



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

LOS SUBSIDIOS EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN
EUROPEA Y SU IMPACTO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL:
EL CASO DE MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

GERARDO RIVERA GARCÍA



APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, UNAM,
PROGRAMA DE BECAS PARA TESIS DE LICENCIATURA EN PROYECTOS DE
INVESTIGACIÓN (PROBETEL)

DIRECTORA: DRA. ROSA MARÍA PIÑÓN ANTILLÓN

CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO 2005



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por acompañarme y velar siempre por mí a lo largo de toda mi vida.

Muy en especial dedico esta tesis a mi mamá, Carmen García quien es la persona más importante en mi vida y que sin ella nada de esto hubiera sido posible. Con todo mi amor y dedicación, te agradezco mamá todo el esfuerzo y amor incondicional que me has brindado en los momentos más difíciles, nunca tendré como pagarte todo lo que has hecho por mí. Te quiero mucho.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme sus puertas y otorgarme una educación de calidad.

A mi directora de Tesis, la Dra. Rosa María Piñón Antillón, por su apoyo y aliento incondicional para la culminación de este proyecto.

A mis sinodales, el Dr. Adrián García Saisó, el Dr. Carlos Ballesteros, la Mtra. Olga Velásquez y la Lic. Teresa Pérez, quienes fueron esenciales en esta investigación.

A mis profesores de la Licenciatura, que de una u otra forma dejaron algo muy especial en mí: Dra. Ma. Odette Colín, Dra. Mónica González, Mtra. Lourdes Pozos y Romo, Dr. Alejandro Salgo, entre otros.

Y finalmente, dedico esta tesis a todas las personas que han sido importantes a lo largo de mi educación y que sin mencionarlas saben lo mucho que significan para mí.

LOS SUBSIDIOS EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL: EL CASO DE MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
1. “LOS SUBSIDIOS Y LA DISTORSIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR”	7
1.1 Concepto de Subsidio	11
1.2 Tipos de Subsidios	12
1.3 Función de los Subsidios	16
1.4 Los Subsidios y su Efecto Distorsionador	18
CAPÍTULO 2	
2. “LA IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO MUNDIAL”	23
2.1 EL Comercio Mundial Agrícola	25
2.2 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Sector Agrícola	36
2.2.1 Aspectos Centrales de la Ronda Uruguay en el Sector Agrícola	38
2.2.2 Acuerdo sobre Agricultura (ASA)	41
2.3 La Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Sector Agrícola	47
2.3.1 Conferencias Ministeriales de la Organización Mundial de Comercio	47
2.3.2 Primera Conferencia Ministerial, Singapur, 9-13 de Diciembre de 1996	48
2.3.3 Segunda Conferencia Ministerial, Ginebra, Suiza, 18-20 de mayo de 1998	49
2.3.4 Tercera Conferencia Ministerial, Seattle, Estados Unidos, 30 de noviembre – 3 de diciembre de 1999	50
2.3.5 Negociaciones de la Organización Mundial de Comercio para la Liberalización del Comercio Agrícola	52
2.3.5.1 Primera etapa. Del 23-24 de marzo de 2000 al 26-27 de marzo de 2001	54
2.3.5.2 Segunda etapa. Del 26-27 de marzo de 2001 al 4-7 de febrero de 2002	55
2.3.5.3 Tercera etapa. El mandato de Doha emanado de la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha, Qatar.	55
2.3.5.3.1 Cuarta Conferencia Ministerial, Doha, Qatar, 9-14 de noviembre de 2001	56
2.3.5.4 Cuarta etapa. Etapa de modalidades, del 26 de marzo de 2002 a la actualidad.	58
2.3.5.4.1 Quinta Conferencia Ministerial, Cancún, México, 10-14 de septiembre de 2003	59
2.3.5.4.2 Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio en Ginebra del 31 de julio de 2004	65

LOS SUBSIDIOS EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL: EL CASO DE MÉXICO

CAPÍTULO 3

3. “EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN LA UNIÓN EUROPA”	68
3.1 La Política Agrícola Común de la Unión Europea	70
3.2 La Agricultura en el Tratado de Roma	73
3.3 Principios de la Política Agrícola Común	75
3.3.1 El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)	78
3.4 Nacimiento y Desarrollo de la Política Agrícola Común	79
3.5 Beneficios de la Política Agrícola Común	81
3.6 Efectos Negativos de la Política Agrícola Común	84
3.7 Las Reformas de la Política Agrícola Común	86
3.7.1 Antecedentes de la Reforma de 1992	86
3.7.2 La aplicación de la Reforma de 1992	90
3.7.3 Antecedentes de la Reforma de 1997	93
3.7.4 La aplicación de la Reforma de 1997 -Agenda 2000-	98
3.7.5 La Reforma de 2003	100

CAPÍTULO 4

4. “RETOS Y ALCANCES DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN”	106
4.2 La Política Agrícola Común ante la Ampliación de la Unión Europea a 25 Estados	110
4.3 La Política Agrícola Común en las Relaciones Comerciales con los Países Productores de Bienes Agrícolas	123

CAPÍTULO 5

5. “EL SECTOR AGRÍCOLA MEXICANO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES COMERCIALES MÉXICO-UNIÓN EUROPEA”	133
5.1 El Sector Agrícola Mexicano	133
5.2 Las Relaciones Comerciales entre la Unión Europea y América Latina	142
5.3 Las Relaciones Comerciales entre la Unión Europea y México	155
5.3.1 El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México	163
5.2.2 El Comercio Agrícola entre la Unión Europea y México en el marco del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM)	169

CONCLUSIÓN	176
-------------------	------------

FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS	185
---	------------

INTRODUCCIÓN

El comercio, al igual que la guerra, constituye uno de los modos de comunicación internacional más antiguos que afecta el bienestar de un gran segmento de la población mundial. El comercio exterior ha sido una actividad esencial en el desarrollo económico de los pueblos, éste les ha permitido, desde épocas muy antiguas, una manutención constante y el contacto e intercambio comercial y cultural con regiones distantes. La imperante búsqueda de los pueblos por establecer contactos con el exterior se basa en el hecho de la necesidad de intercambiar productos para abastecer o complementar una demanda interna que, en ocasiones, la producción local no ostenta los suficientes recursos para cubrirla por sí misma.

En la práctica del comercio internacional, se ha comprobado que la construcción de las políticas comerciales de los Estados es uno de los ejercicios políticos más contenciosos. Un comercio libre favorecedor o un comercio altamente proteccionista pueden tener diferentes efectos en grupos al interior de los Estados y más allá de las fronteras nacionales. Las decisiones de aumentar o reducir las tarifas sobre algunos bienes en particular han sido uno de los actos políticos más sensibles, al mismo tiempo que han sido objeto de fuertes disputas internacionales.

Con el impulso del neoliberalismo, con las desregulaciones y aperturas de las economías nacionales, el mercado se ha convertido en el principal medio de acción, el ámbito primordial de confrontaciones políticas, eje de control y disputa de los recursos materiales y naturales. Actualmente el control de los mercados se encuentra en manos de los países del norte, notablemente Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, concentrando el 70% del comercio mundial y el 75% de los productos manufacturados; los países subdesarrollados o del sur, por su parte, tiene una participación marginal en este mercado, pero al mismo tiempo son dependientes en varias de sus ramas.

En la búsqueda de una hegemonía global caracterizada principalmente por la disputa y control de los mercados internacionales, el mercado de alimentos ejerce una inequitativa correlación de fuerzas entre los bloques de países, profundizando las desigualdades entre el Norte y el Sur, lo que origina un intercambio desigual generando grandes heterogeneidades en procesos mundiales, nacionales, regionales y locales.

La agricultura figura con una singular importancia en la actual búsqueda de la hegemonía mundial dado su papel de proveedora de alimentos e insumos para la producción. El control de los mercados de productos agropecuarios incluye los mecanismos que configuran la regulación de la producción y los precios de los productos controlados por una pequeña élite de países o grandes transnacionales, dejando excluida a la gran parte de países que en contraste dependen en gran medida de ellos.

En dicho proceso, la intervención estatal ha jugado un papel fundamental en la consolidación de dicha superioridad, en contraste de lo que la globalización implica, los Estados han intervenido y garantizado una oferta de alimentos constantes a través de inversiones en infraestructura, créditos, subvenciones a la producción y exportación, y garantizando una renta segura y constante para los agricultores. La implementación de políticas agrícolas altamente proteccionistas, distorsionantes y complejas por parte de las grandes potencias (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón) muestran que éstas inciden y tiene efectos negativos en los países del sur.

El comercio agrícola mundial refleja perfectamente la desigualdad existente entre los países ricos y pobres. La implementación de dichas políticas agrícolas por parte de los países industrializados y la ausencia de un órgano competente y eficaz que vigile y sancione las prácticas desleales en el comercio internacional de productos agrícolas y abogue por una completa liberalización del comercio, han sido las principales características del siglo XX y lo que va del siglo XXI. La liberalización comercial, se convierte entonces, en un elemento de disputa y control por parte de los países desarrollados y las naciones en vías de desarrollo.

La agricultura, a pesar de su pobre participación en el Producto Interno Bruto de los países desarrollados, sigue siendo considerada como pilar fundamental del desarrollo económico debido a su sensibilidad y condicionantes de la producción. La multifuncionalidad de la agricultura, como abastecedora de alimentos e insumos para la producción, ha provocado que las potencias manifiesten y actúen con especial interés en la protección del sector hacia terceros países. La aplicación de medidas proteccionistas, en especial, los subsidios a la agricultura, han sido un claro ejemplo de la intervención estatal en el sector. Dichos subsidios han alcanzado cifras espectaculares en las últimas décadas, manifestando efectos negativos hacia los países del sur, como la marginación del comercio exterior con dichos Estados, una baja competitividad en el mercado internacional y un empeoramiento de la condición económica de los productores y empresas locales.

Los países desarrollados otorgan a sus agricultores cuantiosos subsidios, los cuales tienen el efecto de reducir los precios internacionales, abaratando artificialmente los costos de importación en deterioro de los productores nacionales. Los subsidios a la exportación son catalogados como lo más perjudiciales pues tienen el efecto de reducir los precios internacionales afectando la producción nacional. La sobreproducción ocasionada por el impulso de los subsidios genera una caída del precio permanente y no coyuntural que permite la subsistencia de los productores que cuentan con mayores subsidios, no la de los más eficientes. La producción excedentaria de los países desarrollados a precios deprimidos se coloca en los países dependientes a pesar de que ellos dispongan del abasto interno de los alimentos. Con este mecanismo se somete a los productores a una competencia desigual que los lleva a la quiebra productiva mediante una crisis inducida.

La Unión Europea, Estados Unidos, Suiza y Japón encabezan la lista de los mercados que más subvenciones otorgan a sus productores, alcanzado cifras que, comparándolas con los recursos dirigidos a Programas de Desarrollo al Continente Africano, reflejan un desequilibrio abismal. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea han implementado estrategias para imponer su hegemonía alimentaria; éstos han otorgado subsidios a sus productores con el fin de generar un excedente de exportación que deprima los precios internacionales beneficiando a sus empresas transnacionales agroalimentarias y por otro lado, han presionado a los países para que abran sus fronteras a la importación de alimentos a través de tratados de libre comercio.

La Unión Europea, desde la década de los cincuenta, con el inicio del proceso de integración, ubicó la conformación de un mercado común agrícola como medida para subsanar las deficiencias originadas por las dos Guerras Mundiales, que ocasionaron una inseguridad alimentaria prácticamente en toda la región. La instauración de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea fue el método de actuación para alcanzar dicho objetivo.

La PAC, a lo largo de su historia, si bien a traído beneficios sustanciales a los Estados Miembros de la Unión Europea, ha convertido al mercado comunitario en una fortaleza casi impenetrable para las naciones en vías de desarrollo. Los principios que fundamentan la PAC, desde su nacimiento, establecieron una barrera al comercio extracomunitario. Las medidas arancelarias y no-arancelarias reforzadas por la implementación de la PAC convirtió a la UE en el primer exportador e importador de productos agrícolas del mundo desplazando a mercados que en el pasado eran considerados como exportadores netos de dichos productos.

El papel que ha jugado la UE a través de su Política Agrícola en la liberalización del comercio agrícola ha generado un desequilibrio en el comercio mundial. La ampliación de la UE a 25 Estados reforzará dicha posición en un futuro debido a que dicha región incrementará el potencial agrícola de la UE. La quinta ampliación de la UE en mayo de 2004 tiene repercusiones agrícolas importantes toda vez que la producción agrícola tiene un fuerte peso en el Producto Interno Bruto y en la Población Económicamente Activa de la región y se espera que la adhesión de Rumania, Bulgaria y posiblemente de Turquía supere las expectativas en el sector y aumente considerablemente las exportaciones en dicho renglón.

La ejecución de prácticas desleales por parte de la PAC ha creado un comercio exterior asimétrico con sus principales socios comerciales. La participación del comercio entre la Unión Europea y América Latina, y en especial con México, es mínima. Cerca del 90% de las exportaciones de México se concentran en Estados Unidos, lo que demuestra la falta de diversificación de las relaciones comerciales mexicanas. En el sector agrícola, la balanza comercial entre la UE y México ha sido deficitaria desde hace

bastantes años. La firma del Acuerdo de Asociación, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México buscaba superar dicha situación al considerar a la UE como un mercado alternativo al estadounidense.

Tomando en cuenta la posición de la UE como el principal importador de alimentos y el liderazgo mexicano en algunos subsectores como el de las hortalizas y el de las frutas tropicales se pretendía la complementación en el sector por ambos mercados logrando un crecimiento en las exportaciones mexicanas. La realidad muestra lo contrario, ya que el proteccionismo de la PAC ha dificultado la completa liberalización de exportaciones potenciales mexicanas, restringiendo aún más la participación de productos mexicanos en el mercado europeo debido principalmente al reforzamiento de las medidas no-arancelarias y a los altos subsidios agrícolas.

En este sentido, el presupuesto que México dedica al apoyo del sector agrícola es mínimo en comparación de los recursos que dirigen al sector mercados como el europeo o el estadounidense. México ha concretado tratados de libre comercio con los dos mercados más subsidiados del mundo; ante la inevitable apertura, el gobierno mexicano sólo ha considerado incentivar con mínimos recursos los subsectores con mayor capacidad de exportación desprotegiendo a la mayor parte de los productores. Evidentemente la crisis del campo no se resuelve por este medio. La falta de un cambio estructural que contemplara una mayor productividad, modernización, diversificación, tecnificación del proceso productivo en incremento del ingreso de los productores ha ocasionado que los productores mexicanos resientan la apertura total al libre comercio.

El proceso de liberalización del comercio agrícola mundial ha atravesado diferentes etapas, de la no-inclusión en las negociaciones comerciales dentro del contexto del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) a un intento por parte de las potencias para iniciar un proceso de liberalización en el marco y bajo la supervisión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a través del Acuerdo sobre Agricultura. Las negociaciones iniciadas en el año 2000 inician un compromiso para comenzar una remoción progresiva de los subsidios agrícolas por parte de las potencias. La cuarta Conferencia Ministerial en Doha, Qatar en el año 2002, marcó el inicio de las negociaciones de lo que supone un acuerdo para la completa liberalización del comercio agrícola, el cual no concluirá sino hasta la sexta Conferencia Ministerial a celebrarse a finales de 2005 en Hong Kong.

Si bien, la responsabilidad de su completa extracción no está implícito, el inicio de la ronda de negociaciones implica un avance sustancial. Sin embargo, el futuro es incierto, las experiencias pasadas hacen concluir que difícilmente la UE esté dispuesta a reformar drásticamente los fundamentos de la PAC para adecuarse al compromiso de liberalización y que Estados Unidos modifique su política agrícola y permita la completa eliminación de los subsidios agrícolas. Lo único cierto es que el comercio agrícola actualmente marca una fuerte disparidad entre los países del Norte y los del Sur beneficiando a los primeros al vender sus productos subvencionados en mercados en los que antes no podían competir.

La siguiente investigación tiene como objetivo fundamental conocer detalladamente el proceso de liberalización del comercio agrícola mundial poniendo particular énfasis en la postura de la Unión Europea y los factores que impiden, por parte de su Política Agrícola Común, otorgar mayores concesiones. De igual forma, se describirán los efectos que ha traído la aplicación de la PAC en las relaciones comerciales con América Latina, principalmente en el caso de México. Para dicho efecto, se ha dividido esta investigación en 5 capítulos, cada uno abarcando temas específicos y otorgando un panorama general, para que finalmente se señalen los alcances y repercusiones en el caso específico de México.

El primer capítulo denominado *Los Subsidios y la Distorsión del Comercio Exterior*, detalla aspectos teóricos de las prácticas desleales del comercio exterior, enfocándose principalmente en el concepto de las subvenciones. En ese capítulo se abordan las definiciones, las divisiones y las funciones de los subsidios en el comercio. Finalmente, se concluye puntualizando la razón por la cual los subsidios tienen un efecto distorsionador del comercio exterior, señalando los planteamientos de las dos principales escuelas que estudian los efectos de los subsidios en el intercambio comercial.

El segundo capítulo llamado *El sector Agrícola en el Desarrollo Económico Mundial*, centra su atención en especificar la razón por la cual la agricultura actualmente representa un factor esencial en el desarrollo económico de las naciones, sus peculiaridades y la razón de intervención por parte de los países desarrollados. De igual forma, se describe el proceso del comercio agrícola mundial dentro del marco, primero, del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y después, en el de la Organización Mundial de Comercio. Se analizan las posturas de los principales actores que abogan por una mayor apertura del comercio y los resultados de las 5 Conferencias Ministeriales, al igual que del proceso actual de las negociaciones de la liberalización del comercio agrícola.

En el tercer capítulo nombrado *El papel de la Agricultura en Europa*, se pone especial énfasis en la conformación de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, su nacimiento, sus principales órganos, mecanismos de acción y principios. En este mismo sentido, se analizan los efectos negativos y positivos, tanto al interior como al exterior que ha aportado la fundación de la PAC. Como último punto se describe el proceso de reformas por el cual ha atravesado la PAC, sus antecedentes y planteamientos generales. Se puntualizan las Reformas de 1992, 1997 y la última, implementada en el año 2003.

En el capítulo cuarto titulado *Retos y Alcances de la Política Agrícola Común* analiza en dos apartados los principales desafíos a los que se enfrenta la PAC en el siglo XXI. La Unión Europea siendo el mercado más grande del mundo enfrenta el reto de asimilar a 10 Estados de Europa Central y del Este, sumando un total de 25 miembros a partir del 1° de mayo de 2004, lo que indudablemente representa nuevas implicaciones para la Política Agrícola Común. El segundo apartado se enfoca esencialmente en las relaciones de la PAC con los productores de bienes agrícolas, sus repercusiones y posiciones en el proceso de una mejor distribución del comercio agrícola mundial.

Finalmente, en el quinto capítulo llamado *El Sector Agrícola Mexicano en el Marco de las Relaciones Comerciales México-Unión Europea*, se refleja un balance de las secciones anteriores examinando la situación actual del sector agrícola mexicano, su liderazgo como exportador en algunos subsectores y las diferentes regiones productoras del país. En ese capítulo, se detalla la historia de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea exhibiendo cifras del comercio exterior entre ambas regiones. De igual forma, se describen los antecedentes y el presente de las relaciones comerciales entre México y la Unión Europea, se establece un panorama general de los acuerdos suscritos por ambos actores, enfocándose principalmente en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación de 1997. Como punto final se detalla el proceso de negociación de la liberalización del sector agrícola bajo el marco del Acuerdo México-Unión Europea de 1997, exponiendo las posibles ventajas al igual que los efectos negativos que conlleva la suscripción de dicho Acuerdo.

La presente investigación ha sido realizada por medio de la consulta de diferentes fuentes de información. Se han revisado textos bibliográficos y hemerográficos de diferentes instituciones de educación superior. Se han explorado las páginas Web oficiales de organismos internacionales (World Trade Organization, Food & Agriculture Organization, World Bank, European Union, entre otras) así como de Secretarías y organismos nacionales (Secretaría de Economía, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros) con la finalidad de proveer datos estadísticos oficiales, actuales y verídicos. Se han seguido con detalle los avances de las negociaciones y los acontecimientos coyunturales para actualizar la investigación lo más posible. Esta tesis tiene como uno de sus objetivos presentar un análisis de apoyo a la docencia y a los diferentes programas de investigación de temas de la integración Europea y su relación con México, pues es necesario conocer los procesos internacionales que afectan directa o indirectamente el desarrollo del Estado Mexicano.

CAPÍTULO 1

“ LOS SUBSIDIOS Y LA DISTORSIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR”

El comercio mundial ha sido un elemento esencial en el crecimiento y en la evolución de los pueblos, éstos les ha aportado prosperidad y manutención. El comercio internacional ha tenido gran importancia desde épocas muy antiguas y sus consecuencias se han proyectado a los más diversos ámbitos.

Ya a fines del siglo X antes de Cristo los fenicios, con mercancías como cerámicas y el color obtenido del múrex: púrpura, comerciaron desde Siria hasta España, lo que constituía buena parte del mundo de la época. Esto contribuyó no sólo a la prosperidad de los fenicios, sino al intercambio cultural en la cuenca del Mediterráneo.¹

El comercio internacional ha jugado un papel fundamental en la evolución de la humanidad. El descubrimiento y la posterior colonización de América es un ejemplo claro de la presencia del comercio internacional y sus efectos. El descubrimiento de nuevas tierras supuso una integración de nuevas fuentes de riqueza y el crecimiento de las transacciones, lo que desencadenó un intercambio comercial, científico, religioso, político, cultural y militar.

El intercambio comercial, a su vez, ha generado conflictos también pues representa una lucha histórica por el control de los recursos y las vías para obtenerlos. Los pueblos han lidiado por evitar que algún actor les obstaculice el acceso a rutas comerciales esenciales, pues es un elemento estratégico para la provisión de recursos para su progreso y supervivencia. La crisis del Canal de Suez 1956-1957 es un ejemplo de lo importante que son los pasos comerciales, la amenaza enviada por Nasser de impedir el libre tránsito por el canal de Suez obligó a realizar una intervención para mantener dicho acceso libre.

En la actualidad, se han presenciado y se presenciarán nuevos conflictos de la misma naturaleza, la lucha por la obtención de recursos energéticos en Medio Oriente puede ejemplificarlo. Claramente el comercio internacional se proyecta en el terreno político y militar, alcanzando resultados insospechados. La cooperación, al igual que el comercio han existido desde siempre; aun en las estructuras sociales más simples y primitivas, los miembros de ellas cooperan entre sí, se dividen el trabajo, se especializan en algún grado. La razón de ello es evidente: se produce más riqueza total a través del comercio internacional.²

A lo largo de la historia se ha luchado por la liberalización del comercio con el objetivo de acercar a las naciones y ayudarlas en su desarrollo económico; sin embargo, algunos Estados han empleado prácticas desleales que distorsionan el comercio con el fin de defenderse de la competencia externa, proteger su mercado interno y mantener un monopolio sobre una producción o mercado en particular.

¹ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, *Dumping y competencia desleal internacional*. ED. Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1995, p. 9.

² Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, op. cit., p. 11.

Las prácticas desleales son conductas comerciales que realizan empresas productoras situadas en el extranjero al vender determinadas mercancías a importadores ubicados en el territorio nacional a precios inferiores de su valor normal en el caso de *dumping*,³ o en condiciones de subvenciones otorgadas en el país de origen o de procedencia del bien del que se trate, y cuyos efectos causan o amenazan producir daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares de importación.⁴

Los incentivos para incurrir en dichas prácticas son varios: penetrar en mercados de difícil acceso, eliminar a la competencia, obtener el monopolio de dicho mercado o maximizar utilidades. Por lo general, dichas prácticas originan la creación de mercados altamente proteccionistas. En este sentido, los Estados más ricos son los que cuentan con mayor posibilidad de realizar un mayor número de prácticas desleales originando daños irreparables a las economías en vías de desarrollo. Existen diferentes tipos de distorsiones al libre comercio, siendo las más utilizadas las subvenciones y el *dumping*; sin embargo, éstas no son las únicas. Algunos ejemplos de prácticas desleales son:

1. Aranceles Aduaneros. Los aranceles aduaneros han sido la forma clásica de distorsión del comercio. El arancel es un impuesto o gravamen que se impone a un bien cuando cruza la frontera nacional. El más utilizado es el arancel a la importación, aunque existen casos de arancel a la exportación. El arancel adquiere diversas modalidades: arancel *ad valorem* o porcentaje fijo del valor del bien; específico o suma constante por unidad física importada exportada; arancel compuesto, el cual es una combinación de los anteriores.⁵ Existen algunos argumentos que justifican la utilización de los aranceles, entre los que se encuentran: proteger áreas sensibles; la protección de mano de obra de un país; la protección de una industria naciente o simplemente por presión política de grupos en el poder.
2. Distorsiones domésticas. Las distorsiones pueden ser exclusivamente domésticas afectando tanto a industrias nacionales como al comercio exterior. Así, si un país da especiales incentivos por cualquier vía para desarrollar la producción o industria que considera estratégica, y las que, por algún motivo, desea fomentar con preferencia, esto se traducirá, si

³ El *dumping* o también conocido como “discriminación de precios” es la práctica de comercio internacional que consiste en la venta en los mercados extranjeros de grandes cantidades de algunos productos, generalmente provenientes de depósitos o reservas de diversos tipos, a precios inferiores a su costo de producción o, al menos, al que tienen en el mercado nacional del propio país de origen. Esta medida tiene comunmente el propósito de elevar bruscamente la oferta internacional de dichos productos, muy por encima de la demanda, y con ello abatir sensiblemente su precio en el mercado mundial, lo que es proporcionalmente resentido por los países exportadores tradicionales de los mismos. Hernández-Vela, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, ED. Porrúa, México, 1999, p.322.

⁴ Secretaría de Economía, Folletos Informativos, Normatividad Empresarial, Prácticas Desleales del Comercio Internacional, Aspectos Jurídicos, <http://www.economia.gob.mx/?P=545#ASPECTOS%20JURIDICOS>.

⁵ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguila, Claudio, op. cit., p. 24.

la intervención no discrimina mercado interno de externo, en precios artificialmente bajos tanto en el ámbito interno como en el de exportación.⁶

3. Acuerdos de Países. Existen acuerdos entre países que provocan una distorsión en el Comercio Internacional. Es el caso de Estados con poder monopólico en la producción de un bien que busca maximizar su utilidad. La OPEP es un ejemplo de lo anterior. De la misma manera, los acuerdos de integración conllevan un efecto distorsionador. Al interior de los países integrados se incrementa la libertad de comercio que se traducirá en el efecto creación de comercio optimizando la asignación de recursos productivos. Junto a ello, se produce una distorsión hacia los países no incluidos en la integración, lo que genera el efecto desviación de comercio que desplaza la producción de empresas más eficientes a más ineficientes. De esta manera, el éxito de las experiencias de integración no tiene respuesta unívoca y dependerá de los niveles de liberalización hacia el interior del grupo integrado y de distorsión hacia fuera de éste, así como de la importancia relativa que tenga el comercio al interior del grupo y hacia el exterior. La integración es, pues, una forma ambivalente de enfrentar la libertad de comercio. Este fenómeno tiene una clara expresión en experiencias como las de la Comunidad Económica Europea y su continuadora, la Unión Europea, que forma un bloque comercial con una integración progresiva.⁷
4. Cuotas o Contingentes. Con este instrumento se limita el volumen físico o valor de importaciones y exportaciones. Al igual que en el caso de los impuestos, se pretende proteger a las industrias domésticas, corregir problemas de balanza de pagos o proteger el nivel de empleo doméstico. Adquieren diversas expresiones, como la cuota abierta que fija una cantidad global para importar o exportar, o licencias que se venden o reparten arbitrariamente.⁸
5. El Dumping. Consiste en introducir en un mercado nacional un producto importado a un precio inferior a su valor normal, entendiéndose por valor normal, el precio al cual se vende dicho bien en su mercado de exportación o de origen. El *dumping* también ocurre cuando un producto importado se vende en el mercado nacional por debajo de sus costos reales. El *dumping* aumenta las importaciones y decrece las ventas nacionales, la participación del país huésped es menor, cae la producción, el empleo y las utilidades. Cabe señalar que el *dumping*

⁶ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, op. cit., p. 26.

⁷ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, op. cit., p. 27.

⁸ Ídem.

es otorgado exclusivamente por una empresa y se da con mayor facilidad en el ámbito internacional, pues es más factible que haya algún nivel de separación de mercados.

6. Subvenciones o subsidios. Son la contribución final otorgada por un gobierno directa o indirectamente con el fin de fortalecer la industria nacional de un Estado. Para justificar los subsidios se da una línea similar a la de los aranceles: penetrar en mercados internacionales de difícil acceso o simplemente como una política estratégica de exportación.⁹

Dichas prácticas se consideran desleales porque el menor costo se realiza por debajo del precio del mercado y gracias a los subsidios, lo cual repercute negativamente en la competencia entre los productores nacionales e internacionales pues no existe un intercambio de bienes justo e igualitario.

Las distorsiones al comercio forman un listado innumerable, incluyendo barreras técnicas y administrativas que comprenden aspectos de seguridad, higiene entre otros; políticas discriminatorias de adquisición del sector público; controles de cambios, y muchos más. Aunque resulte paradójico, con los acuerdos progresivos para fomentar la libertad de comercio surgen nuevos y más sofisticados canales de distorsión. Ya sea por la subsistencia no confesa de principios mercantilistas de vender más y comprar menos –hoy día no expresados en acumulación de oro, sino de capital-, o para la explotación de posiciones monopólicas, o por planificación estratégica, muchos países mantienen una política de distorsiones velada.¹⁰

El daño causado por las prácticas desleales en el comercio internacional puede ser devastador para la economía y producción nacional; sin embargo, existen mecanismos para contrarrestar dichos efectos; los derechos *antidumping* para el *dumping* y los derechos compensatorios para los subsidios son ejemplo de ello. Dichos dispositivos funcionan como un gravamen especial aduanero que tiene como efecto compensar el precio discriminatorio por la práctica del *dumping* o la compensación otorgada por el subsidio. Éstos podrán ser aplicados una vez que se ha detectado la presencia del subsidio o del *dumping* y la amenaza que causaría a la producción del Estado nacional.

La principal crítica contra las políticas que sostienen los precios internos o que subvencionan de alguna otra manera la producción, es que estimulan el exceso de producción. Esto frena las importaciones o bien da origen a subvenciones a la exportación y a ventas a precios de *dumping* en los mercados mundiales.¹¹

⁹ Ídem. En referencia a esta Tesis, se utilizará el término subsidio y subvención indistintamente.

¹⁰ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, op. cit., p. 28.

¹¹ Organización Mundial de Comercio, Entender la OMC: los acuerdos. Agricultura: mercados más equitativos para los agricultores, Ayuda interna a veces permitida y a veces no.
http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm3_s.htm.

1.1 Concepto de Subsidio

El subsidio se define como una contribución financiera, prima, ayuda o premio otorgada por un gobierno o bien un organismo público a una empresa o rama de la producción, mediante la cual le confiere una ventaja sobre las demás empresas o ramas de la producción de ese país. Esta contribución financiera puede implicar una transferencia directa de fondos o de pasivos de un gobierno (donaciones, préstamos y aportaciones de capital, garantías de préstamo), condonaciones o no-recaudación de ingresos públicos.¹²

El Dr. Edmundo Hernández Vela define al subsidio como “una práctica desleal de comercio internacional, caracterizada por el otorgamiento directo o indirecto, por medio de una dependencia gubernamental, de alguna o algunas de las diversas formas de estímulos, incentivos, primas u otras ayudas, a los productores, transformadores o comercializadores de algunos productos, con el fin de exportarlos a precios más bajos que otros países y, sobre todo, que los mercados internos de los países importadores”.¹³

La Organización Mundial de Comercio señala la existencia de un subsidio si se cumplen los siguientes criterios:

1. Cuando exista una contribución financiera de un gobierno o de un organismo público en el territorio de un miembro es decir:
 - a) Cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);
 - b) Cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);
 - c) Cuando un gobierno proporcione bienes o servicios –que no sean de infraestructura general, o compre bienes;

2. Cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones escritas en los incisos a) al c), lo que normalmente

¹² Para efectos de esta investigación se utilizará esta definición. The System of National Accounts. ED. United Nations Statistical Division, the International Monetary Fund, the World Bank, Eurostat and the OECD, 1993, <http://www.oecd.org/dataoecd/38/18/2674296.pdf>.

¹³ Hernández- Vela, Edmundo, op. cit., p. 742.

incumbiría al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos.¹⁴

Los subsidios pueden ser una forma de proteccionismo¹⁵ haciendo que los bienes y los servicios de un Estado sean artificialmente competitivos en contra de las importaciones, provocando una distorsión en el comercio, lo cual se reflejaría en costos económicos importantes. Los subsidios son otorgados por el gobierno o por un organismo gubernamental, el cual actúa, bien abonando directamente las subvenciones, bien exigiendo a las empresas que otorguen subvenciones a determinados clientes.

Normalmente los gobiernos otorgan los subsidios para:

1. Transferir recursos de las actividades más productivas a las menos productivas con la finalidad de mantener en curso dichas actividades y evitar un desempleo masivo y migraciones que conducirían a una inestabilidad política y social en el Estado.
2. Elevar la competitividad de las empresas en el mercado internacional toda vez que permitiría exportar a un precio más bajo del que se ofrecería sin dicho subsidio.¹⁶

1.2 Tipos de Subsidios

Existen diferentes tipos de subsidios, no obstante si se utiliza la definición antes señalada,¹⁷ la diferencia principal entre las subvenciones y el *dumping* es que las subvenciones son otorgadas específicamente por el gobierno ya sea de manera directa, es decir, por él mismo, o indirectamente a través de empresas o firmas, mientras que el *dumping* es otorgado únicamente por empresas. En ese contexto podemos señalar diversos tipos de subsidios:

¹⁴ Organización Mundial de Comercio, Acuerdo de la Ronda Uruguay, Acuerdos sobre Subvenciones y medidas compensatorias, http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm_01_s.htm#Articulol.

¹⁵ El proteccionismo es el conjunto de medidas gubernamentales restrictivas tendientes a proteger a la economía nacional, ya sea de manera temporal o permanente, de la competencia extranjera, que pueden ser directas, entre las que sobresale el establecimiento de cuotas o de restricciones cuantitativas, o indirectas, como los aranceles aduaneros; y también arancelarios y no-arancelarios. Hernández-Vela, Edmundo, op. cit., p. 638.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ El subsidio se define como una contribución financiera, prima, ayuda o premio otorgado por un gobierno o bien un organismo público a una empresa o rama de la producción, mediante la cual le confiere una ventaja sobre las demás empresas o ramas de la producción de ese país. Esta contribución financiera puede implicar una transferencia directa de fondos o de pasivos de un gobierno (donaciones, préstamos y aportaciones de capital, garantías de préstamo), condonaciones o no recaudación de ingresos públicos. (Ver página 5)

1. Subsidios a la producción. Un subsidio a la producción es un pago hecho por el gobierno a firmas o empresas sobre una industria en particular basada en la producción de un bien o servicio. El subsidio puede ser especificado como un subsidio *ad valorem* (% del valor de la producción,) o como un subsidio específico (cantidad pagada por unidad de producción). El subsidio a la producción es diferente a un subsidio a la exportación. El subsidio a la producción suministra un pago basado en toda la producción sin considerar donde sea vendida. El subsidio a la exportación, por otro lado, solo ofrece un pago a la cantidad o valor que es exportado.¹⁸ Los subsidios a la producción son generalmente usados por dos razones:

a) Los subsidios suministran un camino para elevar los ingresos de los productores en una industria en particular. Esta es en parte la razón por la cual muchos países aplican subsidios a la producción agrícola, pues representa un aumento considerable de los ingresos a los agricultores.

b) Los subsidios estimulan la producción de un bien en particular. Esto puede ser porque el producto es considerado como crítico para la seguridad nacional. Este argumento es en ocasiones utilizado para justificar los subsidios a los bienes agrícolas, al igual que al acero y otras mercancías. De la misma manera, ciertos países desean subsidiar ciertas industrias si se cree que éstas son importantes para estimular el crecimiento de la economía. Esta es la razón principal por la cual muchas compañías reciben subsidios a la investigación o desarrollo. Aunque los subsidios a la investigación y al desarrollo no son estrictamente considerados subsidios a la producción, tienen efectos similares.¹⁹

2. Subsidios a la Exportación. Los subsidios a la exportación consisten en los subsidios que resultan exigibles a todos los productores residentes cuando los bienes abandonan el territorio económico o cuando los servicios son proporcionados a las unidades no residentes; ellos incluyen los subsidios directos sobre las exportaciones, las pérdidas de las empresas comerciales gubernamentales con respecto al comercio con los no residentes y los subsidios resultado de las múltiples tarifas intercambiables.²⁰ Los subsidios a la exportación se dividen en:

¹⁸ The System of National Accounts, op, cit.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem.

- a) Subsidios directos a las exportaciones. Son aquellos que resultan exigibles directamente a los productores residentes cuando los bienes abandonan el territorio económico o cuando los servicios son suministrados a los no residentes.
 - b) Subsidios indirectos a las exportaciones. Son aquellas pérdidas de los organismos comerciales gubernamentales cuya función consiste en comprar productos a empresas residentes y después venderlos a los no residentes a precios inferiores. La diferencia entre el precio de compra y el precio de venta es un subsidio indirecto a las exportaciones.
3. Subsidios a la Importación. Los Subsidios a la importación consisten en los subsidios sobre bienes y servicios que resultan pagables a los productores residentes cuando los bienes cruzan la frontera del territorio económico o cuando los servicios son entregados a las unidades institucionales residentes.²¹
4. Otros subsidios a los productos. Otros subsidios a los productos (excepto los subsidios a la exportación o importación) consisten en los subsidios a los bienes o servicios producidos por empresas residentes que se hacen exigibles como consecuencia de la producción, venta, transferencia, arrendamiento o suministro de dichos bienes o como un resultado de su uso por su propio consumo o por la propia formación de capital.²² Algunos ejemplos son:
- a) Los subsidios usados domésticamente.
 - b) Las pérdidas de los organismos comerciales gubernamentales.
 - c) Los subsidios a las sociedades públicas y cuasi públicas.
5. Otros subsidios a la producción. Los otros subsidios a la producción consisten en los subsidios, excepto subsidios a los productos, los cuales son recibidos por las empresas residentes como una consecuencia de su participación en la producción. Un ejemplo puede ser los subsidios a la nómina o fuerza de trabajo o los subsidios para reducir la contaminación.²³

Según la Organización Mundial de Comercio, las subvenciones se clasifican en tres grupos: prohibidas, no compensables (no accionables), y compensables (accionables).²⁴

²¹ Ídem.

²² Ídem.

²³ Ídem.

²⁴ Organización Mundial de Comercio, Acuerdo de la Ronda Uruguay, op. cit.

Subvenciones prohibidas. Las subvenciones prohibidas son de dos tipos:

1. Las que dependen del sector exportador, por ejemplo, el otorgamiento de créditos supeditados a la exportación.
2. Las que su otorgamiento está supeditado al consumo de bienes locales en lugar de bienes importados, por ejemplo, los reembolsos de impuestos condicionados al consumo de bienes locales.²⁵

Las subvenciones no compensables (no accionables). Son aquellas que de acuerdo con los signatarios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio no están prohibidas y por lo tanto no son acreedoras a sanción. Son de tres tipos.

1. Las que no son específicas.
2. Las que se destinan a financiar actividades de investigación, desarrollo regional o adaptación a reglamentos ambientales.
3. Las que no tienen efectos distorsionantes sobre la producción, por ejemplo, la provisión de servicios generales.²⁶

Por el contrario, las subvenciones compensables (accionables) son las siguientes :

1. Las específicas.
2. Las que laceran algún interés comercial de los miembros participantes del GATT.²⁷

Lo anterior puede ocurrir de tres maneras:

- a) Cuando un país subsidiante afecte de manera adversa a un país no subsidiante, por ejemplo, la producción de México se contrae en razón de las importaciones subsidiadas originarias del país A.
- b) Cuando un país subsidiante afecte adversamente a un país exportador no subsidiante, por ejemplo, las exportaciones de México al país A se contraen en razón de los subsidios que otorga el país A sobre el consumo de bienes locales.

²⁵ Ídem.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

- c) Cuando un país subsidiante afecte adversamente a otro país exportador no subsidiante, por ejemplo, si el país A importa mercancías de dos países, México y el país B, las exportaciones subsidiadas del país B desplazarán a las exportaciones no subsidiadas de México en el mercado del país A.²⁸

1.3 Función de los Subsidios

Los subsidios son mecanismos utilizados por los gobiernos para apoyar, mantener o desarrollar una actividad económica, por lo tanto sus funciones son diversas, entre ellas se encuentran:

1. Hacer más accesibles los precios de mercado.
2. Estimular el crecimiento del comercio exterior, como es el caso del subsidio a las exportaciones.
3. Mantener la demanda de algunos bienes y servicios producidos por empresas públicas y para “beneficio de la sociedad”.
4. Apoyar al consumo, la distribución, y la comercialización de los bienes y servicios.
5. Cubrir impactos financieros.
6. Influir en los niveles de producción.²⁹

De la misma forma, los subsidios pueden ocasionar efectos negativos o desfavorables como:

1. Dañar la rama de producción nacional. Ésta se entiende como el conjunto de los productores nacionales de productos similares o aquellos productores cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción total de dichos productos. No obstante, cuando unos productores estén relacionados a la importación o exportación, o sean ellos quienes realicen una de esas actividades, se designará rama de la producción nacional al resto de los productores.³⁰
2. Un perjuicio grave a los intereses de un país.
3. Que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las importaciones de un producto similar de un Estado en su mercado nacional del país que concede la subvención.

²⁸ Secretaría de Economía, Folletos Informativos, Normatividad Empresarial, Subvenciones, <http://www.economia.gob.mx/?P=545#SUBVENCIONES>.

²⁹ Ídem.

³⁰ Ídem.

4. Que la subvención tenga por efecto una significativa subvaloración de precios del producto subvencionado en comparación con el precio de un producto similar de otro Estado en el mismo mercado, o tenga un efecto significativo de contención de la subida de los precios, reducción de los precios o pérdida de ventas en el mismo mercado;
5. Que la subvención tenga por efecto el aumento de la participación en el mercado mundial del Estado que la otorga con respecto a un determinado producto primario o básico subvencionado en comparación con su participación media.³¹

Por su naturaleza, los subsidios pueden ocasionar diferentes beneficios. Éstos beneficios se dividen en amortizables y no amortizables.

1. Los beneficios amortizables. Son los que están relacionados con los gastos de capital, por ejemplo, el otorgamiento de un crédito dirigido a financiar la compra de activos fijos. Los efectos de estos beneficios se consumen a través del tiempo, es decir a través de la depreciación de este tipo de activos. Por consiguiente, los beneficios resultantes se amortizan retrospectivamente a partir del momento en que se reciben.
2. Beneficios no amortizables. Estos beneficios están relacionados con los gastos corrientes, por ejemplo, la venta de bienes o servicios a precios subvencionados. Como los gastos corrientes solo tienen efectos en el periodo en que se ejercen, el cálculo de los beneficios resultantes incluye los gastos de este tipo erogado durante el periodo investigado.³²

1.4 Los Subsidios y su Efecto Distorsionador

Las prácticas desleales del comercio, en especial los subsidios, tienen consecuencias que pueden afectar a las economías más débiles ocasionándoles pérdidas y menor competitividad en el mercado internacional.

³¹ Organización Mundial de Comercio, Acuerdo de la Ronda Uruguay, op, cit.

³² Secretaría de Economía, Folletos Informativos, Normatividad Empresarial, Subvenciones, op. cit.

De esta manera, los subsidios distorsionan el comercio. Hay distorsión del comercio cuando los precios son más elevados o más bajos de lo normal y cuando las cantidades producidas, compradas y vendidas son también superiores o inferiores a lo normal, es decir, a los niveles que existirían normalmente en un mercado competitivo.³³

Por ejemplo, los obstáculos a las importaciones y las subvenciones internas pueden elevar los precios de las cosechas en el mercado interno de un país. Los precios más altos pueden alentar un exceso de producción y, si el excedente ha de venderse en los mercados mundiales, donde los precios son inferiores, habrá que pagar subvenciones a la exportación. Como consecuencia, puede ocurrir que los países que otorguen subvenciones produzcan y exporten considerablemente más de lo que producirían y exportarían normalmente.³⁴

En el ejemplo preciso del comercio de productos agropecuarios, éste ha estado altamente distorsionado por la utilización de subsidios a la exportación. Los gobiernos suelen dar tres razones para proteger y otorgar ayudas a sus agricultores, aunque lo anterior produzca distorsiones en el comercio internacional. Dichos fundamentos son:

1. Asegurar la suficiente producción de alimentos para satisfacer el mercado interno y en general las necesidades del país.
2. Proteger a los agricultores de los efectos de condiciones meteorológicas desfavorables y de las fluctuaciones de los precios mundiales.
3. Preservar a la sociedad rural.

Sin embargo, las políticas aplicadas en ocasiones en exceso han provocado una guerra de subvenciones a la exportación, en donde los países en desarrollo, los cuales cuentan con menores recursos se ven afectados, pues son los países más ricos quienes tienen la posibilidad de otorgar mayores subsidios con el objetivo de apoyar a sus productores en el mercado mundial.

Es así como la reducción de estos apoyos ha sido un tema fundamental dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en donde se induce a los gobiernos a comprimir dichos apoyos para otorgar un comercio justo entre los Estados.

Se considera que las subvenciones a las exportaciones utilizadas por los gobiernos para interferir en los precios del mercado, son los instrumentos que más distorsionan el comercio. Las subvenciones a la exportación les permite a los gobiernos determinar el nivel y la dirección del comercio internacional, reducir los precios internacionales y negar la venta a otros exportadores más competitivos. En síntesis, los

³³ Organización Mundial de Comercio, Entender la OMC: los acuerdos. Agricultura: mercados más equitativos para los agricultores, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm3_s.htm.

³⁴ Ídem.

subsidios no solo son prácticas desleales que atentan contra la libertad de comercio, sino que al fomentar la sobre producción generan prácticas medioambientales adversas, malgastan los presupuestos del gobierno y pueden demorar la reestructuración y reforma de las industrias nacionales.

Existen diferentes criterios para determinar el impacto de los subsidios en el comercio internacional. Coexisten dos escuelas principales que estudian dichos criterios que se deben adoptar para disciplinar o regular el citado impacto de los subsidios. Al respecto se abordará tanto La Escuela del Perjuicio (*The Injury-Only School*) como La Escuela de la Antidistorsión (*Antidistortion School*).³⁵

1. La Escuela del Perjuicio. Básicamente esta escuela se inquieta por resolver los daños que provienen del comercio subsidiado. La Escuela del Perjuicio sostiene que los gobiernos solo deben reaccionar cuando los subsidios extranjeros tengan un impacto significativo en el comercio y que la solución se debe enfocar a subsanar dicho impacto. Esta escuela parte de la base que los subsidios, y todas las otras formas de intervencio estatal en la economía, están presentes y son parte de la vida moderna. Los subsidios, según esta escuela, se usan frecuentemente para corregir imperfecciones preexistentes en el mercado, y es casi imposible asignarlos o distribuirlos sobre unidades de producción, o sobre rendimientos totales. Los movimientos en el tipo de cambio compensarían las grandes diferencias en los niveles de subsidios entre los países dejando solo micro problemas en el intercambio internacional que deberían solucionarse usando remedios específicos.³⁶ Esta escuela señala también que los subsidios deben ser regulados exclusivamente por los gobiernos y no por la sociedad internacional. Un segundo criterio consiste en que debe proporcionarse ayuda en caso de un intercambio injusto, cuando el intercambio extranjero constituye una amenaza o una daño material a una industria establecida o naciente.

2. La Escuela de la Antidistorsión. La escuela de la Antidistorsión parte del supuesto de que un subsidio es dañino por tres razones:
 - a) El uso de subsidios tiende a reducir la eficiencia de la economía mundial, y con eso disminuye o aminora los beneficios del intercambio para todos los países.

 - b) Un programa de subsidios puede permitir que un país tome un temprano liderazgo en el establecimiento de una prometedora nueva industria (por ejemplo, la de la fibra óptica), o para evitar o retardar un doloroso ajuste en la industria antigua (por ejemplo, la del acero);
y.

³⁵ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, op. cit., p. 126.

³⁶ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, op. cit., p. 127.

- c) Porque los otros países envidian el liderazgo económico obtenido o el ajuste vitado, y ello trae como consecuencia que la práctica de usar subsidios puede ser imitada. Esta imitación o emulación provocaría una espiral de inútil distorsión o una sobre inversión en tecnologías al parecer muy prometedoras (como en las aeronaves supersónicas).³⁷

En resumen, la Escuela de la Antidistorsión centra sus estudios en la ineficiencia y consecuencias negativas de la intervención del gobierno en la economía, señala que los subsidios deben ser castigados aun cuando no tengan un impacto significativo en la economía de un país y dicho castigo debe estar dirigido a compensar el subsidio.

Influenciado por la Escuela de la Antidistorsión, la administración norteamericana presidida por Ford elaboró una fórmula para regular los subsidios extranjeros, como punto principal para discutir en la Ronda Tokio del GATT, lo que posteriormente dio origen al Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios. De esta manera, el gobierno de Estados Unidos elaboró el concepto de *Traffic Light* o *semáforo*³⁸ que señalaba:

- a) Los subsidios a las exportaciones que serían objeto en forma automática, y unilateral, de medidas compensatorias (categoría roja);
- b) Otros subsidios, utilizados tanto en forma interna como destinados a fomentar las exportaciones, y que tuvieran un impacto considerable en el comercio, que serían objeto de medidas compensatorias sólo en cuanto causaran o amenazaran causar un daño material (categoría amarilla), y por último;
- c) Los subsidios de carácter exclusivamente interno con un efecto menor o indirecto sobre el comercio internacional, que no serían objeto de medidas compensatorias (categoría verde).³⁹

Dicha fórmula emitida por el gobierno estadounidense combina perfectamente las visiones de ambas escuelas, la Escuela del Perjuicio y la de la Escuela de la Antidistorsión. Si bien, en un primer momento, dicho planteamiento fue rechazado por la Comunidad Económica Europea (CEE), los argumentos

³⁷ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, op. cit., p. 128.

³⁸ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, op. cit., p. 129.

³⁹ Ídem.

centrales fueron acogidos por el Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios, el cual considera o visualiza dos vías (*two Tracks*) de solución:

- a) En general, los subsidios internos y las exportaciones subsidiadas que causaren un daño mediable se asignarían a la primera Vía (*First Track*), lo que permitiría a las autoridades nacionales, en virtud de la legislación interna, la aplicación de medidas compensatorias. Estas, en todo caso, no podrán exceder al monto de subsidio por unidad de producto exportado. Aún más, las medidas compensatorias se fijarían en un nivel que sea suficiente para compensar el daño al comercio, si éste fuera menor.

- b) Además, los países desarrollados que formaron el Citado Código acordaron no subsidiar las exportaciones. Pero, como la mayoría de los países subsidian hasta un cierto punto sus exportaciones, el referido Código también creó los medios de que puede valerse la parte afectada por ellos. Los subsidios a las exportaciones podrían, entonces ser atacados por una segunda vía (*Second Track*), la que a pesar del bajo índice de impacto en el comercio de la subvención (ya sea una presunción de efectos adversos o, en el caso de un país en desarrollo, una existencia actual de efectos adversos) permitiría la aplicación multilateral de medidas compensatorias. Las medidas compensatorias podrían tomar diversas formas, por ejemplo, tarifas compensatorias, o el retiro de una tarifa (*bound*) (esto es, el país afectado podría, en forma unilateral, elevar una tarifa cuyo nivel original se había acordado internacionalmente).⁴⁰

La utilización de prácticas desleales en el comercio internacional y en especial de los subsidios no es un fenómeno nuevo, pero ha sido una actividad que ha ido en aumento en los últimos años. Dichas prácticas han sido aplicadas principalmente por los países industrializados que cuentan con recursos económicos importantes, procurando apoyar a sus industrias nacionales y fomentar las exportaciones, constituyéndose así en un instrumento de protección, lo que genera la creación de mercados proteccionistas casi herméticos para las economías pobres y emergentes.

En general, se puede decir que los gobiernos son libres para implementar cualquier tipo de decisiones para el apoyo a su producción, medidas de carácter macroeconómico, industrial, sociales inclusive subsidios; sin embargo, existen serios problemas al definir con claridad que tipos de subsidios son benéficos y cuales aportan consecuencias negativas.

De esta forma, uno de los problemas esenciales que conlleva la utilización de subsidios es poder distinguir de aquellos subsidios que proporcionan los gobiernos internamente para el logro de objetivos económicos o sociales de índole general, en contraste de aquellos subsidios a la exportación que, en forma

⁴⁰ Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, op. cit., p. 130.

deliberada o no, procuran obstaculizar y distorsionar el comercio mundial e impedir que otros Estados obtengan un comercio justo y de legítimas oportunidades de acceso a mercados también.

Los países en desarrollo han reclamado exhaustivamente la existencia de dichas prácticas y en especial de subsidios que laceran drásticamente la economía de los Estados, por lo que avocan a su reducción e inclusive eliminación progresiva. Dichas reclamaciones han sido llevadas al seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la posterior Organización Mundial de Comercio con el objetivo de encontrar un consenso para su eliminación.

Uno de los subsidios que más afectan a los países en desarrollo son aquellos otorgados a la agricultura, pues son los Estados más pobres los que dependen en su mayoría de su producción agrícola para el sustento de su población y para el crecimiento de su economía. De esta forma, los subsidios a la exportación de los productos agrícolas otorgados por los países industrializados, principalmente por la Unión Europea, Suiza y Estados Unidos, entre otros, juegan un papel esencial al distorsionar los precios del mercado mundial de los productos agrícolas.

Los subsidios a la exportación de productos agrícolas tienen un efecto negativo sobre los agricultores de los Estados en desarrollo al comprimir la producción local de sus mercados, incrementan la importación de alimentos por parte de los países en desarrollo aumentando su deuda externa. Los subsidios a la exportación, a su vez, inhiben el acceso al mercado de los productos agrícolas de los países pobres. Los subsidios agrícolas hacen ésto mediante el aumento y la estabilización de los precios internacionales, de este modo, incrementando los niveles de proteccionismo en sus mercados.

En síntesis, se puede señalar que los subsidios o subvenciones son consideradas prácticas desleales en el comercio internacional las cuales son recurrentes por los gobiernos para penetrar o acaparar mercados mediante la intromisión de sus productos por debajo de su precio en el mercado de origen. La utilización de subsidios también conlleva al desencadenamiento periódico de pequeñas guerras comerciales entre los Estados que más las aplican, que a partir de su renovada capacidad de producción, empezaron a competir por los mercados internacionales.

CAPITULO 2

“LA IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO MUNDIAL”

Tradicionalmente, la economía se divide en tres grandes sectores de la producción. El sector primario comprende las actividades extractivas, esto es, las empresas que extraen directamente sus productos del suelo, del subsuelo, de los ríos o del mar.¹ Las empresas del sector primario utilizan a la naturaleza como factor de producción invirtiendo trabajo, capital y tecnología. Dentro del sector primario se incluyen la agricultura, la minería, la pesca y la producción de energía.

El sector secundario comprende la industria, como actividad que transforma materias primas y productos semielaborados en otros bienes. El sector secundario se caracteriza por un alejamiento relativo de la naturaleza.² Las fábricas dentro del sector secundario trabajan esencialmente con fuerza física y con tecnología. Dentro de este sector se elaboran los bienes de consumo inmediato.

Finalmente, el sector terciario agrupa a los servicios. La producción de servicios cubre una enorme variedad de actividades: transporte, hotelera y turismo, comunicaciones, banca y seguros, enseñanza, sanidad, despachos profesionales, entre otras. El comercio, en sus diversas ramas, así como la administración pública pertenecen a esta rama. Los servicios se producen mediante aportaciones de capital físico (ferrocarriles, aviones, computadoras, construcciones hoteleras, hospitales, carreteras, entre otros.), capital humano (tecnología) y, más raramente, factores naturales, que sólo tienen importancia en el subsector turismo (playas y montañas).³

Los tres sectores están íntimamente relacionados. En lo que se refiere a la agricultura, el sector secundario es fundamental porque la industria alimentaria se encarga de transformar los productos desde su forma bruta hasta productos elaborados para el consumo final. De igual forma, los servicios y en particular el comercio, en el sector terciario, son vitales para el desarrollo de la agricultura. Cuanto más se desarrolla un país, más nivel alcanza la participación de la industria y los servicios en los procesos de producción alimentaria.

La actividad agrícola es definida como cualquier proceso organizado, en el medio rural, para producir alimentos originarios y materias primas.⁴ La agricultura es una de las actividades humanas de data milenaria; sin embargo, como sus productos se destinan directa o indirectamente a la alimentación humana y es fuente importante de empleo, sigue y seguirá teniendo una importancia fundamental en el

¹ Ballestero Enrique, *Economía de la empresa agraria y alimentaria*, ED. Mundi.Prensa, Madrid, España, 1991, p. 17.

² Ídem.

³ Ballestero Enrique, op. cit., p. 18.

⁴ Ballestero Enrique, op. cit., p. 19.

desarrollo económico mundial, a pesar de su bajo peso en el Producto Interno Bruto (PIB), principalmente de los países desarrollados.⁵

La actividad agrícola juega un papel esencial en el desarrollo económico y social mundial pero esta actividad tiene un mayor peso en el Producto Interno Bruto y en la Población Económicamente Activa (PEA) en casi la totalidad de los países de Latinoamérica, al igual que en muchos asiáticos y africanos pues dichos países basan su crecimiento económico en el sector al ser productores de bienes agrícolas. A pesar del gran esfuerzo que han emprendido dichos países por diversificar su base económica, el sector agrícola todavía es una fuente significativa de ingresos, trabajo y divisas.

La importancia de la agricultura se liga directamente a la producción de alimentos. Las empresas alimentarias utilizan a la agricultura como fuente de recursos o insumos para la transformación hacia bienes de consumo. Es decir, la agricultura no es solamente concebida como productora de alimentos sino además como de materias primas para la fabricación de alimentos que requieren un proceso de transformación. Estas materias primas se destinan en gran medida a la industria alimentaria, a la industria en general y a la propia agricultura. De esta forma, la función principal de la agricultura consiste en la obtención de alimentos originarios, entendiéndose originario como aquellos productos antes de que sufran transformaciones artificiales o manipulaciones, además de su función como insumo a la producción. Una política de apoyo por parte del gobierno hacia el sector agrícola puede dar como resultado la autosuficiencia de alimentos como en el caso de la Unión Europea (UE).

El papel de la agricultura de un Estado representa un aspecto vital para su economía nacional toda vez que es la encargada de garantizar el suministro alimentario de su mercado interno, así como asegurar su desarrollo socioeconómico. Es por ello que muchos Estados califican a la agricultura como un sector estratégico que merece especial atención pues responde a cuestiones de seguridad nacional y de estrategia comercial.

El aumento de la población conlleva para el país la imperiosa necesidad de garantizar el suministro de alimentos para la población e impulsar el dinamismo del mercado interno como fuente generadora de empleo. De esta forma, la agricultura juega un papel esencial toda vez que es la encargada de proveer los suministros básicos requeridos por la población. Los recursos agrícolas no son solamente un insumo para la producción de alimentos sino también la base económica de la cual depende un segmento de la población. La agricultura es también fuente generadora de un número importante de empleos y por ende de ingresos.

El sector agrícola mediante sus exportaciones, es también un importante generador de divisas extranjeras. La agricultura figura como la principal provisor de insumos para las exportaciones y productos que requieren ser transformados a fin de lograr un mayor valor agregado.

⁵ Calva Téllez, José Luis (coordinador), Situación y perspectivas de la agricultura y la alimentación en el tercer mundo, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas: Programa Universitario de alimentos, México, 1990, p.58.

Algunos países en desarrollo como algunos de Latinoamérica, y en especial México, cuentan con una ventaja competitiva frente a naciones industrializadas toda vez que cuentan con recursos naturales vastos que pudieran ser utilizados para fortalecer su economía en los mercados internacionales.

El fomento a la agricultura tiene además como principal objetivo la eliminación de la pobreza, la desnutrición y la inseguridad alimentaria pues la gran parte de la población dentro de esos países aún vive en las zonas rurales, mismas que dependen de la producción agrícola. Datos actuales señalan que el crecimiento demográfico no ha cesado y que por el contrario se ha intensificado en regiones del mundo con grandes carencias de recursos. Es por eso que garantizar un acceso a la alimentación es fundamental.

