

10  
29



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

La política agrícola común de la union europea, su influencia en el comercio agropecuario mundial y su reforma

T E S I S

Para obtener el titulo de  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P r e s e n t a

Mauricio Bailón González



México, D. F.

1936

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

---

**La Política Agrícola Común de la Unión Europea, su influencia en  
el comercio agropecuario mundial  
y su reforma**

---

Mauricio Bailón González

**A mis papás**

**La Política Agrícola Común de la Unión Europea, su influencia en el  
comercio agropecuario mundial  
y su reforma**

---

**Índice**

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>1. Origen de la Política Agrícola Común de la Unión Europea</b>	
1.1 Importancia del sector agrícola en la actividad económica	7
1.2 Contexto histórico	10
1.3 Objetivos de la Política Agrícola Común (PAC)	13
1.4 Principios	
1.4.1 Unidad del mercado	16
1.4.2 Preferencia comunitaria	17
1.4.3 Solidaridad financiera	17
1.5 Beneficios	18
<b>2. Funcionamiento de la Política Agrícola Común</b>	
2.1 Participación de las Instituciones comunitarias en el funcionamiento de la PAC	20
2.2 El Presupuesto y la PAC	22
2.3 El Fondo Europeo de Orientación y Garantías Agrícolas (FEOGA)	25
2.4 Política de mercados	
2.4.1 Organizaciones de mercado	30
2.4.2 Precios Internos	32
2.4.3 Exportaciones	34
2.5 La política de estructuras agrícolas	38

<b>3. Reforma de la Política Agrícola Común</b>	
3.1 Evolución de la agricultura en la Unión Europea	43
3.2 Situación del comercio mundial agropecuario	49
3.3 Eficiencia de la PAC	54
3.3.1 Estructura y productividad	54
3.3.2 Protección de los niveles de vida de los agricultores	57
3.3.3 Estabilidad de mercado.	58
3.3.4 Capacidad de abastecimiento	59
3.3.5 Precios razonables para el consumidor	62
3.3.6 Ayudas nacionales adicionales a la PAC	64
3.4 Presiones para reformar la PAC	
3.4.1 El costo de la PAC	65
3.4.2 Excedentes	67
3.4.3 Proteccionismo	72
3.4.4 Presiones externas para reformar la PAC	77
3.5 El camino hacia la reforma	80
3.6 La reforma de la PAC	83
3.7 Impacto de la reforma de la PAC	95
3.8 El sector agropecuario en la Ronda Uruguay del GATT	98
<b>Conclusiones</b>	111
<b>Bibliografía</b>	122

## **La Política Agrícola Común de la Unión Europea, su influencia en el comercio agropecuario mundial y su reforma**

### **Introducción.**

La sociedad internacional se caracteriza actualmente por el agrupamiento regional de países, formando bloques comerciales para lograr una mayor coordinación de sus políticas. A través de la regionalización las naciones buscan consolidarse y fortalecerse económicamente, lo cual es fundamental para enfrentar las difíciles situaciones de competencia, que nuestros tiempos presentan.

Así, la Unión Europea (UE), los países de la Cuenca del Pacífico, Estados Unidos, Canadá y México, y algunos países sudamericanos como Uruguay, Brasil y Argentina han establecido acuerdos para unificar criterios comerciales y competir con los demás bloques. Si bien es cierto que en cada caso, los intentos por coordinar políticas tienen características particulares (la mayoría de las veces se buscan acuerdos de libre comercio y en la Unión Europea la meta final es la integración política), es importante destacar que el objetivo principal de fortalecimiento económico, incremento de la competitividad y mayor poder de negociación, son un común denominador.

La UE es ciertamente el mejor ejemplo de esta tendencia. Las Comunidades Europeas surgen durante la Guerra Fría, a partir de las ideas federalistas de gente como Jean Monnet y Robert Schuman, y son aceptadas y hasta promovidas por los Estados Unidos ya que al existir una unión europea, se alejaría de la región el peligro del socialismo al tiempo que colaboraba en su recuperación económica. Adicionalmente, los norteamericanos obtendrían la posibilidad de injerencia en los asuntos internos de estos países y se fortalecerían en la medida en que limitarían el radio de influencia de la Unión Soviética. Actualmente, el esquema político bipolar ha desaparecido con la democratización en países que tenían gobiernos socialistas, y la Unión Europea juega un papel predominante en la economía mundial, lo cual no contemplaban los Estados Unidos cuando promovió su integración.

La importancia vanguardista de la Unión Europea en los procesos actuales de integración en el resto del mundo es trascendental. Podríamos decir inclusive, que las influencias económica y comercial que ha tenido han sido la causa de que muchos otros países participen en procesos similares de integración.

Ciertamente, los logros de la Unión Europea no se han cumplido como se plantearon al momento de su creación, pero se debe tomar en cuenta que las condiciones internas (por ejemplo la inclusión de España y Portugal y recientemente Austria, Finlandia y Suecia a la UE) y las externas han sufrido cambios significativos, y a pesar de esto, los avances han sido trascendentales.

Con una superficie de 2.8 millones de kilómetros cuadrados y una población de alrededor de 376 millones de habitantes la UE se ha convertido en una potencia económica mundial. Su producto interno bruto sobrepasa los \$5 miles de millones de dólares, su producto per capita es de \$13 mil dólares y aporta cerca del 30% al producto mundial.

La Política Agrícola de la U.E. es el mecanismo establecido por las Comunidades Europeas, para alcanzar la seguridad alimentaria. El objetivo general de la PAC es garantizar a los consumidores de la U.E., alimentos a precios razonables y a los agricultores, ingresos proporcionales a su trabajo. Si el análisis se detuviera aquí y evaluáramos el logro de estos objetivos, quizá concluiríamos en que la PAC no ha tenido éxito. Por una parte la idea de tener "precios razonables" ha fracasado, ya que los precios de los productos agrícolas son más caros al interior del mercado europeo que en los mercados externos. Por otra parte, los ingresos de los agricultores se han visto deteriorados más rápidamente que el resto de los trabajadores europeos.

Sin embargo, la PAC debe analizarse en un contexto más amplio. A través de sus mecanismos de apoyo a los agricultores que serán descritos en el Capítulo 2) ha impactado severamente los mercados internacionales de productos agrícolas (esto se analizará en el Capítulo 3).

El debate en torno al costo-beneficio de la PAC sigue vigente tanto al interior como al exterior de Europa Occidental. El presente documento describirá los principales impactos de esta

política, tanto positivos como negativos, para finalmente, en las conclusiones, retomar el debate y aseverar que a pesar de haber alcanzado logros indiscutibles, la PAC ha sido el origen de dificultades en los ámbitos político, comercial y social. Estas afirmaciones y los argumentos de soporte que se incluyen a lo largo del trabajo, nos permitirán concluir que los costos de la PAC han sido mayores que los beneficios.

La PAC fue percibida originalmente como un factor vital en la construcción de la integración económica y posiblemente política. No obstante, la PAC ha presentado resultados diversos: por una parte, ha contribuido a la creación y mantenimiento de una suficiente cantidad y calidad de alimentos en Europa, pero por otra, ha traído altos costos económicos y políticos: La PAC consume cerca del 60% del presupuesto anual de la UE; se han acumulado grandes excedentes de productos agrícolas; se han detectado fraudes financieros; se ha incentivado la producción de ciertos cultivos, cambiando las estructuras agrícolas; y se ha generado una intensa fricción política debido a la discusión en torno a la manera en que la PAC debe operar.

Actualmente gracias a un aumento espectacular de la producción, y de los intercambios de bienes agrícolas, el abastecimiento al consumidor está asegurado. Sin embargo, los precios de los productos agrícolas han aumentado más lentamente que los otros bienes de consumo. Los ingresos de los agricultores han sufrido una evolución irregular y se han producido importantes disparidades de ingresos en el seno del mundo agrícola.

Los grandes excedentes generados de productos agrícolas ocasionaron que la UE pasara de ser una importadora a una exportadora neta, lo que ha provocado un efecto depresivo sobre los precios mundiales. Por ello, la PAC ha sido el centro de un interesante debate tanto al interior (por el alto porcentaje del presupuesto que le es asignado), como al exterior (por los subsidios agrícolas que han tenido gran influencia en el comercio mundial).

Al interior de la U.E., a pesar de sus deficiencias, la PAC ha logrado que se alcance la seguridad alimentaria en la región. Es importante en este momento, hacer una distinción entre seguridad alimentaria y autosuficiencia alimentaria. La primera es el resultado de la capacidad de una comunidad o país para adquirir sus alimentos, sin importar su origen. Esto es, si un

país produce un reducido porcentaje de los productos alimenticios que consume, pero tiene ingresos de divisas a través de la exportación de otro tipo de productos que le permita comprar en mercados internacionales el resto de los productos agropecuarios contenidos en su dieta, a mejores precios y calidad, este país tendrá seguridad alimentaria; (ese debería ser el objetivo de países como México). La autosuficiencia alimentaria por su parte, se da cuando todo lo que se consume se produce al interior del territorio nacional. En estos tiempos de intercambios comerciales abiertos y aprovechamiento de ventajas comparativas, resulta extremadamente caro tratar de producir todo el alimento que se consume. A pesar de que en el presente estudios no se tratará el caso específico de México, a lo largo del mismo nos referimos a éste para dimensionar la magnitud del impacto de algunas políticas, o simplemente reforzar los argumentos que aquí se expresan. Por ejemplo, ¿para qué se esfuerza México en ser autosuficiente en la producción de granos, si tiene a Texas a un paso?. Texas es la región más eficiente en la producción de granos y según un estudio del Banco Mundial, en las próximas décadas tendrá la capacidad de proveer de grano a toda la Unión Americana.

Por ejemplo, en 1993, una tonelada de maíz proveniente de Texas y puesta en zona de consumo, costaba a los mexicanos cerca de 400 pesos. Sin embargo, el precio de garantía que pagaba CONASUPO a los productores nacionales era cercano a 700 pesos. ¿Quién paga la diferencia de 300 pesos?...los contribuyentes mexicanos...¿Porqué?... porque tenemos un principio equivocado al pretender alcanzar la autosuficiencia alimentaria cueste lo que cueste.

Regresando a la UE, los países que la integran son sobradamente autosuficientes en casi todos los productos principales. No obstante, el costo ha sido excesivo, y en los últimos años de la década de los ochenta se incrementaron las presiones internas y externas por revisar y reformar la PAC. Los excedentes, resultado tanto de los apoyos de la PAC y el adelanto tecnológico, provocaron que gran parte del presupuesto de la PAC se utilizara en la venta de excedentes en los mercados mundiales, a precios subsidiados, lo que deprimió los precios internacionales y costó muchísimo a los contribuyentes europeos. Estas presiones hicieron necesaria una modificación sustancial a la PAC en 1992.

La reforma de la PAC anunciada a principios de 1992 (que se describe en el Capítulo 3) no afecta los principios fundamentales de esta política, ni sus objetivos. Su propósito es controlar el incremento del gasto agrícola, reducir los excedentes, bajar los precios a los consumidores y canalizar la ayuda a los agricultores que más la necesitarán.

La PAC ha sido instrumentada pensando en un aspecto adicional: la migración rural-urbana. En un mundo en que la industrialización es el motor del desarrollo y en que ningún país del llamado primer mundo ha alcanzado esta posición mediante la actividad agrícola, la tendencia es reducir el número de agricultores, empleándolos en industrias. Un acierto indiscutible de la PAC ha sido el sentar las bases en las zonas rurales para que dichas industrias se establezcan y desarrollen, en lugar de moverse a las zonas urbanas. De esta manera, se han detenido los flujos de migración rural-urbana. En la parte final del trabajo se hace una breve referencia al caso mexicano, sin entrar en detalles, pero en este punto vale la pena hacer mención al reto que tiene el gobierno mexicano para crear fuentes de trabajo en las zonas rurales, sobre todo en el contexto de programas como PROCAMPO que traerán como resultado la disminución de la población dedicada al campo.

La PAC ha controlado la migración rural-urbana y aunque también se puede criticar el costo de este control, no se puede negar que esto ha tenido implicaciones positivas en la vida social y política de los países de la UE. Los apoyos otorgados a los agricultores han traído como resultado el crecimiento de las granjas para hacerlas más competitivas y consecuentemente, el número de agricultores se ha reducido. Cuando esos ex-agricultores salen en busca de trabajo, de no encontrarlo en las zonas rurales optarían por emigrar a las urbanas.

La hipótesis de este trabajo se puede dividir en dos partes. Por un lado, trataremos de demostrar que aunque se critica mucho, la PAC ha tenido logros indiscutibles durante el proceso de integración europea al ser la primera política que en algunos aspectos cuenta con características supranacionales. Sin embargo, en términos de costos, creación de excedentes y ayuda a los agricultores más necesitados, el balance es negativo. En lo que respecta a la influencia de la PAC en el exterior, demostraremos que esta política ha impactado negativamente los precios internacionales de productos agrícolas. Esta situación afecta tanto a

los países exportadores de productos agrícolas como a los que los importan, a pesar de beneficiarse, en el corto plazo, de precios internacionales decrecientes.

Otro aspecto que se estudiará en el presente trabajo es la influencia de las políticas Intervencionistas que la mayoría de los países desarrollados practican en sus sectores agropecuarios y repercuten en los países que basan sus ingresos económicos en la agricultura. La experiencia internacional muestra que el desarrollo de los países se ha basado en los sector manufacturero y de servicios, mientras que aquellos cuyas economías dependen de la agricultura, han quedado rezagados. El estudio de la PAC de la UE es un buen ejemplo que nos permitirá comprender los efectos negativos de estas políticas que actualmente se conocen como prácticas desleales de comercio.

En los últimos años el comercio mundial agropecuario ha estado sujeto a políticas impuestas por estos países que distorsionan precios y producción, afectando negativamente a las economías en desarrollo. Esto se complica aún más para países de centro y sudamérica, Africa y Asia ya que un común denominador, es la existencia de un alto porcentaje de la población dedicada a la producción agrícola.

En la primera parte de este trabajo se describirán las razones por las cuales las Comunidades Europeas decidieron establecer una política común en materia agropecuaria. Los fundadores de la UE, coincidieron en que un programa de Integración económica regional, que excluyera a la agricultura, tenía pocas posibilidades de éxito. "De los 124 millones de empleos disponibles en la CE...el sector agrícola ofrece 10 millones."<sup>1</sup> Esta cifra representa el 8.4% del total de empleos disponibles en la UE. El empleo agrícola varía de un 2.5% en el Reino Unido a un 27.5% en Grecia. El sector agro-industrial depende de la situación existente en el sector de la producción agrícola y el aprovechamiento de los recursos naturales de cada país. El equilibrio en las oportunidades comerciales de los Integrantes de la UE es de suma importancia, y la Política Agrícola Común (PAC) ha contribuido en gran medida a su establecimiento.

---

<sup>1</sup>. El resto de los 124 millones de empleos disponibles está dividido de la siguiente forma: Sector servicios, 72.6 millones (59%); Industria, 41 millones (33%). Fuente: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Europa en Cifras, Luxemburgo, 1988. Página 12.

Después de justificar su creación, el segundo capítulo explicará el mecanismo de operación de la PAC. Dentro de los principales aciertos de la UE, se encuentra la PAC que es la mejor prueba real de conciliación de intereses llevados a la práctica, con resultados aceptables. La PAC ocupa un lugar especial en la ideología de las Comunidades Europeas, lo cual se refleja en la proporción del presupuesto comunitario que le dedica. Para muchos, la PAC es aún la piedra angular del edificio europeo.

En la tercera y última parte del trabajo se describirá la reforma que sufrió la PAC a principios de los noventa y finalmente se hará énfasis en el impacto de esta política y políticas de apoyo a agricultores en otros países desarrollados como Japón, Estados Unidos y Canadá por ejemplo.

En la parte final del documento, hablaremos de las negociaciones agropecuarias multilaterales que tienen el objetivo de ordenar el comercio internacional. Desde finales de los ochenta ha sido difícil hablar del comercio agropecuario sin mencionar las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Por ello, se describirán los acuerdos alcanzados a finales de 1993, que entraron en vigor a partir del 1o de enero de 1995 bajo la supervisión de la Organización Mundial de Comercio.

## 1. ORIGEN DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN DE LA UNION EUROPEA

### 1.1 Importancia del Sector Agrícola en la actividad económica.

La agricultura como actividad económica dentro de cualquier país o región geográfica, busca antes que nada satisfacer la básica y permanente necesidad de alimentación. Como dijera el ex-Primer Ministro francés Jacques Chirac, la agricultura es "una actividad económica como ninguna otra y la base de la civilización". La importancia del sector agrícola radica tanto en el peso específico de esta actividad primaria, como en su contribución como actividad laboral, base de una importante parte de la industria, sector captador de inversión y fuente de desarrollo regional.

Históricamente, la actividad agrícola en Europa ha sido fuente de ingresos para una importante proporción de la población cuyas alternativas de trabajo se han limitado a causa de las crisis económicas. La demanda de alimentos se ha estabilizado en años recientes, con la disminución de la tasa de crecimiento de la población y la instrumentación de políticas que más adelante se describirán. Por su parte, el nivel de vida de los 11 millones de agricultores europeos, se ha elevado por el progreso técnico y el incremento en la productividad, basados en un sistema costoso de subsidios que ha impactado no sólo la actividad agrícola europea, sino el comercio dentro y fuera de esta región de mundo.

Independientemente de las críticas que en los últimos años pueda haber recibido la Política Agrícola Común de la UE, la agricultura debe tener un sitio especial en el estudio del proceso de Integración europea porque es el ejemplo indiscutible de una política común que va más allá de la simple disolución de barreras comerciales para poner a funcionar el mercado común.

La primera diferencia entre la agricultura y cualquier otro sector económico de la Unión Europea donde se podría dar la integración la encontramos desde los orígenes de las Comunidades Europeas. Dentro de los Tratados de Roma existe un compromiso específico sobre el futuro de este sector y las medidas necesarias para alcanzar los objetivos trazados. En la lista de objetivos, el inciso d) prevee "el establecimiento de una política común en materia de agricultura...".

En el momento de la firma de los tratados, el sector agrícola se encontraba científica y técnicamente atrasado. Era blanco de una serie de dificultades tanto naturales (la dificultad de acortar los ciclos de producción o de encontrar cosechas alternativas), como socio-económicas (la necesidad de mantener a los agricultores en sus granjas para prevenir la migración en algunas regiones). Estos problemas obligaron a las instituciones comunitarias y a los estados miembros, a desarrollar políticas comunes que incluyeran un mayor grado de integración del que se había intentado en otros sectores.

"Existen tres razones por las cuales la agricultura no se dejó como un sistema económico de mercado-abierto y se estructuró sujeta a intervenciones, regulaciones y precios controlados. Cualquiera de estas características, o quizá hasta dos de ellas, se aplican a otros sectores, pero nunca las tres, como en este caso. 1) La producción de alimentos es absolutamente necesaria para la supervivencia de cualquier sociedad; 2) Un alto porcentaje de la población de la UE se clasificó como trabajadores agrícolas cuando los Tratados de Roma fueron negociados y firmados; y 3) los políticos que crearon y pusieron en práctica la PAC, encontraron que la comunidad agrícola representaba una cantidad importante de votos que podían decidir elecciones en un momento dado." <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>. Hurwitz, Leon, The European Community and the Management of International Cooperation, Greenwood Press, New York 1987, pag. 185.

En el entendido de que la agricultura es diferente a cualquier otro sector económico, se logró colocarla a la cabeza de la lista de posibles políticas comunes. Al momento de diseñarse la PAC, todos los Estados miembros contaban con diferentes tipos de apoyos nacionales para sus agricultores que diferían mucho entre sí, y en ocasiones hasta tenían políticas contradictorias. Las circunstancias variaban considerablemente entre el norte y el sur de Europa.

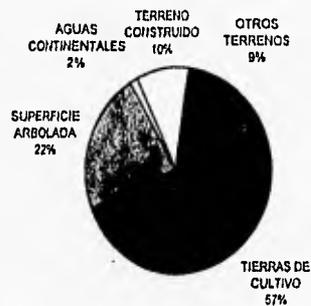
Desde su creación, la UE estableció como premisa fundamental alcanzar la autosuficiencia alimentaria para no depender de importaciones que (como en el caso del petróleo a mediados de los 70's) pudieran causar problemas de vulnerabilidad económica e incrementar los precios de manera general. Para lograr esto, las medidas tenían que ir más allá de sólo la abolición de las restricciones arancelarias (medida que se había tomado en el sector industrial), ya que de lo contrario, se originaría una competencia desleal entre Estados para dar mayor apoyo a sus agricultores y se daría origen a problemas más complicados. No hubiera sido posible pretender establecer un mercado común para productos industriales excluyendo regulaciones a la agricultura. Así, se reconoció que la igualdad en los precios de los productos agrícolas era esencial para asegurar la competencia leal en productos industriales, dado el efecto de los precios de los alimentos en los salarios de los trabajadores.

En todo el mundo, las autoridades gubernamentales se han encontrado con la necesidad de intervenir en la agricultura para regular el mercado, guiar la producción y mejorar las facilidades crediticias en el sector, con lo que se busca equilibrar las necesidades sociales y económicas de los agricultores con los intereses de los consumidores. La Unión Europea no ha sido la excepción. Grandes sumas de dinero se encausan a este sector "sensible" que es, a la vez, frágil económicamente, y delicado políticamente.

## 1.2 Contexto Histórico.

La creación de un mercado agrícola y una política agrícola comunes se debe estudiar en el marco de la situación de la Europa posbélica de los años cincuenta. Es indiscutible que independientemente de las críticas que se le pudieran hacer a la PAC, el sólo hecho de haber logrado instrumentarla es digno de reconocerse. Este acierto que ha tenido la PAC es doblemente apreciable cuando echamos un vistazo a la situación heterógena que prevalecía en los países que en un principio formaban las Comunidades Europeas. El tamaño y el nivel de desarrollo del sector agrícola en cada Estado miembro, el diferente ambiente natural, y los distintos objetivos sociales, económicos y políticos eran la razón de la diferencia entre las estructuras de producción y las políticas agrícolas locales. De ahí las implicaciones económicas y sociales que la creación de una política agrícola común acarrearba.

### UTILIZACION DEL SUELO EN PAISES DE LA COMUNIDAD EUROPEA 1985



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas

De manera general, situación que prevalece hasta ahora, las regiones que se dedicaban a la cría de animales predominaba en los países del norte, mientras que las producciones vegetales, que requieren de mayor mano de obra, desempeñaban un papel preponderante en las regiones meridionales (Italia, Grecia, España y Portugal). La participación de la agricultura en la producción total de bienes era del 36% en Italia, del 30% en Francia y del 15% en Alemania. Su contribución al PIB variaba entre el 8.4% en Bélgica y el 23% en Italia, o sea, tres veces más. Sin embargo la renta media de un agricultor belga era casi el triple de la de su colega italiano. El valor de rendimiento por hectárea era mucho más elevado (dos y media veces más) en los Países Bajos y Bélgica que en Italia. Unos 17.5 millones de personas en la CE estaban empleadas en la agricultura. Esto significaba el 33% de la población activa de Italia, 25% en Francia y 10% en Bélgica.<sup>2</sup>

A pesar de las grandes diferencias, si se quería construir un mercado común, abrir las fronteras y eliminar los obstáculos a los intercambios comerciales, habría que ofrecer las mismas ventajas a los países miembros orientados hacia la agricultura que a los centrados en las actividades industriales. Fue necesario entonces, a partir de las realidades geográficas y económicas existentes, instaurar un esquema nuevo, diferente a los esquemas nacionales establecidos y que conciliara los intereses existentes. La política agrícola común hizo esto.

En julio de 1958, en la Conferencia de Stresa, se trazaron las primeras directrices de la PAC. Se acordó en la necesidad de reformar las estructuras agrícolas europeas, y se decidió uniformar paulatinamente los precios de este tipo de productos de modo que se homogeneizaran en todos los Estados miembros. "Teniendo en cuenta que los costos de producción eran más elevados en la CE que en los otros grandes países

---

<sup>2</sup>. Fuente: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, La Política Agrícola Común y su Reforma, Luxemburgo 1987, pp. 11-12.

productores, los precios debían situarse por encima del nivel del mercado mundial, evitando el exceso de producción."<sup>3</sup> Mediante la creación de esta política común, se pretendía incorporar a la CE al comercio mundial, pero había que proteger el mercado interno contra las distorsiones de la competencia procedente del exterior.

Sobre esta base, en junio de 1960 la Comisión presentó las diferentes propuestas; y en diciembre, el Consejo aprobó los principios de creación de la "Europa Verde". Para cumplir sus objetivos este proyecto convirtió a la CE en una región que con el tiempo empezó a pagar el precio de ser un sistema sobreprotector de su mercado interno.

El proteccionismo de la PAC generó grandes excedentes que trajeron consecuencias negativas al interior y al exterior de la UE. Dentro de la UE el mayor problema surgió por el alto costo que representó el subsidiar los precios de los productos agrícolas por encima de los precios internacionales, con el fin de elevar el nivel de vida de los agricultores y crear incentivos para que éstos no se alejaran del sector buscando mejores oportunidades en las zonas urbanas. Para poder vender los excedentes de producción, debían tener precios bajos, pero al agricultor europeo se le paga el precio existente en el mercado local, que es mucho mayor. La diferencia de lo que paga el exterior con lo que se le paga al agricultor, es el subsidio que durante mucho tiempo ha sido el centro de las discusiones al interior del Consejo de Ministros y de la Comisión de las Comunidades Europeas. Por otra parte, los excedentes crean problemas al exterior de la CE, debido a que los precios bajos a los que son ofrecidos, afectan el mercado mundial. Esta situación ocasiona que los países no europeos exportadores de esos productos tengan que reducir sus precios para poder ser competitivos. Estas y otras implicaciones de la PAC en el comercio agrícola mundial se analizarán a fondo posteriormente.

