

EL PRINCIPIO DE PREFERENCIA COMUNITARIA Y LA POLITICA AGRICOLA COMUN: ALCANCE Y PERSPECTIVAS ANTE EL PROCESO DE MUNDIALIZACION ECONOMICA

Por ALBERT MASSOT MARTI (*)

SUMARIO

I. LA PAC Y EL PRINCIPIO DE LA PREFERENCIA COMUNITARIA. 1. *El principio de preferencia comunitaria en el Ordenamiento Agrícola de la CE.* 2. *La relatividad del principio de preferencia comunitaria.* 3. *El contenido material de la preferencia comunitaria.* 4. *El diverso grado de preferencia comunitaria en las OCM.*—II. LOS PARÁMETROS INSTITUCIONALES DE LOS MERCADOS AGRARIOS Y LA PREFERENCIA COMUNITARIA. 1. *Vectores externos de la PAC.* 2. *Las exigencias internas de la construcción europea: la ampliación al Este.* 3. *Los condicionantes políticos externos: la liberalización multilateral y la evolución de la política agraria norteamericana.* 4. *Los imperativos de la Política Comercial Común y la Política de Desarrollo: los acuerdos preferenciales y el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).*—III. A MODO DE CONCLUSIÓN: PREFERENCIA COMUNITARIA VS PREFERENCIA COMERCIAL. 1. *Hacia una nueva PAC en una Europa abierta.* 2. *La mundialización vs las tradicionales acciones externas de la UE.* 3. *Hacia un nuevo modelo regional de integración, económica y política.* 4. *La agricultura dentro de un nuevo modelo de integración.*

(*) Doctor en Derecho. Investigador y profesor asociado en el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona. Miembro del TEAM EUROPA.

I. LA PAC Y EL PRINCIPIO DE *PREFERENCIA COMUNITARIA*

I. EL PRINCIPIO DE *PREFERENCIA COMUNITARIA* EN EL ORDENAMIENTO AGRÍCOLA DE LA CE

Cuando a finales de los 50 el Tratado de Roma creó la Comunidad Económica Europea (hoy CE), la organización de la producción y el comercio de productos agrarios fueron integrados expresamente en el proyecto de realización de un *Mercado Común* entre los Estados miembros, en el marco de una Política Agrícola Común (PAC) (arts. 38 a 47 TCE) a materializar con posterioridad de manera progresiva, sector por sector, mediante las denominadas *Organizaciones Comunes de Mercado (OCM)*, o conjuntos de regulaciones verticales orientados a la realización de los objetivos específicos de la PAC, definidos en el Artículo 39 TCE, y a alcanzar la libre circulación de los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como de los productos de primera transformación directamente relacionados con éstos (1). En suma, se constituyó un *Mercado Común Agrario*, acorde con el mandato del artículo 38.1 TCE, que, entre otros atributos, tenía los de:

a) Ser *estable* (art. 39.1.c) y no verse, en consecuencia, sometido a las erráticas oscilaciones de los mercados externos.

b) Asegurar un *nivel de vida equitativo* a los agricultores comunitarios (art. 39.1.b), medido en términos de renta individual, para lo que, en grandes líneas, se interpretó originalmente que debía de apoyarse en un sistema de precios de garantía para las producciones, el cual a su vez exigía la implantación de precios de entrada en prevención de unos precios internacionales más bajos que los internos.

Y c) facilitar que los *intercambios agrícolas intracomunitarios* se desarrollaran en condiciones comparables a las de un mercado interior, objetivo que se reforzó de manera genérica con el Acta Unica Europea, reafirmando la voluntad de la Comunidad de establecer el 1 de enero de 1993 un espacio económico donde fuera realidad la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales (art. 7A del TCE).

En este contexto, y siguiendo fielmente el espíritu de la Declaración

(1) Definición de los productos agrícolas que se encuentra formalizada en el segundo párrafo del Artículo 38.1, y que ha sido precisada por el Asunto 185/73 de 29.5.1974, Hauptzollamt Bielefeld c. König, Rec. 607/1974

de la Conferencia de Stresa, para ser factibles tales atributos, el Mercado Común Agrario necesitaba un *sistema de protección en frontera* que, en última instancia, se justificaba formalmente por la implantación de un *principio de preferencia natural* en los intercambios entre los Estados miembros. Así fue entendido tradicionalmente por la doctrina, considerando que esta *preferencia comunitaria* constituía uno de los fundamentos de la PAC, encontraba su basamento en la misma inserción de la agricultura en el Tratado de Roma, y, en definitiva, era el resultado implícito del conjunto de sus disposiciones (2). A obtener esta especial relevancia jurídica coadyuvieron diferentes factores:

a) En primer término, el que fuera mencionado expresamente en el capítulo agrícola del Tratado, en su artículo 44.2, al disponer que los precios mínimos impuestos por los Estados miembros para garantizar el respeto de los objetivos del artículo 39 durante el proceso de constitución del Mercado Común Agrario, *«no han de ser aplicados de manera que obstaculicen el desarrollo de una preferencia natural entre los Estados miembros»*.

b) Posteriormente, en la fase inicial de la PAC, el Derecho Derivado se encargó de ratificar este tratamiento: el principio de la preferencia comunitaria fue recogido formalmente en la Resolución del Consejo de diciembre de 1961 y en los Considerandos de los Reglamentos-base adoptados en los años 60 para la constitución de las primeras OCM (3).

c) Por su parte la primera jurisprudencia comunitaria reconoció explícitamente el carácter básico de este principio, más allá incluso de los límites de la propia PAC, llegando a calificarle como *«uno de los principios del Tratado»*, del cual el artículo 44.2 sería una simple expresión en materia agrícola (4).

(2) DRUESNE, G., *La politique agricole commune devant la Cour de Justice des Communautés européennes 1958-1978*, Ed. Techniques et Economiques, París, p. 169.

(3) Definido en los siguientes términos: *«... el régimen a instaurar ha de permitir mantener en favor de los Estados Miembros la preferencia que deriva de la aplicación del Tratado»* (Considerando 9 del Reglamento 19/62, Considerando 10 del Reglamento 20/62, Considerando 9 de los Reglamentos 21 y 22/62, y Considerando 5 del Reglamento 23/62, todos ellos publicados en el DOCE L de 20.4.1962; Considerando 8 del Reglamento 14/64 y Considerando 10 del Reglamento 16/64, publicados en el DOCE L de 27.2.1964; Considerando 12 del Reglamento 359/67, publicado en el DOCE L de 25.5.1967; y, en fin, en el Reglamento 65/65, modificativo del Reglamento 23/62, publicado en el DOCE L de 13.5.1965)

(4) *«... el Consejo ha de tener en cuenta, a favor de los agricultores, cuando proceda, el principio llamado de la 'preferencia comunitaria' que constituye uno de*

d) Finalmente, la preferencia comunitaria se consagró en el Ordenamiento Agrícola Comunitario merced a los sucesivos procesos de ampliación: se introdujo en el Protocolo 16, relativo a los mercados e intercambios de productos agrícolas del Acta de Adhesión del Reino Unido (5) y, con carácter más particular, en el artículo 55.6 del Acta Final de Adhe-

CUADRO I

GRADO DE PREFERENCIA COMUNITARIA (IMPORTACIONES INTRACOMUNITARIAS —INTRODUCCIONES— DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTICIOS, EN % SOBRE LAS IMPORTACIONES GLOBALES) ¹

ESTADOS MIEMBROS	% IMPORTACIÓN GLOBAL INTRODUCCIONES AGROALIMENTARIAS (INTRA-CE)												VALOR EN MILES	
	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Importes Agrícolas Intra-CE	Importes Agrícolas Globales
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1994
Alemania.....	20	48,4	52,7	57,9	60,6	61,2	61,2	64,1	65,3*	66,3*	62,9*	61,8	22.829*	36.927*
Francia.....	5	43,9	53,5	59,4	60,8	61,8	63,7	65,5	66,9	68,5	69,5	69,6	17.103	24.550
Italia.....	11	46,2	56,3	61,7	62,3	61,2	62,2	63,1	65,0	66,2	65,4	62,9	14.733	23.398
P. Bajos.....	14	42,0	50,9	53,5	57,5	59,4	60,9	57,9	60,2	58,9	56,5	53,9	10.695	19.822
Belg.-Lux.....	28	66,3	70,0	71,6	72,1	72,4	71,4	72,4	75,7	77,1	75,5	72,3	10.116	13.991
R. Unido.....	—	38,1	41,6	51,6	54,0	54,9	56,3	57,5	58,6	60,0	57,5	56,8	13.141	23.116
Irlanda.....	—	69,7	67,5	79,1	78,6	78,6	77,2	78,4	80,7	81,3	79,1	78,5	1.859	2.368
Dinamarca.....	—	31,6	41,0	43,2	45,0	44,3	43,7	54,2	47,0	47,6	47,2	43,3	2.095	4.832
Grecia.....	—	27,2	65,5	71,2	72,5	68,7	67,6	68,7	69,7	75,0	77,6	77,2	2.476	3.204
España.....	—	—	22,4	34,6	35,0	34,9	39,8	43,4	46,6	47,4	51,1	51,3	6.066	11.813
Portugal.....	—	—	17,3	24,5	35,7	35,9	41,2	43,9	53,2	56,9	57,0	56,1	2.066	3.680
Total CE.....	14	46,0	52,3	57,0	58,9	59,0	60,0	61,4	63,2	64,2	62,9	61,5	103.179	167.700
	CE-6													
		CE-10			C E - 12				C E - 12 + RDA					
		52,7												
		CE-12												

¹ CTCI 0, 1, 21, 22, 231, 24, 261 a 265 + 268, 29, 4, y 592-1.

* Desde 1991 en adelante los datos correspondientes a Alemania incluyen la antigua RDA.

FUENTE: Informes anuales «La situación de la agricultura en la Comunidad Europea» y elaboración propia.

los principios del Tratado y ha encontrado, en materia agrícola, una expresión en el Artículo 44.2» (Asunto 5/67 de 13.3.1968. Beus c. Hauptzollamt München, Rec. 125/1968, p. 126).

(5) Que dice en su apartado 1: «La aplicación, por parte de los nuevos Estados miembros, de la regulación agrícola comunitaria junto con las medidas transitorias previstas en el Título II de la Cuarta Parte del Acta de Adhesión conducirá, a partir de la aplicación de tales disposiciones, a la ampliación de la preferencia comunitaria para los productos agrícolas a toda la Comunidad» (Comisión, Documentos relativos a las adhesiones a las Comunidades Europeas, 1987, p. 77).

sión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (6), y en el artículo 85.4 del Acta de España y Portugal (7).

Los resultados registrados por el comercio agroalimentario intra-comunitario en estos treinta años de vida de la PAC parecerían avalar la vigencia y alcance de la preferencia comunitaria (cuadro I): los intercambios entre los Estados miembros pasaron de significar un 14 por 100 del total comercial en 1958 a un 61'5 por 100 en 1994, en base a la propia consolidación del Mercado Común (o Mercado Interior) de los productos agrarios y alimentarios y, sobre todo, el continuo proceso de adhesiones formalizado en estos años. No obstante, pueden constatarse unas importantes diferencias entre los Estados en el grado de preferencia comunitaria, en función básicamente de su especialización productiva, y una ralentización de los flujos intra-comunitarios desde 1992, a partir de la pérdida de impulso derivado de la realización del mercado interior prevista para 1993 y la finalización del período transitorio de las adhesiones ibéricas, sumadas a las sucesivas concesiones comerciales que la UE ha reconocido a los países terceros y que jalonan todas las OCM. Lo cual nos conduce directamente a plantearnos los límites jurídicos del principio de preferencia comunitaria.

2. LA RELATIVIDAD DEL PRINCIPIO DE PREFERENCIA COMUNITARIA

De hecho, la subsecuente evolución de las diferentes OCM y la jurisprudencia comunitaria se encargaron de desmentir el que la preferencia comunitaria constituyera un *principio jurídico*, aplicable con carácter *general* y de *exigible* cumplimiento, capaz de provocar la invalidez del acto

(6) Que dispone: «*El montante compensatorio percibido o concedido por un Estado miembro ... (en los intercambios de los nuevos Estados miembros entre sí y con la Comunidad en su composición originaria. N. del A.) ... no podrá ser superior al montante total percibido por dicho Estado miembro sobre las importaciones procedentes de los terceros países*» (Comisión, Documentos relativos a las adhesiones a las Comunidades Europeas, 1987, p. 37).