En Europa, por ejemplo, y particularmente en la Unión Europea se le ha asignado al sector agrícola una alta prioridad, pues están concientes de su gran desventaja en cuanto a recursos naturales, además éste ha sido la pieza clave de la política tendiente a evitar los desequilibrios que se observan en los países en desarrollo entre el sector manufacturero y el sector agrícola; entre las zonas rurales y las zonas urbanas.

En resumen, se puede señalar que la agricultura desempeña un papel imprescindible en el desarrollo económico mundial principalmente para los países pobres que no cuentan con suficientes recursos para basar su desarrollo económico en la revolución tecnológica. Así, dichos países siguen necesitando su base agrícola como fuente principal para su desarrollo. Los países en desarrollo deberían analizar el costo que conlleva la apertura total del sector al libre comercio. Dicha apertura no sólo destruiría la base económica de los países pobres sino crearía una crisis social y económica en el campo, por lo que la medida es considerada como una mala estrategia política además de una pésima medida de gestión económica.

2.1 El Comercio Mundial Agrícola

Como consecuencia de las particularidades de la producción agrícola respecto a otros tipos de bienes, se deriva un cierto conjunto de características particulares de los mercados agrícolas que los diferencian de la mayoría de los mercados de productos de la economía. Dichas peculiaridades son necesarias tenerlas en cuenta a la hora de determinar el comportamiento *sui géneris* de los mercados. Entre esas características conviene destacar las siguientes:⁶

- Producción atomizada y dispersa en la mayoría de los casos. La producción es concentrada en el tiempo, pues generalmente se presenta en un corto periodo de cosecha. Es así como la demanda de

⁶ Bejarano Jesús Antonio, Economía de la Agricultura, ED Tercer Mundo, Colombia, 1998, pp. 93-95.

los consumidores conlleva la tendencia de ser concentrada geográficamente y espaciada en el tiempo. (consumo constante a través del año).⁷

- Producción estacional: esta característica afecta fundamentalmente a la variabilidad de los precios en el tiempo y resalta la importancia de las condiciones de almacenamiento de los productos.
- Las unidades de producción son muy heterogéneas en capital, tecnología, administración, capacidad e información; ello contribuye a que la oferta, por el lado de los productores primarios, sea altamente competitiva con ausencia de coordinación y con escasa o nula planificación para ajustarse a las necesidades de la demanda.⁸
- La producción está condicionada en buena medida a los factores naturales lo que provoca que los precios sean variables e influye en la especialización regional aumentando la importancia de los canales comerciales. La presencia de los factores naturales aumentan el riesgo de la producción el cual es mayor comparado con la producción industrial. Dichos factores son impredecibles e inevitables, lo que puede dañar los rendimientos de la producción.⁹
- Producción de carácter perecedero en una buena parte de la producción agrícola: ello impide el almacenamiento indefinido, obligando la adopción de medidas de conservación y coadyuvando a que la transformación de los productos adquiera una mayor importancia. Lo anterior se traduce en mayores costos, la aplicación de mayor tecnología y una estrategia específica de comercialización.¹⁰
- La producción admite multiplicidad de formas de consumo: este hecho produce una gran variabilidad de destinos comerciales, desde el consumo directo hasta grados fuertes de intermediación con numerosas industrias de transformación que van apareciendo para satisfacer una demanda final cada vez más sofisticada. En estas circunstancias, cada producto es sometido a formaciones de precios en cada una de las etapas de la transformación y en condiciones específicas de mercado en cada una de esas etapas.¹¹

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

- La oferta de bienes agropecuarios en Estado natural no tiene prácticamente características de diferenciación entre sí; pero estas mismas características de homogeneidad obligan a los productores e intermediarios a adoptar estrategias especiales y acordes con las condiciones de los bienes, con el fin de llegar al consumidor y colocar la producción. Así, la comercialización resulta relevante como estrategia de diferenciación del producto.¹²
- El consumidor tiene una tendencia fuerte a gastar una proporción constante de su ingreso en alimentos. Existe pues, una fuerte competencia entre productos por la cuota del ingreso que el consumidor destina a la alimentación tales aspectos deben considerarse en los planes de producción y en la promoción de los mercados sobre todo de los bienes alimenticios.¹³
- La producción agrícola se caracteriza por un alto grado de rigidez en el proceso productivo, y por la inestabilidad en los rendimientos, de suerte que el nivel de producto planeado es impredecible. El flujo de productos en la agricultura lo definen además del mercado, el clima y el manejo de los problemas fitosanitarios.
- El marco ecológico en el que se producen los cultivos condiciona con gran fuerza la elección de cultivos por parte del agricultor, las técnicas utilizadas para cultivarlo, los rendimientos resultantes y el nivel de producto disponible para la venta en los mercados una vez satisfecho el autoconsumo y el consumo local.¹⁴

Existen diferentes dificultades en el comercio agrícola mundial, gran parte de ellas relacionadas con la oferta y la demanda de los bienes agrícolas. La agricultura proporciona, además de bienes de consumo, un número determinado de bienes de producción. De esta manera, la demanda de bienes agrícola se vuelve fundamental para aumentar la productividad de un Estado. Sin embargo, dicha demanda se vuelve menos importante con el paso el tiempo. En el pasado ciertos productos solo podían ser obtenidos a través de productos naturales, hoy gracias a la revolución tecnológica y a los descubrimientos técnicos, dichos productos se pueden sustituir por un proceso industrial.

A pesar de lo anterior, la demanda de los bienes agrícolas depende de diversos factores:¹⁵

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Valarché Jean , Economía Agraria, Ed Tecnos, Madrid, 1965, p. 95

- En primer lugar dicha demanda depende de la fisiología de cada individuo. Cada persona necesita un número mínimo de calorías para vivir por lo que necesita alimentarse para obtenerlas. La influencia de la urbanización e industrialización ratifican dicha hipótesis.
- El número de consumidores es otro elemento que influye en la demanda. Una población que crece impide que se debilite la demanda de productos agrícolas.
- Otro elemento está relacionado con el poder de compra. Cuanto mayor sea este poder más se elevará la demanda agrícola. El enriquecimiento del mundo es, pues, favorable a la agricultura.

Con lo que respecta a la oferta agrícola, ésta tiene características muy peculiares: tanto en cuanto oferta potencial, es decir, la cantidad de productos que los agricultores llevarían al mercado si el precio satisficiera al más exigente de ellos, como en cuanto oferta efectiva, es decir, la cantidad que les satisface y expresa sus exigencias.¹⁶

La oferta potencial expresa que no solamente depende del hombre sino de la naturaleza. El hombre gracias a la revolución técnica puede aumentar la producción de cualquier producto, de la misma forma puede, gracias a la revolución de las comunicaciones, trasladar sus productos a cualquier parte del mundo; puede asegurar la oferta gracias a los modernos métodos de conservación. Pero lo que no puede hacer es manipular la naturaleza, la oferta de productos agrícolas depende en mayor medida de las condiciones naturales: el estado de la atmósfera, el estado sanitario, el ritmo de las estaciones entre otros factores. En este sentido, la oferta es impredecible.

La oferta efectiva depende de la situación económica del vendedor. Si tiene recursos suficientes en su caja puede escoger entre aplazar o actualizar su oferta. Aplazar la oferta resulta oneroso. El almacenaje no sólo implica una ausencia de ganancia, puesto que representa un capital improductivo, sino que, además, es directamente costoso porque exige la construcción y la conservación de instalaciones apropiadas. Sin embargo, el almacenaje, como toda disminución de la oferta, tiende a elevar el precio “sin” almacenaje, y el precio “con” almacenaje puede ser superior a los gastos de almacén.¹⁷

Otros problemas afines al comercio mundial de productos agrícolas se relacionan a las políticas emprendidas por los Estados como medida proteccionista a su sector agrícola pues lo consideran un sector sensible, estratégico, relativo a la seguridad nacional y clave para el desarrollo nacional. De esta forma se puede ver que cierta coyuntura histórica impulsó a los Estados a tomar ciertas medidas con el objetivo de proteger su sector agrícola haciendo más restringido el acceso a sus mercados.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Valarché Jean, op. cit., p. 96.

El sistema internacional surgido a finales del siglo XIX representaba un equilibrio aparente en el comercio mundial agrícola. Los países en desarrollo situados en las áreas tropicales coloniales exportaban productos agrícolas y materias primas a los países en desarrollo a cambio de productos industriales. Se pensaba que cada uno iba a aprovechar su ventaja comparativa de tal forma que todos salieran beneficiados. Sin embargo, dicha falacia se empezó a derrumbar entre el periodo comprendido entre la Primera y Segunda Guerra Mundial.

A partir del fin de la Gran Depresión en Estados Unidos y el fin de la Segunda Guerra Mundial, en Europa Occidental, la agricultura fue focalizada como un sector estratégico para la recuperación económica. El Estado participó activamente en el proceso de modernización y la protección de la actividad agrícola fue esencial para elevar el nivel de vida de la población. El Estado proporcionaba trabajo a los productores al mismo tiempo que reconocía el derecho de la población a consumir productos de calidad, a precios estables y sin escasez.

La protección comercial es justificada al límite que ésta promueve la seguridad alimentaria, y en el caso de Japón limita la dependencia de suministros alimentarios o, en el caso de Francia protege su sector agrícola. Es a partir de la Segunda Guerra Mundial que potencias como Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón implementaron desarrollos en el sistema de comercio agrícola al límite de controlar y manejar el comercio internacional y los asuntos monetarios.¹⁸

La intervención estatal a lo largo de ese periodo fue a través de apoyo a los precios del mercado, apoyos directos al ingreso, apoyos indirectos al ingreso y otro tipo de apoyos.¹⁹ Los Estados desarrollados se dieron cuenta que la protección al sector agrícola era esencial para el desarrollo macroeconómico pues consideraban la inversión a la agricultura como un capital de riesgo debido a que se tiene que enfrentar a fenómenos de la naturaleza que pone en riesgo su rentabilidad. Con el fin de mantener la rentabilidad del sector y compensar las pérdidas por factores naturales, los gobiernos han otorgado financiamiento y subsidios. El efecto de todos estos instrumentos ha generado el aumento del proteccionismo del sector agrícola. La Gran Depresión sufrida en los años treinta fue un duro golpe al liberalismo. Como consecuencia países de todo el mundo elevaron las barreras arancelarias al sector agrícola.

La persistencia y el mayor fortalecimiento de las políticas proteccionistas en los países industriales durante la posguerra se han debido en gran medida a un rápido crecimiento de la producción agrícola en

¹⁸ Hocking Brian and Steve McGuire, *Trade Politics. International, Domestic and Regional Perspectives*, ED. Routledge, 1999, p. 54.

¹⁹ Apoyo a los precios del mercado: doble sistema de precios, sobrepuestos, cuotas de importación y restricciones voluntarias de exportación, tarifas e impuestos de importación, créditos a la exportación y reembolsos, programas internos de consumo, regulación de los aprovisionamientos y monopolios. Apoyos directos al ingreso: pagos (indemnizaciones por daños, compensaciones, programas de retiro de cultivo, almacenamiento) y compensaciones por embargos. Apoyos indirectos al ingreso: otorgamiento de capital, crédito preferente (intereses subsidiados), insumos subsidiados (combustible, fertilizante, transporte, riego electricidad, etc.) seguros, almacenamiento. Otros apoyos: investigación, consultoría, entrenamiento; inspección; racionalización y estructuras; transformación y comercialización; concesiones de transporte; concesiones arancelarias; medidas estatales y locales. Valarché Jean, op. cit., p. 96.

los países desarrollados, derivado del rápido cambio de una agricultura basada en los recursos naturales a una agricultura basada en la ciencia. La justificación económica de las posiciones proteccionistas tanto de Estados Unidos como de la UE se ha fortalecido por diversos factores sociales y políticos. Los agricultores han contado con un vasto apoyo público para la implementación de medidas proteccionistas, al igual, la posición de éstos se ha reforzado por el establecimiento de alianzas políticas de los partidos campesinos y los partidos moderados y conservadores.

El crecimiento económico de la economía total y la relativa declinación de sector agrícola han provocado que el gobierno y la población de los países desarrollados sean mucho más sensibles a las distorsiones del uso de sus recursos y los costos sociales de las políticas adoptadas para proteger a la agricultura contra las fuerzas del mercado mundial.²⁰

El periodo transcurrido a partir de la segunda mitad del siglo XX se ha caracterizado por una tasa de crecimiento de la producción y del comercio sin precedentes. A partir de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de los países desarrollados se dedicaron a elevar su producción agrícola con el objetivo de alimentar a su población la cual era cada vez más numerosa. Con el fin de mantener un equilibrio entre el crecimiento de los ingresos en el medio rural y el urbano, principalmente los países industrializados recurrieron al sostenimiento de los precios del mercado, es decir, al aumento de los precios agrícolas por vía administrativa. Gracias a la distorsión del comercio y a los obstáculos a la importación se aseguraba que se podía seguir vendiendo la producción nacional.

Muchas veces la utilización de medidas proteccionistas no solo aumentó la autosuficiencia en ciertos productos agropecuarios sino que en ocasiones reemplazó completamente las importaciones creando excedentes estructurales. Las subvenciones a la exportación se utilizaron cada vez más para dar salida a los excedentes en el mercado mundial con lo que se redujeron los precios en los mismos. Este factor, así como los efectos de la sobre valoración de los tipos de cambio, las políticas de precios bajos para los productos alimenticios en favor de los consumidores urbanos y la aplicación de otras medidas internas, redujeron en muchos países en desarrollo los incentivos a los agricultores para aumentar o incluso mantener sus niveles de producción agropecuaria.

Las políticas aplicadas por los países en desarrollo y los países menos desarrollados han intensificado el desequilibrio de la agricultura mundial. Los graves desequilibrios del crecimiento de los productos agrícolas se han reflejado en una deficiente producción de alimentos, lo que ha generado una desnutrición crónica en los países en desarrollo, y en una producción excesiva de alimentos que ha generado el descenso de los precios de los productos agrícolas y la acumulación de excedentes en los países desarrollados. Se han ampliado las diferencias de la productividad agrícola entre los países ricos y los pobres; y éstos últimos se han convertido, en general, en importadores netos de alimentos.²¹

²⁰ Hayami Yujiro, Desarrollo Agrícola: una perspectiva internacional, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 412.

²¹ Hayami Yujiro, op. cit., p. 407.

A partir del término de la Segunda Guerra Mundial existe una demanda por aumentar el proteccionismo principalmente en algunas economías desarrolladas como Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea. A medida que la agricultura de los países desarrollados ha dejado de ser una industria basada en los recursos naturales para basarse en la ciencia, el crecimiento de la productividad en la agricultura ha superado a menudo el crecimiento de la productividad en el sector industrial. Enfrentados a una demanda relativamente inelástica de los productos agrícolas en los mercados nacionales, los productores agrícolas de los países industriales han pedido protección contra la declinación de los precios internos.²²

La respuesta a la creciente demanda de productos agrícolas por parte de los gobiernos nacionales ha sido diversa pero con una tendencia a elevar el proteccionismo de su mercado agrícola. Las políticas nacionales emprendidas por parte de los Estados han variado instrumentando diferentes sistemas, que por lo general son:

1. Instrumentos que desalienten directamente las importaciones (derechos de importación, restricciones cuantitativas, comercialización estatal y tasas de cambio múltiples);
2. Instrumentos que alientan directamente las importaciones (subsidios a la exportación y tasas de cambio múltiples);
3. Instrumentos que alientan directamente la producción nacional (precios de garantía y pagos compensatorios).²³

Desde 1950 hasta 1980 se muestra una tendencia positiva a la liberalización y reducción de barreras al comercio de productos industriales por parte de los países industrializados. Así, de igual forma, los países menos desarrollados incrementaron su participación en el comercio de manufacturas. A la declinación del proteccionismo industrial la ha acompañado un aumento del proteccionismo agrícola, proveniente en gran medida de las barreras no arancelarias creadas para asegurar la eficacia de los programas agrícolas nacionales. Desde 1950 ha disminuido continuamente la participación de los países menos desarrollados en las exportaciones de productos primarios, sobre todo de alimentos y materias primas.²⁴

A partir de la segunda mitad del siglo XX existe un creciente proteccionismo agrícola por parte de los países industrializados, el cual se basa en:

²² Hayami Yujiro, op. cit., p. 409.

²³ Ídem.

²⁴ Hayami Yujiro, op. cit., p. 408.

1. La gran diferencia de la productividad y el ingreso entre los trabajadores el sector agrícola y el sector industrial.
2. Una pérdida de ventaja comparativa en relación con los trabajadores agrícolas extranjeros ya que las naciones han cambiado una porción creciente de sus recursos, de la agricultura a la industria, durante el proceso de modernización.²⁵

A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta la economía mundial entró en un periodo de reestructuración. Las características que la predominaron desde la Segunda Guerra Mundial empezaron a desaparecer: el dólar como moneda dominante pierde paulatinamente su poder; Estados Unidos, como economía hegemónica va perdiendo su dinamismo; las empresas transnacionales estadounidenses van perdiendo terreno concentrándose en su propio límite geográfico. La economía mundo caracterizada por un dominio de Estados Unidos va perdiendo fuerza buscando un nuevo patrón en donde se formen nuevas relaciones económicas internacionales.

Desde principios de la década de los setenta existieron ciertos factores que modificaron sustancialmente el comercio mundial agrícola: la aparición de mercados importantes como el de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el de Japón; el surgimiento del mercado de los países petroleros y los países de industrialización reciente; la transformación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en un gran mercado exportador y en busca de su autosuficiencia; el crecimiento y la decadencia de Estados Unidos en el mercado mundial; la especialización progresiva del comercio entre Estado Unidos y la CEE, y el declive de la participación del comercio agroalimentario en el intercambio mundial.

En 1967, antes de la crisis el dólar y de los grandes cambios en el mercado cerealero, causados por la gran sequía de 1972 y el viraje en la política alimentaria de la URSS, que de exportadores de cereales se transformó en uno de los principales importadores mundiales, la participación del comercio agroalimentario en el total del intercambio del comercio mundial era de 21.6%. En 1981, antes de la crisis de endeudamiento y de la caída del precio del petróleo, y después de un largo ciclo de crecimiento del comercio mundial de productos agroalimentarios, la participación de éste en el comercio mundial cayó a 12.7%.²⁶

El poco dinamismo del comercio mundial agrícola se explica de cierta manera por el comportamiento de los países de recién industrialización y los petroleros. Si bien estos países aumentaron

²⁵ Ídem.

²⁶ Raúl H. Green, "El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales", *Comercio Exterior* Vol. 39, Núm. 8, México, agosto de 1989, p. 664.

el comercio de productos agrícolas también aumentaron el de productos manufacturados. De la misma manera, los países desarrollados pusieron mayor énfasis en el comercio de productos energéticos e industriales al mismo tiempo que buscaban su autosuficiencia en el sector agrícola por lo que la demanda en el comercio internacional tendió a disminuir.²⁷

Esta etapa se caracterizó por la tendencia a cambiar paulatinamente la estructura geográfica de los intercambios comerciales. Los países en desarrollo que antes eran exportadores netos de productos agrícolas se convirtieron en importadores, mientras que países desarrollados que eran importadores pasaron a ser exportadores. La principal causa del aumento de las importaciones alimentarias en los países en desarrollo fue el incremento del precio del petróleo; por ello los que más las acrecentaron fueron los exportadores del hidrocarburo. Así, de 1976 a 1981 México aumentó 59.2% el valor de sus importaciones alimentarias, y Venezuela 24.9% en ese mismo periodo ambos por ser exportadores de petróleo.²⁸

Mientras países en desarrollo se convertían ahora en importadores netos de productos agrícolas, ciertas economías que antes lo eran buscaban su autosuficiencia en el sector, tal es el caso de la Comunidad Económica Europea. La aplicación de la Política Agrícola Común (PAC) cambió sistemáticamente el sistema agrario europeo llevándolo hacia la autosuficiencia. Desde entonces, la Unión Europea empezó a competir por mercados junto a Estados Unidos convirtiéndose actualmente en un importante polo exportador. (ver Cuadro 1)

²⁷ Ídem.

²⁸ Ídem.

Cuadro 1

Los 15 principales exportadores e importadores de productos agropecuarios, 2001.

	Valor miles de millones de dólares	Parte en las exportaciones mundiales %		Valor miles de millones de dólares	Parte en las exportaciones mundiales %
Exportadores			Importadores		
Miembros de la UE	213,53	39,0	Miembros de la UE	235,51	39,7
UE al resto del mundo	57,81	10,6	Del resto del mundo a la UE	79,78	13,5
Estados Unidos	70,02	12,8	Estados Unidos	68,40	11,5
Canadá	33,57	6,1	Japón	56,94	9,6
Brasil	18,43	3,4	China	20,12	3,4
China	16,63	3,0	Canadá ^c	15,55	2,6
Australia	16,56	3,0	México	12,79	2,2
Argentina	12,20	2,2	Corea, Rep. de	12,50	2,1
Tailandia	12,06	2,2	Rusia, Fed. de ^c	11,40	1,9
México	9,07	1,7	Hong Kong, China	11,06	-
Rusia, Fed. de ^c	8,17	1,5	Importaciones definitivas	6,43	1,1
			Taipei chino	6,99	1,2
Nueva Zelandia	7,97	1,5	Suiza	5,65	1,0
Malasia	7,19	1,3	Indonesia	5,35	0,9
Indonesia	7,02	1,3	Arabia Saudita	5,01	0,8
Chile	6,97	1,3	Malasia	4,83	0,8
India ^b	6,41	1,2	Tailandia	4,83	0,8
Total 15 países anteriores	445,80	81,4	Total 15 países anteriores	472,32	79,6

Fuente OMC, Estadísticas del Comercio Internacional, 2002.

A partir de la década de los noventa y hasta la fecha el volumen de las exportaciones de los productos agropecuarios ha aumentado; sin embargo, su índice de crecimiento ha sido inferior al de las manufacturas, por lo que la parte correspondiente a la agricultura en el comercio mundial de mercancías ha disminuido a un ritmo constante. En 1998 el comercio de productos agropecuarios representaba el 10.5% del comercio total de mercancías y, si se tiene en cuenta el comercio de servicios, la parte correspondiente a la agricultura en las exportaciones globales se reduciría al 8.5%.²⁹

²⁹ Organización Mundial de Comercio, Agricultura, Explicación, Introducción, Comercio de productos agropecuarios, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm.

No obstante, dentro del comercio mundial, la agricultura continua ocupando cierta supremacía ante sectores tales como los productos de las industrias extractivas, los productos de la industria del automóvil, los productos químicos, los textiles y el vestido o el hierro y el acero. En el comercio de productos agropecuarios, los productos alimenticios representan casi el 80% del total. La otra categoría corresponde a las materias primas. Es así como a mediados de la década de los ochenta, el comercio de productos agropecuarios elaborados y de los demás productos elaborados de alto valor creció de forma mucho más rápida que el comercio de productos primarios de base como los cereales.³⁰

El comercio de productos agropecuarios mantiene su sensibilidad dentro de la actividad económica de muchos países. En algunos casos la agricultura figura como un factor esencial en la producción y en el empleo. El sistema de comercio mundial, al mismo tiempo, desempeña un papel de singular importancia en la seguridad alimentaria mundial al cubrir *déficit* temporales o prolongados en los mercados mundiales ocasionados por factores climáticos o de otra índole.

Las diferentes políticas proteccionistas del sector agrícola surgidas en el periodo de entre guerras han ocasionado fuertes disputas y controversias entre los Estados argumentando que no existe un trato igualitario en el comercio agrícola mundial. De esta forma, se han creado organismos que pretenden aplicar normas que regulen el comercio mundial y funcionar como centro de negociación en donde se puedan recibir y resolver querellas al respecto.

Con el fin de liberalizar el comercio agrícola, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y posteriormente y la Organización Mundial de Comercio (OMC) han abogado por promover en el seno de los Estados el desgravamiento de obstáculos que impiden un comercio agrícola equitativo. Las políticas proteccionistas establecidas por la Unión Europea, Suiza, Estados Unidos y Japón principalmente, han creado distorsiones en el comercio agrícola mundial instaurando impedimentos cada vez mayores y complejos para el acceso por parte de los países en desarrollo a sus mercados.

Organismos económicos internacionales tales como la OMC han promovido mediante diferentes conferencias y rondas las negociaciones para poder establecer un comercio mundial ecuánime con un libre acceso a mercados y sin la implementación de medidas proteccionistas unilaterales que puedan lacerar el desarrollo económico de los países menos desarrollados.

A continuación se presentará una breve descripción del papel que han jugado tanto el GATT como la Organización Mundial de Comercio en las diferentes negociaciones realizadas para la liberalización del comercio agrícola y principalmente para la eliminación de instrumentos que afecten el comercio internacional como es el caso de los subsidios agrícolas.

³⁰ Ídem.

1.2 El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y el Sector Agrícola

El Acuerdo General sobre Aranceles Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), creado en 1947 fijó las reglas que rigen el comercio internacional de mercancías. Las negociaciones que conducirían a la formación del GATT se iniciaron en 1946 a invitación del gobierno de los Estados Unidos, y concluyeron en octubre del año siguiente en Ginebra con la firma de Acuerdo General. El GATT fue ratificado en esa ocasión por 23 países, incluyendo diez naciones del Tercer Mundo. Sin embargo, tal como fuera ratificado en Ginebra, el acuerdo original incluyó sólo concesiones menores a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los países en desarrollo.³¹

Aunque la agricultura siempre había formado parte integrante del GATT, existían diferentes normas de aplicación relativas a los productos agrícolas y los productos industriales. El GATT de 1947 permitía a los países otorgar subvenciones a la exportación de productos primarios agropecuarios mientras que los prohibía para los industriales. Las subvenciones a las exportaciones agrícolas estaban sujetas únicamente a la condición de que no debían utilizarse para absorber más de una “parte equitativa” de las exportaciones mundiales del producto en cuestión. Las normas del GATT también permitían que se aplicaran restricciones a la importación.³² En 1955 Estados Unidos recibió excepciones para su agricultura de las reglas de liberalización comercial del GATT aceptando la discriminación de la CEE contra sus exportaciones.³³

A lo largo de las sucesivas negociaciones comerciales multilaterales que han tenido lugar desde la creación del GATT el criterio dominante fue el de considerar a la agricultura como un sector especial que debía quedar al margen de la creciente liberalización del comercio internacional. Las políticas agrarias no podían ser objeto de negociación como tales, ya que su consideración como asunto de interés interno gozaba de prioridad y era determinante a la hora de establecer excepciones y derogaciones a la normatividad general del GATT en relación a una serie de instrumentos de protección comercial de uso específicamente agrícola.³⁴

Si bien las negociaciones arancelarias eran el principal instrumento para propiciar la liberalización del comercio mundial, existieron muchos obstáculos mediante los cuales los países aplicaron instrumentos no arancelarios para restringir el comercio agropecuario sin mantener un acceso mínimo para las importaciones. Lo anterior se logró mediante exenciones y excepciones otorgadas a países específicos como “cláusulas de anterioridad”, exenciones de una obligación y protocolos de adhesión.³⁵ Existieron

³¹ Santos Eduardo, La Internacionalización de la producción agro-alimentaria y el comercio agrícola mundial, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, p. 69.

³² Organización Mundial de Comercio, Agricultura: explicación, Políticas comerciales ante la OMC, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm#ag_trade

³³ Hocking Brian and Steve Mc Guire, op. cit., p. 54

³⁴ Jordán Galduf, Joseph, Economía de la Unión Europea, ED. Civitas, Madrid, España, 1999, p. 325.

³⁵ Organización Mundial de Comercio, Agricultura: explicación. Políticas comerciales ante la OMC, op. cit.

casos en donde se mantenían restricciones no-arancelarias sin razón aparente. La administración estadounidense luchó para introducir restricciones cuantitativas en el comercio agrícola a fin de proteger sus programas federales de apoyo al sector y que estaban destinados a reducir los excedentes agrícolas y a elevar los ingresos de los agricultores norteamericanos.³⁶

Como consecuencia se desarrollaron diversas medidas proteccionistas tales como prohibiciones a las importaciones, contingentes que establecían niveles máximos para las importaciones, gravámenes variables a la importación, precios mínimos de importación y medidas no arancelarias mantenidas por empresas del Estado. Así productos importantes como el azúcar, los productos lácteos, los cereales, la carne y diversas frutas y legumbres recibieron obstáculos importantes dentro del comercio agropecuario.³⁷

En pocas palabras, antes de la Ronda Uruguay la agricultura estaba *de facto* fuera de la disciplina del GATT, principalmente porque Estados Unidos logró una exención al Artículo XI del GATT que prohibía las restricciones cuantitativas a las importaciones. Frente a la amenaza de Estados Unidos de abandonar el GATT si no se le permitía mantener los mecanismos proteccionistas para el azúcar, los productos lácteos y otras comodidades agropecuarias, se le concedió a Washington “una exención sin límite de tiempo” para otros productos agropecuarios. Estados Unidos y otras potencias no sólo hicieron caso omiso del Artículo XI, sino que también explotaron el artículo XVI que eximía a otros productos agropecuarios de la prohibición del GATT a los subsidios. Uno de los efectos de estas acciones fue la transformación de la Unión Europea que pasó de ser un importador neto de alimentos a un exportador neto en 1970.³⁸

A comienzos de la Ronda Uruguay, a mediados de los años ochenta, la Política Agrícola Común de la Unión Europea había evolucionado hacia lo que se describe como una compleja red de precios y ventas, subsidios y diversas medidas de apoyo que mantuvieron los ingresos de los agricultores aislados de las fuerzas del mercado.

Con los precios en el mercado interno fijados muy por encima de los precios mundiales y sin controles sobre los volúmenes de producción, los agricultores europeos incrementaron su producción. Los excedentes sólo podían ser despachados a través de las exportaciones, haciendo estallar la competencia por los mercados de terceros países con los agricultores subsidiados de Estados Unidos y la CEE.

La competencia por los mercados fue dura provocando serios daños principalmente a los agricultores de los países pobres quienes fueron llevados a la ruina a consecuencia de los bajos precios de las exportaciones europeas. Con el crecimiento de los subsidios estatales para apoyar la dura competencia por los mercados de terceros países, la CEE y Estados Unidos gradualmente comenzaron a darse cuenta que continuar por el mismo camino sólo los conduciría a una situación en la que ambos perderían.

³⁶ Ídem

³⁷ Ídem.

³⁸ Ídem.

Esta comprensión mutua de la necesidad de contar con reglas en la lucha por mercados de terceros países es la que llevó a la CEE y a Estados Unidos a presionar por la inclusión de la agricultura en la Ronda Uruguay. Estas dos superpotencias recurrieron a la retórica del libre comercio y ofrecieron concesiones mínimas hacia la liberalización, para así institucionalizar un sistema de competencia monopólico traducido en el Acuerdo de Agricultura del GATT en el que cada uno busca sacar ventaja

Las negociaciones multilaterales que antecedieron a la Ronda Uruguay se caracterizaron por la parcialización, es decir, que aquellos temas de difícil negociación quedaron excluidos de las reglas generales del GATT y de las negociaciones efectuadas en ese foro. Fue el caso del comercio agrícola y de los productos textiles.³⁹

Los estatutos del GATT posibilitaban numerosas excepciones a la regla general de dismantlar obstáculos al comercio de manera recíproca, base del trato a la Nación más Favorecida⁴⁰ y del multilateralismo (*fair trade*). Es el caso del artículo XXIV que daba pie a que dos o más países convinieran en otorgarse un trato comercial preferencial sin hacerlo extensivo al resto del mundo.⁴¹

2.2.1 Aspectos Centrales de la Ronda Uruguay en el Sector Agrícola

En septiembre de 1986 se celebró la Reunión Ministerial que dio inicio a la Ronda Uruguay en Punta del Este, Uruguay. Dicha ronda duró 7 años y medio, casi el doble del plazo previsto, finalizó en 1994 creando paralelamente a la Organización Mundial de Comercio. Dentro de los objetivos de esta Ronda de negociación se encuentran: promover una mayor liberalización del comercio, mediante la reducción y la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio mundial.

A principios de los años ochenta existían una serie de factores en la escena internacional que provocaban que los temas agrícolas fueran centrales en cualquier negociación comercial, entre los más importantes se encuentran: el descrédito histórico del GATT al tratar de liberalizar el comercio de productos agrícolas, la creciente tensión derivada de la concesión de subsidios a la exportación y el establecimiento de trabas a la importación por parte de las principales potencias comerciales, así como el elevado costo presupuestario de las políticas agrícolas vigentes.⁴²

Desde el inicio de la Ronda Uruguay eran evidentes las diferentes posturas de la potencias comerciales más importantes.

³⁹ María Cristina Rosas, "De Doha a Cancún logros y desafíos de la Organización Mundial de Comercio," *Comercio Exterior*, Vol. 52, Núm. 12, diciembre de 2002.

⁴⁰ El Trato de Nación más Favorecida es la extensión, de un país a otro, de las mismas concesiones comerciales, arancelarias y no-arancelarias, con arreglo a la base más favorable que aquél otorga a los demás países que reciben este trato. Hernández-Vela, Edmundo, op. cit., p. 508

⁴¹ Ídem.

⁴² Jordán Galduf, Joseph, op. cit., p 327.

- Estados Unidos, con una propuesta radical, estaba a favor de una completa liberalización, consistente en la total eliminación de las trabas al comercio en un plazo de 10 años. El proceso se iniciaría por medio de acuerdos tendientes a establecer el mecanismo de medición del grado de apoyo a la agricultura existente, y a comprometer a las autoridades nacionales en su reducción. La segunda fase consistiría en identificar las políticas nacionales proteccionistas con el objeto de eliminarlas. Los pagos monetarios dirigidos directamente a elevar el ingreso de los agricultores, o que no estuvieran relacionados con el nivel de la producción agrícola, quedarían al margen de las negociaciones.⁴³ La Administración Reagan abrió las pláticas con una propuesta denominada *Zero Option*, la cual proponía la completa destitución de todos los subsidios que distorsionan el comercio. Los oficiales de la CEE tomaron la postura de EU como insincera pues dicha opción era completamente inviable. Sin embargo, los oficiales de la Administración Reagan veían el Acuerdo como una oportunidad para lograr dos objetivos interrelacionados: 1) ir en contra de las medidas proteccionistas de otros exportadores y abrir mercados para las mercancías americanas y 2) EU tenía un objetivo político que consistía en reinsertar la hegemonía política y económica del país forzando a la CEE y a Japón a reducir sus barreras comerciales.⁴⁴
- La Comunidad Económica Europea se centraba en la protección de su Política Agrícola Común (PAC). La UE se mostraba optimista que en un futuro se hicieran reducciones a las barreras comerciales a la importación, más no en su completa eliminación, en contraste remarcaban la posibilidad de incrementar la protección para ciertos productos. En resumen, las propuestas de la UE tenían un carácter fundamentalmente defensivo e iban en su línea ya tradicional de gestión del mercado a corto plazo para productos excedentarios, con la idea de introducir una mayor estabilidad en el mercado internacional de los productos lácteos, el azúcar y los cereales.⁴⁵
- Japón y Corea, por su parte, apoyaban la liberalización en otros sectores, pero no ofrecían grandes concesiones en el renglón del comercio agrícola pues consideraban los controles a la importación como un asunto de seguridad alimentaria, aunque también como una medida de protección al ambiente y del empleo, así como de preservación de las comunidades regionales.
- Paralelamente a las grandes potencias comerciales se encontraba un grupo de países con un grado de desarrollo diferente pero igualmente interesado en la liberalización del comercio agrícola con el fin de aumentar sus exportaciones en dicho sector. Este grupo es denominado el *GRUPO*

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Hocking Brian and Steve Mc Guire, op. cit., p. 59.

⁴⁵ Ídem.

CAIRNS, una coalición de 17 países exportadores de bienes agrícolas quienes en conjunto suman un tercio de la exportación agrícola mundial. Sus miembros son: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Las Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.⁴⁶ Formado en 1986, el *GRUPO CAIRNS* compartía el punto de vista liberal de Estados Unidos, pero se inclinaba al establecimiento de medidas dirigidas a congelar los niveles existentes de protección en las fronteras y de subsidios a la exportación, como paso previo para iniciar después su eliminación total. Uno de los éxitos más grandes que ha tenido el *GRUPO CAIRNS* ha sido el mantenimiento de la agricultura en la agenda de comercio multilateral. Gracias al apoyo de este grupo se pudo concretar el Acuerdo sobre Agricultura de 1994.

- Finalmente se encontraba el Grupo W-74, encabezado por Egipto, Jamaica, México, Marruecos, Perú y por países subdesarrollados importadores de alimentos. Este grupo estaba especialmente interesado en los efectos negativos que pudiera traer la completa liberalización del comercio agrícola dada su posición de importadores de alimentos. Señalaban que una liberalización total encarecería sus compras de alimentos en el exterior, afectando su balanza de pagos. El Grupo W-74 mostraba especial interés en la asistencia técnica, la ayuda alimentaria y defendían el trato preferencial para los países en desarrollo.

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay se hizo más evidente que las distorsiones que mantenía el comercio agrícola mundial iban más allá del acceso de las importaciones. Se consideró que para llegar a la raíz de los problemas era esencial establecer disciplinas para todas las cuestiones que afectaban al comercio en el sector agropecuario, incluidas las políticas agropecuarias nacionales y la subvención en las políticas agrícolas. Se consideró, asimismo, que era necesario establecer normas más claras para las medidas sanitarias y fitosanitarias, tanto por razones propias de ese ámbito como para impedir que se eludieran normas más estrictas en materia de acceso a las importaciones mediante el uso injustificado y proteccionista de la seguridad alimentaria y de las medidas relacionadas con la sanidad animal y la preservación de los vegetales.⁴⁷

Las negociaciones sobre la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT fueron largas y difíciles principalmente por su sensibilidad política y por las particularidades del sector en el desarrollo económico mundial. Las diferentes posturas, en ocasiones irreconciliables, de las principales potencias comerciales de esa época mantuvieron estancadas las negociaciones por mucho tiempo. Finalmente ante la necesidad de

⁴⁶ Group CAIRNS, Introduction, <http://www.cairnsgroup.org/introduction.html>.

⁴⁷ Organización Mundial de Comercio, Agricultura, Introducción al Acuerdo sobre la Agricultura, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm#introduction.

llegar a una conclusión razonable y cada vez más urgente, además del papel jugado por el Grupo Cairns, a finales de 1993, Estados Unidos y la Unión Europea llegaron a la conclusión de un entendimiento conocido como “Acuerdo sobre Agricultura” o “Acuerdo de Blair House”.

Uno de los principales factores que contribuyó a la conclusión del Acuerdo sobre la liberalización del comercio agrícola fue el gradual incremento del distanciamiento que se había marcado entre la clase gobernante y los grupos agrícolas y otros grupos con intereses proteccionistas desde la década de los setenta. Esto fue particularmente con mayor intensidad en el caso de Estados Unidos y Japón que en la Comunidad Económica Europea. Finalmente, las partes llegaron a la conclusión del Acuerdo el 15 de diciembre de 1993.⁴⁸

2.2.2 Acuerdo sobre Agricultura (ASA)

En abril de 1994 concluyeron las negociaciones de la Ronda Uruguay dando el primer paso para un proceso de reforma a largo plazo, no sólo en el comercio agrícola mundial, sino en la aplicación de políticas domésticas más claras y transparentes.

Los ocho años de negociación en materia de comercio agropecuario dieron como resultado el *Acuerdo sobre Agricultura*, donde se establecen una serie de compromisos y concesiones en tres grandes áreas: Acceso a mercados, Ayuda interna y Competencia de las exportaciones. Paralelamente se promulga un Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y una Decisión Ministerial relativa a los países menos desarrollados y a los países importadores netos de alimentos.

El Acuerdo sobre Agricultura entró en vigor el 1 de enero de 1995. El objetivo de este Acuerdo era “establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado”.⁴⁹ El acuerdo toma en cuenta, asimismo, preocupaciones no comerciales tales como la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente y prevé un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

El acuerdo define en su anexo 1 los productos agropecuarios basándose en el Sistema Armonizado de clasificación de productos. La definición abarca no sólo los productos agropecuarios de base como el trigo, la leche y los animales vivos, sino también los productos derivados como el pan, la mantequilla y la carne, así como todos los productos agropecuarios elaborados como el chocolate y las salchichas. También están comprendidos los vinos, las bebidas espirituosas y los productos del tabaco, las fibras como el algodón, la lana y la seda, y las pieles en bruto de animales destinadas a la producción de cuero.

⁴⁸ Hocking Brian and Steve McGuire, op. cit., p. 61.

⁴⁹ Organización Mundial de Comercio, Textos Jurídicos: Los Acuerdos de la OMC, el Acuerdo sobre Agricultura, http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm#aAgreement

El pescado y los productos derivados del mismo no están incluidos, como tampoco lo están los productos forestales.⁵⁰

El periodo de aplicación para los países es de 6 años empezando a partir de 1995; sin embargo, los países en desarrollo tienen flexibilidad de acatar los compromisos de reducción por un periodo de 10 años. El acuerdo creó un Comité de Agricultura que está encargado de vigilar la aplicación del acuerdo y resolver cualquier duda surgida por cualquier Miembro. Se compromete a reunirse cuatro veces al año y en sesiones extraordinarias cuando sea necesario.

Acceso a mercados

En lo que respecta al rubro de *Acceso a mercados*, la Ronda Uruguay representó un cambio sistémico fundamental: de una situación en la que un sin fin de medidas no arancelarias obstaculizaba el comercio agropecuario se pasó, en teoría, a un régimen de protección basado únicamente en aranceles consolidados, además de los compromisos de reducción.⁵¹ Las negociaciones en la Ronda Uruguay tuvieron como objetivo la eliminación de dichos obstáculos. Para ello se acordó un conjunto de medidas de arancelización que preveía la sustitución de medidas no arancelarias aplicadas específicamente a la agricultura por un arancel que ofrecía un nivel de protección equivalente. Tras la entrada en vigor del Acuerdo sobre Agricultura están prohibidas las medidas no arancelarias aplicadas específicamente a la agricultura y los aranceles de casi todos los productos agropecuarios objeto de comercio internacional.

Los países desarrollados Miembros acordaron reducir los aranceles de todos los países agropecuarios en un 36%, como promedio, con una tasa mínima de reducción del 15% para cada producto, a lo largo de seis años que se inició en 1995. Para los países en desarrollo, las reducciones son del 24 y 10 por ciento, respectivamente, y han de aplicarse a lo largo de un periodo de 10 años.

En síntesis, el objetivo esencial con relación al acceso a mercados consistió en el compromiso por parte de los países desarrollados de transformar los derechos variables a la importación en aranceles fijos, para a continuación proceder a reducirlos en un 36% de media a lo largo de un periodo de 6 años. Para los productos sujetos a arancelización la CEE y los Estados Unidos decidieron mejorar el acceso a su mercado interno, concediendo cuotas de importación que, comenzando con una garantía de acceso mínimo equivalente al 3% de consumo interno en 1993, alcance el 5% al final de un periodo de seis años.⁵²

Ayuda Interna

⁵⁰ Organización Mundial de Comercio, Agricultura: explicación, Introducción, Productos Comprendidos, en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm#ag_trade

⁵¹ Organización Mundial de Comercio, Agricultura, Acuerdo sobre Agricultura, Ayuda Interna, en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro03_domestic_s.htm

⁵² Jordán Galduf, Joseph, Op. cit., p. 32.

Uno de los beneficios importantes que trajo consigo el Acuerdo sobre Agricultura fue el relativo a la *Ayuda Interna*. El acuerdo establece algunas disciplinas relacionadas a la reducción de dicha ayuda al mismo tiempo que deja margen para que los gobiernos nacionales diseñen sus políticas agrícolas.

Básicamente existen dos categorías de ayuda interna: por un lado, la ayuda que no tiene efectos de distorsión en el comercio o tienen un efecto mínimo (medidas del compartimiento verde), y, por otro lado, la ayuda con efectos de distorsión en el comercio (medidas del comportamiento ambar). Por ejemplo, la investigación o la formación en el sector agropecuario con financiación del gobierno se consideran que pertenecen al primer tipo, mientras que las compras de intervención de un gobierno a un precio garantizado (“sostenimiento de los precios del mercado”) se incluyen en la última categoría.⁵³

Las medidas pertenecientes a la categoría verde, de acuerdo con el ASA, se encuentran fuera de reducción incluso, se pueden aumentar. Dichas medidas se aplican tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo. El criterio se basa esencialmente en que dichas medidas no deben conducir a ninguna clase de distorsión en el comercio o al menos tener un grado mínimo. La ayuda se prestará por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos que no impliquen transferencia de los consumidores y no tendría el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores.

El compartimiento verde abarca muchos programas de servicios, algunos de ellos con fines de seguridad alimentaria. El compartimiento verde comprende, asimismo, la continuación y el fomento de programas como la investigación de temas relacionados al sector agrícola; servicios de formación agrícola y servicios de asesoramiento; servicios de inspección; servicios de comercialización y promoción; servicios de infraestructura, entre otros.

El compartimiento verde contempla asimismo el uso de pagos directos a los productores que no estén relacionados con decisiones sobre la producción, es decir, aunque el agricultor reciba un pago del gobierno, este pago no influye en el tipo o volumen de la producción agropecuaria (ayuda desconectada).⁵⁴ Ejemplo de ello puede ser: en casos de desastres naturales, una serie de programas de asistencia para el reajuste estructural, determinados pagos en el marco de programas ambientales y programas de asistencia regional, entre otros.

Existen otra serie de medidas las cuales están exentas de reducción por parte de los países en desarrollo como lo son: medidas de desarrollo y algunos pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción.

- Medidas de Desarrollo. Este tipo de medidas comprenden las de asistencia, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural y que forman parte integrante de los programas de desarrollo. Entre esas medidas se incluyen las subvenciones a la inversión que sean de

⁵³ Organización Mundial de Comercio, Agricultura, Acuerdo sobre Agricultura, Ayuda Interna, op. cit.

⁵⁴ Ídem.

disponibilidad general para los países en desarrollo miembros, las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en los países en desarrollo de los países miembros, y la ayuda interna dada a los productores de los países en desarrollo miembros para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtiene estupefacientes ilícitos.⁵⁵

- Pagos Directos. Los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción (medidas del comportamiento azul) están exentos de los compromisos, si tales pagos se basan en superficies y rendimientos fijos o en un número de cabezas de ganado fijo. Tales pagos entran también en esta categoría si se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción en un periodo de base definido. El compartimiento verde comprende los pagos desconectados, pero las medidas del compartimiento azul pueden considerarse parcialmente desconectadas: es necesario que haya producción para recibir los pagos, pero los pagos efectivamente realizados no están desconectados directamente con la cantidad existente de reducción.⁵⁶

Todas las medidas de ayudas a los agricultores que no se encuentran en las medidas anteriores están sujetas a reducción. Los compromisos de reducción se expresan en términos de una Medida Global de la de Ayuda (MGA). Total que incluye toda la ayuda otorgada a productos específicos y la ayuda no referida a productos específicos en una sola cifra. Los miembros con una MGA Total tienen que reducir la ayuda otorgada durante el periodo de base en un 20% a lo largo de seis años (países desarrollados Miembros) o un 13% a lo largo de 10 años (países en desarrollo Miembros).

Competencia de las exportaciones / subvenciones a la exportación

En el marco del GATT a partir de 1947, las subvenciones a la exportación de productos industriales siempre habían estado prohibidas; sin embargo, los subsidios a los productos agrícolas estaban sujetos a un número limitado de disciplinas (artículo XVI del GATT), que además resultaron no ser operativas. De esta forma, el uso recurrente de los subsidios a la exportación de productos agrícolas en los años anteriores a la Ronda Uruguay obligó a que este tema fuera esencial en el nuevo Acuerdo sobre Agricultura.

Las subvenciones a la exportación deberían reducirse en un 36% en valor global y las exportaciones subsidiadas en un 21% en volumen producto por producto.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Ídem.

Los países desarrollados miembros deben reducir, en tramos anuales iguales durante un periodo de seis años, el volumen de las exportaciones subvencionadas en el periodo de base en un 21% y los desembolsos presupuestarios correspondientes destinados a las subvenciones a la exportación en un 36%. En el caso de los países en desarrollo miembros, las reducciones requeridas son del 14% durante los diez años para los volúmenes, y del 24% durante ese mismo periodo para los desembolsos presupuestarios.⁵⁷

Durante el periodo de aplicación, los países en desarrollo pueden acudir a lo dispuesto en el acuerdo relativo al trato especial diferenciado que les permite otorgar subsidios a los costos de comercialización y al transporte interno siempre y cuando éstas no se apliquen de forma tal que eludan los compromisos de reducción de subsidios a la exportación.

En el Acuerdo sobre Agricultura se definen las subvenciones a la exportación como “subvenciones supeditadas a la actuación exportadora”. Esta lista abarca la mayoría de las prácticas de subvenciones a las exportaciones que son frecuentes en el sector agropecuario:

1. Las exportaciones directas a las exportaciones supeditadas a la actuación exportadora;
2. Las ventas de existencias no comerciales de productos agropecuarios para la exportación a un precio inferior al precio comparable de tales mercancías en el mercado interno;
3. Las subvenciones financiadas por los productores como son los programas gubernamentales que imponen un gravamen a toda la producción, que es utilizado posteriormente para subvencionar la exportación de una porción determinada de esa producción;
4. Medidas de reducción de los costos como las subvenciones otorgadas para reducir los costos de comercialización de las mercancías para la exportación; estos costos pueden incluir, por ejemplo, los costos de manipulación y perfeccionamiento y los costos de fletes internacionales;
5. Las subvenciones a los transportes internos únicamente aplicables a los envíos de exportación, como es el caso del transporte de un producto a un punto central para su exportación; y
6. Las subvenciones a los productos incorporados, es decir, las subvenciones a los productos agropecuarios como el trigo que están supeditados a su incorporación en productos de importación como las galletas.⁵⁸

⁵⁷ Organización Mundial de Comercio, Agricultura, Acuerdo sobre Agricultura, Competencia de las exportaciones/ subvenciones a la exportación. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro04_export_s.htm

⁵⁸ Ídem.

Todas estas subvenciones a la exportación están sujetas a compromisos de reducción, expresados en términos tanto de volumen de las exportaciones subvencionadas como de desembolsos presupuestarios destinados a esas subvenciones.

El Acuerdo sobre Agricultura fue el primer compromiso para regular el comercio agropecuario mundial. El ASA establece ciertas regulaciones y disciplinas al comercio mundial en el sector agrícola con el objetivo de hacerlo más igualitario obligando a los países desarrollados a abandonar las políticas que lo distorsionan.

En síntesis el Acuerdo sobre Agricultura incluye el recorte a los subsidios a la exportación en valor por un 36% y en volumen por un 21% por los siguientes seis años; los países menos desarrollados debían hacerlo en un 24% y 14% respectivamente en un período de 10 años. Como segundo punto debía existir un recorte del 20% del apoyo nacional. En tercer lugar, la “tarificación” requería que las barreras no-arancelarias debían ser visibles y transparentes y al cuantificarlas debían de reducirse en un 36% sobre los siguientes seis años. Adicionalmente, la protección para los productos más sensibles se debía reducir al menos en un 15%. Paralelamente se acordaron dos medidas extras; un Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias para proteger la salud humana, vegetal y animal, y finalmente, una “cláusula de paz” que preveía que si los países no acataban su obligación de cortar los subsidios a la exportación serían inmunes a los fundamentos de la recién creada OMC.⁵⁹

Sin embargo, cabe mencionar que en cierta medida el Acuerdo sobre Agricultura no ofrece mucho, presenta deficiencias técnicas y de aplicación y una vez más los países en desarrollo siguen saliendo perjudicados. Una de las fallas principales que presenta el ASA es la ausencia de un compromiso explícito para reducir los subsidios a la exportación al final del periodo establecido en el acuerdo. Si bien es cierto que se establecen compromisos de reducción en un 21% en relación al volumen en un periodo de 6 años y en un 36% al valor total, sólo se señala que continuarán las negociaciones sin comprometerse a su completa eliminación.

⁵⁹ Hocking Brian and Steve Mc Guire, op. cit. p. 57.

2.3 La Organización Mundial de Comercio y el Sector Agrícola

La agricultura representa un sector estratégico que se mantuvo por decenios al margen de la reglamentación del GATT y cuya liberación constituye todavía tema de discordia entre los países en desarrollo y los en vías de desarrollo. Tales diferencias llegan a cuestionar la apertura comercial en otros sectores.⁶⁰

Los acuerdos Marrakesh instalaron el fin a siete años de negociación de la Ronda Uruguay creando conjuntamente a la Organización Mundial de Comercio (OMC) entrando en vigor el 1º de enero de 1995, de esta manera, los tratados acordados durante la vigencia del GATT tienen vigencia también en la actual OMC. Uno de los principales objetivos de la OMC fue el de respetar lo pactado en el Acuerdo sobre Agricultura y continuar con las negociaciones para reducir las políticas implementadas que distorsionan el comercio mundial agropecuario.

Una de las concesiones más importantes que aportó la Ronda Uruguay fue la de incluir a la agricultura en la mesa de negociaciones a través del Acuerdo sobre Agricultura el cual figura como el primer instrumento que avoca a la reducción de políticas proteccionistas. Es así como el verdadero éxito de la Ronda Uruguay fue el de introducir el capítulo de la agricultura dentro de la agenda de negociación con la esperanza de liberar el sector en su totalidad. La OMC, se compromete a seguir adelante con el compromiso, previamente establecido, de continuar con las negociaciones a partir del año 2000 cuando se cumple el plazo señalado en el ASA.

2.3.1 Conferencias Ministeriales de la Organización Mundial de Comercio

La Conferencia ministerial es el órgano de toma de decisiones más importante de la OMC, en ella se reúnen todos los representantes de los miembros de la Organización, los cuales pueden adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales. Las Conferencias Ministeriales se deben realizar por lo menos cada dos años. Desde su creación, la OMC ha celebrado 5 conferencias ministeriales. La primera, del 9 al 13 de diciembre de 1996 en Singapur; la segunda, del 18 al 20 de mayo de 1998 en Ginebra, Suiza; la tercera, del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999 en Seattle, Estados Unidos; la cuarta, del 9 al 14 de noviembre de 2001 en Doha, Qatar y la quinta, del 10 al 14 de septiembre de 2003 en Cancún, México.

⁶⁰ Yolanda Trápaga Delfín, “La nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio”, Comercio Exterior, noviembre de 2000, p. 989.

2.3.2 Primera Conferencia Ministerial Singapur, 9 - 13 de diciembre de 1996

La primera Conferencia Ministerial se celebró del 9 al 13 de diciembre de 1996 en Singapur, participando los ministros de Comercio, Hacienda, Relaciones Exteriores y Agricultura de los países miembros de la OMC. Esta fue la primera Conferencia desde la creación de la OMC el 1º de enero de 1995. Los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros se reunieron para realizar un balance de los dos primeros años de vida de la organización además del funcionamiento de los tratados de la Ronda Uruguay a través de sesiones plenarias y reuniones de trabajo a nivel multilateral, plurilateral y bilateral.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura, las negociaciones sobre una mayor liberalización en el comercio agrícola deberían empezar en el año 2000. De esta forma, en la declaración ministerial de la primera Conferencia de la OMC sólo señala que el Comité de Agricultura se encuentra en un proceso de examinación multilateral del programa de reforma de productos agropecuarios acordado en la Ronda Uruguay.

En lo que respecta al acceso a los mercados, se exige la presentación de notificaciones regulares tanto en el caso de contingentes arancelarios como del recurso a las disposiciones de salvaguardia especial contenidas en el citado Acuerdo. En lo que respecta a los compromisos en materia de subvenciones, las notificaciones preescritas debían dar una imagen completa que abarque no sólo el nivel de las exportaciones subvencionadas y los desembolsos presupuestarios conexos sino igualmente el total de las exportaciones y transacciones en concepto de ayuda alimentaria de los productos específicos o los grupos de productos específicos de los que se trate. En lo que se refiere a los compromisos en materia de ayuda interna, el examen incluye los compromisos de reducción al tiempo que los criterios de ausencia de efectos de distorsión del comercio que han de satisfacer las medidas de ayuda interna que se pretenda queden eximidas de los compromisos de reducción.⁶¹

Se señala igualmente que una función esencial del Comité es seguir de cerca los progresos realizados en los compromisos de reducción, los cuales han de llevarse a lo largo de los periodos de aplicación, 6 años para los países desarrollados y 10 para los en desarrollo.

La declaración final puntualiza que el examen se ha llevado de forma eficiente y eficaz y que paralelamente se han realizado progresos en la aplicación de los compromisos negociados en el marco del programa de reforma de la Ronda Uruguay, aún cuando quedan por resolver ciertas cuestiones relacionadas a la aplicación. Asimismo el comité hace constar que ha otorgado asistencia y asesoramiento técnico sobre distintos aspectos de la aplicación a países en desarrollo. Finalmente se señala que las negociaciones del

⁶¹ Organización Mundial de Comercio, Adopción de Decisiones, Conferencias Ministeriales, Singapur- 1996, en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/min96_s.htm

proceso de reforma continuarán y se realizarían de acuerdo con el calendario establecido en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura.

2.3.3 Segunda Conferencia Ministerial Ginebra, Suiza, 18 - 20 de mayo de 1998

La segunda conferencia ministerial de la OMC se llevó a cabo en Ginebra, Suiza del 18 al 20 de mayo de 1998. La reunión fue caracterizada por el principio de manifestaciones y protestas en contra del libre comercio de grupos globalifóbicos y de organizaciones no gubernamentales que alcanzaron su plenitud en la tercera Conferencia Ministerial en Seattle. La Conferencia en Ginebra sirvió para celebrar el quincuagésimo aniversario del GATT y del sistema multilateral de comercio y como semblanza, la OMC redactó un documento sobre su historia “El Sistema multilateral de comercio: 50 años de logros” en donde se describe el pasado, la evolución y los logros de la organización.

La posición tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea y Japón fue la de promulgar una nueva ronda de negociaciones en donde se amplíen los poderes de la OMC a más sectores mientras que los países en desarrollo pidieron mayor comprensión y hacer más lento el ritmo de liberalización pues no significaría, otra cosa que permitir a las transnacionales apropiarse de sus mercados y sus tierras. A título de ejemplo se puede mencionar la declaración sobre comercio electrónico que respondió a intereses de Estados Unidos y la Unión Europea principalmente, los cuales pusieron mayor énfasis en concretar su declaración sobre comercio electrónico dejando a un lado otros temas de mayor importancia para los países en desarrollo.⁶²

El director general de la Organización Mundial de Comercio, Renato Ruggiero señaló que era posible identificar siete resultados importantes de la segunda Conferencia Ministerial.⁶³

1. El lanzamiento de un amplio proceso preparatorio de la próxima Conferencia Ministerial a fines de 1999.
2. La conmemoración del quincuagésimo aniversario el Sistema Mundial de Comercio.
3. La Declaración sobre el Comercio Electrónico mundial, que lanza un amplio programa de trabajo para examinar todas las cuestiones relacionadas con el comercio electrónico

⁶² Organización Mundial de Comercio, Adopción de Decisiones, Conferencias Ministeriales, Ginebra- 1998, en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min98_s/min98_s.htm

⁶³ Chakravarthi Raghavan, “Segunda Conferencia Ministerial de la OMC”, Revista del Sur, agosto de 1998, en <http://www.revistadelsur.org.uy/revista.082/tapa1.html>

mundial que afectan al comercio, y mantiene el criterio actual de no imponer derecho de aduana a las transmisiones electrónicas.

4. El énfasis en la creciente importancia de los aspectos ambiental, social, de salud, de desarrollo y financiero en la gestión de la política comercial, la necesidad de aumentar la transparencia y el reconocimiento de la necesidad de mejorar el diálogo con la sociedad civil.
5. La creciente importancia de las nuevas tecnologías como herramientas para lograr un desarrollo acelerado así como mayor acceso a la información y educación.
6. La necesidad de poner énfasis en el compromiso de aplicar los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y contemplar las necesidades de los países en desarrollo; y
7. Un debate de alto contenido político sobre como administrar el sistema económico y comercial.⁶⁴

En lo que se refiere al programa de la reforma para la liberalización del comercio agropecuario, la declaración ministerial de la segunda conferencia señala que se reafirman los compromisos de Singapur⁶⁵ para dar continuidad a los tratados de la Ronda Uruguay y de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 del ASA, las negociaciones empezarían un año antes de que se cumpla el plazo, es decir en 1999, mientras tanto el Comité de Agricultura seguía examinando los avances logrados.

2.3.4 Tercera Conferencia Ministerial Seattle, Estados Unidos, 30 de noviembre - 3 de diciembre de 1999

Seattle, Estados Unidos, fue la sede de la tercera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999.⁶⁶ Las constantes manifestaciones de grupos globalifóbicos y de organizaciones no gubernamentales, así como un caos social que vivió la ciudad de Seattle fueron características predominantes de la tercera Conferencia Ministerial de la OMC que según críticos y especialistas la han calificado como un fracaso. La Conferencia finalizó sin resultados.