---

<sup>3</sup>. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, La Política Agrícola Común y su Reforma, Luxemburgo, 1987, pag. 19.

Este tipo de problemas se vislumbraban mucho antes de que hicieran crisis. En 1968 se creó el Plan Mansholt<sup>4</sup>, que analizaba el problema agrícola y proponía, con base en los Tratados de Roma, una reforma con el objetivo general de establecer ingresos razonables, precios razonables e incrementar la productividad a través de una liberalización comercial de productos agrícolas. "El Plan proponía una reducción de 50% del empleo agrícola a la vez de crear empleos alternativos; reducción de los terrenos agrícolas en un 7%; reorganización de grandes unidades de producción para la realización de economías de escala; ingresos razonables para los productores; y un régimen relativamente liberal en productos agrícolas."<sup>5</sup> Sin embargo, la oposición política al Plan proveniente de diversos intereses entre los miembros, y los problemas de la recesión económica que se vivía en ese tiempo hicieron que las propuestas de reforma no fueran aceptadas.

El Plan Mansholt incluía entre sus objetivos, reestructurar la agricultura europea occidental creando menos, más grandes y más eficientes granjas, para así hacer frente a los problemas de sobreproducción. Sin embargo, esto aún no se ha logrado y la PAC ha sido básicamente una política de apoyo a los precios agrícolas, en donde las reformas estructurales siguen estando únicamente en el papel a manera de propuesta.

### **1.3 Objetivos de la Política Agrícola Común.**

En 1962, con base a los objetivos de los Tratados de Roma, los miembros de la CE decidieron aplicar una Política Agrícola Común para:

---

<sup>4</sup>. Propuesto a finales de los 60's por Sicco Mansholt, comisionado encargado de agricultura durante la presidencia de Hallstein.

<sup>5</sup>. Hittis, T., Agriculture in European Community Economics: a Modern Introduction, Harvester - Wheatsheaf, New York 1988. Página 139.

"a) Incrementar la productividad agrícola a través del desarrollo del progreso técnico y de asegurar el desarrollo racional de la producción agrícola y la óptima utilización de los factores de producción, especialmente el trabajo;

b) Garantizar un nivel de vida justo y equitativo a los agricultores, particularmente a través del aumento en las ganancias individuales de las personas dedicadas a esta actividad económica;

c) Estabilizar los mercados;

d) Garantizar el abasto en forma regular; y

e) Asegurar precios razonables de productos agrícolas, a los consumidores.<sup>16</sup>

Para lograr lo anterior, los mercados de productos agrícolas se han organizado progresivamente de acuerdo con tres principios básicos que serán explicados en forma detallada, posteriormente: la unidad del mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera.

El artículo 40 de los Tratados de Roma dice:

"párrafo 2.... una organización común de los mercados agrícolas debe ser efectuada. Esta organización debe tomar una de las siguientes formas de acuerdo a los productos concernientes:

a) reglas comunes concernientes a la competencia;

b) coordinación compulsiva de las diversas organizaciones nacionales de mercado; o

c) una organización europea de mercado.

3. La organización común en cualquiera de las formas mencionadas en el párrafo 2 contendrá todas las medidas necesarias para lograr los objetivos establecidos en el artículo 39, en particular, controles de

---

<sup>6</sup>. Artículo 39 de los Tratados de Roma.

precios, subsidios a la producción y comercialización de varios productos, arreglos para almacenaje y un mecanismo común para el establecimiento de la importación y la exportación... Una política común de precios debe ser basada en un criterio común y en métodos uniformes de cálculo.

4. Para ayudar a que la organización común expresada en el párrafo 2 alcance sus objetivos, deben crearse uno o más fondos de orientación y garantía."<sup>7</sup>

La puesta en práctica de los artículos de los Tratados de Roma que se refieren a la necesidad de crear una política agrícola común (39 y 40) se le encomendó a los funcionarios del Consejo de Ministros en los años subsecuentes, mientras que la Comisión fue la encargada de establecer las reglas.

Desde un principio las metas eran ambiciosas. La CE tenía 65 millones de hectáreas para dar trabajo a sus 17.5 millones de agricultores y alimentar a sus 150 millones de habitantes. En ese momento Estados Unidos tenía 400 millones de hectáreas para 200 millones de habitantes. Cada agricultor norteamericano alimentaba a una media de 50 habitantes mientras que el europeo sólo a 10. La CE sólo producía aproximadamente un 85% de los productos alimenticios que necesitaba.<sup>8</sup>

El primer objetivo de la PAC es satisfacer el máximo de necesidades alimentarias para reducir al mínimo la dependencia hacia el exterior y evitar el riesgo de penuria. Esto no excluye los intercambios comerciales de productos alimenticios con países extranjeros, pero deben equilibrarse y no conducir a una dependencia unilateral, que sería crítica. En este sentido la política agrícola representa una especie de garantía que forma parte de una política global de seguridad.

---

<sup>7</sup>. Hurwitz, Leon, The European Community and the Management of International Cooperation, Greenwood Press, New York 1987, Página 184.

<sup>8</sup>. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, La Política Agrícola Común y su Reforma, Luxemburgo 1987. Pág. 18.

Una eficaz política agrícola debe garantizar el adecuado y regular abastecimiento de productos, además de ofrecer precios estables y razonables a la industria de procesamiento alimentario y a los consumidores finales.

La producción agrícola siempre estará afectada por las condiciones naturales como la calidad del suelo y el clima. Por ésto, el volúmen de producción varía año con año. Esto origina fluctuaciones de la oferta que repercuten en los precios, ya que la demanda sí es constante. Uno de los objetivos de toda política agrícola debe ser regularizar los precios y las posibilidades de venta con el fin de lograr la estabilidad tanto para los consumidores como para los productores.

Así, los objetivos de la PAC giran en torno a dos ejes: los intereses de los productores y los de los consumidores.

#### **1.4 Principios de la PAC.**

El sector agrícola en la CE se encuentra altamente regulado: precios controlados, subsidios para la producción y comercialización, precios comunes, acumulación de reservas y el objetivo de mantener un justo nivel de vida para los campesinos, a través del incremento de los salarios agrícolas.

La PAC está fundamentada en tres principios:

**1.4.1 La Unidad del Mercado.** La PAC pretende establecer un mercado único sin fronteras para los productos de la Comunidad. Al hablar de un mercado único se entiende una zona de libre circulación de bienes agrícolas. Las fronteras a eliminar son los derechos de aduana, las subvenciones que falseen la competencia y los demás obstáculos al comercio. Para que haya unidad de mercado, son necesarios también los precios y normas comunes de competencia, así como una armonización en el derecho administrativo y de los controles sanitarios y veterinarios. Las paridades monetarias

estables también son un requisito importante para poder lograr los objetivos. Al tener un mercado único, se requiere una gestión centralizada por la Comunidad, quien coordinará la instrumentación de mecanismos iguales en toda la zona. Un mercado único debe estar delimitado al igual que sus acciones. Por esto, necesitará una protección uniforme en las fronteras exteriores de la Comunidad.

**1.4.2. La Preferencia Comunitaria** es la lógica manifestación de unidad en el mercado. Los agricultores europeos están protegidos contra la posibilidad de que existan importaciones baratas y fluctuaciones en el mercado mundial, gracias a los aranceles impuestos en las fronteras externas de la CE. Los aranceles son calculados de acuerdo a la diferencia entre el precio de venta en el mercado mundial y los precios determinados al interior de la Comunidad. La recaudación pretende levantar el costo del producto del exterior a un nivel más alto que el local. Esto se traduce en dar prioridad de comercialización al producto comunitario. Por otra parte, cuando los precios del mercado mundial son más altos, los productores comunitarios se enfrentan a un arancel de exportación que los disuade de vender al exterior ya que ésto causaría daños a los consumidores locales.

Todos los países productores importantes de productos agrícolas conceden preferencias a su agricultura. La CE no es la excepción. Los resultados se obtienen con la ayuda de varios instrumentos que, tanto en la importación como en la exportación, funcionan como un sistema de esclusas y hacen frente a las fluctuaciones de precios en las fronteras de la Comunidad.

**1.4.3 La Solidaridad Financiera** es el resultado de la responsabilidad común para sostener la PAC y la extensión natural de los dos primeros principios. Como todas las políticas, la PAC se mantiene con dinero y las fuentes son los Estados miembros. Para concretar este principio, se creó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). Este fondo financia, a partir de una base común, los gastos

necesarios para la política agrícola, cualquiera que sea el producto o el Estado miembro a que se destinen.

### **1.5 Beneficios de la Política Agrícola Común**

La creación de un mercado agrícola de escala continental prometía ventajas difíciles de obtener en el estrecho marco geográfico de cada uno de los Estados miembros:

- Para los agricultores, habría disposición de un mercado más vasto con nuevas posibilidades de venta, pero con una competencia creciente, la cual obligaría a la especialización para aprovechar a fondo las ventajas locales que cada región presentase. La propagación de nuevas técnicas e intercambios de "know how" y la introducción de nuevos productos en un mercado más grande, beneficiaron a quienes hacían de la agricultura su modus-vivendi.

- Para los consumidores, la ventaja antes que nada es la garantía de precios estables y de abastecimiento seguro de comida. La gama de productos en el mercado, crecería. Los productos tendrían mejor calidad. La especialización y la producción en grandes cantidades constituirían una condición importante para una producción más racional y a precios relativamente ventajosos (aunque los precios al interior son altos, son relativamente ventajosos en comparación del precio que los productos importados tendrían debido al impuesto de entrada que la UE cobra a los productos externos). La existencia de una zona geográfica con gran variedad de productos, se convertiría en la base para el desarrollo de industrias alimenticias. De esta manera, un mercado común agrícola garantizaría la indispensable estabilidad de las fluctuaciones de los mercados mundiales al reducir su dependencia hacia el exterior para asegurar el abasto.

Los beneficios que la creación de la PAC trajeron fueron básicamente, la ampliación del mercado, la estabilidad de la oferta y la óptima explotación de las ventajas de la producción regional en un gran espacio económico.

El pivote que provoca la aceptación por esta política, es el recuerdo todavía fresco de la escasez de productos alimenticios en la época de la posguerra. La "guerra fría" hacía a los europeos temerosos del futuro, por lo cual era necesaria la garantía de abastecimiento alimentario.

En los primeros años de funcionamiento de la PAC prevalecieron las ventajas que acabamos de mencionar. Sin embargo, actualmente la situación es diferente y la PAC, con su estructura actual, se está convirtiendo cada vez más, en una carga para la UE.

## **2. FUNCIONAMIENTO DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN.**

Desde su creación, los Tratados de Roma plantean algunos instrumentos fundamentales para el establecimiento de la política agrícola común: una organización común de los mercados agrícolas, una política uniforme en materia de precios y la creación de uno o varios fondos comunitarios. A las instituciones comunitarias se les encomendó completar el amplio marco así creado.

### **2.1 Participación de las instituciones comunitarias en el funcionamiento de la PAC.**

La Dirección General (VI) de Agricultura es una de las más grandes de la Comisión de las Comunidades Europeas, y cuenta con aproximadamente el 10% del personal administrativo. Su Comisionado y su Director General son frecuentemente dos de las personas más importantes dentro de la Comisión. Una de las razones es la responsabilidad por tener a su cargo cerca de dos tercios del gasto total de la UE, pero la naturaleza de dicho presupuesto, la necesidad por presupuestos suplementarios, y la especial posición del FEOGA también les da un peso mayor y posibilidades de influir en otros ámbitos del proceso de integración europea. Gran parte del funcionamiento ejecutivo de la PAC se lleva a cabo a través de agencias autorizadas por la Comisión para recolectar los impuestos, retener los reembolsos, otorgar subsidios, etc.

El Consejo de Ministros de Agricultura es diferente al resto de los consejos de ministros. Sus reuniones son preparadas por el Comité Especial de Agricultura en lugar de por la Comisión de Representantes Permanentes (COREPER). Además, los ministros de agricultura se reúnen más frecuentemente que sus colegas de gobierno.<sup>1</sup> El Consejo es el encargado de establecer los precios de la PAC, aunque en años

---

<sup>1</sup> En 1984 el Consejo se reunió 84 veces de las cuales 16 fueron de los ministros de agricultura. El resto se dividió entre los otros 16 consejos de ministros.

recientes la Comisión ha tenido que intervenir en un par de ocasiones debido a que el Consejo no los pudo establecer.<sup>2</sup>

Hasta hace poco, el establecimiento de precios de la PAC y de las tasas "verdes" de conversión, así como las medidas generales para la política de precios de sostenimiento eran responsabilidad del Consejo, el cual se mostraba reticente a las ideas de que estos poderes debían ser delegados a la Comisión. Gradualmente esto ha ido cambiando -en parte debido a la poca habilidad del Consejo de tomar decisiones drásticas.

Para las diferentes organizaciones de mercado, el Consejo ha establecido comités de gestión que operan de acuerdo con reglas que el mismo Consejo impone. Estos comités son presididos y apoyados por la Comisión, y tienen representantes de todos los Estados miembros. No obstante esto, para poner en práctica cualquier propuesta, la Comisión debe consultarla con el Consejo.

Los integrantes de estos comités son expertos y funcionarios especializados en cada sector de la agricultura. Este proceso de concertación entre la Comisión y los gobiernos de los Estados miembros por medio de los Comités de Gestión ha dado excelentes resultados en lo que respecta a los procesos de toma de decisión dentro de la PAC.

"De una manera general, al Consejo le incumbe fijar las reglas básicas de la organización común de mercados, de la política de estructuras, de la armonización de legislaciones nacionales y de la adopción del programa de investigación agrícola; el dictamen del Parlamento y, en ciertos casos, el del Comité Económico y Social tiene

---

<sup>2</sup>. La primera en 1985 cuando Alemania vetó el establecimiento de los precios de los cereales. La segunda, en 1988 cuando Grecia vetó el precio del mismo producto.

carácter previo a las decisiones del Consejo. La Comisión -por su parte- define las modalidades de aplicación de las reglas básicas dictadas por el Consejo."<sup>3</sup>

Para explicar el funcionamiento de la PAC es necesario enmarcarla en el FEOGA que es el motor de la política y también el centro de las discusiones en el interior de la UE. Como toda política, para su funcionamiento requiere de recursos, los cuales administra este fondo. Así, las políticas de mercados y de estructuras agrícolas caminan al ritmo de las posibilidades económicas del fondo.

Dentro de la Política de Mercados, el FEOGA cubre cuatro sectores: 1) Producción interna; 2) Comercio inter-comunitario; 3) Importaciones; y 4) Exportaciones. El quinto campo financiado por el fondo es el concerniente a la Política de Estructuras y tiene relación directa con el desarrollo estructural de las comunidades agrícolas.

Antes de entrar de lleno al estudio del FEOGA, es necesario conocer a grandes rasgos el presupuesto de la UE.

## **2.2 El Presupuesto y la PAC.**

Una vez hecha una explicación general de lo que es la Unión Europea, y antes de abordar el tema de la Política Agrícola Común en particular, es necesario conocer el importante papel que el presupuesto comunitario juega en todo intento europeo por avanzar hacia el mercado común.

En 1990 el presupuesto de la UE fue de 28 mil millones de ECUS<sup>4</sup>, del que un 95% se redistribuyó entre los Estados miembros. Representa un 2.8% de los presupuestos

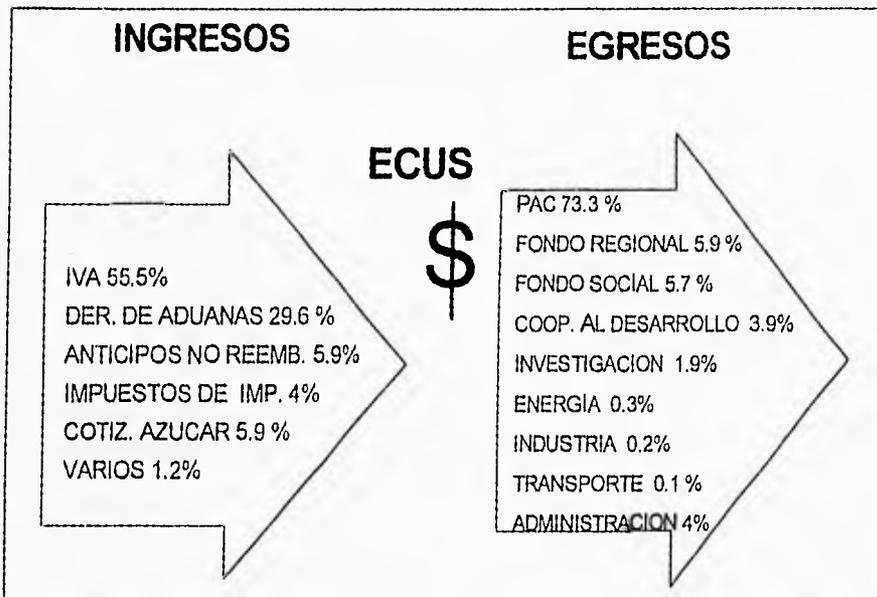
---

<sup>3</sup>. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, La política agrícola común y su reforma, Luxemburgo, 1987. Página 66.

<sup>4</sup>. El término ECU es también usado en francés. Era el nombre de la moneda de 5 francos que equivalía a un dólar cuando Francia y los Estados Unidos se encontraban en el patrón oro, antes de 1931. es una unidad de cuenta comunitaria, calculada a partir de una "cesta" formada por las diferentes

del conjunto de los Estados miembros, lo que supone menos del 1% del Producto Nacional Bruto (PNB).

### PRESUPUESTO GLOBAL DE LA CE EN 1990



Fuente: Comunidades Europeas.

El dinero que origina el presupuesto comunitario anual, surge de diferentes fuentes:

monedas nacionales: "1 ECU (Diciembre 1994) = Franco Belga (BFR) 43.142; Corona Danesa (DKR) 7.9576; Marco Alemán (DM) 2.0621; Dragmas Griegos (DRA) 162.889; Pesetas Españolas (PTA) 139.073; Franco Francés (FF) 7.0184; Libra Irlandesa (IRL) 0.776618; Liras Italianas (LIT) 1,523.08; Franco de Luxemburgo (LFR) 43.142; Florín Holandés (HFL) 2.3206; Escudo portugués (ESC) 167.798; Libras Esterlinas (UKL) 0.6891." En relación con el dólar americano también en 1994, la relación era de 1ECU = 1.12 dólares.

"1. El IVA (Impuesto sobre el valor añadido) aporta más de la mitad de los ingresos (55.5% en 1990) mediante una retención en el valor añadido bruto de cada Estado.

2. Los derechos de aduana sobre las mercancías que entran en la Comunidad. En 1990 representaron el 29.6%. Hay que añadirles las exacciones (impuestos) sobre los productos agrícolas importados de terceros países (4%). La Comunidad percibe igualmente en los países miembros una cotización sobre los azúcares (5.9%) para incitar a los productores a limitar sus excedentes.

3. En 1990 el complemento del presupuesto vino dado por diversos ingresos y anticipos no reembolsables de los Estados miembros (5.9%)."<sup>5</sup>

El sector agrícola y la pesca absorben el 73% del presupuesto del cual un 70% sirve para garantizar los precios de los productos agrícolas. Es en este campo en que la financiación comunitaria ha sustituido en mayor medida a la financiación nacional.

Para reforzar su cohesión económica y social, la UE cuenta con tres grandes fondos.

-El Fondo Regional (5.9% del presupuesto en 1990) busca el crecimiento y reajuste de las economías regionales con retraso estructural.

- El Fondo Social (5.7% del presupuesto en 1990) es el soporte de la política social y se ocupa de luchar contra el paro y de insertar a la vida profesional a los jóvenes.

- El FEOGA que se ocupa de financiar a la PAC.

La cooperación al desarrollo supone un 3.9% de los gastos destinados principalmente a la ayuda alimentaria y a los países mediterráneos, asiáticos y latinoamericanos.

---

<sup>5</sup>. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Europa en cifras, Luxemburgo, 1992, p. 34.

Los sectores de investigación (1.9%), energía (0.3%), industria (0.2%) y transportes (0.1%) reciben pequeñas partes del total de gastos.

Por último, los gastos de administración de la UE suponen aproximadamente un 4% del presupuesto anual.

### **2.3 El FEOGA.**

Dentro de los Tratados de Roma se prevé la creación de un fondo que financie a la política agrícola común. Cuando la Comunidad estableció los sistemas comunes de apoyo en 1962, se creó también el FEOGA. Es fundado con las recaudaciones provenientes del impuesto a la importación de productos agrícolas, impuesto al valor agregado, y participaciones de los gobiernos nacionales. Pero finalmente son los consumidores europeos y los contribuyentes quienes cubren los gastos de la PAC. El Fondo Europeo de Orientación y Garantías Agrícolas cuenta, como su nombre lo indica, con dos secciones:

I. La sección "Garantía" financia los gastos públicos originados por la política de mercado y de precios: Financia la compra de los productos ofrecidos en intervención, da primas diversas a los agricultores, instrumenta las restituciones a la exportación hacia terceros países para vender los productos europeos en los mercados mundiales y financia los montantes compensatorios monetarios.

El aumento de la producción agrícola en forma más rápida que el de los mercados, tanto en el interior como en el exterior de la CE, provocó que los fondos comunitarios se enfocaran cada vez en mayor porcentaje a la PAC. Actualmente, existe una fuerte presión por parte de sectores interesados en otras políticas comunes, para que el costo de la PAC sea reducido, ya que anualmente los porcentajes en este renglón se incrementaban en mucho mayor proporción que la inflación en cualquier país europeo.

2. La diversidad estructural es aún una de las características principales de la agricultura europea. La sección "Orientación" administra los fondos comunitarios destinados a las medidas de política estructural, con el objeto de hacer de la agricultura un sector más eficiente. Dichas medidas son creadas y puestas en práctica de manera descentralizada en cooperación con los Estados miembros, con las regiones y hasta con los interesados directamente. "Los objetivos específicos que esta sección persigue son: (1) La promoción del progreso técnico; (2) la modernización de las granjas; (3) la racionalización de la producción; y (4) la mejora del procesamiento y comercialización de los productos agrícolas. Esto se persigue a través de inversiones de capital, donaciones y ayudas a las poblaciones agrícolas."<sup>6</sup>

El costo de esta sección no es tan alto, ya que la UE comparte los gastos de orientación con los sectores beneficiados. Esta sección del FEOGA participa también en la financiación de proyectos individuales como electrificación, construcción de carreteras, de instalaciones de transformación y de centros de comercialización de productos agrícolas. Como se indicó anteriormente, los gastos de la sección "Orientación" son mucho menores (debido a los cofinanciamientos) a los de la sección "Garantía". "En 1990 llegaron a los 900 millones de ECUS, es decir, alrededor del 4% del total de gastos del FEOGA. Es evidente que este importe constituye un límite al desarrollo importante de una política común de estructuras"<sup>7</sup>, que se planteó desde finales de los sesenta con el Plan Mansholt.

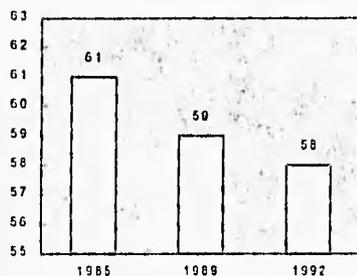
---

<sup>6</sup>. Hitiris, T., Agriculture in European Community Economics, a modern introduction, Harvester - Wheatsheaf, New York 1988. Página 121.

<sup>7</sup>. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, La política agrícola común y su reforma, Luxemburgo, 1987, Pag. 57.

## GASTO EN GARANTIAS A LA AGRICULTURA

Porcentaje del presupuesto de la UE



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas

Sin duda la mayor controversia en torno a la PAC, es el enorme porcentaje del presupuesto comunitario, destinado a financiarla. En medio de años de dificultades económicas generalizadas, este debate se agudiza. En 1985 la PAC ocupó el 73% del presupuesto comunitario. Mientras que unos aseveran que estos recursos podrían echar a andar a otras políticas o proyectos comunitarios, existen estudios por parte de las comisiones especializadas, en donde se indica que "El FEOGA sólo representa una ligera carga para los europeos y la economía europea.

En 1990, los gastos totales del FEOGA alcanzaron casi los 20,500 millones de ECUS. Ese mismo año los ingresos (a través de las organizaciones de mercado) fueron de más de 2,000 millones de ECUS. Es decir, el total neto de gastos fue inferior a 19,000 millones de ECUS. Esto significa que la política agrícola común ha costado a cada ciudadano europeo unos 5 ECUS al mes. Esta cantidad, que debe considerarse como una garantía para el abastecimiento de casi 350 millones de consumidores comunitarios, no parece muy exagerada...los gastos netos del FEOGA...representan

alrededor del 0.5% del PNB, importante indicador del nivel de actividad económica de un país, y menos del 3% de los gastos alimentarios de los consumidores." <sup>8</sup> Sin embargo el altísimo porcentaje del presupuesto comunitario destinado a la PAC, produce grandes sangrías financieras.