(7) El cual declara: «*En ningún caso la aplicación del Mecanismo Complementario de los Intercambios (MCI) podrá dar lugar a que los productos procedentes de España o de la Comunidad en su composición actual reciban un trato menos favorable que aquellos procedentes de los terceros países beneficiarios de la cláusula de nación más favorecida, comercializados en las regiones contempladas*» (Comisión, Documentos relativos a las adhesiones a las Comunidades Europeas, 1987, p. 244).

normativo que no lo respetara estrictamente. Más bien se trataba de una *cuestión política*, a decidir en el seno de las Instituciones supranacionales, una posibilidad legítima en manos del legislador comunitario en el ámbito de la PAC por la que, en base al *amplio margen de apreciación* reconocido a favor de las autoridades comunitarias, se podía dar un *trato de privilegio* a los productores internos en comparación a los de países terceros, pero siempre dentro de ciertos *límites*, marcados esencialmente por las *obligaciones internacionales de la Comunidad*. Abundaron en este sentido diferentes elementos:

a) En primer lugar la circunstancia de que la preferencia comunitaria fuera citada en el redactado del Tratado tan sólo en una ocasión y de forma incidental, en el mencionado artículo 44.2, relativo específicamente al *período transitorio* de instauración de la PAC. La referencias transcritas en las Actas de Adhesión de 1972 y 1985, también ya citadas, no harían sino refrendar la apreciación de que su objetivo primigenio consistía en garantizar la observancia del principio de preferencia comunitaria en los intercambios comerciales *entre la Comunidad, en su composición inicial, y los nuevos Estados miembros*, antes de la integración completa de sus sectores agrarios en las OCM.

b) En coherencia con ello, la invocación del principio de preferencia comunitaria ante el TJCE se efectuó por lo general en el contexto del período transitorio fijado para el establecimiento progresivo de una OCM, bien fuera para *instaurar, o consolidar, el Mercado Común Agrario* (8), o *para ampliarlo, tras una adhesión* (9). Ambos supuestos tenían en común que,

(8) Asuntos 5/67, ya citado; 72/69 de 18.6.1970, Hauptzollamt Bremen-Freihafen c. Bremer Handelsgesellschaft, Rec. 427/1970; 73/69 de 24.6.1970, Oehlmann c. Hauptzollamt Münster, Rec. 467/1970; 6/71 de 27.10.1971, Rheinmühlen c. Oficina de Importación y Almacenamiento de cereales y forrajes, Rec. 823/1971; 55/72 de 10.1.1973, Getreidehandel c. Oficina de Importación y Almacenamiento de cereales y forrajes, Rec. 15/1973; y 106/81, de 15.9.1982, Kind c. CEE, Rec. 2885/1982, con motivo de la instauración de la OCM del ovino y el caprino.

(9) Asuntos 169/73 de 4.2.1975, Compañía Continental France c. Consejo, Rec. 117/1975, y 6/78 de 11.7.1978, Unión francesa de cereales c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Rec. 1675/1978, para el período transitorio nacido a partir del Acta de Adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; y el Asunto 119/86 de 20.10.1987, Reino de España c. Consejo y Comisión, Rec. 4121/1987, para el período transitorio surgido del Acta de Adhesión de España y Portugal. Si bien en los Asuntos primero y último el Tribunal no reconoció la violación del principio, el Asunto 6/78 es particularmente interesante por declararse en el mismo cómo los Montantes Compensatorios de Adhesión (MCA) tienen como finalidad *«especialmente la de asegu-*

al pasarse de una Organización Nacional de Mercado a otra de carácter supranacional, los intercambios intracomunitarios podían resultar perjudicados con respecto a los flujos con terceros países. En el primer caso, los procedimientos planteados ante el Tribunal se circunscribieron muy especialmente al estudio de las exacciones reguladoras o *prélèvements* (10), a la sazón el mecanismo de protección más representativo contra las importaciones. Y durante las fases inmediatamente posteriores a una adhesión se centraron en el análisis de las consecuencias que en los intercambios entre los nuevos adherentes y los Estados miembros originarios tendrían las específicas formalidades administrativas impuestas (11). En este sentido, el Reino de España, en el Asunto 119/86, alegó una supuesta infracción del principio de preferencia comunitaria en la aplicación efectuada del Mecanismo Complementario de los Intercambios (MCI) previsto en el artículo 85.4 del Acta de Adhesión, al entenderse que el régimen de certificados y garantías impuesto colocaba a los productos españoles en una situación discriminatoria con respecto a los productos importados de terceros países y la normativa aplicada con anterioridad era menos restrictiva para las frutas y hortalizas y para las patatas tempranas que la nueva. El Tribunal desestimó el recurso por considerar que los argumentos de la parte demandante no eran pertinentes puesto que la Comunidad no estaba obligada a dejar inalterada la situación existente antes de la Adhesión y el MCI, en su opinión, no había otorgado a los productos españoles un trato menos favorable que a los de terceros países. Significativamente, en los documentos relativos a la última adhesión, de Austria, Finlandia y Suecia, ya no se menciona el principio de preferencia comunitaria, en tanto que, una vez constituido el mercado interior y desaparecer por consiguiente los montan-

rar el respeto del principio de la preferencia comunitaria...» (Considerando 3, p. 1694).

(10) En especial los Asuntos 73/69 y 55/72. Para el primero, el Tribunal negó que se atentara contra la preferencia comunitaria por el hecho de que las exacciones intracomunitarias no tuvieran el derecho a su prefijación en comparación a las exacciones reguladoras de importaciones externas ya que, siendo las fluctuaciones de precios en el seno del Mercado Común mucho menores, no eran situaciones comparables. Por el contrario, en el Asunto 55/72, el Tribunal reconoció una violación de la preferencia comunitaria en el modo de cálculo utilizado para las exacciones reguladoras del maíz italiano.

(11) Relativas a las modalidades de aplicación de los Montantes Compensatorios de Adhesión (MCA) para el Reino Unido (Asuntos 169/73 y 6/78), y del Mecanismo Complementario de Intercambios (MCI) para el caso español (Asunto 119/86).

tes compensatorios u otros mecanismos de vigilancia en frontera de los intercambios, es aplicable íntegramente y desde el primer momento a los nuevos Estados miembros el régimen vigente en la CE-12, en materia de derechos aduaneros y exacciones de efecto equivalente, restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente, y, en general, cualesquiera derechos y obligaciones derivados de la PAC.

c) Fuera de estos dos casos generales, relativos a los períodos transitorios, el TJCE se limitó a admitir que, en determinadas circunstancias, *no era contrario a Derecho* dar preferencia a la producción comunitaria. En los Asuntos 56-60/74 (12), el Tribunal consideró indispensable mantener las diferencias entre el precio umbral y el precio de intervención para preservar la preferencia comunitaria a favor del trigo duro italiano. En el Asunto 55/75 (13), relativo a la competencia de la Comisión para aplicar, o no, Montantes Compensatorios Monetarios (MCM) a las importaciones procedentes de un país tercero o un Estado miembro, el Tribunal ratificó la invocación de la preferencia comunitaria por parte del Ejecutivo que, en uso de su amplio poder de apreciación, podía juzgar de manera distinta las eventuales perturbaciones derivadas de las importaciones de un país tercero en comparación a las procedentes de un Estado miembro. En el mismo sentido, para el TJCE, incidiendo de nuevo en las competencias de gestión de la Comisión, ésta podía decidir si las circunstancias económicas, geográficas o sociales de un territorio (en el supuesto que comentamos, una isla, la de Reunión) requerían medidas excepcionales en materia de exacciones reguladoras (14). Correlativamente, en el Asunto 88/82, el TJCE entendió que la no transposición por parte de un Estado de una Directiva relativa al control sanitario de carnes frescas de ave procedentes de terceros países podía comprometer su efecto útil y atentar contra el principio de preferencia comunitaria (15). En suma, la jurisprudencia comunitaria ha reconocido el alcance de la preferencia comunitaria en una larga casuística.

(12) Asuntos 56-60/74 de 2.6.1976, Kampffmeyer y otros c. Comisión y Consejo, Rec. 711/1976.

(13) Asunto 55/75 de 22.1.1976, Balkan Import-Export c. Hauptzollamt Berlin-Packhof, Rec. 19/1976.

(14) Asunto 58/86 de 26.3.1987, Coopérative Agricole d'Approvisionnement des Avirons, Isla de la Réunion, c. Le Receveur des Douanes de Saint Denis y el Directeur régional des douanes de la Réunion, Rec. 1525/1987.

(15) Asunto 88/82 de 22.3.1983, Amministrazione delle Finanze c. Leonelli, Rec. 1074/1983.

d) Confirmado de esta guisa el principio de preferencia comunitaria, el TJCE se esforzó en paralelo en diseñar sus *límites*. De hecho, ya lo hizo en la primera Sentencia de la ya extensa jurisprudencia existente sobre el tema, relativa al Asunto 5/67, de 13.3.1968, como ya señalamos tradicionalmente tenida como declarativa del principio de preferencia como un principio general del Tratado. Sin embargo, una lectura atenta de esta Sentencia permitía ya entrever que el principio de la preferencia comunitaria no era, ni mucho menos, absoluto ni incondicional, como dejaba adivinar un significativo «*cundo proceda*» introducido en el texto (16). Además, en este procedimiento la parte demandante no alegó que se hubiera vulnerado la preferencia comunitaria, sino, por el contrario, que el controvertido artículo 44.1 TCE favorecía indebidamente los intereses de los productores comunitarios, ante lo cual el Tribunal de Luxemburgo llegó a la conclusión de que la referida disposición, considerada en su integridad, denotaba «*el criterio de garantizar la protección de los productores comunitarios tan sólo dentro de límites razonables*». A su vez, en el Asunto 73/69 (17), el TJCE estimó que no extender a los productores comunitarios la prefijación de la exacción por la importación de cereales, no vulneraba la preferencia comunitaria, aunque, efectivamente, sin tal medida pudieran resentirse económicamente si sus operaciones coincidían con unas excesivas fluctuaciones de los precios internacionales. De igual modo, en los Asuntos 77/86 y 291/86 (18), el TJCE consideró que la preferencia comunitaria, materializada en el respeto de un precio mínimo para las importaciones de pasas, no podía justificar el establecimiento de una exacción compensatoria en un tipo fijo igual a la diferencia existente entre aquel precio mínimo y el precio más bajo en el mercado mundial. Finalmente, dos recientes Sentencias, de 14 de julio de 1994, sobre los Asuntos 353/92 y 385/92 (19), desestimando sendos recursos de la República Helénica

(16) «... el Consejo ha de tener en cuenta, a favor de los agricultores, cuando proceda, el principio llamado de la 'preferencia comunitaria' que constituye uno de los principios del Tratado...» (Asunto 5/67, Rec. 125/1968, p. 126).

(17) Asunto 73/69 de 24.6.1970, Oehlmann c. Hauptzollamt Munster, Rec. 467/1970.

(18) Asuntos 77/86 de 11.2.1988, La Reine c. H. M. Customs & Excise ex parte: The National Dried Fruit Trade Association, Rec. 757/1988; y 291/86 de 5.7.1988, Central-Import Münster c. Hauptzollamt Münster, Rec. 3679/1988.

(19) Asunto 353/92, República Helénica c. Consejo de la UE, Rec. 3411/1994, y Asunto 385/92, República Helénica c. Comisión, Rec. 3507/1994. Son particularmente interesantes al respecto las Conclusiones del Abogado General F. G. Jacobs,

contra el régimen impuesto a los productores de semillas oleaginosas tras la reforma de la OCM de cultivos herbáceos de 1992 (20), han corroborado que si bien el principio de preferencia comunitaria constituye un elemento que las Instituciones Comunitarias pueden tomar en consideración en el ámbito de la PAC, *en ningún caso constituye una exigencia jurídica cuyo incumplimiento provoque la invalidez del acto de que se trate*, y únicamente puede intervenir en su decisión después de haberse valorado todos los factores económicos que influyen en el comercio mundial.

e) A este respecto, es evidente que la exigencia con carácter general de la preferencia comunitaria sería difícilmente compatible con los compromisos comunitarios reiteradamente contraídos a favor de la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y, en definitiva, con la irregular materialización de este principio en las diferentes Organizaciones Comunes de Mercado, en función de los compromisos comerciales en vigor. En paridad, las obligaciones de la Comunidad respecto al desarrollo y consolidación del comercio mundial, fueron afirmadas en el mismo Tratado de Roma, en su preámbulo y en su artículo 110, al definir los objetivos de la Política Comercial Común (21). De hecho, la Comunidad nunca ha dejado de tener presente que el fomento de los intercambios intracomunitarios, bien sea en aras de una Unión Aduanera, o, más tarde, sobre la base de la realización de un mercado único, forma parte integrante de una dinámica mayor, la de la liberalización progresiva del comercio mundial, que trae consigo el fomento de los intercambios de la Comunidad con países terceros. En este sentido, a tenor del redactado del artículo 3.b del Tratado, el establecimiento de un arancel aduanero común y de una política comercial respecto de terceros países constituye la vertiente externa de la realización de un Mercado Común entre los Estados miembros. Y,

presentadas el 9 de marzo de 1994, que sintetizan las argumentaciones jurídicas descritas en los apartados anteriores (Rec. 3432-3434/1994).