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ Organización Mundial de Comercio, Conferencia Ministerial de la OMC, Ginebra 1998, Declaración Ministerial adoptada el 20 de mayo de 1998, en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min98_s/mindec_s.htm

⁶⁶ Organización Mundial de Comercio, Adopción de Decisiones, Conferencias Ministeriales, Seattle 1999., en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min99_s/min99_s.htm

Diferentes factores fueron las causas del fracaso de la tercera Conferencia Ministerial. Las protestas de los grupos de la sociedad civil que representan intereses de trabajadores, ambientalistas, consumidores, grupos a favor de los pobres de países del Tercer Mundo fueron una de las causas para el fracaso de esta ronda de negociaciones que ni Declaración Ministerial tuvo. El mensaje de las protestas fue claro y conciso, “la Organización Mundial de Comercio había llegado demasiado lejos en el establecimiento de normas mundiales que aseguran los intereses de las grandes empresas a costa de los países en desarrollo, los pobres, el ambiente y los consumidores”.⁶⁷

Otro factor por el cual fracasó la Conferencia Ministerial en Seattle fue la falta de capacidad por parte de las dos potencias comerciales, Estados Unidos y la Unión Europea para sanar sus diferencias. Las dos potencias luchaban por un plan en el que la Unión Europea reduciría sustancialmente sus subsidios a la exportación de productos agrícolas mientras que Estados Unidos aceptaría iniciar negociaciones de nuevos temas como inversión o competencia.

La reunión de Seattle se politizó debido a numerosos acontecimientos, muy desafortunados, que se produjeron en los años más recientes como: a) las crisis financieras en el sudeste de Asia; b) la imposibilidad de llegar a un consenso de manera expedita para elegir al nuevo director general de la OMC, dado que Renato Ruggeiro terminó su gestión el 30 de abril de 1999, pero hasta septiembre de ese año se acordó la fórmula que le permitió a Mike Moore desempeñar esa responsabilidad, esto significa que el nuevo director general de la institución tuvo escasos dos meses para preparar la reunión de Seattle, lo cual contribuyó al fracaso de la misma; c) las negociaciones efectuadas entre Estados Unidos y China, que distrajeron al equipo de negociadores estadounidense para hacer frente a las negociaciones en el seno de la OMC; d) el ambiente electoral en Estados Unidos, dado que los demócratas en el poder poseían una base de apoyo muy importante en los sindicatos, a los cuales se les dio un amplio juego político en Seattle para beneficio del Partido Demócrata.⁶⁸

Sin embargo, la causa principal del fracaso de las negociaciones en Seattle fue el carácter antidemocrático y la falta de transparencia de la OMC resaltada por los países en desarrollo, además este grupo de países objetaba que después de 5 años de haberse creado la organización no percibían beneficio alguno, al contrario existían “problemas de aplicación” que hacían casi inejecutable los proyectos emanados por la organización. La respuesta que dieron las potencias fue de ignorar las demandas de los países pobres, al contrario, intentaron agregar nuevas competencias y nuevos temas de negociación a la OMC tales como inversión, competencia, contratación pública, normas laborales y ambientales. Obviamente los países en desarrollo se opusieron a la idea de agregar nuevos sectores pues eso daría pie a la creación de nuevos métodos proteccionistas por parte de los países en desarrollo lo que obstaculizaría el

⁶⁷ Martín Kohr, “Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, La revuelta de los países en desarrollo”, *Revista del Sur*, diciembre de 1999 en <http://www.revistadelsur.org.uy/revista.098/Tapa1.html>

⁶⁸ María Cristina Rosas, op cit., p. 11.

acceso a sus mercados además que también supondría abrir más los mercados de los países pobres frente a intereses de transnacionales de países industrializados.

Las llamadas *reuniones de sala verde* fue otro factor de descontento por parte de los países en desarrollo pues se argumentaba que la OMC utilizaba mecanismos no transparentes al mantener reuniones informales sobre puntos cruciales en las cuales los países en desarrollo no estaban invitados.

En lo que se refiere al sector agrícola, la OMC se limitaría a partir de enero de 2000 a tratar la liberalización de la agricultura tal como se acordó en la Ronda Uruguay del GATT concluida en 1994.

En síntesis, la tercera Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle, Estados Unidos tenía el propósito de lanzar la denominada Ronda del Milenio para liberalizar el comercio mundial de manera justa; sin embargo, ésta finalizó sin alcanzar acuerdos. Su característica fue la de contar con una irrupción de la sociedad civil en donde miles de manifestantes y organizaciones no gubernamentales proclamaron en una sola voz por un comercio justo. El fracaso de Seattle llevó a la continuación de todas las distorsiones del comercio mundial con el anhelo de encontrar nuevas oportunidades de negociación.

2.3.5 Negociaciones de la Organización Mundial de Comercio para la Liberalización del Comercio Agrícola

Luego de la entrada en vigor de los acuerdos de la Ronda Uruguay se produjeron numerosas manifestaciones de insatisfacción en diversos países del mundo, en particular en los menos desarrollados, dado que éstos se enfrentaban a la obligación de cumplir con los compromisos asumidos, pero carecían de capacidad para su aplicación. A ello habría que sumar que la apertura de los mercados de muchos países en desarrollo, conforme a lo dispuesto en la Ronda Uruguay, se realizaría a un costo altísimo en términos de competitividad y productividad.⁶⁹

En marzo del 2000 iniciaron las negociaciones multilaterales dirigidas a conseguir una mayor liberalización en el sector agrícola en el seno de la Organización Mundial de Comercio. Dichas pláticas comenzarían de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura concertado en la Ronda Uruguay.

El objetivo principal de la OMC consistiría en reducir los subsidios agrícolas toda vez que tiene un efecto negativo al distorsionar el comercio mundial agropecuario y perjudicar a los países en desarrollo principalmente aquellos que son exportadores netos de productos agrícolas.

Dichas negociaciones tendrían como finalidad eliminar la subvenciones a las exportaciones además de imponer disciplinas más estrictas a los impuestos a la importación, reducir los aranceles y asegurar que los países pobres sigan disponiendo de ayuda alimentaria en forma de donaciones y de manera que no desplace a su producción nacional. Una ayuda alimentaria mal gestionada o importaciones

⁶⁹ Ídem.

de alimentos baratos, gracias a las subvenciones a las exportaciones pueden acentuar el perjuicio de las políticas económicas contra el sector rural, con él un efecto negativo sobre los productores agrarios. El Acuerdo sobre Agricultura fue de particular interés tanto para Estados Unidos como para la Unión Europea pues necesitaban de mercados nuevos para colocar sus excedentes. El ASA pactaba la reducción de subsidios a la exportación. Sin embargo no existió una reducción espectacular en los niveles de protección a escala mundial.

De acuerdo con lo planteado, al finalizar el siglo los subsidios a la exportación en los países industrializados exportadores de alimentos deberían estar solamente un quinto por debajo de los montos a fines de los años ochenta. En realidad, la baja en los aranceles habría sido apenas de menos de un sexto en promedio, entre otras razones porque las tarifas se elevaron de manera considerable con relación al periodo base 1986-1988, en vez de reducirse, fenómeno que se conoce como tarifación sucia. La Unión Europea, por ejemplo, aumentó las tarifas 60% y Estados Unidos 45% respecto de los aranceles de años anteriores, para poder efectuar la disminución.⁷⁰

Existían diferentes posturas de los miembros de la OMC con respecto a la reforma del sector agrícola:

1. Estados Unidos mantenía la posición más radical al demandar la eliminación total de los subsidios a la producción y a la exportación. Obviamente esta postura es expresamente de negociación pues dismantelar el apoyo a sus productores generaría un colapso en su economía, principalmente en la producción del campo. Si se acordara la liberalización, Estados Unidos mantendría una ventaja pues cuentan con recursos naturales importantes para las producciones de clima templado así como las mejores condiciones de financiamiento del Agro.
2. El *GRUPO CAIRNS* mantiene una visión semejante a la de Estados Unidos en relación a una reforma radical en el comercio mundial agropecuario, pero con la diferencia de eliminar toda clase de proteccionismo al sector, pues no mantienen los mismos recursos para financiar un sistema de subsidios a la exportación.
3. La Unión Europea, Japón y Corea presentan una postura proteccionista. La Unión Europea, como uno de los más grandes exportadores de bienes agropecuarios, no está a favor de la eliminación total de los subsidios al sector agrícola pues ocasionaría un desequilibrio social y ambiental, un despoblamiento de sus campos y un aumento del desempleo. La Unión Europea considera que a la agricultura debe otorgársele un tratamiento especial pues la considera una actividad multifuncional. La agricultura otorga estabilidad social, alimentos, bienes públicos y una política

⁷⁰ Yolanda Trápaga Delfin, op. cit., p. 989.

regional. Japón, por su parte, mantiene la postura proteccionista más radical si se tiene en cuenta que sólo el 30% de su tierra es cultivable además de que es uno de los mayores importadores de alimentos (en el año 2000 gastó 35 mil millones de dólares por compras en productos agrícolas).⁷¹ Japón y Corea concuerdan que los productores agrícolas deben recibir un trato especial y diferenciado dada la disparidad de recursos naturales con la que cuentan en comparación con Estados Unidos, Brasil o Australia. Al mismo tiempo, la agricultura sirve para objetivos estratégicos como la autosuficiencia alimentaria. La Unión Europea, Japón y Corea ven como un absurdo la liberalización total tomando en cuenta la desventaja de recursos naturales que mantienen.

4. Finalmente, es necesario señalar que aún faltan mercados agropecuarios importantes por añadir tal es el caso de Rusia y Ucrania. La adhesión de dichos Estados supondría la inclusión de nuevos mercados tan importantes para las naciones excedentarias que es necesario tenerlos en cuenta por sus vastos recursos alimenticios

Los miembros de la OMC acordaron que las negociaciones para la liberalización del comercio agropecuario deberían continuar un año antes de finalizar el periodo de aplicación del acuerdo, es decir en 1999. Esas negociaciones empezaron en el 2000 de conformidad con lo estipulado en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura. Dentro de estas negociaciones se distinguen cuatro etapas: 1) Primera etapa, del 23-34 de marzo de 2000 al 26-27 de marzo de 2001; 2) Segunda etapa, del 26-27 de marzo de 2001 al 4-7 de febrero de 2002; 3) Tercera etapa, El mandato de Doha emanado de la Conferencia Ministerial de Doha, Qatar, noviembre de 2001; y 4) Cuarta etapa, del 26 marzo de 2002 al 31 de marzo de 2003.⁷²

2.3.5.1 Primera etapa Del 23-24 de marzo de 2000 al 26-27 de marzo de 2001

La primera etapa comenzó a principios del 2000 y finalizó con una reunión de balance del 26 al 27 de marzo de 2001. La primera etapa consistió en presentar una serie de propuestas de los países miembros. En total se presentaron 45 propuestas y tres documentos técnicos, se celebraron seis reuniones de negociación llamadas “reuniones del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria”: en marzo, junio, septiembre y noviembre de 2000 y en febrero y marzo de 2001. En esta etapa cada gobierno miembro

⁷¹ Saldaña, Ivette y Felipe Gazcón, “Continúan México y Japón negociaciones comerciales”, *El Financiero*, Economía, lunes 15 de septiembre de 2003, p. 15.

⁷² Organización Mundial de Comercio, *Negociaciones sobre la Agricultura*, Introducción, e http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd05_intro_s.htm

presentó su propuesta para la reforma del comercio en sector agrícola y en las reuniones del comité se revisaron una por una.

Las propuestas en la primera etapa abarcaban todas las esferas importantes de negociación de la agricultura y algunos ámbitos nuevos. Algunas propuestas eran “globales”; es decir, abarcaban toda una serie de ámbitos que se podían negociar, tal es el caso de Estados Unidos, la Unión Europea, Suiza, Japón, Mauricio, entre otros. Por el contrario, existían propuestas que abarcaban sólo temas específicos tal es el caso de el GRUPO CAIRNS.

La primera etapa se caracterizó por desacuerdos en las opiniones de las propuestas de los países miembros al igual que durante las reuniones del Comité de Agricultura.⁷³

2.3.5.2 Segunda etapa Del 26-27 de marzo de 2001 al 4-7 de febrero de 2002.

En la segunda etapa la mayoría de las reuniones fueron informales lo que significa que con excepción de los resúmenes presentados por la presidencia de las reuniones formales (esto es, las reuniones formales del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria) no existe un registro oficial de las mismas. El programa de trabajo se adoptó en la reunión de balance de marzo de 2001. En él se establecía una calendario (modificado posteriormente) con seis reuniones informales en mayo, julio, septiembre y diciembre de 2001 y febrero de 2002. Las reuniones de septiembre y diciembre de 2001 y en febrero de 2002 fueron seguidas de reuniones formales.⁷⁴

En esta etapa los exámenes fueron temáticos e incluyeron lo que era necesario para que los miembros pudieran formular propuestas específicas y, en último término llegar a un acuerdo por consenso sobre las modificaciones de las normas y compromisos en la esfera de la agricultura. Los documentos presentados fueron normalmente documentos no oficiales de los que no queda constancia. Pese a la complejidad creciente de las cuestiones, los países en desarrollo siguieron participando activamente.⁷⁵

2.3.5.3 Tercera etapa El mandato de Doha emanado de la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha, Qatar

El mandato de Doha emana de la cuarta Conferencia Ministerial celebrada en el año 2001. Este Documento señala una serie de compromisos los cuales debieron de reflejarse en un acuerdo global para

⁷³ Organización Mundial de Comercio, Negociaciones sobre la agricultura: Información General. 1ª y 2ª etapas de marzo de 2000 a marzo de 2002, en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd06_phase_s.htm

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Ídem.

antes de la quinta Conferencia Ministerial en Cancún Quintana Roo, el cual estipulara fechas y cantidades de reducción de los principales mecanismos de distorsión del comercio agrícola mundial.

2.3.5.3.1 Cuarta Conferencia Ministerial Doha, Qatar, 9 - 14 de noviembre de 2001

La OMC celebró su cuarta Conferencia Ministerial del 9 al 14 de noviembre de 2001 en Doha, Qatar.⁷⁶ La nueva ronda de negociaciones se llevó cabo en medio de un escepticismo en donde se temía que se repitieran los mismos acontecimientos de disturbios sociales en las conferencias de Ginebra y Seattle, por ese motivo se decidió realizar la cuarta conferencia en un lugar remoto en donde fuera más complicado el acceso a manifestantes, tal fue el caso de Doha, Qatar.

La cuarta reunión ministerial de la OMC se produjo en una coyuntura muy singular: la agenda internacional estaba dedicada (como hasta hoy) a la lucha contra el terrorismo, luego de los dramáticos sucesos que se produjeron en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Las delegaciones participantes sabían que un nuevo fracaso en Doha significaría el virtual colapso de la OMC a tan solo seis años de su creación, situación que tendría costos políticos y económicos inaceptables.⁷⁷

La coyuntura de la Cuarta Conferencia Ministerial fue desfavorable para emprender una nueva ronda de negociación sobre temas comerciales. La mayor parte de la atención de los países miembros estaba concentrada en el combate al terrorismo, el reforzamiento de servicios de inteligencia y aparatos bélicos. Estados Unidos estaba más preocupado por firmar acuerdos para el financiamiento de la lucha antiterrorista que para designar recursos materiales o humanos para el apoyo de las negociaciones comerciales. De esta forma, el financiamiento para el desarrollo quedó en segundo plano.

Los países industrializados dejaron en claro también su intención de incorporar nuevos temas a la ronda de negociaciones, tales son los famosos temas de Singapur: comercio e inversión, comercio y políticas de competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación comercial. Los países de América Latina y del *GRUPO CAIRNS* apoyaron la inclusión de nuevos temas dentro de la agenda de la OMC con la esperanza de que la Unión Europea reduzca su proteccionismo en el sector agrícola; sin embargo, la posición de América Latina podría cambiar si el enfoque de la UE no se modifica sustancialmente en las próximas negociaciones.

⁷⁶Organización Mundial de Comercio, Conferencias Ministeriales, Qatar, 2001, en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/min01_s.htm

⁷⁷ Rosas, María Cristina, op. cit., p. 14.

Programa de Doha para el Desarrollo.

La Declaración de la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC es señalada como un programa de trabajo que sería completado no más allá del 1 de enero de 2005 como un compromiso único. En hechos realistas se trata de un compromiso de negociaciones multilaterales en 19 diferentes sectores la cual figura ser más vasta y complicada en cuestiones de política nacional y economía que la misma Ronda Uruguay.

En lo relativo a agricultura, la Declaración de Doha señala lo siguiente:

“Reconocemos la labor ya realizada en las negociaciones iniciadas a principios de 2000 en virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura, incluido el gran número de propuestas de negociación presentadas en nombre de un total de 121 miembros. Recordamos el objetivo a largo plazo, mencionado en el Acuerdo, de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Reconfirmamos nuestra adhesión a dicho programa. Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las listas de concesiones, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Tomamos nota de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre Agricultura”.⁷⁸

“Las modalidades para los nuevos compromisos, con inclusión de disposiciones en materia de trato especial y diferenciado, se establecerían no más tarde del 31 de marzo de 2003. Los participantes presentarán sus proyectos de Listas Globales basadas en esas modalidades no más tarde de la fecha del quinto periodo de sesiones de la Conferencia Ministerial. Las negociaciones, con inclusión de las relativas a las normas y disciplinas y los textos jurídicos conexos, se concluirán como parte y en la fecha de conclusión del programa de negociación en su conjunto”.⁷⁹

⁷⁸ Organización Mundial de Comercio, “Ministerial De la OMC (Doha, 2001): Declaración Ministerial”, 20 de noviembre de 2001, en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm

⁷⁹ Ídem.

En noviembre antes de la Conferencia Ministerial en Qatar, 121 países habían entregado sus propuestas de reforma en el sector agrícola. La declaración de Doha establece nuevos plazos, toma como punto de partida la labor ya realizada, confirma y desarrolla los objetivos y establece un calendario. Es así como de acuerdo al mandato de Doha las negociaciones de la agricultura se convierten en un todo único que al igual que todas las negociaciones éstas deben concluir para el 1 de enero de 2005 a más tardar.

En un primer momento se había pensado que el acuerdo iba más allá de lo planteado en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura correspondiente a nuevos plazos para la reforma del sector agrícola y proponía una “eliminación gradual” de las subvenciones, lo que incitó al *GRUPO CAIRNS* a corresponder apoyando los temas de Singapur.

Sin embargo, la Unión Europea insistió en incluir en el párrafo 13 del mandato sobre agricultura “sin prejuzgar el resultado” que en cierto sentido reduce o elimina la inclusión de los términos “remoción progresiva” de todas las subvenciones agrícolas.

El mandato sobre agricultura puntualiza que es necesario establecer las modalidades a más tardar el 31 de marzo de 2003, y los cronogramas de proyectos basados en dichas modalidades serían presentados en la Quinta Conferencia Ministerial en México. Sin embargo, como se señala que es un compromiso único y la decisión de negociar sobre los temas de Singapur se tomaría por consenso en la 5ª Conferencia, la Unión Europea fácilmente podría obstruir las negociaciones agrícolas junto con el resto de Europa, y Japón.

2.3.5.4 Cuarta etapa Etapa de modalidades, del 26 marzo de 2002 a la actualidad.

En teoría la etapa de “modalidades” abarcaría del 26 de marzo de 2002 al 31 de marzo de 2003, pero ésta se ha prolongado hasta la actualidad. Esta etapa es clave para el curso de las negociaciones pues es la que establece las características del resultado final. Las modalidades indicarán los objetivos generales, así como los objetivos cuantitativos y las disposiciones y la forma de lograrlos. Por ejemplo, con respecto a las reducciones arancelarias, una modalidad sería una reducción media del 36% con una reducción mínima del 15% por línea arancelaria que se debería alcanzar, por ejemplo, mediante una reducción del 6% a lo largo de seis años.⁸⁰

Una vez que queden establecidas las modalidades, éstas deben convertirse en “listas globales”, las cuales contienen ofertas detalladas que ofrece cada miembro. Éste es catalogado como un proceso interno en el cual cada país miembro deberá detallar que productos deben recibir tratamiento especial. Según la

⁸⁰ Organización Mundial de Comercio, Negociaciones sobre la Agricultura, La etapa de “modalidades”, de marzo de 2002 hasta ahora, en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd07_modalities_s.htm

OMC las listas globales deberían entregarse a más tardar en la quinta Conferencia Ministerial en Cancún, México.⁸¹

A continuación cada miembro analizaría las propuestas recibidas de las listas globales tratando de subsanar diferencias técnicas globales por medio de relaciones bilaterales con los diferentes países miembros a través de reuniones informales. Los acuerdos deben de ser aprobados como un solo paquete y de acuerdo a lo establecido en la Declaración de Doha antes del 1º de enero de 2005.

Por su parte, la Unión Europea establece en el ámbito de las modalidades un compromiso para continuar con la reforma del comercio agrario al mismo tiempo que insiste en la introducción de nuevos temas no comerciales tales como: el medio ambiente, el desarrollo rural y el bienestar animal.

Las propuestas de la Unión Europea contribuyen a un enfoque realista entre los ofrecimientos radicales que abocan a una liberalización del comercio en un tiempo corto y aquellas que se oponen firmemente a cualquier avance en esa dirección.

Los elementos claves de las propuestas de la Unión Europea son la reducción en un 36% de los aranceles de importación aplicables a los productos agrícolas, el recorte radical a las subvenciones a la exportación en una media de un 45% y la reducción en más de la mitad (55%) de las ayudas agrarias internas que falsean el comercio internacional a condición de que esta carga se reparta de manera equitativa, particularmente en los países industrializados. La propuesta comprende medidas específicas para ofrecer mejores condiciones para los países en desarrollo y también destaca la importancia de abordar preocupaciones no comerciales tales como el medio ambiente, el desarrollo rural y el bienestar animal.⁸²

2.3.5.4.1 Quinta Conferencia Ministerial Cancún, México, 10 - 14 de septiembre de 2003

México fue la sede de la quinta Conferencia Ministerial de la OMC realizada del 10 al 14 de septiembre de 2003 en Cancún, Quintana Roo. La quinta Reunión Ministerial finalizó en fracaso sin haberse logrado ningún acuerdo. Muchas fueron las causas de la ruptura de las negociaciones; sin embargo, la principal fue la polarización de visiones y posturas entre Estados Unidos y la Unión Europea, por un lado, y los países en desarrollo por otro. Desde un principio la ausencia del secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, por supuestas razones de seguridad, resaltaba el carácter informal de la reunión.⁸³

La Conferencia Ministerial de Cancún terminó sin la aprobación de ninguna Declaración Ministerial. La agricultura fue el tema principal de la cumbre, que al igual que la cita de hace cuatro años en Seattle terminó con el fracaso de la OMC en el intento de impulsar una nueva ronda de apertura

⁸¹ Ídem.

⁸² Comisión Europea, “La OMC y la agricultura: hacia un acuerdo satisfactorio”, Bruselas, Bélgica, 13 de febrero de 2003, en http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/03/29/0|RAPID&lg=ES&display=

⁸³ Avilés, Jaime, “Carta íntima de Kofi Annan”, *La Jornada*, Política, sábado 13 de septiembre de 2003, p. 4.

comercial.⁸⁴ Ambas han sido caracterizadas por la presencia de grupos globalifóbicos los cuales protestan por la falta de transparencia de la toma de decisiones, además de la ausencia de un comercio justo entre las naciones.⁸⁵

La Reunión en Cancún dio la bienvenida a dos nuevos miembros: Camboya y Nepal que en conjunto con los anteriores dan un total de 148. Una vez más, los fuertes subsidios agrícolas que aplican países de la Unión Europea y Estados Unidos fueron imperante en la mesa de negociaciones de la 5ª Conferencia Ministerial. Sin embargo, tanto la Unión Europea como Estados Unidos mantenían una férrea postura por incorporar los famosos temas de Singapur (inversiones, facilitación del comercio, transparencias en compras gubernamentales y políticas de competencia) a la agenda de la OMC.

En lo que corresponde a la agricultura, Estados Unidos y la UE lanzaron en agosto una propuesta conjunta que en síntesis proponía la reducción de los subsidios a la exportación, pero en ningún momento su completa eliminación. Además de trasladar algunos subsidios de la caja ámbar (más distorsionante) a la caja azul (menos distorsionante).

La Unión Europea siendo el mayor importador mundial de productos agrícolas además del mercado receptor más importante de productos originarios tuvo un papel singular con respecto a la reforma agrícola en la Conferencia Ministerial llevada a cabo en Cancún, México. La Unión Europea consideró abordar una serie de temas no precisamente relacionados con el comercio tales como la protección del medio ambiente o la seguridad y la calidad de los productos alimenticios.⁸⁶

La postura de la Unión Europea en los ámbitos tradicionales es la siguiente:

- La Unión Europea propone una reducción del 55% en las ayudas agrarias internas que falsean el comercio con respecto a los niveles establecidos en el ASA de la Ronda Uruguay.⁸⁷ La UE condiciona la reducción cambio de que se sigan utilizando los conceptos de compartimiento azul y compartimiento verde. La Unión Europea aboga por una apertura de los mercados a las importaciones agrarias mediante una reducción de los aranceles en un 36%. Esta fórmula consiste en una reducción arancelaria media global de un 36% y una reducción mínima de un 15% tal

⁸⁴ González Amador, Roberto y Rosa Elvira Vargas, "Se hundió la Reunión de la OMC", La Jornada, Economía, lunes 15 de septiembre de 2003, p. 18

⁸⁵ En lo anecdótico, se recordará el suicidio del campesino coreano Lee Kiung Hae en medio de una multitudinaria protesta de altermundistas. El miércoles 10 de septiembre, el día que se inauguró la conferencia, el campesino se quitó la vida en protesta por los efectos de la apertura comercial indiscriminada sobre los campesinos de todo el mundo, suceso que traería consigo malos presagios para el futuro de las negociaciones de la quinta Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio. Villaesca, Jesús, "Muerte en Cancún: Se inmola campesino coreano en protesta contra la OMC", La Jornada, , jueves 11 de septiembre de 2003, Primera Plana, p. 20,24 y 27

⁸⁶ Comisión Europea, Agricultura y Desarrollo Rural, Postura de la UE en Cancún, septiembre de 2003, en http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/backgrou/cancun_es.pdf

⁸⁷ Ídem.

como lo establece el ASA de la Ronda Uruguay.⁸⁸ La Unión Europea propone una reducción sustancial del volumen de las subvenciones por exportación y una reducción media del 45% de los gastos presupuestarios. La UE está dispuesta a eliminar progresivamente las subvenciones por exportación con respecto a determinados productos de importancia para los países en desarrollo, siempre y cuando sus socios también supriman las subvenciones que conceden por esos mismos productos.

Por otro lado, un recién grupo formado, que aglutina países en desarrollo y que dice representar a más de 60% de los agricultores del mundo, llamado G-21⁸⁹ mostró una gran fortaleza, al igual que el grupo ACP⁹⁰ al demandar la eliminación total de los subsidios a la exportación y una reducción sustancial a los subsidios a la producción, un mejor trato en el tema agrícola y rechazó por completo la negociación inmediata de inversiones en donde se pretende participen empresas transnacionales.⁹¹

Finalmente, se encontró la posición el *GRUPO CAIRNS*, el cual no depende tanto de los mercados agrícolas como los del G-21. Su posición era básicamente la misma que la del G-21 buscando una mayor apertura de los mercados agrícolas y la eliminación de los subsidios a la exportación.

Las conversaciones se vinieron abajo por la necesidad por parte de Estados Unidos y la UE por negociar primero los temas de Singapur. Corea del Sur, Taiwán, Japón y Suiza apoyaron la protesta de las potencias por incorporar nuevas reglas de inversión. Cabe señalar que si bien se presentaron varios borradores sobre modalidades, no se llegó a la aprobación de ninguno. El Comité sobre Agricultura sólo señaló que las negociaciones continúan esperando que se llegue al consenso respetando lo señalado en Doha.

El sector agrícola es considerado como un sector estratégico el cual estuvo ampliamente protegido y fuera de la reglamentación del GATT. Aún en la actualidad, su liberalización es tema de gran controversia entre las naciones ricas y pobres ocasionando un conflicto Norte-Sur repercutiendo en la apertura de otros sectores. El mayor éxito de la Ronda Uruguay fue la inclusión del tema agrícola en su agenda de negociaciones con el objetivo de eliminar todas las medidas distorsionantes del comercio que mantenían a los países en vías de desarrollo con una amplia desventaja.

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ El G-21 es un grupo de países en desarrollo formado en agosto de 2003 en Ginebra, sede de la OMC, como respuesta de naciones en desarrollo para defender sus intereses frente a las políticas agropecuarias de Estados Unidos y la Unión Europea. Dicho grupo ha logrado consolidar un frente común para negociar con mayor fuerza frente a las potencias comerciales. El grupo lo integran: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, India, México, Paraguay, Perú, Filipinas, Tailandia, Sudáfrica, Cuba, Pakistán, El Salvador, Venezuela y Egipto.

⁹⁰ El ACP es un grupo que aglutina países de África-Caribe y Pacífico, formado por los 79 países que fueron colonias europeas. El ACP expresó su deseo de que las negociaciones en Cancún incluya medidas especiales que les ayuden a salir de la pobreza para poder competir con los gigantes industrializados.

⁹¹ Vargas, Rosa Elvira y Roberto González A., "Países en desarrollo rechazan iniciar el análisis de los nuevos temas", *La Jornada*, Economía, sábado 13 de septiembre de 2003, p. 23.

Sin embargo, el Acuerdo sobre Agricultura, resultado de las negociaciones en la Ronda Uruguay, fue promovido principalmente por Estados Unidos dentro de un contexto de sobreproducción estructural de granos, lácteos y cárnicos. La negociación del acuerdo era urgente para los países en desarrollo pues necesitaban nuevos mercados para colocar sus producciones. Es así como al inicio del siglo poco se ha visto con respecto a lo pactado en el ASA, los países desarrollados mantienen sus elevados subsidios al sector agrícola evitando a toda costa la concertación de negociaciones para su eliminación.

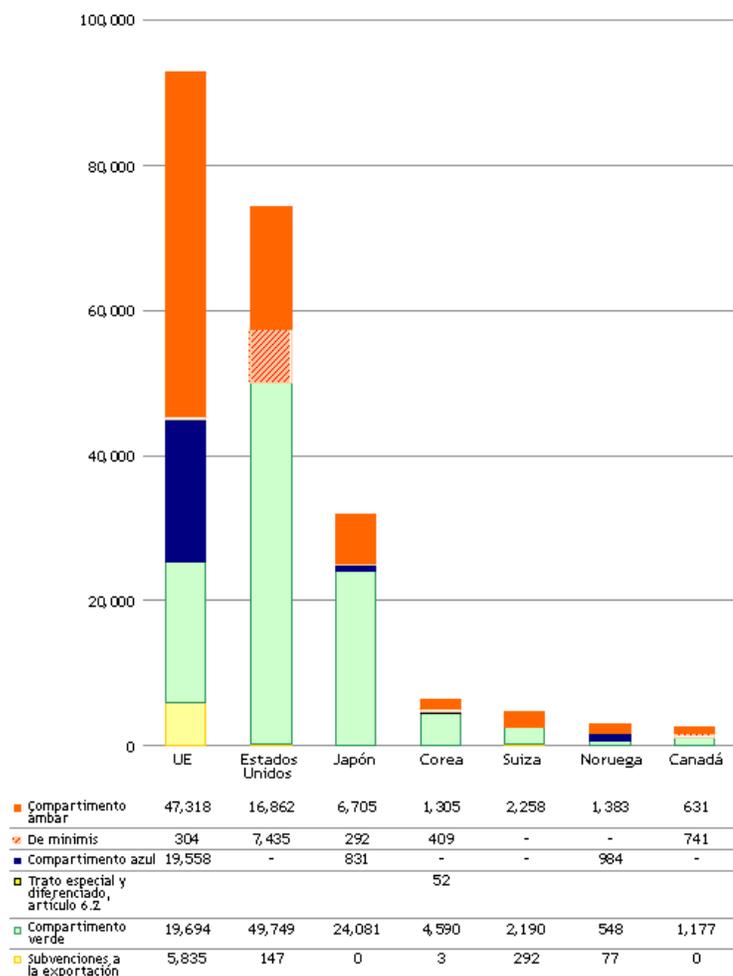
La reforma del sector agrícola se ha convertido en asunto clave en la ronda de negociaciones de la OMC. Los países pobres que representan tres cuartas partes de los miembros de dicha organización exigen a las naciones industrializadas cancelen unos 300 mil millones de dólares en subsidios (ver Gráfica 1) que otorgan a sus agricultores al año, lo que equivale a la ayuda anual que otorgan al continente Africano en tan solo 12 días de subvenciones, lo que los deja en gran desventaja en el comercio internacional.⁹²

La subvenciones distorsionan el intercambio de bienes agrícolas pues otorgan una ventaja artificial a la producción en el mercado al igual que a las grandes empresas comercializadoras. De esta manera, se desplaza a los productores de los países pobres pues no cuentan con recursos suficientes para otorgar dichos apoyos. Se destruye no solo su actividad económica sino el conjunto de relaciones sociales.

Los subsidios repercuten también alentando un exceso de oferta que hunde todavía más los precios agrícolas mundiales reduciendo los ingresos de los campesinos pobres apartándolos definitivamente de la actividad comercial. El otorgamiento de subsidios limita las posibilidades de reducción de la pobreza si se tiene en cuenta que 70 de cada 100 pobres en el mundo vive en zonas rurales, según estimaciones del Banco Mundial. Cabe precisar que la agricultura sólo emplea el 5% de la fuerza de trabajo y ocupa aproximadamente sólo el 4% del PIB en los países desarrollados. En contraste, este sector proporciona empleo a un mayor número de personas de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo.

⁹² Saldaña Ivette y Felipe Gazcón, "Fracasan negociaciones de la cumbre mundial de comercio", *El Financiero*, Economía, lunes 15 de septiembre de 2003, p. 12.

Gráfica 1.
Ayuda Interna (1999) y subvenciones a la exportación (1998) notificadas,
en millones de dólares.



Fuente: OMC, 2002

La liberalización mundial del comercio no ha alcanzado aún a la agricultura, donde se continúan otorgando complejas y constantes prácticas desleales en forma de subsidios para la protección de los productores locales. Los países desarrollados continúan subsidiando y protegiendo a su agricultura argumentando razones de estrategia, de seguridad nacional, de protección al ambiente y de solidaridad con los grupos sociales más vulnerables.

Existe, entonces, una guerra agropecuaria, por una lado Estados Unidos, la Unión Europea y Japón que en conjunto destinan aproximadamente 184,000 millones de dólares anualmente en subsidios, presionan a los países para abrir completamente su sector agrícola y por otro, los países en desarrollo, que contienen al 40% de la población mundial y representan sólo el 3% del comercio internacional, que al no

contar con los recursos financieros para poyar de igual forma a sus agricultores, exigen a los países industrializados eliminen tales subsidios.⁹³

Durante la quinta Conferencia Ministerial, Estados Unidos y la Unión Europea mantuvieron posturas con respecto a la reforma agrícola con el objetivo de dejar a salvo los enormes subsidios que ambos otorgan a sus respectivos sectores agrícolas orientados a la destrucción de la capacidad productiva de los países pobres. A cambio no ofrecían prácticamente nada, al contrario, promulgaban la inclusión de nuevos temas olvidando que las negociaciones sobre agricultura llevan 4 años sin poder llegar a resultados concretos que incluyeran una completa remoción de los subsidios a la exportación.

Ante el fracaso en Cancún, Estados Unidos invitó a continuar el proceso de negociaciones en Ginebra en 2004 suceso que se realizó acordando un borrador para un acuerdo en el futuro sin resultados concretos y que su aplicación se vería obstaculizada si se toma en cuenta las prioridades de las potencias. La reelección presidencial en Estados Unidos, además de la adhesión de 10 nuevos miembros a la Unión Europea y la posible adhesión de dos nuevos más para 2007, se traduce en la falta de voluntad política para concluir el acuerdo.

En materia de agricultura, los países desarrollados siguen imponiendo reglas a los países pobres que ellos mismos evitan. Es así, como la OMC mantiene su mayor crisis de legitimidad ante la postura irremovible de Estados Unidos y la Unión Europea. En Cancún se evidenció que la OMC es incapaz de otorgar un comercio justo entre las naciones y su supuesto básico de que el comercio genera un incremento general de la riqueza y un mayor crecimiento económico quedó enterrado.

La OMC debe empezar un proceso de democratización y transparencia en la toma de decisiones tanto en lo interno como ante la sociedad internacional. Se ha demostrado con creces que la OMC no ha constituido un sistema real de apertura comercial, al contrario, se ha edificado dentro de un sistema proteccionista que privilegia a los países ricos y sus transnacionales. Por esta razón, lo único que ha quedado del Preámbulo del Acuerdo de Marrakesh y de la Declaración Ministerial de Doha en la que se lanzó la “ronda para el desarrollo” son promesas incumplidas y palabras huecas. Los “compromisos con el desarrollo sustentable” y con la “necesidad de mejorar el nivel de vida en las regiones más pobres” se quedaron en el aire.⁹⁴

⁹³ Bloomer, “Abaratan subsidios a los alimentos”, *El Herald*, Finanzas, miércoles 10 de septiembre de 2003, p. 2.F.

⁹⁴ Nadal, Alejandro, “Duplicidad de la OMC”, *La Jornada*, Economía, miércoles 10 de septiembre de 2003, p. 23.

2.3.5.4.2 Acuerdo de la OMC en Ginebra del 31 de Julio de 2004

Los 147 miembros de la OMC aprobaron el 31 de julio de 2004 un paquete de acuerdos marco, que según palabras del Director General de la OMC, Supachi Panitchpakdi, completan las negociaciones previstas en la Agenda de Doha del 2001. Aunque este armazón no son los acuerdos finales, incluyen un compromiso significativo el cual es considerado como un logro histórico, según declaraciones del Dr. Supachai. Durante las negociaciones, diversas delegaciones comentaron que el candado de la Conferencia Ministerial de Cancún ha sido roto, pues por primera vez, los gobiernos miembros han acordado eliminar toda clase de subsidios a la exportación de productos agrícolas y reducir sustancialmente el soporte nacional que distorsiona el comercio agrícola.⁹⁵

Los países ricos y pobres acordaron reducir los subsidios a la agricultura, liberalizar el comercio de productos no agrícolas y servicios, y así reiniciar la ronda de negociaciones. El acuerdo de esta forma permitirá concluir la ronda de Doha para diciembre de 2005 cuando se lleve a cabo la 6ª Reunión Ministerial en Hong Kong. La decisión final del acuerdo incluye diversas secciones que incluyen el programa de Doha, entre ellas están: agricultura; algodón, acceso a mercados no-agrícolas (o mercados para productos industriales); desarrollo (incluyendo principios generales, trato especial y diferenciado, asistencia técnica); servicios; otro cuerpo de negociaciones (reglas, comercio y medio-ambiente, propiedad intelectual y solución de controversias); facilitación del comercio y tres temas de Singapur (inversión, política de competencia, transparencia gubernamental); y otras partes del programa de Doha. En el caso específico de la agricultura, se anexa un esquema de “modalidades” para el acuerdo final en agricultura. La decisión incluye también nuevas fechas: un retraso de la fecha acordada de las negociaciones que van más allá del 1 de enero de 2005, conforme a lo previsto en la Agenda de Doha; la próxima Conferencia Ministerial en diciembre de 2005 en Hong Kong; recomendaciones sobre el trato especial y diferencial para julio de 2005; revisar la apertura de mercados en servicios para mayo de 2005; y sobre la implementación de elementos, un reporte hacia el Comité de Negociaciones Comerciales y al Consejo General para mayo de 2005 con cualquier acción inapropiada.⁹⁶

El Acuerdo aprobado el 31 de julio fue la respuesta al llamado por parte de Estados Unidos para continuar las negociaciones después del fracaso de Cancún y principalmente para salvar la Agenda para el Desarrollo de la cuarta Conferencia Ministerial de Doha, Qatar. El sábado 31 de julio se firmó un acuerdo preliminar que prevé la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, que hundan en la pobreza a los productores del hemisferio sur. Con el acuerdo, la OMC relanza las negociaciones sobre

⁹⁵ Organización Mundial de Comercio, WTO News: 2004 news items, DDA July 2004 package: meeting summary 31 July, Round-the clock meetings produce ‘historic’ breakthrough in <http://wto.org>

⁹⁶ Ídem.

liberalización comercial, paralizadas hace meses.⁹⁷ El esquema presentado en Ginebra presume una reducción sustancial de los apoyos nacionales (domestic support), la eliminación de todas las formas de subsidios a la exportación y mejoras importantes en el acceso a mercados.⁹⁸

El acuerdo compromete a los países industrializados a reducir sus subsidios agrícolas en 300 mil millones de dólares. La UE eliminaría las subvenciones a sus productores a cambio de que Estados Unidos desaparezca los que otorga a las exportaciones de maíz, arroz, algodón, entre otros productos. El acuerdo permite también a países industrializados y en desarrollo designar un número determinado de productos “sensibles” que ambos podrán seguir protegiendo con aranceles más elevados.⁹⁹

Los críticos de la reunión señalan que el texto aún está lejos de los principios de la Ronda de Doha de 2001 y consideraron poco factible que Estados Unidos acepte reducir subsidios agrícolas en plena campaña electoral. China consideró que el acuerdo logrado por los países miembros de la OMC “no es malo”, pero no cubre las expectativas de los países emergentes. Japón, por su lado, opinó que “más que un acuerdo alcanzado, es que las negociaciones están encaminadas nuevamente”.¹⁰⁰

“El acuerdo que establece los mecanismos para continuar la ronda de negociaciones de Doha, que permitiría la eliminación gradual de subsidios a la agricultura y a la exportación, logrado el 31 de julio de 2004 en Ginebra, Suiza, es para México una ganancia neta, aseguró la Secretaría de Economía”. “En un comunicado, la dependencia puntualizó que México ha insistido desde el inicio de esta negociación en la necesidad de eliminar los subsidios a la exportación, debido a que éstos son la práctica que más distorsiona los flujos de comercio agrícola internacional”¹⁰¹

El pequeño inconveniente ahora, es que pese al anuncio del histórico acuerdo, no se han precisado los montos de las reducciones ni las fechas en que comenzarán a ser aplicadas.¹⁰² El texto aprobado en Ginebra adolece de graves defectos medulares. El objetivo central del acuerdo es reducir el nivel de apoyos internos “totales”, es decir, la medida de apoyo agregado, los apoyos de *minimis* y los de la caja azul. Pero quedaron fuera del acuerdo los subsidios de la caja verde, que en Estados Unidos y la UE representan 70 por ciento y 25 por ciento respectivamente. Por eso el acuerdo no corregirá las distorsiones que hoy pesan sobre el comercio de productos agrícolas.¹⁰³

La caja azul incluye los subsidios que limitan la producción y es una reliquia del Acuerdo sobre Agricultura. Solamente siete miembros de la OMC utilizan estos subsidios, pero ahora se abre la posibilidad para que Estados Unidos y la UE acomoden sus apoyos bajo este rubro. Desde ese ángulo, el

⁹⁷ DPA, REUTERS Y AFP, “Firman países de la OMC acuerdo para facilitar eliminación de subsidios agrícolas”, La Jornada, Economía, 1 de agosto de 2004, p. 23.

⁹⁸ Framework for Establishing Modalities in Agriculture, Annex A.

⁹⁹ DPA, REUTERS Y AFP, “El acuerdo en la OMC no cubre las expectativas de países pobres”, La Jornada, Economía, lunes 2 de agosto de 2004, p. 24.

¹⁰⁰ Ídem.

¹⁰¹ Rodríguez, Israel, “Ganancia neta para México”, La Jornada, Economía, 1 de agosto de 2004, p. 23.

¹⁰² DPA, REUTERS Y AFP, “El acuerdo en la OMC no cubre las expectativas de países pobres”, op. cit.

¹⁰³ Nadal, Alejandro, “Ser Vago en la OMC”, La Jornada, Economía, 4 de agosto de 2004, p. 25.

texto de Ginebra generará un embrollo técnico y legal detrás del cual países ricos podrán seguir cubriendo sus subsidios a la agricultura. El mundo de los países ricos invierte 350 mil millones de dólares anuales para la agricultura, manteniendo artificialmente niveles de producción y distorsionando los precios mundiales. En muchos de los cultivos así apoyados los países pobres son más productivos y podrían ofrecerlos a niveles más económicos. Los recursos canalizados como subsidios podrían ser utilizados en otros rubros, incluyendo servicios ambientales.¹⁰⁴

“El acuerdo de la OMC es deliberadamente vago. Sin metas ni calendarios permitirá arrastrar el estado de cosas hasta la próxima Conferencia Ministerial en Hong Kong. Como en cualquier negociación, la vaguedad del acuerdos servirá para administrar la desigual situación actual por un tiempo más o menos largo, hasta que la caldera se vuelva a calentar”.¹⁰⁵

El Acuerdo alcanzado en Ginebra es impreciso, éste sigue favoreciendo a los países industrializados, dejando las cuestiones más importantes, como las fechas y los porcentajes de reducción para futuras negociaciones. El Acuerdo presenta la eliminación de los subsidios a la exportación como un gran avance; sin embargo, éste ya está previsto en el mandato de Doha, lo verdaderamente importante es corroborar su real cumplimiento. Por lo pronto, los países del norte están utilizando una nueva forma de proteccionismo disfrazado. El Acuerdo acepta la inclusión de una lista de productos sensibles,¹⁰⁶ los cuales podrán estar sujetos a intervención y podrán ser objeto de protección. A título de ejemplo, Noruega presentó más de 200 puntos sensibles, mientras que Argentina sólo tiene uno.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ Framework for Establishing Modalities in Agriculture, op. cit.

¹⁰⁷ REUTERS Y AFP, “Amagan países en desarrollo con bloquear el acuerdo de la OMC”, *La Jornada*, Economía, 31 de julio de 2004, p. 24.

CAPITULO 3

“EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN LA UNIÓN EUROPEA”

La agricultura de la Unión Europea (UE-15) concentra un territorio que es fuente extraordinaria de riqueza, generadora de empleo, fuente de alimentos e insumos para la producción (madera para la construcción, fibras textiles para el vestido, caza de animales para el consumo y semillas y hojas para la elaboración de medicinas). Después de cuatro ampliaciones, la agricultura europea agrupa a miembros altamente productivos de bienes agrícolas, entre los cuales, Francia, Italia, Alemania, España, Reino Unido y Holanda aportan el 65% de la Producción Final Agraria (PFA).¹

La agricultura europea es una de las más modernas y desarrolladas del mundo, que aunque supone poco, sobre su Producto Interno Bruto (PIB), implica un alto valor de integración y cohesión social, territorial y humana. No hay que olvidar que más del 85% del territorio está situado en núcleos rurales pequeños o medianos, que engloban poca población, ciertamente, pero que sin ella dichos países serían paisajes demográficos vacíos. Y tampoco conviene olvidar que en esos pueblos o aldeas es, hoy por hoy, la actividad agraria y ganadera y su entorno de talleres, distribuidores, agentes, corredores, almacenistas, entre otros, el motor económico de cada unidad de población.²

Por otra parte, es necesario tomar en cuenta el significado de las exportaciones e importaciones de productos agrícolas en el comercio exterior de la Unión Europea (UE). La UE mantiene una superioridad notable en dichos rubros, muy por arriba de la segunda potencia agrícola mundial: Estados Unidos (ver Cuadro 2). Dentro de la misma UE, existen diferentes regiones con capacidades distintas de producción, cada Estado miembro tiene una cierta fortaleza en la producción de ciertos productos, por ejemplo, España tiene ventajas con las frutas frescas, las hortalizas y el aceite de oliva, mientras Alemania ostenta superioridad en la carne de vacuno y la leche.

¹ Lamo de Espinoza, Jaime, La Nueva Política Agraria de la Unión Europea, ED. Encuentro, Madrid, España, 1998, p. 16.

² Ídem.

Cuadro 2.
Exportadores e Importadores de Productos Agrícolas.
(billones de dólares)

PAÍS	EXPORTACIÓN	PAÍS	IMPORTACIÓN
UNIÓN EUROPEA	233.73	UNIÓN EUROPEA	253.67
ESTADOS UNIDOS	68.76	ESTADOS UNIDOS	71.51
CANADÁ	32.57	JAPÓN	55.09
BRASIL	19.44	CHINA	21.85
CHINA	18.80	CANADÁ	16.31
AUSTRALIA	17.06	COREA	13.37
ARGENTINA	12.20	RUSIA	11.94
TAILANDIA	11.57	MÉXICO	11.18
INDONESIA	9.02	HONG KONG	10.81
MALASIA	8.96	TAIPEI	7.19
MÉXICO	8.94	SUIZA	6.04
NUEVA ZELANDA	8.44	ARABIA SAUDITA	5.50
RUSIA	7.73	INDONESIA	5.27
CHILE	7.16	MALASIA	5.14
INDIA	6.27	TAILANDIA	4.99

Fuente: Estadísticas de Comercio Internacional, 2002, OMC

La Unión Europea ha dedicado gran parte de su esfuerzo y presupuesto a proteger su sector agrícola. Evidentemente es necesario resaltar la importancia y la magnitud de recursos dirigidos a la agricultura dada su pequeña contribución al PIB en los países industrializados. A mediados de la década de los noventa la producción del sector agropecuario suponía en la UE el 2.5% del PIB y el 6% del empleo.³ Sin embargo, la UE desde un principio decidió proteger y apoyar a este sector con una cantidad importante de financiamiento aún con su pequeña participación en el PIB comunitario, otorgándole un trato diferenciado debido a las peculiaridades del sector, además por considerar a la autosuficiencia alimentaria como un factor de interés regional después de los daños alimentarios ocasionados por la Segunda Guerra Mundial .

Aún antes del nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1958, la agricultura era un elemento sensible para muchos gobiernos europeos. Las condiciones de hambruna de la posguerra en Europa convirtieron a la seguridad alimentaria en una prioridad regional. Antes de la firma de el Tratado de Roma el sector agrícola se encontraba científica y técnicamente atrasado. Los gobiernos europeos decidieron, entonces, intervenir para la protección del sector y eligieron categorizarlo como eje principal de actuación. Las razones de intervención se relacionaron a la particularidad del sector (señaladas en el capítulo 2) y consistieron en homogeneizar el total de ayudas de intervención estatal de los Estados miembros, pues era un requisito esencial para la creación de un mercado único. Esto es porque a mediados

³ Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael y Rafael Bonete Perales, Introducción a la Unión Europea: Un análisis desde la economía, Alianza Universidad, Madrid, 1997, p. 112.

de la década de los cincuentas los países europeos ya mantenían mecanismos de intervención en el sector agrícola (además de que las rentas de los agricultores oscilaban en un margen demasiado amplio), pero éstos variaban de unos a otros, por lo que era necesario nivelar las políticas agrícolas de cada uno de los miembros. La agricultura no se dejó como un sistema económico de mercado abierto pues se consideró a la producción de alimentos como un sector sensible necesario para alimentar a una población en crecimiento; el alto porcentaje de población dedicada a actividades agrícolas y por último, pero no por ello menos importante, su sensibilidad política, al considerar los votos de la población del campo decisivos en elecciones.

La imperante necesidad de intervención para proteger los ingresos de los agricultores mediante la intervención en el mercado; la conveniencia de evitar la despoblación de las zonas rurales; la inestabilidad de la producción agrícola por estar condicionada a los cambios climáticos, plagas y enfermedades; la desventaja de recursos naturales y materias primas en comparación con países exportadores netos de bienes agrícolas; el fantasma del hambre posterior a la Segunda Guerra Mundial y la imperante necesidad de lograr una autosuficiencia alimentaria dentro de la comunidad; la necesidad de satisfacer su mercado interno, dejar de depender de importaciones y al mismo tiempo colocar los excedentes en nuevos mercados, son algunas consideraciones que explican la fuerte intervención comunitaria en el sector agrícola europeo.

3.1 La Política Agrícola Común de la Unión Europea

La creación de la Comunidad Económica Europea en 1958, bajo el Tratado de Roma, supuso el traspaso de algunas decisiones gubernamentales de los 6 miembros fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda) a un ente supranacional. El Objetivo no era sencillo, se pretendía iniciar con una unión aduanera, seguida de una monetaria y finalizar con la consumación: una unión política.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa vivía una etapa de reestructuración económica y social ante el caos que había dejado la guerra. La integración europea⁴ supuso una respuesta para recobrar el curso de la economía. Europa antes de comenzar con el proceso de integración, ya mantenía una intervención en su sector agrícola; sin embargo, dicha protección variaba radicalmente de país a país. Los elementos de protección e intervención estatal que manejaban las naciones con el objetivo inmediato de

⁴ En sus orígenes el proceso de integración europeo respondió a circunstancias íntimamente vinculadas con su pasado bélico. Dos devastadoras guerras mundiales tuvieron que experimentar las naciones de Europa, para finalmente encontrar que el bienestar nacional no reside en la destrucción o pauperización del otro, sino en la suma de voluntades; haber llegado a esa conclusión les permitió centrar sus esfuerzos en la unión, y esa fue la clave del éxito que hoy detenta la UE. Piñón Antillón, Rosa María, “La Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: ¿mito o realidad?” en Piñón Antillón, Rosa María (coordinadora), La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?, Asociación Mexicana de Estudios sobre la Unión Europea, (ECSA México), Friedrich Ebert Stiftung, Representación en México, IEIE-ITAM, CELARE, IELEPI y DGAPA-UNAM, 2004, p. 50-51.

elevar las rentas de los agricultores estaban íntimamente relacionados al papel atribuido al comercio y a la vulnerabilidad de su respectivo sector.

La conjunción de una Política Agrícola Común (PAC) suponía una base fundamental para la futura integración de la Comunidad Europea. El trato especial que demandaba la agricultura europea no se limitaba a las condiciones particulares que ostenta el sector agrario sino también aunque dicho sector representa una gran diversidad cultural, social, arquitectónica y paisajista que en su conjunto forman la riqueza histórica de Europa. La importancia que cobraba la PAC desde su inicio como un pilar fundamental para lograr la creación de un mercado agrícola común cobró algunas divergencias entre los países fundadores respecto al peso económico y político que debería suponer en el seno de la Comunidad.

Ya desde antes que finalizara la Segunda Guerra Mundial, la agricultura figuraba como un sector fundamental en la reconstrucción de Europa. En 1944, el secretario del Tesoro Norteamericano Henry Morgenthau sugirió al presidente Roosevelt un plan que giraba en torno al desmantelamiento de la industria alemana para convertir a ese país en una nación básicamente agraria para asegurar la paz en la región.⁵

En 1945 cuando la Segunda Guerra Mundial terminó, Europa vivía una época de caos y una crisis económica y social. El sector agrícola sufrió cuantiosas pérdidas al igual que muchos otros. La destrucción del capital humano, agrario, capital vivo (ganado) o el capital mecánico dejó al continente en serios problemas, lo que trasladó el objetivo de la autosuficiencia en primordial. Sin embargo, no sería hasta la década de los cincuentas que dirigentes agrarios de Francia y Alemania presionaron para la creación de un “mercado verde” en semejanza al recién creado “mercado del carbón y del acero”.

Posturas divergentes causaron conflictos para la instauración de un mercado común agrícola. Algunos países como Francia consideraban la implementación de la PAC como un elemento estratégico en la integración europea dada su primacía como potencia exportadora de bienes agrícolas dentro de la Comunidad, por lo que mantenía fuertes aspiraciones por expandir sus exportaciones al resto de los países europeos. La formación de un mercado agrícola común beneficiaba ampliamente a Francia por mantener ventajas en recursos agrícolas además del apoyo financiero que recibiría para sus exportaciones hacia terceros Estados. Actualmente Francia sigue siendo la primera beneficiaria de la PAC pues recibe anualmente un poco más del 50% del presupuesto de la misma.

Francia tenía excedentes agrícolas, mientras existían cinco países globalmente deficitarios en productos agrícolas y con unidades de producción pequeña y menos rentables; por ello le resultaba interesante e importante integrarse en un solo mercado que permitiera en una primera instancia, lograr un abastecimiento regional estable y una autosuficiencia alimentaria al alcance de todos; y en segunda (más

⁵ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit. p. 19.

importante para los demás países), tender a una homogeneización social y productiva entre las distintas regiones de Europa.⁶

Tanto Francia como Alemania desarrollaron planes a mediados de los años cuarenta para modernizar su capacidad productiva agraria. Francia, con el *Plan Monnet* buscó desarrollar medios de producción más eficaces teniendo como objetivo asegurar la alimentación en Francia. Mientras tanto, Alemania recuperaría su capacidad productiva agraria, modernizando su parque de maquinaria al igual que desarrollando su aparato industrial.

Además del gran interés del país galo, es necesario añadir la importancia económica y política del sector agrícola en los años cincuentas. Organizaciones agrarias como la *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)* en Francia y la *Deutscher Bauernverband (DBV)* en Alemania exigían un trato diferencial al sector si se quería seguir con las aspiraciones de una integración europea exitosa.⁷ Ambas naciones buscaban una complementación y beneficio mutuo, pues se pretendía complementar el importante mercado industrial alemán con el mercado agrario francés y al mismo tiempo dejar de depender de las importaciones por parte de Estados Unidos que hasta entonces ocupaban un gran papel en Alemania.

La alianza política entre Alemania y Francia fue determinante: aportó frutos de muy diversa índole, entre los cuales destacan los económicos, pero fueron incluso mucho más allá. En lugar de inclinarse por posiciones hegemónicas que tarde o temprano los condujeran a nuevos conflictos bélicos; ambas naciones se comprometieron con el proceso de integración. Hicieron de él la palanca de arrastre de sus economías y de otras más; solidarizándose con un crecimiento compartido. Ese fue el espíritu de cooperación que hizo posible la conjunción de intereses aparentemente disímolos, no sólo entre Francia y Alemania, sino con el resto de los países que hoy integran la Unión Europea.⁸

Por otro lado, países como Reino Unido mantuvieron una postura divergente pues suponían que la instauración de la PAC no sería un hecho muy positivo dado el alto costo financiero que acarrearía dentro del presupuesto comunitario. Sin embargo, desde su planteamiento, la PAC buscaba impulsar la producción de alimentos buscando un abasto para las poblaciones nacionales después de épocas de gran escasez durante las dos guerras mundiales. De igual forma, representaba una gran oportunidad para los productores en situación crítica o con gran dificultad para encauzar con ventajas su producción al igual, y no menos importante, suponía el impulso del sector industrial, toda vez que proporcionaba los insumos con un abasto seguro.

⁶ León López, Arturo, *La Política Agrícola Europea y su papel en la hegemonía mundial*, ED. Plaza y Valdés, México, 1999, p. 91.

⁷ Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael, op. cit., p. 114.

⁸ Piñón Antillón, Rosa María, "La Unión Monetaria profundiza la integración de la Europa Comunitaria" en Rosa María Piñón Antillón, *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2000, p. 26.

Fue en la Conferencia de Messina en 1955 que Francia condicionó la firma del Tratado de Roma a petición de incluir un borrador de una *Política Agrícola Común*. Inglaterra no aceptó y los seis países restantes lo firmaron.⁹

La PAC desde su inicio ha mantenido una gran polémica entre la comunidad internacional y los miembros de la Comunidad Europea. Su peso político, su importancia relativa al presupuesto, (pues la PAC ha sido históricamente la que más porcentaje absorbe del presupuesto de la Comunidad), y finalmente el peso económico que mantiene dentro de la Comunidad. En este sentido, el estudio de la PAC es fundamental para analizar el proceso de integración de la Unión Europea dado que los países fundadores necesitaban como primer paso la creación de un mercado agrícola común para dar inicio a la integración.

3.2 La Agricultura en el Tratado de Roma

El Tratado de Roma subraya a la agricultura como un sector primordial, no es de extrañarse entonces que se le dedique el Título II bajo 10 artículos (38-48). La Comunidad Europea conjuntamente concluyó que la creación de un mercado agrícola común era el primer paso hacia un proyecto de integración que evitara las catástrofes vividas por las dos guerras mundiales, además del cumplimiento del tan anhelado proyecto que se había venido maquilandando por sus padres fundadores (Schuman, Monnet, De Gasperi, Adenauer, Spaak, Hallstein):¹⁰ una unión de Estados Europeos.

El tratado de Roma recogió el primer camino hacia la conjunción de una Política Agrícola compleja con el objetivo inmediato de establecer reglas comunes en el sector agrario para nivelar los precios de los productos comunitarios para evitar diferentes niveles de salarios entre los productores. Se buscaba la complementariedad de producción de los países europeos, agricultura continental *versus* agricultura mediterránea, de igual forma, se pretendía obtener provecho de la ventaja comparativa de países como Italia, Holanda y Francia en bienes agrícolas e incrementar el intercambio comercial con Alemania, Bélgica y Luxemburgo.