Revisando estudios comparativos elaborados por la OCDE, sobre los gastos públicos que sus países miembros dedican al mantenimiento de precios e ingresos agrícolas, podemos ver que la UE se sitúa en los niveles más bajos en este renglón junto con Estados Unidos y Austria. Comparándola a nivel internacional, no parece éste, un gasto fuera de lo normal.

La PAC ha funcionado con éxito en lo que respecta al desarrollo rural. Ha cumplido con su tarea de contribuir a la reestructuración y modernización del sector, desde 1972 cuando se creó el programa de "Orientación" del FEOGA (con el fin de apoyar las Inversiones tendientes a mejorar las explotaciones agrarias). A partir de 1988 el FEOGA, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) unieron objetivos para diversificar las actividades económicas de las zonas rurales y desarrollar su infraestructura para apuntalar el sector.

El debate sobre la PAC y su financiación es interesante y delicado. Quedan en el aire preguntas como ¿no obstaculiza el desarrollo de otras políticas comunes, el gran apoyo económico que se le da a la PAC? Existen respuestas encontradas. Lo cierto es que la PAC es hasta ahora la única política sectorial verdaderamente integrada en la Comunidad. Es una política en la cual los Estados miembros han depositado su confianza, transfiriéndole incluso una gran parte de sus competencias nacionales. El lugar predominante de la PAC se explica por varias causas. Una es la convicción

---

<sup>8</sup>. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, La política agrícola común y su reforma. Luxemburgo, 1992. Pág. 57.

europea por tener un bien cimentado sistema de producción agrícola que les permita la autosuficiencia de la región en materia alimentaria. En segundo lugar podemos hacer notar la vacilación de los Estados miembros por instrumentar otras políticas comunes, que cuenten con solidaridad financiera o por reforzar otras políticas comunes en otros sectores importantes y que, para alcanzar mayor eficacia, es necesario su desarrollo. Ante la inexistencia de otras políticas tan desarrolladas como la agrícola, ésta cubre sectores que no necesariamente son agrícolas. Por ejemplo el apoyo en la construcción de carreteras, electrificación, etc., o los gastos necesarios para mantener una población suficiente en regiones más pobres que es muy importante para conservar las estructuras sociales de la UE.

Quizá la inexistencia de otras políticas comunes con alcances similares a los de la PAC es el desafortunado resultado que la experiencia que esta política ha dejado en lo referente al tremendo gasto presupuestal, las inercias creadas que hacen imposible una reforma de escala importante y los problemas políticos que los apoyos han generado.

Así, el problema enfrentado es doble: por una parte el reto por lograr la buena aplicación de los recursos y presupuestos disponibles, y, por la otra, el control de la evolución de los gastos agrícolas. Un problema de gran dimensión es el aumento desproporcionado entre la oferta de ciertos productos y la demanda de éstos. Esto ha traído la formación de excedentes que han provocado gastos inesperados. Los mecanismos dirigidos al control de la producción agrícola, introducidos en las organizaciones de mercado tienen como objetivo lograr que los gastos agrícolas aumenten menos rápidamente que los propios recursos del presupuesto comunitario en su conjunto, pero hasta ahora estos esfuerzos han tenido resultados limitados. En la siguiente sección se abordará el mecanismo de funcionamiento de estas organizaciones de mercado.

## 2.4 POLÍTICA DE MERCADOS.

### 2.4.1. Organizaciones de Mercado.

El paso que siguió a la definición de objetivos y principios de la PAC fue el establecimiento de las organizaciones comunes de mercado. Esto es, se crearon administraciones que regulan un producto agrícola en particular, de tal manera que para todo el territorio de la UE, la producción y el comercio correspondientes obedezcan a normas idénticas fijadas por las instituciones comunitarias. En un principio, las organizaciones de mercado cubrían la mitad de los productos agrícolas, pero para 1986, el 91% de los productos de la UE, contaban con una organización que regulaba la producción y comercialización dentro y fuera de la Comunidad. "No todas presentan el mismo grado de integración: algunas solamente incluyen normas comunes de competencia, por ejemplo normas de calidad (plantas, flores y huevos), mientras que otras consisten en una verdadera organización de mercado y de producción, con un régimen de precios comunes (cereales, productos lácteos)."<sup>1</sup>

Las organizaciones de mercado son comunes en todos los Estados miembros, pero no para todos los productos. Debido a las circunstancias particulares de producción y venta de cada producto, el modelo básico ha tenido que ser adaptado para poderse aplicar a los distintos productos.

Existen cuatro tipos de Organizaciones de Mercado que se dividen de acuerdo a los diferentes mecanismos de apoyo otorgados. Estas organizaciones de mercado cubren cerca del 94% de los productos agrícolas europeos:

---

<sup>1</sup>. Denlau J.F. y Druetne G. El Mercado Común, editorial Olkos-Tau; Barcelona, España, 1986. Pag. 66.

1. Precios de Sostenimiento e Intervención. Más del 70% de las organizaciones de mercado (incluyendo trigo suave, cebada, centeno, maíz, arroz, azúcar, productos lácteos, carne de res, de borrego, de puerco, algunas frutas y vegetales, y vinos de mesa) cuentan con un precio de sostenimiento, que en otras palabras es el precio mínimo en el mercado interior. Cuando el precio en el mercado desciende por debajo del precio de sostenimiento, se pone en marcha el precio de intervención. Dependiendo del producto, se establecen periodos de intervención, plazos de pago y criterios de calidad a los que los productos deben responder para poder ser sujetos a intervención. En la práctica, la intervención consiste en que el Consejo compra los productos al precio predeterminado, para venderlo posteriormente al subir los precios, o mediante exportaciones.

2. Protección Contra el Exterior. El 21% de los productos europeos (otros cereales, otros vinos, otras frutas y vegetales, huevo y pollo) cuentan con una organización de mercado que se encarga de instrumentar políticas de protección contra el exterior. Se trata de productos que, en gran medida, no son productos alimenticios básicos, o son más o menos independientes de la tierra. En este grupo no es necesario prever medidas especiales de intervención para sostener el mercado interior. La protección contra el exterior puede consistir en exacciones reguladoras, que varían de acuerdo al producto, en derechos de aduana, o en una combinación de ambas medidas.

3. La ayuda complementaria directa se aplica al 2.5% de la producción (trigo duro, aceite de oliva, otros aceites y tabaco). Los apoyos pueden darse en casos en que se necesite compensar la escasez de un producto o incluso cuando haya ausencia de protección exterior, (cuando determinado producto no está contemplado en ninguna organización de mercado). Este sistema de ayuda complementaria permite garantizar al consumidor precios relativamente bajos y el sostenimiento de los ingresos de los productores.

4. Ayudas Globales. Son concedidas a producciones muy especializadas que juntas, representan un porcentaje muy bajo de la producción agrícola de la UE. Se aplica al 0.5% de la producción (semilla de algodón, lino, cáñamo, gusanos de seda, semillas y forraje deshidratado). Las ayudas se dan tomando en cuenta las hectáreas sembradas o las cantidades producidas.

#### **2.4.2 Precios Internos.**

El precio indicativo es el eje de la organización de mercado. Se fija a principio de cada año y es el precio que se pretende que cobren los productores a los consumidores. Hay grupos interesados en que sea un precio lo más alto posible, mientras que otros grupos (Gran Bretaña por ejemplo) pretenden que sea el más bajo posible. En caso de que la oferta sea superior a la demanda, el precio de mercado disminuye por debajo del precio indicativo. Existe un precio mínimo de venta, previamente establecido, y en caso de sobrepasar dicho límite, la Comunidad interviene para estabilizar el mercado comprando el producto a un precio predeterminado. Este es el precio de intervención, y se le llama así, porque provoca, sin limitación cuantitativa, una intervención de los poderes públicos en el mercado, mediante organismos creados para tales fines.

De esta manera, se puede decir que el precio de intervención es una ganancia mínima garantizada al productor, mientras que el máximo posible está determinado por el precio indicativo.

Una de las claves del sistema es precisamente el establecimiento de los precios indicativo y de intervención. A grandes rasgos, estos precios determinan con anticipación, las ganancias máximas y mínimas que los agricultores pueden tener. Partiendo de que la ganancia mínima (precio de intervención) permite al agricultor mantener su nivel de vida, bajo la PAC se reducen de manera importante los riesgos que la actividad agrícola en cualquier parte del mundo conllevan.

"La intervención se puede hacer de tres diferentes maneras:

1. El FEOGA financia la compra de los excedentes que no fueron vendidos ni siquiera al precio de intervención.
2. El FEOGA financia los costos de almacenaje hasta que las condiciones del mercado se fortalezcan y puedan ser vendidos.
3. El FEOGA financia la diferencia entre el precio al que cayó el producto en el mercado libre y el precio de intervención."<sup>2</sup>

Debido a las condiciones naturales de la región europea, esto es, a que la productividad de sus tierras, en promedio, no es tan elevada como en otras partes del mundo, los precios fijados son en la mayoría de los casos, más elevados que los del mercado internacional. La PAC busca impedir que el mercado comunitario se inunde de productos de terceros países, pero a la vez debe dar la posibilidad a los productores comunitarios, de participar en el mercado mundial. Para que estos dos puntos se puedan dar, es necesaria la Intervención en las fronteras adoptando medidas reguladoras. Es importante aclarar que a los productos que no compiten con la producción interna de la UE se les aplican pocas o ninguna restricción para entrar al mercado europeo. Hay otros productos (plátanos) que tienen cuotas para regular las cantidades que entran. Pero los productos que compiten con la producción europea, (granos, productos lácteos, azúcar, carne, mantequilla, vino y aceite de oliva por ejemplo) son estrictamente regulados.

---

<sup>2</sup> Hurwitz, Leon, The European Community and the management of international cooperation. Greenwood Press, New York 1987, Página 188.

Las medidas conocidas como el sistema de esclusas, son la segunda clave de la organización de mercado. Es un sistema flexible que regula la importación y apoya a los exportadores.

Tomemos como ejemplo a la importación. La UE protege el nivel de precios interno frente a los suministros exteriores. Esto se hace a través de un sistema de recargos variables. Se fija un precio umbral (precio del mercado mundial más el costo del transporte a las fronteras de la UE). Si los productos cruzan la frontera al nivel del precio umbral, su precio no será competitivo debido a los costos de transporte. Si el precio es inferior, se le fija un recargo que es la diferencia entre el precio umbral y el precio del producto. El resultado sería el mismo. De esta manera, no se prohíben las importaciones, pero se regulan de manera que siempre tengan precios iguales o por encima de los locales.

En caso de que la oferta interna disminuya, el aumento en el precio del producto foráneo, se incrementa en mayor proporción de manera que siempre se pierde la ventaja comparativa del producto externo.

Si la disminución de la oferta fuera en los mercados mundiales y como consecuencia se tornara más atractivo la venta del producto europeo en el exterior, la Comunidad también hace los ajustes necesarios en la frontera, impidiendo la comercialización de estos productos en el mercado mundial y garantizando el abasto al interior de la Comunidad a precios razonables.

#### **2.4.3 Exportaciones.**

Las exportaciones de la UE son producto de los excedentes de productos agropecuarios. Debido a los precios artificiales y altos en la UE, estos productos no son competitivos en el mercado mundial. Por esto las exportaciones son subsidiadas con lo

que llaman "reembolsos". El subsidio es la diferencia entre el precio de la UE y el del mercado mundial. Estrictamente hablando, esto no es dumping, ya que éste existe cuando el producto es vendido a un precio por debajo del existente en el país importador. En el caso de la UE, el precio es mucho menor al interno, pero al nivel del mundial. El subsidio es por supuesto, cubierto por el FEOGA.

## 2. Precios Agrícolas.

### Comercio Inter-comunitario.

Uno de los pivotes que hacen funcionar a la PAC es el mantenimiento de los niveles de precios al interior de la UE. Esto se hace a través del conjunto de mecanismos de protección en la frontera común. "Esto impide que las importaciones a bajo precio procedentes del mercado mundial erosionen el nivel de precios interno. Pero además está previsto el apoyo mediante compras oficiales dentro de la Comunidad, a fin de retirar del mercado el exceso de oferta sobre demanda al nivel predeterminado...Las mercancías así adquiridas pueden más tarde volcarse en el mercado comunitario cuando la demanda exceda a la oferta...alternativamente...pueden volcarse en los mercados mundiales, por regla general con pérdida."<sup>3</sup>

En términos generales, esta política era la adoptada por los ahora países miembros, desde antes de la firma de los Tratados de Roma. Gran Bretaña es la excepción, ya que su sistema se basaba en la importación de alimentos a los bajos precios mundiales. La política de apoyo inglesa ha consistido en efectuar pagos compensatorios a los agricultores (financiados mediante impuestos) suficientes para aumentar el precio recibido por los agricultores hasta el nivel determinado por la Revisión Anual de Precios Agrícolas.

---

<sup>3</sup>. Swann, Dennis, La Economía del Mercado Común, Alianza Universidad, Madrid, España 1984. Pag. 148.

Una de las tareas más difíciles pero al mismo tiempo esencial para el buen funcionamiento de la PAC, ha sido la armonización gradual de precios hasta llegar a un nivel de precio común. Cada año el Consejo, a propuesta de la Comisión, adapta los precios comunes que se aplican de manera uniforme a toda la Comunidad.

La decisión para establecer los precios agrícolas, no sólo le incumbe a los agricultores quienes al conocer los precios fijados, conocen también lo que serán sus ingresos mínimos, sino también a los 340 millones de habitantes de la Comunidad, ya que la evolución de los precios agrícolas incide en los precios de todos los productos alimenticios.

El Consejo por su parte, tiene que mediar entre los intereses de los agricultores y los intereses de la administración comunitaria, ya que la aplicación de los precios de intervención significan sangrías en el presupuesto comunitario.

La fijación de precios es un equilibrio de intereses aceptable para todos los interesados. No sólo se debe hacer funcionar la PAC sino se debe incentivar a los agricultores a seguir participando en esta actividad.

Hay dos caminos para aumentar los ingresos de los agricultores:

Otorgando ayudas financieras directas a los agricultores con ingresos bajos, o bien fijando precios elevados para la mayoría de los productos. La UE ha elegido la segunda opción.

Como hemos visto, existen diversas razones que explican que los precios de la producción agrícola europea sean más elevados que los del mercado mundial, (que con frecuencia no es posible conocer con precisión). No obstante esto, las cifras indican los resultados que han producido los precios agrícolas, estabilizando la evolución del costo de la vida. El costo de producción ha aumentado más lentamente

que los precios de los productos alimenticios, que a su vez han aumentado más lentamente que el costo de la vida en general. "...los precios agrícolas y los precios de los productos alimenticios han aumentado más lentamente que los ingresos disponibles."<sup>4</sup>

Es excesivamente complicado llevar a la práctica una política que tiene precios comunes y monedas diferentes. En un principio, para poder funcionar sin sobresaltos, el sistema de precios agrícolas presuponía la estabilidad en las paridades de las monedas nacionales. A partir de la década de los setenta las paridades comenzaron a variar en prácticamente todas las monedas. Las fluctuaciones monetarias constituyen una amenaza permanente para la propia existencia del mercado común agrícola. "Un precio común nunca se logrará hasta que una moneda común se encuentre en circulación -propuesta dudosa, inclusive para un futuro lejano- y se equilibren los precios pagados por los productos y los niveles de ingresos o de poder de compra de los campesinos, los cuales varían ampliamente a lo largo de la UE. Estas variaciones son el resultado de diferentes tasas de cambio y valores de las monedas, así como de distintos costos de los elementos envueltos en el proceso de producción."<sup>5</sup>

La solución que se ha dado a este problema es la instrumentación de los llamados montantes compensatorios monetarios (MCM). Se fijan unas llamadas "paridades verdes" que son distintas a las paridades de mercado (u oficiales), e impiden que las variaciones de la moneda repercutan en los precios agrícolas interiores del Estado. El nivel de los MCM se fija en función de la diferencia entre las paridades de mercado y las paridades verdes. "a) Para los Estados con una moneda fuerte la paridad verde

---

<sup>4</sup> Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, La Política agrícola común y su reforma, Luxemburgo, 1987, Pag. 29.

<sup>5</sup> Hurwitz, Leon, The European Community and the management of international cooperation, Greenwood Press, New York 1987; Página 169.

esta por debajo de la del mercado y el MCM es un impuesto a la importación y un subsidio a la exportación: Paridad verde = paridad de mercado - MCM. Este es el MCM positivo y es favorable para el consumidor. b) Para los países con una moneda débil la tasa verde se encuentra por encima de la del mercado y el MCM es un impuesto a la exportación y un subsidio a la importación: Paridad verde = paridad del mercado + MCM. Este es el MCM negativo que es en beneficio del productor.<sup>6</sup>

A pesar de la disparidad de los precios de las monedas nacionales, este sistema ha permitido mantener la unidad del mercado, garantizando así la existencia de la política agrícola común. Pero este complicado mecanismo tiene muchos defectos: Es muy costoso y en el largo plazo puede llegar a falsear la competencia, obstaculizar las adaptaciones estructurales de la agricultura y comprometer la utilización óptima de los recursos comunitarios.

A pesar de los esfuerzos para perfeccionar los mecanismos operacionales de la PAC, el único remedio duradero contra la aparición de deficiencias, parece ser la realización progresiva de la unión económica y monetaria.

## **2.5 LA POLÍTICA DE ESTRUCTURAS AGRÍCOLAS.**

Las organizaciones comunes de mercado, la política común de precios, y la política comercial común, no pueden resolver por sí mismos los problemas que se presentan en la agricultura de la UE.

El objetivo de la política de estructuras es mantener el proceso de homogeneización de condiciones de vida y, en lo posible, de producción de los agricultores de la UE. Actualmente subsisten importantes diferencias entre las 10 millones de explotaciones

---

<sup>6</sup>. Hittis T., European Community Economics: a modern introduction, Harvester - Wheatsheaf, New York 1988. Página 125.

agrícolas en la Europa verde. Existen enormes contrastes entre las grandes explotaciones de las llanuras del norte de Europa y las modestas granjas que se dedican a la agricultura de subsistencia en las regiones meridionales de la Comunidad.

Las diferencias estructurales se deben especialmente a las condiciones del suelo, al tamaño de las explotaciones, métodos de producción, entorno económico y grado de desarrollo de las actividades no agrícolas en las regiones de la UE. Después de más de veinte años de política agrícola común, estas diferencias no se han podido eliminar sino que se han incrementado con la adhesión de países como España y Portugal.

Dicha heterogeneidad acarrea implicaciones sobre la política de precios y mercados agrícolas. ¿Cómo puede asegurarse una ganancia justa a los agricultores modernos y eficaces y a la vez a los campesinos que tienen una pequeña explotación tradicional, si los precios son comunes?

La PAC no se reduce a la organización de mercados. Requiere de la asistencia de la política de estructuras agrícolas la cual pretende reforzar las estructuras de las explotaciones agrícolas y su entorno económico inmediato.

El Plan Mansholt creado a finales de los sesentas, fue el primer intento por preparar el futuro de la agricultura europea a largo plazo. Buscaba reestructurar el sector agrícola para elevar los niveles de vida de los campesinos y reducir los crecientes costos de la PAC:

- "1. Enfatizar menos en mercados garantizados y precios.
2. Reducir las áreas de cultivo en la Comunidad.
3. Incrementar el tamaño promedio de los poseedores de tierra.

#### 4. Apoyar el desalojo de las tierras.<sup>7</sup>

Años después, en 1972, se propone la instrumentación de medidas para modernizar las exportaciones, para acelerar la renovación de las generaciones y la restructuración de las explotaciones y para favorecer la difusión del progreso técnico y económico en la agricultura. No obstante, estas medidas eran de carácter general y aunque se podrían aplicar a toda Europa, no resolverían las dificultades estructurales locales o específicas de algunas zonas en particular. En 1975, se adoptaron medidas específicas de ayuda (subvenciones directas y condiciones preferenciales) para los agricultores situados en regiones agrícolas desfavorecidas, con el objeto de compensar las limitaciones naturales. El Plan Mansholt era ambicioso y difícil de alcanzar. El costo de eliminar a los pequeños agricultores era muy alto para los gobiernos locales.

El buen funcionamiento de la PAC no depende solamente del fortalecimiento de la estructura de las explotaciones agrícolas, sino también de la eficiencia de las estructuras de comercialización y transformación de los productos agrícolas. Existe una gran cadena entre el productor y la canasta del consumidor final. Las labores de la PAC no se limitan, pues, al apoyo en la producción, sino también a financiar a la industria agroalimentaria y a su comercialización, produciendo, en conjunto, una mejora en la calidad de los productos.

Los resultados obtenidos de un análisis sobre las estructuras agrícolas de la PAC hecho a finales de 1985, muestran que "la política de zonas desfavorecidas es la acción regional o específica que ha tenido más importancia; en términos financieros,

---

<sup>7</sup>. Hurwitz, Leon, *op. cit.*, Página 193.

además, es la principal acción estructural de la Comunidad y hoy en día abarca casi la mitad de la superficie agrícola de Europa".<sup>8</sup>

La colaboración de la PAC en materia de comercialización y transformación de los productos, ha provocado una inversión de más de 10,000 millones de ECUS en total, en todos los Estados miembros y en todos los sectores de la industria agroalimentaria.

Los programas de desarrollo integrado<sup>9</sup> puestos en práctica en las regiones más desfavorecidas de la ahora UE, han permitido ensayar a escala natural un enfoque prometedor del desarrollo regional y comprobar en la práctica el éxito de estos programas.

Otro problema que apareció a partir de 1985 es el fantasma del paro, es decir, de los agricultores que no puede hacer frente a las condiciones que los nuevos años presentan. La agricultura requiere modernizarse, y para esto es necesaria la inversión de los agricultores. Muchos han pasado a formar parte de la población desempleada, al no tener capacidad económica para mejorar la productividad de sus tierras. La actual política comunitaria de estructuras agrícolas se caracteriza principalmente por:

- La implantación de planes de mejora de las explotaciones agrícolas, bajo los cuales se reducen los costos de producción, se mejoran las condiciones de vida, de trabajo, y la calidad de los productos. Esto sustituye a los planes de desarrollo que se pusieron en práctica en años anteriores a 1985.

---

<sup>8</sup>. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, La política agrícola común y su reforma, Luxemburgo, 1987, pag. 51.

<sup>9</sup>. En los programas de desarrollo integrado se concentran todos los medios financieros disponibles en los distintos sectores, cuya expansión puede ejercer un "efecto de palanca" sobre el desarrollo regional.

- Prohibición o limitación de las ayudas a las inversiones encaminadas a incrementar las producciones estructuralmente excedentarias.
- Ayuda para la instalación de jóvenes agricultores.
- Incremento y adaptación de las ayudas.
- Intensificación del apoyo a zonas desfavorecidas.
- Promoción de los trabajos forestales y de reforestación.
- Continuación de las medidas encaminadas a mejorar la comercialización y transformación de productos agrícolas.
- Instrumentación de los Programas Integrados Mediterráneos, aplicados en el sur de Francia, Italia y Grecia, que buscan reestructurar la economía de las zonas rurales de estos países, por medio de inversiones masivas, para poder afrontar con éxito la competencia de la agricultura de España y Portugal.<sup>10</sup>

Se han dispuesto ayudas especiales a Portugal, que cuenta con la agricultura de menor desarrollo en toda la UE. La idea es que la agricultura de este país alcance un nivel comparable con las demás agriculturas, se adapte, y finalmente participe activamente en el mercado común agrícola.

---

<sup>10</sup>. Fuente: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, La política agrícola común y su reforma, Luxemburgo, 1987. Página 52-53.

### **3. REFORMA DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN**

Antes de hablar de las consecuencias del mecanismo operacional de la PAC descrito en el capítulo anterior, es importante analizar las condiciones de la agricultura europea hacia principios de la década de los noventa. Posteriormente se describirá el impacto de la PAC y otras políticas similares en los países desarrollados, en los mercados internacionales y finalmente, la situación general del comercio agropecuario mundial que presionó en gran medida la reforma de la PAC de 1992. Este análisis, nos permitirá incorporar posteriormente, las discusiones sobre el sector agropecuario que fueron el centro de las discusiones de la Ronda Uruguay del GATT.

#### **3.1 Evolución de la agricultura en la Unión Europea.**

En el momento que se estableció la PAC y durante su temprano desarrollo, el sector agrícola era por mucho la actividad más importante en los países de la UE (con excepción del Reino Unido). Estos porcentajes han disminuido de manera importante desde los años cincuenta y sesenta.

La UE ha experimentado lo vivido por los Estados Unidos y otros países desarrollados: menos agricultores producen más alimentos. La Unión cuenta con un poco más de 10 millones de trabajadores agrícolas activos y la disminución del empleo agrícola hoy en día es del orden del 2.5% anual. Esta reducción en la población rural, ha originado otros problemas, ya que la existencia de agricultores es vital para que se conserve la estructura social europea.

Como se puede apreciar en el cuadro de la siguiente página, en treinta años el número de agricultores, en los Estados miembros fundadores de la Comunidad, se redujo a la mitad (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos). En los demás

Estados miembros de la Comunidad tuvieron lugar reducciones de la mano de obra agraria más o menos importantes según el caso.

En los ochenta sólo el 8% de la población económicamente activa de la CE (excluyendo a España y Portugal) se clasificaban dentro del sector agrícola y la PAC era vista por muchos como un programa vasto para un pequeño número de trabajadores.