(20) Reglamentos (CEE) 1765/1992 del Consejo, *DOCE* L 181 de 1.7.1992, y 2294/92 de la Comisión, *DOCE* L 221 de 6.8.1992.

(21) En el Preámbulo del Tratado los representantes de los Estados fundadores se declaran estar *«deseosos de contribuir, mediante una política comercial común, a la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales»*. Por su parte en el artículo 110 se afirma: *«Mediante el establecimiento entre sí de una unión aduanera, los Estados miembros se proponen contribuir, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias»*.

bajo esta premisa, la PAC, de acuerdo a los artículos 3.e y 38.1 del TCE, hace suyos los objetivos de la *Política Comercial Común*, plasmados en el artículo 110, en la medida en que sean compatibles con sus objetivos específicos, consagrados en el artículo 39. Por consiguiente, ambas políticas, sin perder su autonomía material y jurídica, se complementan, en aras a la consecución de un verdadero Mercado Común Agrario, lo que viene perfectamente ilustrado por la expresión repetidamente inserta en los Considerandos de los Reglamentos-base de las sucesivas OCM: «...*la Organización Común de Mercado ... debe tener en cuenta, paralela y adecuadamente, los objetivos previstos en los artículos 39 y 110 del Tratado*» (22). Este equilibrio, entre los objetivos agrícolas y comerciales, no tardó en ser exigido por la jurisprudencia comunitaria (23). El Acuerdo Agrícola del GATT, firmado en abril de 1994 en Marrakesh como conclusión a la Ronda Uruguay, es el último y más significativo exponente de la voluntad comunitaria de avanzar en el proceso de apertura del comercio mundial, introduciendo por vez primera a la agricultura como sector en la disciplina multilateral, lo cual no fue óbice para que las Instituciones Comunitarias reiteraran sin cesar, durante el proceso negociador, la pervivencia del principio de preferencia comunitaria (24).

(22) Penúltimo Considerando del Reglamento base (CEE) 1418/76 para el arroz, posteriormente sustituido por el Reglamento (CE) 3072/95, que mantuvo el mismo redactado en su Considerando vigésimo tercero; vigésimo primer Considerando del Reglamento base (CEE) 1758/81 para el azúcar; penúltimo Considerando del Reglamento base 2771/75 para los huevos; penúltimo Considerando del Reglamento base (CEE) 2759/75 para el porcino; penúltimo Considerando del Reglamento base 2727/75 para los cereales, luego sustituido por el Reglamento (CEE) 1766/92, que mantuvo el mismo redactado en su Considerando décimo octavo; penúltimo Considerando del Reglamento base (CEE) 1035/72 para las frutas y las hortalizas frescas; penúltimo Considerando del Reglamento base 426/86 para las frutas y hortalizas transformadas; penúltimo Considerando del Reglamento base (CEE) 804/68 para los productos lácteos; penúltimo Considerando del Reglamento base (CEE) 136/66 para las materias grasas; vigésimo primer Considerando del Reglamento base (CEE) 404/93 para el plátano; penúltimo Considerando del Reglamento base (CEE) 727/70 para el tabaco; o penúltimo Considerando del Reglamento (CEE) 822/87 para el vino, entre otros.

(23) Asunto 112/80 de 5.5.1981, Dürbeck c. Hauptzollamt Frankfurt Am-Main-Flughafen, Rec. 1118/1981.

(24) Basta leer los documentos surgidos al calor de los debates suscitados con vistas a la presentación de la oferta comunitaria sobre el desmantelamiento del sostenimiento agrario. En noviembre de 1990, los Doce llegaron a un acuerdo que incluía dos referencias directas a la preferencia comunitaria. En la Declaración del

No es extraño por consiguiente que el contenido material de la preferencia comunitaria sea muy dispar, en función de las OCM, tanto en lo que respecta a los instrumentos utilizados como a su alcance, como concretamos en los siguientes apartados.

3. EL CONTENIDO MATERIAL DE LA PREFERENCIA COMUNITARIA

La jurisprudencia comunitaria ha primado una interpretación estricta del contenido de la preferencia comunitaria, o, en otras palabras, de las medidas que le dan cuerpo. En su virtud, el TJCE, al tiempo que ha negado expresamente el juego de la preferencia comunitaria en las restituciones a la exportación (25) y los Montantes Compensatorios Monetarios (M.C.M) (26), ha confirmado su papel en la aplicación de los variados instrumentos existentes en la PAC para la protección en frontera frente a los flujos procedentes de países terceros (27): v.g. a la hora de fijar las

Consejo se insertó un cuarto punto que decía: «*El Consejo toma nota de que la Comisión se compromete a asegurar, a lo largo de la negociación que llevará a cabo, que se conceda la preferencia comunitaria suficiente a los productos cuyo apoyo sea reducido. De forma general, el Consejo toma nota de que la Comisión se compromete a actuar de forma que la reducción de la protección en frontera no sea desproporcionada con respecto a la reducción del precio de sostenimiento desde 1986, o a velar para que se garantice un equilibrio análogo mediante la aplicación del artículo XI del GATT (cláusula de salvaguardia, N. del A.) convenientemente adaptado*». Esta Declaración del Consejo fue, además, acompañada de una Declaración de la Comisión que afirmaba: «*La Comisión conducirá las negociaciones de forma que se asegure que en el futuro se concederá la suficiente preferencia comunitaria a los productos cuyo apoyo se haya reducido, incluidos productos tales como la leche y el azúcar. La Comisión considera que el mantenimiento del artículo XI del GATT, adaptado de la forma adecuada, forma parte integrante de la oferta comunitaria en el sector agrícola*».

(25) Asunto 6/71 de 27.10.1971, Rheinmühlen c. Oficina de Importación y Almacenamiento de cereales y forrajes, Rec. 823/1971, en el que la parte demandante pretendió, infructuosamente, que la preferencia comunitaria fuera aplicada también a las exportaciones y, en consecuencia, se anularan las limitaciones transitorias impuestas a las restituciones o subvenciones a las ventas a otros Estados miembros.

(26) Asunto 38/79 de 5.3.1980, Butter und Eierzentrale Nordmark c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Rec. 654/1979.

(27) Un resumen de esta casuística puede encontrarse en VALLEJO LOBETE, E., «La PAC: sus fundamentos y su funcionamiento», *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, Serie D, D-21, núm. 134, pp. 110-111.

exacciones reguladoras a las importaciones (28), los Montantes Compensatorios de Adhesión (M.C.A.) (29), los precios de entrada (30), los derechos compensatorios (31), o, en fin, las tasas sanitarias (32).

El que el Alto Tribunal Comunitario, haya podido entender que las restituciones a la exportación, o los MCM, no entran dentro del principio de preferencia, encuentra su explicación en una disociación excesivamente formal, que no se corresponde con la realidad, entre las medidas internas y externas de apoyo a la agricultura, y demuestra, a la postre, palmariamente, un notable retraso de las concepciones vigentes a nivel jurídico con respecto a las del mundo económico. En nuestra opinión, simplemente ateniéndose a los resultados comerciales alcanzados tras más de 30 años de Política Agrícola Común, es posible (quizás obligado) preconizar una acepción mucho más laxa de la preferencia comunitaria y defender que se encuentra en la base, en mayor o menor grado, de la mayor parte de las medidas que caracterizan a la PAC, lo cual vendría justificado por la situación de partida de la Comunidad, importadora neta de productos agrícolas, con el reto suplementario de integrar en un Mercado Común sistemas agroalimentarios muy distintos e incluso divergentes. Por otro lado, esto no tendría nada de particular si partimos de la base de que son estas medidas la expresión misma de la PAC y, en este sentido, convergen en ellas, con mayor o menor énfasis, todos sus principios fundamentales: la unidad del mercado, la preferencia comunitaria, y la solidaridad financiera.

De acuerdo a esta concepción fomentan la preferencia comunitaria tanto los mecanismos de protección en frontera en vigor como los sistemas de regulación interna de las producciones, o las medidas de sostenimiento de las exportaciones. En el fondo con esta operación de redefinición no estamos haciendo otra cosa que traspasar al Ordenamiento Comunitario las

(28) Asuntos 73/69 y 55/72, ya mencionados en la nota (10), Asunto 58/86, citado en la nota (14), y Asunto 147/81 de 29.4.1982, Merkur Fleisch-Importc. Hauptzollamt Hamburg-Ericus, Rec. 1396/1981.

(29) Asuntos 169/73 y 6/78, ya citados en las notas (9) y (11).

(30) Asuntos 56-60/74, ya citados en la nota (12), en cuya Sentencia estimó que la no eliminación de la diferencia existente entre los precios de orientación (utilizados para el cálculo del precio umbral, o de entrada, para las importaciones) y el precio de intervención para las producciones internas *«resultaba necesaria para mantener, en los Estados miembros productores de trigo duro, la preferencia comunitaria»* (Rec. p. 746/1974).

(31) Asunto 77/86 de 11.2.1988.

(32) Asunto 88/82, citado en la nota (15).

categorías utilizadas en las instancias comerciales internacionales, y, más en concreto, en las últimas negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, para calificar las diferentes medidas aplicadas por los países productores y exportadores de productos agrícolas en función de su capacidad de incidir en la producción y los intercambios de productos agropecuarios. En suma, en terminología *GATT*, materializarían la preferencia comunitaria el conjunto de medidas públicas objeto de negociación en la última Ronda, a saber: a) Todas las medidas de *acceso al mercado*, ejemplificadas tanto por los contingentes arancelarios consolidados como, tras el proceso de *tarificación* aprobado en Marraquesh, por los derechos aduaneros, los Equivalentes tarifarios, y, residualmente, los precios de entrada y los calendarios subsistentes; b) las *subvenciones a la exportación* (restituciones, en terminología comunitaria); y c) aquellos mecanismos de *apoyo interno* que entrasen en las denominadas *Cajas roja* (medidas incompatibles de raíz con el libre comercio), *amarilla o ámbar* (medidas susceptibles de distorsionar la producción y los intercambios, por ello integrantes de la *Medida Global de Apoyo* de una agricultura, y condenadas a reducirse en los próximos años), y, en fin, de la *Caja azul* (pagos compensatorios, calculados sobre parámetros históricos y ligados a programas de reducción de la oferta, tan sólo temporalmente exentos de reducción en el marco comercial multilateral surgido de la Ronda Uruguay). Quedarían por el contrario fuera de la misma las ayudas de la llamada *Caja verde* (33). Interpretación que, por lo demás, sale reforzada cuando se constata la irregular materialización que el principio de preferencia comunitaria, *strictu sensu*, entendida como protección de los mercados internos, tiene en las diferentes OCM, en coherencia con su relativismo, anteriormente comentado. Una desigual plasmación que, por otro lado, ha sido confirmada y agudizada por el Acuerdo Agrícola de Marraquesh.

(33) Para mayores detalles consúltese el Acta Final del Acuerdo de Marraquesh, publicada en el *DOCE* L 336 de 23.12.1994, pp. 22 y ss, y, entre una amplia bibliografía existente, los estudios de: la APCA, «L'accord du GATT du 15 décembre 1993. Explication et conséquences en 20 questions/réponses», *Chambres d'Agriculture*, 1994, Suplemento al núm. 818; COMMISSION EC, *GATT and European Agriculture*, CAP Working Notes-1995, Special Issue, 1996; y la obra colectiva, del que el que firma fue coautor, «La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español», Serie Estudios del MAPA, núm. 111, 1996.