El Artículo 38 del Tratado de Roma señala que el mercado común abarca la agricultura y el comercio de productos agrícolas, y añade lo que se entiende por tales: los productos de la tierra, la ganadería y la pesca, así como los productos de primera transformación derivados de aquellos.

⁹ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 20.

¹⁰ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 17.

Los 5 objetivos fundamentales de la PAC se encuentran establecidos en el artículo 39 del Tratado de Roma,¹¹ los cuales son:

1. Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo nacional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
2. Garantizar así, un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
3. Estabilizar los mercados;
4. Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
5. Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Los objetivos antes señalados están inspirados en necesidades económicas, políticas y sociales del contexto histórico de la creación de la PAC. El objetivo número cuatro, aunque en la actualidad pudiera parecer extemporáneo, éste era una necesidad sensible en la época cuando se redactó el Tratado de Roma, pues los efectos de la Segunda Guerra Mundial todavía parecían rondar Europa y solamente los Países Bajos tenían excedentes de productos alimentarios, con una producción que excedía en un 13% a su consumo nacional, Francia e Italia estaban muy próximos a la autosuficiencia con un 98% de su mercado interno cubierto y Bélgica, Luxemburgo y la República Federal Alemana se situaban con aproximadamente 70%.¹²

Dichos objetivos otorgan una justificación para autorizar la intervención de los poderes públicos en el sector. Los objetivos establecidos en el Tratado de Roma representan sólo el inicio de lo que más tarde se convertiría en una compleja Política Agrícola Común.

A través del artículo 40 del Tratado se puntualiza el método para alcanzar los objetivos antes señalados y esto sería a través de la creación de una Organización Común de Mercado (OCM) para cada producto. De igual forma, hace referencia a la creación de uno o varios fondos de orientación y de garantía agrícolas. Con el tiempo se comprobó que solo fue uno: el FEOGA, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, que sería el instrumento financiero y operativo de las OCM's.

Los objetivos establecidos en el Tratado de Roma claramente expresan insuficiencias para poner en marcha una compleja red agrícola común. Respondiendo a lo expresado en el artículo 43 de dicho Tratado, se convocaría a una nueva conferencia en donde se pretendía detallar y enriquecer los objetivos,

¹¹ Unión Europea, Tratado de Roma, Título III, Agricultura, artículo 39, en <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/es/estr6d02.htm#111>

¹² Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael, op. cit., p. 115.

así como diseñar las líneas de acción y las propuestas para la elaboración y ejecución de la Política Agrícola Común. Esta Conferencia se realizó en Stressa, Italia del 3 al 12 de julio de 1958.

En la Conferencia de Stressa en 1958 se establecieron los siguientes puntos:

- Las estructuras de la agricultura europea debían reformarse para hacerlas competitivas, pero sin renunciar al carácter familiar de las explotaciones.
- Los precios agrícolas debían unificarse progresivamente y estabilizarse a niveles superiores a los mundiales.
- Los precios deben ser suficientemente remunerativos sin por ello favorecer la superproducción.
- No debe ser autárquica, pero debe estar protegida de la competencia exterior, muy a menudo falseada.¹³

Los objetivos detallados en Stressa apuntaban a que la política agrícola utilizaría el proteccionismo en las fronteras y la intervención de los precios en el interior como herramientas esenciales para su realización, pues se consideraba que la producción y la competencia del exterior se encontraban con graves distorsiones que afectarían la producción comunitaria.

En Stressa se determinó, de igual forma, qué tipos de productos son los que iban a estar más protegidos y regulados. Se decidió por los cereales, entre otros, por su importancia en la cadena alimenticia y por encontrarse intervenidos anteriormente por los miembros de la Comunidad. En la misma conferencia se fijaron los principios que habían de cimentar el funcionamiento de la PAC.

3.3 Principios de la Política Agrícola Común

Para el cumplimiento de los objetivos de la Política Agrícola Común se pusieron en marcha una serie de actuaciones, las cuales se pueden agrupar en dos instrumentos: la política de mercados y precios y la política socioestructural.

La política de precios y mercados se rige por tres principios o pilares fundamentales, que son:

- La unidad de mercado. Es el objetivo primordial toda vez que garantiza la libre circulación de productos agrícolas entre los Estados miembros eliminando cualquier tipo de discriminación o proteccionismo por parte de los miembros de la Comunidad. Este principio supone la eliminación de las barreras arancelarias y no-arancelarias, la remoción de ayudas nacionales, la existencia de

¹³ Vega Mocoero, Isabel (coordinadora), La integración Económica Europea, ED. Lex Nova, Valladolid, 1989, p. 480.

un solo sistema común de trámite para las exportaciones e importaciones y la armonización de las medidas sanitarias en todos los países miembros.

- Preferencia comunitaria. Ésta pretende proteger a los países miembros de las oscilaciones de los mercados internacionales a la vez que les garantiza la comercialización y la venta de sus productos, favorece la producción, el mercado y el consumo comunitario mediante el establecimiento de derechos variables a la importación, derechos arancelarios o el sistema de precio de referencia y tasa compensatoria. Este pilar está esencialmente destinado a la protección de las rentas de los agricultores de los países miembros haciendo que sus productos sean menos caros y más atractivos para los mercados externos.
- Solidaridad financiera. La PAC, al absorber gran parte del presupuesto, necesita que la Comunidad en su conjunto asuma su responsabilidad financiera. Los gastos de la PAC se financian del presupuesto comunitario y concretamente a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

La política de mercados se encarga de regular los mercados agrarios; es decir, de regular el nivel de protección de cada producto o grupo de productos. Debido a la particularidad de cada producción, la regulación de los mercados no puede realizarse de manera uniforme, al contrario, cada producto o grupo de productos necesita una normatividad específica. Dentro de la Comunidad Europea, dichas regulaciones se conocen con el nombre de Organizaciones Comunes de Mercado (OCM's) que se fueron formando a lo largo de la década de los años sesenta.

Con el inicio de la PAC se crearon cuatro tipos de Organizaciones Comunes de Mercado con el fin de agrupar los productos los cuales iban a recibir mayor intervención. Cabe mencionar que a pesar de que las OCM's han variado a lo largo del tiempo debido a las reformas que ha sufrido la PAC, en un primer momento se categorizaron en cuatro, beneficiando a los productos agrarios del norte de la Comunidad, pues cabe aclarar que no toda la producción recibe la misma protección.¹⁴

- El primer grupo de OCM's, es el más importante pues concentra alrededor del 70% de la producción agrícola comunitaria, cubre productos como la carne de vacuno, los lácteos y cereales. La regulación del primer sector (el de los cereales) inició en 1962 proporcionando paralelamente la entrada en vigor de la PAC.

¹⁴ Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael, op. cit., p. 116.

- El segundo grupo de OCM's, el cual concentraba alrededor del 25% de la producción agrícola, abarca a las frutas y hortalizas mediterráneas, aves, huevos y vinos. Este grupo actúa mediante el establecimiento de aranceles y contingentes, pero sin intervenir directamente en la fijación de precios. En general, actúa aislando la producción del mercado interno de la competencia extranjera.
- El tercer grupo, que regula aproximadamente el 3% de la producción, aglutinaba el trigo duro y oleaginosas. Éste se basa en el otorgamiento de ayuda directa mediante subsidios a los productores con el objetivo de completar sus rentas.
- Finalmente, el último grupo, que agrupaba el 2% restante, se basa en la concesión de ayudas directas, fijadas independientemente de los precios del mercado.¹⁵

Otro elemento fundamental de la política de mercados es el relativo a la intervención de mercados, para tratar de ajustar la oferta y la demanda, con el fin de asegurar a los agricultores un precio mínimo de los productos agrícolas. Los elementos básicos son:

1. *Target Price*. La CEE garantiza un precio mínimo para cada producto o mercancía agrícola.
2. Precio de intervención. (*Intervention Price*) Es el precio en la cual las agencias de intervención especialmente designadas de los Estados miembros compran los excedentes de la producción en cantidades ilimitadas.
3. Precio de entrada. (*Entry Price*) El precio mínimo en el que la producción debe ser importada en la CE.
4. Recaudación (*Levy*). Es un impuesto a las importaciones agrícolas para levantar sus precios al nivel del precio de entrada.
5. Reembolso (Refund). Es un descuento o reembolso pagado a las exportaciones de la CEE para cubrir el puente entre los precios bajos mundiales y los altos precios de la CEE.¹⁶

El *target price* asegura que los agricultores tengan ingresos adecuados; el *sistema de intervención* garantiza la salida o la venta de sus productos no obstante de la demanda del mercado; el *precio de entrada* protege al mercado de la UE de ser inundado de importaciones baratas; la *recaudación* es un impuesto a las importaciones agrícolas para levantar sus precios al nivel del precio de entrada y el *reembolso* es un subsidio a la exportación que permite a los agricultores vender sus productos en el

¹⁵ Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael, op. cit. p. 117

¹⁶ Desmond Dinan, *Even Closer Union: an Introduction to European Integration*, Lynne Rienner Publishers, p. 336.

mercado mundial aunque el precio mínimo de garantía de la UE es generalmente más alto que el predominante en los precios mundiales.

La política socioestructural, por su parte, se avoca a las reformas de las estructuras agrarias y a la mejora de las condiciones de vida de la población.¹⁷ La política socioestructural está encaminada a la adaptación de las estructuras agrícolas mejorando los sistemas de producción, diseñando el tamaño de las explotaciones, promoviendo la formación de los agricultores e impulsando el desarrollo de las regiones más desfavorecidas.¹⁸ La PAC se sirve para su aplicación de el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, (FEOGA), conocido, según su ámbito de actuación como FEOGA-Orientación y FEOGA-Garantía.

3.3.1 El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)

El artículo 40 del Tratado de Roma establece la creación de un Fondo de Orientación y Garantía Agrícola que consistiría en la creación de un tipo de ahorro donde se concentrarían y contabilizarían todos los ingresos y egresos agrícolas. Desde la concertación del Tratado se hablaba ya sobre la Sección Orientación y Garantía del Fondo. La primera se encargaría de financiar las medidas estructurales, mientras que la segunda operaría las acciones de la regulación del mercado.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola fue creado en 1962 y desde su instauración ha ocupado gran parte imperante dentro el presupuesto comunitario. (ver Gráfica 2)

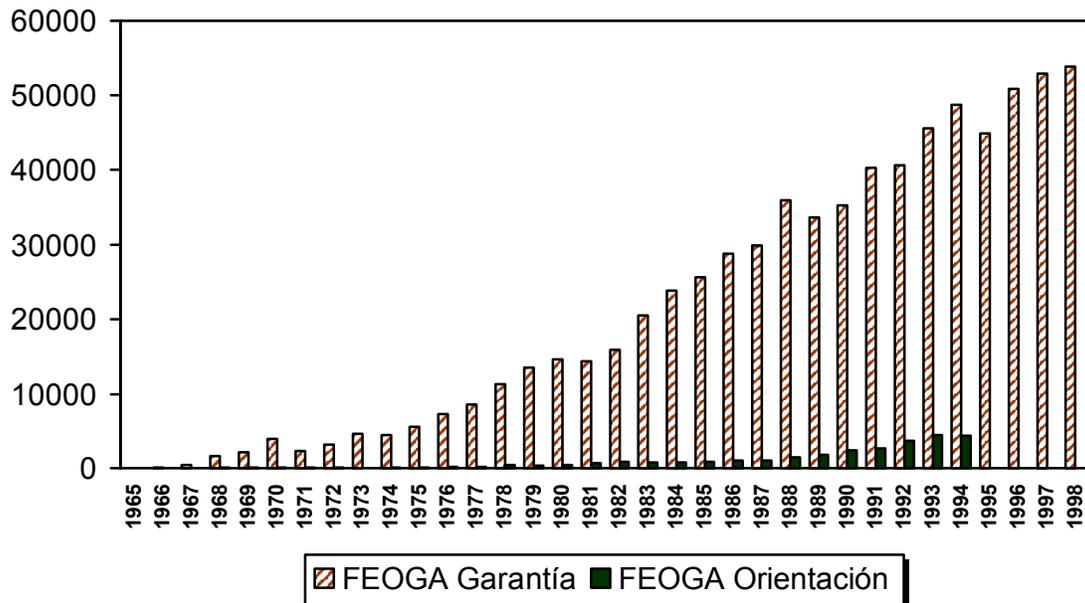
La sección de Garantía se encarga de financiar los gastos producidos por las Organizaciones Comunes de Mercado y dentro de ellas, aquello que representa gasto de ordenación de mercado para la UE como las restituciones a la exportación, primas de almacenamiento, ayudas compensatorias de precios, ayudas directas a la hectárea o por cabeza de ganado o el almacenamiento público de mercancías agrarias. Esta sección esta encargada del impulso y el apoyo a la producción y productores, incluyendo el sostenimiento de los precios del mercado. A través de los años, esta sección ha atravesado por graves problemas financieros al tener que comprar los excedentes de la sobre producción y sus gastos de almacenamiento, además de solventar las ayudas directas y subvenciones a los productores.

¹⁷ Actualmente, con la Reforma de 2003, el Fondo otorgará un mayor énfasis y presupuesto al Desarrollo Rural, otorgando alrededor de EUR 1200 millones por año.

¹⁸ Vilariño Pintos, Eduardo, La Construcción de la Unión Europea, ED. ARCO, Madrid, 1996, p. 77.

Gráfica 2

Evolución de gastos comunitarios 1965-1998, FEOGA Garantía y Orientación (millones de dólares)



Fuente: El papel de la agricultura en la hegemonía mundial, 1999.

Por otro lado, la Sección de Orientación financia las acciones de cambios estructurales, muchas veces con una clara incidencia en la adaptación: oferta demandada del mercado, otras sobre la estructura de las explotaciones (dimensión, edad del agricultor), entre otras. Esta sección se encarga de financiar las acciones para mejorar las estructuras de las explotaciones, a la formación de nuevos productores, entre otras acciones. A lo largo de la historia de la PAC, el FEOGA Orientación no ha ocupado un gran papel en el presupuesto, pero es a partir de 1998 que esta sección empieza a repuntar.

3.4 Nacimiento y Desarrollo de la Política Agrícola Común

La década de los cincuenta y sesenta aportaron grandes transformaciones en materia social, agrícola, tecnológica e institucional dentro de la Comunidad Europea de tal manera que dichos procesos se fueron adecuando al nacimiento y consolidación de la Política Agrícola Común. A partir de ese momento se empezó a reformar y modernizar al sector agrícola en su conjunto a través de un intenso trabajo educativo lo que permitió fortalecer políticamente a las organizaciones convirtiéndolas en elementos cruciales en el proceso de integración de la CEE.

La campaña de modernización del sector consistió en poner en práctica todas las técnicas posibles, desde la inversión tecnológica hasta reformas administrativas. El objetivo inmediato fue: intensificar la producción. El aumento necesario de la producción se planteó por la vía de la intensificación capitalista, por el aumento de la productividad a base de la aplicación sistémica de insumos agronómicos y maquinaria agrícola. El inicio de este modelo estuvo fincado en la investigación científica y tecnológica, lo cual dio pie a la introducción de toda una serie de innovaciones agronómicas que dieron como resultado cambios cualitativos y cuantitativos en la forma de producir.¹⁹

Se implementaron planes de desarrollo para maximizar dichas ventajas. Se invirtió capital para reconfigurar y mejorar la infraestructura existente, pero sobre todo para la utilización de la tecnología agrícola. Fue necesario realizar serias modificaciones en el *status* de la tierra (se realizaron programas de integración de parcelas, se implementaron nuevas legislaciones sobre los derechos de las tierras en todos los países miembros, entre otros) con el objetivo de hacer una máxima utilización de la tecnología.

Cada país realizó reformas estructurales para asentar la tecnología agraria. El mejoramiento integral de la infraestructura colectiva fue necesario para el acondicionamiento de las nuevas tecnologías por lo que la construcción de caminos, de sistemas de riego y los trabajos de desazolve, acciones que de manera individual no habrían podido hacer los agricultores, fueron realizadas por la CEE para garantizar un ambiente favorable a las nuevas posibilidades de desarrollo. Estas inversiones para la modernización de las tierras tuvieron resultados directos sobre la productividad del trabajo, al mismo tiempo que fue con la base para el importante proceso de mecanización.²⁰

La aplicación de la PAC y con ella el avance para la construcción de un mercado común se vio beneficiado en gran medida por una voluntad política por parte de los Estados miembros para integrarse además por su proximidad geográfica lo que disminuye los costos de transporte, favorece los intercambios e impulsa un mayor desarrollo de las vías de comunicación. Las estructuras económicas de los países eran relativamente semejantes, por lo que la modernización agrícola no fue drástica. La puesta en marcha de la PAC inicio a través de la homologación de los apoyos a la agricultura al interior de la Comunidad, al igual que de los precios internos por encima de los del mercado mundial.

El establecimiento de estos precios de garantía, y el conjunto de disposiciones alrededor de ellos, durante el largo periodo de los años sesenta y setenta, originaron grandes transformaciones en el medio rural en distintos niveles: movilizaron amplios sectores de agricultores en torno al equipamiento de los precios agrícolas con los otros productos, y permitieron un mejor papel de la agricultura en la integración, lo cual generó un proceso de identidad del conjunto de los agricultores europeos y una gran voluntad de cambiar sus formas productivas aportando a la Comunidad los productos requeridos.²¹

¹⁹ León López, Arturo, op. cit., p. 110.

²⁰ León López, Arturo, op. cit., p. 111.

²¹ León López, Arturo, op. cit., p. 112.

Gracias a dicho proceso, la renta de los productores incrementó notablemente originando una mejora en la calidad de vida de las familias rurales lo que significó en términos reales, una lucha en contra de la miseria del campo. Con el transcurso de los años se fue generalizando el uso de esta tecnología que modificó sustancialmente la producción mediante innovaciones genéticas y el progreso de los fertilizantes químicos. La progresión de la mecanización fue paralela al uso de insumos químicos lo que permitió maximizar la forma de producir al permitir un uso más extensivo de la tierra. La genética vegetal y animal proporcionó a los productores europeos de especies mejoradas lo que potenció su producción.

La modernización de la agricultura incluyó el apoyo regional a las áreas marginadas como las zonas montañosas a través de la adecuación de la infraestructura y compra de equipo técnico que permitiera el mantenimiento de la actividad agrícola de manera redituable, la elevación de la productividad y la incorporación de esas regiones a la oferta de ciertos productos del mercado comunitario.

La modernización modificó de fondo las formas productivas y constituyó un modelo tecnológico que en cada país y en el marco de la PAC cambió la estructura de la tierra, se construyó y adaptó la infraestructura necesaria, se apoyaron los avances tecnológicos, se modificaron las pautas de organización anteriores tanto a nivel familiar como de las asociaciones de productores, de los mercados y de los patrones de cultivo. Es así como la PAC logró consolidar una capacidad tecnológica y productiva que le permitió satisfacer las demandas de su mercado interno al igual que participar de manera competitiva en el mercado internacional.

3.5 Beneficios de la Política Agrícola Común

A finales de la década de los ochenta, la Política Agrícola Común había conseguido lo que ninguna otra, había creado un auténtico mercado único en el campo agrícola, lo que distaba mucho de ser cierto para los bienes industriales y en ningún caso para los servicios, además, la PAC había conseguido el autoabastecimiento en materia de alimentos, había aislado a la Comunidad de las oscilaciones de precios que se producían en el mercado mundial que habían sido especialmente importantes en los 70, contribuía a equilibrar los intercambios comerciales y servía para mantener activos en el sector.²²

En lo que corresponde a los objetivos planteados en el Tratado de Roma, el primero²³ ha sido alcanzado de manera exitosa. Entre 1965 y 1985 la agricultura europea aumentó su productividad por

²² Vega Mocoora, Isabel (coordinadora), op. cit. p. 490

²³ Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo nacional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra.

encima del 2% anual, fundamentalmente como resultado de la intensificación en el uso de determinados *inputs* (fertilizantes, pesticidas, entre otros) y mediante el aumento del grado de mecanización.²⁴

Una respuesta para el segundo objetivo²⁵ resulta más complicada pues diversos análisis resaltan que es difícil conocer a ciencia cierta si el nivel de vida ha sido mejorado gracias o no a la PAC. Sin embargo, otros autores señalan que este objetivo se había cumplido parcialmente y con grades asimetrías entre los países miembros.

El tercer objetivo²⁶ había sido exitoso aunque con un costo muy elevado. Muestra de ello sería el escaso impacto que tuvo la crisis alimentaria de la década de los setenta y la correspondiente subida de precios mundiales de los productos agrícolas, que sin embargo, no afectó a los precios agrarios comunitarios, gracias al aislamiento del mercado comunitario del resto del mundo.²⁷

El cuarto objetivo²⁸ se ha logrado con creces. A principios de la década de los noventa, el índice de autoabastecimiento sólo se situaba por debajo del 100%; en arroz, 75%; frutas frescas (excluyendo agrios), 85%; agrios, 70%; carne de ovino y caprino, 81%; grasas y aceites, 65% en el caso de origen vegetal y 86% de origen animal. Mientras que en productos importantes como los cereales (trigo) alcanzaba un grado de autoabastecimiento del 136%, mientras que en la leche en polvo entera llegaba al 270%.²⁹

Como prueba del cumplimiento del quinto objetivo³⁰ normalmente se hace referencia a la poca importancia que en nuestros días tiene el precio de los productos agrarios en los niveles de inflación en los Estados miembros de la Comunidad (si bien parte de esa escasa importancia obedecería también a la caída en el peso de estos productos en la cesta de la compra).³¹

A través de la Política Agrícola Común se subsidió la producción y las exportaciones de bienes agrícolas y de alimentos. Como era de esperar, ello le aportó enormes ganancias a la Comunidad. Estrechó no sólo los lazos económicos entre Francia y Alemania, sino que impulsó de tal manera la producción de alimentos y bienes agrícolas entre los países miembros, que situó a la Comunidad entre los primeros productores del mundo.³²

La meta original de lograr la seguridad alimentaria no sólo fue alcanzada sino que además la Comunidad se convirtió en uno de los centros de abastecimiento de alimentos más importantes del mundo. En la actualidad se sitúa entre los grandes productores y exportadores de cereales, incluso con una

²⁴ Muñoz de Bustillo Lorente, Rafael op. cit. p. 117.

²⁵ Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.

²⁶ Estabilizar los mercados.

²⁷ Muñoz de Bustillo Lorente, Rafael op. cit. p. 118.

²⁸ Garantizar la seguridad de los abastecimientos.

²⁹ Muñoz de Bustillo Lorente, Rafael op. cit. p. 118.

³⁰ Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

³¹ Muñoz de Bustillo Lorente, Rafael op. cit. p. 118.

³² Piñón Antillón, Rosa María, "La Unión Europea, el bloque comercial más acabado de todos" en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 1998, p. 32.

producción cercana al país más poblado del planeta, China, pero con un excedente de exportación superior no sólo al de ese país, sino también al de Estados Unidos.³³

Lo que es importante rescatar de la Política Agrícola Común es el decidido apoyo que los europeos han dado a la actividad agrícola. El monto total de los fondos económicos llamados estructurales de la Comunidad Económica Europea, cuya denominación a Unión Europea cambió en 1991 con el Tratado de Maastricht, ha servido para impulsar el desarrollo de las regiones atrasadas. Gran parte de esos cuantiosos recursos, vía el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, ha estado dirigido en primer término al desarrollo de la agricultura y de las zonas rurales, y en segundo lugar hacia la creación de una infraestructura física y humana que ha sido el pilar del crecimiento de regiones poco desarrolladas.³⁴

Nada se dejó a los designios del mercado que tienden a concentrar los recursos donde más los hay. Hubo una visión política tendiente a favorecer el equilibrio entre los procesos productivos, para impulsar la actividad económica como un todo. Era imperativo evitar el ensanchamiento de la brecha económica, social e incluso productiva que conlleva la existencia de sectores duales con distintas dinámicas de crecimiento que de no intervenir el Estado con políticas incluyentes, diseñadas para ese fin y con recursos *ex profeso*, tiende a crear una brecha en detrimento de las zonas atrasadas.³⁵

La creación de un mercado agrícola ofreció ventajas a los Estados miembros: 1) en primer lugar otorgó a los agricultores un mercado más amplio con mayor capacidad de compra y la seguridad de vender su producción, además que facilitó la tecnificación del sector; 2) en segundo lugar, para los consumidores, les aseguró un abastecimiento constante y seguro de alimentos, convirtiéndolo en la base de las industrias alimentarias. Creó un mercado común con estabilidad en la oferta y una menor dependencia de las importaciones.

³³ Piñón Antillón, Rosa María, La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina, op. cit., p. 32-33.

³⁴ Piñón Antillón, Rosa María, La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina, op. cit., p. 34.

³⁵ Ídem.

3.6 Efectos Negativos de la Política Agrícola Común

Existen también efectos negativos en la PAC que se pueden clasificar en efectos negativos en las relaciones de la UE con el exterior, es decir con terceros Estados, y efectos negativos al interior de la Comunidad.

Efectos negativos en las relaciones de la UE con el exterior.

El mantenimiento de cuotas, impuestos, subsidios y reembolsos en el comercio agrícola ha perjudicado a las exportaciones agrícolas hacia la UE, contrastando los esfuerzos de la UE para promover la liberalización del mercado global en otros sectores. Asimismo el soporte de los precios de exportación han distorsionado los precios mundiales trayendo consigo disputas con actores en la escena internacional.³⁶

La forma de intervención de la PAC, mediante la protección “vía precios de garantía elevados” ha incentivado la producción y creado excedentes en los países miembros europeos lo que ha provocado el hundimiento de los mercados agrarios mundiales. Las masivas exportaciones subvencionadas han provocado la disminución de los precios mundiales afectando directamente a terceros Estados. Los países desarrollados importadores de productos agrícolas como Japón se han beneficiado por la disminución de los precios mundiales. En contraste, países desarrollados exportadores como Estados Unidos, Australia o Canadá sufren las consecuencias debido a las exportaciones subvencionadas de la Comunidad. Éstos se han visto desplazados de mercados ocasionando guerras de subsidios como en el caso de Estados Unidos.

Por otra parte, los países en vías de desarrollo exportadores netos de bienes agrícolas han resentido las fuertes exportaciones subvencionadas europeas. Unos precios mundiales bajos han perjudicado y dañado seriamente la economía de estos países. La razón de lo anterior se concentraría en el hecho de que no habría suficientes recursos para desarrollar un sector agrario propio, perjudicando a los sectores ya establecidos, además, si se toma en cuenta que la mayor parte de la pobreza se concentra en las zonas rurales, la falta de precios suficientemente altos que estimulen a la producción agraria propia finalmente se traducirían en un agravamiento de la situación de la pobreza.

³⁶ Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael op. cit., p. 119.

Efectos negativos al interior de la Comunidad

Los mecanismos de regulación del mercado lograron que pronto la PAC fuera capaz de lograr sus objetivos planteados en el Tratado de Roma; sin embargo, la política de regulación de mercados ha causado serios daños económicos, medioambientales y problemas políticos, entre los que se encuentran:

- Los precios de garantía estimularon la sobreproducción.
- Los excedentes de la producción tuvieron que ser almacenados lo que inevitablemente se tradujo en costos y elevación de impuestos.
- Los agricultores más grandes o más productivos son los que reciben mayores beneficios, mientras que los más pequeños, quienes son los que necesitan más recursos, obtienen una menor cantidad de apoyo.
- En orden de incrementar el rendimiento de las tierras, los productores han utilizado en desmedida elementos químicos, como herbicidas, pesticidas y fertilizantes artificiales, acentuando los problemas medioambientales de la CE.³⁷

Otro elemento negativo se relaciona a que los habitantes, es decir, la población en general paga más dinero por los productos que en otras regiones en donde no se protege el sector. Son los habitantes comunitarios quienes soportan en gran medida la ayuda que otorga la Comunidad al sector agrario, lo que repercute en las clases sociales más desprotegidas de la Comunidad, pues éstas dirigen gran parte de su renta en la compra de alimentos.

En segundo lugar, se argumenta que la protección en el sector agrícola disminuye la competitividad de otros sectores comunitarios exportadores, fundamentalmente el de los productos manufacturados, al tener que pagar salarios más elevados que los países competidores con precios agrarios más bajos.

En tercer lugar y dado que la forma de protección es el mantenimiento de un precio de intervención superior al precio del mercado, los agricultores que se benefician en mayor grado de los recursos de la PAC son aquellos que producen más, es decir, el otorgamiento de recursos es relativo a la capacidad de producción. La PAC, entonces, favorece en gran medida sólo al 20% de los productores comunitarios pues son los que tienen las tierras y recursos más generosos, en contraste, el 80% restante obtiene una mínima cantidad que los obstaculiza de crecer económicamente.³⁸

³⁷ Desmon Dinan, op. cit., p. 338.

³⁸ Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael, op. cit., p. 120.

En cuarto lugar, el medio ambiente ha resentido ampliamente la instauración de la PAC, con el objetivo de aumentar su productividad, los agricultores hacen uso de productos contaminantes que en ocasiones han causado serios daños irreversibles al medio ambiente rural.

Por último, pero no por ello menos importante, es la cuestión del presupuesto comunitario, el cual ha ocasionado crisis económicas en el seno de la Comunidad, lo que ha obligado a tomar medidas más drásticas, como es el caso de la primera reforma de la PAC en 1992.

La política implementada para fomentar la producción al interior de la Comunidad estaba ya al borde del fracaso pues no existían suficientes compradores de los excedentes producidos. Los excedentes que ocasionaron el sostenimiento de los precios y el proteccionismo frente al exterior representaban un costo inaccesible para el FEOGA, llegando a ocupar un 70% del presupuesto comunitario, originando una profunda crisis presupuestaria que se tradujo posteriormente en una reforma parcial de la PAC.

3.7 Las Reformas de la Política Agrícola Común

La Política Agrícola Común, desde su instauración en 1962, ha sufrido diferentes reformas para responder a necesidades de una coyuntura histórica determinada a presiones por parte de actores internacionales y de los propios Estados miembros, pero principalmente para subsanar los efectos negativos al interior de la Comunidad. A más de 40 años de su instauración, la PAC se ha reformado tres veces, 1992, 1997, y la última, en el 2003.

3.7.1 Antecedentes de la Reforma de 1992

La política comercial emprendida por el gobierno comunitario tenía como principal objetivo otorgar confianza y seguridad en la venta de los productos de los agricultores. La preferencia comunitaria cedía a los productores desde un inicio la certeza de un mercado y de un precio asegurado. No fue de extrañarse entonces que las Organizaciones Comunes de Mercado desde su instauración tuvieran un éxito considerable; sin embargo, la eficiencia de la PAC tuvo serias repercusiones que hasta entonces no se habían contemplado.

En este contexto, los excedentes eran una respuesta lógica, pues después de haber alcanzado el autoabastecimiento en algunos productos, la sobreproducción alcanzaría niveles preocupantes. Evidentemente la respuesta a los excedentes agrícolas sería el incremento del gasto comunitario en dicho renglón.

Las soluciones que se empezaron a plantear para los dos problemas: -excedentes y gasto- fueron girando entorno al llamado *Plan Mansholt* en 1968 que debe su nombre al entonces Comisario de

Agricultura de la Comunidad y al informe *Wilbrandt-Uri* (también llamado informe *Kaldor*), presidio por el profesor Wilbrandt y teniendo como *rapporteur* a Pierre Uri.³⁹

Ambos planes estaban dirigidos a subsanar los problemas de la PAC, proponiendo una serie de medidas dirigidas a :

- Reducción del empleo agrícola en un 50% a la vez de crear empleos alternativos
- Reducir la extensión de superficie agraria, devolviendo al bosque buena parte de lo conquistado por aquella a lo largo de la década.
- Reducir el censo ganadero, especialmente el orientado a la producción de la leche.
- Agrupar a los agricultores para eliminar intermediarios y que se concertaran directamente con la industria transformadora.
- Formar e informar mejor a los agricultores para que optaran por las mejores oportunidades.
- Devolver a las organizaciones mayor protagonismo en detrimento de la propia Comisión Europea.
- Modernizar las explotaciones agrarias subvencionando la venta o arrendamiento de las más pequeñas, para formar otras de mayor dimensión.⁴⁰

Dichos planes tuvieron poca trascendencia dado que los agricultores ejercieron presión social y política en contra de la llamada *eutanasia de la agricultura* además de que los gobiernos poco hicieron tomando en cuenta que los votos en el campo todavía representaban gran parte del electorado.

La década que va de los setenta a los ochentas figuró como una etapa de transición en donde poco se hizo para iniciar la reforma de la PAC. Esta etapa se caracterizó por la continuación de la política de precios como instrumentos para asegurar rentas y abastecimiento. Sin embargo, en dicha década se presentaron algunos cambios que tuvieron un peso singular en los antecedentes para la reforma.

En primer lugar, se completaron algunas Organizaciones Comunes de Mercado que hasta entonces no existían, la del tabaco (1970), vino (1970), lino y cáñamo (1970) y semillas (1971); en segundo lugar, se aprobaron diferentes medidas estructurales derivadas del Plan Mansholt las cuales tuvieron poco alcance; sin embargo, los sucesos con mayor peso son: la continuación de problemas monetarios, así como la crisis de la estabilidad de la energía y la ampliación de tres nuevos miembros y la solicitud de otros tres.⁴¹

³⁹ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit. p. 44.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

La Guerra del *Yom Kippour* en 1973 generó la elevación de los precios del petróleo, lo que desabasteció del recurso a Europa generando una crisis de rentas entre los agricultores al no poder trasladar a los precios el mayor costo de gasóleo y de abonos. En 1972, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda pasaron a formar parte de la Comunidad, finalizando su periodo de transición para la PAC en 1977. Más tarde Grecia, Portugal y España solicitaron su adhesión.

La primera ampliación de la CEE anexó a Irlanda, un pequeño país con un gran sector agrícola y Reino Unido (RU) con un pequeño sector agrícola pero con grandes productores. La integración del Reino Unido introdujo un cambio político pues el RU había tradicionalmente seguido una política agrícola que era la antítesis de la PAC (era comúnmente llamada “la política de la comida barata” -*cheap food policy*-). El RU había intentado desde la Revolución Industrial ser autosuficiente en la producción de alimentos. La población en el RU era mucho más amplia que la tierra destinada a la producción por lo que se veía obligado a importar alimentos del Imperio y después de la Commonwealth y de proveedores baratos. Por tanto, de ahí proviene la preocupación de la Commonwealth por la entrada del RU a la CEE, así como la instintiva antipatía del RU a la PAC. La admisión del RU a la CEE trajo consigo críticas muy duras a la PAC y en la persona de Margaret Thatcher en 1980, la principal defensora de la reforma.⁴²

Al iniciar la década de los ochentas, continúan las demandas por iniciar una reforma profunda a la PAC. Las protestas se deben básicamente a la continuación del crecimiento de los excedentes, el incremento del gasto agrícola, el aumento de los costos energéticos y la ampliación de la CEE con el Reino Unido y posteriormente con Grecia, España y Portugal y finalmente con el inicio de la Ronda Uruguay del GATT y las presiones por parte de Estados Unidos y países del tercer mundo por un comercio justo en el sector agrícola.

Al inicio de la década de los ochentas casi todos los productos agrícolas básicos sumaban más del 100%, completando así, el autoabastecimiento en toda la Comunidad, pero al mismo tiempo creando continuamente más excedentes que significaban un costo más amplio para el presupuesto comunitario. A finales de la década de los ochenta, la crisis del petróleo mostró la incapacidad de trasladar el aumento del energético, vía precios, de la materia prima a los consumidores, por lo que los agricultores tuvieron que hacer frente al aumento de costos vía incremento de la productividad.⁴³

La adhesión de España en 1986 representó aún más la necesidad de acelerar el proceso para iniciar con la reforma. El significado de la agricultura en España tenía un peso importante dado su aporte a la economía. El ingreso del país Ibérico agregó 504,000 km² con una superficie agrícola útil de 27,300,000 hectáreas (un 20% de la CEE-12).⁴⁴ Desde el punto de vista español, su anexo a la Comunidad

⁴² Desmond Dinan, op. cit., p. 339.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 55.

representaría un impulso a su comercio agrícola al igual que una complementación, pues su aportación se centraría a la agricultura mediterránea.

Los años de 1985 y 1986 fueron decisivos para introducir un cambio drástico a la PAC. En 1985 tanto España como Portugal firmaron su adhesión a la Comunidad, iniciando su proceso de transición para aplicar todas las políticas comunitarias y el año de 1986 marcó el punto más frágil de los desequilibrios producción-consumo, lo que generó una acumulación de excedentes agrarios sin precedentes en tres productos continentales, cereales, leche y carne de vacuno.

Es ante este contexto de fracaso de excedentes y costos de la política agrícola que la Comisión Europea⁴⁵ emitió un importante documento de reflexión y apertura de consultas sobre la agricultura en 1987, en donde se cuestionan y exponen los gastos del FEOGA, señalando que en 1983 alcanzó el 65% del presupuesto total de la Comunidad.

A partir de entonces la Comisión trató de crear mecanismos que buscaban subsanar las deficiencias mostradas. En noviembre de 1987 se lanzaron los llamados *estabilizadores* los cuales son un mecanismo de freno que limitaban la oferta, en unos topes o límites para la producción que va a ser objeto de intervención. Si las Cantidades Máximas Garantizadas superaran el límite establecido, la cantidad excedentaria quedaría eliminada total o parcialmente de la protección.

Paralelamente la Comisión aprobó una serie de medidas tales como: retirar tierras de la producción y vender los excedentes acumulados en el pasado como consecuencia de un alto crecimiento de la producción interna por encima de la demanda de los mercados mundiales muy saturados. En 1989 se aprobó una iniciativa la cual es denominada: *ayuda transitoria a la renta agraria* y que tiene por objeto mantener la renta cuando esté en curso un proceso de adaptación que efectúe a la estructura de las explotaciones o cuando se introduzca una diversificación de las actividades hacia otras no-agrarias.

A finales de la década de los ochenta eran ya fuertes las presiones para iniciar una efectiva reforma no sólo por el costo exorbitante de la PAC sino por el desarrollo de dos nuevos acontecimientos.

- La PAC promovía la imagen internacional desfavorable del recién creado Mercado Único. Aunque dicho mercado gozaba de una cierta popularidad dentro de la misma CEE, éste creaba temor en el extranjero por la creencia de que se estaba construyendo una fortaleza europea. Inevitablemente, la imagen internacional de la PAC preocupaba en gran medida a los países en

⁴⁵ La Comisión Europea opera de acuerdo con el principio de gestión central de los asuntos comunes. A su cargo se encuentra la representación y defensa del interés general y, consecuentemente, es independiente de los Estados y de los intereses privados (...). La Comisión supervisa y controla, además, la aplicación de las normas. Los tratados le confieren un poder de decisión de naturaleza ejecutiva al instrumentar las políticas decididas por el Consejo junto con el Parlamento y gestionar los fondos estructurales. (...). La Comisión es considerada el motor de la Unión debido a las funciones normativas y ejecutivas, así como por el hecho de negociar a nombre de la comunidad los acuerdos en su campo de atribuciones y representar a la UE en los organismos internacionales. Ballesteros, Carlos, "El euro, la democracia y las instituciones comunitarias" en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2000, pp. 95 y 96.

vías de desarrollo por las consecuencias del Mercado Único. Si el proteccionismo y la distorsión del comercio era un ejemplo de una política común en acción, el Mercado Único difícilmente ayudaría al resto del mundo. Es así como los esfuerzos por parte de la CEE por combatir el impacto externo del mercado único intensificó la presión para implementar la primera reforma de la PAC.⁴⁶

- En segundo lugar y no por ello menos importante, el pobre progreso de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en relación a la disminución de los subsidios a la exportación de productos agrícolas de la PAC, reforzó la presión internacional para una reforma. La inclusión de la agricultura en la Ronda Uruguay habían puesto a la CEE a la defensiva aún antes que iniciaran las negociaciones en 1986. Ciertas declaraciones por parte del Consejo exponen dicha postura “los objetivos fundamentales y mecanismos tanto internos como externos de la PAC no serán cuestionados”.⁴⁷ Sin embargo, pronto la CEE se vería enfrentada por parte de los Estados Unidos y el *GRUPO CAIRNS* para una reducción sustancial de los subsidios a la producción y exportación de la CEE. El Tercer Mundo insistía en un progreso a la liberalización del comercio agrícola mundial para realizar concesiones en otros sectores.

Ante dicho contexto la reforma de 1992 se inicia, siendo ya una necesidad imperante ante la insatisfacción de los resultados de los últimos años, además del terrible costo presupuestario que no se pretendía seguir sufragando por los países que más la costeaban.

3.7.2 La aplicación de la Reforma de 1992

El inmenso gasto financiero ocasionado por la PAC traducido en una crisis presupuestaria obligó a reformar algunas directrices importantes de la política, pero siempre respetando su principal línea de acción: protección y regulación. Sin embargo, aunque pareciera paradójico, ningún Estado miembro estaba dispuesto a ceder o a aceptar de manera tajante la reducción de los recursos obtenidos del FEOGA Garantía pues no les convenía ser considerados por la opinión pública de sus Estados como los culpables de la pobreza de sus agricultores. Es así como el objetivo de la reforma consistió sobre todo en recibir la aprobación de la opinión pública en lo relativo al fuerte gasto presupuestal que conlleva la aplicación de la PAC y adecuarse a los compromisos multilaterales, en ese entonces en el marco de la OMC.

⁴⁶ Desmond Dinan, op. cit., p. 341.

⁴⁷ Ídem.

Debido a la honda crisis presupuestaria presentada hasta entonces en la Comunidad Europea, la Comisión aprobó en febrero de 1991 un documento titulado *Desarrollo y futuro de la PAC (Reflection Paper on the Development and Future of the CAP)*⁴⁸ que iniciaba con el proceso de reforma. La Comisión por primera vez proponía un corte en la relación entre el sostenimiento de los precios y el volumen de la producción de alimentos. Para balancear dicho recorte se proponía una completa compensación para los agricultores pequeños y un reparto a escala para los más grandes. Algunos de los objetivos señalados eran:

- Presentar un marco nuevo y estable para la mejora de la productividad y los ingresos de los agricultores.
- Distribuir las ayudas agrarias de modo más equitativo.
- Intensificar la producción y mejorar el medio ambiente.

El arquitecto del plan, el Comisario de Agricultura Ray MacSharry era una apasionado de la inequitativa distribución del mantenimiento de los precios entre los pequeños y grandes agricultores. El comisario insistía que el método más efectivo para la reforma de la PAC sería reemplazar el sistema de sostenimiento de precios por uno de sostenimiento de los ingresos de los agricultores.⁴⁹ Paralelamente los ministros de agricultura y las organizaciones de agricultores se opusieron a dicho plan pues lo catalogaban como presupuestalmente inviable. Los ministros británicos, holandeses y daneses argumentaban que el plan discriminaba a los agricultores más grandes; los ministros españoles, griegos, portugueses e irlandeses señalaban que no compensaba adecuadamente a los agricultores más pequeños, mientras que los franceses se oponían firmemente a cualquier clase de reforma.

Finalmente, el Consejo llegó a un acuerdo el 21 de mayo de 1992. La idea central de la reforma de 1992 consistió en la sustitución parcial del régimen de protección, basado en unos precios de intervención garantizados y en el compromiso de adquirir la totalidad de la producción, por una ayuda directa (pagos compensatorios o subvenciones) a los agricultores desvinculada de su producción presente, pero vinculada a la producción pasada.⁵⁰

El objetivo primordial de la reforma de 1992 fue llevar a los precios comunitarios de los productos agrarios a un nivel semejante de los precios mundiales, lograr la eliminación de los excedentes estructurales y el elevado costo financiero de la PAC. La reforma de 1992 fue también realizada en parte para justificar a la PAC dentro de la Ronda Uruguay y responder a las demandas de Estados Unidos y de los países en desarrollo para disminuir los subsidios agrícolas.

⁴⁸ Desmond Dinan, op. cit., p. 342.

⁴⁹ Desmond Dinan, op. cit., p. 342-343.

⁵⁰ Ídem.

Los aspectos que detallan la reforma de 1992 son los siguientes:

- La reforma se aplicó en principio hasta la campaña agrícola 96-97.
- Es una reforma parcial, que se centra en aquellos sectores que han absorbido en los últimos años más presupuesto del FEOGA-Garantía (alrededor del 80%): cereales, leche y productos lácteos, oleaginosas (girasol, colza y soja), proteaginosas, tabaco, vacuno y ovino. Quedan, por tanto, excluidos de esta reforma sectores de gran importancia para los países mediterráneos como es el caso de frutas y hortalizas. Hecho que se ha interpretado como comprobación de un favoritismo hacia la agricultura de los países del norte de la Comunidad con respecto a la de los países mediterráneos.
- Junto a la reducción progresiva de los precios de protección se aprobó un grupo de medidas de acompañamiento: un régimen de ayudas para la aplicación de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente con el objetivo de frenar los efectos negativos que tradicionalmente ha generado la PAC sobre el medio ambiente; un régimen de reforestación de tierras agrícolas, con el doble objetivo de disminuir la importancia de madera y utilizar parte de las tierras que en virtud de la reforma deben retirarse de la producción agraria; y un régimen de ayudas a la jubilación anticipada de los agricultores. Este reglamento es de carácter voluntario y su finalidad es garantizar una salida digna del sector a los agricultores mayores de 55 años con escasa capacidad para adaptarse a la reforma de la PAC.⁵¹

Como se puede analizar la reforma de 1992 de la PAC que dio origen a la *nueva PAC* o (PAC II) cambio su *modo operandus* pues los agricultores que antes recibían sus rentas con base al precio de sus mercancías ahora la reclamarían con base a reclamaciones de ayudas directas o subsidios directos por parte del FEOGA. Paradójicamente, la compensación acordada por el Consejo de Agricultura hizo la reforma de la PAC más costosa. Pero, a través del recorte de los precios de garantía y sustrayendo tierra de la producción, la reforma ayudó a disminuir los excedentes agrícolas. Al mismo tiempo, los agricultores no experimentaron la caída de los ingresos como lo predecían los líderes de la reforma; al contrario, los ingresos de los agricultores incrementaron firmemente los siguientes años.⁵² Debido a las demandas de la reducción de subsidios, los apoyos de la CEE se tuvieron que cambiar a otra categoría para cumplir con

⁵¹ Muñoz de Bustillo Llorente, op. cit., p 121.

⁵² Desmond Dinan, op. Cit., p. 344.

las demandas de la Ronda Uruguay. Es así como la Reforma de 1992 ayudó, en cierta medida, al éxito de la última Ronda del GATT la cual concluyó en diciembre de 1993.

3.7.3 Antecedentes de la Reforma de 1997

Durante la década de los ochentas y noventas se dio un cambio cualitativo en el esquema tradicional en el que Europa vivía desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. La caída del comunismo; el derrumbamiento del muro de Berlín; la desaparición de los socialismos marxistas en Europa Central y Oriental y la tensión bipolar Este-Oeste bajo el esquema EU-URSS; la democratización de la mayor parte de las dictaduras latinoamericanas; la eliminación del escenario de Guerra Fría; la creación de una nueva arquitectura de seguridad europea; la aceptación de una OTAN como una fuerza de paz; entre otros, son los principales cambios que en dicho contexto inspiraron a las economías mundiales. La economía global entraba, entonces, en un nuevo proceso de apertura, en una nueva concepción de sociedades abiertas, capaces de participar lealmente en los mercados internacionales.

Ante tales cambios, la agricultura se encontró también sometida a una drástica transformación, a profundas tensiones que marcaron el inicio de la siguiente reforma de la PAC. La evolución de la agricultura se encontró marcada por una serie de factores: unos procedentes del exterior de la UE, otras del interior, del seno de la Comisión y el Consejo fruto de los fracasos encontrados en el camino. Tales tensiones se pueden sistematizar en tres grandes grupos: 1) las tensiones externas a la UE; 2) las tensiones internas que nacen de las instituciones, y por último 3) las tensiones que nacen de preocupaciones ampliamente compartidas.⁵³

1) Tensiones externas a la UE

- La defensa de la agricultura por parte de Estados Unidos. Estados Unidos como una de las principales potencias agrícolas mundiales tiene ventajas en rendimientos en casi todos los productos agrarios además de contar con una tecnología de primera línea. La agricultura de Estados Unidos ha sido tradicionalmente la base de su desarrollo industrial. Es así como el acuerdo Marrakech de 1992 fue fruto de una discrepancia entre los criterios de política agraria de la Unión Europea y Estados Unidos. Este país, tomando en cuenta sus ventajas en la exportación de productos agrícolas, buscaba obligar a la Unión Europea a abrir sus mercados en favor de

⁵³ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 94.

terceros países, promoviendo el desmantelamiento progresivo de la política exportadora de la UE, unida a una reducción de sus producciones.⁵⁴

- La adhesión de los Países de Europa Central y Oriental (PECOS). En 1993 la Comisión Europea decidió que los países de Europa Central y Oriental, los denominados PECOS, podían solicitar su adhesión a la Unión en cuanto asumieran las condiciones económicas políticas y sociales necesarias plasmadas en los criterios de Copenhague.⁵⁵ Dicha anexión tendrá en el futuro repercusiones importantes en el ámbito agrícola pues dicho sector es mucho más significativo en dichos países por lo que la PAC necesita un reajuste para solventar los gastos ocasionados por la ampliación. El acceso de los países de Europa Central y del Este (se contempla la entrada en el 2007 de Rumania y Bulgaria y eventualmente en un futuro el de Turquía) dobló la mano de obra y la tierra existente en la UE-15, así que extender la PAC a los nuevos países necesitó ajustar el presupuesto y un mayor recorte del sostenimiento de los precios. La ampliación de la Unión Europea se realizó el 1º de mayo de 2004 llegando a sumar 25 países. Los nuevos miembros son: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa -ver imagen 1-. (Una explicación más detallada de las implicaciones de la adhesión de los diez nuevos miembros se dará con mayor detalle en el capítulo 4)
- La negociación del GATT. Las presiones para la reforma de la PAC al final de la década de los noventa emanaron de un deseo por alcanzar un acuerdo global comercial auspiciado por la OMC. Uno de los principales temas dentro de la última Ronda del GATT fue el tema agrario. Los debates dentro de la Ronda Uruguay se centraron básicamente en definir un nuevo marco normativo comercial internacional. El tema central consistió en debatir la eliminación progresiva de los subsidios y la distorsión del comercio agrícola mundial. Los resultados obtenidos se clasificaron en tres grandes grupos: acceso a mercado; subvenciones a la exportación y ayuda interna. El acuerdo a su vez estableció un Comité de Agricultura que se encargaría de velar por el cumplimiento de las negociaciones. Se señaló que las negociaciones continuarían a finales de 1999.⁵⁶

⁵⁴ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 95.

⁵⁵ Los criterios de Copenhague son: 1) estabilidad en el funcionamiento de las instituciones nacionales que garanticen la democracia, la supremacía de la ley, los derechos humanos y la defensa de las minorías nacionales; 2) la existencia de una economía de mercado en funcionamiento; 3) la capacidad de competir y sostener la presión de las fuerzas del mercado interno de la UE ; y 4) la aceptación de las obligaciones que conlleva ser miembro de pleno derecho de la Unión Europea. Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, "La ampliación hacia Europa del Este" en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, p. 328

⁵⁶ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 98-99.

Imagen 1



Fuente: Unión Europea, 2004.

- Los acuerdos mediterráneos. A partir de 1991, la CEE aplicó una nueva política hacia el Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Malta, Jordania, Chipre, Líbano, Marruecos, Túnez y Siria) aumentando progresivamente las cuotas arancelarias de importación. En esa etapa se alcanzaron nuevos acuerdos de cooperación con Marruecos, Túnez, Israel, Líbano, Jordania y Egipto en donde se hicieron grandes concesiones en materia agrícola. Unos de los principales retos para la presidencia española de la Unión Europea en esas fechas fue consolidar un marco de seguridad en el Mediterráneo mediante la creación de una zona de libre comercio, el reforzamiento de los vínculos entre los Estados ribereños con el fin de facilitar la integración regional y apoyar a la economía de mercado.⁵⁷
- La nueva Convención de Lomé. En la Convención de Lomé que finalizó en el año 2000 que agrupa a 70 Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP) se analizaron los resultados de los intercambios comerciales y en términos de medio ambiente entre dichas naciones. Los ACP dependen de la UE en un 40% de sus ingresos de exportación. Pero en productos primarios hay que decir que son éstos los que generan el 80% de tales ingresos.⁵⁸ Además la escasa diversificación productiva todavía hace a sus exportaciones más dependiente de unos pocos productos, por ejemplo: bananos, azúcar y arroz en el Caribe.

⁵⁷ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 100.

⁵⁸ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 101.

2) Tensiones internas de la Unión Europea.

- Los límites al gasto agrícola. Como ya se ha analizado en páginas anteriores, el avance de la PAC, desde su creación, se compagina mal con el presupuesto de la CEE y de la UE actualmente. Esa tendencia es inaceptable a todas luces para la Comisión. Muy en especial por parte de los países nórdicos que no ven con demasiados buenos ojos las transferencias tan importantes a favor de la Europa del sur. Es por tanto que se hizo inevitable una nueva revisión de la PAC ante la adhesión de diez nuevos miembros.⁵⁹
- La seguridad alimentaria. Gradualmente en la década de los ochenta y noventa los consumidores se preocupaban cada vez más en la seguridad alimentaria. Los habitantes de la UE se inquietaban sobre los efectos de las hormonas en la carne de res y principalmente de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM). Las consecuencias de dichas modificaciones llegaron a su punto más alto en marzo de 1996 cuando se desató la enfermedad conocida comúnmente como “el mal de las vacas locas” y cuando las declaraciones por parte del Gobierno Británico relacionaban dicha enfermedad con el mal *Creutzfeld-Jacob*, la cual es una condición del cerebro humano que afecta principalmente a la gente joven y que puede ser fatal.⁶⁰ Es así como se desató una crisis de seguridad alimentaria. Los consumidores no solamente cuestionaron la calidad de la carne de res, de la cual se suspendieron las exportaciones intracomunitarias, sino que también la sanidad de otros productos dentro de un sistema que enfatiza la producción de masa y que presta poca atención en la calidad del producto.
- La implantación del Euro. Con la creación del euro, el impacto directo para las empresas agrarias y alimentarias es que los precios de los bienes producidos y de los factores de producción son plenamente comparables en toda Europa. Hay una visibilidad total de los precios, de los competidores exteriores y de los proveedores, una transparencia y profundidad acrecentada en los mercados, especialmente en los financieros, y, por tanto, una competencia ampliada. Transparencia que impulsará el comercio intra-comunitario reduciendo costos y riesgos, simplificando su financiación y diversificando aún más los proveedores y los clientes potenciales. Todo ello obliga a esfuerzos importantes de adaptación técnica, económica, informática, entre otros; en las empresas productoras y comercializadoras, especialmente las más volcadas en la exportación y las de mayores operadoras en el mercado.⁶¹

⁵⁹ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 103.

⁶⁰ Desmond Dinan, op. cit., p. 345.

⁶¹ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 105.

- La Declaración de Cork. En 1996 sale un documento a la luz pública conocido como *La Declaración Cork*, el cual invita a la reflexión, primero y de acción política después. Dicho artículo pone énfasis en la imperiosa necesidad para la PAC de adaptarse a las nuevas circunstancias, pues cada vez los ciudadanos demandan con mayor insistencia un mayor apoyo al desarrollo sostenible de las zonas rurales, el mantenimiento de la biodiversidad, la reforestación, la sostenibilidad y en contraste, se reclama una disminución de los pagos compensatorios y de las ayudas directas.⁶²

3) Tensiones compartidas

- La sostenibilidad. Este es un tema altamente controvertido que se convierte en pilar fundamental de la reforma de 1997. El *modelo productivista* nacido después del fin de la Segunda Guerra Mundial ha sido modificado en la década de los ochenta y noventa por preocupaciones relacionadas al daño del medio ambiente ocasionado por los avances tecnológicos utilizados para aumentar la producción. Ante lo anterior, se propuso un nuevo modelo: *agricultura ecológica*, que consistía en eliminar todo elemento químico o artificial. Esta propuesta no fue del todo aceptada pues se argumentaba que las producciones descenderían al mínimo. Nació entonces, una solución intermedia, el concepto *agricultura sostenible* inspirada en los criterios de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el cual consistía en hacer un uso racional de los avances tecnológicos y mejorar la alimentación sin perjudicar el medio ambiente.

Las realidades sociales y económicas sobre las que se constituyó el Tratado de Roma se han modificado drásticamente, es casi imposible pensar que el crecimiento de la productividad y la seguridad de los abastecimientos sea ya una preocupación actual dentro de una Comunidad que agrupa a las naciones más ricas del mundo. Por el contrario, la utilización de *inputs* para elevar los rendimientos a costa del deterioro del medio ambiente por parte de las OCM's han ocasionado gran preocupación y deslegitimación por la población que demanda con mayor frecuencia una mayor protección al medio ambiente.

Dentro de este contexto histórico y económico ocurre la reforma de la PAC, la cual busca entre otros objetivos, renovar la legitimación dentro de la población comunitaria, la cual sólo la aprobaría si se viera reflejada en algún tipo de *bien público*. La Reforma estuvo inspirada principalmente en los retos a los que se enfrentará la Unión en este siglo, algunos ya mencionados, otros relacionados al mantenimiento

⁶² Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 107.

de una competitividad en los mercados internacionales por sí sola y no mediante la ejecución de subvenciones, pues si la OMC obligará a una total remoción de las mismas, la Unión de 25 Estados se enfrentaría a graves problemas al resistirse a la producción de terceros Estados. Otro reto se relaciona a la ampliación de la UE, haciendo más necesarias las medidas de mercado y simplificación. Con las sucesivas ampliaciones de la Unión, la gestión de la PAC se ha hecho demasiado compleja, burocrática y a veces, incluso, difícilmente abordable. Es necesario, pues, crear un nuevo modelo descentralizado, con criterios comunes claros y mecanismos de control rigurosos, que conceda un mayor grado de libertad a los Estados miembros sin, con ello, distorsionar la competencia, ni abrir un proceso de nacionalización de la PAC.⁶³

3.7.4 La aplicación de la Reforma de 1997 -Agenda 2000-

La Reforma de la PAC, que la constituye la Agenda 2000 o también llamado *Paquete Santer* fue publicado el 15 de julio de 1997 bajo el lema *For strengthening and widening the Union in the early years of the 21st century*.⁶⁴ Dicho documento fue la respuesta de la Comisión a las invitaciones por parte del Consejo Europeo de diciembre de 1995 para que la Comisión planteara sus posiciones relativas a la ampliación de la Unión hacia el Este y Centro de Europa y al sistema de financiación de la UE. La Agenda 2000 propone adaptar la agricultura a un entorno caracterizado por una mayor liberalización del comercio internacional agrario y por un interés creciente en la función conservacionista de la actividad agrícola en relación al medio ambiente

En materia agrícola, la propuesta confirma la orientación de la Reforma de 1992, se reafirma la línea de reducción del apoyo vía precios por las ayudas directas a las rentas, además de una política rural más global, la reforma señala que la PAC ahora disponible para los Programas de Desarrollo Rural en toda la Comunidad y no sólo en regiones destinadas, como lo eran en el pasado. Otra característica es que los esquemas agri-ambientales, los cuales solían ser opcionales fueron obligatorios en todos los programas. Cabe señalar que la Comisión agrega nuevos objetivos a los marcados originalmente en el Tratado de Roma, señalando entre ellos los siguientes: a) incrementar la competitividad tanto en el seno de la UE como frente a terceros países; b) Garantizar la sanidad y calidad de los alimentos a los consumidores; c) Asegurar ingresos estables y un equitativo estándar de vida para los agricultores comunitarios; d) Integrar objetivos medioambientales; e) Hacer a la producción agrícola respetuosa del bienestar animal y del medio ambiente; f) Desarrollar políticas rurales que favorezcan los empleos alternativos a la agricultura en

⁶³ Comisión Europea, Agenda 2000, Reforma de la Política Agrícola Común, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l60002.htm>

⁶⁴ Desmond Dinan, op. cit., p. 347

el propio medio rural, g) Simplificar la legislación comunitaria en materia agrícola y h) Buscar y crear medios alternativos de ingresos y oportunidades de empleo para agricultores y sus familias.⁶⁵

La Reforma se centra básicamente en cuatro líneas de acción, las cuales son:

a) Acercamiento de los precios del mercado comunitario a los precios internacionales en aras de una mayor competitividad. La Agenda 2000 responde en primer lugar y dando seguimiento a la Reforma de 1992 a la sustitución progresiva del apoyo vía precios garantizados por pagos directos a los agricultores.⁶⁶

b) Menor recurso a los mecanismos de control cuantitativo de la producción. Este inciso supone el relajamiento de los mecanismos de control de la producción manifestado hasta entonces por el aumento de las cuotas lecheras y de la Cantidad Máxima Garantizada. En la misma dirección se orienta la desaparición formal de la noción de pagos compensatorios, propia de la Reforma de 1992, que es sustituida ahora por el concepto de ayuda directa que conlleva el objetivo implícito de la estabilización de la renta de los agricultores.⁶⁷

c) Modulación de las ayudas. La propuesta de modulación de las ayudas se orienta básicamente a la apertura de nuevas posibilidades de percibir las por parte de los agricultores. La idea consiste en establecer la posibilidad de diferenciar los importes de las ayudas de acuerdo con determinadas características de las explotaciones o con el cumplimiento por parte de los agricultores de ciertas condiciones establecidas por las autoridades nacionales o regionales.⁶⁸

d) Mayor énfasis en las políticas de desarrollo rural. Dentro de la Agenda 2000 se pretende crear una política rural integrada en donde el FEOGA-Garantía se convierta en un Fondo Rural, al otorgársele competencias sobre la práctica total de las medidas estructurales y rurales.⁶⁹ El desarrollo rural debe convertirse en el segundo pilar de la PAC. Por primera vez se establecen las bases de una política de desarrollo rural, global y coherente, que tiene que completar las políticas de mercado y garantizar que el gasto agrícola contribuya más que en el pasado a necesidades tales como la gestión del espacio, la protección de la naturaleza o la instalación de jóvenes agricultores.⁷⁰

⁶⁵ Lamo de Espinoza, Jaime, op. cit., p. 113.