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE AGRICULTORES  
(MILES).**

	1960	1975	1990
Bélgica	367	140	119
Dinamarca	--	177	147
Alemania	2216	1234	1081
Grecia	--	--	889
España	--	--	1496
Franca	3426	1950	1394
Irlanda	--	325	173
Italia	4007	2826	1913
Luxemburgo	22	12	6
Holanda	363	254	289
Portugal	--	--	640
Reino Unido	--	628	577
EUR 6	10402	6414	4802
EUR 9	--	7542	5699
EUR 12	--	--	8923

Fuente: El Futuro del Mundo Rural, Cominidades Europeas, 1992

Por otra parte, la migración rural-urbana y los subsidios otorgados han permitido la reagrupación de pequeñas explotaciones y ha fortalecido las que se han mantenido. "El número de explotaciones agrícolas ha disminuído en 1.7 millones desde 1970. La creciente mecanización del trabajo agrícola, ...la falta de viabilidad económica de muchas pequeñas explotaciones, y cierto retraso en la mejora de sus rentas y de sus condiciones de vida han obligado a un gran número de pequeños explotadores a renunciar a su actividad."<sup>1</sup> El comportamiento de la población trabajadora en el sector agrícola entre 1960 y 1989 se aprecia en el siguiente cuadro.

#### PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TRABAJADORA EN EL SECTOR AGRÍCOLA.

	1960	1970	1975	1983	1989
Bélgica	8.4	4.1	3.4	3.0	2.8
Dinamarca	13.6	9.0	9.3	8.5	6.0
Francia	21.4	12.7	10.9	8.6	6.1
Grecia	53.8	---	--	30.3	25.3
Irlanda	37.0	25.7	23.8	19.2	15
Italia	31.7	13.1	15.5	13.3	9.0
Luxemburgo	---	11	6.1	5.6	3.3
Holanda	11.1	5.8	6.5	5	4.6
Portugal	42.5	--	--	26.7	17.8
España	41.7	--	--	18.9	11.0
Reino Unido	4.7	2.7	2.7	2.8	2.2
Alemania	13.6	5.6	7.1	5.8	3.4

Fuente: 1970, 1975 y 1983: Hurwitz, Leon; *The European Community and the Management of International Cooperation*; New York: Greenwood Press, 1987. Página 186. Para 1990 Comisión de las Comunidades Europeas; *El Evolución del Mundo Rural*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1992.

<sup>1</sup>. EUROPA EN CIFRAS; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1988. Página 18.

Como consecuencia de lo anterior, el número de explotaciones agrarias ha disminuido en todos los países de la UE. La armonización de la información estadística permite observarlo mejor en los seis Estados miembros fundadores, algunos de los cuales han perdido hasta el 50% de sus explotaciones.

#### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES AGRARIAS.

	1970	1980	1987
Bélgica	184	115	93
Dinamarca	--	123	87
Alemania	1075	850	705
Grecia	--	--	953
España	--	--	1792
Francia	1588	1255	982
Irlanda	--	224	217
Italia	2850	2634	2784
Luxemburgo	8	5	4
Holanda	185	149	132
Portugal	--	--	635
Reino Unido	--	269	260
EUR 6	5888	5007	4700
EUR 9	--	5623	5264
EUR 12	--	--	8644

Fuente: Marsh, John, The Changing Role of the CAP, Belhaven Press, 1991.

La producción agrícola se ha especializado y "productores y consumidores salen ganando: la especialización permite a los primeros utilizar de la mejor manera posible las ventajas de su explotación, y garantizar a los segundos una evolución moderada de los precios de los productos alimenticios gracias a las economías de escala a las que conducen la concentración y la especialización de los productores. Paralelamente a la

transformación de las estructuras agrícolas, el propio proceso de producción se ha modificado. Los progresos técnicos en la agricultura han permitido una intensificación creciente de la producción."<sup>2</sup>

Todo esto ha producido un aumento del tamaño promedio de las explotaciones. La pequeña explotación todavía reina en el sur de Europa. La superficie media de una explotación es de 4 hectáreas en Portugal y Grecia, mientras que la media de la Comunidad es de 13 hectáreas. Los agricultores de la CE utilizaron en 1985, 132.7 millones de hectáreas de tierras, es decir, el 59% del territorio comunitario. El 51% de esta superficie se utiliza para cultivos anuales (que pueden cambiar cada año); el 9% a cultivos permanentes (frutales, cítricos, viñedos, olivares), y un 40% a la producción de forraje para ganado.

"Los 18 millones de agricultores europeos trabajan la tierra de una forma completamente distinta: Las explotaciones especializadas en cultivos vegetales, que exigen mayor mano de obra, dominan en Italia, España, Grecia y Portugal, mientras que las que se orientan hacia la cría se encuentran en los países del Norte. En el Reino Unido hay 4 personas para una explotación de 100 hectáreas, mientras que en Grecia hay 52 personas en la misma superficie, siendo la media comunitaria de 15 personas."<sup>3</sup> En España, Grecia y Portugal entre el 12 y el 30% de la población activa trabaja en la agricultura. El alto porcentaje de agricultores en estos países ha incrementado los problemas de costos y de excedentes para la PAC.

La aportación que el sector agrícola da al Producto Interno Bruto (PIB) de los países industrializados, se encuentra en descenso. En 1970 la cifra era del 5.6%, mientras

---

<sup>2</sup>. LA POLITICA AGRICOLA COMUN Y SU REFORMA; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; Luxemburgo, 1987. Página 75.

<sup>3</sup>. EUROPA EN CIFRAS; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; Luxemburgo, 1988. Página 18.

que para 1990 ésta había llegado a sólo el 2.4%. El volumen de trabajo ofrecido por los agricultores representa un 8% del empleo total de la UE, con variaciones importantes según el país. Aunque la productividad agrícola ha progresado considerablemente, sigue siendo baja comparada con la de otros sectores de la economía.

La PAC ha tenido éxitos y fracasos que de alguna manera han contribuido a la forma actual de la agricultura de la UE. Sin embargo, es importante señalar que no se puede culpar a la PAC solamente. No es fácil atribuir resultados específicos a medidas concretas ya que una política puede tener influencia indirecta en muchos sectores. Así, causa y efecto son difíciles de identificar y aislar.

Lo mismo se puede decir cuando se trata de identificar la relación costo-beneficio. Primero, la complejidad de la política se ha incrementado al incorporarse más países y productos y los regímenes de mercado se han sofisticado. Segundo, mientras la fecha establecida para la creación del mercado común se acercaba, surgieron grandes presiones e intereses comerciales de productores, comercializadores y consumidores en torno a si la PAC se mantendría funcionando como hasta entonces, o si serían capaces cada uno de estos grupos, de adaptarse a los cambios venideros. Muchos vieron como una ventana de oportunidad el establecimiento del mercado único y la entrada en vigor del Tratado de Maastricht para reformar la PAC. Tercero, las acciones y reacciones de terceros países influyeron crecientemente para que la PAC fuera reformada, en la medida que la UE aumentaba su participación en el comercio mundial de productos agrícolas. Un ejemplo claro de esta situación se vivió cuando Estados Unidos amenazó con obstaculizar la entrada de vinos franceses e iniciar una guerra comercial abierta. Finalmente, este conflicto se resolvió en el seno del GATT.

"Los 'efectos domésticos' son las ganancias y pérdidas en los niveles de bienestar de los productores, consumidores y contribuyentes, las repercusiones en otros sectores y el gran peso de los costos sobre la economía en su totalidad. Los 'efectos

internacionales' son los ocasionados en los precios mundiales de los productos agrícolas, el volumen y forma del comercio agrícola mundial, así como el nivel de bienestar del resto del mundo."<sup>4</sup>

Es importante hacer notar la importancia del sector agrícola como grupo electoral predominante. Cuando se habla de elecciones en Europa, los agricultores multiplican su fuerza ya que en muchos casos las deciden. El mejor ejemplo de lo anterior es el caso de Helmut Kohl quien, durante las elecciones del 2 de diciembre de 1990, claramente expresó su deseo por retener el apoyo tradicional de los 650,000 agricultores alemanes al conservar su posición pro-agrícola durante la campaña que finalmente lo llevó a ganar dichas elecciones.

### **3.2 Situación del comercio mundial agropecuario**

La agricultura tiene una posición prioritaria en la agenda internacional ya que las políticas locales influyen en la situación mundial. La agricultura mundial se encuentra en un momento coyuntural crítico y sus principales problemas son los siguientes:

- Altos precios internos de sostenimiento que hacen de las prácticas desleales de comercio una constante. Por ejemplo, en Estados Unidos y la UE los agricultores han recibido el triple del precio mundial del azúcar y la mantequilla; en Japón han recibido hasta ocho veces el precio mundial del trigo.
- La carga a los contribuyentes y consumidores. La OECD ha calculado el costo de las políticas agrícolas en países desarrollados en \$200 a \$300 mil millones de dólares anuales.

---

<sup>4</sup>. Demekas, Dimitrios, et. al.; THE EFFECTS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EC: A SURVEY OF THE LITERATURE; Journal of Common Market Studies; Volume XXVII, No. 2, Diciembre de 1988. Página 113.

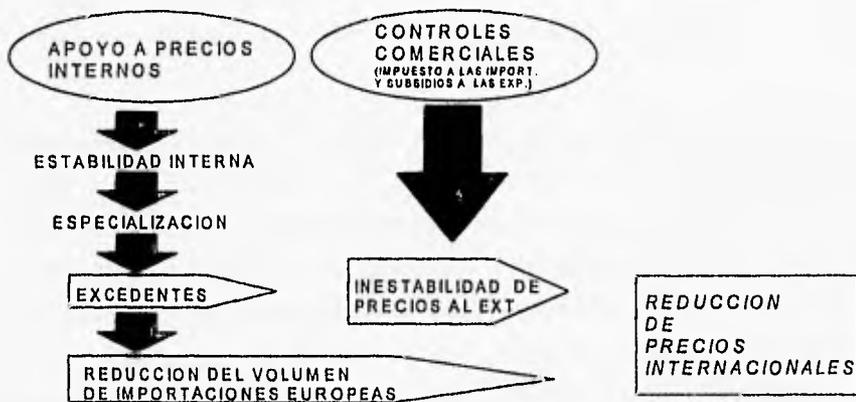
- Las tensiones comerciales continuas frecuentemente llevan a disputas entre naciones interdependientes.
- Existen bajos precios en los productos agrícolas e inestabilidad en los mercados mundiales.
- La limitación de muchos países en desarrollo para instrumentar una propia agricultura viable o para financiar sus necesidades. Los agricultores de los países en desarrollo son los más perjudicados por el proteccionismo en los países desarrollados.

Las razones para el desarrollo de las políticas, que han ocasionado esta situación, son el compromiso de la posguerra por lograr la seguridad alimentaria, la aceptación de que la agricultura envuelve riesgos especiales e incertidumbre, además del deseo generalizado de preservar las granjas familiares y la infraestructura rural.

Los altos subsidios que otorgan los países desarrollados a sus agricultores afectan tanto a los países en desarrollo exportadores de estos productos, como a aquellos países en desarrollo que los importan. A primera vista, parecería que los precios internacionales deprimidos, benefician a los países en desarrollo importadores de productos agrícolas. Sin duda, esto es cierto en el corto plazo. Sin embargo, como consecuencia, estos países al existir precios bajos, dependen totalmente de los países que subsidian sus exportaciones. Además, esta situación reduce significativamente los incentivos de los países pobres a desarrollar su agricultura con lo que se amplía el rezago alimentario y se incrementa su vulnerabilidad por estar sujetos a cambios drásticos en los mercados internacionales. A continuación se presenta una descripción detallada de los efectos de estas prácticas desleales, en los mercados internacionales.

Como lo indica el esquema siguiente, los apoyos de precios al interior de la UE y los controles de comercio (impuestos a la importación y subsidios a la exportación) han ocasionado tres grandes implicaciones negativas: la reducción de importaciones europeas, la inestabilidad de precios en los mercados internacionales y la reducción de precios internacionales de productos agropecuarios. En lo que respecta a los apoyos internos de precios, el efecto inmediato es la estabilidad interna que conduce a la especialización de agricultores y consecuentemente a la existencia de excedentes que son la principal razón de la depresión de precios y al mismo tiempo, el factor que ha ocasionado que la PAC sea reformada. Los efectos de esta política en los mercados internacionales se muestran en la parte inferior del esquema en donde destacan la reducción de ingresos, certidumbre, inversión, y diversificación de los agricultores de los países en desarrollo.

### EFFECTOS DE LA PAC EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES



### IMPLICACIONES PARA LOS PAISES EN DESARROLLO

- Menores ingresos
- Menor certidumbre
- Menos inversión en el campo
- Menor diversificación
- Mayor migración hacia áreas urbanas
- Menos autosuficiencia
- Menos incentivos a la exportación
- Menos incentivos para invertir en industrias exportadoras
- Menos incentivos a instrumentar políticas orientadas al comercio
- Dependencia alimentaria

Actualmente se reconoce que el costo de estas políticas es insostenible y no son el mejor medio para alcanzar, en el largo plazo, los objetivos establecidos. Consecuentemente, la restructuración de la agricultura en los países desarrollados continuará a causa de presiones económicas y tecnológicas y las políticas deberán modificarse para que correspondan a la realidad existente en las regiones rurales, y en el orden económico internacional. Por su parte, los países en desarrollo que basan su crecimiento en la actividad agrícola permanecerán adaptándose a las circunstancias que determinan los desarrollados con sus políticas de apoyo. En realidad, es poco lo

que un país productor agropecuario puede hacer frente a la guerra de subsidios que ha prevalecido en las últimas décadas.

Por su parte el Comercio Agrícola de la Unión Europea se encontraba de la siguiente manera. El éxito del mercado único europeo se puede medir al observar que en 1973 el comercio agrario intracomunitario era de 15,000 millones de ecus, y esa cifra asciende hoy a 90,000 millones de ecus. A pesar de los precios artificialmente altos, en los últimos veinte años el porcentaje del gasto total que utiliza una familia para comprar comida ha disminuido del 28% al 21%.

La eficacia y productividad de la agricultura ha aumentado. A medida de que la UE ha alcanzado y sobrepasado el nivel de autosuficiencia el número de explotaciones agrarias y campesinos ha caído. En los seis miembros fundadores de las Comunidades Europeas, el número de agricultores se ha partido en la mitad con respecto a hace treinta años.

La agricultura constituye una aportación pequeña pero importante al PIB de la UE, con una media del 2.4%.

A pesar de los obstáculos creados por los mecanismos de control comercial, la UE importa más productos de los que exporta, lo que produce un déficit comercial de 20,000 millones de ecus con el resto del mundo.

Los principales productos que importa la UE son tropicales, zumos de fruta y semillas oleaginosas. El grueso de las exportaciones lo constituyen los cereales, carne de vacuno, mantequilla y vino.

### **3.3 Eficiencia de la PAC**

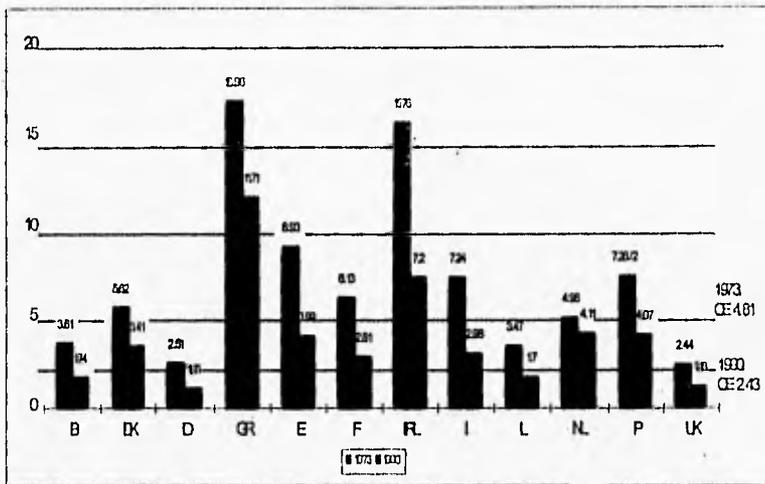
El éxito o fracaso de toda política se decide por la realización de los objetivos que le fueron asignados. Para explicar dentro de la situación actual, los logros, problemas y tendencias, nos basaremos en los cinco objetivos principales que el Artículo 39 de los Tratados de Roma, fija para la PAC.

#### **3.3.1. Estructura y Productividad.**

La importancia del sector agrícola como contribuyente al PIB de la UE, y como empleador de los factores de producción es relativamente pequeña y se encuentra en declive.

La contribución de la agricultura al PIB ha descendido de la siguiente manera: en 1960 participaba con el 7%, en 1973 se redujo a 4.81%, para 1980 la agricultura sólo participaba con 3.4%, y en 1990 esta cifra cayó hasta el 2.43%. Esto debido tanto a la relativa contracción de la agricultura y a la expansión de otros sectores de la economía. En el mismo periodo, el área utilizada para la producción agrícola se contrajo a un promedio anual de 0.4% mientras que la fuerza de trabajo bajo en una tasa del 4% anual, reduciéndose a la mitad de la que había en 1960. En el citado periodo, mientras que el valor agregado de la agricultura se incrementaba en un 7% anual, la economía en general crecía a un ritmo de 10.5%.

PARTE DE LA AGRICULTURA EN EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO NACIONAL  
(%) / 1



Fuente: Eurostat. 1/Valor agrario bruto/PIB a precios de mercado. 2/1980.

Como se puede apreciar, la importancia económica de agricultura disminuye regularmente pero todavía ocupa un lugar relevante en determinados Estados miembros.

El promedio de crecimiento de la productividad en la UE fue de 4% anual, mientras que en la agricultura fue de 6%. Pero en la agricultura aún le toma a 153 trabajadores producir el valor que en el resto de la economía puede ser producido por 84 trabajadores. Por esto, a pesar del progreso, la productividad en la agricultura es la mitad que en otros sectores. Después de la incorporación de Grecia, España y Portugal, la diferencia ha disminuido.

En lo que respecta a productividad, en el espacio de veinte años, para Francia y los Países Bajos por ejemplo, el rendimiento de los cereales se ha duplicado prácticamente. Para los mismos países, el de las vacas lecheras aumentó aproximadamente la mitad, al igual que el rendimiento de azúcar en Italia, de colza en Alemania. En Francia e Italia, la hectárea cultivada de papas rendía dos veces más en 1985 que en 1960.

#### EVOLUCIÓN DE ALGUNOS RENDIMIENTOS, DE 1970 A 1990 (EUR 6)

	Alemania		Francia		Italia		Países Bajos		Bélgica	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990
Cereales (100kg/ha)	33.4	67.0	33.8	60.7	26.6	38.4	37.6	69.3	33.6	59.7
Azúcar (100kg/ha)	60.2	69.3	67.4	96.1	38.0	55.7	63.2	96.6	61.2	91.2
Colza (100kg/ha)	21.6	30.2	17.5	27.8	18.3	24.3	29.1	30.0	24.8	30.0
Leche ( kg/vaca)	3779	4803	3116	4559	2659	3557	4170	5784	3640*	4169
	1960	1985	1960	1985	1960	1985	1960	1985	1960	1985
Papas (t/ha)	22	29	14	29	9	17	26	37	22	34

Fuente: Comidades Europeas, 1989

Las cifras indican que el sector agrícola ha tenido cambios importantes, pero aún hay mucho por hacer en lo concerniente a tasas de crecimiento y niveles de desarrollo en la agricultura comparados con aquellos de otros sectores de la UE.

### **3.3.2. Protección de los niveles de vida de los agricultores.**

Como lo hemos explicado anteriormente, este objetivo es perseguido a través de la implantación de altos precios a los productos agrícolas. Los ingresos obtenidos por el empleo agrícola se han incrementado menos rápidamente que otro tipo de ingresos, desde 1973. Esto se encuentra en conflicto directo con los objetivos de la PAC. Existen dos posibles explicaciones a esta contradicción: la primera es que en general, todos los ingresos han sufrido deterioro y que en el caso de la agricultura, de no ser por la PAC, la caída hubiera sido aún más drástica. La segunda explicación es que la política de apoyo de precios no es un método eficiente para mejorar los salarios.

Para cumplir con este objetivo, los precios de los productos agrícolas finales deberían mantenerse en ascenso por encima del índice de aumento en los precios de producción. Entre 1974 y 1988 el promedio del valor de los costos de producción se elevó un 145% mientras que el de los productos ofrecidos, se incrementó un 121%. De esta manera, con altos costos de producción y aún más altos precios al consumidor en comparación con los precios de los productos agrícolas la mayoría de los agricultores han sufrido un deterioro en sus niveles de vida.

El tiempo nos mostró que la solución no es permitir que los agricultores produzcan todo lo que les sea posible, ya que esto beneficia sólo a los grandes productores y crea el gran problema de los excedentes.

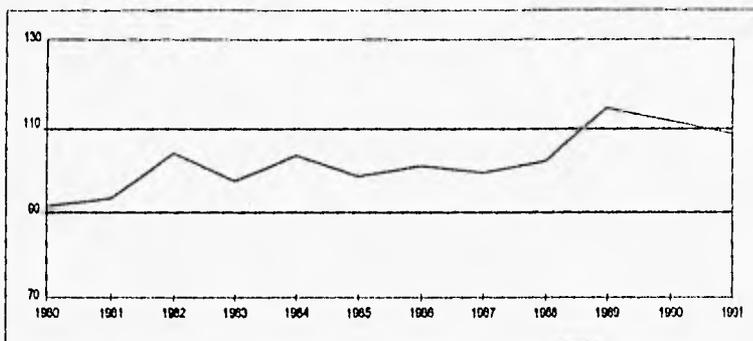
Los ingresos agrícolas crecieron en un 3% entre 1968 y 1979 al igual que el resto de los salarios. Entre 1979 y 1983 éstos bajaron debido al clima y a la recesión mundial. En 1984 se elevaron nuevamente a 3.8%. No obstante esto, existen grandes diferencias entre productores agrícolas, grandes y pequeños, y entre las distintas regiones europeas. Aunque la evolución a largo plazo de los ingresos agrícolas medios parece poco favorable, conviene destacar que la PAC ha desempeñado durante los

años agrícolas difíciles un papel de "red de seguridad", garantizando a los productores precios fijos.

La renta media agraria evoluciona muy lentamente. Entre 1982 y 1988, tiene tendencia a disminuir a pesar de un alza apreciable en 1989.

### **Evolución de la renta agraria.**

(media comunitaria)



Fuente: Eurostat. Índice de los ingresos sectoriales.

#### **3.3.3. Estabilidad de Mercado.**

Un indicador de un mercado estable sería la presencia de precios estables. Pero los precios son manejados para lograr el objetivo de incrementar los niveles de vida de los agricultores. Por esto, los precios de los productos agrícolas de la UE revelan tres tendencias: a) Niveles relativamente altos; b) Tasas de incremento relativamente altas, asociadas tanto con el sistema de sostenimiento de precios y el intento de alcanzar el objetivo de ingresos altos; c) Fluctuaciones relativamente bajas, asociados con la meta de la estabilidad de mercados.

Indudablemente, la PAC ha traído como resultado que los precios de los productos agrícolas sean más estables que los del mercado mundial. De hecho, la fluctuación de precios ya no es una preocupación comunitaria. El grado de estabilidad alcanzado, ha tenido su costo el cual es el alto nivel de precios.

Los intercambios de productos agroalimentarios entre los Estados miembros han aumentado considerablemente. En 1968 representaban un valor de 4 380 millones de ecus, y actualmente alcanzan 89,000 millones, es decir, 20 veces más. A pesar de que en este lapso la superficie agraria y la población de la región se han multiplicado por dos, prácticamente hoy se puede considerar que el 20% de los productos agrarios obtenidos son objeto de intercambios. En consecuencia, se ha creado un verdadero mercado común agrario, que ha favorecido tanto a los productores como a los consumidores.

#### **EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRARIOS DENTRO DE LA COMUNIDAD.**

(miles de millones de ecus)

<b>EUR 6</b>	1968	4,384
	1972	8,836
<b>EUR 9</b>	1973	15,258
	1977	27,828
	1980	36,961
<b>EUR 10</b>	1981	42,294
	1985	66,415
<b>EUR 12</b>	1986	69,185
	1990	89,144

Fuente: Comisión, Dirección General de Agricultura: La situación de la agricultura en la Comunidad. Informes anuales.

#### **3.3.4. Capacidad de abastecimiento.**

La UE ha alcanzado una completa seguridad de abasto, (salvo en productos tropicales y en alimentos ricos en proteínas destinados al ganado), a través de la producción interna y las importaciones. El incremento a largo plazo en el volumen de productos

agrícolas ha sido de un 1.5 a 2.0 % anual, mientras el consumo ha ido incrementándose en un 0.5% anual. De esta manera, para la mayoría de los productos de este sector, la autosuficiencia se ha rebazado y la Unión tiene que depender, cada vez más, de las exportaciones para deshacerse del exceso de producción. Esto incrementa el costo de la PAC.