4. EL DIVERSO GRADO DE PREFERENCIA COMUNITARIA EN LAS OCM

Tanto la relatividad del principio de preferencia comunitaria como la confluencia de los objetivos agrarios y comerciales, que la acompañan, o, en fin, su concreción en muy diversos instrumentos, tienen en las OCM su marco material ineludible, en la medida que son ellas las que dan cuerpo a la realización del Mercado Común Agrario. Este último extremo se pudo corroborar recientemente en el caso del plátano: hasta 1993 la falta de una OCM en este sector repercutió en una falta de desarrollo de la Política Comercial Común, con la consecuente disparidad de regímenes de importación aplicados a pesar de lo estipulado en el artículo 113 del Tratado (34), que, a su vez, es la que impedía la plena aplicación del principio de la libre circulación de mercancías, en este caso plátanos (propios u originarios de países terceros, en libre práctica), y la definitiva consolidación del Mercado Común Agrario entre los Estados miembros. Fue la realización del mercado interior, con la imperativa eliminación de los controles inter-fronterizos, el catalizador que faltaba para que, en 1993, se aprobara la OCM del plátano (35) y, por consiguiente, se impusieran unas normas comerciales comunes que, al unísono, terminaran con la compartimentación nacional del mercado comunitario. Por otro lado, es fácilmente constatable que el principio de preferencia comunitaria tiene una muy *diferente concreción normativa según los sectores*, ratificada por los *acuerdos de la Ronda Uruguay* en materia de acceso interno, exportaciones subvencionadas, y apoyo a la producción.

Así es, en principio parece que el principio de preferencia comunitaria ha salido malparado tras el Acuerdo de Marrakesh y, por consiguiente, la agricultura de los Quince ha salido globalmente como perdedora de la Ronda Uruguay, ya que deberá aumentar sus importaciones, disminuir sus exportaciones (subvencionadas) y, por consiguiente, reducir su capacidad productiva. Todo ello, claro está, con independencia del margen para

(34) Que, hasta la entrada en vigor del TUE, disponía: «1. Tras la expiración del período transitorio, la política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, y, entre ellas, las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones».

(35) Reglamento (CEE) 404/93, DOCE L 47 de 25.2.1993.

la compensación financiera de que dispone una economía desarrollada como la europea y las respuestas que den a esta situación las industrias agroalimentarias y los grandes operadores comerciales, adaptándose al nuevo entorno y eventualmente convirtiendo las desventajas en nuevas oportunidades comerciales. En este contexto se puede afirmar que el *cambio de régimen exterior* y la desprotección que se derivan del Acuerdo Agrícola desembocan en el reforzamiento de las *reformas del régimen interno*, iniciadas en 1992, en dos sentidos.

a) En primer término, las restricciones en la oferta que se derivan de una mayor apertura al mundo y la reducción de las exportaciones subvencionadas se traducen en la definición, sector por sector, de *derechos de producción o de garantía* a favor de los agricultores o industriales europeos. Se pueden distinguir entonces cuatro supuestos de restricción cuantitativa de la producción (36): a.1) las *cuotas de producción strictu sensu*, fijadas a nivel nacional, repartidas entre las explotaciones o las empresas, con sanción para los productores de cada Estado si son rebasadas; a.2) las *cuotas de producción garantizada de carácter nacional* (Cantidades o Superficies Máximas Garantizadas), equivalentes a un derecho de ayuda directa a favor de los productores, que, en el caso de superación de los umbrales prefijados, provocan su reducción proporcional; a.3) las *cuotas de producción garantizada a nivel comunitario*, en las que el rebasamiento de las CMG se calcula sobre la producción de los Quince; y a.4) el modelo de las *cuotas de excedentes*, consolidadas en las producciones mediterráneas como las frutas y hortalizas y el vino, en un claro proceso de renacionalización (cuadro II).

b) En segundo término, la PAC se consolida como una *política de rentas* mediante ayudas directas, que en algunos casos toman la forma de pagos compensatorios a raíz del progresivo alineamiento de los precios interiores con los precios mundiales. Así, en 1994, el 59'4 por 100 de los créditos ejecutados del FEOGA-Garantía tuvieron ya como objetivo explícito la garantía de las rentas agrarias, a gran distancia de las medidas de fomento de las exportaciones (con el 25 por 100, tendencialmente a la baja), las de estabilización de los mercados (con un 13'6 por 100, donde se incluyen los gastos por intervenciones, retiradas y primas por abandono), y el 2 por 100 de otros gastos sin finalidad homogénea. A results de este cambio de objetivos e instrumentos de gestión de los mercados,

(36) MASSOT, A., «Hacia la Política Agrícola Común del 2000», *Economistas*, núm. 69, marzo 1996.

CUADRO II
MECANISMOS DE CONTROL CUANTITATIVO DE LA OFERTA VIGENTES
SEGUN LOS SECTORES

Cuotas estatales de producción	Cuotas estatales de producción garantizada	Cuotas comunitarias de producción garantizada	Cuotas comunitarias de excedentes	Cuotas estatales de excedentes
<ul style="list-style-type: none"> • Lácteos (cuota) • Azúcar/isoglucosa (cuotas A y B) • Viñedo (prohibición de plantación) 	<ul style="list-style-type: none"> • Herbáceos (SMG) • Forrajes (CMG) • Plátanos (CMG) • Ovinos (cabezas) • Bovinos (cabezas) • Vacas nodrizas (cab.) • Algodón (CMG) • Tabaco (CMG) • Fécula de patata • Tomates transformad. • Arroz (SMG) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceite oliva (CMG) • Algunas frutas y hortalizas transformadas (umbrales de garantía para las peras y los melocotones; SMG para las uvas pasas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos del vino (volúmenes de destilación obligatoria según la actual OCM, pendiente de revisión) 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos del vino (volúmenes de destilación obligatoria según la propuesta de nueva OCM) • Algunas frutas/verduras frescas (umbrales de retirada por OPA)

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Reglamentos de base (1996).

se ha modificado incluso el diseño de las OCM y su clasificación conceptual (37). Como se puede apreciar en el cuadro III, las OCM reformadas son aquellas con precios de garantía y ayudas directas complementarias y ya abarcan casi una tercera parte de la PFA comunitaria. En contraste, las OCM de intervención (automática o condicionada), antes de 1992 las más características de la PAC, cada vez pesan menos. Hay que resaltar por otro lado la importancia de las producciones sin apoyo financiero, con una protección estrictamente aduanera, equivalentes a un 20 por 100 de la producción comunitaria que sufren más agudamente los compromisos de reducción arancelaria y las preferencias comerciales y que, en buena lógica, han de poder contar con medidas de apoyo directo para el caso que se den situaciones de crisis en los mercados.

No es casualidad que, con independencia del eventual impacto que tenga el Acuerdo de Marrakesh sobre la protección externa de la PAC, las crisis más significativas en los últimos tiempos siempre hayan coincidido con productos que entran en esta última categoría, fundamentalmente integrantes de la OCM de frutas y hortalizas, con un impacto muy localizado en zonas del Sur, y siempre a causa de la entrada masiva de producciones de PVD, aprovechando casi siempre los resquicios dejados

(37) En este punto seguimos la clasificación presentada en nuestro propio artículo, «Hacia la Política Agrícola Común del 2000» (*Economistas*, núm. 69, marzo 1996), a partir del esquema elaborado por BAUDÍN, P. (*L'Europe face à ses marchés agricoles*, *Económica*, París, 1993).

CUADRO III
 CLASIFICACION SECTORIAL SEGÚN LOS TIPOS DE INSTRUMENTOS
 DE GESTION DE MERCADOS

Productos con intervención automática	Productos con intervención condicionada	Productos con precio garantizado y ayudas directas	Productos con ayudas directas	Productos sin apoyo (OCH aduaneros)
<ul style="list-style-type: none"> • Leche • Azúcar 	<ul style="list-style-type: none"> • Vino • Porcino • Algunas frutas y hortalizas frescas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cereales y arroz en general • Carne de vacuno • Carne de ovino • Aceite de oliva • Plátano 	<ul style="list-style-type: none"> • Oleaginosas • Proteaginosas • Forrajes • Tabaco • Algodón • Otros textiles • Leguminosas • Frutas/hortali. trans-formadas • Lúpulo • Trigo duro 	<ul style="list-style-type: none"> • Aves • Huevos • PAT'S • Flores y plantas • Algunas frutas y verduras frescas • Patatas • Alcohol etílico • Otros productos marginales

FUENTE: MASSOT, A., «Hacia la Política Agrícola Común del 2000», *Economistas*, núm. 69, marzo 1996, a partir de BAUDIN, P., «L'Europe face à ses marchés agricoles», *Economica*, París, 1993.

por acuerdos preferenciales o concesiones unilaterales confirmados por la UE por razones ajenas a la política agraria: serían los casos de la avellana (a causa del contingente reconocido a Turquía), los ajos (de China, pese a lo cual, por no ser miembro de la OMC, se pudo aplicar medidas de salvaguardia), los espárragos (de Perú y Bolivia, a causa de las concesiones otorgadas al Pacto Andino por sus esfuerzos en contra del narcotráfico), las cebollas (de Chile), o la miel (de China, Argentina o México).

Por lo demás, esta diversidad de situaciones respecto a los mercados mundiales que coexisten en las OCM se ha acentuado con el *Acuerdo agrícola del GATT* en tanto que ha formalizado muy diversos grados de desprotección según los sectores (cuadro IV). Hay productos que salen superprotegidos de Marraquesh como la mantequilla, los quesos, o los cereales, pese a ya ser producciones con los niveles más altos de *preferencia comunitaria*. A su lado, otros sectores excedentarios e importantes para la UE, como el vacuno, las aves y los huevos, sufren un fuerte impacto, que sin duda repercutirá en su producción y mercados tradicionales de exportación. Citemos aquí al respecto la *Cláusula Andriessen* que impide la exportación de carne de vacuno europea a los principales países del Pacífico, lo que obligará a reforzar las posiciones comunitarias en otras áreas. Finalmente, hay que destacar las consecuencias del GATT sobre algunas producciones de fuerte implantación en el Sur de la UE y ya hoy con unos índices de protección en frontera muy inferiores a los productos continentales. Es el caso de las flores o algunas frutas y hortalizas que

CUADRO IV
IMPACTO DEL ACUERDO DEL GATT SOBRE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EUROPEOS CON OCM

Capítulo	Acceso Interno UE			Exportación UE		Impacto en los mercados de la UE	Alternativas
	Producto OCM	Protección tarifaria	Cláusula de salvaguardia	Contingentes GATT-pref.	Umbral de volumen		
1) LÁCTEOS							
• Mantequilla	Elevada 95/2000	Eficaz	Pequeños	Alto	Alto	Nulo	— Fomento demanda
• Quesos	Elevada 95/2000	Eficaz	Elevados	Caída	Caída	Débil	— Reducción cuotas
• LPD	Insuficiente	Ineficaz	Elevados	Suficiente	Alto	Fuerte	— Ayudas verdes y azules
2) CARNES							
• Vacuno	Débil para las conservas y los animales vivos	Ineficaz para los animales	Pequeños	Caída	Suficiente	Fuerte	— Reducción oferta (intervención y primas) y exportación libre
• Porcino	Insuficiente en el 2000	Eficaz	Pequeños	Caída	Suficiente	Débil hasta el 2000	— Reducción oferta, exportación sin subvención, y ayudas directas
• Ovino	Suficiente	Superflua	Equilibrado	—	—	Débil	— Primas consolidadas
• Aves	Suficiente	Superflua	Pequeños	Caída 2000	Caída	Fuerte	— Almacenamiento y ayudas verdes
3) HUEVOS	Insuficiente	Eficaz	Elevados	Caída 2000	Suficiente	Fuerte	— Reducción oferta
4) CEREALES	Suficiente	Eficaz	Equilibrado	Caída	Caída	Débil	— Exportación libre
							— Demanda (ganado)
							— Ayuda alimentaria
5) ACEITE DE OLIVA	Débil	Eficaz	Pequeños	Lig. caída	Suficiente	Débil	— Ayudas, promoción demanda, Tráfico PA
6) FLORES	Débil	—	—	—	—	Fuerte	— Promoción demanda
7) FRUTAS/ VERD. FRESC.	Según producto:	Fuera de regimenes preferen.	Equilibrado	Reducción global		Impacto fuerte sobre el precio de productos con una defensa débil según los precios de venta de la UE desde los países terceros	— Demanda (s/prods.)
• Pepinos	1) Con precio de entrada: Muy débil feb.- mayo-jun.- sept.-oct.	Ineficaz marzo-abril		Impacto sobre:			— Diversificación (varietal: prods. con valor añadido)
• Ciruelas	Muy débil junio-agosto	Eficaz		Almendras			— Restructuración
• Tomates	Muy débil abril-julio	Eficaz		Limones			— Mejora de las estructuras comerciales (interprofesión, contratos de futuro..)
• Cerezas	Débil abril	Ineficaz		Clementinas			— Desarrollo de los transformados (zumos, conservas)
• Limones	Débil junio-agosto	Eficaz		Nueces			— Relocalización
• Manzanas	Débil mayo-julio	Eficaz		Avellanas			— Exportación a países terceros: PECO, América del Norte y Japón (cítricos)
• Peras	Débil marzo-abril	Eficaz		Naranjas			
• Otros	Insuficiente	S/prods.		Melocotones			
• Ajos	2) Sin precio de entrada: Muy débil	No hay cláusula de salvaguardia		Manzanas			
• Aguacates	Muy débil			Uva			
• Almendras	Muy débil			Tomates			
• Espárragos	Muy débil						
• Cebollas	Muy débil						
• Melones	Muy débil						
• Avellanas	Muy débil						
• Sandías	Muy débil						
• Berenjenas	Débil						
• Fresas	Débil						
• Kiwis	Débil						
• Lechugas	Débil						
• Guisantes	Débil						
• Patatas	Débil						

FUENTE: MASSOT, A. «L'Accord agricole de cycle d'Uruguay et la PAC». *Economie & Gestion Agro-alimentaire*, n.º 37, 4/1995.

heredan una protección estrictamente aduanera (cuadro II). O de otras producciones hortofrutícolas que, pese a la tarificación aplicada, mantienen un *precio mínimo de entrada* pero que no garantiza adecuadamente la protección. En este último supuesto, bajo el nuevo régimen los operadores pueden optimizar el precio de importación (*Precio CIF + Tarifa ad valorem + Equivalente arancelario adicional*) cuando el precio de entrada sea igual al 92 por 100 del precio mínimo de entrada y escapar en consecuencia al pago del Equivalente arancelario completo (38). Hay que tener en cuenta en este contexto que los mercados de frutas y hortalizas son muy sensibles y pueden ser fácilmente desestabilizados, bien sea por importaciones masivas, bien sea por la puesta en cultivo de nuevas superficies que provocan las restricciones en la oferta de los cultivos extensivos comunitarios (con SMG o cuotas de producción). Es de esperar que la reforma de la OCM de frutas y hortalizas, pendiente para 1996, dé solución a algunos de estos problemas.