⁶⁶ Jordán Galduf, Joseph Ma. (Coordinadora), Economía de la Unión Europea, 3ª ed. Ed. Civitas, Madrid, 1999, p. 335.

⁶⁷ Jordán Galduf, Joseph Ma. (Coordinadora), op. cit., p. 336.

⁶⁸ Ídem.

⁶⁹ Jordán Galduf, Joseph Ma. (Coordinadora), op. cit., p. 337.

⁷⁰ Comisión Europea, Agenda 2000, op. cit.

En esencia, la reforma de 1997 plasmada en la Agenda 2000, propone el cambio de los subsidios agrícolas de un sostenimiento de precios a unos pagos directos. La Agenda 2000 presta particular atención al desarrollo rural y un mejor manejo de la PAC. Consecuentemente a la aplicación de la Agenda 2000, las reacciones en general fueron negativas. Muchos gobiernos nacionales respondieron negativamente pero no precisamente por la misma razón. Para naciones con un sentido crítico de la PAC, como Reino Unido, la reforma no recorta suficientemente el mantenimiento de los precios; para otros, como Francia, la reforma va mucho más allá de lo esperado.

En el marco de la Agenda 2000 se reconoció otras tendencias, entre ellas: métodos de producción más intensivos sembraron la preocupación de que el medio ambiente y el bienestar animal no tenían la atención que merecían. Los consumidores tuvieron miedo de que estos métodos fueran los culpables de la enfermedad de las *vacas locas*, de las hormonas artificiales en la carne y de otras enfermedades sanitarias relacionadas con los alimentos. Por consiguiente, los métodos de producción que respeten el medio ambiente, las normas rigurosas en materia de bienestar animal, la seguridad y la calidad de los alimentos figuran como elementos sustanciales en la lista de la Agenda 2000.

A pesar de lo antes señalado, la reforma de la PAC en la Agenda 2000 fue extremadamente modesta, ésta no abarcó un cambio sustancial de un sostenimiento de precios o una mayor disminución de los ingresos de los agricultores. La disminución de precios no fue lo suficientemente grande para asegurar la manejabilidad de la política agrícola en el periodo de la ampliación, sólo despertó críticas por parte de los miembros de la OMC hacia la intensificación de un proteccionismo agrícola europeo. No obstante de los precios y el proteccionismo, al menos los estándares medioambientales en la agricultura europea se están elevando y la UE está poniendo mayor atención en la sanidad animal.⁷¹

3.8.5 La Reforma de 2003

El 26 de junio de 2003 fue aprobada por los ministros de Agricultura de la Unión Europea una nueva reforma a la PAC con el objetivo de adecuarse a las necesidades y requerimientos de la Agenda 2000. La PAC del 2003 se orienta al mercado, y responde a las necesidades de la ampliación de la UE, respetando los lineamientos establecidos en la Agenda 2000 de poner un mayor énfasis en la política de Desarrollo Rural con la inclusión de un respeto al medio ambiente y al bienestar animal.

Esta reforma está previsto que cambie drásticamente la forma de actuar de la PAC, adaptándose a las exigencias del mercado internacional. Además, la Reforma del 2003 buscará justificar la forma de actuación de la PAC en el seno de la Organización Mundial de Comercio, ajustándose al compromiso de la Agenda de Doha. Con el recién creado G-21, las exigencias por parte de los Estados miembros

⁷¹ Desmond Dinan, op. cit., p. 347.

aumentaron, demandando con mayor insistencia una reducción sustancial de las medidas distorsionantes del comercio internacional.

La Comisión ha señalado que ante la adhesión de 10 nuevos miembros en mayo de 2004 es necesario reorientar el esquema presupuestal destinado al sector agrícola, pues si éste se hubiese mantenido al mismo nivel causaría una crisis financiera en el seno de la Comunidad, además de su evidente insostenibilidad. La adhesión de 10 naciones de Europa Central y Oriental ha obligado a tomar serias medidas relacionadas a un nuevo funcionamiento de la PAC pues cabe reconocer que la actividad agrícola es fuente esencial de los ingresos de estos países.

La Reforma de 2003 se basa en el hecho que evidentemente dichos países no gozarán del mismo nivel de protección de la UE-15 por lo que se pretende redistribuir de manera eficaz el presupuesto destinado para el periodo 2000-2006 ante el rechazo de aumentarlo por parte de los países que más aportan. Por otro lado, ha existido cierto rechazo a esta reforma desde el año 2000 por parte de países ampliamente receptores como España, Francia o Italia, pues ante la ampliación, sus recursos se verán reducidos ocasionando gradualmente daños importantes a sus agricultores.

La "Reforma Intermedia de la PAC" expuesta por Franz Fishler, Comisario de Agricultura, pretende que las ayudas al campo ya no incentiven, como hasta ahora, a la producción, sino a el medio ambiente y la calidad de los alimentos, se intentará mantener el tejido social en el campo a través del desarrollo rural, se simplifica la burocracia de las ayudas y se limitan los subsidios, de los que se beneficiarán una decena de socios nuevos de la Unión.⁷²

Se pretende que esta reforma dé un giro absoluto al modo en que la UE apoya a su sector agrario. La nueva PAC se centrará en el consumidor y los contribuyentes, y dará a los agricultores europeos libertad para producir lo que el mercado demande. En el futuro, la mayor parte de las subvenciones se abonarán con independencia de cual sea el volumen de la producción. A fin de impedir que se abandone la actividad de producción, los Estados miembros pueden optar por conservar una vinculación limitada entre las ayudas y la producción, bajo circunstancias bien definidas y dentro de unos límites claramente establecidos.

Estas nuevas "ayudas únicas por explotación" se vincularán al respeto del medio ambiente, la salubridad alimentaria y las normas sobre el bienestar animal. La aplicación de un planteamiento más exigente por lo que se refiere a la vinculación entre las ayudas y la producción, hará que los agricultores de la UE sean más competitivos y adopten una orientación más de mercado, sin por ello perder la necesaria estabilidad en los ingresos. Los agricultores dispondrán de más dinero para los programas de mejora del medio ambiente, de la calidad y del bienestar animal, gracias a la reducción de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño.

⁷² Comisión Europea, "Reforma de la PAC: perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible", en http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_es.htm.

La reforma de 2003 impulsa una mayor fuerza a la Política de Desarrollo Rural. Continuando con las prioridades de la Agenda 2000, la reforma provee nuevos elementos de ayuda para responder a los nuevos retos, tales como el mejoramiento de los estándares medio ambientales, la calidad de la alimentación y del bienestar animal. Se otorgarán más apoyos direccionados a programas de Desarrollo Rural a través de la reducción de pagos directos de las explotaciones de mayor tamaño y transferirlas a las medidas de Desarrollo Rural (Modulación). Dichas medidas tendrán que contemplar la adhesión de los 10 PECOS y respetar el presupuesto ahora congelado hasta 2013.

El Consejo ha decidido también revisar las organizaciones comunes de mercado de los sectores de los productos lácteos, el arroz, los cereales, el trigo duro, los forrajes desecados y los frutos de cáscara. A fin de atenerse al estricto límite presupuestario establecido para la UE-25 hasta 2013, los ministros han acordado introducir un mecanismo de disciplina financiera. Esta reforma fortalecerá también las bases de la UE en las actuales negociaciones comerciales en la OMC. Los diversos aspectos de la reforma entran en vigor en 2004 y 2005. La ayuda única por explotación entrará en vigor en 2005. Si algún Estado miembro precisa de un período adicional por las condiciones específicas de su agricultura, la ayuda única por explotación podrá entrar en aplicación en 2007, a más tardar.⁷³

Los elementos clave de la reforma pueden resumirse del siguiente modo:

- Una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, independiente de la producción. Podrá mantenerse, de forma limitada, un elemento de vinculación a la producción, a fin de evitar el abandono de la misma;
- Vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales (condicionalidad);
- Una política de desarrollo rural reforzada, lo que supone más fondos de la UE y nuevas medidas para promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal, y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción, a partir de 2005;
- Una reducción de las ayudas directas (modulación) a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural;

⁷³ Ídem.

- Un mecanismo de disciplina financiera que garantice que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado;
- Revisión de la política de mercado de la PAC;
- Recortes asimétricos en el sector lácteo. El precio de intervención de la mantequilla se reducirá en un 25% en cuatro años, lo que supone un recorte adicional del 10% frente a la Agenda 2000; en cuanto a la leche en polvo desnatada, se aplicará una reducción del 15% en tres años, conforme a lo acordado en la Agenda 2000;
- Reducción de los incrementos mensuales en el sector de los cereales en un 50% y mantenimiento del actual precio de intervención;
- Reformas en los sectores del arroz, el trigo duro, los frutos de cáscara, las patatas de fécula y los forrajes desecados.⁷⁴

La Política Agrícola de la Unión Europea, nacida en los años sesenta, ante un contexto de escasez de alimentos derivado del holocausto de la Segunda Guerra Mundial, comenzó subvencionando la producción de productos alimentos básicos para alcanzar el objetivo primordial planteado por la época: la autosuficiencia alimentaria.

Como resultado de las series de Reformas desde 1992, la PAC ahora se centra en nuevas direcciones. Actualmente existe menos énfasis en las ayudas relacionadas al mercado, aunque éstas resultan aún importantes y cubren gran parte del presupuesto. Los agricultores reciben gran parte del presupuesto comunitario en pagos directos. Mientas tanto una parte cada vez más grande se dirige al gasto de Desarrollo Rural intentando ayudar a el medio rural en su conjunto.

Después de tres reformas estructurales, en la actualidad, la PAC se orienta cada vez más hacia los pagos directos a los agricultores como la mejor manera de garantizar las rentas agrícolas, la seguridad y la calidad de los alimentos y la producción sostenible respetuosa con el medio ambiente. Existe un nuevo requisito explícito de mantener la tierra en buenas condiciones agrícolas y ambientales. La reforma de la PAC de junio de 2003 trasladó muchos de los subsidios a los agricultores ofrecidos bajo la Agenda 2000 en un pago único a la tierra. Este pago no estará relacionado a la producción sino será calculado sobre la base de los subsidios directos que los agricultores recibieron en referencia al periodo 2000 a 2002.

⁷⁴ Ídem.

La Política de Desarrollo Rural bajo la Agenda 2000, en operación hasta 2006, ofrece una cantidad de medidas a escoger por parte de los Estados Miembros de acuerdo a sus necesidades específicas. La Reforma de 2003, comparándola con la reforma aplicada en la Agenda 2000, ofrece una gama más amplia de elementos, entre las medidas más importantes se encuentran:

- Inversiones en los negocios agrícolas (asistencia financiera para inversiones).
- Recursos Humanos: entrenamiento de jóvenes agricultores y jubilación temprana.
- Especial ayuda a las áreas menos favorecidas.
- Medidas agri-ambientales.
- Procesar y *marketing* de los productos agrícolas.
- Ayuda para una silvicultura sustentable.
- Medidas de promoción para la adaptación y desarrollo de áreas rurales.
- Medidas de calidad alimentaria
- Bienestar Animal.

La Reforma de la PAC implica la adopción de un número de medidas las cuales deberán ser adoptadas por los agricultores sino quieren ver reducidos el número de subsidios. Entre ellas están: la protección del medio ambiente, el bienestar animal y vegetal. Bajo la Agenda 2000 dichas medidas eran de carácter voluntario, ahora es un requisito indispensable para el otorgamiento de los pagos directos. Dichos mecanismos al igual que los programas de Desarrollo Rural serán destinados de igual manera a los 10 nuevos Estados miembros. Es así como la “Reforma Fischler” de junio de 2003 está destinada a hacer de la agricultura europea más versátil, sostenible y mantener el sector económicamente competitivo.

La preservación de la biodiversidad y de los paisajes tradicionales así como el mantenimiento de la vitalidad de las economías rurales se convirtió en el eje esencial de la PAC del siglo XXI. El cambio de prioridad se produjo hace algunos años, una vez que la política de autosuficiencia en materia de productos alimenticios comenzó a producir excedentes.

A medida que la agricultura se modernizaba y la economía de la Unión Europea se orientaba más al sector servicios, el número de personas dedicadas al campo ha disminuido considerablemente ocupando actualmente el 5% en comparación de un 20% en un inicio. De esta forma, desde la Agenda 2000, el desarrollo rural se ha convertido oficialmente en el segundo pilar de la PAC. La Agenda 2000 asimismo resaltó la preocupación por la seguridad y la calidad de los alimentos y normas más estrictas en materia de bienestar animal.

A mediados de 2003, “la Reforma Fischler” llevó a la práctica los elementos acordados en la Agenda 2000. No solamente se rebajan considerablemente las subvenciones a la producción para

favorecer los pagos directos a agricultores, sino que el derecho a beneficiarse de esos pagos está condicionado al cumplimiento de unas normas en materia de medio ambiente, bienestar animal, normas de higiene y conservación del medio rural.

Las principales reformas adoptadas a finales de la década de los noventa con la Agenda 2000 se llevaron a la práctica a mediados del 2003. Esta reforma es considerada por críticos como la más radical desde el nacimiento de la PAC en 1958. No sólo se rebajan considerablemente las subvenciones a la producción para favorecer a los pagos directos a los agricultores, sino que el derecho a beneficiarse de dichos pagos está condicionado al cumplimiento de ciertas normas en materia de medio ambiente, bienestar animal, normas de higiene y conservación del medio rural.

La PAC no sólo se ha preocupado por garantizar una vida justa para sus agricultores. Los consumidores tienen derecho también a disfrutar de alimentos seguros y de alta calidad. Es por eso que la última directriz de la PAC se ha encaminado a garantizar el bienestar animal y la correcta higiene en la explotación agrícola en la cadena alimenticia.

CAPÍTULO 4

“RETOS Y ALCANCES DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN”

La Evolución de la Unión Europea (UE), desde su creación con el Tratado de Roma, a una 5ª ampliación con 10 nuevos Estados ha planteado diferentes desafíos, teniendo alternancia de prioridades e intereses. De la creación de una unión aduanera para impulsar el intercambio de productos, pasando por una unión monetaria y actualmente a la asimilación e integración de 10 nuevas naciones, con perspectivas de 2 nuevos miembros más para 2007, la Unión Europea ha atravesado por procesos que han definido y moldeado su perfil como una organización económica y política de gran influencia a nivel mundial. Estos procesos han significado el planteamiento de nuevos retos con vísperas a lograr el sueño anhelado: la completa unificación de los Estados Europeos.

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea ha jugado un papel fundamental en la construcción del modelo de integración europeo. La conformación de una política agrícola fue el primer instrumento que se edificó con vísperas a una unión aduanera. Sus objetivos planteados en el Tratado de Roma buscaban, desde un inicio, crear mecanismos idénticos de protección en los países miembros para consolidar una seguridad alimentaria ausente debido al resultado de las dos guerras mundiales.

Es así como al igual que la Unión Europea entendida como una organización internacional, la PAC a atravesado por momentos críticos obligando a la Unión a buscar soluciones que permitan satisfacer las demandas e inconformidades tanto internas como externas. Las Reformas de 1992, 1999 y la última de 2003 han buscado satisfacer y subsanar sus vacíos y carencias.

Por el contrario, los logros de la PAC se han medido, en primer lugar, en relación al cumplimiento de los objetivos planteados en el Tratado de Roma, posteriormente se han concentrado en resolver los excesos cometidos por su misma vocación (excedentes y problemas presupuestarios), y actualmente la PAC busca legitimarse frente a una comunidad europea demandante de un cambio sustancial hacia una PAC sostenible, mantener su competitividad en el mercado internacional, cumplir con sus compromisos multilaterales y, al mismo tiempo, adecuarse ante la ampliación hacia el centro y el este de Europa.

Un beneficio innegable de la PAC ha sido el asegurar un mejor nivel de vida a los productores a través de la elevación de sus ingresos y mejorar su situación social al garantizar la venta de su producción. Para la década de los ochenta, la Comunidad Económica Europea logró consolidar una capacidad tecnológica y productiva sin precedentes logrando la autosuficiencia alimentaria de su mercado interno. Logró ofrecer rentas favorables a sus productores y pudo incluso nivelar la calidad y nivel de vida en relación con otros sectores, por lo que dicha etapa se reconoció como cúspide en la historia de la PAC.

La modernización de la agricultura trajo consigo un crecimiento considerable de la productividad europea. El vínculo que tiene la agricultura con otros sectores permitió un desarrollo de la investigación

agronómica, el desarrollo de empresas químicas, automovilísticas, petroquímicas, farmacéuticas, entre otras. Un mercado interno controlado, con productos originados en la propia comunidad, reportó ventajas a los productores en tanto que representaba un canal seguro para sus mercancías con precios de garantía que les beneficiaba, además de abastecer a los consumidores directos y a las agroindustrias. Ante dicho mercado seguro, tanto para productores como para consumidores, se dibujó un escenario más factible para llevar a cabo inversiones, que a su vez impulsaron la producción y fortalecieron tanto a las organizaciones como a las agroindustrias.¹

El impulso de la modernización de la agricultura tuvo un gran impacto en el desarrollo de la industria. Estos sectores son complementarios, en donde las necesidades de los agricultores son el sustento y el auge del complejo industrial, al mismo tiempo, que el desarrollo del mismo, ha sido la base del incremento de la productividad agrícola. De esta forma, el sector agrícola y particularmente la Política Agrícola Común se convirtió en el motor de otras políticas actuando como eje integrador de la economía y política europea absorbiendo hasta la actualidad, la mayor parte del presupuesto comunitario.

El aumento de la producción ha sido una constante en los años de vida de la PAC, convirtiendo a la Unión actualmente en la principal potencia exportadora de productos agrícolas seguida por Estados Unidos. Lo anterior ha situado a la UE con mejores condiciones de negociación en la compra de otros alimentos en el mercado mundial y con mayor peso de negociación en la OMC en cuestiones relacionadas a la liberalización del comercio agrícola mundial.

Es innegable que en el transcurso de las décadas de activación de la PAC sus objetivos productivos y políticos han sido alcanzados, aunque igualmente en su trayectoria se han desencadenado una serie de problemas que van desde el incremento de los excedentes y los costos productivos, hasta la acentuación de las heterogeneidades, el deterioro de ingresos y del ambiente, e incluso las condiciones mercantiles impuestas por las otras potencias. Si bien estas tendencias no pueden revertirse ni resolverse del todo, son consideradas como nuevos elementos en las estrategias que la Unión se plantea en su persistente búsqueda de hegemonía.²

En la búsqueda de dicha hegemonía evidentemente se han presentado nuevos retos que la Unión ha tenido que enfrentar en diferentes circunstancias para consolidarse como potencia mundial. Las políticas comunitarias se han ajustado paralelamente a los desafíos de la Unión. En este sentido, la Política Agrícola Común, en este siglo, presenta dos desafíos que ocupan un *status* de urgente y prioritario en su agenda inmediata.

Uno de los principales retos que actualmente preocupa y atrae la atención de la Unión Europea es la integración de 8 nuevos miembros de Europa del Centro y Este más Malta y Chipre, los llamados

¹ León López, Arturo, op. cit., p. 133.

² León López, Arturo, op. cit., p. 120.

PECOS.³ La ampliación reafirmará a la Unión Europea como la primera potencia agrícola mundial. En general, la agricultura ocupa, tanto en términos del PIB como en términos de empleo, un lugar más importante en los PECOS que en la Unión Europea (UE-15). Alrededor de 22% de la población activa de los primeros trabaja en el sector agrícola, frente a menos de 5% en la UE-15 Sin embargo, existen fuertes disparidades: Polonia y Rumania son los países en los que esta actividad tiene mayor peso.⁴

La ampliación de la Unión Europea aportará efectos positivos como: en un mediano y largo plazo una mayor estabilidad a la región gracias a la aparición de nuevas democracias en Europa tras la caída del comunismo, el fortalecimiento de la paz, la justicia y el bienestar en el continente. Se construirá un mercado con cerca de 460 millones de personas lo que permitirá el aumento de los intercambios de bienes, servicios, tecnología y capitales. Para la PAC es un gran reto, pues ante la imposibilidad de aumentar el presupuesto comunitario, será su tarea asimilar a las nuevas regiones que eventualmente ostentan una fuerte disparidad en términos de desarrollo.

Otro reto que actualmente mantiene su *status* de importante es el respectivo a la relación de la PAC con los Estados productores de bienes agrícolas. La PAC, en su proceso de reforma, debe estar consciente que debe adecuarse a las necesidades de los actores preponderantes del comercio agrícola mundial. El fracaso de la quinta sesión ministerial de la OMC en Cancún, no sólo demostró la incapacidad del organismo para regular el comercio internacional, sino una vez más expuso la necesidad de las potencias agrícolas, principalmente Estados Unidos y la Unión Europea, de abrir sus mercados al comercio agrícola mediante la continua implementación de medidas distorsionantes que van en detrimento del desarrollo de los países productores que dependen en gran medida de la producción y exportación de bienes agrícolas.

La PAC con los fondos provenientes del FEOGA ha logrado vincular a las actividades agropecuarias con la dinámica del progreso generado por la industria y los servicios. En lugar de dejar a la agricultura a la zaga del crecimiento de los otros sectores como acontece en los países en desarrollo, México entre ellos, la Comunidad Europea invirtió considerables montos de recursos económicos. El objetivo era convertirla en una de las más pujantes y prósperas del mundo y evitar al mismo tiempo la dependencia alimentaria del exterior. En efecto, no sólo lograron eliminarla, sino que compiten ferozmente en los mercados externos con los bienes agrícolas procedentes de Estados Unidos y del Tercer Mundo, principalmente de América Latina.⁵

³ Ya existen protestas contra la prisa y la falta de reflexión al respecto de la ampliación durante el Encuentro de las Ciudades y Regiones de Europa realizado en Amsterdam en mayo de 1997. La población de la UE está consciente de los riesgos de la ampliación. Según las encuestas, los ciudadanos de la UE prefieren como candidatos a Suiza (77%), Noruega (69%), Islandia (50%), e incluso Turquía con un (32%): pero no desean sus vecinos orientales, sobre todo por el temor al aumento del desempleo y el empeoramiento de la seguridad social (50%) y por el crecimiento de la criminalidad (65%). Gutierrez del Cid, Ana Teresa, op. cit., en *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, 2002, op. cit., p. 332.

⁴ García Menéndez, José Ramón, "La ampliación de la Unión Europea hacia el este", *Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 7, Julio de 2003, p. 630.

⁵ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, 2000, p. 26.

Los logros y retos que la PAC ha tenido que enfrentar están relacionados con su capacidad como actor político y económico. La PAC es un ejemplo de cooperación entre los Estados miembros que ha resultado un polo de atracción para la integración de los países de Europa Central y Oriental. A pesar de la heterogeneidad económica y social que se pudiera presentar, la protección económica y tecnológica que representa la Unión, al igual que el peso que tiene como actor político a nivel mundial, resultan atractivas para los 10 países recién ingresados como para los que ya han pedido su solicitud de adhesión.

Los logros agrícolas, económicos y comerciales de la PAC son sólo los primeros eslabones de los objetivos planteados en la unificación europea. La PAC representa el instrumento cohesionador e impulsor del bloque político de la Unión Europea, y así es como agricultura y poder se vinculan, ya que la capacidad de un continente de producir sus propios alimentos les ha permitido ventajas para disputar los mercados del mundo.⁶

Europa, a través de la PAC ha adquirido en cierta medida su soberanía agrícola, ya que le permitió construir su propia capacidad de decisión y manejar sus políticas dentro de circunstancias en permanente cambio, y ante situaciones externas adversas tener la fuerza de enfrentarlas y tratar de resolverlas de acuerdo con las condiciones e intereses propios, moldeando las restricciones y negociaciones con otros mercados de poder, al hacer uso de sus potencialidades internas, y obteniendo ventajas de los resultados finales fortaleciendo a la Unión.⁷

⁶ León López, Arturo, op. cit., p. 120.

⁷ Ídem.

4.1 La Política Agrícola Común ante la Ampliación de la Unión Europea a 25 Estados

Desde su nacimiento, cada país que se ha integrado a la Unión Europea ha representado un fuerte reto para la estabilidad, el fortalecimiento y el buen funcionamiento de la Unión. De acuerdo con los planteamientos iniciales, se busca la unión de Estados europeos, por ello y gracias al éxito y beneficios que representa la Unión en diversas áreas (en materia comercial, política, social, entre otras), algunos Estados restantes del continente han buscado cumplir con los criterios de Copenhague para ingresar a la Unión.

El fortalecimiento de la Unión Europea mediante la integración de nuevos Estados aporta beneficios incuestionables para la cohesión de Europa. Una mayor presencia en la escena internacional como bloque unificado significa una postura más fuerte en la toma de decisiones a nivel mundial además que su fuerza económica se incrementará gracias a la alta productividad que las nuevas regiones en un futuro puedan desarrollar. Actualmente se puede señalar que la Unión Europea representa un contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos en materia comercial, una mayor integración del continente superaría las expectativas como actor regional en el intercambio a nivel global. Los arquitectos de la ampliación esperan que en el nuevo formato, la UE sea más protagónica y fortalezca sus decisiones en organismos internacionales como en el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, entre otros.⁸ El aumento de la interrelación comercial ha acelerado la dinámica del comercio mundial. Ante la desintegración de la URSS en 1990 la apertura de los países de Europa Oriental han ofrecido nuevos mercados y un potencial económico creando una nueva disputa entre Europa y Estados Unidos por el control de los mismos.

Es indudable que las condiciones distintas de los países que se han ido incorporando a la Unión incorporan condiciones de recursos y fuerzas distintas, incrementando las heterogeneidades y los niveles de desarrollo en la región, pero al mismo tiempo se suman regiones potenciales productoras, tecnologías y mercados, lo que da como resultado una Unión más diversa y compleja, con mayores confrontaciones y necesidades de negociación.

La ampliación de 2004 es un hecho sin precedentes en la historia de la UE, si se toma en cuenta que es la primera ampliación en donde se consideran a 10 Estados, cifra que en las anteriores ampliaciones había sido impensable, pues éstos se fueron adhiriendo paulatinamente. Si bien el proyecto político de la CEE se inició por seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, la Comunidad se ha mostrado disponible a futuras adhesiones, toda vez que la voluntad política para la construcción europea incluía asimismo la apertura al conjunto de países del continente.

⁸ Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002, op. cit., p. 327.

Los 6 miembros fundadores iniciaron con el proyecto de integración con la creación de un mercado común para productos agrícolas en 1962. Aunque estos países ya implementaban distintos mecanismos de protección a su sector agrícola antes de iniciar el proceso de integración, se puede concluir que no ostentaban grandes disparidades de desarrollo. En 1973, el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda y ingresaron a la CEE, Noruega pudo haberlo hecho de igual manera pero el referéndum celebrado en dicho país para ratificar su ingreso fue ganado por el - no-, por lo que sólo los tres primeros países se sumaron.

En 1973 con la primera ampliación, la Comunidad creció al noreste. Dicha ampliación no causo problemas singulares pues los tres países mantenían niveles de desarrollo semejantes a los seis ya integrados; se aumentó un 26% a la Producción Final Agrícola (PFA) y se acentuó sus rasgos ganaderos. Un año más tarde se inició el periodo transitorio para la PAC que finalizó el 31 de diciembre de 1977 con la completa aplicación de la política en los territorios de los Estados miembros.⁹

En 1975, Grecia solicitó su adhesión, ingresando a la CEE hasta 1981 y con ello aumentando tierra cultivable con un 10%, la población dedicada al sector con un 12% y el número de unidades agrícolas en un 19%. La importancia del sector agrícola en Grecia a mediados de la década de los setenta era importante, contribuyendo al PIB con un 16% y con una población trabajando en la agricultura en un 36% (comparado con la contribución de la agricultura en la CE con un 5% del PIB y empleando una población del 9%). La predominancia de productos mediterráneos, en particular frutas, vegetales y aceite de olivo en el perfil de la agricultura mediterránea, inevitablemente afectó los intereses de los productores franceses e italianos, aumentando además la sobreproducción en dichos sectores.¹⁰

En 1977 Portugal solicitó su adhesión y unos meses más tardes lo hizo España tras la celebración de las primeras elecciones democráticas de junio de ese año. En 1986 ingresó España y Portugal completando la tercera ampliación. No cabe duda de que el ingreso de la agricultura española en la CEE supuso un claro impacto, dada la importancia del sector y su ponderación en el conjunto europeo. Se incorporaron 504,000 km² con una superficie agrícola útil de 27,300,000 has. (un 20% de la CEE -12), con 1,700,000 agricultores adicionales, 1,800,000 explotaciones, una dimensión media por explotación muy similar a la media europea (12,9 has. frente a 12,7 has.) y una PFA que era el 10% de la comunitaria. Junto con Portugal la PFA creció en un total de 16% sumando más territorio y más producción mediterránea (vino, aceite de oliva, ovino, hortofruticultura y algodón).¹¹

La integración de España y Portugal en 1986 tuvo aspectos positivos y negativos; entre los primeros cabe destacar una mayor complementación entre la agricultura mediterránea y la continental, lo que en cierta medida acrecentó las exportaciones intracomunitarias de los dos países. Entre los segundos, se encuentra que se enfrentaron pronto a la resistencia de apoyar a los productos mediterráneos e incluso a

⁹ León López, Arturo, op. cit., p. 121.

¹⁰ Preston Christopher, Enlargement and Integration in the European Union, ROUTLEDGE, New York and London, p. 56.

¹¹ Lamo de Espinosa, Jaime, op. cit., p. 54.

aumentar el apoyo a los opuestos. El punto crítico que representó la tercera ampliación fue el reto para la CEE que marcaba la agricultura Ibérica. Estos retos abarcaban los asuntos de modernización y que tanto serían necesarios los fondos de la CEE para transformar las estructuras agrarias y el potencial productivo agrícola y sus implicaciones con el gasto de la PAC, la competitividad de las exportaciones agrícolas y su impacto principalmente con los demás Estados miembros.¹²

La integración de España, y en menor medida la de Portugal, estableció un fuerte reto para la CEE. La heterogeneidad de la agricultura española fortaleció la producción de productos tales como vino y aceite de olivo que en esos tiempos estaban ya favorecidos por los regímenes de intervención de la PAC. La competitividad de las exportaciones españolas de frutas y vegetales amenazaron a las existentes francesas e italianas. En 1980, 60% de la producción de la CEE-9 eran en productos animales, comparado con un 42% en España. Las frutas y vegetales sumaban 58% de la producción española con un 40% de la CEE-9. Por otro lado, el ingreso de Portugal significó una moderada amenaza a los intereses de la CEE debido a su poco tamaño de producción. En esencia, los problemas que ostentaba la agricultura en dicho país se relacionaban a la modernización del sector y a la ruptura del proceso de reforma de la tierra.¹³

En 1989, se produjo lo que comúnmente es conocido como “la ampliación silenciosa”, la incorporación de Alemania del Este el 3 de octubre al territorio de la CEE. No era un pequeño país el que se incorporaba, eran nada menos que 16,100,000 has, de las cuales el 74% eran cultivables, con muchas de las mejores tierras de la nueva Alemania; una mano de obra muy numerosa (10%) con una aportación de este sector al PIB no superior al 10%. Pero lo más singular era su organización: tan sólo unas 5,000 explotaciones gestionaban toda la agricultura alemana-oriental, estando altamente especializadas en agricultura o en ganadería. El tamaño medio de las explotaciones agrícolas era de 4,500 has. y las explotaciones ganaderas de leche contaban con unas 750 vacas. Sin embargo, la industria agro-alimentaria era muy primitiva y el nivel de mecanización agraria bajo y anticuado.¹⁴

Con la cuarta ampliación de la UE, se integraron en 1995 Austria, Suecia y Finlandia, quienes en general no presentaban grandes distancias económicas con respecto a los países más desarrollados de la UE-12. Con esta ampliación se planteó una apertura en términos de diversidad cultural pero, sobre todo, en los criterios de clasificación de regiones y de destino de los apoyos. Especialmente Suecia y Finlandia requirieron apoyo frente a los obstáculos que la baja densidad de población (menos de 8 habitantes por km²) y a las superficies árticas representaban para el desarrollo de su agricultura, por lo que la Comunidad decidió sustituir los altos subsidios nacionales que estos países aplicaban, por pagos compensatorios provenientes de los fondos comunitarios para adaptar las condiciones de esta actividad a las exigencias de

¹² Preston Christopher, op. cit., p. 67.

¹³ Ídem.

¹⁴ Lamo de Espinosa, Jaime, op. cit., p. 69.

la PAC.¹⁵ Los tres nuevos miembros aportaron una superficie agrícola útil de 9,900,00 has. (un 7.6% adicional) de las cuales corresponde la mayor parte a Austria y Suecia. El Número de explotaciones agrícolas aumentaron con 551,000 más (7.5%) y el empleo agrícola en 779,000 personas (10,9).¹⁶

Para 1999, el porcentaje de la Producción Final Agraria (PFA) se repartía de la siguiente manera: Suecia 1.6%; Finlandia 1.3%; Alemania 15.4%; Luxemburgo 0.1%; Austria 1.8%; Grecia 4%; Italia 15.4%; España 12.1%; Portugal 2.3%; Francia 23.1%; Bélgica 23.1%, Irlanda 2%; Reino Unido 8.7% y Países Bajos 6.8%. (ver imagen 2)¹⁷

Actualmente, la 5ª ampliación de la Unión Europea con 10 nuevos miembros de Europa Central y Oriental¹⁸ (a partir del 1 de mayo de 2004) es un evento único en el camino de la integración de la Unión después de siglos de divisiones dentro de un contexto de guerra y conflictos ideológicos que marcaron el siglo XX. Después de esta Ampliación, Europa en su conjunto en un mediano y largo plazo ganará una mayor estabilidad política y seguridad regional, al igual que una expansión de su mercado interno de 380 a 460 millones de personas. Este nuevo mercado ofrecerá así mismo grandes oportunidades para el desarrollo de la agricultura europea y particularmente para la Política Agrícola Común.

Esta ampliación tiene complejas implicaciones agrícolas pues en los PECOS la agricultura soporta un mayor peso que en la Unión Europea de los 15, tanto en términos de PIB como del empleo. Como promedio, más de 27% de mano de obra trabaja en la agricultura, frente a 4% de la Unión Europea-15, y la participación del sector agrícola en el PIB es de 6.9% en los PECOS, frente a 2% en la UE. En cuanto a la superficie útil destinada a la agricultura, en estos países se dedican casi 59 millones de hectáreas, mientras que en el total de la Unión Europea-15 la superficie asciende a 135 millones de hectáreas.¹⁹

Estos países cuentan con grandes expectativas de desarrollar y explotar su potencial agrícola en un futuro y subsanar su falta de competitividad y aumentan su capacidad tecnología. La producción agrícola de la mayoría de estos países carece de competitividad tanto en su sector agrícola como agroalimentario, por lo que muchos de los PECOS se han convertido en importadores netos de productos agrarios y alimentarios en los últimos años, siendo la UE su principal proveedor. A pesar de la reestructuración que ha implementado la UE para subsanar dichos vacíos, varios factores actualmente limitan su potencial agrícola. uno es que la rentabilidad de las unidades de producción y de las industrias agroalimentarias es muy pequeña debido a retrasos estructurales heredados de la era de la economía dirigida. Otro se relaciona con la falta de financiamiento, problema derivado de la escasa rentabilidad y el reducido financiamiento

¹⁵ León López, Arturo, op. cit., p. 124.

¹⁶ Lamo de Espinosa, Jaime, op. cit., p. 56.

¹⁷ Comisión Europea, Dirección General para la Agricultura, "The Common Agricultural Policy", 2000 Review. Luxemburgo, Oficina para las Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, 2001 en <http://www.europa.eu.int>. p. 11.

¹⁸ Los países que se integran a la Unión Europea a partir del 1 de mayo de 2004 son: Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia y República Eslovaca.

¹⁹ García Méndez, José Ramón y María del Pilar B. Naviera, "Repercusiones de la ampliación de la Unión Europea: La Política Agrícola Común" en Comercio Exterior, Vol. 54, Núm. 5, mayo de 2004, p. 384.

interno. Por otra parte, las privatizaciones se realizan con mucha lentitud y por ultimo, el desempleo como factor limitador de los PECOS. La reestructuración en el sector agrícola supone descartar activos de la agricultura que deberían encontrar empleo en otros sectores.²⁰

Imagen 2
Porcentaje de los Estados Miembros en la Producción Final Agrícola (1999)



Fuente: Comisión Europea, Dirección General para la Agricultura, “The Common Agricultural Policy”, 2000 Review. Juxemburgo, Oficina para las Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, 2001 en <http://www.europa.eu.int>.

Los agricultores de los nuevos Estados miembros tendrán libre acceso al mercado único, a su estabilidad de precios y a la oportunidades que la PAC ofrece en su conjunto. La PAC les ofrecerá

²⁰ García Méndez, José Ramón y María del Pilar B. Naveira, op. cit., p. 386.

medidas de ayudas directas al ingreso y un acceso a los mecanismos de desarrollo rural que el FEOGA ofrece. De la misma manera, la UE reforzará su voz en la Organización Mundial de Comercio al agrupar los intereses de los agricultores de gran parte del continente.

Los beneficios no serán solamente para los nuevos Estados, los antiguos miembros serán beneficiados notablemente por la expansión del mercado único, al igual que la expansión de la base productiva. Cabe señalar que la relación agrícola entre los Estados de la UE-15 y actualmente de la EU-25 no es un hecho fortuito, es una relación que tiene bases cimentadas desde tiempo atrás. Los precios agrícolas tanto de la UE-15 como de los PECOS se ha nivelado en los últimos años, debido, principalmente, al resultado del descenso de los precios de la UE-15 a causa de la disminución de los precios de intervención y los precios más bajos recibidos por los agricultores, y el aumento de los precios en los PECOS debido a las políticas agrícolas proteccionistas.

En este mismo sentido, un proceso gradual de adaptación ha tomado lugar a través de Acuerdos de Asociación y preadhesión con el objetivo de reestructurar el desarrollo rural y la industria agroalimentaria de los 10 países nuevos. La necesidad de homogeneizar los niveles de desarrollo entre las regiones en el contexto de la ampliación ha sido imperante en los nuevos Estados. Éstos se han beneficiado de esquemas de Desarrollo Rural a través de Programas Especiales de Acesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural. (SAPARD) y la progresiva liberalización del comercio agrícola con la UE vía concesiones de comercio bilateral de productos agrícolas bajo Acuerdos de Asociación Europeos y de acuerdos *Doble zero* y *Double Profit*.²¹ Dichos acuerdos han sido implementados a partir del año 2000, lo que les ayudará a competir y operar dentro del mercado único gracias a condiciones más abiertas de comercio entre la UE-15 y los Estados nuevos.

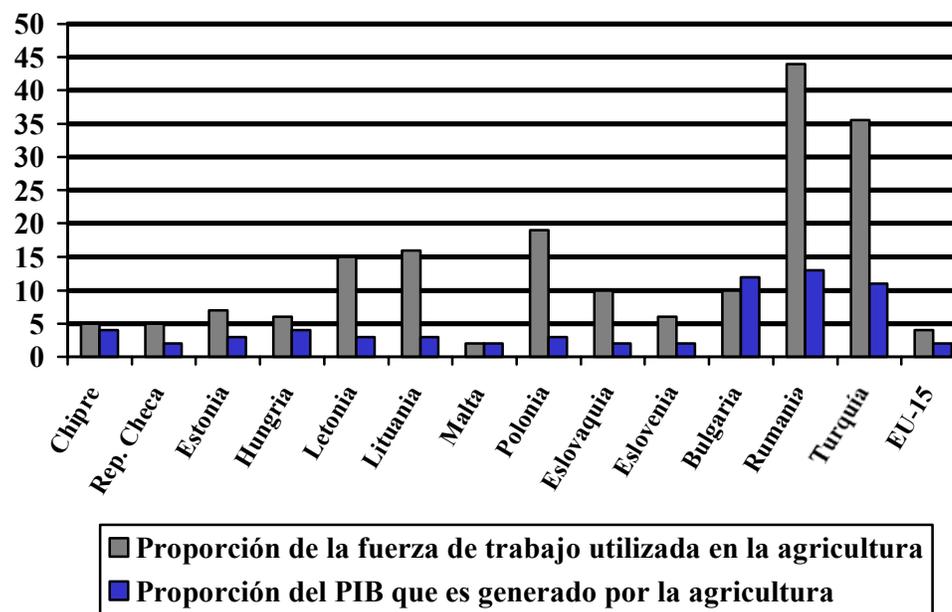
A pesar de los programas implementados, es necesario considerar que la población rural de estos países cuenta con condiciones productivas en desventaja pues sus niveles medios de capacitación, acceso y uso de infraestructura, crédito y posibilidades de inversión son menores, lo cual puede llevar a confrontaciones graves de los desarrollos nacionales y desplazamiento de sus actores frente a los inversionistas y agroindustriales exitosos de la Unión que se vean interesados en el impulso de estas regiones agrícolas hacia procesos de alta tecnología y productividad. Entonces si bien estas regiones agrícolas pueden ser atractivas para la expansión de la agricultura, industria y comercio de Europa habría una gran dificultad en que los nuevos procesos absorban la gran cantidad de mano de obra que su

²¹ Double Zero: Son acuerdos de acercamiento en ciertos sectores, en donde las partes acuerdan en bajar los impuestos de importación. Double Profit: Son acuerdos que extienden el proceso de liberalización en los sectores más sensibles, para productos en donde es aplicado el sistema de soporte de la PAC. European Commission, [Agriculture in the Europe of 25](#), Enlargement and Agriculture, op. cit.

agricultura actual ocupa, de tal manera que se esperaría un acrecentamiento del desempleo comunitario en un corto plazo.²²

Gráfica 3

La Productividad del Trabajo en la Agricultura



Fuente: Comisión Europea , “Agriculture in the Europe of 25”, Enlargement and Agriculture, Abril, 2004

Inevitablemente, es necesario implementar reformas estructurales en el sector agrícola de los Estados miembros para que éstos puedan competir efectivamente en el mercado europeo. Mientras tanto la competencia será fuerte, pero la protección que provee la PAC con un mercado libre de restricciones tarifarias, cuotas de exportación o barreras al comercio otorgará sin duda oportunidades de desarrollo para los nuevos miembros. La PAC es un foco de atracción, a través del cual los Estados de la UE-15 y ahora los de la UE-25 buscan mejorar su posición en el mercado mundial de alimentos a través del incremento de su producción y la modernización de su agricultura.

El incremento de más agricultores con la ampliación implica efectos negativos como el riesgo por parte de los productores pequeños o más viejos de no poder mantener una competitividad frente a los nuevos productores. En este sentido sería conveniente seguir de cerca las acciones y medidas tomadas por el FEOGA con relación a las medidas de desarrollo rural que en teoría deberían de reducir dicho riesgo, además de beneficiar equitativamente a los productores de la UE-15 y la UE-25.

²² León López, Arturo, op. cit., p. 196.

Por otro lado, los agricultores de los nuevos Estados miembros no sólo disfrutarían de los beneficios del potencial de libre acceso del mercado único, sino que también recibirán ventajas de las políticas designadas al desarrollo de una agricultura sostenible y ventajosa, que entre otras cosas incluye:

- Ayuda financiera y apoyo para la reestructuración de las áreas rurales.
- Asistencia dependiendo de las necesidades específicas de cada Estado y reforzar los programas de Desarrollo Rural para ayudar al incremento de la eficiencia y estimular la diversificación. Normalmente dichos programas son otorgados por los gobiernos nacionales, pero actualmente la UE jugará un papel más activo en comparación a las ampliaciones anteriores.
- El mismo soporte tal y como fue provisto para la UE-15.²³

El acceso a la Unión Europea aportará una importante modernización y reestructuración del sector agrícola en los nuevos Estados miembros. Esto será debido a una co-participación de los beneficios del mercado único pero también por la inversión del capital co-financiado por el Fondo de Desarrollo Rural de la UE. Los beneficios que aportará la ampliación de la UE en el sector agrícola serán sustanciales. Actualmente, es obvio que existen claras diferencias en lo relacionado a la situación económica de los productores de la UE-15 y los de los PECOS. Después de la Segunda Guerra Mundial, los agricultores en Europa Central y Oriental fueron colectivizados, después del colapso del comunismo algunas tierras han sido regresadas a sus dueños originales. Muchos productores en los nuevos Estados miembros sólo necesitan de fuertes inversiones de capital y tecnología para modernizar sus agriculturas y con ello hacerlas competitivas.

La ampliación de la Unión Europea va mucho más allá de incrementar el tamaño del mercado único y de liberar el comercio, aunque dichos elementos sean prioridades y pilares de la Unión. La Política Agrícola de la Unión Europea habilitará a los agricultores a transformar su agricultura a una con mayor potencial y sustentar la prosperidad de las áreas rurales, lo cual lo lograría a través del soporte de los ingresos directos para los agricultores y a través de programas de Desarrollo Rural.

La PAC se aplicará en su totalidad y del mismo modo para los nuevos Estados Miembros que para los de la UE-15. A pesar de los programas para el alineamiento que se han estado activando en años recientes, algunos mecanismos de la PAC nos se aplicarán inmediatamente. Lo anterior es debido a que los nuevos Estados Miembros necesitan tiempo para establecer y adaptar los procesos administrativos, además que una inmediata aplicación pudiera ocasionar desequilibrios internos debido a las disparidades en los precios agrícolas, estructuras productivas e industrias alimentarias.

²³ European Commission, *Agriculture in the Europe of 25*, op. cit., p. 5.

Algunas políticas de la PAC para su aplicación total tendrá un periodo de transición, en específico, los pagos directos a los agricultores apalearán por un intervalo de 10 años, empezando con el 25% en el 2004. Mientras dichos pagos son armonizados con los de la UE-15, los agricultores y las áreas rurales de los nuevos miembros disfrutarán de otros elementos de la PAC como las medidas de soporte del mercado en caso de crisis y la reciente política de Desarrollo Rural.

Los agricultores en los 10 nuevos Estados Miembros recibirán pagos directos desde el primer año como miembros de la UE; sin embargo, dicha ayuda no cubrirá el 100% sino hasta un periodo de 10 años. Para el año 2013 los pagos directos ya estarán alineados con los que recibió la UE-15. los porcentajes de aplicación para cada año se muestran en la Gráfica 4. La introducción desfasada de dichos pagos ayudará a la reestructuración del sector agrícola en los PECOS, dado que si se implementara inmediatamente en un 100%, tomando en cuenta que no todos los productores reciben las mismas ayudas, se fomentarían las desigualdades sociales en cuanto a renta y a regiones.

A pesar de que la PAC en un inicio no se aplicaría completamente, las obligaciones de la membresía a la UE, sí se introducirán de inmediato, tal es el caso de los estándares de calidad y sanidad alimentaria. Cabe recordar que dicha medida fue un pilar fundamental de la Agenda 2000, por lo que éstos son un requerimiento esencial para los consumidores de la UE al igual que para las exportaciones intra y extra comunitarias. La sanidad de los alimentos ha sido un elemento crucial para ganar mercados tanto al interior de la Unión como en el escenario mundial, por lo que dicho pilar es un pre-requisito para el éxito de la producción del sector.

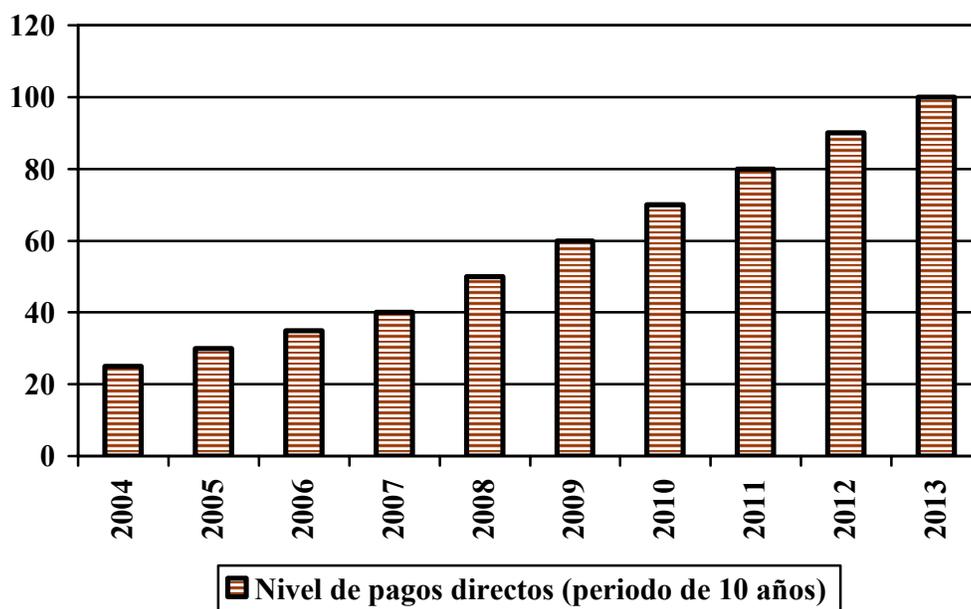
La Reforma de la PAC de 2003 sembró las bases para facilitar la ampliación de la Unión Europea. La PAC de 2003 otorga mucho mayor énfasis a las medidas de Desarrollo Rural. La integración de los 10 miembros actuales reflejan en su situación económica una agricultura notablemente menos desarrollada al igual que sus áreas rurales, por lo que para la UE tiene sentido utilizar parte de sus recursos para equilibrar dicha desigualdad.

La UE ha desarrollado una estrategia de Desarrollo Rural para los nuevos Estados Miembros la cual se adapta a sus requerimientos. La cantidad disponible para el desarrollo rural de los 10 Estados por parte del FEOGA es de 5.76 billones de euros para el periodo de 2004-2006, adicionalmente, aproximadamente 2 billones de euros de fondos estructurales es también dedicado a las medidas de desarrollo rural.²⁴ Las medidas de desarrollo rural contribuirán a fortalecer las economías rurales, proteger ese medio y suavizar los efectos sociales del proceso de reestructuración, además de hacer de las áreas rurales un lugar más atractivo para vivir y trabajar.

²⁴ European Commission, *Agriculture in the Europe of 25*, op. cit., p. 9.

Gráfica 4

Nivel de Pagos Directos



Fuente: Comisión Europea, “Agriculture in the Europe of 25”, Enlargement and Agriculture, p. 14

Es evidente que las condiciones que mantenía la UE-15 han cambiado significativamente en comparación con los términos que los seis países fundadores las plantearon. Si bien se puede señalar que las pautas y principios básicos siguen vigentes: aumentar la eficiencia productiva y buscar la soberanía alimentaria, la adhesión de nuevos Estados y con ellos nuevos niveles de desarrollo y elementos culturales han obligado a la UE a tomar nuevas medidas de apoyo en la integración en el seno de la Unión. Mientras más países pertenezcan a la organización, más complicada será la toma de decisiones, pues cada gobierno nacional vigilará detalladamente el cumplimiento de sus intereses particulares, mientras que no se podrán dar el lujo de tomar medidas que se opongan a la opinión pública de sus conacionales por una mala gestión o acción que vayan en detrimento de la calidad de vida de la población.

En la actualidad, ante un total de 25 países, se evidencia una gran heterogeneidad entre los miembros por lo que las dificultades para generar consenso serán cada vez más constantes. El peso que ocupa cada país dentro de la Unión, al igual que la repartición del presupuesto entre las naciones son actualmente temas que generan alta controversia, principalmente en la coyuntura de la ampliación de 2004 que obviamente requiere mayor atención presupuestal dada su desigualdad de desarrollo.

Alemania, Francia, Italia y Reino Unido son los miembros que mayor peso económico y político ostentan dentro del Parlamento Europeo así como en el Consejo de Ministros, dado su carácter de padres

fundadores y su importancia en el proceso de unificación. Históricamente, los países donadores de la UE han sido: Alemania, Francia, Holanda, Gran Bretaña, Italia, Austria, Finlandia y Suecia;²⁵ mientras que España, Francia, Portugal, Grecia e Italia. son los más grandes beneficiarios del presupuesto destinado a la PAC. Ante la ampliación de la Unión dichos países verán disminuidos sus apoyos debido a la necesidad de nivelar los sectores en los países nuevos.

La imposibilidad de aumentar el presupuesto obligará a que los apoyos destinados a la agricultura de los 10 Estados recién anexados sea mucho menor que la recibida en las ampliaciones anteriores. Evidentemente confrontaciones políticas serán la constante entre los grandes beneficiarios de la UE-15 y los 10 nuevos Estados. El principal dilema que plantea la ampliación es que: “ para unos la ampliación debe hacerse garantizando que los actuales niveles de ayuda que reciben ciertas agriculturas no se vea alterado ni reducido, lo que exigiría una entrada lenta como la realizada con España cuando se consideraba que sus producciones –el potencial productivo- amenazaba la estabilidad de la PAC. Para otros, su entrada es la ocasión esperada para dar otra vuelta de tuerca al presupuesto agrario de la UE, modificando sus sistemas de apoyo a fin de reducir considerablemente el costo de la PAC y liberalizar, aún más, los mercados agrarios de la UE”.

En realidad se pueden observar dos procesos paralelos que se complementan y fortalecen a Europa frente al panorama actual mundial: mientras que el grupo fuerte de la Unión junto a las regiones productivas garantizan el eje de alta productividad de la PAC y el control del mercado mundial, que se ha sostenido desde sus orígenes y le permite mantener su hegemonía, la ampliación de la Unión con países cuyas condiciones la diversifican cada vez más y la obligan a integrar nuevas estrategias, da lugar a fortalecer la hegemonía ganada al extender su mercado y su espacio geopolítico.²⁶

La Unión Europea ha creado mecanismos para subsanar las desigualdades internas en los grupos sociales y en los sectores económicos. Dentro de este proceso se han contemplado los Fondos Estructurales²⁷ destacándose, a partir de 1960 el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) formado en 1975, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el propio FEOGA-Orientación formado en 1962. Los Fondos Estructurales desde su instauración en la década de los sesenta han tenido una modesta participación en el total del presupuesto comunitario representando

²⁵ Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, op. cit., en la Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, p. 330.

²⁶ León López, Arturo, op. cit., p. 125,

²⁷ Las acciones de los Fondos Estructurales se han definido a partir de 5 objetivos: 1) FEDER, Fomentar el desarrollo y adaptación de las regiones atrasadas cuya economía depende en gran medida de la agricultura, tienen un bajo nivel de ingreso, altas tasas de desempleo y subempleo y deficientes infraestructuras; 2) FEDER, Reconvertir las regiones o partes de las mismas gravemente afectadas por el declive industrial y/o fronterizas. Se caracterizan por la reducción de los niveles de producción y el empleo en particular en el sector industrial; 3) FSE, Combatir el desempleo de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas, especialmente expuestas a la exclusión del mercado laboral; 4) FSE, Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas productivos; 5) Feoga Orientación, Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC y ayudar a la modernización y reestructuración de la pesca. Ídem.

alrededor del 30%. El destino de la mayor parte de los fondos estructurales ha tenido un efecto multiplicador importante. En términos generales y según datos estadísticos referidos a principios de los años noventa España fue el principal beneficiario: recibió el 24.3% del total para el periodo 1991-1993; le siguieron en orden de importancia el caso Italiano con el 18.5% y Portugal con el 14.9%. Aunque de una u otra forma, la mayoría de los países miembros recibieron apoyos provenientes de los fondos comunitarios.²⁸

No hay duda que los fondos estructurales y los apoyos al sector agropecuario, así como los recursos destinados hacia la cohesión económica han cumplido una función significativa. Aún en momentos difíciles como los actuales, la solidaridad y la cooperación siguen siendo pilares del proceso de integración; constituyen en buena medida la clave de su éxito, explican el porqué los países menos ricos o las regiones atrasadas (de unos y otros países) no se sienten amenazados por la integración experimentada entre las economías europeas, sino por el contrario, la apoyan de manera decidida; conscientes de que ésta se desenvuelve en concordancia con sus propios intereses. Lo que de ninguna manera significa que no existan tensiones y conflictos entre las partes, y que en otros sectores de la actividad económica no hayan derivado beneficios incluso mayores; si bien atribuibles al hecho de que se trata de economías de mercado, es decir son la productividad y la competitividad las que prevalecen.²⁹

La 5ª ampliación de la Unión nos remarca las heterogeneidades que juntos con las anteriores ampliaciones se han ido diversificando, pero del mismo modo señalan la extensión del mercado que fortalece su hegemonía. La ampliación de la UE supone un paso a una Unión Europea más agrícola y rural. Debido a la importancia de la agricultura en los PECOS, la Unión ampliada aumentará su proporción de población activa agraria, el número de explotaciones y el porcentaje de gasto familiar dedicado a la alimentación. Con ello, la tasa de inflación en la Unión Europea será más sensible a los cambios de precios en el sector agrícola, lo que repercutirá en la estabilidad de la economía europea y en dicho sector.³⁰

Ciertamente la historia de la Unión Europea ha edificado desde su interior una periferia y un centro. Es decir, existen desigualdades económicas y de desarrollo entre los países miembros donde el papel que desempeñan depende en gran medida de su fuerza económica y de negociación frente al conjunto. Las perspectivas que se plantean se relacionan al hecho de que dicha asimetría se verá incrementada con la última ampliación y con la programada para el 2007, los países de Europa del Este podrán pasar, en general, a acrecentar la periferia, y con ello los gastos estructurales y la demanda interna.

La controversia en relación al presupuesto destinado al rubro del Desarrollo Rural y los Fondos Estructurales se vincula fuertemente a la adhesión de los 10 PECOS que dado sus fuertes desigualdades de

²⁸ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, 2000, p. 27.

²⁹ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, 2000, p. 28.

³⁰ García Méndez, José Ramón y María del Pilar B. Naveira, op. cit., p. 289.

desarrollo necesitan de programas de fomento y modernización, lo que indudablemente restringirá aún más las ayudas a las regiones pobres de la Europa Mediterránea, lo que en un futuro probablemente afectará los posibles consensos en el crecimiento de la Unión. Debido a lo anterior, han existido opiniones encontradas en el interior de la UE dado los diferentes estándares de desarrollo que representan los PECOS. Los países con mayores recursos argumentan que la adhesión de dichos países incrementó sus gastos, mientras que para los más pobres significó mayor competencia frente a las ya limitantes de recursos de la Unión; sin embargo, la ampliación representa un fuerte interés geoestratégico para la Unión que bien vale la pena asumir.

Los países de Europa del Este y Centro como miembros de la Unión Europea, modificaron la configuración de la UE, ampliando aún más la diversidad y heterogeneidad, vertiendo nuevos elementos en las relaciones centro-periferia. El despertar del potencial productivo de la región es sólo cuestión de tiempo, evidentemente es necesario implementar reformas estructurales además de innovaciones tecnológicas las cuales estarán al alcance de los nuevos miembros gracias al apoyo de la UE. La protección y ayuda que ofrece la PAC será, entonces, vital para modernizar el sector agrícola de dichos Estados, aprovechando el bajo costo de su fuerza laboral agraria.

La UE inevitablemente enfrentará retos y conflictos ante las heterogeneidades de la UE-25. Será necesario que las instituciones implementen reformas estructurales en relación a la toma de decisiones, estructuras, mecanismos de consenso, legitimidad, elecciones, entre otros. Se evidenciará, una vez más, que los grupos preponderantes se fortalecerán exacerbando con mayor profundidad los niveles de desarrollo dentro de la misma Unión. Sin embargo, dicha ampliación es necesaria para la conformación de la Unión Europea como un bloque hegemónico con mayor peso a nivel mundial, con mayor capacidad de negociación, recursos y fuerzas, pero principalmente con un potencial económico y político en crecimiento.