### EVOLUCIÓN DEL GRADO DE AUTOSUFICIENCIA DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRARIOS IMPORTANTES.

	EUR 6		EUR 9	EUR 10	EUR 12	
	1968/69	1973/74	1973/74	1985/6	1985/86	1989/90
<b>Total de cereales</b> (sin arroz)	94	97	91	121	114	120
<b>Trigo</b>	112	114	103	132	126	127
<b>Verduras</b>	100	97	93	101	107	106
<b>Mantequilla</b>	113	116	93	133	105	--
<b>Queso</b>	102	106	107	107	106	--
<b>Carne de bovino</b>	89	96	100	108	107	101
<b>Carnes de ovino y caprino</b>	56	74	67	76	80	82
<b>Carne de aves de corral</b>	98	101	103	107	104	104

FUENTE : Comunidades Europeas, 1992

Progresivamente, y a pesar de las sucesivas ampliaciones, la Unión Europea se ha convertido en excedentaria en cereales, carne de bovino y aves de corral, productos

lácteos y verdura fresca. La UE sólo continúa siendo deficitaria en algunos sectores, como, por ejemplo, el de las carnes de ovino y caprino.

La producción ha mejorado tanto en cantidad como en calidad en casi todos los sectores. Entre 1968 y 1990 a pesar de la anexión de seis países a la UE, los niveles de autosuficiencia aumentaron de un 90% a un 120% en cereales; de 92 a 123% en azúcar; de 89 a 101% en carne de bovino; de 113 a 105% en mantequilla (después de haber pasado por un nivel de 133 a mediados de los ochenta); y de 197 a 317% en leche en polvo. La productividad agrícola ha crecido mucho más rápidamente que la de la industria debido a los avances técnicos principalmente. "El otro lado de la moneda es la reducción de un 60% en el empleo agrícola desde 1960. Aunque el éxodo ha disminuido aún no existen suficientes fuentes de trabajo alternativo."<sup>5</sup>

El comercio de productos agrícolas entre los Estados miembros se multiplicó por 5 entre 1973 y 1985 y representa cerca del doble de las exportaciones agrícolas destinadas a terceros países.

"Una característica de la agricultura de la UE es la poca uniformidad de la relación oferta/demanda a lo largo de su territorio. La dispersión geográfica de los Estados miembros y el grado de especialización en la producción, hacen que para un mismo producto, alguno registre excedentes y otro déficit. Estos superávit y déficit son un gran problema para la UE. A pesar del incremento en la producción agrícola y las "montañas" y "lagos" de productos almacenados, la Unión sigue siendo el mayor importador de alimentos en el mundo."<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>. Datos extraídos del reporte del SEMINAR ON ASPECTS OF EUROPEAN POLICY MAKING; European Institute of Public Administration; Maastricht, Bruselas, 22-26 Febrero de 1988; Capítulo IV, Página 7.

<sup>6</sup>. Hillris, T.; EUROPEAN COMMUNITY ECONOMICS: A MODERN INTRODUCTION; New York: Harvester - Wheatsheaf, 1988. Página 135.

La seguridad de abasto, desde el punto de vista de precios y cantidades, se ha favorecido por las relaciones comerciales con el resto del mundo. "La CE no es una unidad económica sellada."<sup>7</sup>

### **3.3.5. Precios razonables para el consumidor.**

Se han logrado establecer precios "razonables"<sup>8</sup> para el consumidor y mercados estables en casi todos los productos. Los precios de los productos agrícolas han aumentado menos que el costo de la vida. Comparado con lo que sucede en otros países industrializados, los precios de los productos alimenticios en Europa permanecen a un nivel razonable y estable.

Como lo muestra el cuadro a continuación, entre 1980 y 1991 los precios de los productos agrícolas se incrementaron más lentamente que el índice general de precios. No obstante esto, como se ha mencionado anteriormente, los precios en el mercado mundial son mucho más bajos que los de la UE. Así, el consumidor se ha beneficiado por una estabilidad de precios, pero a costa de pagar precios altos.

En el cuadro siguiente, los precios agrarios fijados por el Consejo se comparan con la evolución general de los precios y la evolución de los precios de productos alimenticios pagados por los consumidores. Los precios agrarios de producción aumentan más lentamente que los precios de los productos alimenticios que sufren las alzas de los costos de transformación y distribución.

---

<sup>7</sup>. SEMINAR ON ASPECTS OF EUROPEAN POLICY MAKING; European Institute of Public Administration; Maastricht, Bruselas, 22-26 Febrero de 1988; Capitulo IV, Página 7.

<sup>8</sup>. El adjetivo "razonable" se usa al comparar los precios de los productos alimenticios en la CE con los de otros países industrializados.

De forma general, el precio pagado al productor representa una parte cada vez menor del valor del producto. De esta manera, el precio indicativo de la leche, que prácticamente no ha variado desde hace cinco años, es de 0.27 ecus/kg. El precio de consumo de la leche pasteurizada es aproximadamente dos veces más caro y sufrió los aumentos de los costos de la energía, transportes y distribución.

**EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS  
(PRECIOS DE PRODUCCIÓN Y DE CONSUMO)**

(1985=100)

Indices para el conjunto de la Comunidad.	Evolución del índice general de los precios de consumo.	Evolución del índice de los precios alimenticios de consumo	Evolución del índice de los precios agrarios de producción (precios percibidos por los agricultores).
1980	65.3	63.9	70.9
1981	73.3	71.6	79.0
1982	81.1	80.2	88.0
1983	88.0	86.8	93.7
1984	94.3	94.3	98.4
1985	100.0	100.0	100.0
1986	103.5	104.4	101.7
1987	106.9	107.3	101.5
1988	110.7	110.2	103.9
1989	116.4	116.5	113.1
1990	123.0	123.4	114.8
1991	129.1	130.4	117.9

Fuente: Comunidades Europeas, El Futuro del Mundo Rural, 1992

### **3.3.6. Ayudas nacionales adicionales a la PAC**

La especialización es el único camino que los productores agrícolas pueden seguir para enfrentar las condiciones que les presenta la apertura de fronteras y la creación de un mercado común europeo. En el marco de esta producción especializada, surge un problema importante que es la concesión de ayudas nacionales a los agricultores. Los esfuerzos realizados por los creadores e instrumentadores de la PAC, se ven golpeados cuando los gobiernos otorgan ayudas extras a sus agricultores, ya que esto falsea la libre competencia y obstaculiza la evolución sana del mercado. Estas medidas son de diversos tipos y varían según la situación general y la situación agrícola de los países. Generalmente se trata de ayudas dirigidas a promover las modificaciones estructurales, la desgravación fiscal o medidas sociales. El problema es difícil de resolver, pero la tarea de la UE es asegurar que estas ayudas locales no se traduzcan en ventajas comparativas con relación a los demás productores, o que no vayan en contra de las medidas comunitarias, tanto si dependen de la organización de mercados o de la política de estructuras agrícolas.

Una última medida que promueve día a día el funcionamiento de la PAC, es la constante investigación que se hace a niveles muy altos, científica y tecnológicamente en beneficio de la agricultura europea. La Unión no cuenta con una organización que se dedique a la investigación ya que los esfuerzos nacionales en este renglón son de la más alta calidad. La labor de la UE es coordinar la divulgación de los estudios a todos los países miembros para que los avances sean uniformes.

### 3.4 Presiones para Reformar la PAC

#### 3.4.1. El costo de la PAC.

El gasto total del presupuesto de la UE destinado a la agricultura fue en 1992 de alrededor de 36,417 millones de ECUs. La cantidad recaudada a través de impuestos a la importación y a la producción agrícola, no alcanza ni siquiera el 10 por ciento del total mientras que el 90 por ciento de los recursos representan la carga en el presupuesto comunitario total y puede ser considerado como el costo financiero de la PAC al contribuyente.

"En el período de 1973-88 cerca de 3/4 partes del presupuesto total se gastó en la agricultura. El 95% se destinó al apoyo a los precios y sólo el 5% al sector de restructuración. Los costos políticos de la protección a los mercados agrícolas parecen incrementarse inexorablemente, ya que se limitan los fondos disponibles para otras políticas."<sup>9</sup> Aunque la proporción del gasto en apoyo a precios y restructuración se ha mantenido muy similar, la participación del gasto de la UE en agricultura ha disminuído. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el porcentaje del presupuesto total de la Unión destinado a la PAC tiende a bajar, pero los costos absolutos se incrementan cada año. Como cualquier otra política pública es el contribuyente europeo quien cubre estos gastos.

---

<sup>9</sup>. Hittiris, T.; EUROPEAN COMMUNITY ECONOMICS: A MODERN INTRODUCTION; AGRICULTURE; New York: Harvester-Wheatsheaf, 1988. Página 137.

### GASTO DE LA UE EN AGRICULTURA

	1988	1989	1990	1991	1992
Presupuesto (millones de ECUs)	25,992	24,632	26,318	32,255	36,417
% del PIB	0.65	0.56	0.56	0.64	0.68
Gasto per cápita (ECUs)	80.1	75.6	80.4	93.5	105
% del presupuesto total de la UE	63.2	60.2	59.3	58.1	58.2

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas

Además de los altos costos de la PAC que golpea a los europeos en materia fiscal, los consumidores tienen que pagar los costos artificialmente elevados por los productos en el mercado. Los subsidios a las exportaciones representan grandes sangrías del presupuesto de la PAC. En el caso del azúcar por ejemplo, el precio de intervención en 1990 fue de 20 centavos, mientras que en el mercado mundial era de 4 centavos. Al vender los excedentes de azúcar al exterior, la PAC sufre grandes pérdidas, ya que paga a sus productores, la diferencia entre el precio de venta y el de intervención.

El caso de los granos es otro ejemplo importante. Debido al incremento en el uso de tecnología moderna y procesos de cultivo, muchos países anteriormente importadores de granos, han alcanzado la autosuficiencia interna. El tamaño del mercado mundial ha disminuido, pero las naciones desarrolladas (UE, Estados Unidos, Canadá y Australia), muestran resistencias a reducir su producción de granos. La combinación de un abasto incrementado y una demanda contraída ocasiona la disminución de los precios. Los países desarrollados están dispuestos a subsidiar a sus agricultores y transportistas para vender el grano a casi cualquier precio.

Ciertos países son duramente golpeados por el modo de operar de la PAC. Alemania Occidental y el Reino Unido muestran una balanza comercial negativa. Sus consumidores y contribuyentes están subsidiando a las demás naciones y aunque los

alemanes no han sido tan expresivos como los británicos, las relaciones no son de lo más armoniosas. Los costos -políticos y económicos- de la PAC son enormes y no son compartidos de igual manera."<sup>10</sup>

### **3.4.2. Excedentes.**

El completo y exitoso mecanismo de precios trajo como consecuencia la presión de crecientes excedentes de productos agrícolas. Deficitaria al principio, la UE enfrenta ahora, la dificultad del acelerado aumento en el rendimiento y en la productividad (gracias a los progresos de la investigación agrícola), contra el moderado incremento de la demanda de productos agrícolas, tanto en el interior como en el exterior de la región. A principio de los noventa, era urgente, pues, que se regulara de mejor manera la evolución de la producción europea y se ajustara progresivamente a las necesidades de los mercados.

¿Cuál es la razón de la existencia de excedentes? No es sólo el alto grado de desarrollo en el sistema de producción agrícola lo que explica ésto. Los precios son un importante causante de este gran problema. Los precios comunes fijados por la Comisión son muy altos, ya que sólo así se beneficia a los productores menos eficientes de las regiones desfavorecidas. "El precio elevado de los productos de la Comunidad ha tenido dos efectos sobre el consumidor: a) la elevación más o menos directa, del precio de alimentos como el azúcar y el pan....b) no sólo ha tenido que pagar el consumidor precios que, en algunos casos, eran elevados con relación a los niveles mundiales, sino que el sistema ha originado una creciente autosuficiencia y, en particular, la aparición de excedentes. En este caso la CE ha incurrido en un costo real puesto que los excedentes se han vendido en el mercado mundial a precios de saldo...

---

<sup>10</sup>. Hurwitz, Leon, THE EUROPEAN COMMUNITY AND THE MANAGEMENT OF INTERNATIONAL COOPERATION; New York: Greenwood Press, 1987. Página 194.

El consumidor de la Comunidad no sólo ha tenido que pagar un precio elevado por lo que quería, sino también por desembarazarse de lo que no quería."<sup>11</sup>

El sistema de precios elevados originó un descenso en las importaciones de alimentos, lo que causó dificultades en las relaciones comerciales con el resto del mundo. Por otra parte, aunque la política de precios altos buscaba terminar con la existencia de agricultores con rentas bajas, esto no se ha podido alcanzar totalmente, ya que los precios hubieran tenido que ser aún más altos, y por consiguiente los excedentes hubieran sido mayores al igual que las dificultades actuales. La gran variedad de situaciones existentes a lo largo de las explotaciones agrícolas europeas, constituye un límite a la utilización del instrumento de los precios para el control de la producción.

Como se verá posteriormente, antes de la reforma de 1992 las organizaciones comunes de mercado habían adoptado mecanismos para enfrentar el problema de los excedentes. Establecieron los "umbrales de garantía". Los productores tenían que financiar total o parcialmente los costos suplementarios de la producción cuando ésta sobrepasara cierto volumen, que es el umbral de garantía. Así se pretendía responsabilizar a los productores creándoles conciencia de las realidades de los mercados, y al mismo tiempo reducir el gasto de almacenaje y comercialización de los productos excedentarios. Desafortunadamente estos esfuerzos no fueron suficientes, ya que para resolver realmente el problema era necesaria una baja en los precios agrícolas. Esto era políticamente muy riesgoso y el debate de los excedentes continuó, hasta el momento de la reforma.

Aunque la UE no está legalmente obligada a proporcionar financiamiento ilimitado, no ha existido caso alguno en el que el FEOGA no ha intervenido cuando se le necesita.

---

<sup>11</sup>. Swann Dennis; LA ECONOMIA DEL MERCADO COMUN; ed. Allanza Universidad; Madrid, España, 1984. Pág. 161.

Este proceso da origen a que el campesino produzca lo más posible ya que su producción estará "garantizada" por lo menos al precio de intervención o en el peor de los casos, será almacenado bajo costo de la PAC. Antes de la reforma, no existían subsidios para la no producción, lo que provocó que la Unión produjera más de lo que podía consumir.

La sobreproducción de productos agrícolas se evidencia de la siguiente manera:<sup>12</sup>

1. En los años 70's la UE era un importador neto de más de 20 toneladas métricas (TM) de granos al año. Para 1985 no sólo había dejado de importar, sino que sus exportaciones de granos ascendían a 18.3 millones de TM.
2. Las exportaciones de la UE de trigo y harina de trigo se incrementaron en un 500% desde 1970, alcanzando 17 millones de TM en 1985.
3. La parte de la UE dentro del mercado mundial de trigo aumentó del 6% en 1970 al 16% en 1985.
4. La UE pasó de ser un importador neto de azúcar blanca en 1977 al primer exportador mundial en 1985, con 5.4 millones de TM aproximadamente.
5. Antes de 1974, la UE importaba reses y terneras, ahora es el exportador más grande de productos de res y ternera.
6. A mediados de los 60's, la UE era el mayor importador de carne de pollo. Ahora es el primer exportador, abarcando aproximadamente el 36% del comercio mundial de carne de pollo.

---

<sup>12</sup>. Doug Bereuter, "FARM TRADE: A U.S. VIEWPOINT", 255 Europe (April 1986). Página 14.

7. Antes de que la UE comenzara la producción de huevo, en 1967, era el primer importador mundial, comprando cerca de 1.5 billones de huevos anualmente. La UE es ahora el primer exportador mundial de huevo, embarcando unos 2.7 billones anualmente.

8. La UE es la primera exportadora de productos lácteos, abarcando cerca del 60% del comercio mundial de estos productos.

9. La tendencia a largo plazo para la producción de la UE ha sido un aumento del 1.5 al 2.0% anual; el consumo a crecido sólo un 0.5%. Los excedentes agrícolas no desaparecerán.

Las importaciones de productos agrarios son más importantes que las exportaciones. La política agraria común favoreció en primer lugar la producción y consumo de productos agrarios originarios de los Estados miembros, pero las fronteras exteriores de la región permanecieron abiertas. La importación de productos alimenticios aumentó y, todavía hoy, la UE importa anualmente más de lo que exporta, y sus principales compras son productos exóticos, zumos de frutas y semillas oleaginosas.

**COMERCIO DE PRODUCTOS AGRARIOS ENTRE  
LA UE Y TERCEROS PAÍSES.  
(miles de millones de ecus)**

		Importaciones	Exportaciones
<b>EUR 6</b>	1968	10,342	3,039
	1972	13,983	4,668
<b>EUR 9</b>	1973	25,371	7,381
	1977	37,685	12,307
	1980	42,496	19,521
<b>EUR 10</b>	1981	44,721	26,055
	1985	60,627	34,605
<b>EUR 12</b>	1986	53,692	39,429
	1990	55,889	35,186

Fuente : SICMEX, SECOFI

Adicionalmente, "existen crecientes preocupaciones relacionadas con la importancia de los precios de los alimentos, mientras el crecimiento económico en los 80's disminuyó en comparación con otras décadas.

Entre los factores responsables se encuentran:

1. La creciente preocupación pública por preservar las comunidades rurales y por cuestionarse la efectividad de las actuales políticas para enfrentar estos problemas, concierne en parte, con los niveles de ingresos;
2. El gran aumento en el costo de los apoyos agrícolas, en el sentido de concientizar acerca de los límites en la competencia por fondos públicos;

3. Los niveles de protección de los mercados agrícolas, que siguen irritando a los principales socios comerciales de la UE y complicando las relaciones dentro y fuera de ésta."<sup>13</sup>

### **3.4.3. Proteccionismo.**

Mientras que el presupuesto comunitario es el principal debate al interior de la UE, el proteccionismo es sin duda, el tema más controvertido al exterior. Primeramente señalaremos los argumentos, (generalmente defendidos por los funcionarios de las diferentes Instituciones comunitarias), que justifican la existencia del tan nombrado proteccionismo de la UE. Posteriormente señalaremos el punto de vista de terceros países, que califican a la UE como una fortaleza hacia el exterior.

"Muchas son las opiniones acerca del futuro del tan mencionado proteccionismo europeo. Lo mismo se habla de una fortaleza que de un mercado abierto. Lo cierto es que en los últimos años las barreras no arancelarias han ido creciendo a un ritmo mayor que el de la eliminación de aranceles comerciales."<sup>14</sup>

En casi todas las naciones industrializadas los gobiernos intervienen en el sector agrícola, intentando modificar su curso y regular la producción e intercambio de los productos agrícolas. La justificación de la intervención estatal se basa en el principio de que una estructura institucional, en lugar de un mercado libre, llevará al sector agrícola hacia direcciones preferenciales.

"Los objetivos de la intervención del gobierno son usualmente cuatro:

---

<sup>13</sup>. D.R. Harvey (Universidad de Reading) y K.J. Thomson (Universidad de Newcastle); COSTS, BENEFITS AND THE FUTURE OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY; Journal of Common Market Studies; Volume XXIV, No 1, Septiembre 1985. Página 2.

<sup>14</sup>. REVISTA COMERCIO EXTERIOR; Banco Nacional de Comercio Exterior; Volúmen 39, Número 7; México, Julio de 1989. Página 568.

(1) El deseo de mantener un cierto nivel de autosuficiencia en productos agrícolas, particularmente alimentos, debido al riesgo de interrupción o reducción del abasto del exterior.

(2) El ahorro de divisas generado por la disponibilidad de productos agrícolas domésticos, para el consumo interno y para la exportación.

(3) La estabilización de precios a niveles razonables, para ambos, los consumidores y los productores, como medio para reducir la inseguridad y para estimular la inversión y crecimiento del sector agrícola.

(4) El deseo de mejorar la eficiencia y productividad en el sector agrícola como medio para elevar el nivel y la tasa de crecimiento de los ingresos agrícolas."<sup>15</sup>

Dentro de cualquier sector de la economía encontramos problemas similares: la información sobre cantidades futuras, costos y técnicas de producción son imperfectos. Sin embargo, en el sector agrícola estos problemas se hacen más complicados debido a datos de corto y largo plazos y a la oferta y demanda. Estas peculiaridades del sector hacen de la intervención gubernamental en este sector, algo inevitable.

La manifestación más obvia de las características particulares del sector agrícola es que los ingresos agrícolas son generalmente bajos; fluctúan ampliamente; y su tasa de crecimiento se encuentra detrás del promedio nacional. Por estas razones, la intervención del gobierno es frecuentemente justificada como necesaria para el bienestar nacional, ya que los mecanismos del mercado no conducen por sí solos hacia una justa distribución del ingreso nacional.

---

<sup>15</sup>. Hitiris, T.; EUROPEAN COMMUNITY ECONOMICS: A MODERN INTRODUCTION; New York: Harvester - Wheatsheaf, 1988. Página 108.

Como ya se vio anteriormente, la preferencia comunitaria es uno de los principios en los que se basa la PAC para funcionar. "Preferencia comunitaria" dentro de un mercado integrado significa protección de influencias externas como importaciones competitivas y fluctuaciones de precios en los mercados mundiales. "La protección es necesaria porque: (a) Los costos de producción de la CE son mayores, en general, que los de otros países productores; y (b) Los precios comunitarios son regulados como instrumentos de política para alcanzar metas específicas."<sup>16</sup>

"...la agricultura debe regularse por reglas específicas, que además forman parte integrante del plan fijado por el GATT desde su creación, diez años antes de la constitución de la Comunidad. Los mecanismos comunitarios tienen el mérito de la claridad y de la estabilidad y, por otra parte, se considera que están en conformidad con las reglas del comercio internacional."<sup>17</sup>

Al menos teóricamente, las preferencias comunitarias se extienden para proteger tanto a los productores como a los consumidores.

"El mercado común agrícola no está replegado en sí mismo. Pese a la crisis económica mundial, las importaciones europeas de productos agrícolas han aumentado un 160% entre 1973 y 1984 y progresan al mismo ritmo que el conjunto de importaciones de la Comunidad, sin hacer distinción de productos. La Comunidad ha elegido garantizar una renta equitativa a sus agricultores por medio de los precios de mercado; el régimen que aplica a sus importaciones agrícolas y alimentarias traduce lógicamente esta opción. Al haber estado protegida contra las fluctuaciones de las cotizaciones mundiales y contra su baja desde 1981, la Comunidad ha podido mejorar

---

<sup>16</sup>. Hillis, T.; EUROPEAN COMMUNITY ECONOMICS: A MODERN INTRODUCTION; New York: Harvester - Wheatsheaf, 1988. Página 117.

<sup>17</sup>. LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUN Y SU REFORMA; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; Luxemburgo, 1987. Página 42.

sustancialmente su auto-abastecimiento alimenticio, sin que por ello haya prescindido de sus abastecedores."<sup>18</sup>

Es cierto que la Unión Europea contribuye al mantenimiento de sus exportaciones por medio de restituciones, pero también lo es que en otros grandes países productores, existen medidas de apoyo a los agricultores dirigidas a promover las exportaciones, aunque frecuentemente no son tan transparentes como las instrumentadas por la PAC.

La Comisión afirma que la eliminación de las barreras en el espacio comunitario también beneficiará a las importaciones procedentes de fuera, ya que cualquier producto que ingrese a un país miembro podrá circular libremente en toda la región. Al mismo tiempo critica la Ley de Comercio de Estados Unidos diciendo que encamina al mundo a un mayor proteccionismo y los ataques a la UE buscan distraer la atención a su legislación.

Un argumento en favor de las políticas comunitarias es la comparación entre el proteccionismo de la UE y el de Estados Unidos. Sus antecedentes en la protección de producción ineficiente de arroz, azúcar, lana, algodón, algunas carnes procesadas y productos lácteos no son buenos. Si el término "políticas proteccionistas" se refiere a actividades que influyen en el mercado, los Estados Unidos tienen un mal record que se ha incrementado con la introducción de su Programa de Promoción a las Exportaciones (Export Enhancement Program) en respuesta de las presiones competitivas originadas del aumento de las exportaciones agrícolas de la UE.

Para 1985 la CE contaba con 97 barreras comerciales en forma de medidas de control de precios. En el mismo año Estados Unidos llegó a 152. Ahí, este tipo de obstáculos al comercio se dirigen especialmente a las naciones de industrialización reciente. Es

---

<sup>18</sup>. LA POLITICA AGRICOLA COMUN Y SU REFORMA; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; Luxemburgo, 1987. Página 42.

decir, a medida que un país se vuelve más competitivo, aumentan las barreras en su contra.

Por otra parte, los interlocutores comerciales de la UE no cesan de criticar los instrumentos empleados en los intercambios de productos agrícolas con los terceros países (exacciones reguladoras a la importación, restitución a la exportación). Los abastecedores de la Unión consideran que las exacciones reguladoras constituyen un obstáculo infranqueable que ha reducido progresivamente las compras tradicionales de los Estados miembros; en cuanto a las restituciones, consideran que de hecho constituyen subvenciones a las exportaciones gracias a las cuales la UE ha aumentado indebidamente su parte del mercado pese a sus precios no competitivos.

En su capacidad comercial la UE no sólo ha sido acusada de ser proteccionista, sino también de acrecentar la inestabilidad de los mercados mundiales al comprar productos agrícolas del exterior sólo cuando el abasto interno se reduce y al vender los excedentes a terceros países a precios subsidiados. Las exportaciones de excedentes lácteos y cereales ocasionan depresiones en los precios mundiales. Estas operaciones causan problemas financieros a los mayores socios comerciales de la UE (aunque algunos, como los Estados Unidos, quienes son por mucho, los más importantes exportadores netos de productos agrícolas del mundo, también subsidian su agricultura de manera significativa).