II. LOS PARAMETROS INSTITUCIONALES DE LOS MERCADOS AGRARIOS Y LA PREFERENCIA COMUNITARIA

I. VECTORES EXTERNOS DE LA PAC

En resumidas cuentas, ni el artículo 39 del Tratado ni ningún otro principio o disposición del Ordenamiento Comunitario exigen que el legislador comunitario deba conceder con carácter general preferencia a los productores comunitarios. Por consiguiente, no puede ser utilizado para cerrar la Comunidad al proceso de mundialización en curso ni para privilegiar la agricultura sobre otros sectores económicos. En estas circunstancias, constituye un principio marcado por un profundo relativismo, que, en última instancia, y de forma cada vez más patente, queda al alibí de los diferentes elementos institucionales que condicionan la oferta y la demanda alimentarias mundiales y que actúan directamente sobre el apoyo y la pro-

(38) Véase al respecto el análisis realizado por BARCELÓ, L.V. en «La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español», MAPA, Serie Estudios, núm. 111, 1996, basado en los estudios previos de la APCA («L'accord du GATT du 15 décembre 1993 et les secteurs de produits», *Chambres d'Agriculture*, núm. 819, febrero de 1994), y SANFELIÚ, I. (*Funcionamiento y repercusiones del Acuerdo GATT en el sector de las frutas y hortalizas frescas*, Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació de la Generalitat Valenciana, 1995)

tección en frontera que hoy enmarcan la agricultura comunitaria. Esto es así en la medida que la mundialización agraria es aún un proceso en ciernes, que los compromisos del GATT se incorporan en las políticas agrarias nacionales, y que éstas, y muy especialmente las de los países desarrollados, imponen con rotundidad sus parámetros a los mercados internacionales. Estos elementos jurídico-políticos ajenos a la PAC pueden tener muy diversos orígenes y pueden resumirse en tres: las exigencias que se derivan de la propia construcción comunitaria en su conjunto, ejemplificadas por las próximas adhesiones de los PECOS; los condicionantes políticos externos, derivados tanto de los compromisos multilaterales como de la evolución del resto de políticas agrarias de los países desarrollados y, en particular, de la norteamericana; y los imperativos específicos de otras políticas comunes, aparte de la PAC, como serían la Política Comercial o la Política de Cooperación al Desarrollo, materializados en diversos acuerdos preferenciales y concesiones unilaterales.

2. LAS EXIGENCIAS INTERNAS DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA: LA AMPLIACIÓN AL ESTE

De antemano hay que contar con las presiones para el rediseño de la preferencia agrícola comunitaria que impone la propia lógica de la integración comunitaria, hoy materializada en las *adhesiones de los países de la Europa Central y Oriental (PECOS)*. La doctrina ha resaltado profusamente el impacto de esta ampliación, presentándola como un escollo de difícil superación para la PAC actual e, incluso, para la construcción comunitaria en su conjunto, habida cuenta del incremento que registrarían los excedentes (especialmente en herbáceos y vacuno) y su *elevado coste* para el Erario Público (39). Manteniendo las presentes condiciones la con-

(39) El coste de la ampliación ha sido objeto de numerosas estimaciones, si bien siempre limitándose a los seis PECOS que inicialmente firmaron acuerdos de asociación con la Comunidad (los cuatro de Visegrado, Bulgaria y Rumanía), excluyéndose *a priori* el resto, como son los tres países bálticos y los derivados de la desintegración de la ex-Yugoeslavia, como son Eslovenia, Croacia, Macedonia, o Bosnia). Para BALDWIN, R.E. (*Towards an Integrated Europe*, Center for Economic Policy Research, Londres, 1994) el coste presupuestario adicional para la PAC y los Fondos Estructurales se situaría en torno a los 64 millardos de ECUS para el año 2000 (de los que 26 corresponderían a las acciones estructurales). El modelo de SAINT-AUBIN, B. («Le coût budgétaire de l'adhésion des PECO», *Economie Interna-*

tribución presupuestaria adicional que requeriría la próxima adhesión de los 6 primeros PECOS puede estimarse en una cuarta parte de la actual.

Pero sin duda sería erróneo quedarse en este análisis financiero, sin tener en cuenta otras variables, por lo demás difícilmente cuantificables, como son los *beneficios, en términos comerciales*, que esconde este nuevo proceso de integración, claramente demostrado, incluso a nivel agrícola, en estos años de transición, dando por sentado que el *potencial productivo real* de estos países está muy lejos de ser el resultante de traspasarles mecánicamente los rendimientos comunitarios más elevados, atezado como está por factores estructurales de enorme amplitud (insuficiente desarrollo del marco jurídico; deficiente reestructuración del aparato productivo, industrial, comercial y financiero; deterioro manifiesto del mercado interior, a causa de la caída de la demanda, la elevada inflación, y la inestabilidad monetaria; o la angustiosa escasez de capitales que, sin directrices políticas, se dirigen a sectores distintos que la agricultura) (40).

tionale, núm. 62, 1995), se sitúa en el mismo orden de magnitudes, en torno a los 60 millardos de ECUS anuales. Otros estudios son más moderados en sus conclusiones, como el de ANDERSON, K. y TYERS, R. («Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare», *CEPR Discussion Paper Series*, núm. 829, 1993), que cifran el aumento global en 37'6 millardos de ECUS. Por su parte para MAHÉ, L.P., CORDIER, J., GUYOMARD, H., y ROE, T. («L'agriculture et l'élargissement», *Economie Internationale*, núm. 62, 1995) la entrada en el año 2005 comportaría para la PAC exclusivamente un coste suplementario que oscilaría entre 9'05 y 16'2 millardos. Más recientemente TANGERMAN, S. (*EU Enlargement Strategy for Central and Eastern Europe*, Presentation at the 15th Annual European Outlook Conference organized by AGRA EUROPE, London, 20-21 February 1996) ha estimado que la entrada para la misma fecha, 2005, de los cuatro países de Visegrado representaría para el FEOGA-Garantía 15 millardos. Finalmente, la COMISIÓN (*Estudio sobre estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos*, COM (95) 607) prevé que la integración simultánea de los 10 PECOS representaría al final del período de transición (2005-2010) en torno a los 11'7-12'2 millardos de ECUS para la PAC. Por su parte, BESNAINOU, D. («Les fonds structurels: quelle application aux PECOS?», *Economie Internationale*, núm. 62, 1995) estima que solamente el incremento en el gasto estructural para los 6 PECOS fluctuaría entre los 12'4 millardos anuales (en el supuesto de que se les transfiriera el 2'3% del PIB), los 14'4 millardos (si fueran tratados como los Länder de la ex-RDA), los 20'3 millardos (si fueran considerados como los actuales países beneficiarios del Fondo de Cohesión), y los 26'1 millardos anuales (si fueran asimilados a Irlanda)

(40) JACKSON, M. y SWINNEN, J., *A statistical analysis and survey of the current situation of agriculture in the Central and Eastern European Countries*, Report to

Por consiguiente, antes que un desarrollo general de la producción agraria de los PECOS, cabe esperar una progresiva *dualización* de los sectores agrarios de estos países, en función de las reformas internas que se hagan, la capacidad de reacción que demuestren sus estructuras ante la nueva situación, y, en suma, la capacidad de atracción que revelen para el capital foráneo e interno. También hay que tener en cuenta el margen de maniobra suplementario que encierra una *nueva reforma de la PAC* que prosiga con la reducción de los precios institucionales, module el apoyo actual a las explotaciones, y reduzca sensiblemente las subvenciones a la exportación (v.g. mediante la generalización de regímenes de doble precio, o la creación de un Fondo específico de fomento de la exportación, con criterios más flexibles que las actuales restituciones), reforma que se ve facilitada por una tendencia, humilde pero constante, al alza en los precios mundiales, de la mano de una demanda alimentaria en ascenso, particularmente centrada en los Nuevos Países Industrializados (NPI) y las economías emergentes del Pacífico (41). Por otro lado hay que contar con la imposibilidad material de aplicar de forma inmediata los precios, pagos compensatorios (¿sobre qué reducción de precios?) y reglas complementarias de control de la oferta vigentes para los Quince, a riesgo de producir graves distorsiones productivas y un insostenible incremento de los precios de los alimentos, sin correspondencia con los salarios ni la evolución del resto de los sectores económicos.

De ser cierta esta premisa, se registraría una sensible reducción del coste presupuestario adicional estrictamente agrario citado con anteriori-

D.G. I European Commission, 1994; POULIQUEN, A., «L'agriculture des PECO: quelles productions pour quels marchés?», *Le Courrier des Pays de l'Est*, núm. 391, 1994, pp. 35 y ss; y el estudio realizado por encargo de la D.G. VI de la COMISIÓN, DE NALLET, H. y VAN STOLK, A., *Relations between the European Union and the Central and Eastern European Countries in matters concerning agriculture and food production*, 1994.

(41) OCDE, *Les perspectives agricoles: tendances et enjeux à l'horizon 2000*, París, 1996. Complementariamente, para las tendencias futuras de la producción, el consumo y los intercambios agrarios en los mercados mundiales puede consultarse el libro colectivo, coordinado por J. M.º SUMPSI, «La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español», Serie Estudios del MAPA, núm. 111, 1996, y para la cuantificación del previsible incremento de los precios mundiales de los principales productos agropecuarios véanse los estudios de la FAO, *Impact of the Uruguay Round on Agriculture*, CCP: 95/13, Roma, 1995, y de GOLDIN, E. y VAN DER MENSBRUGGHE, D. *Trade Liberalization: Global Economic Implications*, OECD and the World Bank, París, 1995.

dad, tanto más profunda a medida que se retardara la adhesión plena y se permitiera a los PECOS recuperar su retraso estructural e incrementar su nivel de vida (con el eventual apoyo de *un Fondo de Cohesión específico*, a imagen y semejanza del que hoy ya existe para los países menos desarrollados de los Quince). En este último sentido, y considerando el cúmulo de factores antedichos, hay que recordar la flexibilidad que permite la aplicación de un *largo período transitorio por etapas* a los nuevos adherentes (con una primera fase por ejemplo desde la actualidad hasta las adhesiones, una segunda etapa que terminaría con la realización del mercado interior, a semejanza del que se impuso en el Tratado de Roma con la constitución del Mercado Común Agrícola, y una tercera fase tras la entrada en vigor del mercado único en todo el espacio ampliado). En este contexto puede afirmarse que el período transitorio que se aplique a los PECOS constituirá el período transitorio a disposición de la UE para dotarse de una nueva PAC, con objetivos y fundamentos renovados, capaz de asumir el desafío de los mercados mundiales como consecuencia de las posteriores Rondas de liberalización en el marco de la OMC, a comentar en el siguiente epígrafe (42). En suma, con un horizonte temporal adecuado, voluntad política (y financiera), e imaginación, la adhesión de los PECOS puede devenir el necesario catalizador para superar el *impasse* que hoy atenaza a la PAC ante los retos que la mundialización impone a las puertas del próximo siglo.