4.2 La Política Agrícola Común en las Relaciones Comerciales con los Países Productores de Bienes Agrícolas.

La hegemonía mundial se ha modificado en las últimas décadas, en un contexto de globalización³¹ el poder económico y político que ejercen un grupo de actores se ha vuelto mucho más complejo e intenso gracias al desarrollo científico y tecnológico. En este nuevo panorama de relaciones internacionales, se encuentra un grupo de países que ostentan suficiente poder político y económico para disputar el control de poblaciones, territorio, recursos naturales y mercados, bajo estrategias y alianzas políticas y comerciales que se van modificando a través de coyunturas e intereses determinados.

El grupo de países denominado el *G-8* a través de los organismos económicos y financieros internacionales (y ahora a través de la fuerza militar) controlan las políticas económicas y sociales de los países del sur, los cuales deberán seguir bajo la presión de sus deudas externas acumuladas, restándoles poder de negociación y fuerza política en el escenario internacional. Lo anterior fortalece los objetivos económicos y el control político de los países hegemónicos. El *G-8* con suficiente capacidad económica encamina, propone y dispone la dirección de diferentes áreas (finanzas, carrera armamentista, producción, comercio, política, entre otras) anteponiendo sus intereses, así como una participación ventajosa en la toma de decisiones mundiales.

El término de la Guerra Fría supuso una modificación sustancial en el equilibrio de fuerzas económicas. Aunque Estados Unidos ostente y por mucho una superioridad militar, éste tiene que compartir zonas de influencia comercial con la Unión Europea y Japón, los que conforman, hoy en día, un núcleo duro de la economía mundial desde donde su dominio y poder se propaga por todo el mundo.

El mercado de alimentos ejerce una inequitativa correlación de fuerzas entre los bloques de países, La agricultura figura con una singular importancia en la actual búsqueda de la hegemonía mundial dado su papel de proveedora de alimentos e insumos para la producción. El control de los mercados de productos agropecuarios incluye los mecanismos que configuran la regulación de la producción y los precios de los productos controlados por una pequeña élite de países o grandes transnacionales, dejando excluida a la gran parte de países que en contraste dependen en gran medida de ellos.

En dicho proceso, la intervención estatal ha jugado un papel fundamental en la consolidación de dicha superioridad, en contraste de lo que la globalización implica, los Estados han intervenido y garantizado una oferta de alimentos constantes a través de inversiones en infraestructura, créditos,

³¹ El fenómeno de la globalización determina condiciones prácticamente inéditas para el desarrollo social, cultural y político. Su influencia se hace presente en una transformación general de los paradigmas productivos y de comunicación que se deriva en buena medida de las tecnologías asociadas a la informática. Ballesteros, Carlos, "Sociedad y Cultura en la nueva Europa" en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), *La Regionallización del Mundo: la Unión Europea y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1998, p. 140.

subvenciones a la producción y exportación, al transporte, al almacenamiento, entre otros, al igual que garantizar una renta segura y constante para los agricultores.

La implementación de políticas agrícolas altamente distorsionantes y complejas por parte de las grandes potencias (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón) muestran que éstas inciden y modifican decisiones en diversas áreas como:

- Económica. Ya que modifican las actividades productivas y mercantiles de la agricultura además de influir significativamente en los procesos económicos en general;
- Técnica. Pues por medio de una opción tecnológica determinada encauzan a esta actividad;
- Agraria. Al alterar dichas estructuras en los procesos diferenciadores entre los diversos actores rurales, al desplazar a unos, fortalecer a otros e incluso crear nuevas figuras institucionales;
- Social. Al trastocar las formas de producción de las unidades familiares, modernizándolas, asignándoles nuevos roles en la sociedad y nuevas relaciones; y finalmente
- Política. Ya que con este carácter es que se instrumentan, tendiendo a crear, reforzar y anular distintos equilibrios políticos, siendo centro de reestructuración de diversos niveles de confrontaciones de fuerzas políticas.³²

Los subsidios que implementan los países industrializados afectan a los países en desarrollo exportadores de éstos, al igual que a los países en desarrollo importadores. Éstos últimos, si bien es cierto que se beneficia de unos precios deprimidos en el corto plazo, con el paso del tiempo éstos se vuelven dependientes de las importaciones subsidiadas, lo que reduce sensiblemente el apoyo al sector agrícola en dichas naciones incrementando su vulnerabilidad a cambios en los mercados internacionales.

Los apoyos de precios al interior de un mercado al igual que los controles al comercio (subsidios a la exportación, o impuestos a la importación) afectan directamente a las economías en desarrollo pues implican una reducción de las importaciones agrícolas, crean una inestabilidad en los mercados internacionales y reducen los precios internacionales de productos agrícolas. Los controles al comercio, a su vez, conducen a la sobre producción creando consecuentemente excedentes que deprecia los precios mundiales.

Las implicaciones para los países en desarrollo se traducen en menores ingresos para los productores locales; una menor certidumbre; menor inversión en el campo; menor diversificación; una creciente migración del campo a las zonas urbanas; una menor autosuficiencia con una creciente dependencia a las importaciones; menos incentivos a las industrias y sectores exportadores; dependencia alimentaria y un desbaste del mercado interno, entre otros factores.

³² León López, Arturo, op. cit., p. 24.

La intervención estatal ha logrado trasladar el sistema de producción familiar a una modernización agraria a través de la compra de insumos y la venta de sus productos altamente subvencionados. Ante las distintas capacidades de recursos, inversión, de expansión y de garantizar una eficiencia constante entre los países subdesarrollados y desarrollados se ha creado una amplia desigualdad en el crecimiento económico y técnico y una inequitativa participación en el mercado agrícola.

El financiamiento de las diferentes etapas del proceso productivo y del almacenamiento de productos agrícolas, ha sido la clave para posibilitar el aumento de producción a través de la intensificación de la productividad. Para lograrlo se utilizó la tecnología moderna de diferentes ramas, la cual se caracteriza por sus altos costos. La mecanización agrícola, la aplicación de la ingeniería genética en el mejoramiento de variedades e híbridos vegetales y razas animales, el cultivo con agroquímicos, la irrigación, los invernaderos equipados para el control de condiciones ambientales, la biotecnología en general, así como las condiciones para conservación, refrigeración y transporte de los productos, efectuaron una profunda reestructuración en los procesos productivos, en nuevas divisiones de las secuencias técnicas, en los tiempos y la organización del trabajo y en los costos y fuentes de financiamiento.³³

Debido a estos cambios se lograron avances significativos en la producción agrícola y se logró, al mismo tiempo, desvincularla de condicionantes y restricciones que en el pasado aseguraban un freno, tal es el caso de los elementos climáticos. Se introdujeron elementos químicos y biológicos para mejorar la calidad de los suelos y controlar las plagas, lo que evidentemente ha ocasionado un grave daño al medio ambiente.

El avance en el sistema de transporte de los productos agrícolas y animales, en los sistemas de comunicación, en el campo de la informática y el movimiento de la información ha permitido que las actividades industriales y las empresas transnacionales agroindustriales se establezcan sin restricción en diferentes regiones del mundo acortando y acaparando mercados. Estos procesos productivos han creado condiciones de desigualdad entre regiones, naciones y productores obligando a obtener una mayor competitividad, es decir, mayores recursos financieros, tecnológicos y comerciales para poder ingresar a los mercados internacionales.

Una de las principales características de algunos de los países en desarrollo es que éstos basan su economía en un modelo agroexportador, considerándolos hasta la década de los cincuenta como importantes abastecedores de materias primas en el mercado internacional. Pero, es a partir de esa misma década, con la experiencia de la integración Europea, que los países desarrollados fomentan e implementan políticas de impulso a su sector agrícola a través de nuevas pautas tecnológicas, restricciones en fronteras y una fuerte intervención estatal.

³³ León López, Arturo, op. cit., p. 17.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, principalmente Estados Unidos y la Unión Europea elevaron su producción agrícola apoyándose en el desarrollo de la biotecnología, la ingeniería genética así como en la intensificación de cultivos, el desarrollo del transporte (lo que abarata los espacios e intervalos de tiempo de la producción al consumidor final); los sistemas de telecomunicación, las nuevas técnicas de informática, entre otros. En esta etapa se transforma la producción agrícola tradicional por una producción modernizada que puede sustentar el mercado interno, incrementar sus rendimientos y acelerar su crecimiento. Dicha transformación convirtió a Estados Unidos y a la CEE en principales potencias productoras y exportadoras de alimentos del entorno.

La Unión Europea para mantener su supremacía en la disputa de los mercados internacionales, al igual que Estados Unidos y Japón, ha tenido que implementar una serie de medidas destinadas a cubrir, en primer lugar, sus demandas de su mercado interno y después mantener altos niveles de producción restringiendo la competencia externa. Lo anterior es viable gracias a los incentivos a la producción y sobre todo a las medidas proteccionistas que la garanticen. La Unión Europea ha tenido que implementar una política agrícola³⁴ altamente proteccionista para poder obtener una competitividad en el mercado internacional asignándole a la agricultura, actividad básica productora de alimentos, un rol esencial en el modelo de desarrollo general.

Desde su creación, la Política Agrícola Común de la Unión Europea planteaba un ocaso para los países dependientes de su sector agrícola. La preferencia comunitaria, uno de sus pilares esenciales, representaba un mercado estable para sus productores, consumidores y agro empresas pero al mismo tiempo condicionaba el comercio y el acceso a su mercado a terceros Estados.

El establecimiento del Mercado Único Europeo fue una oportunidad para recuperar el crecimiento europeo, pero también representó una opción hacia el aislamiento y un mayor proteccionismo por parte de la UE. La revista *The Economist* ha afirmado que “desde la caída del Muro de Berlín, países en todas las latitudes han tirado las paredes que encerraban a sus economías. Sin embargo, la Unión Europea se mantiene tan fortificada como siempre. La República Federal de Alemania abogó por una liberalización completa de los mercados, pero ésta no fue siempre una posición unánimemente compartida por todos sus socios comunitarios. De hecho, la perspectiva de imponer medidas proteccionistas, aunque sea temporales, para productos específicos en el ámbito comunitario es algo que ha sido considerado como una opción válida, viable y necesaria.”³⁵

Sin duda la Comunidad Europea ha tenido un nivel de aranceles externos promedio de los más bajos del mundo. En los años setenta la negociación de la Ronda Tokio llevó a una reducción significativa

³⁴ Una Política Agrícola se define como un conjunto de objetivos designados que, además de organizar las condiciones técnicas y sociales de la producción agrícola, invariablemente traspasan sus fronteras hacia otros ámbitos y sectores de la sociedad y asignan una serie de instrumentos materiales, financieros e institucionales para lograrlos. León López, Arturo, op. cit., p. 22

³⁵ Roza, Carlos, “El proteccionismo de la Unión Europea en las relaciones con América Latina” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, 2002, op. cit., p. 260.

de dichos niveles dejando su promedio en 2 por ciento, mientras que el de los Estados Unidos quedó en 3.6 por ciento y el de Japón en 4.1 por ciento. Pero el uso de barreras comerciales y de medidas no arancelarias se vio multiplicado desde mediados de la década de los setenta, sobre la base de las restricciones cuantitativas para las importaciones que permitía el artículo 115 del Tratado de Roma. El GATT llegó a considerar a la Comunidad Europea como el principal introductor de zonas grises. La voluntad de la Unión Europea para establecer un libre comercio se vio aún más comprometida con su terquedad para la reducción de subsidios al sector agrícola en las negociaciones de la Ronda Uruguay.³⁶

Estas medidas no arancelarias están altamente concentradas en algunos sectores. En la UE han sido la agricultura, el forestal y la pesca en el sector primario; y alimentos, textiles y vestido e industrias metálicas básicas en el sector manufacturero. Estos son también los sectores en los que se concentra la protección Estadounidense y japonesa, aunque en proporciones diferentes. La estructura de protección de la UE no es particularmente benéfica para los países emergentes, como los latinoamericanos, que han intentado una reestructuración industrial que enfatiza el desarrollo de los sectores manufactureros. No tiene mayor ciencia apuntar que esta orientación de la protección afecta principalmente a los países en desarrollo y entre ellos a los mercados emergentes, que desde la crisis de la deuda externa han intentado desarrollar ventajas comparativas por la adopción de un modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones.³⁷

La falta de transparencia de las medidas no-arancelarias ha permitido a los europeos argumentar que la dificultad del comercio entre los países en vías de desarrollo y la UE se debe a su incapacidad para ser competitivos en los mercados europeos.³⁸ Sin embargo, la evolución y sofisticación de las medidas no arancelarias comunitarias imposibilitan cada vez y con mayor fuerza el acceso a dichos mercados. Si los europeos siguen transfiriendo horizontalmente los apoyos y subsidios en sus sectores en lugar de removerlos, las asimetrías entre las economías no sólo se mantendrán sino aumentará.

Para Europa, la PAC ha sido el eje de constitución de la unidad europea y de su inserción en la hegemonía mundial, para lo cual, ha sido igualmente necesario enfrentar todo un proceso complejo de negociaciones y disputas externas que le permitan mantenerse en dicha supremacía. La Política Agrícola Común, con más de 40 años de acción, ha simplificado, modificado y modernizado la actividad agrícola a través de la instalación de infraestructura y la utilización de paquetes tecnológicos productos de la investigación científica.

La Unión Europea mediante este proceso pasó de un modelo neto de importador de alimentos, a en la década de los ochenta, convertirse en una potencia agroindustrial capaz de competir con Estados Unidos, evidenciando el potencial económico y geopolítico que actualmente ostenta a nivel mundial. Lo

³⁶ Rozo, Carlos op. cit., en *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, 2002, p. 261.

³⁷ Rozo, Carlos, op. cit., en *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, 2002, p. 273.

³⁸ Rozo, Carlos, op. cit., en *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, 2002, p. 274.

anterior ha llevado a que “ en el 3% de la superficie agrícola total del mundo, en manos de unos cuantos países, principalmente la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá se produzca el 93 % de los alimentos mundiales; cada vez más las exigencias de competitividad reducen la participación de ciertos grupos como productores y abastecedores de los mercados de productos agropecuarios, haciendo a este sector exclusivo de los que pueden seguir dicha carrera tecnológica y financiera al mismo tiempo que el sector de consumidores y dependientes de los productores se amplía”.³⁹

La agricultura es una actividad que para la Unión Europea ha significado una movilización de las relaciones comerciales y la política desde el momento de su instauración. Sin embargo, la competencia que representa la agricultura en el mercado internacional está llena de contradicciones en su interior. El vínculo que une a las regiones y productores es la intensificación de la producción al mercado, los progresos técnicos, así como la fuerte intervención comunitaria.

El apoyo que ha brindado la PAC ha dependido, en gran medida, de la competitividad de la región y de la capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes, lo cual está determinado por factores agro climáticos, tamaño de las unidades de producción, eventuales reducciones de gastos fijos y variables, capacitación de los agricultores y eficacia de los vínculos comerciales y con las agroindustrias. Mientras la capacidad competitiva de una región, de las unidades y de las industrias agrícolas y alimentarias sea elevada, mejor será su situación financiera y mayores los volúmenes de producción, asimismo estas condiciones favorecerán sus posibilidades de sobrevivir ante los vaivenes del mercado y las políticas de apoyo selectivas.⁴⁰

Dentro de la Unión Europea existen regiones con diferentes niveles, generalmente los países que cuentan con mayores recursos y que mantienen una fuerte posición en la Unión son los que ostentan un mayor potencial agrícola, mientras que en las naciones más pobres sucede lo contrario. Al interior se encuentran regiones que las definen los potenciales de unidades de producción, así como su desarrollo agrícola característicos de cada una de ellas. Dichas regiones son: regiones de agricultura competitiva, regiones de agricultura intermedia y regiones de agricultura de extinción.

- a) Regiones de agricultura competitiva: Dichas regiones son caracterizadas por tener tierras planas, suelos fértiles naturales o por regeneración, climas favorables; las unidades de gran tamaño son numerosas o incluso predominantes, con buena y adecuada infraestructura; la administración de las empresas es capacitada, eficiente, y puede en momentos necesarios, disminuir costos; las agroindustrias están bien ensambladas a los procesos agrícolas y comerciales. En estas regiones se producen volúmenes considerables

³⁹ León López, Arturo, op. cit., p. 19.

⁴⁰ León López, Arturo, op. cit., p. 198.

de todos los productos agrícolas importantes en los que se especialice, pudiendo tener una estrategia ofensiva en los mercados, con gran competitividad. Esta región abarca el noreste de Europa, contemplando a Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, la mitad de Francia y de Alemania y Dinamarca, así como el sur de los países escandinavos, al igual que las regiones agrícolas de Europa central y del Este.⁴¹

- b) Regiones intermedias. La agricultura es activa, pero tiene ciertas deficiencias fuertes, como algunas condicionantes naturales desfavorables, infraestructura deficiente, parcelamiento, o agroindustrias mal adaptadas. En general, estas deficiencias pueden ser sobrellevadas, y mantener cierta modernización y la utilización de todo su territorio, pero en ciertos momentos requerirá de fuertes inversiones sobre todo para abrir nuevos sistemas intensivos. Cuenta con un éxodo rural importante, y en ciertos casos la agricultura cederá algunas partes intermedias a la reforestación o al abandono.⁴²
- c) Regiones de agricultura en extinción. En estas regiones las deficiencias se multiplican: clima seco y árido, relieve accidentado, unidades muy pequeñas y atomizadas, muchos agricultores no especializados, deficiente organización de la producción. Actualmente estas deficiencias se acentúan ante las nuevas condiciones de mercado. La agricultura se encuentra en retroceso y declive acelerado, tendiendo a desaparecer en diferentes territorios que serán abandonados, dejando a la actividad agrícola sin importancia económica. La agricultura en extinción se encuentra en regiones montañosas áridas del sur de Europa, desde Portugal a Grecia, sureste de Francia y de Italia, así como en la mayor parte de Suecia y Finlandia.⁴³

La competitividad que mantiene la UE en el comercio agrícola se debe en gran medida al fomento a la producción que se ha mantenido en las zonas con mayor potencial lo que de cierta manera ha ocasionado la polarización de las regiones en donde las tierras menos productivas se convertirán en regiones no- agrícolas adaptadas al turismo u otras actividades. En este sentido, la UE se conforma de un centro de prosperidad con una agricultura fuertemente ligada a la industria, una región intermedia con un crecimiento heterogéneo y una periferia frágil poco modernizada y débilmente productiva.

Pese a la disparidad de apoyo dentro de la Unión, la protección que representa la PAC ha fortalecido a las regiones en su conjunto, instrumentando a la Unión de apoyos y recursos suficientes para

⁴¹ Ídem.

⁴² León López, Arturo, op. cit., p. 200.

⁴³ León López, Arturo, op. cit., p. 200-201.

competir con claras ventajas en el mercado mundial. La competencia que se desarrolló entre las grandes potencias agroindustriales, a través de la implementación de políticas agrícolas proteccionistas, y los países productores de bienes agrícolas fue incapaz de sostenerse por un periodo prolongado. La dirección de los procesos de producción, sus beneficios, efectos y distribución han pertenecido a aquellos proyectos, empresas, capitales y países que los han generado.

Mientras que para los países desarrollados el crecimiento económico ha significado, la capacidad de negociar y decidir sobre sus trayectorias productivas, así como la expansión del control de las producciones e intercambios comerciales del conjunto de los demás países; para los países subdesarrollados estos procesos mundiales, los han llevado hacia la acentuación de sus pobreza, a la disminución de opciones de empleo rural y urbano, el descenso de la inversión y del apoyo al campo, la ruina productiva agrícola, y en consecuencia, la pérdida de autosuficiencia alimentaria, así como mayor dependencia de sus economías a los préstamos que el Fondo Monetario Internacional (FMI) les ha impuesto en función de la dinámica y objetivos del mercado mundial.⁴⁴

Conforme a sus políticas económicas, estos países se han encaminado a desproteger al sector agrícola mediante la reducción de inversiones, por lo que la demanda interna de alimentos crece más aceleradamente que la producción interna.⁴⁵ Lo anterior ha provocado que los países que tradicionalmente eran productores netos de alimentos y que sostenían su economía en función de sus exportaciones de materias primas e insumos, a partir de la década de los sesenta se convirtieron en importadores netos de alimentos, absorbiendo y necesitando de los excedentes alimentarios de las potencias agrícolas.

Este drástico descenso de la competitividad en el mercado internacional por parte de los productores de bienes agrícolas, dio inicio a un abandono y marginación de la agricultura como actividad productiva en la mayoría de dichas naciones manifestándose en un éxodo del campo a las grandes urbes generando problemas sociales como la falta de empleo, el incremento de la violencia e inseguridad y remarcando en todo momento la incapacidad de los gobiernos para resolver las necesidades básicas de su población.

Si bien es cierto que los productores de bienes agrícolas agrupados en el G-21 y en el Grupo CAIRNS siguen participando en el mercado mundial, la disputa por los mercados se concentra principalmente en las dos potencias comerciales: Estados Unidos y la Unión Europea. El primero domina principalmente el mercado de cereales pero ha tenido que ceder influencia política y económica a la UE en amplias regiones del mundo a partir del incremento de su participación en el mercado mundial en la década de los setenta y ochenta. En general, Estados Unidos domina América Latina, el mercado japonés y el sureste asiático, mientras que la UE mantiene una fuerte presencia en Medio Oriente y África.

⁴⁴ León López, Arturo, op. cit., p. 58.

⁴⁵ Ídem.

Las rondas de negociación presididas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) han pretendido promover una mejor nivelación de las relaciones comerciales entre los países productores de bienes agrícolas agrupados en el G-21 o en el Grupo CAIRNS, por un lado y las potencias agrícolas como la UE y EU, por el otro. Sin embargo, el modo de actuar de las dos grandes potencias en la toma de decisiones dentro de la OMC y la falta de transparencia en los acuerdos para la liberalización comercial han impedido concretar acuerdos ventajosos para los primeros.

El comercio de bienes agrícolas en este sentido ha figurado como un freno político pues se ha pretendido negociar concesiones a cambio de la apertura de otros temas en perjuicio de los países del sur, tal es el caso de los Temas de Singapur. Los acuerdos consensuados de manera poco democrática, logrados en las reuniones comúnmente llamadas de “sala verde” son un claro ejemplo de la falta de seriedad y compromiso por parte de los países desarrollados para liberar el comercio y otorgar beneficios a los países productores de bienes agrícolas.

Esta brecha se ampliará cada vez más en tanto que los productores con mayores recursos, principalmente en los países desarrollados puedan continuar expandiéndose y aumentando su productividad al igual que su presencia en diferentes regiones, llegando a constituir importantes empresas agroindustriales a nivel internacional, mientras que, en contraste, los productores sin suficientes recursos se limitarían a producir y comerciar dentro de sus fronteras nacionales, así como presenciarían la disminución de su capacidad de competencia en el mercado internacional.

Entre el aumento de costos de producción, transferencia de tecnología e información, deudas, y dificultades financieras para seguir al paso con las innovaciones tecnológicas del momento, los productores tendrán que disminuir su actividad agrícola sometiendo a las necesidades o demandas que marca el actual intercambio mundial de bienes agrícolas. Incluso los países productores de bienes agrícolas, que siguiendo la lógica deberían depender y satisfacer con su producción su demanda nacional, terminarán importando gran parte de sus necesidades del exterior.

En vista de la acelerada eliminación de agricultores que no logran mantener los ritmos y niveles de producción de bienes cada vez más costosos y tecnologizados, los grupos activos de la Comunidad paulatinamente se irán haciendo más poderosos y exclusivos, consolidando el control de las instituciones nacionales y supranacionales sobre las decisiones y manejos de las condiciones de producción, las maneras de comercialización y las relaciones con los contrincantes.⁴⁶

A más de 40 años de entrar en vigor, la PAC se ha catalogado como una eficiente política supranacional que simultáneamente constituye la zona comercial más importante del mundo por su dinamismo y riqueza. Desde que la PAC empezó a actuar, ésta se ha consolidado lo suficientemente fuerte para competir eficientemente en el mercado internacional. En su papel inicial, la PAC tuvo un rol

⁴⁶León López, Arturo, op. cit., p. 26.

fundamental en la conformación del bloque europeo al encauzar los distintos proyectos nacionales europeos en uno solo.

Al pasar de los años, se puso de manifiesto la magnitud e importancia que tiene la PAC al ser uno de los principales motores de la UE, que conforme se iba ampliando ésta entraba en confrontaciones más directas con potencias agrícolas mundiales. De una política regional pasó a modificar la correlación de fuerzas políticas entre los países, principalmente en el seno de la Organización Mundial de Comercio, poniendo un freno en las negociaciones para la liberalización del comercio internacional

En pleno siglo XXI, la Política Agrícola de la Unión Europea se encuentra atravesando un proceso de reconfiguración de fuerzas y principalmente adecuándose por medio de estrategias que le permitan mantener condiciones de negociación comercial dentro de la OMC, buscando posicionarse como un ente que agrupa grandes intereses agrícolas ahora que 10 miembros más se han adherido a la Unión.

En el año 2005 se cumple el periodo de plazo que pidió la Unión Europea para otorgar más concesiones en lo relacionado a la liberalización del comercio de su sector agrícola desde el acuerdo de Agricultura firmado al finalizar la Ronda Uruguay. Dentro de este contexto, la UE define la necesidad de acercarse con una política agrícola renovada con suficientes capacidades de competir en el mercado internacional a través de la utilización de nuevas herramientas para combatir los problemas actuales y previniendo las incertidumbres de un futuro próximo.

A pesar de que la agricultura como actividad sectorial ha perdido importancia relativa dentro de la economía comunitaria, ésta seguirá teniendo un *status* prioritario debido a su interdependencia con otros sectores y procesos que la sitúan dentro de la estrategia europea para mantener su hegemonía como potencia económica mundial. Es así como la UE utilizará a la agricultura como instrumento de poder para ganar espacios comerciales y capacidad de negociación en los foros internacionales.

CAPÍTULO 5

“EL SECTOR AGRÍCOLA MEXICANO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES COMERCIALES MÉXICO-UNIÓN EUROPEA”

5.1 El Sector Agrícola Mexicano

México es el duodécimo país en cuanto a superficie agrícola más grande de la tierra, comparándolo es tres veces el tamaño de Texas e inclusive su superficie es superior a la de algunos países europeos y asiáticos. Por el mismo entorno agrícola, es fácil entender que la cuarta parte de la población de México vive en el medio rural y realiza actividades agrícolas. El sector agrícola participa en el Producto Interno Bruto (PIB) con un 5%, teniendo variaciones desde 1992 puesto que en dicho año representaba alrededor de un 8%. Comparando estas cifras con las de la Unión Europea (UE), se puede señalar que la variación no es tan drástica pues ambos oscilan alrededor de un 5%.(ver Cuadro 3)¹

Cuadro 3

PRODUCTO INTERNO BRUTO EN MÉXICO POR SECTORES				
	1982	1992	2001	2002
AGRICULTURA	8.1	6.7	4.1	4
INDUSTRIA	33.4	28.1	27.1	26.6
SERVICIOS	58.4	65.2	68.7	69.4

Fuente. Comisión Europea, 2003.

La diferencia sustancial radica en la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el sector, mientras que en gran parte de Latinoamérica existe gran dependencia laboral del sector, en países industrializados la ocupación es mucho más baja. Datos estadísticos muestran que en el año 2002 la PEA en el sector agrícola en México fue del 27.8%, mientras que en países como: Estados Unidos fue de 12.4%, de Portugal de 12.7 y de España de 6.6%. La Unión Europea (UE-15) emplea una mínima proporción de su población en actividades agrícolas, lo contrario sucede para los recién ingresados PECOS, pues su participación en dicho sector es mucho más amplia; sin aún evidenciar el peso agrícola que representan los nuevos candidatos para el 2007 (Rumania y Bulgaria) y el aún incógnito ingreso de Turquía, los cuales basan su crecimiento económico, en cierta medida, en dicho sector.

La producción agrícola representa ya una porción pequeña del producto en muchos países ricos y pobres, pero en éstos últimos aún se concentra un segmento amplio de la población en ese sector, lo que incide en el problema social que representa el campo en muchas sociedades. En México, por ejemplo, 5

¹ Bancomext, Centro de Información, Estadísticas e informes, Información de Sectores, Sector Agropecuario, Agrícola, Alimentos Frescos, en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/5900/AlimentosFrescosJunio2004.pdf>

por ciento del PIB se genera en el sector agrícola, pero ahí se ocupa una cuarta parte de la población.(ver Gráfica 6 y Cuadro 4).²

Cuadro 4
Población Económicamente Activa por sectores (Porcentaje)

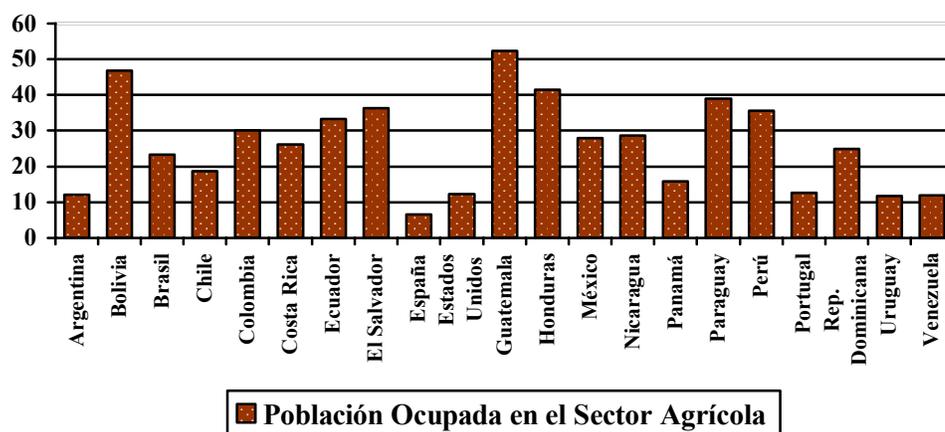
PAÍS	AGRÍCOLA	INDUSTRIAL	SERVICIOS
Argentina	12.1	32.4	55.5
Bolivia	46.8	17.5	35.6
Brasil	23.3	23.0	53.8
Chile	18.8	25.4	55.8
Colombia	30.0	24.0	46.0
Costa Rica	26.0	26.8	47.2
Ecuador	33.3	19.1	47.6
El Salvador	36.3	20.7	43.0
España	6.6	33.6	59.8
Estados Unidos	12.4	35.0	52.6
Guatemala	52.4	17.5	30.1
Honduras	41.4	19.6	39.0
México	27.8	23.7	48.5
Nicaragua	28.6	26.5	44.9
Panamá	15.9	17.8	66.3
Paraguay	38.9	22.0	39.1
Perú	35.6	17.8	46.6
Portugal	12.7	34.1	53.2
Rep. Dominicana	24.8	29.1	46.0
Uruguay	11.7	22.1	66.2
Venezuela	12.0	27.3	60.7

Fuente. Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio, 2002.

² Bendesky, León, "Libre Comercio", *La Jornada*, Economía, lunes 15 de septiembre de 2003, p. 25.

Gráfica 4

Población Económicamente Activa en el Sector Agrícola



Fuente: Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio, 2002.(Porcentaje)

La posición de México en el escenario internacional como productor y exportador es de liderazgo en algunos subsectores y productos agrícolas específicos como:

- En aguacate, primer productor y exportador mundial con una participación del 34% y 22%, respectivamente.
- En mango, el cuarto productor con 8% y en exportación con el 30%.
- En cítricos, cuarto lugar en producción después de Brasil, Estados Unidos y China.
- En café, ocupa la sexta posición de producción.
- En Frutas, la séptima.
- En cacao, la novena posición.
- En tomate, el décimo lugar.
- En hortalizas frescas la duodécima posición como productor y el primero como exportador mundial.³

La posición de México como productor líder en algunos productos no basta para ingresar con éxito al mercado mundial, que se caracteriza por presentar:

³ Ídem

- Una demanda con un crecimiento conservador en productos alimenticios frescos y que además exige un abasto alimenticio para sus sociedades libre de riesgos de todo tipo.
- La exigencia va en cumplimiento de certificaciones de calidad de índole internacional (EUREGAP para el caso de Europa, orgánico para el mundo entero y principalmente para el mercado asiático, europeo, canadiense y Estadounidense y HACCAP o Buenas Prácticas Agrícolas para el Estadounidense, entre otros cumplimientos no arancelarios).
- Una exigencia mayor en cuanto a presencia promocional internacional empresarial (ferias, eventos, revistas, TV, radio y degustaciones, entre otros).
- Una alta competencia con proveedores de otros países, para lo cual se requiere previo a la incursión en el mercado externo por parte del agro-empresario mexicano de inteligencia comercial (estacionalidad, estudios de mercado, competitividad en precios y promoción de oferta exportable, en nichos de mercado específicos, entre otras actividades).⁴

En lo que se refiere al ámbito nacional, la actividad agrícola mexicana, es preciso definirla en tres regiones con diferentes grados de capitalización y consecuentemente de desarrollo:

- Las zonas del norte, norte-centro y noreste, orientadas fuertemente hacia la exportación, muestran la concentración más alta de la superficie y de predios por encima de las 5 hectáreas. Esta zona generalmente tiene los niveles más altos de ingreso de la actividad y de productividad. Dicha región muestra una agricultura comercial intensiva con una fuerte orientación a los mercados interno y externo.
- Las zonas del Pacífico-sur y el sureste se caracterizan por una agricultura de subsistencia y autoconsumo; en estas zonas la superficie promedio por productos, es menor a 2 hectáreas, presentando mayores concentraciones de productores.

⁴ Ídem.

- Las zonas del Pacífico y del Golfo-centro presentan una situación media, con más orientación a la agricultura comercial y práctica de la agricultura extensiva, donde los productores se concentran en superficies mayores a 2 hectáreas.⁵

En lo relacionado a la producción, la infraestructura productiva del sector durante el 2000 al 2002, asciende en promedio anual a 21.6 millones de hectáreas sembradas, la cual se distribuye en 13 subsectores: cereales (42%), forrajes (25%), cultivos industriales (11%), legumbres secas (11%), frutales (6%), hortalizas (3%), oleaginosas (2%), tubérculos (n.s), especias y medicinales (n.s.), ornamentales (n.s), semillas para siembras y orgánicos y un subsector genérico (n.s.). En dicho periodo el incremento en cuanto a superficie correspondió a forrajes, seguido por legumbres secas y semillas para siembra. Los cereales ocuparon el 42% de la superficie sembrada y constituyeron 13% de la producción y 20% del valor. Las hortalizas y los frutales ocuparon 9% de la superficie sembrada, contribuyendo con el 35% del valor de la producción.⁶

La producción anual agrícola asciende en promedio a casi 171 millones de toneladas (1.30% del total mundial), de las cuales destaca en importancia participativa los forrajes con 41% y los cultivos industriales y cereales con 29% y 13% respectivamente. En conjunto los tres subsectores participan con el 83% de la producción anual y su destino como materia prima es el mercado nacional como bienes de capital, excepto el café – dentro de los cultivos industriales- que es destinado al mercado de exportación. Otros subsectores con sus correspondientes productos, como frutales, hortalizas, especias, medicinales y orgánicos, no obstante de tener una participación del 14.46% en la producción nacional tienen un alto potencial en el mercado de exportación.⁷

El 45.9% de las unidades productivas produce sólo para el autoconsumo; el 43.4% además lo hace para el mercado local o nacional, en tanto que únicamente el 0.3%, para el mercado nacional y de exportación, mismos que por contar a los productores de café, ascienden a más de tres mil empresas que exportan parcial o totalmente su producción, y representan el 0.09% del total de unidades de producción agropecuaria y forestal del país.⁸

En lo relacionado al consumo, el grado de autosuficiencia alimentaria permite apreciar, de manera general, la participación del comercio agrícola en la satisfacción de las demandas interna y externa de productos agroalimentarios de cada país. En el caso de México hay un alto nivel de autosuficiencia alimentaria principalmente en frutas y hortalizas, apoyada en ambos casos, por una producción alta y

⁵ Casco Flores, José Andrés, “La estrategia de modernización del sector agrícola de México” en Comercio Exterior, abril de 1999, p. 367.

⁶ Bancomext, Centro de Información, op. cit.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

disponibilidad de los correspondientes productos en el país. Excepto en frutas de clima templado, manzana y pera, entre otras a los que se recurre a la importación para compensar el consumo interno.

La situación de las frutas de importación es similar a los cultivos azucareros y los cereales y sus respectivos derivados que además de registrar la participación más alta, 21 y 20%, de los suministros internos registra un crecimiento anual del 6.6% y 8% en su orden correspondiente. En sorgo, trigo y semillas oleaginosas su crecimiento en el consumo es el más alto y se ve compensado principalmente por productos del exterior, los suministros internos en conjunto los sitúa la Food Agriculture Organization (FAO) en 25 millones de toneladas en conjunto y con un crecimiento del 6% anual.⁹

México, por su ubicación geográfica y condiciones climatológicas, tiene ventajas comparativas en la producción de: legumbres y hortalizas (noreste del país), frutas y café (sureste), productos del mar (camarón de pesca) y algunos productos cárnicos (frontera norte).¹⁰ La estructura de las importaciones americanas de alimentos frescos, resulta de los subsectores donde México tiene ventajas comparativas (naturales) para producir. Esto es un claro ejemplo de la complementariedad que debe ser explotada al máximo por México en materia de comercio exterior.

Los efectos de la adopción de un modelo de desarrollo económico orientado hacia el mercado externo muestran un cambio sustancial en México. Estos cambios son incorporados y reflejados en el comercio exterior del país, al mostrar los sectores y grupos de productos que tienen ventajas y/o fortalezas para producir eficientemente y en los cuales, resulta mejor abastecerse del exterior que de la oferta interna. México es importador neto de carnes, cereales, semillas y oleaginosas, leche y sus derivados.

En lo que concierne al comercio exterior, las exportaciones agrícolas nacionales, durante el periodo de 2000 a 2003, alcanzaron un valor promedio anual de 3,817 millones de dólares, los cuales representan el 2.3% de la exportación total de México. En dicho periodo la exportación agrícola nacional creció al 2.3% con relación al 2000. En el año 2003, las hortalizas (dentro del grupo: legumbres, hortalizas, plantas, raíces y tubérculos) fueron el principal grupo de productos con mayor participación al aportar el 61% del total, sigue en importancia las frutas (dentro del grupo de frutos comestibles, cortezas de agrios o de melones) con un 22%. (Ver Gráfica 5)¹¹

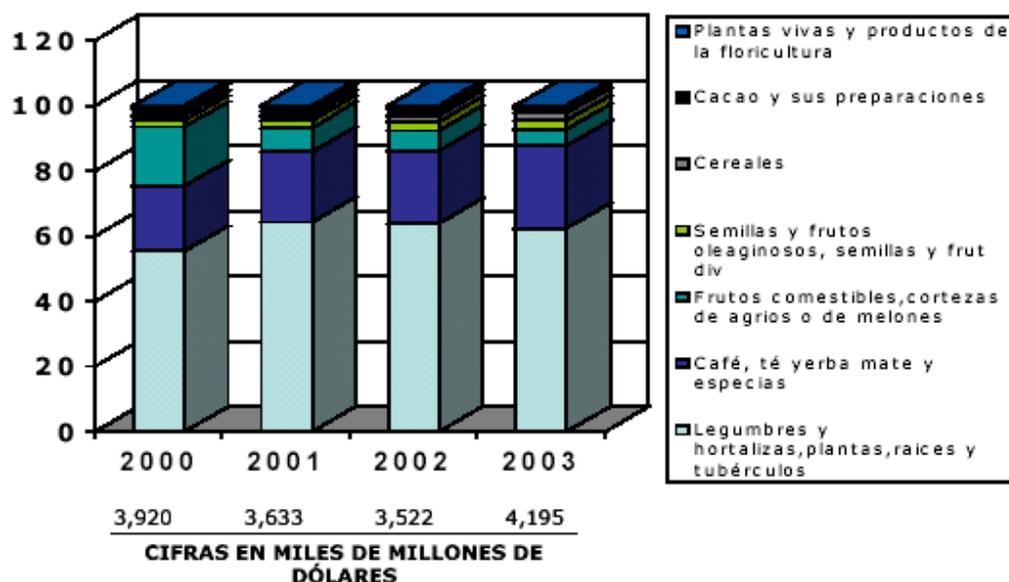
⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

Gráfica 5

MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS



Fuente: Bancomext, 2004.

En los últimos 4 años, la agricultura de exportación se ha concentrado en 14 productos agrícolas, el principal producto de exportación actual es el tomate con una participación del 16% en promedio anual, seguido en importancia por el café con el 8% (los siguientes productos son: pepinos y pepinillos, cebollas, uvas, mangos, aguacate, trigo duro, sandías, fresas, papayas, pimienta, limones y rosas). Cabe destacar que esta conversión en posición entre ambos productos se ha debido principalmente a la baja del precio internacional del aromático y no a causas productivas en las diferentes zonas productoras de café del país (sureste principalmente Chiapas, Veracruz y Oaxaca).¹²

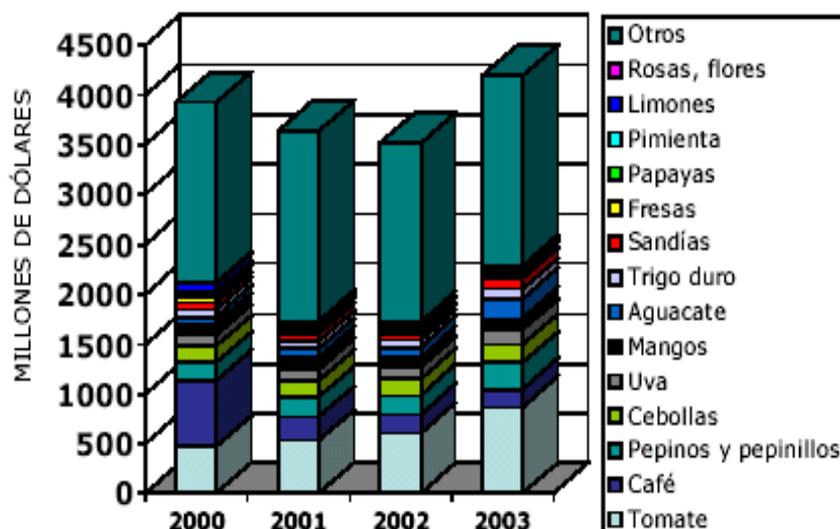
El principal mercado externo para los productos mexicanos es Estados Unidos, al cual se destina más del 80% de las exportaciones del sector. México es el segundo proveedor con una participación del 12% y suministra principalmente legumbres y hortalizas, frutos, productos del mar (camarón congelado) y café.¹³ México se ha consolidado como el segundo socio comercial agroalimentario de los Estados Unidos y en una gran cantidad de productos es el principal proveedor de dicho mercado, creciendo las exportaciones a dicho país, muy por arriba de otros Estados. (ver Gráfica 6).

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

Gráfica 6

MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS POR PRODUCTO



Fuente: Bancomext, 2004.

A diferencia de Estados Unidos, México destina a la Unión Europea sólo el 5.2% de las exportaciones agroalimentarias y representa el 0.8% de sus importaciones. La UE es el principal mercado agroalimentario mundial con importaciones anuales superiores a los 60 mil millones de dólares. A Japón, se le destina menos del 1% de las exportaciones agroalimentarias mexicanas, lo que se pretende aumentar con el Tratado de Libre Comercio. Japón es el principal país importador de productos agroalimentarios en el mundo. Para este año (2004) sus importaciones de alimentos se estiman en poco más de 40 mil millones de dólares.¹⁴

Las importaciones agrícolas realizadas por México durante el periodo del 2000 al 2003 ascienden en promedio anual a 3,988 millones de dólares y con un ritmo de crecimiento del 7.47% con relación al 2000. El principal producto de importación es la soya con una participación del 23% que significa en valor 898 millones de dólares en promedio anual, en orden de importancia le sigue el maíz con un 16% y un valor de 641.8 millones de dólares. Entre los productos que destacan con mayor crecimiento en las importaciones realizadas por México en dicho periodo destacan las semillas de hortalizas con 15% y un valor de 84 millones de dólares.¹⁵

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

Actualmente el sectores agrícola de los países latinoamericanos incluyendo México atraviesan por crisis profundas debido principalmente a la lucha por la hegemonía y el control de los mercados por parte de los países desarrollados y por otro lado al desinterés y a la falta de recursos dirigidos a ese sector por parte de los gobiernos nacionales.

Específicamente en el caso de México la apertura comercial iniciada en la década de los ochenta originó la penetración de empresas agroalimentarias transnacionales. El retiro del Estado de la gestión productiva y comercializadora abrieron las puertas a empresas como CARGILL y ADM para colocar internamente los cultivos que comercializan y permitieron a las agroindustrias transnacionales asentadas en México sustituir la producción nacional por la importada.

En 1994 con la entrada en vigor del TLCAN se liberaron una gama amplia de productos entre ellos el maíz y el frijol para los cuales está previsto su completa liberación para el 2008. El sector agrícola mexicano queda, bajo el TLCAN, comprometido a una total aplicación. A lo anterior se suma el poco apoyo del gobierno al campo mexicano. En 1998 desaparece Consaupo, el principal mecanismo estatal que regulaba los precios de los cultivos básicos y distribuía y acopiaba la producción nacional.

El resultado de estos procesos fue la instauración de una nueva forma de subordinación de los productores rurales a las agroindustrias, que se sustentan en los siguientes mecanismos: a) el pago de insumo por debajo del costo de producción. Esto es mediante el contubernio de las autoridades oficiales con las empresas transnacionales que permite a éstas importar insumos en el momento de la cosecha, lo cual genera que el precio interno caiga por debajo del costo de producción; b) la preferencia por los insumos importados. Lo anterior implica que los productos se enfrenten en muchas ocasiones a la carencia total de compradores porque las agroindustrias prefieren comprar en el exterior, incluso cuando los precios internos sean más bajos. Ello responde a que las comercializadoras estadounidenses proveen créditos a los importadores mediante la Commodity Credit Corporation a plazos de hasta tres años, con la ventaja de la notoria diferencia en las tasas de interés. Y finalmente 3) el ingreso ilegal de los insumos. Con el fin de evadir los impuestos por concepto de importación que aún subsisten, las agroindustrias han alentado la formación de un mercado negro de bienes agropecuarios para la compra ilegal de insumos.¹⁶

La crisis que atraviesa el campo mexicano se puede catalogar como una *crisis inducida*. El descenso en los precios, la producción que no encuentra comprador y la carencia de apoyos oficiales no responde a condiciones económicas sino a la apertura comercial y a la forma de operar de las agroindustrias transnacionales. Se trata entonces de una crisis incitada inducida por la importación de bienes no necesarios para completar la oferta nacional, que sustituyan una producción interna capaz de abastecer la demanda interna.

¹⁶ Rubio, Blanca, "La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano", Comercio Exterior, México, Vol. 54, Núm. 11, noviembre 2004, p. 955.

En el discurso oficial se plantea que las importaciones han afectado a los productores debido a su atraso tecnológico respecto a Estados Unidos y la Unión Europea, así como la ausencia de una visión empresarial que les permita agregar valor al producto y alcanzar competitividad internacional. Sin embargo, aunque son muy las diferencias en productividad, ésta no es la razón principal por la cual los productores mexicanos no pueden hacer frente a precios tan reducidos, el problema estaba en las diferencias de subsidios. De 1998 a 2000 cada productor estadounidense recibió un promedio de 20,800 dólares por ese concepto, mientras la Unión Europea otorgó un promedio de 16,000 por productor. En México se recibieron solamente 720 dólares y, por añadidura, de manera irregular.¹⁷

Tal situación se deriva de que los gobiernos en México han impulsado, por un lado, una política que desalienta abiertamente la producción agropecuaria en tanto que no se considera estrategia en términos de competencia mundial. Por esta razón, los recursos crediticios, que en 2002, ascendieron a 53,500 millones de pesos, equivalen a la mitad de los recursos crediticios en 1990 en términos reales. Asimismo, mientras Banrural atendía a 1.5 millones de productores en 1982, en 1994 solamente apoyaba a 425,000; en 2000 este número se había reducido a 235,000. La aseguradora del campo, Agroasemex, en 1990 tenía recursos para 4.5 millones de hectáreas; en 1991 operó sólo 763,000 y en 1992 apenas 400,000 hectáreas.¹⁸

5.2 Las Relaciones Comerciales entre la Unión Europea y América Latina

Referirse a las relaciones comerciales de la Unión Europea con el exterior, implica situarse de manera simultánea en tres grandes y complejos escenarios, a saber: el nacional, el regional y el internacional; al tiempo que es necesario analizar las interacciones que entre ellos tienen lugar. En efecto son múltiples los estadios por los que transita la política exterior de un país y en este caso son 25 economías, cuyo proceso de integración les ha llevado a la formulación de una política de comercio común y en el caso de la zona del euro a la adopción de una sola moneda y de una política monetaria con características igualmente comunitarias.¹⁹

La importancia del Mercado Único Europeo se manifiesta tanto en países en desarrollo como en los desarrollados, los cuales han luchado intensamente a nivel bilateral y multilateral para abrir el mercado europeo a las exportaciones de productos agrícolas. Primero en los siete años que duraron las

¹⁷ Rubio, Blanca, op. cit., p. 954.

¹⁸ Rubio, Blanca, op. cit., p. 955.

¹⁹ Piñón Antillón, Rosa María, "Las relaciones comerciales de la Unión Europea con el exterior: el caso de México" en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002, op. cit., p. 161.

negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT²⁰ y en la actualidad en el seno de la Organización Mundial de Comercio de cara al cumplimiento de la Ronda para el Desarrollo de Doha, la cual pretende la completa remoción de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas.

Sin embargo, debido a los esfuerzos realizados, se sigue aplicando de manera discriminatoria el Art. 115 del Tratado de Roma²¹; siguen vigentes las salvaguardias nacionales y el mantenimiento de regulaciones nacionales en sectores considerados como “sensibles”, entre los cuales se pueden citar al agrícola, los textiles, el acero, entre otros. Sin duda dicha situación afecta negativamente al comercio con América Latina ya que se trata de sectores en los que la región cuenta con una oferta exportable importante y donde ha probado ser capaz de competir con eficiencia.²²

La política comercial de la UE comprende tres grandes líneas, las cuales no necesariamente fluyen en la misma dirección e incluso reflejan contradicciones importantes sobre todo cuando se trata de las relaciones comerciales con el exterior.

- En una primera instancia está la adhesión de la Unión Europea a la política liberal de la Organización Mundial de Comercio, cuya razón de ser es la multilateralidad. La cláusula de la nación más favorecida constituye de hecho uno de los pilares principales de dicha Organización y garantiza la extensión a todos sus miembros de las concesiones que un país concede a otro; excepto cuando se trata de la creación de zonas de libre comercio o de procesos de integración más avanzados como es el caso de la propia Unión Europea.²³
- En un segundo nivel habría que considerar el elevado proteccionismo de la Política Agrícola Común, sobre todo en ramas agrícolas consideradas como “sensibles” o sujetas a reglas que terminan por convertirse en serios obstáculos al acceso al mercado europeo.²⁴

²⁰ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002, p. 163.

²¹ Con objeto de asegurar que la aplicación de las medidas de política comercial, adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado, no sea impedida por desviaciones del tráfico comercial, o cuando diferencias entre dichas medidas provoquen dificultades económicas en uno o varios Estados, la Comisión recomendará los métodos para la necesaria colaboración de los demás Estados miembros. Fallando esto, la Comisión podrá autorizar a los Estados miembros para que adopten las medidas de protección necesarias, en las condiciones y modalidades que ella determine. En caso de urgencia, los Estados miembros solicitarán a la Comisión la autorización para adoptar directamente las medidas necesarias y ésta se pronunciará lo antes posible; a continuación, el Estado miembro de que se trate lo notificará a los demás Estados miembros. La Comisión podrá decidir en todo momento la modificación o supresión de dichas medidas por los Estados miembros afectados. Deberán elegirse con prioridad las medidas que menos perturbaciones causen al funcionamiento del mercado común. Tratado de Roma, Capítulo VII, Política Comercial Común, Artículo 115, en http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/es/estr6d07.htm#Article_115.

²² Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002, p. 164.

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

- En una tercera instancia se ubica la compleja red piramidal de preferencias bajo las cuales se ha desarrollado la política comercial de la Unión Europea con terceros países, particularmente con naciones en desarrollo de África y de Europa del Este. Al respecto, un conjunto de variables –con rumbos diferenciados y propósitos que en un momento dado pueden ser antagónicos- dan forma y contenido a un intrincado régimen comercial. De ahí que la política comercial de la Unión Europea sea percibida por muchos países como discriminatoria; toda vez que del manejo que de ella se haga, la demanda potencial por bienes importados puede no traducirse en importaciones efectivas.²⁵

Las resistencias al libre comercio no son prerrogativas de la UE, están firmemente arraigadas en otros países y han dado lugar a la proliferación de múltiples barreras arancelarias. Mientras las Rondas del GATT se abocaban al desmantelamiento de los aranceles; de manera paralela surgía toda una gama de barreras técnicas, muchas de ellas de una gran sofisticación. El nuevo disfraz del proteccionismo está dado en la actualidad por: los reglamentos técnicos, las normas de muy diversa índole, las técnicas de producción exigidas, el *dumping* medioambiental, el *dumping* laboral e incluso habría que señalar el *lobby político* ya que ha probado ser un mecanismo muy efectivo.²⁶

El análisis de las relaciones de la UE con el exterior desde la perspectiva comercial, implica la referencia obligada a los nuevos y antiguos Acuerdos de Lomé y a los Acuerdos de Europa. En el primer caso hasta el año 2000, los países miembros del Acuerdo de Lomé tuvieron acceso a la libre exportación de bienes manufacturados hacia el Mercado Único Europeo; pero desafortunadamente la apertura comercial concedida por la UE no se tradujo en ingresos adicionales para las naciones africanas ya que se trataba de países productores de materias primas y de bienes agrícolas. Para que ello hubiese acontecido, en paralelo tenían que haberse canalizado montos sustantivos de recursos económicos que vía la inversión europea hubiesen hecho posible el desarrollo de una infraestructura industrial. En cuanto a las preferencias en bienes agrícolas tropicales y subtropicales otorgadas por la UE a los países miembros del Acuerdo de Lomé, éstas abarcaron una amplia gama de reducciones arancelarias y contaron con un efectivo acceso al Mercado Único Europeo, pero afectaron las exportaciones de bienes agrícolas procedentes de América Latina, particularmente del plátano de Centroamérica.²⁷

En lo referente a los Acuerdos Europeos, los países del Este han sido los que mayores beneficios han derivado de su nueva relación con la Unión Europea. dichas economías han gozado de preferencias que les han permitido acceder al Mercado Único productos considerados como sensibles. Además dichas

²⁵ Ídem.

²⁶ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002, p. 164-165

²⁷ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002, p. 167

preferencias comerciales han ido acompañadas de niveles excepcionales de ayuda financiera, asistencia técnica y apoyo a la creación de instituciones necesarias para su reconversión en economías de mercado. Las razones que explican este apoyo por parte de la UE hacia los países del Europa del Este, abarcan un amplio *spectrum* que va desde el geopolítico y estratégico, hasta el histórico y cultural y que en el campo más inmediato se ven fortalecidas por las relaciones de carácter económico-comercial.²⁸

Detrás de esa estrategia, están consideraciones políticas estrechamente ligadas al deseo de ambas partes de: 1) disminuir o al menos atenuar la presión migratoria de Europa del Este hacia los países miembros de la UE; 2) promover las exportaciones de capital europeo hacia esas economías en transición como parte importante de la estrategia económica global de la Unión Europea; 3) reducir el abismo de ingresos entre la Comunidad y Europa del Este y con ello generar mayores oportunidades económicas y sociales; 4) alcanzar una mayor estabilidad política y militar en Europa y en particular en las economías centralmente planificadas. En resumen, todos estos elementos evidencian la importancia que Europa del Este tiene para la Unión Europea y viceversa.²⁹

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (AL) han pasado, desde 1957 hasta el presente, por numerosos procesos, desde una casi completa indiferencia y un completo desinterés por parte de la UE hacia AL, hasta la intensificación de las mismas, logrando una situación de diálogo político y cooperación económica y al desarrollo, lo que ha situado a AL dentro de las relaciones exteriores de la UE. (sin embargo, cabe mencionar que a pesar del avance de los últimos años, AL se encuentra muy lejos todavía de posicionarse dentro de las prioridades de la UE. Los intereses comunitarios se centran actualmente en otras regiones y procesos, como lo es la completa asimilación de la ampliación de los 10 PECOS además de los 2 más programados para el 2007).

Los Acuerdos comerciales y de cooperación suscritos entre ambas regiones pueden ejemplificar de mejor manera la periodificación de estas relaciones y los avances obtenidos. Para lo cual se han manejado la existencia de varias “generaciones” de acuerdos con características y alcances muy diferentes. Dichos acuerdos son la expresión de la evolución de las relaciones birregionales. Hoy en día, existen cuatro generaciones de acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina.

1. Los Acuerdos de Primera Generación. El periodo de 1957 a 1971 se caracterizan por la casi nula y muy pobre atención política y económica por parte de la Comunidad Económica Europea (CEE) hacia América Latina (AL). En esta etapa la principal preocupación de la CEE estuvo enfocada en el inicio del proceso de integración, al igual que en el plano de relaciones exteriores, éste giraba

²⁸ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002, p.168

²⁹ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002, p.169

entorno al proceso de independencia de las colonias de algunos de los Estados miembros y la necesidad de mantener una relación comercial satisfactoria. De igual forma, dicho periodo se caracterizó por la percepción de que AL quedaba bajo la hegemonía de Estados Unidos por lo que dicho factor disuadía cualquier intención de acercamiento por parte de la UE. Los Acuerdos de primera generación inician en la década de los setenta por la necesidad de mantener y ampliar los mercados para los productos e inversiones europeos y sobre todo, asegurar fuentes alternativas de materias primas. Dicho acercamiento se institucionalizó en 1975 con la firma del Acuerdo de Lome I. Otro factor fue el interés y una cierta identificación por parte de algunos sectores políticos europeos en relación con los procesos políticos latinoamericanos y en especial, en relación a los derechos humanos y a la democracia debido a las experiencias de autoritarismo del Cono Sur. Las características principales de dichos acuerdos son: la CEE los firma exclusivamente con los países latinoamericanos con mayor potencial económico; su exclusiva orientación país por país, que responde a la política que la CEE seguía en relación a AL de huir de planteamientos regionales o subregionales y; estar basados en el artículo 113 del Tratado de la CEE, relativo a la política comercial comunitaria, lo que suponía tener un carácter estrictamente comercial no-preferencial.³⁰

2. Los Acuerdos de Segunda Generación. A partir de la década de los ochenta una serie de hechos influyeron en un acercamiento entre ambas regiones y despertaron un interés por parte de la CEE hacia AL. El conflicto centroamericano amenazaba con desestabilizar la región, lo que llevó a Europa a buscar soluciones de pacificación; la crisis de la deuda que estalló en 1981-1982 con un efecto negativo en las relaciones económicas euro-latinoamericanas, lo que hizo que Europa prestara mayor atención a la región. El conflicto por las Malvinas puso de manifiesto el grado de incomunicación que existía entre ambas regiones; el proceso de democratización de los países de Sudamérica atrajo la atención de la CEE. La Comunidad Europea por primera vez empezó a tener un interés real en las relaciones políticas con AL. Los Acuerdos de Segunda Generación reflejan dicho alcance y se manifiestan a partir de la década de los ochenta. Sus características principales son: dichos acuerdos no responden a intereses comerciales como los pasados sino también a intereses políticos y de cooperación; el abrir una política subregional respecto a AL, que rompía con la política estrictamente bilateral; otorgar una importancia creciente a la cooperación al desarrollo, que pasa a constituir un componente esencial de la mayor parte de los nuevos acuerdos.³¹ Estos acuerdos de cooperación siguen siendo, desde el punto de vista de la política

³⁰ Del Arenal, Celestino, Universidad Complutense de Madrid, “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1977): Evolución, Balance y Perspectivas”, en <http://www.ucm.es/info/IUDC/arenal.htm>.

³¹ Ídem.

comercial, acuerdos no-preferenciales y, desde el punto de vista de la cooperación económica al desarrollo son acuerdos marco, que no contienen ninguna estipulación concreta, ni compromiso material, ni protocolo financiero, sino declaraciones de intenciones de acuerdo con las cuales ambas partes se comprometen a esforzarse para ampliar y profundizar la cooperación bilateral, mediante negociaciones posteriores.