Es importante hacer notar que Suiza subsidia el 72% de su agricultura, mientras que los niveles en Japón se encuentran también por encima del 70%. En Estados Unidos existe el subsidio a la no producción, el cual coloca sus niveles en un porcentaje igualmente alto. La UE, otros países europeos y Japón tratan de proteger su agricultura nacional para satisfacer la necesidad que se tiene de contar con una actividad agrícola programada. Para lograrlo, encuentran diferentes justificaciones

como mecanismos de oferta/demanda, organizaciones de mercado o comercio controlado.

Varios países de la UE, presionados por grupos nacionales con intereses específicos, están en favor del establecimiento de cuotas de importación de alcance comunitario para ciertos productos. Esto ha generado preocupación entre las principales contrapartes comerciales de Europa, (Estados Unidos y Japón) que temen que al proceso de eliminación de las barreras en el mercado interno, le siga otro que imponga poderosos obstáculos a los productos procedentes de fuera, lo cual convertiría a Europa en una fortaleza.

Después de dos años de puesto en marcha el mercado único europeo, podemos asegurar que con la ayuda de las negociaciones culminadas de la Ronda Uruguay del GATT la UE tiende a abrirse y empezar a "convivir" comercialmente con el resto del mundo. Recordemos que en su primera declaración explícita en torno a la política comercial que adoptaría después de 1992, la CE -por medio de su Comisión- manifestó que esperaba "oportunidades recíprocas de los países con que se comercia y que adoptaría una actitud flexible en la consideración caso por caso de las disputas comerciales que surjan desde ahora hasta finalizar 1992".<sup>19</sup>

#### **3.4.4 Presiones externas para reformar la PAC**

Cuando inició la Ronda Uruguay del GATT, la Declaración Ministerial de Punta del Este estableció que las negociaciones de productos agrícolas debían dirigirse hacia la liberalización de su comercio a través del mejoramiento del acceso a los mercados; incremento en la disciplina de uso de los subsidios directos e indirectos los cuales

---

<sup>19</sup>. Rocha, Juan; EL MERCADO COMUN: OTRO LADRILLO EN EL MURO DEL PROTECCIONISMO; Revista Comercio Exterior de Bancomexi; Volumen 39, Núm. 2 ; México, febrero de 1989. Página 145.

afectan al comercio; y minimizar los efectos adversos de las barreras sanitarias y fitosanitarias en el comercio agrícola.

Ante las presiones externas, en 1991 la UE propuso reducir los subsidios a la agricultura en un 30%, o sea a niveles de 1986, en los próximos 10 años, con lo cual llegarían a los niveles manejados por los Estados Unidos. Estos no aceptan la propuesta y exigen la reducción del 75% en los subsidios agrícolas y el 90% en los subsidios a la exportación.

A principios de esta década las presiones por modificar el proteccionismo se intensificaron. Por una parte, la UE sufría presiones internas de agricultores a quienes se les había prometido conservar y elevar sus niveles de vida y por consiguiente estaban en desacuerdo con la reducción del 30% en los subsidios que se discutía en el marco de la Ronda Uruguay. Fuera del ámbito agrícola, la mayor parte del público parecía estar del lado de los 10 millones de agricultores europeos.

Las contradicciones se encontraban también en el medio político. El comisionado de Agricultura, Ray MacSharry sugería recortar los apoyos agrícolas mundiales 30% a partir de los niveles de 1986. Pero Frans Andriessen, comisionado de Relaciones Exteriores, quien tenía toda la responsabilidad en las negociaciones del GATT, instaba a la UE a que se volviera aún más flexible. Esto demuestra el desorden y la poca conciliación de intereses y puntos de vista que prevalecían respecto a este polémico tema.

En el seno del GATT, había surgido un desarrollo crucial en el proceso de formación de coaliciones en relación al proteccionismo agrícola, con la consolidación en agosto de 1986, del Grupo de Cairns formado por naciones desarrolladas y en desarrollo.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia y Uruguay.

Exportadores netos de productos agrícolas de zona templada, subrayaban continuamente la necesidad de dismantelar el proteccionismo agrícola. El grupo puede ser visto esencialmente como una coalición Norte-Sur de productores eficientes quienes reconocen explícitamente la importancia crucial del tratamiento especial y diferencial para países en desarrollo. Su principal preocupación era que si eventualmente llegaban a un acuerdo la UE y los Estados Unidos, los países del Grupo no quedarán al margen de éste, sino que el acuerdo los involucrara directamente.

Los Estados Unidos y el Grupo de Cairns presionaban para comprometer a la UE a un esquema de liberalización a largo plazo, mientras que la UE sólo aceptaba tomar medidas temporales sin compromisos futuros.

Las dificultades comerciales que enfrentaba la UE ocasionaron la concientización de que los terceros países juegan un papel importante en los mercados internacionales, que no se debe subestimar y mucho menos ignorar. Esto fue subrayado por el Sr. Fouere, representante de la Comisión de las Comunidades Europeas en México: "...todo país o región tiene derecho a velar por sus intereses... pero si nos cerráramos y desconociéramos el comercio de otros países y bloques comerciales, iríamos al fracaso."<sup>21</sup>

La abundancia en el abastecimiento de productos agrícolas ha contrastado con la pasividad en la demanda existente en la Unión Europea con un lento crecimiento poblacional y una decadente proporción del gasto del consumidor en productos alimenticios. Mientras tanto, en el exterior hay una baja demanda efectiva y una competencia intensa de otros exportadores agrícolas.

---

<sup>21</sup> Fouere, James; II Foro Agroindustrial México-Unión Europea; Mayo de 1994. Discurso en la Ceremonia de Inauguración.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En 1987 Fennell escribía, "...todo parece indicar que el desequilibrio fundamental entre la oferta y la demanda continuará, y si acaso, se deteriorará aún más. Al respecto, la Comisión concluye que el incremento del ingreso a través del aumento de la producción no es ya posible, ni las garantías de precios sin límites. La agricultura debe ser más sensible a las necesidades de los mercados interno y externo y la Comunidad debe tener más en cuenta las actividades de sus socios comerciales."<sup>22</sup>

La dureza a lo largo de las negociaciones, y la experiencia de años anteriores sugieren que la presión financiera interna era más influyente que las presiones internacionales al concentrar la atención en los excesos de la PAC. A esas alturas, parecía que el resultado inminente sería la reforma y reestructuración de la PAC.

### **3.5 Un camino difícil para llegar a la reforma...**

Los intentos por reformar la PAC enfrentaban serios obstáculos. Las políticas de mercados y de estructuras, deberían ajustarse a la nueva situación, tratando de cumplir los mismos objetivos perseguidos desde su creación.

Por otra parte, el desarrollo histórico de la PAC aumentaba las presiones políticas. La estructura y niveles de ingresos de la industria agrícola así como el abasto para la producción y el procesamiento de alimentos, sectores de distribución y venta se habrán convertido en dependientes de la PAC y constituirían una barrera importante para la instrumentación de cambios radicales. Es importante hacer notar que las propuestas de reforma en los últimos años de la década de los 60's se centraron en modificaciones a las estructuras agrarias. Ahora, la necesidad se encontraba también y principalmente en el renglón del sistema de precios.

---

<sup>22</sup> Fennell Rosemary, REFORM OF THE CAP: SHADOW OR SUBSTANCE ?; Oxford University; Journal of Common Market Studies; Volumen XXVI, No. 1, Septiembre 1987. Página 64.

Adicionalmente, los intentos por reformar la PAC enfrentaban también obstáculos de tipo organizacional que dificultaban alcanzar dicha meta. Existían muchas consideraciones prácticas que hacían más fácil continuar con una política ya establecida que iniciar cambios radicales. "En el caso específico de la Comunidad, la existencia del sindicato aduanero y la complejidad institucional comprendida entre la Comisión/Consejo de Ministros/Parlamento Europeo, añade una maraña de gobiernos y administración a los Estados Miembros. Esto agranda la complejidad del proceso de toma de decisión... La dificultad para persuadir al Consejo para que pase una ley se acrecenta debido al proceso de votación usado. La necesidad de unanimidad hace que sea más fácil llegar a modificar la legislación existente, que la aceptación de nuevas ideas."<sup>23</sup> (En el Acta Unica Europea se modifican los requerimientos de votación, y ahora sólo es necesario obtener mayoría simple en una votación para que un proyecto de reforma sea aceptado).

Como parte de la reforma de la PAC, se pretendía ampliar los mercados de procesamiento industrial de los productos agrícolas. Se buscaría una diversificación de la producción hacia mercados todavía deficitarios y de nuevas utilidades industriales de productos agrícolas.<sup>24</sup>

La presión ejercida al Consejo de Ministros Agrícolas para limitar los gastos era enorme. No obstante, no era fácil de lograr a la luz de la creciente tendencia en la producción y el impacto de factores externos fuera del control de la UE. Los ministros debían equilibrar esta presión contra sus intereses propios y de sus clientes que incluyen no sólo a los agricultores sino también a los manufactureros, procesadores y

---

<sup>23</sup>. Fennell Rosemary; REFORM OF THE CAP: SHADOW OR SUBSTANCE ?; Oxford University; Journal of Common Market Studies; Volume XXVI, No. 1, Septiembre 1987. Páginas 72 y 73.

<sup>24</sup>. Las producciones que deberán desarrollarse son: ciertos productos oleaginosos y ricos en proteínas, las plantas medicinales y aromáticas, ciertas frutas y la cría de ganado, con respecto a las que la Comunidad todavía no es autosuficiente.

comercializadores de productos agrícolas. ¿Era realista esperar que se adopten medidas que reduzcan las reclamaciones a la agricultura en el presupuesto comunitario a largo plazo y por consiguiente que esto trajera una reducción en la influencia de los ministros de agricultura en los procesos de toma de decisión?

### 3.6 LA REFORMA DE LA PAC

Los intentos por reformar la PAC se dieron en 1968, 1979, 1981, 1984 y 1988, pero se toparon con rigideces del sistema.

**1968.** Como se mencionó en el capítulo 2 de este trabajo, el primer intento para reformar la PAC fracasó, al no ser aceptado el Plan Mansholt en 1968. Se dieron diversas justificaciones para no ponerlo en práctica. "...era un asunto complicado y se necesitaba tiempo para digerirlo... podría dar lugar a controversias." Hay quien dice que "intereses electoreros" fueron los que hicieron que el Plan se rechazara. En lugar de instrumentarlo, la respuesta a corto plazo fue mantener estables los precios agrícolas con el fin de hacer prevalecer la situación política existente. Dado el incremento en costos, la producción agrícola se haría menos rentable y tendería a hacer descender la producción y los excedentes. A partir de junio de 1970, los precios se mantuvieron en su mayoría estables durante unos 4 años, pese a una inflación de costos del 3 o 4% anual. Esto produjo rentas reales más bajas para los agricultores, lo cual creó descontento en el campo. El resultado fue el pronto aumento de los precios y la instrumentación de medidas de reforma estructural, similares a las recomendaciones del Plan Mansholt.

Durante los setenta, la autosuficiencia en algunos productos se logró a través del sistema de precios garantizados sin límite de producción. Para 1973, la Comunidad producía prácticamente el 100% de su demanda de cereales, carne de vacuno, productos lácteos, carne de ave de corral y hortalizas. A pesar de que entonces eran nueve miembros y ahora son 12, la U.E. produce 20% más de los cereales que necesita. Adicionalmente, hay que considerar que la producción agraria en Europa crece en un 2% anual en promedio, mientras que la demanda ha permanecido estable y a veces disminuye.

Con la participación de mejor tecnología, las cosechas de cereales en Francia y Holanda se duplicaron entre 1970 y 1990. Durante el mismo período, la producción de leche en estos países y la producción de azúcar en Italia aumentó en un 50%.

**1979.** En 1979 se introdujo un primer cambio en el sistema de garantías ilimitadas de los precios. El primer producto al que se le aplicaron estas disposiciones fue la leche. Se estableció que los ganaderos serían corresponsables por los costos de almacenamiento de excedentes y de subsidios a la exportación.

La tasa de corresponsabilidad fue insuficiente para detener la producción de leche. Esto hizo que en 1984 se introdujera un sistema de cuotas de producción de leche. Aunque los resultados fueron aceptables, la medida se limitaba a la leche y los problemas centrales de la PAC se mantuvieron.

**1981-1987.** En este año la Comisión publicó un documento llamado "Guía para la Agricultura Europea". Este plan buscaba la reducción de la producción a través de mantener los precios bajos, con la meta a largo plazo de equilibrar los precios con los mundiales. La CE reconoció la necesidad de re-examinar la situación de la PAC. "Para alcanzar los objetivos de la 'Guía' se debe estar consciente de que cuando los recursos financieros son escasos, no es ni económicamente viable ni financieramente posible otorgar a los productores garantías completas para productos con excedentes estructurales." (Boletín de la CE 6-1981). Los precios de intervención fueron restringidos a niveles de producción pre-establecidos. Cuando estos niveles eran excedidos, entonces:

"a) los precios de intervención se reducían (cereales y lácteos); b) la ayuda pagada, bajo las regulaciones de mercado, se limitaba (algodón); c) los productores cubren el costo de los excedentes de los desperdicios de productos excedentarios; o d) cuotas fueron introducidas a niveles nacional o empresarial (azúcar).

Sin embargo, estas medidas no resolvieron el problema fundamental de la PAC que era "como reconciliar los objetivos sociales de la PAC con las condiciones reales del mercado" (Boletín CE 3-1984).

La crisis alcanzó su punto más alto en 1984 cuando, después del fracaso por controlar la producción, se agotaron los fondos presupuestarios y la PAC se vio en serios problemas financieros. El Consejo Agrícola intervino y adoptó una resolución en marzo de 1985. Poco después el Acuerdo de Fontainebleau, firmado por los jefes de gobierno de los Estados miembros, retomó las resoluciones del Consejo, que en materia agrícola eran:

- a) Una política de precios más realista que se incrementaría más lentamente que la tasa de inflación. Se estimaba que en la mayoría de los países, las mejoras en la productividad mantendrían el incremento de los ingresos de los agricultores.
- b) La gradual eliminación de los MCM y la adopción de nuevos arreglos en donde las fluctuaciones de las paridades dentro del Sistema Monetario Europeo, no hagan que se requiera del establecimiento de tasas verdes.
- c) El control de la producción de leche a través de cuotas, ya que su producción crecía el 3.5% anual, mientras que el consumo no sufría cambios importantes.

El sistema de cuotas no constituye una solución permanente a los problemas de la PAC. Primeramente, las cuotas sólo se aplican a la producción de leche, mientras que los cereales, por ejemplo, que sufren problemas similares y que abarcan la segunda mayor parte del presupuesto, no se cubren. Otra razón es que las cuotas se encuentran muy por encima de los niveles de autosuficiencia, lo cual permite que los excedentes se sigieran acumulando.

Durante los meses de la negociación de los precios agrícolas a principios de 1985 la Comisión anunció que llevaría a cabo una revisión de la PAC. En julio de ese año la Comisión publicó otro "Documento Verde", titulado "Perspectivas de la PAC", en el cual se analizaban los problemas y recomendaban medidas para resolverlos. El documento trata de identificar los principales campos de conflicto dentro de la PAC. "Las áreas elegidas cayeron entre dos grupos: el primero concierne a mercados y precios y el segundo que tiene que ver con la sociedad agrícola. El tema de los precios y mercados fue el más analizado, y la Comisión recomendó cinco posibles medidas para la Comunidad:

1. Control del crecimiento de la producción a través de ajustes de precios suficientes para contrarrestar los avances tecnológicos, o a través de restricciones institucionales en los niveles de producción.
2. Promoción de líneas alternativas de producción.
3. Promoción de vías alternativas de salida para los excedentes existentes.
4. Limitación de gastos presupuestales por exportaciones vía:
  - a) Incremento del riesgo de los productores al exportar.
  - b) En el largo plazo, reducir los precios de apoyo similares a los de otros países exportadores.
  - c) Cambiar el método interno de apoyo a ciertos productos por ayuda a la producción, lo cual también ocasionaría la reducción de la ayuda a la exportación.

d) Ajustando los mecanismos institucionales para el reembolso en una exportación.

e) Introducción de créditos a la exportación y contratos de abastecimiento multianuales.

5. Cambios en regímenes de importación. La sugerencia es negociar en el GATT el intercambio entre productos altamente protegidos y aquellos con poca protección, sin cambiar el promedio general de protección para la agricultura comunitaria en general."<sup>25</sup>

En cuanto al desarrollo regional la Comisión insiste en la necesidad de reformar las estructuras agrícolas pero el bajo nivel de crecimiento económico obstaculiza el cambio. Las limitaciones al apoyo de los precios y mercados acelerará esta necesidad. Debido a esto será necesaria la creación de empleos en áreas rurales. Las sugerencias de la Comisión son:

1. Empleo que permita a los agricultores trabajar medio tiempo en la tierra y la creación de actividades suplementarias en o fuera del área agrícola.
2. Empleo de tiempo completo fuera de las granjas, como por ejemplo creando pequeñas o medianas empresas en áreas rurales.

En caso de que la PAC continúe careciendo de evidencias firmes de restructuración, se prevee que las presiones crecerán. Particularmente porque las perspectivas de los mercados internacionales de productos agrícolas no son buenas.

---

<sup>25</sup> Para mayor información acerca de estas medidas, consultar: Fennell Rosemary; REFORM OF THE CAP: SHADOW OR SUBSTANCE ?; Oxford University; Journal of Common Market Studies; Volume XXVI, No 1, Septiembre 1987. Página 65.

La existencia de altos niveles de autosuficiencia y de los mercados internacionales deprimidos significan que las disputas comerciales con los competidores continuarán poniendo en peligro las relaciones de la CE con otros países. Ocasionará mayor proteccionismo al interior y provocará una posición de dominio contra los países en desarrollo al momento de establecer acuerdos comerciales.

Internamente seguirán prevaleciendo los problemas de ingresos agrícolas, niveles de producción y restricciones presupuestarias. El contexto económico en el que la agricultura europea se verá obligada a evolucionar en el futuro no será favorable. En estas condiciones, las posibilidades de empleo de los que deseen abandonar la agricultura serán limitadas. La tendencia europea es hacia una reducción presupuestal. Actualmente hay sectores que exigen una reestructuración y otros cuyo desarrollo debe fomentarse, lo cual ha ocasionado que aumenten los beneficiarios potenciales de los gastos públicos.

En 1986, los gobiernos dieron los primeros pasos para reformar la PAC. Se ajustó el sistema de cuotas para reducir la producción de leche en un 9.5% y evitar los excedentes de mantequilla. Se limitó la intervención de la Comisión para comprar mantequilla, carne de res y de ternera.

Se decidió que en el futuro, el tamaño del presupuesto determinaría lo extenso del gasto agrícola, que debería crecer más lentamente que el ingreso Comunitario.

En 1987 surge un nuevo problema cuando los ministros de agricultura fracasan en sus negociaciones para congelar los precios agrícolas y para instrumentar las reformas políticas. Detrás de estos problemas se encontraba el hecho de que los precios de los productos seguían fijándose a través de presiones tanto económicas como políticas y los gobiernos trataban de enfrentar la austeridad reduciendo los gastos pero tratando de asegurar el mejor trato para los intereses de sus agricultores.

Los problemas de la PAC se complicaron más con la entrada de España y Portugal. Introdujeron dos sistemas agrícolas más deficientes tecnológicamente que los del resto de los miembros; su agricultura requiere de mayor mano de obra; y tiene menor rendimiento. Los productos mediterráneos se han incrementado, mientras que el gasto de la PAC era dominado por el apoyo a los productores del norte de Europa. Por otra parte estos países gozan de ventajas climáticas ya que al tener sus productos (hortalizas y fresas) un par de meses antes que el resto de la Comunidad, rigen los precios de compra.

**1988.** En 1988 se tomaron medidas más radicales. Según una evaluación de la propia UE en 1988, "...los ajustes en los mismos principios generales aplicados en el pasado no se pueden encarar financieramente: El presupuesto no cuenta con los recursos necesarios para otorgar apoyo a los productos mediterráneos de manera similar al que se le da a los productos del norte. Sin una reforma, la PAC, que en el pasado fue considerada el instrumento principal para la integración económica, se convertiría en una carga y una amenaza en contra de la unidad europea. La dirección de esta reforma deberá ser `de acuerdo con las condiciones de mercado prevalecientes en cada sector... (para que) la intervención presupuestal pueda ser costo-efectiva' (Boletín CE, Suplemento 4/81)."<sup>26</sup>

Debido a las situaciones arriba explicadas, la política agrícola común debía sufrir modificaciones. "Sus objetivos deben mantenerse y los principios (unidad de mercados, preferencia comunitaria y solidaridad financiera) deben seguir siendo los pilares. La explotación familiar debe continuar siendo el modelo de la agricultura europea." De acuerdo con estos lineamientos, la Comisión sugirió reorientar la PAC en función de los siguientes ejes prioritarios:

---

<sup>26</sup>. Hilaris, T.; EUROPEAN COMMUNITY ECONOMICS: A MODERN INTRODUCTION. Agriculture; New York: Harvester - Wheatsheaf, 1988. Página 144.

"- modificar progresivamente la producción en los sectores excedentarios y moderar la carga que se deriva para el contribuyente;

- promover la diversificación y la mejora cualitativa de la producción en función del mercado interior y exterior y de los deseos de los usuarios;

- tomar en consideración de una manera más eficaz y sistemática los problemas de la rentabilidad de las pequeñas explotaciones familiares;

- apoyar la actividad agrícola en las zonas donde se revele indispensable para el fomento de los recursos, el mantenimiento de los equilibrios sociales y la protección del medio ambiente y del paisaje;

- promover una sensibilización creciente de los agricultores respecto a los problemas del medio ambiente;

- contribuir al desarrollo, en el territorio comunitario, de las industrias que se dedican a la transformación de los productos agrícolas y de esta manera hacer participar a la agricultura en las grandes mutaciones tecnológicas de nuestro tiempo."<sup>27</sup>

La Comisión rechazó la generalización de cuotas o la baja drástica de los precios agrícolas debido a las presiones políticas internas de que es sujeta. Propuso utilizar instrumentos cuya eficacia dependería de la coherencia, continuidad y selectividad más que la intensidad. Los instrumentos más destacados son:

- una política de precios restrictiva;

- una extensión de la corresponsabilidad;

---

<sup>27</sup>. LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUN Y SU REFORMA; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; Luxemburgo, 1987. Página 80.

- una flexibilidad de la intervención que debe recuperar su papel de red de seguridad y dejar de ser una forma permanente de comercialización de productos excedentarios;
- un fortalecimiento de los criterios de calidad.

El Consejo de Ministros acordó limitar los gastos de la PAC. Se estableció que el crecimiento del gasto agrario debía mantenerse por debajo del nivel de crecimiento del PIB de la UE. De esta manera, se decidió que se otorgaría sólo el 74% del crecimiento del PIB. Además, se resolvió introducir límites de garantía a los principales productos menos la leche y el azúcar que ya operaban bajo sistemas de cuotas de producción. El resto de los productos se ajustarían a un mecanismo similar. En caso de que la producción excediera un determinado nivel (cantidad máxima garantizada) las ayudas a los agricultores se reducirían, afectando toda la producción y no sólo los excedentes.

Por ejemplo, la cantidad máxima garantizada para los cereales fue de 160 millones de toneladas al año. Si la producción excedía esta cantidad, los agricultores recibirían una reducción del 3% en el precio del próximo año; y si el siguiente año ocurría lo mismo, el precio se volvía a reducir en un 3%.

Estas medidas tuvieron un éxito parcial. En esta ocasión las causas de su éxito limitado fueron básicamente externas. Por diversas razones, el valor del dólar cayó frente a las monedas europeas originando altos costos en los subsidios de exportación. Además, dadas las dificultades internas en la URSS y algunos países del medio oriente como Irak, la UE perdió mercados importantes. Para 1991 la reforma de 1988 resultó insuficiente.

A pesar de los esfuerzos para reducir los costos, las cantidades destinadas a la agricultura pasaron de 26,000 millones de ecus en 1988 a 36,000 millones en 1992.

Sin embargo, la proporción del presupuesto destinada a la PAC, disminuyó en términos relativos, del 63% en 1988 al 58% en 1992.

Por otra parte, desde 1985 hasta 1992, los precios pagados a los agricultores permanecieron prácticamente invariables. A pesar de establecer límites al pago de precios de garantía, el presupuesto para la PAC seguía aumentando y los precios de productos agropecuarios al consumidor, se elevaron en 30.4% entre 1985 y 1991.

Antes de la reforma, más del 80% del gasto de la U.E. , le llegaba a sólo el 20% de los agricultores europeos. El diagnóstico empeora si observamos que ese 20% eran los agricultores más grandes y eficientes, mientras que a los pequeños agricultores no les llegaban los subsidios. En esta situación, la migración rural-urbana empezó a incrementarse.

Esta era la situación al interior de la U.E., pero las presiones provenían también del exterior. En el marco del GATT se discutían los subsidios a la exportación y los apoyos internos.

Para 1991 la situación llegó a su punto más crítico, y en la primavera se dieron a conocer propuestas sustanciales para reformar la PAC. En esencia, la innovación consiste en la sustitución de la ayuda de precios a los agricultores por un sistema de ayudas directas a la renta. Los precios de cereales y carne sufrieron una reducción considerable, y parte de las tierras utilizadas para producir estos bienes, se dedica ahora a otras actividades. La ayuda directa a los agricultores busca compensar la diferencia entre los precios artificialmente altos que existían anteriormente y los precios más apegados a los mercados internacionales, que tienen actualmente.

Las nuevas disposiciones contemplan también medidas destinadas a frenar el flujo de agricultores que se empezaba a migrar a las ciudades.