3. LOS CONDICIONANTES POLÍTICOS EXTERNOS: LA LIBERALIZACIÓN MULTILATERAL Y LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA NORTEAMERICANA

Al mismo tiempo, como ya adelantamos, hay que tener en cuenta las presiones externas que la PAC sufrirá a medida que nos acerquemos a la

(42) Este enfoque, fundamentalmente optimista por prudente, es de hecho el que preside el reciente trabajo de MARSH, J. y TANGERMANN, S. (*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*, May 1996) para el *Land Use and Food Policy Inter-Group (LUFPIG)* del Parlamento Europeo. También empapa el documento, ya citado, de la COMISIÓN (*Estudio sobre estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos*, COM (95) 607), apartándose significativamente de los informes previos encargados por la D.G. I de la Comisión a reputados economistas (BACKWELL, MAHÉ, TANGERMAN y TARDITI).

conclusión del período de aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y se inicien unas nuevas negociaciones multilaterales. Entre estas fuerzas adquiere un papel preponderante la nueva *Farm Bill* norteamericana, aprobada por el Presidente Clinton en abril pasado y, en principio, en vigor hasta el año 2002 (43). De hecho la *Farm Bill* no hace sino dar una primera base legal a los que preconizan la *commoditization* de los productos agrarios, convertidos en un simple apéndice del complejo agroalimentario (44), la consecuente eliminación de la especificidad agrícola y las políticas que en ella se fundamentan (45), y, en fin, el completo desmantelamiento del proteccionismo agrario.

(43) El nuevo marco agro-comercial que deriva de la *Ley Federal sobre la Mejora y Reforma de la Agricultura*, plantea, en síntesis: a) Reducir en un 60 por 100 las actuales ayudas a las explotaciones norteamericanas para acrecentar la ya elevada concentración de la producción agraria y obligar a la UE a seguir el mismo camino a partir del 2003; b) utilizar al máximo las posibilidades tecnológicas existentes para aumentar la oferta norteamericana, a los costes más bajos posibles, sin límites institucionales, para nutrir una demanda mundial que se estima al alza; y c) de esta guisa, reconquistar los mercados mundiales perdidos en las dos últimas décadas, especialmente en manos de la PAC, incrementando hasta un 50% los niveles de exportación presentes. Para más detalles pueden consultarse: el artículo de MIRANDA DE LARRA Y DE ONÍS, J., «La reforma agraria en los Estados Unidos de América», en *El Boletín*, núm. 34, mayo 1996; y OCDE, *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et perspectives 1996*, 1996.

(44) Noción por la que se pretende indicar su progresiva conversión en productos de base (*commodities*), elementos constitutivos de la vida económica, sin apenas valor añadido y que, sometidos directamente a los vaivenes de los ciclos económicos, se caracterizan por una gran oscilación en los precios y su degradación respecto a los de los bienes más sofisticados a los que nutren (MOREAU DEFARGES, P., «L'inéluctable mutation», en *Agra-Debats*, núm. 2, diciembre 1995, p. 18). No obstante, hoy por hoy, tales presupuestos se oponen radicalmente a los objetivos de la PAC, recogidos en el artículo 39.1 TCE, y muy especialmente en lo que respecta a la garantía de un nivel de vida equitativo para la población agrícola y la estabilización de los mercados. De ahí que sus proponentes acaben propugnando la reforma o, simplemente, la desaparición, de la PAC actual.

(45) Tal como expresa el artículo 39.1 TCE, «*las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas*» se encuentran en la base del diseño de la PAC y constituyen el fundamento último del *status specialis* reconocido a esta política dentro del Ordenamiento Comunitario, ante el que incluso se pliegan las «*normas previstas para el establecimiento del mercado común*» (art. 38.2 TCE). En este sentido la tradición anglosajona hace tiempo que plantea abiertamente la revisión de los presupuestos de base de la PAC, en la

Por otro lado, en esta cruzada que se organiza contra la PAC, las autoridades norteamericanas no se encuentran solas. Los países agro-exportadores del *Grupo de Cairns* en principio hay que contarles entre aliados naturales de los EE.UU (46), si bien al unísono hay que reconocer que no forman un conjunto homogéneo, se pueden ver ligados a áreas comerciales diferentes, y encontrarse incluso directamente enfrentados por sus intereses comerciales en los mercados de destino (47).

En este contexto, no hay que perder de vista el papel crucial que tiene para los Estados Unidos el comercio agrario, en tres sentidos: por su saldo neto favorable, cerca de los 26'4 millardos de \$, que permite atenuar el grave déficit comercial que, en términos globales, padece la economía norteamericana (en torno a los 223 millardos de \$); por el favorable impacto que ejerce en el resto de los sectores (la agro-industria, suministradores de *inputs* industriales, servicios como transporte, *marketing*...); y, por el poder político que conlleva, con instrumentos comerciales orientados a facilitar los acuerdos bilaterales, como el EEP (*Export Enhancement Program*), el MPP (para la promoción comercial en países de difícil entrada), el DEIP (*Dairy Export Incentive Program*), los créditos del GSM 102 y 103, o en fin, el *Food Stamp Program*, de ayuda alimentaria. En suma, los Estados Unidos no han perdido nunca su vocación agro-exportadora y ahora asistimos al inicio de una ofensiva para la reconquista de los mercados perdidos en la década de los 80, a causa de la PAC y la

medida que se imponen las relaciones capitalistas en el campo (*industrialisation*) y se introducen nuevas técnicas, especialmente patentes en las producciones de invernadero, la ganadería intensiva, o en el desarrollo de los cultivos no alimentarios, que disminuyen la tradicional dependencia de los factores naturales y permiten una mayor producción al mismo tiempo que un mayor control sobre la oferta final (SNYDER, F., *New Directions in European Community Law*, Weidenfeld Paperbaks, 1990, pp. 32 a 62 y 100 a 145).

(46) Véase a este respecto el estudio del DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE australiano, *European Union Agricultural Policy towards 2000. An Australian Perspective*, Canberra, 1996.

(47) Dentro del Grupo de Cairns conviven PVD (como Brasil, Filipinas...), países europeos en proceso de adhesión a la UE (como Hungría), y países de la OCDE. Incluso en este último grupo las divergencias son notables, tal como indica el diferente peso que tienen las exportaciones agrarias sobre las totales: alcanzan el 50'4 por 100 en Nueva Zelanda, o el 21'7 por 100 en Australia, contra el 11'4 por 100 de los EE.UU, el 8'7 por 100 de la UE-12, y el 7'6 por 100 de Canadá (OCDE, *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et perspectives 1996*, París, 1996).

sobrevaloración del \$. De ahí también su interés en una liberalización acelerada de los mercados agrarios, complementada por el desarrollo de formas de integración regional en el Pacífico, con países de alto potencial de crecimiento y demanda que, en líneas generales, se caracterizan por un creciente déficit alimentario. En esta área por el contrario la UE se encuentra en una difícil posición para contrarrestar el dinamismo norteamericano, tanto por su bajo nivel de inserción en las economías de los NPI de Asia, como por sus anticuados instrumentos de fomento agro-comercial que, como ya señalamos en el epígrafe anterior, han de reformarse urgentemente.

4. LOS IMPERATIVOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO: LOS ACUERDOS PREFERENCIALES Y EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS (S.P.G.)

En consonancia con las exigencias del artículo 110 (Política Comercial) y del artículo 130U del TCE (Política de Cooperación al Desarrollo), la PAC no sólo no ha cortado los ligámenes agro-comerciales comunitarios con el exterior sino que ha permitido que hoy la UE sea, de lejos, el primer comprador agroalimentario mundial, con una cuarta parte de las importaciones del globo, y un fuerte déficit final: en 1994 el saldo de exportaciones e importaciones extra-comunitarias fue de -19.334 MECUS. La estructura de las importaciones agroalimentarias comunitarias se reparte del siguiente modo: a) un 51 por 100 para los países en vías de desarrollo (PVD); b) un 37'1 por 100 para los países industrializados, entre los que resaltan los Estados Unidos, a la sazón nuestro principal proveedor (con las semillas oleaginosas como primer renglón y los alimentos para el ganado en el segundo puesto); y c) un 8% para los PECOS (con tendencia a la baja).

En este marco la apertura agraria de la UE beneficia de manera preferente a los PVD, merced a diversos comerciales, bilaterales o multilaterales, y concesiones unilaterales (*preferencias generalizadas*) otorgadas en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCED) a 129 países. Paralelamente el saldo comercial agroalimentario es sustancialmente favorable a los PVD (en torno a los 15 MECUS, y en claro ascenso) llegando en 1994 incluso a superar el valor total de las exportaciones europeas a estos mismos países. Dentro de los

PVD destacan por sus relaciones agrocomerciales con la UE tres áreas geográficas, conformadas sustancialmente en torno a las derogaciones comerciales reconocidas:

a) La principal zona vendedora de productos agroalimentarios a la UE dentro de los PVD es *América Latina*, con unas compras que significan actualmente el 21'2 por 100 del total, un porcentaje que a primera vista puede sorprender si tenemos en cuenta que esta área nunca ha sido objeto de atención prioritaria por la UE y las derogaciones comerciales aplicadas han sido significativamente más bajas que para otros países, como los ACP o los mediterráneos. El peso específico de estas importaciones, que multiplican por 6 las exportaciones europeas se explica por el efecto combinado de: a.1) las fuertes exportaciones del plátano-dólar a la UE, ocupando el 64 por 100 del mercado comunitario en 1994 (48), con grandes países productores como Ecuador, Costa Rica, Colombia, Honduras, o Panamá; a.2) la capacidad agro-exportadora de Brasil y los países del Cono Sur, en una variada gama de productos, algunos de ellos con una protección comunitaria débil (para sus calendarios de producción, caso de las manzanas de Chile o Argentina) o inexistente (soja del Brasil), o beneficiarios de contingentes arancelarios (carne de vacuno o trigos de calidad de Argentina); y a.3) las eventuales concesiones comerciales otorgadas en el marco del SPG, como serían las correspondientes al Pacto Andino (en flores, o espárragos), para ayudarles en la lucha contra la producción, elaboración y tráfico de droga, luego ampliadas a Centro-América por los peligros de desviación de comercio evidenciados. Precisamente por la competitividad de sus producciones, América Latina se presenta como una de las principales áreas ganadoras netas del Acuerdo agrícola del GATT. En su contra tiene su competencia directa con numerosas producciones europeas bajo OCM muy proteccionistas, lo cual en alguna medida se puede suplir en el futuro mediante el desarrollo de las preferencias comerciales vigentes o, incluso, con sus zonas de libre cambio (como sería el caso del MERCOSUR) (49).

(48) Objeto por lo demás de un profundo litigio ante el TJCE y en la OMC tras la creación de la OCM del plátano y la contingentación de los flujos procedentes de los países ACP y de América Latina. Estados Unidos, Guatemala, Ecuador, Honduras y México solicitaron el arbitraje de la OMC en el mes de abril de 1996 para que decidiera sobre la legalidad del régimen comunitario sobre las importaciones de plátanos.