3. Los Acuerdos de Tercera Generación. La intensificación y profundización de las relaciones birregionales de los Acuerdos de Tercera Generación se basan en las renovadas dinámicas de globalización y liberalización comercial, formación de espacios o bloques económicos regionales, crecimiento del comercio y la inversión a nivel mundial, avances tecnológicos y que han incidido de manera evidente en la revalorización de América Latina y Europa en el sistema mundial, particularmente a raíz del derrumbamiento de la Unión Soviética y el fin de la bipolaridad de la Guerra Fría. AL ha experimentado un significativo cambio de posición y protagonismo internacional a través de la intensificación de sus relaciones políticas y económicas con otras regiones. Los Acuerdos de Tercera Generación fueron firmados entre 1990 y 1993 y se caracterizan por: la fundamentación democrática de la cooperación, que se concreta en la inclusión de una “cláusula democrática”, que expresa un compromiso común e institucionalizado con la democracia, y supone que en caso de violación la UE se reserva el derecho de suspender sus programas de cooperación; la inclusión de una “cláusula evolutiva”, según la cual ambas partes podrán ampliar y completar los niveles y campos de cooperación establecidos; el papel que se otorga a la denominada “cooperación avanzada” que incluye la cooperación económica, industrial y científico-técnica; y se diversifican los ámbitos e instrumentos de cooperación.³²

4. Los Acuerdos de Cuarta Generación. La UE revaloriza las relaciones exteriores con AL a partir de 1994 debido, principalmente, a la presión de las negociaciones multilaterales del GATT y de la recién creada Organización Mundial de Comercio; a los procesos de integración americanos, particularmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la consolidación del proceso del MERCOSUR; y la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de Libre Comercio. A partir de 1994 empezó una nueva etapa en las relaciones con AL enfocadas en las relaciones comerciales y en la liberalización del comercio. Un ejemplo de los Acuerdos suscritos de Cuarta Generación es el Acuerdo Marco de Asociación entre la Unión Europea y México, firmado el 23 de julio de 1997. Las características de estos acuerdos son: pretender el fortalecimiento de las relaciones entre las partes en base a los principios de

³² Ídem.

reciprocidad y de intereses comunes, estableciendo un nuevo modelo de relación, que se califica de Asociación Política y Económica; reforzar el diálogo y la cooperación y concertación política con AL; fortalecer los procesos de integración de la región y no perder cuotas de mercados en beneficio de los Estados Unidos. Los Acuerdos se fundamentan en la obligatoria “Cláusula Democrática”³³ y se despliegan en tres líneas o apartados básicos, que son el diálogo político y económico, la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios y la cooperación económica avanzada.³⁴

La política comercial de la Unión Europea hacia América Latina se rige por las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio y por las ventajas que otorga aquel bloque mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)³⁵, el cual radica en el reconocimiento de las desventajas a las que se enfrentan los países con industrias incipientes, es decir, en desarrollo, para vender sus productos en los mercados de las economías industrializadas. Entre éstas, la UE fue la primera que aplicó, julio de 1971, el SPG a esas economías. Las preferencias arancelarias³⁶ se modulan en función del tipo de sensibilidad establecido para cada producto, como se describe a continuación:³⁷

- Productos muy sensibles: sobre todo textiles y aleaciones ferrosas, para los que el derecho preferente aplicable será equivalente a 85% del Arancel Aduanero Común (AAC) aplicado.

³³ La cuestión democrática ha pasado al primer plano del debate teórico y de los procesos de orientación práctica en los ámbitos del Estado, las integraciones supranacionales y la sociedad civil. Particularmente en Europa, la democracia como sistema de gobierno, proyecto político y forma de vida ha adquirido una relevancia creciente y decisiva, Ballesteros, Carlos, “La nueva identidad democrática de Europa” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, p. 303.

³⁴ Ídem.

³⁵ El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es el conjunto de diferentes esquemas o modalidades de intercambio comercial establecido entre países desarrollados y subdesarrollados, en los que los aranceles de la nación más favorecida son eliminados o reducidos para los países en vías de desarrollo beneficiarios, a favor de los productos considerados en cada caso. El sistema tiene el carácter de Generalizado, no discriminatorio y no recíproco, y sus objetivos son: aumentar los ingresos de los países en desarrollo provenientes de las exportaciones, favorecer su industrialización y acelerar el ritmo de su crecimiento económico. Entre las principales imperfecciones y lagunas del SGP podemos mencionar las siguientes: algunos de los principales países otorgantes de preferencias han decidido exclusiones unilaterales y frecuentemente basadas en criterios de naturaleza no económica o en contra de los principios fundamentales de no discriminación y no reciprocidad. La aplicación de criterios unilaterales y cambiantes afectan la estabilidad del sistema y la eficacia para los países beneficiarios. Tales países agregan en muchas ocasiones restricciones al acceso al tratamiento preferencial, que junto con la falta de transparencia de las medidas de salvaguardia (que dan a los otorgantes de las preferencias el derecho de excluir o de evitar las exportaciones concernientes al SGP cuando causan o amenazan causar prejuicios a las industrias nacionales) y las otras limitaciones, son un factor de incertidumbre para los exportadores de los países en vías de desarrollo. Las medidas no arancelarias o barreras no arancelarias exteriores al SGP también han limitado el acceso al tratamiento preferencial. Hernández-Vela, Edmundo, op. cit., pp. 620 y 622.

³⁶ La Preferencias Arancelarias son el trato arancelario no recíproco ni discriminatorio que acuerdan los países industrializados para favorecer a ciertos productos de un país o grupo de países en desarrollo mediante la reducción parcial o total de derechos de aduana. Hernández-Vela, Edmundo, op. cit., p. 623.

³⁷ Pampillón Olmedo, Rafael, “Relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea” en Comercio Exterior, Agosto de 2000, pp. 649-658.

- Productos sensibles: abarcan una amplia gama de productos, desde químicos hasta calzado, pasando por productos electrónicos, vehículos o cepillos, para los que el derecho preferente modulado será equivalente a 70% del AAC.
- Productos semi sensibles: incluyen una amplia gama y el derecho preferente modulado será equivalente a 35% de AAC.
- Productos no sensibles, que estarán totalmente exentos de cualquier tipo de arancel.³⁸

La Unión Europea no ha podido o no ha deseado ubicar a América Latina de manera prioritaria en sus relaciones con el exterior, a pesar de que en las últimas décadas, los países de la región han realizado importantes reformas políticas y económicas. Dan cuenta de ello los procesos democráticos que se han ido consolidando en la zona, aunque en algunos casos con bastantes dificultades. En el ámbito económico, la región a llevado a cabo reformas importantes en materia de ajustes de las finanzas públicas, liberalización unilateral del comercio exterior y del sistema financiero, privatización de las empresas públicas, fomento de la Inversión Extranjera Directa (IED); así como esfuerzos sostenidos para la modernización de la administración pública y el sistema judicial.³⁹

Como era de esperarse, algunos acercamientos entre la UE y América Latina y el Caribe (ALC) se han dado con el objetivo de impulsar el diálogo político, la continuidad de la cooperación para el desarrollo (la ayuda humanitaria) y las relaciones económicas y comerciales, pero las acciones emprendidas hasta ahora, han sido desafortunadamente insuficientes. Es evidente que se requiere de una mayor voluntad política que la hasta ahora demostrada. A principios del nuevo milenio, la Unión Europea suscribió Acuerdos Globales y de Libre Comercio, primero con México y poco tiempo después con Chile.

Es cierto que América Latina y la Unión Europea son dos regiones con características económicas y sociales muy diversas. El PIB *per cápita* promedio en la región latinoamericana es de alrededor de tres mil dólares al año, frente a poco más de veinte mil dólares en la Unión Europea. Las asimetrías existentes no sólo se suscriben a estas áreas sino que están presentes en muchos otros campos del quehacer económico y social de una y otra región.⁴⁰

Actualmente se puede señalar que la importancia del comercio entre América Latina y la UE ha decaído con respecto a los intercambios con otros socios comerciales. Tanto las importaciones de AL como las exportaciones hacia la región no figuran como las principales para la Unión. Por el contrario,

³⁸ Ídem.

³⁹ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Cumbre de Guadalajara 2004. ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, 2004, p. 30-31.

⁴⁰ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Cumbre de Guadalajara 2004. ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, 2004, p. 42.

son los Estados Unidos y Japón los principales socios de la UE. En el 2001 una quinta parte de las importaciones de la UE provinieron de Estados Unidos, mientras que Suiza, China y Japón venden cantidades significativas de sus exportaciones a la UE alrededor de un 6 o 7% respectivamente. Rusia y Noruega completan dicha lista de los principales socios comerciales (ver Cuadro 5).

Cuadro 5

PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE LA UE-15, 2003	
País	Porcentaje
ESTADOS UNIDOS	19
CHINA	7
SUIZA	6
JAPÓN	7
RUSIA	5
NORUEGA	4
OTROS	52

Fuente: Comisión Europea, 2003

Con la entrada en funcionamiento del Mercado Único Europeo en 1993, el crecimiento de las exportaciones intra-comunitarias se da a costa del de las extra-comunitarias, lo que significa que para el resto del mundo la relación comercial con la UE se hace más competitiva y es más difícil incursionar en estos mercados. Esto se ha manifestado en el hecho de que algunos países o regiones han perdido importancia relativa mientras que otros la ganan. Estados Unidos, Europa Oriental y Asia se han beneficiado al incrementar su participación en las importaciones comunitarias.⁴¹

Si bien es cierto que el comercio Exterior entre América Latina y la Unión Europea ha crecido desde 1999, éste representa una mínima parte (cerca del 7%) para el total de comercio que tiene la región latinoamericana. (Ver Cuadro 6)

Cuadro 6

COMERCIO DE AMERICA LATINA CON EL MUNDO, 2003 (billones de euros)					
	1980	1990	1999	2001	2003
IMPORTACIONES	60	80	310.1	417.6	313.6
EXPORTACIONES	58	92	277.2	386.1	335.5
SALDO	-2	8	-32.9	-31.5	21.9

Fuente: Comisión Europea, 2003

⁴¹ Rozo, Carlos, en *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, op. cit., p. 251.

La UE es el segundo socio comercial de América Latina y el primer socio del MERCOSUR, Chile y el Grupo Andino, la UE ha consolidado progresivamente sus vínculos económicos y comerciales con América Latina tanto a nivel bilateral (México, Chile) como regional (MERCOSUR), lo que ha permitido duplicar las cifras del comercio entre 1990 y 2000. Las exportaciones de bienes de la UE con destino hacia América Latina representaron 54 000 millones de euros en el año 2003 y constaron principalmente de maquinas, bienes de equipo y productos químicos. A lo largo de ese mismo año, las importaciones de la UE procedentes de América Latina ascendieron a 44 000 millones de euros, de las cuales más de un 20% eran productos agrícolas (Ver Cuadro 7). Como se puede demostrar, el comportamiento por países difiere bastante, mientras Brasil y el resto de los países del MERCOSUR mantienen un fuerte intercambio comercial con la UE, México, la Comunidad Andina y los países miembros del Mercado Común Centroamericano se inclinan hacia el mercado Estadounidense siendo el caso mexicano el más significativo de todos. Alrededor del 88% de los flujos comerciales (importaciones y exportaciones) de México están dados con Estados Unidos.⁴²

La razón de la pérdida de espacios de los productos latinoamericanos en los mercados comunitarios se explica mediante varios factores determinantes. El primero es el incremento de la dependencia comercial de América Latina con relación a Estados Unidos que ocurre a consecuencia de la mayor apertura de mediados de los años ochenta y que es resultado de la crisis de la deuda externa. Otro factor es el trato preferencial que reciben los países ACP (África, Caribe, Pacífico), al igual el que han recibido los países de Europa Central y Oriental por parte de la UE.⁴³

Existentes claras evidencias que actualmente la UE está interesada en reactivar su presencia comercial y política sólo en algunos países de América Latina. En un esquema mundial de competencia, el MERCOSUR representa uno de los mayores atractivos para las inversiones europeas, no sólo por el dinamismo económico que ha registrado desde su constitución, sino también debido a las abiertas diferencias de algunos países como Brasil con respecto a la política de Estados Unidos, tanto en materia comercial, como en asuntos relacionados a la seguridad regional. Sin embargo, el interés de la UE tiende a expresarse selectivamente hacia los países con mayor viabilidad para incrementar las relaciones comerciales y que han mantenido una posición de relativa autonomía frente a Estados Unidos. En esta perspectiva, la relación con México no tiene la misma prioridad que el MERCOSUR o Cuba.⁴⁴

⁴² Piñón Antillón, Rosa María op. cit., en La Cumbre de Guadalajara 2004. ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, 2004, p. 44.

⁴³ Rozo, Carlos, op. cit., en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, p. 260.

⁴⁴ Abella Armengol, Gloria, "México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?" en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 1999, p. 305.

Cuadro 7

**COMERCIO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA, 2003
(billones de euros)**

	1980	1990	1999	2001	2003
IMPORTACIONES	19	28	39	52	50
EXPORTACIONES	15	18	46	58	44
SALDO	-4	-10	7	6	-6

Fuente: Comisión Europea, 2003

En cuanto a las importaciones del bloque europeo de bienes latinoamericanos, el mayor porcentaje corresponde a productos agrícolas. Así, la estructura del comercio sigue los patrones tradicionales del intercambio de la región con los países industrializados: las exportaciones latinoamericanas consisten de manera predominante en productos primarios y bienes industrializados tradicionales, y las importaciones provenientes de la UE tienen un alto componente de bienes industrializados de alta elaboración, lo cual constituye una significativa asimetría en el intercambio. (Ver Cuadro 8)

Cuadro 8

COMERCIO DE LA UE-15 CON AMÉRICA LATINA POR PRODUCTO, 2003 (billones de euros)

	Productos Agrícolas	Maquinaria	Energía	Material de Transporte	Productos Químicos	Textiles y Ropa
IMPORTACIONES	25.5	4.9	3.6	3.1	2.2	0.5
EXPORTACIONES	2.4	13.1	0.5	8.3	8.6	0.97
SALDO	-23.1	8.2	-3.1	5.2	6.4	0.47

Fuente: Comisión Europea, 2003

Sin dejar de reconocer los esfuerzos emprendidos por ambos bloques, es urgente que la UE tenga una política de cooperación más decidida hacia América Latina, y que en el ámbito comercial ofrezca mayor acceso a su mercado a los productos (particularmente agrícolas) provenientes de la región. Uno de los rubros más conflictivos en el terreno comercial ha sido y sigue siendo el de los bienes agrícolas, la UE no ha podido erradicar –o al menos disminuir de manera significativa– el alto proteccionismo que caracteriza a su política agrícola, cuyas elevadas subvenciones distorsionan no sólo los precios internos del Mercado Único Europeo, sino que afectan también a los precios internacionales de los bienes de este sector.⁴⁵

En efecto, durante años le lema de un importante número de países en desarrollo fue: *Trade not Aid*, y a la luz de la problemática agrícola ello tiene mucho sentido. Las subvenciones que en conjunto

⁴⁵ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en *La Cumbre de Guadalajara 2004. ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*, 2004, p. 33.

otorgan anualmente (la Unión Europea y Estados Unidos) a sus respectivos sectores agrícolas alcanzan sumas estratosféricas: entre 311 y 350 mil millones de dólares. Es decir, cinco veces o más de lo que ambos aportan a programas de ayuda para países en desarrollo. Este intercambio desleal afecta los ingresos de aquellas naciones latinoamericanas cuya fuente de divisas deriva en buena medida de las exportaciones de bienes agrícolas, está entre otros casos el de: Brasil, Chile y Argentina. Además los magros resultados de la Conferencia Ministerial de Cancún (celebrada del 10 al 14 de septiembre de 2003) reflejan la escasa disposición de la Unión Europea y de Estados Unidos para liberalizar completamente sus respectivos sectores agrícolas y dejar de subsidiarlos.⁴⁶

Entre los factores que dificultan el incremento de las exportaciones latinoamericanas a la UE se encuentran:

- Oferta exportable poco adecuada a la demanda de la Unión Europea;
- Insuficiente desarrollo de la infraestructura comercial;
- Las barreras comerciales, las distorsiones del comercio y el proteccionismo de la Política Agrícola Común de la UE;
- Lejanía geográfica;
- La rápida liberalización comercial en América Latina;
- Los vínculos entre el bloque europeo (UE-15) y las economías de las naciones de Europa del Este, con las cuales ha mantenido acuerdos preferenciales debido al interés como proveedores de manufacturas intensivas de mano de obra, productos agrícolas, materias primas industriales y productos semielaborados, precisamente los que actualmente exporta América Latina

En resumen, las tendencias del intercambio entre la Unión Europea y América Latina no parecen favorecer al comercio latinoamericano; más bien, profundizan su desequilibrio comercial con preocupante pérdida de importancia relativa de mercados para las exportaciones de la región. En este sentido, es necesario revisar y corregir los elementos que limitan el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados europeos, y en general, impulsar el diálogo sobre bases concretas que permitan una relación mutuamente benéfica.

En lo relacionado al comercio agrícola entre la Unión Europea y AL, la PAC con su sistema de subvenciones e intervención genera barreras a las importaciones de productos agrícolas de América Latina. Es importante señalar que los países de América Latina y El Caribe para financiar su desarrollo necesitan de Europa un comercio más equitativo y menos distorsionado. En este sentido, la UE debe reducir sus barreras a la importación de productos procedentes de esa región.

⁴⁶ Ídem.

A pesar de las reformas implementadas a la PAC por la UE (1992, 1997 y 2003), el reciente ingreso de 10 Estados de Europa Central y Oriental y el ingreso previsto para 2007 de Bulgaria y Rumania tendrán incidencias significativas en las prioridades políticas globales de la Unión. Ello será en el desplazamiento de preferencias comerciales hacia Europa del Este, en detrimento de los países de América Latina, se frenarían las importaciones agrícolas más competitivas de la región, teniendo en cuenta la importancia del sector agrícola y la competitividad de las exportaciones de los 10 nuevos países.⁴⁷

Es evidente que el enorme potencial del MERCOSUR y otras subregiones de América Latina en materia de producción de alimentos no se pueda desarrollar a plenitud por “falta de mercados” o, con mayor precisión, porque Estados Unidos y la Unión Europea, mercados “naturales” de esa producción tan competitiva, lo impide por las costosas políticas de incentivos y subsidios a la producción, cuyos excedentes se vuelcan a los mercados externos a precios de *dumping*. El desarme arancelario y la reducción de subsidios de la Unión Europea y Estados Unidos propiciarían una drástica reasignación de recursos, un considerable incremento en la participación de América Latina y El Caribe en el mercado y un aumento del bienestar mundial.

Sin embargo, conviene señalar que América Latina no se ubica en el primer plano de la política internacional de la UE. Las prioridades de la política exterior y de seguridad común se centran en: a) la ampliación hacia Europa Central; y b) el fomento de relaciones estrechas con Estados Unidos, sobre todo después de la fuerte confrontación experimentada antes y después de la Guerra de Irak. Europa se encuentra atrapada por el unilateralismo planteado por la Administración del presidente George W Bush y lo que dicha estrategia conlleva en muchos ámbitos del quehacer mundial. América Latina, por su parte, se encuentra de cara a una mayor marginación social. Para ambas regiones resulta de gran importancia establecer una alianza franca, duradera y altamente productiva. En los foros internacionales, la Unión Europea y América Latina deben contrarrestar el manifiesto unilateral de Estados Unidos en la toma de decisiones mundiales; y en el terreno birregional, tienen que fortalecer sus tradicionales lazos históricos y darle verdadero contenido a la solidaridad entre ambas regiones, haciendo más fluidos los vínculos comerciales, las inversiones productivas y la cooperación para el desarrollo.⁴⁸

Lo anterior se puede lograr mediante la instrumentación de mecanismos que fomenten una mayor cooperación entre ambas regiones y que ésta sea cada vez más efectiva. Especial importancia deberían

⁴⁷ Legisladores del propio Parlamento Europeo temen que la UE deje de lado su compromiso con América Latina. Según declaraciones del parlamentario socialista alemán, Rolf Linkohr, “Latinoamérica merece más atención de Europa, pero me temo que tras la ampliación tendremos menos tiempo para la región. ¿Y qué sucederá cuando ingrese Turquía?, tendremos de vecinos a Irak e Irán, por obligación nuestras miradas se dirigirán a esa zona”. Ignacio Slafranca (euro diputado popular) también se pronunció al respecto, apoyando la creación de un fondo de solidaridad para combatir la pobreza. No obstante, la Comisión Europea parece estar renuente a abordar los temas centrales de la relación UE/ALC, inclinándose a que antes de asumir nuevos compromisos con la región latinoamericana sean los procesos de integración subregional los que avancen. Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Cumbre de Guadalajara 2004. ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, 2004, p. 41.

⁴⁸ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Cumbre de Guadalajara 2004. ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, 2004, p. 52

tener los proyectos dirigidos a la integración regional latinoamericana y es necesario que éstos adquieran mayores dimensiones de las hasta ahora mostradas. Este propósito, aunado a la lucha contra la pobreza y el fomento de la cohesión social en América Latina, necesita convertirse en el pilar fundamental de la relación entre la Unión Europea y ALC de cara a los retos que plantea el nuevo milenio. Evidentemente, se trata de un asunto complejo que reviste múltiples facetas e incluso situaciones no predecibles; pero si hay voluntad política, las soluciones también estarán presentes.⁴⁹

5.3 Las Relaciones Comerciales entre la Unión Europea y México

Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y México han pasado por diferentes etapas. El desarrollo de las relaciones entre la CEE, hoy UE, se pueden dividir en tres etapas:

- La primera, abarca desde el establecimiento de relaciones diplomáticas (que tuvo lugar con la presentación de credenciales del Embajador mexicano, Primo Villa Michel ante la Comunidad Económica Europea el 14 de marzo de 1961), hasta la firma del primer Acuerdo de Cooperación del 15 de julio de 1975.
- La segunda comprendería desde la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación, el 1 de noviembre de 1975, hasta el 26 de abril de 1991, fecha en la que se firmó un segundo Acuerdo de Cooperación entre la UE y México.
- La tercera y última etapa, aún en curso, empezó el 2 de mayo de 1995, fecha de la Declaración Conjunta y Solemne en la que se declara la intención de negociar un tercer Acuerdo de Cooperación, para culminar con la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, el 23 de julio de 1997.⁵⁰

⁴⁹ Piñón Antillón, Rosa María, op. cit., en La Cumbre de Guadalajara 2004, ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, 2004, p. 54

⁵⁰ Jacques Lecomte “ Las Relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de Cooperación” en La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica, Instituto de Relaciones europeo-latinoamericanas, Madrid, 1997, p. 7.

La inauguración de Relaciones Diplomáticas.

La inauguración de las relaciones diplomáticas entre la CEE y México ocurrió bajo la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964). Sin embargo, a principios de la década de los setenta no hubo intenciones por parte de la CEE de estrechar relaciones debido principalmente a la política de la CEE en materia de Cooperación para el desarrollo que estuvo en gran medida condicionada por las relaciones de las antiguas colonias de los Estados Miembros. Los “Acuerdos de primera generación” iniciaron bajo los esfuerzos del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). El interés por un acercamiento mutuo se fortaleció en gran medida por una serie de acontecimientos sucedidos en la década de los setenta, entre los que se encuentran:

- El interés por parte de México fue el resultado del proceso de integración y el protagonismo de la región a partir de la creación de la CEE con la firma del Tratado de Roma en 1957; el establecimiento de una Unión Aduanera entre los seis miembros de la CEE en 1968 y la integración de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en 1973.
- El interés mexicano por evadir su dependencia con Estados Unidos. La adopción por parte de EU de una política de control de fronteras en 1969 con el propósito de interceptar la afluencia de inmigrantes mexicanos ilegales, acompañada de medidas proteccionistas a partir de 1971, amenazaba las bases de la relación entre ambos países, incrementando el atractivo de una alianza con Europa.
- Por otro lado, Europa mantenía un interés por México por el deseo de sus Estados Miembros de encontrar nuevos socios comerciales en la órbita internacional y por los propios esfuerzos de la Comunidad por establecer relaciones más amplias de cooperación con terceros países y regiones.⁵¹

En esta misma idea, el interés de la UE por un acercamiento a México estuvo determinado por una cierta estabilidad del país. En el mes de abril de 1973, el presidente Luis Echeverría realizó la primera visita oficial mexicana a la CEE en Bruselas. Dos años más tarde, el 15 de julio de 1975, una delegación mexicana llegó a Bruselas para firmar el primer Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Económica Europea.⁵²

⁵¹ Jacques Lecomte en La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica, Instituto de Relaciones europeo-latinoamericanas op. cit., p. 8

⁵² Ídem.

El primer Acuerdo de Cooperación de 1975.

El Acuerdo firmado con México en 1975 era similar a los Acuerdos de Primera Generación, sin embargo no fue catalogado de igual forma, sino de Segunda Generación, por el hecho de contemplar la Cooperación Económica y una Cláusula Evolutiva. Con este Acuerdo cada parte concedía al otro el rango de nación más favorecida, lo cual resulta especialmente significativo en el caso de México. Sin embargo, a diferencia de los acuerdos firmados por la CEE con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), los países del Mediterráneo y los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), el mexicano fue un acuerdo “no-preferencial”.⁵³

Durante la década de los setenta el objetivo de diversificar las relaciones económicas se encontraba en la agenda prioritaria para el gobierno mexicano. El Acuerdo de 1975 tuvo como objetivo “alcanzar un comercio mutuo equilibrado al más alto nivel posible”. Entre 1975 y 1980 la balanza comercial fue desfavorable para México, con un saldo negativo de 871 millones de dólares en 1975 y de 999 millones en 1979. Los resultados del Acuerdo fueron limitados: México obtuvo el trato de Nación Más Favorecida pero sus expectativas de acceso preferencial al mercado comunitario no se materializaron. Tras la entrada en vigor del Acuerdo, los representantes mexicanos solicitaron reiteradamente la inclusión en el Sistema General de Preferencias (SPG) de productos que la CEE consideraba como “sensibles” y que estaban sometidos a cuotas, aranceles y otras barreras no-arancelarias. La Comunidad no accedió a estas peticiones.⁵⁴

Pese al optimismo generado, durante los 10 primeros años el impacto del acuerdo fue limitado. Por una lado, México no obtuvo un mayor acceso al mercado europeo y sus exportaciones siguieron condicionadas por el SGP aplicado unilateralmente por la CEE. Por otra parte, Europa no pudo establecer un régimen más favorable para comprar petróleo mexicano ni negociar un acuerdo de protección de inversiones para resguardar a los inversores europeos en México. Además no fue posible equilibrar los flujos comerciales entre las dos regiones, uno de los objetivos explícitos del acuerdo. A pesar de que el comercio se haya intensificado considerablemente entre 1975 y 1980, y aunque México haya generado un superavit comercial con Europa en 1978 y, nuevamente en 1982 tras la suspensión del servicio de la deuda y la devaluación del peso, el comercio mexicano mantuvo su déficit con la Comunidad, ya que las importaciones tendieron a aumentar más rápidamente que las exportaciones. Lo anterior se debió principalmente al proteccionismo de México y nacionalismo orientado hacia adentro como a la

⁵³ Jacques Lecomte, op. cit., en La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica, Instituto de Relaciones europeo-latinoamericana, p. 9

⁵⁴ Abella Armengol, Gloria, op. cit., en México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, 1999, p. 281.

persistencia de las barreras proteccionistas europeas, además del hecho de que ninguno de los dos actores consideraba a la otra parte dentro de sus prioridades en su Política Exterior.⁵⁵

Sin embargo, a partir de mediados de la década de los ochenta, las relaciones entre la CEE y México recobraron nuevos ímpetus gracias a una nueva serie de hechos que tomaron lugar en la CEE y en México. Como por ejemplo:

- Para resolver la crisis de la deuda, el Gobierno de Miguel de la Madrid propuso la aplicación de políticas de reformas económicas y expandir y diversificar las exportaciones mexicanas hacia diferentes mercados. De esta forma se iniciaron nuevas oportunidades para el desarrollo del comercio entre las dos regiones.
- Entre 1982 y 1989, como consecuencia de la crisis de la deuda y la reestructuración económica, la balanza comercial de México con Europa mejoró, principalmente gracias a un aumento de las exportaciones y a un descenso de las importaciones a la vista de las escasas reservas de divisas. Adicionalmente, el perfil exportador de México respecto de Europa cambió: las mercancías manufacturadas ganaron terreno frente al petróleo dentro del conjunto de exportaciones.
- México comenzó a buscar posiciones económicas y políticas más liberales. En 1986 México ingresó al GATT.
- En el ámbito político, la experiencia del diálogo entre México y la CEE durante la crisis de América Central permitió fortalecer las relaciones entre ambas partes. Dichas conversaciones fueron posibles gracias a la cooperación establecida entre la CEE y el Grupo Contadora formado el 5 de enero de 1983 y con el Grupo de Río, establecido el 18 de diciembre de 1986.
- Por lo que respecta a Europa, la revitalización del proyecto de integración europea y la superación del europeísmo de los años setenta crearon las condiciones para una Comunidad más dinámica y abierta. Además, el ingreso de Portugal y España, el 1 de enero de 1986, sirvió para acrecentar el interés de Europa por América Latina, dadas sus tradiciones e historia latina.⁵⁶

⁵⁵ Jacques Lecomte, op. cit., p. 9.

⁵⁶ Jacques Lecomte, op. cit., p. 10.

El Acuerdo Marco de Cooperación de 1991.

Este Acuerdo marco de tercera Generación se firmó en Luxemburgo el 26 de abril de 1991 y entró en vigor el 1 de noviembre de ese mismo año. Ambas partes expresaron su voluntad de incrementar y desarrollar los lazos comerciales y de reforzar la cooperación técnica y científica. El Acuerdo no incluye disposiciones precisas para incrementar el acceso de México al mercado europeo ni satisface las demandas europeas en cuanto a la configuración de un marco jurídico para la protección de sus inversiones en México. El Acuerdo sólo compromete a las partes a promover el crecimiento y diversificación del comercio bilateral mediante el intercambio de información y de consultas en materia arancelaria, de requerimientos sanitarios técnicos, de legislación y prácticas relacionadas con el comercio.⁵⁷

El Acuerdo de 1991 era muy similar al Acuerdo de 1975 e incluso más limitado en lo concerniente al intercambio comercial: se reafirmó el trato de Nación Más Favorecida, tenía un carácter no-preferencial y no se incluyó ningún compromiso en materia de reducción o eliminación de barreras comerciales.

El Acuerdo de 1991 no tuvo el impacto que se esperaba en los intercambios comerciales de México. De ese año a 1995, las exportaciones de México a la UE, se redujeron de 8.1% a 4.4%. Las importaciones procedentes de la UE, tradicionalmente habían representado el 15% de las importaciones totales de México. Para finales de 1995 esa participación se había reducido a 9.4%.⁵⁸

Cabe señalar que, a pesar de las directrices generales de la UE sobre cooperación condicionada y a diferencia de todos los demás acuerdos de “tercera generación”, el mexicano no contiene una “cláusula democrática”. Su omisión es notable debido a que todos los demás acuerdos con América Latina la contienen. La insistente oposición de México a la inclusión de una cláusula democrática era debido a que lo anterior era considerado como una violación a su soberanía y dado que la UE no quería perder la oportunidad de firmar un nuevo acuerdo marco con una de las economías más fuertes y dinámicas de América Latina, se llegó a la conclusión de establecer un apartado no obligatorio referente al compromiso del respeto de los “derechos humanos”, evitando a obligatoriedad jurídica.

La implementación de este nuevo acuerdo quedó justificado por las siguientes razones:

- Las grandes transformaciones a nivel internacional, tales como la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, la reunificación de Alemania el 3 de octubre de 1990, el colapso de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría, entre otros, marco el inicio de una nueva forma de cooperación, principalmente un diálogo político que abarcara temas de interés mutuo.

⁵⁷ De Mateo, Fernando, “México y la búsqueda de espacios: hacia un TLC con la Unión Europea” en Comercio Exterior, junio de 1999, p. 569.

⁵⁸ Abella Armengol, Gloria, op. cit., en México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, 1999, p. 289.

- La expansión de la cooperación y el comercio entre las partes durante la década de los ochenta hacía urgente un nuevo marco que abarcara en toda su extensión las relaciones bilaterales. La política de diversificación de relaciones y liberalización económica establecida por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a través del estrechamiento de relaciones con Asia-Pacífico, Estados Unidos y Europa, requería de nuevos lazos comerciales para fortalecer dicho esquema.
- Las relaciones con Europa se veían como un posible contrapeso a la dependencia que se mantenía aún con Estados Unidos. La CEE surgió como el segundo socio comercial de México. Es así como la administración del Presidente Salinas propuso esa alternativa para fortalecer y ampliar los contactos con Europa.
- La perspectiva de un Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México incrementó el interés europeo de estrechar sus relaciones con México.
- El 25 de febrero de 1992, la Comisión Europea publicó “Orientaciones para la cooperación con los países de desarrollo de América Latina”. Dicho documento demandaba la intensificación de las relaciones de cooperación con América Latina, además las orientaciones contenían una serie de innovaciones que sobrepasaban el Acuerdo Marco vigente en esa época con México.⁵⁹

El balance del tratado en materia de comercio se puede resumir señalando que las relaciones comerciales entre México y la UE registraron un crecimiento moderado entre 1991 y 1996. El comercio mexicano con la UE se ha caracterizado por un volumen creciente de exportaciones de productos manufacturados, con el descenso correspondiente de las exportaciones de materias primas, principalmente petróleo. En 1996, el 34% de las mercancías procedentes de México eran manufacturas. En este sentido, si en 1989 el petróleo constituía el 65.1% del total exportado a la UE, en 1996 había retrocedido hasta el 21.8%. Sin embargo, hay que señalar que el volumen de exportaciones de valor agregado se debe al intenso comercio intraempresa, especialmente en el sector automóvil.⁶⁰

Asimismo las exportaciones de la UE hacia México también son productos manufacturados, fundamentalmente bienes de capital, automóviles y productos químicos. Entre 1991 y 1996, la UE mantuvo su posición como segundo mercado de importación, con Alemania, Francia e Italia liderando las exportaciones comunitarias hacia México. No obstante, a pesar de que las importaciones aumentaron en

⁵⁹ Jacques Lecomte, op. cit. p. 14-15.

⁶⁰ Jacques Lecomte, op. cit. p. 17.

términos absolutos de 6,240 millones de dólares en 1991 a 7,740 millones en 1996, su participación en las importaciones de México se redujo significativamente de 16.2% a un 8.6%.⁶¹

Por otro lado, entre 1991 y 1996 no se alteró sustancialmente la posición mexicana en la lista de preferencias comerciales y de acceso al mercado comunitario. México continuó siendo uno de los principales socios comerciales de Europa entre los países en vías de desarrollo y de América Latina. Según datos del Eurostat, México fue en 1996 el cuarto exportador de América Latina a la UE, después de Brasil y Argentina, y casi en el mismo lugar que Chile, con un porcentaje máximo del 10.3%. Hasta 1993, México fue el primer mercado de las exportaciones europeas hacia América Latina, superado en 1994 por Brasil. En 1996, México recibía el 14.4% de las exportaciones comunitarias dirigidas a la región, y aunque el volumen de las exportaciones creció con respecto a 1994, su peso relativo había descendido.⁶²

Las relaciones comerciales entre México y la UE reflejan la tendencia general del comercio mexicano: fueron positivas entre 1991 y 1995, aunque el balance comercial entre 1992 y 1994 fue muy desfavorable para México. Esto se explica por la apertura unilateral mexicana, la sobrevaluación del peso y las dificultades para conseguir acceso al mercado europeo. Esta tendencia cambió en 1995 con la devaluación del peso, la reducción de las importaciones y, en algunos casos, la introducción de barreras arancelarias, que se tradujeron en un superavit global de México de 7,343 millones de dólares en 1995 y de 8,535 en 1996. No obstante, el déficit comercial con la UE se mantuvo, aunque disminuyó considerablemente en 1995 a 3,378 millones de dólares, para volver a aumentar en 1996 hasta los 4,205 millones de dólares.⁶³

El trato comercial discriminatorio que otorgaba la UE hacia México, se pretendía subsanar por medio de la creación de una zona de Libre Comercio. La firma de un tratado se creía que “haría posible un mejor acceso recíproco al mercado de cada una de las partes, además de que permitiría diversificar el origen y destino del intercambio internacional de bienes y servicios, lo que es particularmente relevante para México. Asimismo, un acuerdo de libre comercio con la UE constituiría un marco legal que brindaría certidumbre a los empresarios e inversionistas de ambas partes. De igual modo, permitiría a México incorporarse de manera más eficiente en el proceso de globalización mundial, ya que contaría con mayores opciones tanto en los insumos utilizados en los procesos productivos, como en el abanico de tecnologías disponibles y en el establecimiento de alianzas estratégicas”.⁶⁴

⁶¹ Ídem

⁶² Jacques Lecomte, op. cit. p. 18.

⁶³ Ídem.

⁶⁴ De Mateo, Fernando, op. cit. p. 571.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación de 1997

Tanto México como la Unión Europea reconocían que el Acuerdo Marco de 1991 había dejado de responder a la nueva situación política y económica del país. Aunque ambiciosos en términos de cooperación económica y empresarial, el acuerdo era muy modesto con relación al diálogo político y casi inexistente en materia de comercio, pues no contemplaba ningún trato preferencial mutuo. Es por ello que ambas partes se interesaron en la concertación de un nuevo Acuerdo.

Uno de los obstáculos iniciales para el inicio de las negociaciones fue el relativo a la liberalización del comercio y a la cláusula democrática. Voces internas de la Unión reclamaban el hecho de concertar un acuerdo que incluyera una zona de libre comercio iba más allá del perfil de los Acuerdos de Asociación y Cooperación hasta entonces firmados. Se temía que un acuerdo de liberalización comercial pudiera afectar las relaciones comerciales con otras regiones.

México, por otro lado, insistía en negociar un acuerdo con mayores beneficios y no solo de carácter no-preferencial. El gobierno mexicano señalaba que el proteccionismo y las barreras comerciales europeas constituían el principal obstáculo para el incremento de las exportaciones mexicanas. México demandaba condiciones diferentes basadas en la situación especial del país. En primer lugar, México forma parte de América Latina, pero su identidad está en gran medida condicionada por su estrecha asociación con América del Norte. Sus lazos con el “primer mundo”, así con otras regiones del mundo, están más desarrollados que los de la mayoría de sus vecinos latinoamericanos, como lo refleja su ingreso a la OCDE y a la APEC.

No fue sino hasta el 2 de mayo de 1995 que se estableció el compromiso de un nuevo acuerdo a través de la “Declaración Conjunta Solemne” de París. Esta declaración señala que la profundización de las relaciones requería de un nuevo acuerdo político, comercial y económico, en el que se incluyera un “diálogo político reforzado” al más alto nivel; un marco favorable al desarrollo de la inversión y de los intercambios de bienes y servicios, incluyendo una liberalización “recíproca y progresiva” conforme a las reglas de la OMC; y la intensificación de la cooperación empresarial, ambiental industrial, científica y tecnológica.⁶⁵ Se trata pues de un tipo de acuerdo completamente diferente a los negociados en el pasado pues incluye ámbitos nuevos y no sólo la liberalización comercial como el TLCAN. Finalmente el tratado fue firmado el 23 de julio de 1997.

Las relaciones entre la Unión Europea y México han atravesado diferentes procesos relacionados e inspirados en los Acuerdos de Generaciones entre la UE y América Latina. De una visión completamente *européista* enfocada en un 100% al proceso de integración y de una completa indiferencia por parte de la CEE hacia México, se pasa un interés geoeconómico estratégico al ver a México como una puerta a uno de los mercados más importantes del mundo. Actualmente la UE es el segundo socio comercial de México,

⁶⁵ Lecomte Jacques op. cit. p. 26.

después de Estados Unidos, sin embargo, dicha situación no excluye el aún gran proteccionismo europeo y la falta de acceso de las exportaciones mexicanas.

5.3.1 El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México

En julio de 1997, México y la Unión Europea suscribieron el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, tras un complejo proceso de negociaciones. Este Acuerdo responde a dos propósitos que históricamente han sustentado la concepción del Estado mexicano en sus relaciones con el exterior: diversificar los vínculos comerciales y construir contrapesos que permitan consolidar mayores espacios de negociación con Estados Unidos.⁶⁶

El 1º de julio del año 2000 entró en vigor el Tratado entre la Unión Europea y México, que desde 1995, ambas partes mostraron interés por acordarlo. Este acuerdo sustituye el Acuerdo Marco de Cooperación que reglamentó las relaciones entre nuestro país y la hoy UE, desde abril de 1991. Este Acuerdo es catalogado como único y excepcional pues contiene características particulares, entre las que se encuentran que: es el primer acuerdo entre la UE y un país latinoamericano y el de mayor alcance negociado por la UE.; es también el primer Tratado de libre comercio que México acepta y que condiciona la relación respecto a los principios democráticos y los derechos humanos. Finalmente, y no por ello menos importante, el tratado vincula de cierta forma a los dos mercados más grandes del mundo: la Unión Europea y el TLCAN.

A primera vista no parece muy lógico que la Unión Europea, el mayor mercado del mundo –con 371 millones y medio de personas en 1995 e ingresos per cápita de 21,832 dólares- procurara concretar un Tratado de Libre Comercio con México. Aunque sus 91,100,000 habitantes en 1995 componen un mercado relativamente grande, el ingreso per cápita de México en 1995 fue sólo 3,342 dólares. A esta evidente asimetría económica debe sumarse que los socios no comparten una frontera común. Además, dado que el volumen del comercio entre ambos apenas alcanzó 11,700 millones de dólares en 1998, el beneficio que aportaría el comercio, exento de derechos parecería limitado. También, la UE comercia principalmente dentro de sus propias fronteras y brinda tratamiento preferencial a sus vecinos, mientras que el comercio de México está muy integrado al de Estados Unidos (en 1998 el volumen del comercio entre Estados Unidos y México alcanzó 195,097 millones de dólares).⁶⁷

⁶⁶ Abella Armengol, Gloria, op. cit., en México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, 1999, p. 269.

⁶⁷ Szymanski, Marcela en Lebrija, Alicia y Stephan Sberro (coordinadores), México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, sus aspectos fundamentales. ED Miguel Ángel Porrúa, IEIE, ITAM, 2002, p. 12.

La experiencia de los Tratados de Integración Económica es relativamente nueva para México, por el contrario, la Unión Europea ha firmado varias decenas de tratados desde los años sesenta. Por este motivo, la importancia económica y comercial de México para Europa es mucho menor a la importancia de Europa para México. Si Europa representa alrededor de un 7% del comercio exterior de nuestro país, México suma menos del 1% del comercio exterior de la Unión Europea. Por esta razón no cabe extrañar el hecho de que México haya otorgado tanta importancia al aspecto comercial del Acuerdo mientras que los europeos no lo vean más importante que sus otras dos vertientes: política y cooperación.

Las expectativas de diversificar las relaciones comerciales de México con la Unión Europea se desvanecen toda vez que la Unión Europea ha centrado su atención en otras áreas, por lo que las posibilidades para México se limitan por varias razones: 1) la UE ha establecido una política de alianzas selectivas con los países latinoamericanos orientada notablemente hacia los miembros del MERCOSUR y secundariamente para México; 2) Estados Unidos está instrumentando una política de recomposición de su liderazgo en América Latina, tanto desde la perspectiva económica, como política y militar, lo cual condiciona la presencia de la UE en la región; y 3) la excesiva dependencia de la estructura productiva mexicana de la economía Estadounidense, limita las posibilidades reales de modificar la estructura del comercio exterior de México en el corto plazo.⁶⁸

La ampliación de la Unión Europea hacia el Este y el llamado de Estados Unidos a la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para 2005, son reflejo de una tendencia hacia la organización de la globalización en grandes bloques continentales. Después de la aprobación del TLCAN, cuando sus cifras comerciales con México iniciaron una rápida caída, la UE comprendió de inmediato el riesgo que corría quedar por completo al margen del continente americano. En 1993, las importaciones mexicanas de la UE representaban 11, 900 millones de dólares, pero para 1997 habían disminuido a 9,000 millones.⁶⁹ En 1995, la UE mostraba gran interés por iniciar una relación más estrecha con México debido principalmente a la recuperación de la economía mexicana ocurrida después de la crisis financiera de diciembre de 1994 y al recién Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos y Canadá, además, los europeos mostraban cierta inquietud que con la aparición del TLCAN el comercio con la UE pudiera disminuir.

La intención de México consistía en la diversificación de su comercio el cual estaba ampliamente concentrado con Estados Unidos. Entre 1992 y 1998, México firmó acuerdos de libre comercio con ocho países (Canadá, Estados Unidos, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Bolivia, Chile y Nicaragua). Para mediados del año 2000, México negociaba con otros países de Latinoamérica y Japón. Lo anterior representó para México una imagen de ser una nación muy interesante en términos comerciales con infraestructura portuaria en ambos océanos y con una frontera de 2,000 millas con la rica y próspera

⁶⁸ Abella Armengol, Gloria, op. cit., en México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, 1999, p. 270.

⁶⁹ Ídem.

economía Estadounidense. Si bien el Acuerdo entre México y la UE no incluye al TLCAN, éste ofrece a los europeos libre acceso al comercio con el segundo socio comercial de Estados Unidos.

El 8 de Diciembre de 1997, se firmaron en Bruselas, Bélgica tres documentos. Las negociaciones comerciales, bajo las reglas del Acuerdo Interino comenzaron el 9 de noviembre de 1998. Los documentos antes señalados son:

- El Acuerdo Global. “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra”. Su objetivo, definido en el artículo 1 es “ fortalecer las relaciones entre las Partes sobre la base de la reciprocidad y el interés común. A tal fin, el Acuerdo institucionalizará el diálogo político, fortalecerá las relaciones comerciales y económicas a través de la liberalización del comercio de conformidad con las normas de la OMC, y reforzará y ampliará la cooperación”.
- El Acuerdo Interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea, por la otra. El objetivo del Acuerdo Interino es: “fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios, incluyendo una liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de bienes que tenga en cuenta la sensibilidad de determinados productos de conformidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio”.

El 16 de marzo del año 2000, el Senado Mexicano aprobó el Acuerdo Global y el resultado comercial. El 23 de marzo de 2000 en una reunión celebrada en Lisboa, Portugal, se firmó el Acta Final incluyendo una declaración del Consejo Conjunto UE-México, la cual entraría en vigor el 1º de julio de 2000. El vocero de México designado para esta ceremonia la nombró la “Declaración de Lisboa”, quedando aún la culminación de los últimos detalles como la traducción del documento a las lenguas oficiales de la Unión Europea. El tercer documento es:

- El Acta Final. Este es un instrumento jurídico que consta de siete Declaraciones Conjuntas y cuatro Declaraciones Unilaterales. El elemento principal de esta Acta Final es la última Declaración Conjunta, en que se menciona de forma más explícita a los servicios. Por medio de esta Declaración Conjunta, las partes convienen “ iniciar , de ser posible concluir, negociaciones relativas a las medidas para la liberalización del comercio, de los movimientos de capital y pagos, así como las medidas relativas a la propiedad intelectual”.

Con miras a lograr la diversificación geográfica comercial, el gobierno mexicano ha logrado concertar acuerdos de libre comercio tanto con países de América Latina como otras regiones del mundo, y en el caso que nos ocupa, con la Unión Europea. Sin duda ello es relevante, porque se está en presencia de uno de los más grandes polos de desarrollo en el mundo con el que México registra desde hace tiempo déficits comerciales y le interesa por lo tanto revertir esa situación. El Acuerdo Comercial firmado le permitió acceder a un mercado en el cual tenía que competir con países que gozaban de regímenes preferenciales.⁷⁰

Con la nueva alianza comercial que se establece a partir del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, México busca lograr de manera simultánea varios objetivos, a saber: 1) fortalecer la presencia de las exportaciones mexicanas en el viejo continente y en la economía global; 2) diversificar geográficamente sus mercados y por ende ser menos vulnerable a los *shocks* externos; 3) incentivar las inversiones europeas en territorio mexicano; 4) ampliar las opciones de transferencia de tecnología y alianzas estratégicas entre pequeñas y medianas empresas; 5) contribuir al fortalecimiento de la planta productiva nacional al brindarle un marco de estímulos que le abran nuevos horizontes; y 6) generar más fuentes de trabajo y mejores remuneraciones salariales.⁷¹

Actualmente, teniendo el Tratado vigente, se puede señalar que las relaciones comerciales entre México y la Unión Europea no han tenido como característica la intensidad en los intercambios recíprocos, por el contrario, el peso que representan mutuamente en sus estructuras económicas es excesivamente marginal: ni el volumen de comercio ni los flujos de inversión extranjera han alcanzado porcentajes significativos.

Si bien el comercio entre ambas regiones aumentó a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM), este no fue significativo. En el siguiente cuadro se puede observar que las exportaciones de México en 1999 hacia el mundo suman 127.9 millones de euros, mientras que en el 2001 representaron 176.7 millones de euros mostrando una baja en el 2003 a 134.7 millones de euros. Comparando estas cifra con las exportaciones de México hacia la UE-15, se puede concluir que el comercio no es significativo. En 1999, las exportaciones sumaron 4.9 millones de euros, en el 2001 7.7 millones de euros y en el 2003 6.5 millones de euros, lo que da como resultado que el comercio exterior total de México se concentra en una mínima parte en el mercado europeo. (Ver Cuadro 9)⁷²

⁷⁰ Piñón Antillón, Rosa Maria en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002 op. cit., p. 172

⁷¹ Piñón Antillón, Rosa Maria en La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, 2002 op. cit., p. 173

⁷² European Commission, Commerce, Trade Issues, Bilateral Trade Relations, op. cit.

Cuadro 9

COMERCIO DE MÉXICO CON EL MUNDO, 2003 (billones de euros)

	1999	2001	2003
IMPORTACIONES	144.9	203.1	144
EXPORTACIONES	127.9	176.7	134.7
SALDO	-17	-26.4	-9.3

Fuente: Comisión Europea, 2003

La variación en porcentajes queda de la siguiente manera: en 1999 las exportaciones de México hacia la UE representaban el 12.6%, en el 2001 el 22.94% y en el 2003 el 20.72%. Sin embargo, para la UE, las importaciones de México sólo simbolizaban en 1999 el 0.7%, en el 2001 el 0.8% y en el 2003 el 0.7%. En el rubro de las exportaciones hubo una pequeña variación. En el año 1999 las exportaciones de la UE-15 hacia México figuraban en un total de 1.6%, en el 2001 de un 1.8% y para el 2003 de un 1.7%. Con lo anterior queda demostrado con creces que el comercio de México para la UE no es una prioridad, mostrando que para México, la UE representa el segundo socio comercial después de Estados Unidos (ver Cuadro 10).

Cuadro 10

**COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON MÉXICO, 2003
(billones de euros)**

	1999	2001	2003
IMPORTACIONES	4.9	7.7	6.5
EXPORTACIONES	10.6	15.3	14.3
SALDO	5.7	7.6	7.8

Fuente: Comisión Europea, 2003.

En relación al comercio por productos, éste muestra una gran asimetría en las relación México-UE. El flujo de las exportaciones por parte de la UE hacia México recaen principalmente en la maquinaria, en el material de transportes y en los productos químicos, mientras en el sector agrícola la participación es muy pobre. La exportación de productos agrícolas por parte de México con destino UE en 1993 fue de 0.4 billones de euros, mientras que por parte de la UE hacia México fue de 0.6 billones de euros también. (Ver Cuadro 11)

Entre los factores importantes que limitan el comercio exterior de México con esa región está la distancia geográfica, que ante un volumen reducido de intercambio comercial, incrementa los costos de transporte. Hecho predominante en el caso de México, debido no sólo a la desproporción entre

importaciones y exportaciones, sino también por los pagos que tienen que realizar por concepto de fletes, seguros y otros servicios.⁷³

Cuadro 11

COMERCIO DE LA UE-15 CON MÉXICO POR PRODUCTO, 2003 (billones de euros)						
	Productos Agrícolas	Maquinaria	Energía	Material de Transporte	Productos Químicos	Textiles y Ropa
IMPORTACIONES	0.4	2	1.3	1.1	0.6	0.1
EXPORTACIONES	0.6	4.5	0.03	2.9	2.4	0.46
SALDO	0.2	2.5	-1.27	1.8	1.8	0.36

Fuente: Comisión Europea, 2003

La participación de la UE en el comercio total de México se ha mantenido prácticamente en términos semejantes. Las importaciones procedentes de México hacia el mercado europeo han crecido muy lentamente en los últimos años, contrariamente a lo que sucede con países de Europa del Este y del Mediterráneo con los que mantiene un trato preferencial. En la dinámica de México de diversificar relaciones comerciales, el TLCUEM, firmado en 1997 y entrando en vigor en el año 2000 supuso una nueva relación entre ambos actores basada en los acuerdos de “cuarta generación” que suponen su cumplimiento condicionado a una cláusula democrática.

La relación entre México y Europa tiene antecedentes históricos. Su hilo conductor ha sido, fundamentalmente, el intento de construir contrapesos a la expansión de Estados Unidos. En esa lógica, la importancia de la relación ha variado en intensidad y en los objetivos particulares que han privilegiado cada una de las partes en diferentes momentos. Algunos analistas de la política exterior, suelen exagerar la importancia relativa de la relación con Europa, tanto en lo relativo a las posibilidades de diversificar las relaciones comerciales, como a las motivaciones europeas para incrementar su presencia en México.⁷⁴

La esperanza que reflejaba la Unión Europea para México al ser una de las principales potencias comerciales del mundo que supone para muchos países un polo de crecimiento alternativo a sus economías se ha desvanecido con el transcurso del tiempo. En el ámbito que nos ocupa y reflejado en las cifras antes señaladas, el comercio entre la UE-México en relación a los productos agrícolas no ha reflejado un avance significativo. El proteccionismo europeo ha marcado una condicionante difícil de superar para los productores mexicanos, además, las concesiones mercadas en el TLCUEM no siembran demasiadas esperanzas como se podrá comprobar en el siguiente apartado.

⁷³ Simoneen, Humberto, “México y la Unión Europea: Comercio e Inversión” en Rosa María Piñón Antillón, (coordinadora), México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, 1999, op. cit., p. 259

⁷⁴ Abella Armengol, Gloria, op. cit., en México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, 1999, p. 304.

5.3.2 El Comercio Agrícola entre la Unión Europea y México en el marco del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México

Los antecedentes de la política comercial de México en el sector agrícola se remontan a la adhesión de México al GATT (hoy OMC) en 1986 y continúa con la suscripción de tratados de Libre Comercio con diferentes países. Entre ellos destaca el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) el cual entró en vigor en 1994. Cabe destacar que el TLCAN es el único tratado que incluye la totalidad de productos agrícolas, sin excepciones para el comercio entre México y los Estados Unidos y muy pocas para el comercio entre México y Canadá y los Estados Unidos y Canadá. Los acuerdos comerciales preferenciales han fomentado el crecimiento de las exportaciones agroalimentarias de México. En 1990 se exportaron 2,932 millones de dólares, en 1994, 4,031 mdd y en 1999, 7,204 mdd⁷⁵

Teóricamente con el inicio del Acuerdo alcanzado entre México y la Unión Europea en julio de 2000, México puede acceder en condiciones preferenciales al mercado de la Unión Europea en ese tiempo de 15 Estados, actualmente, con la recién ampliación de los PECOS, un total de 25 Estados con un mercado de 460 000 millones de habitantes con un alto poder adquisitivo. Siendo la UE el principal exportador e importador de productos agrícolas del mundo se pretendía elevar de manera sustancial las exportaciones a dicho mercado, logrando beneficios económicos importantes para los productores mexicanos.

México es altamente competitivo en productos de los cuales la UE es un gran importador mundial, especialmente en hortalizas frescas y refrigeradas, frutos tropicales, semitropicales y de especialidad, jugos y conservas a base de frutos y otros productos agroindustriales tales como la cerveza, el chicle, la pectina, el tequila, chicles y artículos y esencias de café, entre muchos otros.⁷⁶

Desde el inicio de las negociaciones para concretar el Acuerdo, se previó que la incorporación de los productos agrícolas plantearía serias dificultades para ambas partes debido principalmente a la incompatibilidad del esquema de funcionamiento de la Política Agrícola Común, pero, por otro lado, se planteó que de haber un acuerdo satisfactorio se preveían grandes esperanzas de obtener un beneficio sustancial mutuo. La cobertura en materia agropecuaria dentro del Acuerdo fue limitada debido a las restricciones que impone la PAC, la cual es incompatible con un régimen de libre comercio en amplios segmentos de la producción. Para la UE no era viable negociar bilateralmente con México ninguna concesión comercial que pudiese tener implicaciones para el buen funcionamiento de la PAC.

La UE se mostró particularmente cautelosa en efectuar concesiones inclusive en productos en los cuales no tiene producción interna o bien ésta es insuficiente para cubrir los requerimientos de su mercado. En el fondo, parece claro que la UE se fijó el objetivo de mantener un grado de protección para

⁷⁵ Aguilar Antuñano, José Andrés Casco Flores y Andrés Rosenzweig Pichardo “El Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea en el sector agroalimentario” en Lebrija, Alicia y Stephan Sberro (coordinadores) op. cit. p. 135.

⁷⁶ Aguilar Antuñano, José Andrés Casco Flores y Andrés Rosenzweig Pichardo, op. cit., p. 140.

los productos de sus “territorios de ultramar”, de no erosionar las preferencias para productos específicos provenientes de los países con los cuales tiene intereses geopolíticos y, podrá especularse, no sentar precedentes “incómodos” antes la OMC.⁷⁷

Dentro del Acuerdo de Asociación entre México y la UE se incluyó una categoría especial denominada “lista de espera”, la cual abarcaría ciertos productos que no serán sometidos a la liberalización comercial. Entre los principales se encuentran: maíz, frijol, trigo, sorgo, avena, arroz, algodón, leche, productos lácteos, azúcar, carnes de bovino, porcino y aves, banano, entre otros. De igual forma, se excluyeron los productos procesados obtenidos de los productos antes señalados.

La mayor parte de los productos contenidos en la lista de espera reciben subsidios a la exportación, y por tanto pueden comercializarse a precios inferiores a los que rigen en el mercado internacional, en perjuicio de la rentabilidad de los productores del país importador. En caso de que México hubiese accedido a abrir sus mercados a la UE bajo condiciones de subsidios a la exportación, se hubiese creado el peligro de que los Estados Unidos y Canadá activarán programas similares para no perder participación en el mercado mexicano. El TLCAN establece que las partes se comprometen a no subsidiar sus exportaciones, siempre y cuando el país importador no permita el acceso de productos beneficiarios de dichos subsidios por parte de terceros países.⁷⁸

Debido a la complejidad de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, se convino, dentro de las negociaciones del Tratado, la desgravación arancelaria en plazos más largos que los correspondientes a los productos industriales y que existiera una categoría especial para los productos en los que la UE otorga apoyos importantes y que son sensibles para ambas partes. Así, los productos agropecuarios y agroindustriales se clasificaron en siete categorías.⁷⁹

- Categoría 1. Aquellos productos que tendrán un acceso total a partir del 1 de julio del año 2000, fecha de entrada en vigor del tratado. Así para el año 2000 se otorgó un arancel 0 para productos como el café, el cacao, el tabaco que son catalogadas como materias primas importantes, en donde México compite directamente con países africanos, latinoamericanos y del Caribe. Por su parte, la UE compite con productos como varias bebidas alcohólicas, jugos congelados de frutas, leche en polvo, semillas, entre otros.
- Categoría 2. Aquellos productos que gozarán de un acceso total en tres años a partir de la entrada en vigor del tratado. El 1 de julio de 2000 una reducción de la tasa en un 75%, en un año del 50%,

⁷⁷ Aguilar Antuñano, José Andrés Casco Flores y Andrés Rosenzweig Pichardo, op. cit., p. 150.

⁷⁸ Aguilar Antuñano, José Andrés Casco Flores y Andrés Rosenzweig Pichardo, op. cit., p. 151.

⁷⁹ Aguilar Antuñano, José Andrés Casco Flores y Andrés Rosenzweig Pichardo, op. cit., p. 152.

en el segundo año de un 25% y del tercer año el 0%. Algunos de estos productos son: aceitunas, hortalizas congeladas, frutas en conserva, vinos de mesa, champaña y tabaco.

