, las intervenciones públicas en los mercados deben seguir un principio de efectos mínimos

de distorsión en el mercado. Aparte de la intervención pública, existen métodos privados para enfrentar las crisis de mercados, como el desarrollo de los mercados de futuros y diversas vías de articulación contractual entre los agentes de la cadena de valor para poder compartir los riesgos. Estas vías deberían ser promovidas como parte de la futura agenda de política agraria, incluida la española.

## VII. COMENTARIOS FINALES

El presente artículo ha ilustrado la manera en que el proceso de negociación comercial internacional ha podido afectar a la política agraria común de la Unión Europea. Tanto la reforma de 1992 como las reformas más recientes, incluido el *Chequeo médico*, han tenido como uno de sus principales objetivos el de aumentar el margen de maniobra de la Unión Europea para realizar concesiones en las negociaciones multilaterales. A este respecto, se alcance un acuerdo o no en las negociaciones de la Agenda Doha, dichas negociaciones ya han tenido un impacto claro sobre los instrumentos de la política agraria común.

Dadas las perspectivas futuras de los mercados agrarios en los próximos años, el coste político derivado de la liberalización del comercio actualmente parece más reducido que al comienzo de las negociaciones de Doha. La situación actual, por tanto, es favorable a alcanzar un acuerdo en las negociaciones comerciales multilaterales, sobre la base de reducciones sustanciales de la protección en los productos más protegidos en la Unión Europea.

El cierre de la Ronda Doha supondrá un fortalecimiento de un sistema multilateral de comercio basado en reglas, que es esencial

para dotar de transparencia a los mercados agroalimentarios, permitir un crecimiento sostenible de la producción agraria en el mundo y superar la inestabilidad de los mercados. El final de las negociaciones multilaterales también puede permitir el impulso de otros acuerdos bilaterales de la UE en su capítulo agrario (como los que se negocian actualmente con MERCOSUR y la Comunidad Andina) o la culminación de otros, como los Acuerdos Euromediterráneos.

Quizás el desafío más importante para el modelo europeo de agricultura y la propia agricultura española es que los gobiernos de las administraciones nacionales tienen que tomar conciencia de que la política agraria cada vez dependerá menos de decisiones que se toman en Bruselas. Existe una amplia batería de medidas, incluyendo las políticas de fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales, que pueden ponerse en marcha a los niveles nacional y regional, y que son compatibles con la normativa de la OMC. No es el proteccionismo lo que mejorará la disponibilidad de productos agrícolas a escala planetaria. La situación mejorará, en cambio, con políticas orientadas a un desarrollo sostenible, y apoyo de la organización y la capacidad tecnológica del sector agrario.

### NOTAS

(\*) Parte de este trabajo se ha beneficiado de la financiación del 6º Programa Marco de la Comisión Europea, a través del proyecto TRADEAG, n.º 513666.

(1) Entre la numerosa literatura que ha generado esta disputa comercial, COMPÉS *et al.* (2001: 71-75) resumen los primeros años del conflicto comercial, y ANANIA (2006) aporta una síntesis de los últimos años del conflicto, y además una evaluación cuantitativa del régimen aplicado finalmente.

### BIBLIOGRAFÍA

ANANIA, G. (2006), «The 2005 WTO arbitration and the new EU import regime for bananas:

a cut too far?», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 33 (4): 449-484.

ANDRÉS, S., y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2007), «Estimación del apoyo comunitario a la agricultura de las comunidades autónomas», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 213: 179-208.

ANTÓN, J. y ATANCE, I. (2007), «Measuring domestic implications of tariff cuts under EU entry price regime», *Comunicación presentada al 103 Seminario de la EAAE, I Mediterranean Conference of Agro-Food Social Scientists*. EAAE, Barcelona, abril.

ATANCE, I., y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2008), «La evolución de los mercados agrícolas internacionales y su influencia en los precios de los alimentos», *Boletín Económico ICE*, 1 - 15 abril: 11-22.

BANCO MUNDIAL (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Mundi-Prensa.

BATALLER, F., y JORDÁN, J. M. (2008), «La dimensión exterior de la Unión Europea», en J. M. JORDÁN GALDUF (coord.), *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas.