(49) Véase la propuesta COM (95) 504 de 23.10.1995.

b) Los segundos socios comerciales de la UE dentro de los PVD son los *países ACP*, 70 antiguas colonias de Africa, el Caribe y el Pacífico, con el 17 por 100 de la población mundial y equivalentes a casi la mitad de los miembros de las Naciones Unidas, en un marco iniciado en 1975 con el denominado I Acuerdo de Lomé, luego sucesivamente revisado y actualmente bajo las disposiciones del denominado *IV Acuerdo de Lomé*. Aquí, en los últimos años las compras agrarias que efectúa la UE equivalen a un 12 por 100 de sus importaciones agroalimentarias totales, la mayor parte de las cuales son productos exentos de derechos de aduana. El tratamiento otorgado viene, lógicamente, predeterminado por el grado de competencia que tengan las producciones de los ACP con las propias de la UE y el nivel de regulación de la OCM en cuestión. En este sentido, p.e. para las frutas y hortalizas se aplican en determinados casos contingentes arancelarios (v.g. a las manzanas y las peras), y en otros cantidades de referencia con vigilancia estadística. Para el vacuno también está fijado un contingente arancelario, a favor de Botswana, Namibia, Zimbabue, Madagascar y Swazilandia, por una cantidad total en 1995 de 52.100 t. En aves de corral y porcino existen también contingentes, aunque menos importantes. A su vez existen anejos al Acuerdo dos Protocolos que fijan sus correspondientes contingentes, para el azúcar (fijado últimamente, para el período de julio de 1996 a febrero de 1997, en 212.000 t.), y para el plátano (en este caso recientemente aumentado en un 30 por 100, hasta alcanzar las 2.553.000 t. de peso, para cubrir la ampliación a Quince). Respecto a los productos menos competitivos, que son la amplia mayoría, en la medida que coinciden con los menos regulados a nivel mundial y sufren enormes fluctuaciones en los precios, la UE les aplica el STABEX (mecanismo de sostenimiento de precios a la exportación): entre los años 1975 y 1989 (Acuerdos de Lomé I-III) el 33'78 por 100 de los montantes afectados por este concepto se dirigieron a sostener el café, el 17'5 por 100 al cacahuete, el 14'04 por 100 al cacao y derivados, el 6'53 por 100 al algodón, el 5'86 por 100 a la madera aserrada, el 5'7 por 100 al coco o copra, y el 3'66 por 100 a los productos de base del aceite de palma (50). Por otro lado, dentro del FED (Fondo Europeo para el Desarrollo), existen ayudas directas para proyectos de desarrollo rural de los países ACP, que en el Acuerdo de Lomé II ascendieron al 24'7

(50) Datos extraídos de KOETSENRUITER, A., «La coopération financière dans le cadre des Conventions de Lomé. Le point de la situation au démarrage de Lomé IV», *Le Courrier ACP*, núm. 132, marzo-abril 1992.

por 100 del total y en el Lomé III a un 29'8 por 100. Pese a todo es digno de observar que los valores, en términos absolutos y relativos, de las compras comunitarias a los ACP hasta 1994 han estado en regresión, a causa del hundimiento de los precios de los productos básicos registrado durante los 80. A ello habrá que sumar la futura la erosión de las preferencias comerciales debida al progreso del multilateralismo, peligro que, precisamente, justificó la revisión del Lomé IV en Mauricio, el 4 de noviembre de 1995. En los protocolos financieros para el período 1995-2000 que allí se ratificaron se puso en disposición del FED para los países ACP un presupuesto de 12.967 MECUS, el mayor de los vigentes en el marco preferencial de la UE (51).

Y c) la *Cuenca mediterránea*, con 13 países con los que la UE, por razones de carácter básicamente geopolítico, tradicionalmente mantiene unas relaciones privilegiadas, que en materia de importaciones agrarias comportan el 6'1 por 100 del total de las compras comunitarias, en ligero aumento desde la segunda mitad de los 80. No obstante, es de señalar que éste es el único grupo de PVD en el que, pese a las preferencias comerciales reconocidas, el saldo agroalimentario es globalmente positivo para la UE. En su base está el limitado potencial agro-productivo de estos países, su alto crecimiento demográfico, y el cambio estructural que han efectuado en los últimos años que ha sustituido su antigua especialización exportadora en productos agrícolas por las manufacturas (fundamentalmente textiles). Estos factores sin duda han pesado en la profunda revisión de la política euro-mediterránea que se aprobó en la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995.

De todos modos no terminan en estas tres áreas las *derogaciones comerciales de carácter bilateral a nivel agrario*, aunque su peso específico en el conjunto de las importaciones agroalimentarias comunitarias sea sustancialmente inferior. En estos supuestos se encuentran países como; Tailandia, con un importante contingente para la mandioca a un derecho del 6 por 100, y otros, más pequeños, de fécula de mandioca y de arroz,

(51) De los cuales 1.800 corresponderían al STABEX, 1.400 se destinarían al ajuste estructural, 1.300 para la cooperación regional, 1.000 para capitales de riesgo, 575 para el SYSMIN (apoyo a la minería), 370 para bonificaciones de interés, 260 para ayudas de urgencia a los refugiados, y 6.262 a otras subvenciones. A este monto global de 12.967 MECUS a cargo del FED habría que añadir aún 1.658 MECUS en concepto de préstamos del BEI (VERNIER, G., «La révision de Lomé IV. Principales innovations», *Le Courrier ACP*, núm. 154, enero-febrero 1996).

que lo colocan en el quinto puesto de los proveedores agroalimentarios de la UE; la India, con un Acuerdo específico para el azúcar; o, en fin, China, con contingentes especiales para la mandioca (a un 6 %), y para las batatas y la fécula de mandioca (con derecho nulo).

Finalmente, un breve comentario sobre las concesiones otorgadas por la UE de forma unilateral. Desde 1971 se aplica en este sentido un *Sistema de Preferencias Generalizadas (S.P.G.)* a la práctica totalidad de los países menos desarrollados con una cobertura agrícola que abarca 385 partidas arancelarias, que se benefician de la exención o la reducción de los derechos aduaneros, en función del grado de sensibilidad de las producciones comunitarias. No obstante, en su marco existe una lista de países, los más pobres o menos avanzados (PMA), en número de 45, a los que se otorga la exención en todos los productos afectados, países que, por otro lado, son en general también beneficiarios prioritarios de los programas de ayuda alimentaria y humanitaria de la UE (52). A pesar de las continuas mejoras aportadas, cuyos últimos logros serían las concesiones otorgadas a los países del Pacto Andino y de Centroamérica, ya mencionadas, se observa aún una desigual distribución zonal del S.P.G., ya que el 63 por 100 de las importaciones beneficiadas provienen de Asia y tan sólo el 37 por 100 de América Latina. Se impone, pues, una modificación a favor de los países menos desarrollados, sea cual sea su ubicación geográfica, de los que los mejores valedores dentro del Consejo han de ser, lógicamente, los países ibéricos. En este contexto en 1990 finalizó un segundo período decenal de aplicación del S.P.G. tras lo que fue prorrogado mientras la Comisión elaboraba las nuevas orientaciones, que fueron presentadas al Consejo y al Parlamento en junio de 1994. Sin embargo, el nuevo plan para los productos agrícolas se hizo esperar debido a que los análisis de los resultados de la Ronda Uruguay en este sector aun no habían finalizado. La propuesta en este sentido del Ejecutivo fue presentada en el mes de marzo de 1996 y aprobada tres meses des-

(52) Recientemente se han fijado los criterios sobre la ayuda humanitaria (Reglamento (CE) 1257/96 del Consejo, DOCE L 163 de 2.7.1996) y para la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria por parte de la Comunidad (Reglamento (CE) 1292/96 del Consejo, DOCE L 166 de 5.7.1996). Las cantidades globales fijadas en concepto de ayuda alimentaria para el año 1996 se encuentran en la Decisión 96/331 de la Comisión (DOCE L 127 de 25.5.1996). Puede además consultarse al respecto el informe de la Comisión, *L'aide alimentaire de la Communauté européenne. Rapport d'activité 1994, 1995*.

pués (53), para su entrada en vigor el 1 de julio de 1996 hasta el 30 de junio de 1999. Los objetivos formales del nuevo plan agrícola propuesto son: a) la simplificación por medio de un mecanismo de modulación de los derechos preferentes que implica cuatro niveles de reducción arancelaria en función de la sensibilidad de las producciones comunitarias (15 % de caída para los muy sensibles, que serían aquellos productos con *prélèvements* antes de la Ronda Uruguay y con precio de entrada; 30 % para los sensibles; 65 % para los semi-sensibles; y 100 % para los no sensibles); b) el reequilibrio del plan en favor de los países más necesitados por medio de un mecanismo de graduación por grandes sectores de producción basado en la combinación, por una parte de un criterio de nivel de desarrollo, y por otra de un criterio de especialización agrícola relativa; c) la neutralidad de los efectos en relación con el antiguo plan general; d) el estímulo para que se desarrollen políticas sociales y de medio ambiente avanzadas a través de ventajas adicionales; y e) la ampliación de la gama de productos cubiertos, en consideración de la evolución del comercio internacional (flores cortadas o champiñones).

III. A MODO DE CONCLUSION: PREFERENCIA COMUNITARIA VS PREFERENCIA COMERCIAL

I. HACIA UNA NUEVA PAC EN UNA EUROPA ABIERTA

Vistas las páginas precedentes se pueden extraer algunas conclusiones:

a) De entrada, hay que dar por sentado que el proceso de desprotección agro-comercial iniciado con el Acuerdo de Marrakesh ha de continuar en el futuro, en la medida que se cumplan las previsiones allí contenidas, y a principios del siglo próximo comience una *nueva Ronda de negociación de liberalización* de la mano de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Y en el mismo sentido, hacia una mayor apertura de los mercados europeos, se orientan los *compromisos bilaterales suscritos por la UE* en el pasado, azuzados por el avance del multilateralismo y el consecuente deterioro de las *preferencias* reconocidas.

b) En segundo lugar, hay que asumir que la *preferencia comunitaria* que impregna la PAC vigente no constituye un principio jurídico de al-

(53) COM (96) 87 de 6.3.1996, DOCE C 163 de 6.6.1996, luego materializada en el Reglamento (CE) 1256/96 del Consejo (DOCE L 160 de 29.6.1996).

cance general y absoluto que dé pie a un aislamiento numantino de los mercados europeos.

c) En tercer término, hay que aceptar que el proceso de liberalización agrario en curso esconde un *potencial de crecimiento* para la economía europea superior a una eventual cerrazón en sí mismo (del orden del 2 %, o más, al año, contra un 1 % del escenario del repliegue) y también para la agro-alimentación, especialmente patente cuando se analizan las perspectivas a medio plazo de la demanda alimentaria mundial. En este sentido la cuestión radica en encontrar una fórmula que haga *compatible* la creciente apertura agro-comercial, y, en suma, *los intereses de la OMC y de nuestros socios comerciales*, con un sistema de apoyo, necesariamente de carácter supranacional, que sea capaz de salvaguardar la *Europa del Bienestar* en el campo. En el fondo lo que se debate es la preservación del modelo social europeo (54), o si se prefiere, de una *Union Europea del Bienestar* que, necesariamente, se ha de apuntalar con políticas supranacionales, entre las que se cuenta la PAC. Un modelo social que incluye una agricultura familiar, arraigada en el espacio, con un considerable número de activos, y que ha de responder simultáneamente a una pluralidad de funciones (la producción de alimentos de calidad, la generación de servicios para el resto de la población, y la gestión y salvaguarda del medio natural). Todo un reto intelectual, a la contra de los adalides del *pensamiento único* que, no por casualidad, coinciden casi siempre con los críticos de la PAC, del Estado del Bienestar y de la construcción europea en su conjunto (y de la Unión Monetaria en particular).

d) Dicho esto, en cuarto lugar hay que reconocer que *la PAC*, pese al GATT y los acuerdos preferenciales firmados, ha sido, y es, *la principal defensa, comercial y financiera*, contra las consecuencias negativas de una liberalización sin medida de los mercados agrarios. Una política que, no ha de olvidarse, continúa siendo proteccionista, desconecta casi todos los mercados europeos de la evolución de los precios mundiales, y les reconoce un apoyo a las rentas que, sencillamente, las Administraciones internas (central o autonómicas) serían incapaces de garantizar (55). Bas-

(54) Cualificado como *capitalismo institucional o renano*, en contraposición al *capitalismo liberal* norteamericano (ALBERT, M., *Capitalisme contre capitalisme*, Le Seuil, París, 1991), aunque, siguiendo este mismo enfoque, con posterioridad se ha constatado que el *capitalismo europeo* tampoco es un conjunto homogéneo (CROUCH, C. y STRECK, W., *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, 1996).