La Reforma de 1992. La Reforma de 1991 a la PAC reconoce que la estrategia más adecuada para el largo plazo es que los productos europeos tengan precios más competitivos. Después de largos debates, en junio de 1992 el Consejo de Ministros adoptó formalmente el paquete de reformas más radical en la vida de 30 años de la PAC. Los objetivos centrales de la reforma son:

- 1) Mantener a la UE como principal productor y exportador de productos agropecuarios, aumentando la competitividad de sus productores en los mercados interno y de exportación.
- 2) Ajustar la producción a la demanda del mercado.
- 3) Dirigir los apoyos a los agricultores más necesitados.
- 4) Proporcionar incentivos a los agricultores para que permanezcan en las tierras.
- 5) Proteger el medio ambiente.

Los principales elementos del paquete de medidas son la reducción de precios de los principales productos y la política de retirar tierras de producción. Ahora, los apoyos se enfocan a compensar la pérdida en ingresos que sufren los agricultores debido a las medidas de reforma.

Las medidas se centran principalmente en cereales, oleaginosas y carne de vacuno. Los precios de los cereales se reducirán en un 20 % a lo largo de tres años a partir del ciclo 1993-1994. Se espera que esta reducción los acercará a los actuales precios del mercado mundial. Por otra parte, con el fin de mantener el principio de preferencia comunitaria, se aplicará un precio mínimo a los productos de importación. El diferencial seguirá siendo de alrededor de 40%. Además, cada año se retirará una cantidad de

tierra cultivable de la producción de cereales. La proporción en el primer año será del 15%, pero esta medida no se aplicará a los productores más pequeños<sup>28</sup> de la UE.

Los productores de cereales obtendrán un pago directo a manera de compensación por la pérdida de ingresos resultante de las reducciones de precios, pero la condición es reducir en 15% la tierra destinada a la producción de cereales y oleaginosas. Los pagos se calculan con base en el promedio de cosecha de cada región. Los pequeños agricultores reciben el pago directo sin necesidad de hacer a un lado "set aside" tierras cultivables.

Por otra parte, los precios de la carne de vacuno se reducirán en un 15%, también a lo largo de tres años. La compensación para la carne de vacuno se realizará en dos formas: a) Los ganaderos que críen ganado en pastizales obtendrán primas adicionales por cabeza a fin de estimular este tipo de ganadería extensiva en detrimento de la ganadería industrial intensiva. No habrá primas para los ganaderos que críen ganado en establos. Si bien es cierto que la reducción en los precios de la carne afectará a todos por igual, los ganaderos de establo podrán compensar su pérdida al obtener el cereal forrajero más barato.

El cambio de los mecanismos de mercado para cada tipo de producto va asociado a una serie de medidas complementarias dirigidas a desarrollar una agricultura ecológica (con menos plaguicidas y fertilizantes), financiar programas de reforestación y garantizar la gestión de la tierra retirada de la producción. Además la UE cofinanciará un plan de jubilación anticipada para agricultores de 55 años o más que dejen su lugar a los jóvenes.

---

<sup>28</sup> Se define como exento de esta medida a los productores que poseen 20 hectáreas por debajo de la media comunitaria

A pesar el giro sugerido, los tres principios básicos permanecieron: mercado único, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. Aún con los precios más bajos se mantiene el mercado único de productos agropecuarios y la aplicación de los mismos precios a lo largo del territorio comunitario. Al igual que los apoyos a precios, el costo de los pagos directos provendrá del presupuesto de la UE, sin violar la solidaridad financiera. Adicionalmente, los agricultores cuentan con garantías frente al riesgo de una futura disminución en los niveles de compensación.

### **3.7 Impacto de la reforma de la PAC**

En los primeros años de su instrumentación, el costo de la PAC se ha limitado. Se calcula que sin la reforma, la PAC hubiera costado 42,000 millones de ECUS en 1997 y con la reforma costará 39,200 millones.

La mayor parte de esta suma se destinará a los pagos directos y una parte mucho menor costeará el almacenamiento de excedentes y los subsidios a la exportación. Al reducirse los precios en el tiempo, se espera que los agricultores europeos entren de lleno a la competencia internacional.

La reforma cambiará el mecanismo de los sistemas de ayuda. por primera vez se establecieron distintos niveles de compensación para las distintas regiones de la UE, según las estadísticas de las cosechas y la producción. El precio y la cantidad producida no son las únicas variables que determinan la compensación. En el caso de los cereales, el pago directo dependerá de la superficie cultivada y su localización (de acuerdo a su localización se conocen los rendimientos promedio y se asignan compensaciones). En el caso de los ganaderos, su pago dependerá del tamaño de rebaños y los métodos de producción.

El régimen actual no incorpora incentivos a producir más. Anteriormente, cuando se congelaban los precios, la única forma de incrementar los ingresos de los agricultores era producir más. Ahora, el agricultor recibe la totalidad del pago directo sin necesidad de producir más. Además, este sistema no hace a los agricultores depender de la ayuda pública ya que la mayor parte de sus ingresos proviene de sus cultivos, y la ayuda gubernamental es sólo un complemento.

Se espera que la reforma de la PAC conduzcan a una estabilización de la producción a un nivel más acorde con el consumo comunitario. Reducirán el futuro crecimiento de la producción sin disminuir sustancialmente los niveles actuales de producción. En el futuro, la única razón para aumentar la producción serán las nuevas oportunidades comerciales. Estos mercados se abastecerán de exportaciones competitivas y no subsidiadas.

Se espera que la reforma de la PAC impacte favorablemente a los consumidores. En condiciones normales, es de esperar que al reducirse los precios "piso", disminuyan también los precios al consumidor. Algunos especialistas calculan que los consumidores podrían ahorrar hasta 12,000 millones de ecus al año por este concepto. Aunque el consumidor saldrá ganando, si tomamos en cuenta que parte del costo que ellos pagan cubre la transformación y distribución, podemos concluir que el consumidor no se verá beneficiado de manera proporcional a la reducción de los precios. De cualquier forma, es un hecho que en los próximos años los precios de los productos agropecuarios se incrementarán más lentamente que el índice de precios al consumidor que contempla todo tipo de productos.

Adicionalmente, la reforma incorpora incentivos para que los productores cosechen productos de calidad. Se estableció el derecho de cobrar un sobre-precio para productos que certifiquen que hayan sido cultivados con métodos de producción

orgánicos. Estas medidas van acompañadas de parámetros redefinidos de normatividad sanitaria y normalización.

Las reformas arriba descritas integrarán gradualmente a la UE dentro del comercio internacional de productos agropecuarios.

En lo que respecta a la ecología, la reforma contempla igualdad de trato para aquel agricultor que utilice sus tierras para fines de reforestación, la creación de parques naturales y el mantenimiento de tierras de barbecho.

Dentro de las medidas de reforma, se debe hacer mención también al programa Leader, que es un plan de jubilación anticipada que permitirá a los agricultores de mayor edad permanecer en las zonas rurales, al tiempo que permiten a los jóvenes tomar su lugar, sin tener que dividir sus tierras, manteniéndolas de un tamaño ideal para poder invertir y depreciar cualquier inversión en tecnología.

### **3.8 EL SECTOR AGROPECUARIO EN LA RONDA URUGUAY DEL GATT**

En los primeros años de la década de los noventa el riesgo de una guerra comercial entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea se incrementó dramáticamente a causa de los apoyos internos que ambas partes otorgan a sus productores. Como se ha explicado anteriormente, coincidían presiones internas a la Comunidad para reformar la PAC con las presiones ejercidas por el GATT para llegar a acuerdos de reducción de subsidios a la exportación y apoyos internos. En 1991, con el propósito de evitar el estallamiento de la guerra comercial, se reunieron en Washington funcionarios de ambas partes para firmar el Acuerdo de Blair House en el que se comprometían a estudiar al interior de sus países la posibilidad de reducir dichos subsidios. Aunque los acuerdos firmados en GATT se quedaron cortos respecto a lo que se había platicado en la casa Blair, se considera que la finalización de la Ronda Uruguay, con acuerdos de reducción es un buen comienzo. A continuación se describen los acuerdos a los que se llegó en el GATT, y se hace referencia explícita de los acuerdos logrados por México. Aunque en este trabajo no nos hemos referido en concreto al caso de nuestro país, consideramos importante mencionar el impacto de los acuerdos en GATT para así dimensionarlos de una mejor manera.

La reforma de la PAC de 1992 contribuyó en gran medida a que finalmente se lograra llegar a un acuerdo en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

La Unión Europea acordó, en la Ronda Uruguay, reducir en 36% los impuestos a la importación de productos agropecuarios. Además, tendrá que convertir las barreras no arancelarias en aranceles equivalentes que se irán reduciendo en el tiempo. En lo que respecta a los apoyos internos, en seis años la UE los reducirá en 20 por ciento. Por último, los subsidios a la exportación tendrán que disminuir en 36% en seis años y el volumen de los productos subsidiados se reducirá en 21 por ciento.

Estas medidas permitirán a la UE insertarse activa y positivamente en el comercio mundial agropecuario aportando su eficiencia y productividad sin dañar a otros países.

Sobre todo, constituyen reglas transparentes para el comercio mundial, que incrementan la certidumbre para quienes no cuentan con recursos suficientes para participar en la carrera de subsidios, pero tienen potencial exportador en este tipo de productos.

Así, el 15 de diciembre de 1994 el Comité de Negociaciones Comerciales del GATT, con la asistencia de todas las partes contratantes, aprobó el Acta Final de la Ronda Uruguay. Con esto se dio fin a un período de 3 años en los cuales las negociaciones de la Ronda se había detenido debido a que los principales productores y exportadores mundiales de productos agropecuarios no habían logrado un acuerdo. A pesar de que el resultado final del acuerdo quedó muy lejos de lo propuesto en el Acuerdo de Blair House que evitó que estallara una guerra comercial entre la UE y los Estados Unidos, se considera un éxito el simple hecho de que las partes hayan acordado reducir sus apoyos internos y subsidios a la exportación estableciendo tiempos límite.

Como consecuencia de este acuerdo, según el GATT el comercio mundial de mercancías crecerá 12.4 por ciento más en el período 1985-2005 como resultado de los acuerdos alcanzados en la Ronda, generando un incremento anual en el PIB mundial de 230,000 millones de dólares. México está en posición de incrementar su participación en el comercio mundial en virtud de sus ventajas comparativas.

En el aspecto agrícola, México resulta muy beneficiado de las reducciones acordadas y no se compromete a recortes adicionales a los que ya había llevado a cabo como resultado de la política de apertura comercial y de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. A continuación se describen los acuerdos alcanzados en cada área y el impacto en México de estos acuerdos.

#### **a) Acceso a los Mercados: Aranceles**

Todas las Partes contratantes deberán reducir los aranceles 15 por ciento como mínimo por línea arancelaria (10 por ciento los países en desarrollo "PED") en un lapso

de 6 años (10 años los PED); la reducción en promedio simple será de 36 por ciento (24 por ciento los PED).

Este aspecto de la negociación es sumamente favorable para México: Todas las exportaciones se beneficiarán de los recortes arancelarios contemplados; por lo que respecta a las importaciones, los recortes arancelarios no tienen ningún impacto, ya que se harán en base a los niveles consolidados y no en base a los niveles arancelarios aplicados. Esta situación de ventaja de México es el reflejo de la liberalización unilateral que se llevó a cabo después de la Adhesión al GATT en 1986. En general los aranceles consolidados en el sector agropecuario son de 50 por ciento; mientras que los aplicados fluctúan entre 10 y 20 por ciento. Los regímenes de acceso preferencial (SGP's) no son materia de negociación en Ronda Uruguay.

En el área de acceso a mercados, se realizaron negociaciones bilaterales entre las partes interesadas (por ejemplo, EE.UU.-C.E.- Canadá; México- Japón; EE.UU.- Chile; etc..) para pactar reducciones arancelarias mayores a las establecidas como regla general, en productos de interés para dichas partes.

Cerca del 80 por ciento del comercio agropecuario de México se concentra con EE.UU. y Canadá, países con los que está suscrito el TLC; los tres países firmantes del TLC no se pidieron mutuamente concesiones adicionales a las ya pactadas en el propio TLC.

México negoció bilateralmente con Suiza, Australia, la UE, Japón, y los países nórdicos, principalmente. Adicionalmente, junto con el bloque de países en desarrollo, logró que los aranceles para prácticamente todos los productos tropicales se redujeran drásticamente ó bien se eliminaran

de 6 años (10 años los PED); la reducción en promedio simple será de 36 por ciento (24 por ciento los PED).

Este aspecto de la negociación es sumamente favorable para México: Todas las exportaciones se beneficiarán de los recortes arancelarios contemplados; por lo que respecta a las importaciones, los recortes arancelarios no tienen ningún impacto, ya que se harán en base a los niveles consolidados y no en base a los niveles arancelarios aplicados. Esta situación de ventaja de México es el reflejo de la liberalización unilateral que se llevó a cabo después de la Adhesión al GATT en 1986. En general los aranceles consolidados en el sector agropecuario son de 50 por ciento; mientras que los aplicados fluctúan entre 10 y 20 por ciento. Los regímenes de acceso preferencial (SGP's) no son materia de negociación en Ronda Uruguay.

En el área de acceso a mercados, se realizaron negociaciones bilaterales entre las partes interesadas (por ejemplo, EE.UU.-C.E.- Canadá; México- Japón; EE.UU.- Chile; etc..) para pactar reducciones arancelarias mayores a la establecidas como regla general, en productos de interés para dichas partes.

Cerca del 80 por ciento del comercio agropecuario de México se concentra con EE.UU. y Canadá, países con los que está suscrito el TLC; los tres países firmantes del TLC no se pidieron mutuamente concesiones adicionales a las ya pactadas en el propio TLC.

México negoció bilateralmente con Suiza, Australia, la UE, Japón, y los países nórdicos, principalmente. Adicionalmente, junto con el bloque de países en desarrollo, logró que los aranceles para prácticamente todos los productos tropicales se redujeran drásticamente ó bien se eliminaran

### Evaluación de la Oferta de la UE a México

Media arancelaria NMF:	17.18%
Media arancelaria oferta:	11.19%
Reducción:	31.37%
Arancel ponderado NMF:	17.24%
Arancel ponderado oferta:	11.06%
Reducción:	35.84%

Fuente: Representación de la SECOFI ante el GATT, 1994

### Reducciones Arancelarias Mayores al Compromiso Mínimo en el Mercado de la UE para Productos Agropecuarios Seleccionados

Producto	Arancel Actual (NMF)	Tasa de reducción en 6 años
Miel natural	27.0	36.0
Café sin tostar	5.0	100.0
Tabaco derivado	23.0	20.0
Aguacate (junio-noviembre)	8.0	36.2
Aceite de cártamo	10.0	36.0
Guayabas	6.0	100.0
Mangos	6.0	100.0
Brócoli congelado	18.0	20.0
Carne de caballo	8.0	36.25
Rosas	17.0	50.0
Gladiolas	17.0	50.0
Claveles	17.0	50.0
Jugo de naranja congelado	19.0	20.0
Piña	9.0	36.0
Papaya	6.0	100.0
Aplo	16.0	20.0
Champiñones	18.0	20.0

Fuente: Representación de la SECOFI ante el GATT, 1994

#### **b) Barreras no arancelarias**

El segundo compromiso es el de tarificar todas las barreras no arancelarias. Los aranceles equivalentes que resulten de la arancelización deberán reflejar los diferenciales de precios en 1986-88. Las cuotas serán el resultado de: a) el promedio de importaciones 86-88; o b) el 3% del consumo en caso de no existir importaciones registradas.

Durante las negociaciones hubo un reducido bloque de países opuestos a la tarificación universal (es decir, de todos los productos). Entre ellos, figuran Japón, Canadá, Corea y México. Al final de la Ronda, estos países obtuvieron flexibilidad en las modalidades para realizar la tarificación. Japón y Corea mantendrán sus permisos de importación para el arroz durante 6 años y 10 años respectivamente, pero otorgaron cuotas de acceso desde el inicio de la transición por más de 3 por ciento del consumo.

La flexibilidad obtenida por México se refleja en:

a) Se aceptó la metodología de precios de indiferencia para el cálculo de los equivalentes arancelarios.

b) Se aceptó que las cuotas del TLC se contabilizaran como parte de los compromisos de México en Ronda Uruguay.

c) Se negociaron cuotas de acceso mínimas ó nulas para la mayor parte de los productos.

#### **Cuotas de Acceso al Mercado Mexicano**

Basadas en promedios 1986-88 con el resto del mundo. En azúcar, la cuota que hubiera correspondido otorgar, de acuerdo con el texto agrícola, asciende a 110 mil toneladas; México ofreció otorgar esta cuota únicamente a través de productos que contienen azúcar, con un arancel dentro de cuota de 50 por ciento, sin que ningún país

presentara objeciones. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de una reclamación durante el periodo de revisión que concluye hasta el mes de abril.

### Cuotas de Acceso, TLC y GATT

(Toneladas)

Producto	EE.UU. TLC	Canadá TLC	NMF
Avícolas	95,000	Ex	1,000
Grasas animales	35,000	1,000	2,111
Leche en polvo	40,000	Ex	80,000
Huevo	6,500	Ex	
Papa	15,000	4,000	1,000
Cebada	120,000	30,000	1,000
Malz	2,500,000	1,000	10,000*
Frijol	50,000	1,5000	5,000

\* A partir del 5 año. Fuente: Representación de la SECOFI ante el GATT, 1994

### Aranceles Equivalentes en GATT y TLC

Los aranceles en GATT serán los mismos que en el TLC con algunas excepciones que se observan en el siguiente cuadro:

### Aranceles Equivalentes

Producto	TLC	GATT
Avícola	260%	260%
Pavo	133%	133%
Grasas animales	282%	282%
Leche en polvo	139%	139%
Quesos frescos	40%	139%

Papa	272%	272%
Frijol	139%	139%
Uva	20%	50%
Café	20%	80%
Trigo	15%	74%
Cebada	182%	182%
Malta	175%	175%
Malz	216%	215%
Cigarrillos	50%	75%

Fuente: Representación de la SECOFI ante el GATT, 1994

### **c) Salvaguarda especial**

A pesar de que el acuerdo en GATT busca promover la liberalización del comercio, no se perdió de vista que en un periodo de transición es necesario cierto grado de protección para los países que se encuentran en proceso de mejorar su eficiencia. Las partes acordaron que para los productos que se tarifican, se podrá establecer una salvaguarda especial que consiste en regresar el arancel al nivel inicial del arancel equivalente para el producto en cuestión, cuando las importaciones rebasen el nivel de activación de la salvaguarda. El nivel de activación será el más elevado de los siguientes niveles: a) el 25% de volumen promedio de importación correspondientes a los últimos tres años o; b) el 125% de la importaciones correspondientes a una cuota de acceso mínimo.

### **d) Subsidio Internos**

El aspecto más sobresaliente de Ronda Uruguay es que por primera vez se establecen disciplinas y reglas para el uso de subsidios internos a productos agrícolas.

Los subsidios internos se clasifican en:

a) Categoría verde, que engloba políticas de apoyo que no son distorsionantes para la producción y el comercio.

b) Categoría ámbar, que engloba políticas de apoyo que tienen un efecto distorsionantes para la producción y el comercio.

Los subsidios en categoría verde no están sujetos a compromisos de reducción de ninguna índole. Además, los productos que se benefician de estos programas no será objeto de la imposición de impuestos compensatorios en mercados de exportación.

**Categoría Verde**

- Servicios generales.
- Inventarios públicos con fines de seguridad alimentaria.
- Ayuda alimentaria interna.
- Pagos directos a los productores.
- Ayuda a los ingresos desconectada.
- Participación financiera del gobierno en los programas de garantía de los ingresos y de seguridad de los ingresos.
- Pagos en concepto de socorro en casos de catástrofe natural.
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de detracción de recursos.
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión.
- Pagos en el marco de programas ambientales.
- Pagos en el marco de existencia regional.

Fuente: Representación de la SECOFI ante el GATT, 1994

Este acuerdo no afecta en nada las políticas instrumentadas por México a finales del sexenio pasado. PROCAMPO, por ejemplo, pertenece a la categoría verde, afirmación que se fundamenta en lo siguiente:

a) De acuerdo con el Acta Final "las políticas de ayuda interna que se pretenda queden excluidas del compromiso de reducción cumplirán el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión de la producción ni del comercio o a lo sumo, tenerlos en grado mínimo. Todas las políticas que se pretenda queden excluidas se ajustarán a los siguientes criterios básicos:

i) La ayuda en cuestión se prestará por medio de un programa gubernamental financiado con cargo a los fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no impliquen transferencias de los consumidores; y

ii) La ayuda en cuestión no tendrá el efecto de prestar apoyo a los precios de mercado de los productores; y se ajustarán además a los criterios y condiciones para ciertas políticas específicas."

b) Una de dichas políticas es la "ayuda a los ingresos desconectada". Para que una política quede englobada en esta categoría, debe satisfacer los siguientes requisitos:

i) La posibilidad de percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos, como los Ingresos, la condición de productor o de propietario de la tierra, la utilización de los factores o el nivel de la producción en un período de base definido y establecido.

ii) La cuantía de esos pagos en cualquier año dado estará relacionado con, ni se basará en, el tipo o el volumen de la producción realizada por el productor en cualquier año posterior al período base, excepto si se trata de reducir esa producción.

iii) La cuantía de esos pagos en cualquier año dado estará relacionado con, ni se basará en, los precios nacionales o internacionales que se apliquen a cualquier producción iniciada en cualquier año posterior al período de base.

iv) El importe de esos pagos en cualquier año no se relacionará, ni basará, en los factores de producción empleados en cualquier año posterior al período de base.

v) No se exigirá ninguna producción para recibir esos pagos.

Los subsidios en categoría ámbar comprende: apoyo vía precio, pagos directos vinculados al nivel de producción o productividad, subsidios al crédito, subsidios a los insumos , entre otros.

Todos los programas de subsidios que sean distorsionantes, es decir ámbares, se reducirán en 20 por ciento en 6 años. Los países en desarrollo, como México reducirán sus subsidios en 13 por ciento en 10 años.

#### Compromisos de México en subsidios ambaros

Producto	AMS Base 1986-88	AMS c/reducción (-13.33%)
<i>Agrícolas</i>		
Malz blanco.	8,807,310.3	7,633,295.8
Malz amarillo	972,595.3	842,948.3
Arroz	498,592.3	432,129.9
Frijol	1,934,842.5	1,676,928.0
Sorgo	2,402,049.5	2,081,856.3
Soya	1,228,335.2	1,064,598.1
Trigo	1,501,428.2	1,301,287.8
Cebada	172,932.2	149,880.3
<i>Total agrícolas por producto</i>	17,518,085.4	15,182,924.6
<i>MGA no específica por producto</i>	11,253,130.7	9,753,358.5
<b>Total MGA productos agrícolas</b>	28,771,216.1	24,936,283.1

<i>Pecuarios</i>		
Leche en polvo descremada	80,796.5	79,026.4
Leche fluida	55,130.8	55,130.8
Porcino en pie	5,533.4	5,533.4
Pollo en pie	7,876.2	7,876.2
Huevo	1,867.9	1,867.9
Bovino en pie	84,478.1	84,478.1
<b>Total pecuarios</b>	<b>235,683.1</b>	<b>224,912.9</b>
<b>MGA TOTAL'</b>	<b>29,006,899.2</b>	<b>25,161,196.7</b>

Fuente: Representación de la SECOFI ante el GATT, 1994

El compromiso de reducción se establece en base de un monto global de apoyos fiscales que puede ser canalizado por cada país a su sector agropecuario. Este monto se determinó en base a lo que subsidió cada país en el período base (1986-1988). El margen de subsidios ámbares con que cuenta México asciende a 28.7 billones de pesos (en términos reales correspondientes a 1991), el cual es muy superior al nivel de subsidios que existe en la actualidad.

#### **e) Subsidios a la exportación.**

La Ronda Uruguay estableció compromisos de reducción en: a) Subsidios directos a la exportación; b) venta de inventarios; c) subsidios para reducir los costos de comercialización de las exportaciones; d) los costos de transporte y fletes internos de productos para exportación ; y e) los subsidios a productos agrícolas que se incorporen en productos exportados.

Los subsidios a la exportación se reducirán 36 por ciento en términos de los desembolsos presupuestales en 6 años (24% en 10 años para los PED) y 21 por ciento

en términos de los volúmenes subsidiados en 6 años también (2/3 de 21% en 10 años para los PED). Como resultado de las modificaciones al Acuerdo de Blair House, el período base para el cálculo de los subsidios a la exportación será 1991-92, en lugar del 1986-90 que había sido propuesto originariamente.

#### Comparación entre el Acuerdo de Blair House de 1992 y el Acta Final

Tema	Blair house Nov. 1992	Acta final
II. Subsidios a la exportación		
a) Período base:	1986-1990	1991-1992  Esto eleva el margen en toneladas para el trigo (tanto de la CE como de E.E.U.U.). Sin embargo, al final del período (6 años) las cantidades siguen siendo iguales que en Blair House original.
b) Tasa de reducción:	36% en valor; 21% en volumen.  Reducciones anuales iguales.	Se mantiene  Los ritmos de reducción los determina cada país, pero al final tiene que cumplir con los porcentajes de reducción comprometidos.
c) Período de implementación	6 años; (10 años para países en desarrollo)	Se mantiene

Fuente: Elaboración propia.