- Categoría 3. Bajo esta categoría se encuentran los productos agropecuarios (algunos de ellos son: vinos de mesa, brandy, alimento para animales, soya en grano, harina y pasta de sota) que gozarán de un acceso total en 8 años a partir de la entrada en vigor del tratado. Con una desgravación en el 1º de julio de un 89%, en el primer año 78% en el segundo 67%, en el tercero 56%, en el cuarto 45%, en el quinto 34%, en el sexto 23%, en el séptimo 12% y finalmente en el octavo un 0%.
- Categoría 4. Aquellos que gozarán de un acceso total en 10 años a partir de la entrada en vigor del tratado, manteniendo un arancel constante durante los tres primeros años y posteriormente una liberalización durante los siete años restantes quedando en un 87% en el tercer año, 75% en el cuarto, 62% en el quinto, 50% en el sexto, 37% en el séptimo, 25% en el octavo, 12% en el noveno y 0% en el décimo. Algunos de estos productos son: aceite de soya, girasol, cártamo, maíz, frutas frescas o secas.⁸⁰
- Categoría 5. Esta categoría abarca a los productos de mayor sensibilidad para ambas partes, cuyos términos para una eventual incorporación al tratado podrán ser discutidos en una ronda futura al amparo de una “Cláusula de Revisión”.
- Categoría 6. Esta categoría está formada por los productos agropecuarios que recibirían un tratamiento preferencial por medio de cuotas arancelarias, las cuales serían aplicadas a partir de la entrada en vigor del tratado. Las cuotas serán administradas con base en documentos de exportación expedidos por la parte exportadora y licencias de importación expedidas por la parte importadora. Al amparo de la “Cláusula de Revisión” se revisaría la evolución de las exportaciones dentro de dichas cuotas con el objetivo de ampliarlas o incorporarlas en algún esquema de desgravación.

⁸⁰ Dentro de esta categoría entra el aguacate mexicano el cual tiene un gran potencial de exportación no sólo hacia Europa sino también hacia Estados Unidos, este último mercado estuvo cerrado por muchos años a las exportaciones mexicanas de aguacate como consecuencia del embargo sanitario. En el caso de la UE, existe una pequeña producción de aguacate en España, además importamos aguacate de otros socios comerciales, pero hay periodos en que ese producto no compite. El aguacate mexicano por lo tanto tiene a *window of opportunities* en el Mercado Unico Europeo. Al respecto se dará una desgravación lenta pero constante (entre ocho y diez años) y también en paralelo a dicha desgravación, entrará en vigor una cuota de 30 mil toneladas de aguacate que ingresa libre de aranceles. Fournier Frédéric, “El TLCUEM desde la óptica de las negociaciones” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, 2002, op. cit., p. 187.

- Categoría 7. Esta categoría incluye los productos agropecuarios procesados que gozarán de una apertura parcial y aquellos que se encuentran en lista de espera para una eventual incorporación al tratado, al amparo de la “cláusula de Revisión”.
- Categoría 0. Bajo esta categoría se encuentran todos los productos cubiertos por denominaciones protegidos dentro de la UE, que no estarán sujetos a desgravaciones arancelarias. Por su parte la UE ya reconoce las denominaciones de origen del tequila y el mezcal a favor de México.

Bajo este esquema de desgravación, se está aún en espera de presenciar los posibles beneficios que aportaría el Tratado en el sector agrícola. México es un país con un amplio potencial de exportación en el sector de hortalizas. Los tomates, pimientos, pepinos, cebollas, coliflores, brócolis, espárragos, berenjenas y ajos son productos que han destacado en el comercio exterior mexicano; sin embargo, se observa una marcada concentración en el mercado de Estados Unidos. México participa de manera marginal en el mercado europeo. De 2,552.5 millones de dólares que la UE importó de hortalizas del mundo en 1998, sólo 44.6 millones fueron procedentes de México (1.7%). De la misma manera, de los 2, 045 millones de dólares que México exportó al mundo de hortalizas, solamente 38.1 millones de dólares se destinaron al mercado europeo (1.9%).⁸¹

Lo anterior representa la capacidad exportadora que tiene México en ese subsector, lamentablemente la participación del comercio mexicano con la UE es limitada principalmente por la protección que los europeos brindan en ese campo y la concentración de las hortalizas mexicanas en el mercado del TLCAN. Debido a la sensibilidad de este sector para los europeos, la mayoría de los productos se desgravarán en plazos de 8 a 10 años. Para el año 2008, quedarán libres de arancel los productos como las cebollas, coliflores, coles de bruselas, pepinos, berenjenas y pimientos dulces, entre otros, el plazo más largo, para el 2010, quedarán liberados productos como los tomates frescos, ajos, zanahorias, apios y setas.⁸²

El subsector de las frutas el cual es uno de con más potencial dentro del comercio exterior agropecuario mexicano, quedó en su totalidad, con excepción del banano, incorporado al TLCUEM. La UE es un importador neto de frutas. En 1998, las importaciones totales de frutas de la UE ascendieron a 8,226 millones de dólares, de los cuales México únicamente participó con un 0.83%.⁸³ En virtud de lo antes señalado, y bajo el acceso que ofrece el mercado europeo bajo el TLCUEM, México tiene la oportunidad de diversificar las exportaciones mexicanas de frutas que históricamente han tenido como destino final a los países socios del TLCAN (Estados Unidos y Canadá).

⁸¹ Aguilar Antuñano, José Andrés Casco Flores y Andrés Rosenzweig Pichardo, op. cit., p. 159.

⁸² Aguilar Antuñano, José Andrés Casco Flores y Andrés Rosenzweig Pichardo, op. cit., p. 160.

⁸³ Ídem.

Dentro del marco de desgravación arancelaria, el subsector de las frutas se consideró para un plazo aproximadamente de 10 años. Ni México ni la UE mostraron interés en abrir sus respectivos mercados de manzana y durazno. Es importante destacar que en este subsector al igual que en el de hortalizas, la UE aplica mecanismos de precios de entrada para ciertos productos.

En lo que concierne al subsector de leche y productos lácteos, este se quedó prácticamente excluido de las negociaciones debido a la sensibilidad tanto para México como para la UE. El sector lácteo se encuentra altamente subsidiado en el mercado europeo principalmente a través de precios de intervención, lo cual genera excedentes que tienen que ser exportados por medio de subsidios a la exportación. Bajo estas condiciones y en virtud del principio de negociación establecido por México de no aceptar productos subsidiados, la apertura de estos productos por parte de la UE hubiera significado el desmantelamiento de sus apoyos establecidos en la PAC, lo cual resulta actualmente inviable. A pesar de que México excluyó totalmente este sector, la UE otorgó algunas preferencias arancelarias a México en yogurt y mantequilla.

La Unión Europea es uno de los productores líderes mundiales de cereales y un exportador neto de trigo y cebada. Esto se ha conseguido gracias a los apoyos que recibe de la PAC a través de la Organización Común de Mercado de Cereales. Al igual que los productos lácteos, los cereales cuentan con apoyos a través de precios de intervención y derecho a subsidios a la exportación. Nuevamente esta serie de apoyos resultaron ser el principal obstáculo para llegar a un acuerdo en estos productos, motivo por el cual se ubicaron en la lista de espera. Destacan por su importancia socioeconómica para México, el maíz, frijol, trigo, sorgo y cebada, entre otros. Con el fin de mantener la congruencia en la cadena alimentaria, también fueron excluidos los productos derivados como las harinas, salvados, moyuelos, pellets, hojuelas, pastas, entre otros.⁸⁴

A pesar de los problemas sanitarios que la UE ha enfrentado en el subsector de carnes, la UE sigue siendo actualmente un productor líder mundial de cárnicos. Dentro de la PAC, la carne de res, cerdo, pollo, así como el huevo cuentan con diversos mecanismos de apoyo además del derecho al subsidio a la exportación. Por este motivo, tanto México como la UE mantuvieron en lista de espera estos productos. No obstante, fue posible obtener concesiones en productos de interés de exportación de nuestro país a través de cuotas en productos como huevo libre de patógenos, huevo deshidratado y ovoalbúminas. En congruencia con la cadena de cárnicos, se mantuvieron en lista de espera los productos procesados como jamones, salchichas y embutidos, entre otros.⁸⁵

Con relación al subsector del azúcar, el cual es uno de los productos más protegidos e intervenidos en el mundo, su negociación resultó sensible para ambas partes. Al igual que muchos países, la UE cuenta con una serie de medidas de apoyo a la producción y comercialización de este producto como sin cuotas

⁸⁴ Aguilar Antuñano, José Andrés Casco Flores y Andrés Rosenzweig Pichardo, op. cit., p. 161.

⁸⁵ Ídem.

de producción, precios de intervención y subsidios a la exportación, entre otros. Básicamente la mayoría de los productos de este sector se mantuvieron en lista de espera.

Como se puede analizar, las negociaciones del sector agrícola bajo el marco del TLCUEM fueron duras y sin muchas concesiones debido a la sensibilidad del sector y al esquema de protección e intervención de la Política Agrícola de la Unión Europea. Se llegó a la conclusión de que los productos más sensibles se pondrían en una lista de espera para una futura negociación (cereales, productos lácteos, productos cárnicos, azúcar y sus derivados y frutas de clima templado).

México con el TLCUEM se enfrenta al principal mercado de exportación e importación de productos agrícolas, pero de la misma forma, desafía al mercado más proteccionista del mundo. Las negociaciones en el sector agrícola marcaron una gran asimetría debido a la sensibilidad de intereses de la PAC, la cual no permitió una gran concesión en productos en donde la UE interviene con mayores recursos. Por otro lado, los subsectores en donde México es altamente competitivo (subsector de hortalizas y frutas frescas) se acordó se desgravaría en un plazo de 8 a 10 años otorgando suficiente tiempo para que la UE tome medidas de protección hacia las exportaciones mexicanas, además de proteger a países productores miembros como lo son los mediterráneos y naciones africanas con los que la UE mantiene relaciones preferenciales.

México históricamente ha tenido un déficit agroalimentario (201.8 millones de euros en el año 2000⁸⁶) con la UE y aún durante la vigencia del tratado, se puede observar que las exportaciones no han aumentado significativamente, debido, entre otros factores a:

- Las limitaciones en la oferta exportable, la cual se canaliza mayoritariamente hacia los socios del TLCAN;
- El nivel elevado de los aranceles vigentes en la UE para los productos en los cuales México podría elevar su participación en ese mercado;
- Las condiciones de acceso al mercado de la UE para los productores agropecuarios, que favorecen las importaciones provenientes de países con los que tiene suscritos acuerdos bilaterales, así como los tratamientos preferenciales unilaterales que otorga a productos y países seleccionados, ya sea dentro del marco de sus Sistema Generalizado de Preferencias (el cual favorece a México marginalmente), o bien, dentro del marco de preferencias establecido en el Acuerdo de Lomé, el cual reduce o exime del pago de aranceles a los países menos adelantados, especialmente de África, el Caribe o la Cuenca del Pacífico.⁸⁷

⁸⁶ Comisión Europea, Dirección General para la agricultura, "The common agricultural policy, 2000 Review" op. cit., p. 23.

⁸⁷ Aguilar Antuñano, José Andrés Casco Flores y Andrés Rosenzweig Pichardo, op. cit., p., 142.

Finalmente se puede señalar que si bien el TLCUEM presenta una gran oportunidad para diversificar las exportaciones agropecuarias que tradicionalmente están altamente concentradas en Norteamérica, es necesario sortear el esquema proteccionista de la PAC, al igual que los intereses comerciales preferenciales que mantiene con países de África y Europa Oriental.

Se espera con gran escepticismo la completa desgravación para el año 2008 de subsectores en donde México tiene una alta competitividad mundial, sin embargo, las medidas no arancelarias que mantiene la UE harán poco accesible la penetración al mercado europeo. Poco se puede esperar, por otro lado, de una apertura de la lista de espera si ésta está condicionada a las regulaciones en materia de eliminación de subsidios agrícolas marcada por la Organización Mundial de Comercio. Las negociaciones en ese renglón están, por ahora, suspendidas y difícilmente la UE cederá ante presiones externas para una mayor liberalización.

El impulso de los productos de alta exportación mexicanos se han detenido debido a la desgravación paulatina marcada dentro de las negociaciones, por otro lado, a pesar de haber implementado un proceso de liberalización para productos considerados como sensibles para México, éste no será suficiente para implementar políticas de apoyo al campo mexicano que ofrezcan una competencia a los productos europeos. El enfoque hacia la especialización de una agricultura de exportación provocará un desequilibrio en la producción del mercado mexicano generando oportunidades para las importaciones europeas.

Es así como el TLCUEM marcó nuevamente la orientación de los intereses proteccionistas señalados en el funcionamiento de la Política Agrícola Común de la Unión Europea. La esperanza de que las exportaciones agrícolas mexicanas crezcan una vez finalizado el tiempo de desgravación marcado por el Tratado parecen desvanecerse debido esencialmente al potencial agrícola que representa la recién ampliación de la Unión Europea con 10 nuevos países de Europa Central y Oriental. Sin embargo, es necesario esperar y analizar con el tiempo los efectos que dichas adhesiones aportarán al comercio agrícola con México.

CONCLUSIÓN

Con el paso de los años, a pesar de su pobre peso en el Producto Interno Bruto de los países en desarrollo, la agricultura continúa siendo un sector sensible cuya regulación y protección está sometida a una fuerte presión de diferentes grupos de poder. El interés geo-económico que representa actualmente el sector agrícola para las principales potencias las obliga a ejercer un fuerte intervencionismo estatal por considerar a la seguridad alimentaria como un factor de interés nacional. Paradójicamente al proceso de globalización en el que la sociedad internacional está inmersa, la agricultura demanda con mayor fuerza de políticas proteccionistas estatales para consolidar el abastecimiento de su mercado interno y buscar o mantener la hegemonía en los mercados agropecuarios.

La parcial liberalización del comercio agrícola mundial ha sido un proceso largo, su éxito se liga en gran medida a la voluntad de los países desarrollados y de la capacidad de buscar alternativas, las cuales parecen cada vez más lejanas. Los países industrializados otorgan cerca de 300 mil millones de dólares en subsidios agrícolas al año, cifra que duplica con creces el apoyo que canalizan estos países en programas de asistencia al desarrollo. La eliminación de las subvenciones al sector agrícola, en este sentido, podría ayudar al desarrollo económico y social de los países pobres.

Estados Unidos, Japón, Corea, Suiza y principalmente la Unión Europea encabezan la lista de los mercados que más prácticas desleales despliegan en el mundo. Dichas distorsiones del comercio internacional afectan negativamente la economía de las naciones en desarrollo toda vez que ocasionan pérdidas en el sector, generando una menor competitividad en el mercado internacional y acentuando una mayor marginación social. La transformación de países netamente exportadores de productos agrícolas a importadores netos es una consecuencia más de la implementación de medidas proteccionistas por parte de las potencias. El desabasto del mercado interno y la obligación de depender de terceros Estados en materia agrícola obliga a las naciones a dedicar gran parte de su presupuesto en la compra de alimentos y abandonar programas sociales y de fomento al desarrollo.

Diferentes mecanismos se han implementado para alcanzar un equilibrio en el comercio agrícola mundial, en donde sea el mercado y la competitividad de los productos quien decidida la orientación del flujo del comercio y no los países industrializados por medio de la aplicación de medidas proteccionistas. A partir del final de la Segunda Guerra Mundial se ha intentado crear una normatividad que regule el flujo comercial. Hasta antes de la Ronda Uruguay, el comercio agrícola quedaba al margen de cualquier negociación, no fue sino hasta la última Ronda del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que la regulación agrícola se incluyó a petición de la Comunidad Económica Europea (CEE) y Estados Unidos para canalizar sus excedentes a otros mercados.

La transformación del GATT a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 supuso una búsqueda hacia un comercio más equitativo y justo que sentara las bases para un desarrollo económico de

las naciones pobres. La inclusión de la agricultura en el proceso de liberalización comercial fue uno de sus más grandes éxitos. El Acuerdo Sobre Agricultura (ASA) negociado desde el inicio de la Ronda Uruguay y acordado al final de la Ronda fue catalogado como triunfante con relación al compromiso que asumieron las grandes potencias de trabajar para una reducción sustancial de sus apoyos al sector. El Acuerdo Sobre Agricultura fue el primer compromiso para regular el comercio agropecuario mundial, éste fue un marco de referencia institucional y normativo para las autoridades agrícolas en un contexto de unos mercados cada vez más abiertos y globales.

Sin embargo, dicho acuerdo sólo fue un marco que institucionalizó las relaciones comerciales en el sector agrícola para que Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea pudieran vender sus excedentes y expandir su presencia en los mercados agrícolas de los países del sur y beneficiar a sus agroindustrias transnacionales. El compromiso establecido en el ASA obliga a la Unión Europea a iniciar las negociaciones para una mayor reducción de sus subsidios a la agricultura para el año 2000. Sin embargo, cabe señalar que el Acuerdo no implica la completa remoción por parte de los miembros de sus apoyos al sector agrícola, por el contrario, las concesiones han sido mínimas. En este sentido, la OMC se convirtió en el núcleo inicial de regulación al respecto del comercio agrícola.

La creación de la Organización Mundial de Comercio respondía a las necesidades de una nueva etapa caracterizada por una intensa liberalización comercial. Se esperaba que con la OMC se aplicaran reglas más estrictas a los países desarrollados obligándolos a abrir sus mercados y abandonar sus políticas proteccionistas. Se pretendía que la nueva organización sentaría bases más democráticas y transparentes en la toma de decisiones para lograr consensos a favor del desarrollo de los países más pobres. La experiencia ha demostrado lo contrario.

Las 5 Conferencias Ministeriales hasta ahora auspiciadas por la Organización Mundial de Comercio han mostrado que la liberalización del sector agrícola constituye un tema de disputa entre los países en vías de desarrollo y los industrializados y que en ocasiones éste ha obstaculizado la apertura de otros sectores, como lo son los Temas de Singapur. Evidentemente se ha expuesto una reticencia por parte de las potencias de abandonar o reducir sus programas de apoyos al sector, evitando por todos los medios otorgar concesiones llegando, incluso, al bloqueo de las negociaciones. El fracaso primero de Seattle y después de Cancún, en el año 2003, ha deslegitimizado el poder de incidencia de la OMC, ejerciendo una presión cada vez más intensa de iniciar una reforma institucional y principalmente en la toma de decisiones pues al parecer su forma de actuar (no-democrática) no ha beneficiado a los países más pobres.

Las Conferencias Ministeriales de la OMC sólo han servido como discurso político ante la sociedad internacional. La ilusión sobre el avance de las negociaciones en materia agrícola sólo ha despertado la inconformidad y el despliegue de protestas, muchas de ellas con violencia, de grupos globalifóbicos y altermundistas que manifiestan en cada reunión, que la OMC sólo responde a intereses

hegemónicos y no a las necesidades imperantes de un mundo en desarrollo hundido en la pobreza extrema. Las declaraciones finales sólo reflejan la falta y el incumplimiento de acuerdos.

Después del fracaso de la tercera Conferencia Ministerial, se hizo urgente lograr un Acuerdo sino se quería presenciar el derrumbamiento de la OMC. El mandato de Doha, emanado de la cuarta Conferencia Ministerial en Doha, Qatar, manifiesta un mínimo avance en las negociaciones de la regulación del comercio agrícola. La Declaración de Doha apenas constituye un marco de negociación del que no saldrá un Acuerdo sino hasta el 2005 y sus frutos concretos llegarán aún mucho más tarde. El rompimiento de las negociaciones en la cita de Cancún emplazó a la OMC en una situación más endeble, por lo que los líderes, encabezados por Estados Unidos, propusieron seguir con las negociaciones en el primer semestre de 2004. El resultado en Ginebra no promete amplias concesiones, redacta un compromiso que ya estaba implícito en la Declaración de Doha -la completa eliminación de los subsidios a la exportación y una reducción sustancial de los apoyos domésticos-. Lo que es necesario resaltar es la falta del establecimiento de *modalidades*, es decir, un compromiso explícito que acumule plazos y cantidades específicas.

Uno de los resultados del encuentro en Ginebra fue alargar el plazo impuesto para llegar a un Acuerdo formal en materia agrícola hasta la sexta Conferencia a celebrarse en Hong Kong en diciembre de 2005. Existe actualmente un gran escepticismo con relación al cumplimiento del acuerdo, pues siguiendo la experiencia del pasado, no puede descartarse la aparición de nuevos factores (crisis políticas, intervenciones militares, desastres naturales, crisis globales, económicas, entre otros) que puedan ralentizar o incluso anular el compromiso de liberalizar el comercio agrícola mundial. Además, si se toma en cuenta que las dos grandes potencias se encuentran atravesando procesos internos que requieren atención y recursos, las probabilidades para lograr un consenso para finales del año 2005, son mínimas.

La Unión Europea se encuentra en un proceso de asimilación de la ampliación a 25 miembros con 10 nuevos Estados de Europa Central y Oriental. La atención y gran parte de los recursos comunitarios tendrán como destino dicha causa, además de preparar las negociaciones de dos nuevos Estados más para el año 2007. Por su parte, Estados Unidos, centra toda su energía en el combate al terrorismo como estrategia de interés nacional después de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001. La situación en Irak, cada vez más insostenible, acapara toda su atención y recursos económicos además, se debe contemplar el foco de atención que actualmente abarca la reestructuración del gobierno del presidente Bush en su segundo mandato, por lo que difícilmente ambas potencias mostrarán interés y dedicación para la conclusión de un nuevo Acuerdo en materia agrícola para Hong Kong.

La estructura y fundamentos de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea claramente muestran su incompatibilidad al libre comercio. La multifuncionalidad de la agricultura para Europa aún retiene un carácter prioritario, por lo que el sector agrícola merece todavía especial atención, debido, entre otros factores, a su condicionante de la producción a las condiciones climatológicas y a

factores esenciales para la salud humana como lo es la calidad de los alimentos. Dejar el comercio agrícola en manos del mercado ocasionaría la pérdida de autosuficiencia alimentaria en subsectores estratégicos, disminuiría su capacidad como proveedora de insumos y materias primas para la producción y desplazaría el mercado europeo como la primera potencia exportadora de bienes agrícolas.

El énfasis en la intervención de la agricultura es ya proporcionado por el modo de actuación de la PAC. La Política Agrícola Común fue instrumentada como un pilar fundamental en el proceso de integración europeo como propuesta y condicionante del gobierno francés. La complementación del mercado industrial alemán con el mercado agrícola francés, cómo líder en la producción alimentaria comunitaria, fue un objetivo inmediato de la implementación de la Política Agrícola. Los esfuerzos económicos por parte de la CEE para apoyar a la PAC se reflejaron en resultados positivos traducidos en un incremento de la producción en la década de los ochenta.

A pesar de los beneficios aportados por la PAC, existieron deficiencias y costos que inevitablemente acarrearían su puesta en marcha. Las Reformas de 1992, 1997 y la última del 2003 establecieron soluciones para subsanar sus debilidades, adecuarse a los compromisos multilaterales y legitimizar su actuación en la población europea. La PAC ha sido incompatible con el presupuesto comunitario, pues a lo largo de su historia se ha destinado a la protección del sector cerca del 50% del total. Los excedentes de la producción eran una respuesta lógica de la intervención, su venta ocasionó problemas financieros. Sin lugar a dudas, uno de los efectos negativos por los que ha tenido que atravesar la PAC ha sido su falta de aceptación por actores externos, por considerar al mercado europeo una fortaleza impenetrable, por lo que se ha ejercido presión por parte de países en vías de desarrollo, agrupados en el GRUPO CAIRNS y en el G-21 por dismantelar el proteccionismo europeo y dejarlo al libre flujo del mercado.

Las negociaciones de una mayor liberalización del sector agrícola se oponen totalmente a las directrices de la PAC. Las reformas aplicadas a la Política Agrícola, si se analizan de forma detallada, no atribuyen grandes rebajas de las distorsiones del comercio agrícola, por el contrario, sólo trasladan sus apoyos a otros renglones y refuerzan sus medidas no-arancelarias para hacer aún más inaccesible el mercado europeo. Las negociaciones agrícolas en el seno de la OMC en ningún momento comprometen a la Unión Europea a dismantelar completamente su sistema de apoyos al sector agrícola, y por el contrario, las pocas concesiones se otorgan en un periodo de tiempo muy amplio dando lugar a modificar y reacondicionar dichas medidas en otro rubro.

La ampliación de la PAC a 25 Estados reforzará la posición agrícola de la PAC en el seno de la OMC, debido al potencial que en un futuro pueda desarrollar la región. Los nuevos Estados demandarán disfrutar de las ventajas de pertenecer a la Política Agrícola más proteccionista pero más beneficiosa del mundo, por lo que lucharán por no verse desplazados de los apoyos recibidos. Aunque la PAC gasta alrededor del 50% del presupuesto comunitario, garantiza una renta segura a los productores, además de

proporcionarles alimentos sanos y constantes a los consumidores. Los 25 Estados que conforman la Unión Europea a partir del 1 de mayo del 2004 difícilmente cederán a presiones externas para disminuir las prácticas desleales del comercio exterior europeo pues hasta la fecha los beneficios se han multiplicado.

Evidentemente, parece ilógico pensar que la Unión Europea, en un futuro cercano, pretenda reducir su sistema de apoyo al sector agrícola. Más aun parece incongruente pensar que la UE de 25 Estados, con una presencia más fuerte en el comercio internacional, pretenda remover completamente los subsidios agrícolas, los cuales han permitido mantener una ventaja en el comercio internacional y han beneficiado económicamente a sus productores. Por lo tanto, no se espera que la Unión Europea desmantele su intervención en el sector, ni otorgue mayores concesiones en la liberalización del comercio agrícola mundial. Por el contrario, si bien se augura que la UE se adecue a las demandas y compromisos adquiridos por la OMC, se espera que los apoyos sean trasladados a otras secciones y con ello mantener un apoyo disfrazado constante a la producción del campo.

Los subsidios aplicados tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea crean una crisis económica inducida en las naciones en vías de desarrollo. Su estrategia comercial se basa en el otorgamiento de altos subsidios que generen excedentes de exportación que deprimen los precios; por otra parte, presionan a los países del sur para abrir completamente su sector agrícola al libre comercio con el fin inmediato de beneficiar a sus transnacionales agroalimentarias. Pero principalmente la crisis en el campo obedece a la disparidad de recursos destinados. La falta de apoyos oficiales en el caso de México en un claro ejemplo, existe un inmenso vacío en comparación a los recursos destinados en Estados Unidos, Japón o la Unión Europea con respecto a México.

El impacto de los subsidios agrícolas de la Unión Europea en México es mínimo si se toma en cuenta que el mayor intercambio comercial que mantiene México es con Estados Unidos. La balanza agroalimentaria entre México-UE se ha mantenido deficitaria desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio; sin embargo, su efecto negativo se manifiesta en la protección del mercado europeo a las importaciones mexicanas pues si bien se argumenta que carecen de competitividad internacional por su atraso tecnológico así como una visión empresarial que les permita agregar valor al producto, el principal obstáculo es la diferencia de subsidios otorgados entre ambos mercados, sin dejar de lado la sofisticación de sus medidas no-arancelarias que hacen impenetrable el mercado europeo. .

En contraste el impacto es más significativo entre Estados Unidos y México debido a la concentración del intercambio comercial entre ambos mercados. En mayor o menor medida los productores mexicanos se han visto trastocados por las estrategias que han desarrollado los centros de poder, una lucha por una hegemonía alimentaria que por medio de la depresión de precios internacionales generada por la implementación de subsidios ha abarcado zonas de influencia de los mercados del tercer mundo para colocar sus productos y utilizarlos para obtención de recursos en beneficio de sus transnacionales agroalimentarias.

Este proceso ha llevado a la ruina de los productores al no encontrar compradores o vender su mercancía a un precio inferior al de producción. Lo anterior se traduce en una búsqueda de ingresos alterna ocasionando problemas sociales al tener que emigrar al extranjero o a centros conurbanos en donde evidentemente no se podrán cubrir con la demanda de empleos.

Ante este contexto, es necesario entonces, que los países en desarrollo, en especial México, tomen medidas alternas, pues el proteccionismo europeo no desaparecerá en el corto, ni mediano plazo. Es turno de los países con menor grado de desarrollo implementar mecanismos de apoyo al campo, buscar mercado alternos, diversificar sus relaciones comerciales y lo más importante tener consciente que la completa apertura del mercado agrícola al exterior puede ocasionar problemas de seguridad nacional.

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte es el único acuerdo que incluye la completa liberalización del comercio agrícola entre Estados Unidos y México, muy pocas restricciones para Estados Unidos y Canadá y para el comercio entre México y Canadá. Ningún Estado ha estado dispuesto a realizar una completa concesión de su producción agrícola al comercio exterior pues originaría una competencia directa con sus productores con mercancías que en ocasiones despliegan mayor calidad y son más baratas. Si bien los países en vías de desarrollo mantienen una ventaja comparativa en el sector agrícola con los países del norte, éstos no la han sabido potencializar al máximo debido principalmente a sus carencias de recursos económicos, tecnológicos y científicos.

Al abrir completamente el sector agrícola de un país en vías de desarrollo al comercio internacional pone en plena competencia a los productores nacionales con unos que están mayormente capacitados y abastecidos de tecnología, infraestructura y recursos financieros a través de una fuerte intervención estatal. Lo anterior se puede traducir en una crisis económica de los productores locales al no poder competir ni mantener su producción frente a terceros. Lo anterior se complica si se toma en cuenta que una parte considerable de la Población Económicamente Activa de los países del sur, vive, trabaja y se mantiene gracias a la producción agrícola.

Si se compara el Producto Interno Bruto en el sector agrícola entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados se observa que éste no varía considerablemente en la mayoría de los casos, oscilando en un 5% a un 8%. Sin embargo, si se confronta la población ocupada en el sector agrícola entre estos dos grupos de naciones se puede concluir que los primeros emplean a una mayor parte de su población con cifras entre un 25% a un 35% del total contra un promedio de un 10% de los segundos. Lo anterior repercute en gran medida en el hecho de que la competencia directa afectaría con mayor proporción a los países pobres.

Actualmente existen índices muy altos de pobreza rural en los países pobres, lo que acrecentaría si se toma en cuenta que la mayor parte de la población rural todavía depende de la producción del campo y no tiene otra fuente alterna de obtención de recursos. Los efectos podrían resumirse en una acentuación de las heterogeneidades sociales y económicas del país; incremento de la pobreza; un éxodo del campo a la

ciudad en busca de una mejor calidad de vida; crisis social manifestada a través de la violencia; inseguridad alimentaria al abandonar la producción local y con ello la incapacidad de satisfacer la demanda interna tanto de alimentos como de insumos para la producción y la disminución de las exportaciones del sector logrando una mayor dependencia de las importaciones, entre otros resultados.

Lo antes citado solamente refleja un panorama general de las consecuencias de una apertura sin medida al comercio exterior altamente proteccionista de las potencias. Las demandas por parte de los productores agrícolas para evitar una crisis económica rural que eventualmente les cause una “muerte lenta”, se ha reflejado en las manifestaciones en las Conferencias Ministeriales de la OMC. La más reciente, la 5ª Conferencia celebrada en septiembre de 2003 en Cancún, Quintan Roo, México, en donde el campesino coreano Lee Kiung Hae se suicido en medio de una protesta de altermundistas como crítica por los efectos de la apertura comercial indiscriminada sobre los campesinos de todo el mundo.

Como solución, las naciones en dicha situación deben, en primer lugar, dejar de concretar tratados comerciales que incluyan una completa liberalización del sector agrícola y más que incluya la liberalización de subsectores sensibles para la producción nacional. Por el contrario, sería prudente incluir subsectores en donde el país ostente capacidad para competir en el mercado internacional, ya sea por su supremacía como productor o exportador, para de esta forma aumentar sus exportaciones sin descuidar el suministro de la demanda interna.

Como segundo punto, estos países deben generar una política encaminada al apoyo y protección del campo, en donde la intervención estatal sea una directriz esencial. Este modelo de política debe prever las condiciones y situación actual del sector en el país. Una política integral que contemple el mejoramiento en el nivel de ingreso y de la calidad de vida de los productores de todas las escalas. Se debe favorecer un suministro de recursos económicos transparentes que lleguen a su destino para mejorar la infraestructura, además de apoyar investigaciones científicas en el ramo que obtengan mejores rendimientos y calidad en la producción.

Evidentemente se debe explotar las ventajas comparativas de la producción agropecuaria de la región, apoyar fuertemente la producción de los subsectores que exhiben ventajas de exportación, y eventualmente reconvertir a aquellos productores no competitivos hacia renglones que proporcionen un mayor acceso a los mercados extranjeros. Se necesita crear organismos que capaciten y proporcionen información técnica a los productores sobre programas de fomento al comercio exterior con el propósito de explorar y penetrar mercados nuevos con la intención de no concentrar todo el comercio en un solo país o región.

Otros objetivos que debe concretar el gobierno incluyen, entre otros, el apoyo a la producción de mayor demanda interna con la finalidad de corregir las deficiencias y vacíos del mercado interno, combatir la inseguridad alimentaria y no depender demasiado de las importaciones. El Estado debe dedicar un gran esfuerzo, compromiso y sobre todo dirigir recursos transparentes al sector agropecuario a

través de programas y políticas de largo plazo, que se caractericen por su continuidad y, sobre todo, por considerar una política integral y sostenible. Dichas políticas deben considerar las heterogeneidades de las regiones del país, considerando la existencia de productores con alto potencial y un gran dinamismo económico y productores de bajos ingresos, dedicados a la economía de autoconsumo y con niveles importantes de pobreza extrema. Una solución para éstos últimos podría ser la diversificación de las fuentes de ingresos y un mejor acceso a los servicios básicos de educación, salud y vivienda.

Las acciones del gobierno encaminadas a promover el desarrollo rural deben tomar en cuenta la integración de las actividades de producción primaria con la agroindustria. La creación de una política de fomento al campo debe considerar el concepto de competitividad. Lo anterior implica el aumento de la productividad, la incorporación de nuevas tecnologías y la relocalización de las actividades agropecuarias y agroindustriales en el territorio nacional. El aumento de la productividad no es la única medida a la cual se debe dirigir todos los recursos de la política, se debe considerar aspectos tales como el combate a la pobreza rural, la seguridad alimentaria y el abastecimiento a la población de alimentos de calidad y con altos índices de sanidad.

El desarrollo rural debe, de igual forma, integrar el concepto de sostenibilidad como elemento fundamental para asegurar la viabilidad futura del sector. El respeto del medio ambiente no sólo certifica un mejor rendimiento de la producción y su durabilidad, sino también crea condiciones para producir alimentos sanos y confiables necesarios para la salud de la demanda interna. La salubridad de los alimentos se convierte en un elemento necesario desde la epídemia conocida como *el mal de las vacas locas*, la cual creó una crisis comercial en la Unión Europea al interrumpir las exportaciones intracomunitarias británicas. Dicha enfermedad también generó temor en el Continente Americano al existir la posibilidad de contagio por medio del comercio exterior con el viejo Continente.

Finalmente, se puede concluir señalando que los países de América Latina, en especial México, deben implementar una política de Estado que cumpla en México el papel que la Política Agrícola Común ha desempeñado en la Unión Europea, respetando sus propias limitantes y recursos. Dicha política debe considerar la interdependencia sectorial, el fomento de una apertura externa, la sostenibilidad y el compromiso de lograr una mayor equidad entre los productores.

El Estado debe reconocer que un desarrollo rural ofrecería oportunidades de desarrollo a todos los sectores de la actividad económica. La creación de nuevos empleos, nuevas oportunidades de negocio para los empresarios, el origen de un mercado en desarrollo que demandaría con mayor frecuencia nuevos productos y servicios, serían unos de los resultados.

En este sentido, corresponde al Estado tomar las riendas de un desarrollo y apoyo para las actividades del campo, reconociendo la multifuncionalidad de la agricultura, su dependencia sectorial y su suma importancia para el desarrollo económico nacional. La labor de diversificación de relaciones hasta ahora emprendida por el gobierno mexicano poco servirá si se toma en cuenta que la capacidad para

aprovechar las oportunidades de mercado dependen de una serie de factores tales como la educación, la capacitación profesional, el acceso a servicios básicos, información y asesoría técnica, la existencia de infraestructura y el acceso de programas gubernamentales de apoyo sectorial.

Para disminuir el proteccionismo europeo, mucho se ha intentado hacer, pero poco se ha logrado. La reticencia europea de conceder una mayor liberalización del mercado agrícola es clara y preocupante. La única solución por el momento, es tomar e implementar acciones transparentes, precisas y de largo plazo para fomentar y apoyar un desarrollo rural que otorgue una mayor competitividad a los productores mexicanos para con ello poder competir con ventajas en un mercado internacional cada vez más acaparado por las potencias comerciales hegemónicas actuales.

FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

CAPITULO 1

“ LOS SUBSIDIOS Y LA DISTORSIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR”

Bibliografía

- Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio, Dumping y competencia desleal internacional. ED. Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1995. pp. 289.
- Hernández Vela, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, ED. Porrúa, México, 1999 p. 742.

Páginas electrónicas

- The System of National Accounts. ED. United Nations Statistical Division, the International Monetary Fund, the World Bank, Eurostat and the OECD, 1993, <http://www.oecd.org/dataoecd/38/18/2674296.pdf>
- Organización Mundial de Comercio, Acuerdo de la Ronda Uruguay, Acuerdos sobre Subvenciones y medidas compensatorias, , http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm_01_s.htm#ArtículoI.
- Organización Mundial de Comercio, Entender la OMC: los acuerdos. Agricultura: mercados más equitativos para los agricultores, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm3_s.htm.
- Organización Mundial de Comercio, Entender la OMC: los acuerdos. Agricultura: mercados más equitativos para los agricultores, Ayuda interna a veces permitida y a veces no. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm3_s.htm.
- Secretaria de Economía, Folletos Informativos, Normatividad Empresarial, Subvenciones, <http://www.economia.gob.mx/?P=545#SUBVENCIONES>
- Secretaria de Economía, Folletos Informativos, Normatividad Empresarial, Prácticas Desleales del Comercio Internacional, Aspectos Jurídicos, <http://www.economia.gob.mx/?P=545#ASPECTOS%20JURIDICOS>

Tesis.

- Ramírez Palacios, Norma Alicia, Aplicación de la política federal de subsidios en México 1988-1999, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, UNAM, 2002, 66pp.
- Santillán Oseguera, Francisco Javier, Subsidios agrícolas, insumo desigual, Facultad de Economía, UNAM, 1995, 76pp.
- Díez Grajales, Cielo Eddaly, “Los subsidios en el Sector Agropecuario de México y Estados Unidos y su impacto en la Soberanía Alimentaria de México en el marco del TLCAN, 1994-2003”. FCPyS/UNAM, 2004.

CAPÍTULO 2

“LA IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO MUNDIAL”

Bibliografía

- Agricultura: Horizonte 2000, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, Italia, 1981, 134pp.
- Ballestero Enrique, Economía de la empresa agraria y alimentaria, ED. Mundi.Prensa, Madrid, España, 1991, 391pp.
- Bejarano Jesús Antonio, Economía de la Agricultura, ED Tercer Mundo, Colombia, 1998, 366 pp.
- Calvo Téllez, José Luis (coordinador), Situación y perspectivas de la agricultura y la alimentación en el tercer mundo. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas: Programa Universitario de alimentos, México, 1990, 435 pp.

- Hayami Yujiro, Desarrollo Agrícola: una perspectiva internacional, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, 542 pp.
- Hernández-Vela, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, ED. Porrúa, México, 1999, pp.817.
- Hocking, Brian y Steven McGuire, Trade Politics, International, domestic and regional perspectives, ED. Routledge, London and New York, 1999, pp. 316.
- Jordán Galduf, Joseph , Economía de la Unión Europea, ED. Civitas, Madrid, España, 1999, 577 pp.
- Lawrence W. WIT, Carl Keicher, La Agricultura en el desarrollo económico, ED. Limusa-Wiley S.A., México, 1968, 178 pp.
- Nikos, Alexandratos, Agricultura Mundial hacia el año 2010, Estudios de la FAO. ED. Mundi-prensa, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, España, 1995, 493 pp.
- Santos Eduardo, La Internacionalización de la producción agro-alimentaria y el comercio agrícola mundial. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, 542 pp.
- Valarché Jean , Economía Agraria, Ed Tecnos, Madrid, 1965, 242 pp.

Hemerografía. (Artículos de periódico)

- Avilés, Jaime, “Carta íntima de Kofi Annan”, La Jornada, Política, sábado 13 de septiembre de 2003, p. 4
- Bloomer, “Abaratan subsidios a los alimentos”, El Herald, Finanzas, p. 2-F, miércoles 10 de septiembre de 2003.
- DPA, REUTERS Y AFP, “Firman países de la OMC acuerdo para facilitar eliminación de subsidios agrícolas” La Jornada, Economía, 1 de agosto de 2004, p. 23.
- DPA, REUTERS Y AFP, “El acuerdo en la OMC no cubre las expectativas de países pobres”, La Jornada, Economía, lunes 2 de agosto de 2004, p. 24.
- REUTERS Y AFP, “Amagan países en desarrollo con bloquear el acuerdo de la OMC”, La Jornada, Economía, 31 de julio de 2004, p. 24.
- González Amador, Roberto y Rosa Elvira Vargas, “Se hundió la Reunión de la OMC”, La Jornada, Economía, lunes 15 de septiembre de 2003, p. 18.
- Nadal, Alejandro, “Duplicidad de la OMC”, La Jornada, Economía, miércoles 10 de septiembre de 2003, p. 23.
- Nadal, Alejandro, “Ser Vago en la OMC”, La Jornada, Economía, 4 de agosto de 2004, p. 25.
- Rodríguez, Israel, “Ganancia neta para México: Economía”, La Jornada, Economía, 1 de agosto de 2004, p. 23.
- Saldaña Ivette y Felipe Gazcón, “Fracasan negociaciones de la cumbre mundial de comercio”, El Financiero, Economía, lunes 15 de septiembre de 2003, p. 12.
- Saldaña, Ivette y Felipe Gazcón, “Continúan México y Japón negociaciones comerciales”, El Financiero, Economía, lunes 15 de septiembre de 2003, p. 15.
- Vargas, Rosa Elvira y Roberto González A., “Países en desarrollo rechazan iniciar el análisis de los nuevos temas”, La Jornada, Economía, sábado 13 de septiembre de 2003, p. 23.
- Villaesca, Jesús, “Muerte en Cancún: Se inmola campesino coreano en protesta contra la OMC”, La Jornada, , jueves 11 de septiembre de 2003, Primera Plana, pp. 20,24 y 27.

Hemerografía (artículos de revistas)

- Cruz Zamorano, Alma Rosa, “Agricultura mundial: perspectivas para 2030”, Comercio Exterior, núm. 8, Bancomext, México, agosto de 2003.
- Esserman, Susan y Robert Howse, “La OMC a prueba” en Foreign Affairs en Español, abril-junio, 2003.
- Falk, Melba y Roberto Hernández Hernández, “Política y comercio agrícola internacional en el APEC, principales actores”. Comercio Exterior, Bancomext, México,
- Green, Raúl, “El Comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales”, Comercio Exterior, Bancomext, México, agosto de 1989.
- Odell, John, “La OMC, otra vez en punto muerto” en Foreign Affairs en Español, julio-septiembre 2003.
- Pascal, Lamy, “La OMC y la agricultura: propuestas de la Unión Europea para contribuir al desarrollo” en Foreign Affairs en Español, julio- septiembre 2003.

- Rama, Ruth, “Industria agroalimentaria, innovación y globalización”, Comercio Exterior, Vol. 49, núm. 9, Bancomext, México, agosto de 1999.
- Rosas, María Cristina, “De Doha a Cancún: logro y desafíos de la Organización Mundial de Comercio”, Comercio Exterior, Vol. 52, núm. 12, Bancomext, México, diciembre de 2002.
- Sánchez, Georgina, “México-OMC ¿Y después del libre comercio?”, Comercio Exterior, Vol. 52, núm. 12, Bancomext, México, diciembre de 2002.
- Trápaga Delfín, Yolanda, “El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional”, Comercio Exterior, Núm. 10, Bancomext, México, octubre de 1990.
- Trápaga Delfín, Yolanda, “La nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio”, Comercio Exterior, Vol. 50, núm. 11, Bancomext, México, noviembre de 2000.
- Vera, José María, “Las Organizaciones sociales antela V reunión ministerial de la OMC”, en Foreign Affairs en Español julio-septiembre 2003.

Páginas Electrónicas.

- Chakravarthi Raghavan, “Segunda Conferencia Ministerial de la OMC”, Revista del Sur, agosto de 1998
<http://www.revistadelsur.org.uy/revista.082/tapa1.html>
- Comisión Europea, “La OMC y La agricultura: hacia un acuerdo satisfactorio”, Bruselas, Bélgica, 13 de febrero de 2003,
[http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/03/29/0|RAPID&lg=ES&di](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/03/29/0|RAPID&lg=ES&display=)
[splay=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/03/29/0|RAPID&lg=ES&display=)
- Comisión Europea, Agricultura y Desarrollo Rural, Postura de la UE en Cancún, septiembre de 2003,
http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/backgrou/cancun_es.pdf
- Martín Kohr, “Tercera Conferencia Ministerial de la OMC La revuelta de los países en desarrollo”, Revista del Sur, diciembre de 1999, <http://www.revistadelsur.org.uy/revista.098/Tapa1.html>
- Organización Mundial de Comercio, Agricultura: explicación, productos comprendidos.
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm#ag_trade
- Organización Mundial de Comercio, Agricultura, Explicación, Introducción, Comercio de productos agropecuarios,
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm.
- Organización Mundial de Comercio, Agricultura, Introducción al Acuerdo sobre la Agricultura,
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm#introduction
- Organización Mundial de Comercio, Agricultura: explicación. Políticas comerciales ante la OMC,
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm#ag_trade
- Organización Mundial de Comercio, Agricultura: explicación, Ayuda Interna,
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro03_domestic_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, Agricultura: explicación, Competencia de las exportaciones, subvenciones a la exportación, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro04_export_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, Textos Jurídicos: Los Acuerdos de la OMC, el Acuerdo sobre Agricultura, http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm#aAgreement
- Organización Mundial de Comercio, Negociaciones sobre la Agricultura, Datos, Los 15 principales exportadores e importadores de productos agropecuarios.
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgnd19_data_s.htm.
- Organización Mundial de Comercio, Negociaciones sobre la Agricultura, Introducción,
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgnd05_intro_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, Adopción de Decisiones, Conferencias Ministeriales, Singapur- 1996.
http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/min96_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, Adopción de Decisiones, Conferencias Ministeriales, Seattle 1999.
http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min99_s/min99_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, Negociaciones sobre la agricultura: Información General. 1ª y 2ª etapas de marzo de 2000 a marzo de 2002.
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgnd06_phase_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, Conferencias Ministeriales, Doha, Qatar, 2001
http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/min01_s.htm

- Organización Mundial de Comercio, “Ministerial de la OMC (Doha, 2001): Declaración Ministerial”, 20 de noviembre de 2001, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, Negociaciones sobre la Agricultura, La etapa de “modalidades”, de marzo de 2002, hasta ahora, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd07_modalities_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, Conferencia Ministerial de la OMC, Ginebra 1998, Declaración Ministerial adoptada el 20 de mayo de 1998, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min98_s/mindec_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, “Ministerial De la OMC (Doha, 2001): Declaración Ministerial”, 20 de noviembre de 2001, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm
- The Cairns Group, an Introduction, <http://www.cairnsgroup.org/introduction.html>.
- Organización Mundial de Comercio, Adopción de Decisiones, Conferencias Ministeriales, Ginebra- 1998. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min98_s/min98_s.htm
- Organización Mundial de Comercio, WTO News: 2004 news items, DDA July 2004 package: meeting summary 31 July, Round-the clock meetings produce ‘historic’ breakthrough.

CAPITULO 3

“EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN EUROPA”

Bibliografía

- Álvarez Gómez-Pallate, José María, La Política Comercial del Mercado Común, ED Mc Graw Hill, Madrid, España, 1992, 199pp.
- Ballesteros, Carlos, “El euro, la democracia y las instituciones comunitarias” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2000, pp. 91-108.
- Burtin, Jaques, La Política Agrícola Común y su reforma, Oficina de Publicaciones Oficiales de las comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987.
- Deniav, Jean Francois y Gérard Drusne, El Mercado Común, Editorial Ikos Tau, Barcelona, España, 1986.
- Desmond Dinan, Even Closer Union: an introduction to European Integration, Lynne Rienner Publishers, 336pp.
- Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, “La ampliación hacia Europa del Este” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, pp. 327-352.
- Holland, Stuart, El Mercado incomún, Ediciones H. Blume, España, 1980, 283pp.
- Jordán Galduf, Joseph Ma. (Coordinadora), Economía de la Unión Europea, 3ª ed. Ed. Civitas, Madrid, 1999, p. 335.
- Lamo de Espinoza, Jaime, La Nueva Política Agraria de la Unión Europea, ED. Encuentro, Madrid, España, 1998, 146pp.
- León López, Arturo, La Política Agrícola Europea y su papel en la hegemonía mundial, ED. Plaza y Valdés, México, 1999, 230pp.
- Massot, Martí Albert, “El Acuerdo del Consejo Europeo de octubre de 2002: entre la ampliación real y una reforma de la PAC virtual” en Sberro, Stephan y Jordi Bacaria (coordinadores) La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Llatina y el mundo, 2002-2003, pp. 17-37
- Muns, Joaquim, “La Política Agraria Común de la Unión Europea” en Lecturas de Integración económica de la Unión Europea, Edicions. Universitat de Barcelona, España, 2001, 545pp.
- Muñoz de Bustillo Llorente y Rafael Bonete Perales, Introducción a la Unión Europea: Un análisis desde la economía, Alianza Universidad, Madrid, 1997 272 pp.
- Pérez de las Heras, Beatriz, Las libertades económicas comunitarias, mercancías, personas, servicios y capitales, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 1995, 204pp.
- Pinder, John, The Building of the European Union, Ed. Oxford University Press, New York, 1998, pp. 297.

- Piñón Antillón, Rosa María, “La Unión Europea, el bloque comercial más acabado de todos” en Rosa María Piñón Antillón, (coordinadora) La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 1998, pp. 17-55
- Piñón Antillón, Rosa María, “La Unión Europea profundiza la integración de la Europa Comunitaria” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2000, pp. 15-69.
- Piñón Antillón, Rosa María, “ La Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: ¿mito o realidad?” en Piñón Antillón, Rosa María (coordinadora) La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?, Asociación Mexicana de Estudios sobre la Unión Europea, ECSA-México, Friedrich Ebert Stiftung, Representación en México, IEIE-ITAM, CELARE, IELEPI y DGAPA-UNAM, 2004, pp. 25-56.
- Stephen, George, Politics and Policy in the European Union, Oxford University Press, United Kingdom, 1996, 322pp.
- Yves Malgrain, L'integration agricole de L'Europe du Siècle IX, Toulouse, France, Editios Cujas, 1965, 235pp.
- Vega Mococho, Isabel, La Integración Económica Europea, ED. Lex Nova, Valladolid, 1989, 480pp.
- Vilariño Pinitos, Eduardo, La Construcción de la Unión Europea, ED Arco, Madrid, 1996. 96pp.

Hemerografía

- Izam, Miguel y Onffrooy Vèrèz Valérie, “Integración agrícola regional en América Latina y Europa, Comercio Exterior, Vol. 51, núm. 6, México, Bancomext, México, junio de 2001.

Páginas Electrónicas.

- Unión Europea, Tratado de Roma, Título III, Agricultura, artículo 39, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/es/estr6d02.htm#111>
- Comisión Europea, Agenda 2000, Reforma de la Política Agrícola Común <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l60002.htm>
- Organización Mundial de Comercio, Estadísticas de Comercio Internacional http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm
- Comisión Europea, “Reforma de la PAC: perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible”, http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_es.htm.

CAPÍTULO 4

“RETOS Y ALCANCES DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA”

Bibliografía.

- Ballesteros, Carlos, “Sociedad y Cultura en la nueva Europa” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1998, pp. 139-158.
- Gutierrez del Cid, Ana Teresa, “La ampliación hacia Europa del Este” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, pp. 327-352.
- León López, Arturo, La Política Agrícola Europea y su papel en la hegemonía mundial, ED. Plaza y Valdés, México, 1999, 230pp.
- Lamo de Espinoza, Jaime, La Nueva Política Agraria de la Unión Europea, ED. Encuentro, Madrid, España, 1998, 146pp.
- Marsh, John, The changing roles of the CAP, Belhaven Press, Great Britain, 1991.

- Piñón Antillón, Rosa María, “La Unión Europea profundiza la integración de la Europa Comunitaria” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2000, pp. 15-69.
- Piñón Antillón, Rosa María, “Las relaciones comerciales de la Unión Europea con el exterior: el caso de México” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), 2002, La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, pp. 327-352.
- Preston Christopher, Enlargement and Integration in the European Union, ED, Routledge, New York and London, pp. 259.
- Rozo, Carlos, “El proteccionismo de la Unión Europea en las relaciones con América Latina” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, pp. 327-352.
- Vega Mocora Isabel, “La Política Agraria Comunitaria” en La Integración Económica europea. ED. Lex nora, Valladolid, España, 1996, 727pp.

Hemerografía.

- García Menéndez, José Ramón, “La ampliación de La Unión Europea hacia el este”, Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 7, Julio de 2003, p. 630.

Páginas electrónicas.

- European Commission, Directorate General for Agriculture, The common agricultural policy: review 2000, 2000, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/review00/full_en.pdf, (07/09/03.)
- Commission of the European Communities, The agricultural situation in the European Union: report 2001, Brussels and Luxembourg, 2002, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0064en01.pdf, (07/09/03).
- European Commission, Directorate General for Agriculture, European Agriculture entering the 21st century, October 2002, <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/21century/text.pdf>, (08/09/03).
- European Commission, Agriculture in the Europe of 25, Enlargement and Agriculture, April, 2004, http://europa.eu.int/comm/agriculture/eu25/index_en.htm

CAPÍTULO 5

“EL SECTOR AGRÍCOLA MEXICANO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES COMERCIALES MÉXICO-UNIÓN EUROPEA”

Bibliografía.

- Abella Armengol, Gloria, “México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 1999, p. 305.
- Aguilar Antuñano, José y Andrés Casco Flores, Rosenzweig Pichardo “El Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea en le sector agroalimentario” en Lebrija Alicia y Stephan Sberro (coordinadores), México-Unión Europea, El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación: sus aspectos fundamentales, IEIE, ITAM, 2002, PP. 231.
- Ballesteros, Carlos, “La nueva identidad democrática de Europa” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, pp. 303-325.
- Fournier Frédéric, “El TLCUEM desde la óptica de las negociaciones”, Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), 2002, La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, pp. 327-352.
- Hernández-Vela, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, ED. Porrúa, México, 1999, pp.817.

- Jacques Lecomte “ Las Relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de Cooperación” en La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica, Instituto de Relaciones europeo-latinoamericanas, Madrid, pp. 740.
- La Unión Europea, América Latina y el Caribe, ED. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003, pp. 35.
- Ornelas Ruth, El Comercio Potencial de México y la Unión Europea, ED. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., México, 2000, pp. 108.
- Piñón Antillón, Rosa María, “Las relaciones comerciales de la Unión Europea con el exterior: el caso de México” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), 2002, La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, pp. 327-352.
- Piñón Antillón, Rosa María, “ La Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: ¿mito o realidad?” en Piñón Antillón, Rosa María (coordinadora) La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?, Asociación Mexicana de Estudios sobre la Unión Europea, ECSA-México, Friedrich Ebert Stiftung, Representación en México, IEIE-ITAM, CELARE, IELEPI y DGAPA-UNAM, pp. 25-56.
- Rozo, Carlos, “El proteccionismo de la Unión Europea en las relaciones con América Latina” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, pp. 327-352.
- Simoneen, Humberto, “México y la Unión Europea: Comercio e Inversión” en Rosa María Piñón Antillón (coordinadora), México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 1999, pp. 305
- Szymanski, Marcela en Lebrija, Alicia y Stephan Sberro (coordinadores), México-Unión Europea, El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, sus aspectos fundamentales. ED Miguel Ángel Porrúa, IEIE, ITAM, 2002, p. 12

Hemerografía.

- Aguilar, Javier de J, “Los productos agropecuarios y agroindustriales en el TLC entre la Unión Europea y México”, Comercio Exterior, Vol. 52, núm. 6, Bancomext, México, junio de 2002.
- Bendesky, León, “Libre Comercio”, La Jornada, Economía, lunes 15 de septiembre de 2003, p. 25.
- Casco Flores, José Andrés, “La estrategia de modernización el sector agrícola de México”, Comercio Exterior, Vol. 49, núm. 4, Bancomext, México, abril de 1999.
- Castañón Rosario, José Luis Solleiro y María del Carmen del Valle, Estructura y perspectivas de la industria de alimentos en México, Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 2, Febrero de 2003, pp. 114-127
- Chauvet Michelle y Rosa Luz González, “Globalización y estrategias de grupos agroalimentarios en México”, Comercio Exterior, Vol. 51, núm. 12, Bancomext, México, diciembre de 2001.
- Díaz Mier, Miguel Ángel y Penélope González del Río, “Los acuerdos de fin de siglo entre la Unión Europea y México”, Comercio Exterior, Vol. 50, núm. 8, Bancomext, México, Agosto de 2000.
- Escalante Semerena, Roberto Y Fernando Rello Espinosa, “El sector agropecuario mexicano: los desafíos del futuro”, Comercio Exterior, Vol. 50, núm. 11, Bancomext, México, noviembre de 2000.
- García Salazar, José Alberto, “Los aranceles a las importaciones mundiales de maíz y sus efectos en el mercado nacional”, Comercio Exterior, Vol. 51, núm. 9, Bancomext, México, septiembre de 2001.
- Gómez, Arnulfo, “Las relaciones económicas de México con la Unión Europea”, Comercio Exterior, Vol. 49, núm. 11, Bancomext, México, noviembre de 1999
- Gómez Cruz Manuel Ángel, Laura Gómez Tovar y Rita Schwentesius Rindermann, “México Como productor de productos orgánicos”, Comercio Exterior, Vol. 53, núm. 2, Bancomext, México, febrero de 2003.
- Lanzas Molina Juan Ramón y Encarnación Moral Pajares, “Las relaciones comerciales de la Unión Europea y España con México”, Comercio Exterior. Bancomext, México,
- Mateo, Fernando, “México y la búsqueda de espacios: hacia un TLC con la Unión Europea”, Comercio Exterior, Vol. 49, núm. 6, Bancomext, México, junio de 1999.
- Montaña Armendáriz, Angélica y Juan Carlos Pérez Concha, “La política comercial de la Unión Europea y el Acuerdo de Libre Comercio con México”, Comercio Exterior, Vol. 48, núm. 11, Bancomext, México, noviembre de 1998.

- Novoa Portela, María y Alejandro de la Paz Toledo, “El Tratado Unión Europea- México en el marco de la mundialización”, Comercio exterior, Vol. 51, núm. 6, Bancomext, México, junio de 2001.
- Pampillón Olmedo, Rafael, Relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea, Comercio Exterior, Agosto de 2000, pp. 649-658
- Rozo, Carlos, “Las relaciones México-Unión Europea: condicionantes y retos”, Comercio Exterior, Vol. 49, núm. 6, Bancomext, México, junio de 1999.
- Rubio, Blanca, “La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano”, Comercio Exterior, México, Vol. 54, Núm. 11, noviembre 2004, pp. 948-956.
- Zorrilla Ornelas, Leopoldo, “El sector rural mexicano a finales del siglo XX”, Comercio exterior, Vol. 53, núm. 1, Bancomext, México, enero de 2003.
- Zorrilla Ornelas, Leopoldo, “Las políticas mexicanas De desarrollo rural en el siglo XX”, Comercio Exterior, Vol. 53, núm. 2, Bancomext, México, febrero de 2003.

Páginas Electrónicas

- Bancomext, Centro de Información, Estadísticas e informes, Información de Sectores, Sector Agropecuario, Agrícola, Alimentos Frescos.
<http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/5900/AlimentosFrescosJunio2004.pdf>
- Del Arenal, Celestino, Universidad complutense de Madrid, “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1977): Evolución, Balance y Perspectivas”.
<http://www.ucm.es/info/IUDC/arenal.htm>.
- Asociación iberoamericana de Cámaras de Comercio, Indicadores Económicos, Población Económicamente Activa, http://www.aico.org/indicadores_pea.html
- European Commission, Commerce, Trade Issues, Bilateral Trade Relations,
http://www.trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/june/tradedoc_113418.pdf

Tesis.

- Contreras Becerril, Tania, Ventajas y Desventajas del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea a la luz del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, en el sector agrícola, Facultad de Economía, UNAM, 2002, 200pp.
- Delgado García, Martín Ismael, El sector agrícola mexicano frente al proceso de apertura comercial 1990-2000, Escuela de Estudios Profesionales Aragón, 2001, 122pp.
- España Arrieta, Omar Julio Ignacio, El Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea y su impacto en el comercio exterior mexicano, FCPyS, UNAM, 2003, 285pp.
- Pérez Cristóbal, Juana, La Unión Europea y su experiencia en la cooperación científica y técnica en el sector agropecuario mexicano 1970-2000, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, 2002, 138pp.