BLANDFORD, D., y JOSLING, T. (2007), *Meeting Future WTO Commitments on Domestic Support*, German Marshall Fund of the United States. <http://www.gmfus.org/doc/Support%20paper0918c.pdf> (extraído en Mayo de 2008).

COMISIÓN EUROPEA (2006), *EU Trade in Agriculture*. Acceso el 27-5-2008. Disponible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_129093.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_129093.pdf)

— (2008a), *Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores*, Bruselas, COM (2008) 306/4.

— (2008b), «Evaluation of the system of entry prices and export refunds in the fruit and vegetables sector». Disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fruitveg/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fruitveg/index_en.htm)

COMPÉS, R.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y REIG, E. (2001), *Agricultura, comercio y alimentación. La OMC y las negociaciones comerciales multilaterales*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, número 149, Madrid.

EUROPEAN COMMISSION (2006), *EU Trade in Agriculture*. Acceso el 27-5-2008. Disponible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_129093.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_129093.pdf)

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2008), «Modelling seasonal protection on EU imports of F&V», comunicación presentada al XII Congress of the European Association of Agricultural Economists, Gante, agosto.

<p>GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M., y JORDÁN GALDUF, J. M. (dirs.) (2006), <i>La agricultura y la asociación euromediterránea: retos y oportunidades</i>, IEMed, Barcelona.</p> <p>GÓMEZ-LIMÓN, J.A., y BARREIRO, J. (coords.) (2007), <i>La multifuncionalidad de la agricultura en España</i>, Eumedia, Madrid.</p> <p>JEAN, S., y LABORDE, D., (2008), «The Consequences of WTO Revised Draft Modalities for Agricultural market access in the European Union», <i>Draft Agriculture Modalities for the Doha Round: Taking Stock of the Trade and Development Implications</i>. WMO, Geneva, Switzerland, 12 de marzo. <a href="http://www.ictsd.org/dlogue/2008-03-12/2008-03-12-doc.htm">http://www.ictsd.org/dlogue/2008-03-12/2008-03-12-doc.htm</a> (extraído en Mayo de 2008).</p> <p>JORDÁN GALDUF, J. M. (2007), «España y la política euromediterránea», en F. MORATA y</p>	<p>G. MATEO (eds.), <i>España en Europa-Europa en España (1986-2006)</i>, Fundación CIDOB, Barcelona.</p> <p>— (2008), «El proceso de ampliación de la Unión Europea», en J. M. JORDÁN GALDUF (coord.), <i>Economía de la Unión Europea</i>, Thomson-Cívitas.</p> <p>MARTÍNEZ GÓMEZ, V. (2008), «Current preferences of Southern Mediterranean Countries and their erosion after variations of the protection system», Comunicación presentada al <i>XII Congress of the European Association of Agricultural Economists</i>, Gante, agosto.</p> <p>MASSOT, A. (2007), «¿Quo vadis PAC? La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva política agrícola común», <i>Boletín Económico ICE</i>, 16 - 31 enero: 11-27.</p>	<p>OMC (1994), <i>Acuerdo sobre la Agricultura</i>, Organización Mundial de Comercio, Ginebra.</p> <p>— (2007), <i>Estadísticas del comercio internacional, 2007</i>, Organización Mundial de Comercio, Ginebra.</p> <p>— (2008), «Revised draft modalities for agriculture committee on Agriculture, Special Session», <i>TN/AG/W/4/Rev.2</i>, 19 mayo.</p> <p>PHILIPPIDIS, G. (2005), «Agricultural trade liberalisation in the Doha Round: Impacts on Spain», <i>Economía Agraria y Recursos Naturales</i>, vol. 5, n.º 10: 41-67.</p> <p>VON BRAUN, J. (2008), «El aumento de los precios de los alimentos ¿qué hacer?», <i>IFPRI Perspectivas de Políticas Alimentarias</i>, abril. <a href="http://www.ifpri.org/spanish/pubs/bp/bp001sp.pdf">http://www.ifpri.org/spanish/pubs/bp/bp001sp.pdf</a> (extraído en mayo de 2008).</p>
---	--	--