Los márgenes de subsidios a las exportaciones se aplican por producto (y no en forma global, como sucede con los subsidios internos). Es decir, el subsidio en cualquier producto específico se reducirá gradualmente en 6 años.

Los acuerdos en subsidios a la exportación son muy favorables para el sector agropecuario, ya que las prácticas de comercio desleal quedan claramente tipificadas e irán reduciéndose gradualmente. Ello hace prever que los precios internacionales de ciertos productos tenderán a subir en beneficio del sector productivo.

México no exportó bajo esquemas de subsidio en el período base, por lo cual no le correspondían márgenes para utilizar este tipo de políticas, de acuerdo con las disposiciones del texto agrícola. Sin embargo, por problemas de transición, se solicitaron márgenes para maíz, frijol, trigo, sorgo y azúcar. Algunos países aceptaron expresamente esta posición de México; y ninguno ha objetado hasta el momento la inclusión de estos márgenes en las listas nacionales de México.

#### **f) Cláusula de Paz**

La cláusula de paz establece que las Partes no podrán solicitar a otras Partes que eliminen sus programas de subsidios internos o subsidios a la exportación, siempre y cuando dichos programas sean consistentes con los compromisos en la materia de cada país.

Las Partes mantienen sus derechos a imponer impuestos compensatorios cuando otra Parte utilice subsidios que causen daño en el mercado de la Parte que importe el producto subsidiado. Como acuerdo de tipo político, se pide que las Partes tengan una conducta de "devida moderación", antes de imponer medidas compensatorias. La cláusula de paz tendrá un período de vigencia de 9 años.

#### **g) Organización Mundial de Comercio**

Se crea la Organización Mundial de Comercio, en sustitución del GATT, organismo que se encargará de administrar los acuerdos logrados en la Ronda y resolver disputas comerciales entre las Partes. La gran diferencia entre la OMC y el GATT es que el actual organismo tiene poder coercitivo sobre los países miembros. Es una organización que se acerca más al supranacionalismo, como entidad por encima de los gobiernos nacionales. Bajo la OMC, por ejemplo, las resoluciones dictadas por un panel de controversias dejarán el carácter de recomendación y serán disposiciones que deberán ser cumplidas lo antes posible. Evidentemente, no hay forma de hacer cumplir una disposición por la fuerza, pero la imagen y prestigio internacionales del país violatorio de las reglas comerciales, se verá afectado.

## CONCLUSIONES

La PAC ha jugado un papel fundamental en el proceso de integración económica y política de la Unión Europea. Para todos aquellos involucrados en la vida diaria de la PAC y los mercados que afecta, su existencia primaria es concebida como un organismo político. Al momento de creación de la PAC, quienes soñaban con una Europa Federal la veían como una parte vital del aparato político, apoyando y promoviendo la integración de la región. Sin embargo, antes de la reforma de 1992, la situación había cambiado y su estructura y funcionamiento habían hecho de la PAC un obstáculo para la integración económica y política de la UE. Los costos de la PAC han cuestionado sus resultados al crear dificultades en los ámbitos político, social y comercial. Con la reforma de 1992 conjuntamente con los acuerdos alcanzados en GATT, la Unión Europea pretende que con el tiempo vuelva la PAC a ser un motor dentro de los esfuerzos integracionistas. A pesar de estos deseos optimistas, una de las conclusiones que recogemos del presente trabajo es que las dificultades que actualmente se viven a causa de esta política, no se revertirán con la reforma. Aunque todavía es pronto para conocer el impacto de la reforma en la agricultura europea, consideramos que los problemas subsistirán. Argumentos en favor de esta aseveración los encontramos al observar que el presupuesto de la Unión, sigue siendo en un 60 por ciento para agricultura. Además, estos apoyos no tienen expectativa de disminuir ya que al otorgarlos, se han creado resistencias políticas que difícilmente se vencerán.

El estudio de la Política Agrícola de la Unión Europea nos ha permitido conocer con detalle su funcionamiento que, similar a las instrumentadas por muchos países desarrollados, busca garantizar precios estables a sus agricultores a través de ofrecer subsidios a la producción y exportación de este tipo de bienes, al tiempo que crea barreras a la libre entrada de estos productos al mercado europeo.

Gran parte del presente estudio analiza las causas que obligaron a que la PAC fuera reformada. El debate en torno a la PAC, aún después de su reforma sigue siendo interesante y delicado. Aún cuando existen logros evidentes, cabe preguntar: ¿el gran apoyo que se le otorga a la PAC, no obstaculiza el desarrollo de otras políticas comunes? Puede haber respuestas contradictorias. El hecho es que la PAC es hasta ahora la única política sectorial verdaderamente integrada en la UE. Es una política en la cual los estados miembros han depositado su confianza, transfiriéndole incluso una gran parte de sus competencias nacionales.

El lugar prioritario de la PAC dentro de la UE se explica por varias razones: Una es la convicción europea por tener la autosuficiencia de la región en materia alimentaria. En segundo lugar se encuentra el hecho de que existe un retraso para poner en práctica otras políticas comunes que cuenten con solidaridad financiera, o para reforzar otras políticas comunes en distintos sectores. Ante la carencia de otras políticas como la agrícola, ésta cubre tanto sectores directamente ligados con esta actividad, como otros que no necesariamente son agrícolas. Entre los apoyos a actividades relacionadas con la agricultura, se encuentran la financiación a la industria agroalimentaria y a la comercialización de sus productos. Entre la ayuda de la PAC a otros sectores se encuentran por ejemplo, el apoyo para la construcción de carreteras, electrificación, etc., o los gastos necesarios para mantener una población suficientemente numerosa en ciertas regiones, lo cual es vital para conservar la estructura social de la UE.

La Política Agrícola Común ha tenido resultados combinados:

- 1) La producción agrícola está garantizada pero esto ha llevado a la presencia de grandes excedentes que aunque después de la reforma se han reducido, siguen costando mucho a los contribuyentes europeos.

2) Los agricultores que siguen trabajando la tierra han visto sus ingresos y nivel de vida incrementados, pero a costo del consumidor europeo quien debe pagar precios artificialmente altos.

3) Una fuerte política exportadora se encuentra funcionando pero con antagonismos políticos severos.

4) La UE ha conservado la granja familiar pero a costa de altas sangrías financieras que afectan a todos los sectores y a todas las demás políticas comunitarias. Además, la PAC-FEOGA abarcan aproximadamente el 60% del presupuesto total de la UE, lo cual ha limitado el desarrollo de otras políticas y creado conflictos de intereses entre los estados miembros.

La UE, a través de la PAC, ha tenido su mayor éxito al lograr la autosuficiencia alimentaria. Sin ésta no podría proteger a su mercado interno, y no hubiera alcanzado el grado de desarrollo e independencia de que goza. La evolución de la autosuficiencia alimentaria se le atribuye al espectacular aumento de la producción agrícola europea, que a su vez ha sido el resultado del aumento de la productividad y de los rendimientos, y al constante desarrollo de los intercambios agroalimentarios en el seno del mercado común agrícola. Con un índice de crecimiento del 1.5 al 2% anual, en volumen, la producción europea ha cubierto la mayor parte de los déficit agrícolas de la Comunidad. Sin embargo, el aumento en la producción de bienes agrícolas no es el resultado de un proceso más eficiente, sino la consecuencia natural de los altos subsidios a la producción y exportación de estos productos. En otras palabras, la UE no es una potencia agrícola sino una región que a través de subsidios financiados or otros sectores ha logrado incrementar su producción. Lógicamente esto repercute en el presupuesto comunitario porque el FEOGA tiene que pagar a los productores precios artificialmente altos y en el caso de las exportaciones, tiene que cubrir la diferencia

entre el alto precio comunitario y el bajo precio (aún más bajo que los precios internacionales) al que se ofrecen los excedentes en los mercados mundiales.

Además del impacto de la PAC al interior de la UE, estudiamos la influencia que esta política ha tenido en el comercio mundial agropecuario y al interior de los países productores agrícolas. No se puede negar que la PAC ha obstaculizado la evolución del sector agrícola de los países en desarrollo. Estudios realizados por la propia UE, indican que en caso de desmantelarse la PAC, sólo los países exportadores netos de productos agrícolas se beneficiarían.

A pesar de que las publicaciones oficiales de la UE aseguran que el espíritu de la PAC no buscaba perjudicar a los países en desarrollo, su influencia es innegable. Una publicación de finales de los ochentas asegura que "el establecimiento de un mercado común agrícola y el fuerte crecimiento de los Intercambios Intracomunitarios a que ha dado lugar no ha impedido, sin embargo, que la Comunidad continúe estando abierta al mundo y participe en el desarrollo del comercio mundial. "A pesar del incremento de la producción agrícola y de las 'montañas' y 'lagos' de remanentes sin vender, la Comunidad continúa siendo el mayor importador mundial de productos agrícolas y alimenticios. El objetivo de la PAC no es desplazar del mercado mundial a los demás productores, sino permitir que los agricultores europeos participen, equitativamente, en el comercio mundial y en su desarrollo" Sin embargo, es evidente, y aquí lo hemos expuesto, que sí ha tenido efectos negativos sobre la estructura del comercio internacional de productos agrícolas, en detrimento de países en desarrollo sin posibilidad de apoyar a sus agricultores con los recursos que los desarrollados destinan para ello.

Los altos subsidios que otorgan los países desarrollados a sus agricultores, afectan tanto a los países en desarrollo exportadores de estos productos, como a aquellos países en desarrollo que los importan. A primera vista, parecería que los precios

internacionales deprimidos, benefician a los países en desarrollo importadores de productos agrícolas. Sin duda, esto es cierto en el corto plazo. Sin embargo, como consecuencia, estos países al existir precios bajos, dependen totalmente de los países que subsidian sus exportaciones. Esta situación reduce significativamente los incentivos de los países pobres a desarrollar su agricultura con lo que se amplía el rezago alimentario y se incrementa su vulnerabilidad por estar sujetos a cambios drásticos en los mercados internacionales.

Como ejemplo podemos referirnos al caso de México. Nuestro país ha sufrido el impacto negativo producido por las políticas internacionales de apoyo agrícola que como la PAC han afectado negativamente los precios de los productos agropecuarios en el mercado mundial. Desgraciadamente, esta situación afecta a gran parte de la población que en los próximos años tendrá que buscar otras opciones de empleo. Actualmente, el 25 por ciento de la población del país (22 millones aproximadamente) dependen de la agricultura para vivir. Sin embargo, este sector de la población aporta únicamente el 7 por ciento del PIB, lo que significa la existencia de enormes ineficiencias en la producción, comercialización y mecanismos de apoyos internos para estos productores. Sin duda, el reto más importante en los próximos años será crear fuentes de empleo alternativas a los agricultores en las zonas rurales para evitar la migración masiva hacia zonas urbanas en los próximos años. Las acciones emprendidas por la UE a través de su PAC son una buena experiencia internacional que nuestro país debería conocer a fondo para tratar de replicarla.

En resumen, los apoyos de precios al interior de la UE y los controles de comercio (impuestos a la importación y subsidios a la exportación) han ocasionado tres grandes implicaciones negativas: la reducción de importaciones europeas, la inestabilidad de precios en los mercados internacionales y la reducción de precios internacionales de productos agropecuarios. En lo que respecta a los apoyos internos de precios, el

efecto inmediato es la estabilidad interna que conduce a la especialización de agricultores y consecuentemente a la existencia de excedentes que son la principal razón de la depresión de precios y al mismo tiempo, el factor que ha ocasionado que la PAC sea reformada. Entre los efectos de esta política en los mercados internacionales destacan la reducción de ingresos, la falta de certidumbre, desincentivos a la inversión, y poca diversificación de los agricultores de los países en desarrollo.

Los precios mundiales de los productos agrícolas son bajos por varias razones. Entre otras porque la UE ya no es el gran comprador de estos productos como lo era anteriormente y además, porque participa en el mercado mundial, como vendedor de sus excedentes. No es fácil imaginarse lo que sería de los precios mundiales sin la PAC y políticas similares de otros países desarrollados. No obstante, es seguro que si la Comunidad hubiera seguido siendo un comprador importante de productos agrícolas, los precios del mercado mundial serían mucho más altos de lo que son ahora.

La Comisión de las Comunidades Europeas enfrenta el reto de la adaptación a las situaciones actuales. Por un lado debe reconocer el compromiso que tiene, como potencia económica de primer nivel, ante el nuevo orden económico internacional. Poco a poco parece reconocerse que no es posible ignorar al resto del mundo y cerrarse en su desarrollo, porque esto los llevaría al fracaso en el mediano plazo. Por otra parte tiene que responder al compromiso que desde su creación, la PAC ha tenido frente a los agricultores europeos. Estos, aunque disminuidos en número, han aumentado su poder político, ya que son capaces de decidir elecciones en muchos países de la Unión Europea. Aunque los ingresos reales de los agricultores no han tenido la evolución que éstos quisieran, se debe destacar que la PAC ha desempeñado durante los años agrícolas difíciles, un papel de "red de seguridad", garantizando a los productores precios mínimos fijos gracias al mecanismo de intervención y

protegiéndolos de las fluctuaciones de las cotizaciones mundiales por medio del sistema de impuestos reguladoras.

Básicamente, la PAC cuenta con un sólo instrumento, la política de sostenimiento de precios, con el cual trata de alcanzar tres objetivos simultáneamente: aumento en el nivel general de ingresos; balancear los niveles de distribución de ingresos entre tipos y tamaños de granjas y regiones; y alcanzar un equilibrio de mercado y presupuesto. En el plano nacional, especialmente en Inglaterra, el apoyo a la agricultura es considerado injustificado. Las mayores preocupaciones se refieren a las consecuencias ambientales, y económicas y sociales en el campo que produce el incremento en los apoyos.

El apoyo a los precios, fue adoptado no por ser considerado la medida más eficiente para alcanzar sus objetivos, sino por ser menos intervencionista que otras medidas como los subsidios, y por esto, más aceptada políticamente por los ciudadanos. Como hemos visto, la PAC ha cumplido algunos de sus objetivos, pero quizá se podían haber alcanzado con una política menos cara y más racional. La reforma de 1992 prueba que la UE reconoció la existencia de opciones más eficientes y baratas.

En el momento en que se decidió reformar la PAC la Comisión enfrentaba tres problemas principalmente: a) las negociaciones comerciales mundiales; b) la escasa disponibilidad de recursos públicos financieros, particularmente los recursos propios de la Comunidad; c) y los problemas de sobreproducción que originaron grandes excedentes de productos agropecuarios.

a) Las condiciones comerciales mundiales, y particularmente las relacionadas con los productos agrícolas habían sido un tema debatido desde hace algún tiempo, pero ninguna negociación había originado resultados que satisficieran a los países productores del mundo. Prevalecía el gran problema de los excedentes y un ambiente

de competencia que se había traducido en tensiones. Naciones productoras agrícolas eficientes, desarrolladas y en desarrollo, se habían visto obligadas a disminuir sus ganancias por exportaciones. Al mismo tiempo, la competencia por los mercados se intensificaba mientras existen regiones en donde el problema del hambre y la malnutrición no cesa e inclusive se incrementa. Este desequilibrio era (y es) ocasionado por la pérdida de poder adquisitivo de los países en desarrollo lo cual produce la disminución de demanda efectiva. Mientras tanto, los principales productores mantienen los subsidios a los productos agrícolas, lo cual deteriora cada vez más los precios mundiales y agravan la situación de los países pobres.

b) Por otra parte el debate al interior de la UE por reducir los costos de la PAC se intensificaba. Estas preocupaciones eran el resultado del nivel de sobreproducción que se había alcanzado a lo largo de la vida de la PAC, lo cual había requerido de grandes gastos de almacenaje y desechos. El aumento en los niveles de autosuficiencia fue ocasionado por las políticas de precios y mercados las cuales buscaban incrementar los ingresos agrícolas a través de altos precios de sostenimiento al tiempo que se daban rápidos adelantos tecnológicos y biológicos. Estos hechos en conjunto dieron como resultado un aumento en la producción y un incremento sustancial del gasto comunitario por el apoyo a la PAC.

La Comisión reconoce que el uso de los precios de sostenimiento ha sido excesivo para cumplir con diversos objetivos. El equilibrio entre los precios de sostenimiento y otras medidas, no reflejan lo que los diseñadores originales de la PAC buscaban. En los tiempos de presiones, la PAC ha volteado hacia la Conferencia de Stresa en donde se veía a la agricultura como una sociedad entre adaptación estructural y productividad mejorada; el sostenimiento de las granjas familiares; equilibrio entre oferta y demanda; mejoras en oportunidades de trabajo para aquellos en granjas marginales; y para

quienes permanezcan en la agricultura, obtención de capital y trabajo comparable con los de otros sectores.

Con el énfasis puesto en los precios y mercados, la PAC se alejó de los objetivos de Stresa. El desequilibrio entre oferta y demanda; las acusaciones de proteccionismo dentro y de dumping fuera de la UE; el alto costo de los subsidios; los persistentes bajos salarios de algunos agricultores combinados con la sobre-ganancia de otros que origina una disparidad en la distribución del ingreso; son todas cargas económicas que sugirieron la necesidad de redefinir las prioridades económicas y modificar las políticas de precios y mercados.

c) Los mecanismos internos de la PAC ocasionaron sobreproducción, aún cuando sólo el 8% de la población comunitaria se dedica a la agricultura. Este porcentaje es muy significativo si lo comparamos con el 25% existente cuando fue creada la CE.

La adhesión de Grecia el 1o de enero de 1981 y de España y Portugal en 1986 exacerbaron los problemas existentes. Estos tres países tienen un mucho más alto porcentaje de trabajadores agrícolas que el resto de la Comunidad, muchas de las granjas son ineficientes y requieren de modernización. Las demandas financieras de la sección Orientación del FEOGA se encuentran en rápido incremento, y el Reino Unido, no sólo debe resignarse a subsidiar a los agricultores franceses, sino ahora también a los españoles y portugueses. Otro problema es que los bienes mayormente producidos por estos países, son de los que ya se tenían excedentes (vino y aceite de oliva principalmente).

Las repercusiones internacionales de la PAC hacían que las presiones no fueran únicamente internas. Las exportaciones comunitarias de productos lácteos y cereales particularmente, habían provocado una depresión en los precios mundiales y habían invadido los mercados de sus competidores internacionales. Esta competencia

causaba crecientes fricciones con la amenaza de guerras comerciales y acciones de represalia. La respuesta a estos problemas era difícil, pero no se podía separar del desarrollo doméstico y la evolución de la política. No obstante estos problemas, existen oportunidades para un desarrollo constructivo y realista que involucre no sólo los objetivos locales, sino que tome en cuenta las realidades Internacionales, siendo concientes que las presiones externas debilitan tarde o temprano a cualquier política. De esta forma, a principios de la década de los noventa, tanto los agricultores como los políticos parecían estar de acuerdo en la necesidad de reformar la PAC.

Es importante subrayar que en 1968 la CE se encontraba compuesta por seis Estados, mientras que actualmente son quince. No sólo la cantidad, sino las marcadas diferencias en el sector agrícola de los nuevos miembros, hacían de la Reforma de la PAC una necesidad, pero no sólo en el plano de las estructuras agrícolas, sino también en lo concerniente al sistema de precios.

Para que siguiera siendo una piedra angular de la UE, la PAC requería de reformas que enfrentaran la complejidad e inseguridad ocasionadas por las diferencias en el funcionamiento de los mecanismos que la componen (impuestos a las importaciones, subsidios <MCMs>, precios de sostenimiento y reembolsos a las exportaciones), a lo largo de las fronteras nacionales.

La Reforma de la PAC era inminente y necesaria, ya que de continuar los excedentes, sangrías financieras, pugnas comerciales al exterior y discusiones políticas al interior, esta política pasaría de ser el pivote de la integración a ser su mayor obstáculo.

La reforma de la PAC no resuelve todos los problemas de la agricultura europea. Las presiones internas de los grupos históricamente privilegiados, que se resisten a ceder algunas de sus prebendas continúan, y las presiones externas de los países afectados por las repercusiones de la PAC en el comercio mundial se mantienen. Ante la próxima

puesta en marcha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Si la UE busca tener un sector eficiente, que produzca bienes competitivos a nivel Internacional, deberá sujetarse a las reglas y normas de los mercados y específicamente a las de competencia. Como se mencionó en el trabajo, los acuerdos alcanzados sobre comercio agropecuario mundial en el GATT resultaron inferiores a lo que la Comunidad Europea y los Estados Unidos habían negociado en el Acuerdo de Blair House. Si asumimos que la OMC jugará eficientemente el papel para el que fue creada, aunque el alcance de los compromisos de reducción de apoyos no es el que los países en desarrollo hubieran deseado, con el tiempo se acordará mayores reducciones y los países desarrollados tendrán que enfrentar competencia real. Cuando esto ocurra, la PAC enfrentará nuevas crisis y presiones que eventualmente la llevarán a sufrir reformas adicionales.

En el ámbito estructural, a pesar de las reformas, continuará el proceso de concentración de la actividad agraria en las zonas más favorables de la UE. La superficie total destinada al cultivo está destinada a seguir reduciéndose a pesar de los esfuerzos realizados en favor de la agricultura extensiva. No hay duda de que en los próximos años se seguirá reduciendo el número de agricultores debido a que la competencia internacional demandará la introducción de tecnología y métodos de cultivo que seguramente sustituirán a los trabajadores agrícolas. Las presiones políticas, económicas y sociales que en las últimas décadas ha sufrido la PAC, disminuyeron temporalmente pero se prevé que resurgan en el futuro cercano.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Baldwin E. Robert, Hamilton, Carl and Sapir, Andre; Issues in US-EC relations; The University of Chicago Press; USA, 1988.
- Ghagwati, Jagdish; The World Trading System at Risk; Harvester, Wheatsheat; London, 1991.
- Brewin, Christopher and McAllister, Richard; Annual Review of the Activities of the European Communities in 1988; Journal of Common Market Studies; June, 1989.
- Clay V. Prestowitz, Alan Tonelson and Robert W. Jerome. "The last Gasp of GATTism", Harvard Business Review; March-April 1991, p. 130-131.
- Commission of the European Communities; Report on the United States: Trade Barriers and Unfair talks; February 1st, 1992; p. 15.
- The Economist; Final sprint or stumble; January 18th, 1992. p. 81.
- Deniau, Jean Francois y Druesne, Gerard; El Mercado Común; Editorial Oikos-Tau; Barcelona, España, 1986.
- Fenneli, Rosemary; Journal of Common Market Studies; Reform of the CAP: Shadow or Substances?; September, 1987.
- Ford, Carlisle; "The Assault of Agricultural Protectionism"; Economic Impact; US Information Agency; no. 66. 1989/1.
- Green, Raúl H.; "El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales" Revista Comercio Exterior; Bancomext; Agosto de 1989.
- Harvey, D.R. and Thomson, K.J.; "Costs, Benefits and the Future of the CAP"; Journal of Common Market Studies September, 1985.
- Hitiris, T.; European Community Economics: A Modern Introduction; Harvester-Wheatsheat; New York, 1988.
- Hurwitz, Leon; The European Community and the Management of International Cooperation en Greenwood Press; New York, 1987.
- Instituto Europeo de Administración Pública; Seminar: Aspects of European Policy-Making; Maastricht, Brussels, Belgium, 22-26, February 1988.
- Josling Tim; Completion of the internal market; implications for non-EC countries, in Food Policy; vol. 15, Num. 2, February, 1990.

- Lodge, Juliet (de); The EC and the challenge of the future; Pinter Publishers; London, 1989.
- Marsh, John; et. al.; The changing roles of the CAP; Belhaven Press; Great Britain, 1991.
- Moyes, Adrian; How changes in the CAP affect the Third World poor; "Common Ground"; Oxfarm; oxford, 1987.
- Mac Sharry, Ray; "Commemorating 30 years of the Common Agricultural Policy"; European Community News; 1990.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; A Journal through the European communities; Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1988.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; A Community of Twelve: Key Figures; Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, marzo de 1989.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; Europe without frontiers-completing the internal market; Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; La Política Agrícola Común y su Reforma; Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987.
- Purcell B., Randall and Morrison, Elizabeth (editors); US Agriculture's and Thrid World Development; Lynne Rienner Publishers; London, 1987.
- Robinson, Clive; Hungry Framers; World food needs and Europe's response; Christian Aid; London, 1989.
- Schawartz, Richard; The Washington Quarterly; US Interest in Europe's 1992 Process: An Analytic Survey; Summer, 1989.
- Schwok, Rene; US-EC Relations in the Post-Cold War Era; Westview Press; USA, 1991.
- Stevens, Christopher and Van Thernaal; Joan Verloren; EEC and the Third World: a Survey 5; Hodder and Stoughton, London, 1985.

- Swinbank, Alan; Journal of Common Market Studies; The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making; June, 1989.
- Tamánes, Ramón; Estructura Económica Internacional, Alianza Editorial, Madrid, 1975.
- Thompson L. Robert; "US agricultural policy"; in Food Policy; June, 1990. P. 199-208.
- Trápaga Delfín, Yolanda; "El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional", Revista Comercio Exterior; Bancomext; octubre de 1990.
- Valdés Alberto and Zietz Joachim;; "Agricultural Protection in OECD Countries; its costs to less developed countries"; International Food Policy Research Institute USA, December, 1980.
- White House Readout on the visit of Prime Minister Cavaco Silva, President of the European Council, and EC Commission's President, Jacques Delors. (Press Conference).