(55) Según el último informe de la OCDE (*Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 1996*, Paris, 1996) el apoyo

ta mencionar al respecto que en 1995 la agricultura española percibió 821'9 millardos merced al FEOGA-Garantía (56). Estos recursos se tradujeron en un impacto en las rentas de las explotaciones equivalente a un 30'9 por 100 del total (57).

e) Igualmente, los últimos datos nos indican que, en contra de lo que pueden afirmar algunos rancios agraristas, no es por esencia negativo para la producción y el comercio agrarios que entren nuevos países en la UE (véase el cuadro I). Más bien, las *sucesivas ampliaciones*, al mismo tiempo que las *zonas de libre cambio* que negocian las autoridades comunitarias, crean comercio, permiten reforzar las economías de escala, dar continuidad a los flujos, estimular y asegurar la inversión en un espacio mayor, mantener la competitividad del sistema agroalimentario comunitario en su conjunto, así como dan un nuevo sesgo al proceso de liberalización multilateral inaugurado con el Acuerdo agrícola del GATT, vinculando más estrechamente al proyecto comunitario a países en vías de desarrollo que de otro modo correrían el riesgo de descolgarse definitivamente de los mercados mundiales.

f) En el fondo lo que está en cuestión no es sólo la PAC, sino el *proyecto de integración comunitario* en su conjunto, tanto *en amplitud* (a la búsqueda de un espacio económico mayor, aunque sea de *geometría variable*) como *en profundidad* (con una *Unión Económica* que garantice un crecimiento durable, una *Unión Monetaria* que preserve la estabilidad frente a las fluctuaciones del \$, una *Unión Social* que impida la *dualización* social y regional, y, en fin, una *Unión Política*, que refuerce la presencia europea en un mundo pluripolar). A esta apuesta por la prosecución del proyecto de integración, hacia el interior y hacia el exterior, se oponen tanto un escenario del repliegue detrás de las fronteras, cualificado también como el de una *Europa fortaleza*, con el mantenimiento a ultranza (y a la defensiva) de una PAC tenida por intocable, como el de la *mundia-*

a la producción agraria por parte de la UE-15, medida por el *ESP (Equivalente de Subvención a la Producción)*, es la mayor de la OCDE: asciende en 1995 a 96.892 millones de \$ (correspondiente al 49 % de la producción agrícola total), contra los 49.330 millones del Japón (equivalentes al 77 % de su producción) o los 18.990 millones de \$ de los EE.UU (correspondientes al 15 % de su producción).

(56) Oficina Presupuestaria del MAPA, «Contribución financiera de la UE en los sectores agrario y pesquero durante 1995», abril de 1996.

(57) En 1995 las subvenciones de explotación ascendieron a 695'8 millardos contra un Valor Añadido Neto al coste de los factores (o Renta Agraria) de 2.252'5 millardos («Estimación de macromagnitudes agrarias en 1995», MAPA, 1996).

lización pura y simple, que daría a las multinacionales la dirección *de facto* de los mercados agrarios, con el paralelo retraimiento de los poderes públicos y sus políticas (58).

g) Frente a tales escenarios, preconizamos la alternativa de la *Europa abierta*, que combina la apertura hacia la competencia internacional con la profundización en el proyecto de integración europeo y regional (59). Una propuesta que se asienta en dos polos. En primer término precisa de una *nueva PAC*, adaptada para un espacio de influencia muy superior al presente, con una estrategia capaz de afrontar positivamente unos mercados mundiales caracterizados por su dinamismo. Y, complementariamente, se fundamenta en un *nuevo modelo de cooperación exterior*, basado en la interdependencia, capaz de constituirse en una alternativa real a la mundialización y al duopolio geo-económico que en la práctica conlleva, con el riesgo cierto de desembocar en una guerra feroz por la hegemonía agrícola y la progresiva marginación del Sur de la economía mundial, en su calidad de productor de materias primas (60). Dedicaremos los siguientes epígrafes a su concreción.

(58) Seguimos en este punto la descripción de DUCROQUET, D. («L'impératif d'exportation», en *Agra-Debats*, núm. 2, de diciembre de 1995, p. 21).

(59) Una alternativa que está abriéndose paso lentamente en la doctrina de las políticas comerciales, aunque pueda tomar otros apelativos, según los autores: v.g. el *codesarrollo* (FONTELA, E., «El marco de las nuevas relaciones Europa-Magreb. El equilibrio hacia el Sur», *Revista Española de Economía Agraria*, núm. 172, 21 1995); el *regionalismo abierto* o, si se prefiere, la *Europa de las puertas abiertas* (TAMARIT, C., «La política comercial entre bloques regionales: ¿integración versus multilateralismo?», *Papeles de Economía Española*, núm. 66, 1996, p. 35); o la noción más conocida de los *acuerdos regionales de comercio* (recogida positivamente por JOSLING, T., en la medida que las fuerzas de integración de los mercados regionales forzarán la liberalización de las políticas internas y desbrozarán en suma el camino hacia la liberalización general de los mercados internacionales: *Implications of regional trade arrangements for agricultural trade*, Estudios FAO, Desarrollo Económico y Social, 1996). Por lo demás existe una abundante, y conocida, literatura sobre las ventajas de un proceso de integración continental (económico y monetario), entendido como un subóptimo de la liberalización general de los intercambios (con las obras de VINER, MEADE, KRUGMAN, o DE GRAWE).

(60) La *integración regional* daría cuerpo a una lógica político-institucional, o voluntarista, que se opondría a la lógica de la globalización y a la confrontación directa por los mercados, de la mano de las multinacionales, que, a su vez, podría conducir a la exclusión económica de los países en vías de desarrollo con dotaciones naturales (o, en otros términos, con mano de obra abundante y recursos primarios como principales ventajas comparativas), tal como formula MOUHOUD, E. M.

2. LA MUNDIALIZACIÓN VS LAS TRADICIONALES ACCIONES EXTERNAS DE LA UE

Es evidente que el proceso de mundialización a que está sometida la agricultura esconde sus riesgos, tanto para la Unión Europea como, sobre todo, para los PVD, en la medida que se puede bloquear su desarrollo a causa de las fluctuaciones de los precios mundiales, la paralela *erosión de las preferencias comerciales* vigentes, a causa de la multilateralización, su definitiva desconexión de la economía mundial, y, en fin, la consolidación de los déficits alimentarios.

En principio tales problemas podrían ser afrontados bilateralmente por la UE siguiendo los esquemas clásicos de las políticas comerciales y de desarrollo: mediante un mayor volumen de ayuda alimentaria, una mayor cooperación financiera y técnica, y, particularmente, merced a una mayor apertura comercial mediante la revisión de las preferencias reconocidas para consolidar las corrientes presentes. No hay que olvidar al respecto que las tres cuartas partes de las exportaciones del Sur son productos agrícolas o minerales, con el carácter de *commodities*, sin apenas regulación efectiva y, por consiguiente, sometidos a una fuerte inestabilidad en los precios. Los productos agroalimentarios de los PVD específicamente representan en torno a un 19 por 100 del total de sus ventas a la UE, porcentaje que aumenta sustancialmente, hasta un 33-36 por 100, para los países ACP. Paralelamente, en cuanto a la cooperación, la UE asume crecientes compromisos financieros respecto al exterior, materializados fundamentalmente en el 8º FED, las acciones a favor de los PECOS, y el Programa MEDA a favor de los PTM.

No obstante, se puede dudar de la eficacia de este camino en la medida que: a) se asienta sobre diversas políticas comunes (v.g. la Política Comercial Común, la Política Agrícola Común, y la Política de Desarrollo) con intereses contrapuestos y diferentes niveles de integración; b) en tanto que los intereses intergubernamentales se superponen a los supranacionales las acciones de cooperación se ven sesgadas por criterios

en *Changement technique, commerce et investissements directs internationaux: quelles incidences sur les échanges Nord-Sud*, en el número monográfico de *Chambres D'Agriculture* dedicado a «La mondialisation des économies», Suplemento al núm. 841, febrero 1996, p. 13).

político-nacionales (61); c) las concesiones en los productos agrarios con OCM se oponen a los fundamentos de la PAC, por lo que, salvo para los países más pobres, se tiende a efectuarlas bajo la forma de contingentes para productos concretos; d) estas preferencias en última instancia terminan chocando con los intereses de los agricultores europeos de estos subsectores que, por la alta especialización del Sur, pasan a ser los grandes perdedores de la mayor apertura comercial; e) ello acaece, no obstante, cuando la agricultura ha dejado ya de ser el principal motor del desarrollo en muchos de los países con acuerdos preferenciales con la UE (62); f) se consolidan por consiguiente unos flujos desiguales entre la UE y los PVD, cortando una posible integración comercial horizontal (Sur-Sur); y g) se desvincula el desarrollo económico o comercial del desarrollo socio-político.

3. HACIA UN NUEVO MODELO REGIONAL DE INTEGRACIÓN, ECONÓMICA Y POLÍTICA

Bajo las anteriores premisas, frente al desafío de la mundialización, la Unión Europea y los países en vías de desarrollo (PVD) tienen la alterna-

(61) Existen numerosos ejemplos en este sentido. Así cabe explicar las fuertes divergencias existentes en la ayuda *per cápita*: mientras los PECOS perciben con cargo al último programa plurianual 12'4 ECUS por habitante, los PTM se han de conformar con 4'5. Los mayores beneficiarios son, hoy por hoy, los países ACP, con 22'6 ECUS, en manos del FED que, por lo demás, recordemos, se encuentra aún fuera del Presupuesto Comunitario.

(62) De hecho muchas economías del Sur han efectuado ya un cambio estructural bajo el incentivo de los propios acuerdos preferenciales con la Comunidad, al otorgar un mejor trato aduanero a los productos industriales que a los agrícolas. De esta guisa, tal como han estudiado BATALLER, F. y JORDAN, J. M. («El Mediterráneo Sur y Oriental y la Unión Europea: las relaciones comerciales y su entorno estratégico», *Información Comercial Española*, núms. 744-745) para los PTM en concreto, los productos agroalimentarios tienen una importancia decreciente en sus exportaciones hacia la UE. Hace 30 años la mitad de las compras europeas eran productos agrícolas (de los que un 40 % eran frutas y hortalizas). En 1993 no significaban más que un 13 por 100, con el 60 por 100 concentrado en frutas y verduras. Por otro lado los productos energéticos han perdido su preeminencia y hoy las manufacturas son el principal capítulo de la exportación de los PTM (con el 39 % del total en 1993). Incluso en los países más orientados hacia la agricultura de exportación, las manufacturas son los primeros subsectores exportadores: en Marruecos y Turquía las prendas textiles, y en Israel la maquinaria.

tiva de profundizar en sus privilegiadas relaciones, mediante el fomento de nuevas fórmulas de integración regional basadas en la institucionalización de sistemas de decisión (política, económica, y financiera) que comportan la co-participación y el contrapeso mutuo (63). De esta guisa la mundialización se equilibra, y se refuerza, y, en suma, multilateralización y bilateralismo se convierten en dos polos de un proceso convergente, de liberalización comercial y de multipolarismo político. En este marco, las fórmulas en auge de carácter global para dirigir y cohesionar el nuevo escenario mundial, como son una OMC ya en funcionamiento, vigilante de los acuerdos multilaterales, o un G7, convertido en foro de dirección consensuada, arrojan a las nuevas experiencias regionales, un camino en el que la UE ocupa un papel motor.

Recordemos, por su carácter pionero y ejemplar, el modelo de cooperación internacional que significó el *Acuerdo de Lomé*, con mecanismos como el STABEX (ya citado, para la estabilización de los ingresos por exportación) o el SYSMIN (para el sector minero), o la introducción del diálogo político mediante el Consejo de Ministros ACP-UE y la Asamblea Paritaria ACP-UE. Estos vectores han sido mejorados con la revisión del Convenio Lomé IV, ya citada, de noviembre de 1995. Durante este mismo mes se realizó la Conferencia de Barcelona, como catalizador de unos nuevos *Acuerdos Euromediterráneos*, que materializan un salto cualitativo en las relaciones externas de la UE (64). La anterior estrategia comunitaria respecto a los PTM, seguía la tónica de una política típica de cooperación al desarrollo, bajo la forma de preferencias comerciales, una asistencia financiera y técnica mediante protocolos bilaterales, y un cierto diálogo político, de carácter circunstancial, en el marco de los Consejos de Cooperación, ejes a los que en los años 90 se sumaron dos más, el apoyo a las reformas económicas y el fomento de la integración regional. En contraste, la nueva política mediterránea se basa en una noción más ambiciosa, el *euro-partenariado*, que incorpora la búsqueda de la casi completa integración comercial e inversora en el *espacio económico euro-mediterráneo*, a la que se suma una nueva dimensión política y socio-cultural.

Junto a estos dos ejemplos de profundización en unas relaciones pre-

(63) Un sistema que NYE, J. ha denominado de *soft power* (*Le leadership américain*, Presses Universitaires de Nancy, 1992).

(64) MASSOT MARTÍ, A., «Els països mediterranis i la Conferència de Barcelona», *Catalunya Rural i Agrària, DARP*, núm. 20, febrero de 1996, p. 18.

ferenciales ya añejas hay que citar la serie de *proyectos para la instauración de zonas de libre cambio* que hoy se acumulan en la mesa del Consejo, bajo el impulso, quizás de manera excesivamente atropellada, de nada menos que cuatro Comisarios (Hans van den Broeck para el Este, Leon Brittan para los países de la OCDE y una parte de Asia, Manuel Marín para el Mediterráneo, América Latina y el resto de Asia, y Joao de Deus Pinheiro para los países ACP). Algunas de las propuestas son nuevas, otras simplemente se limitan a desarrollar algunas cláusulas incluidas en acuerdos anteriores (65). No obstante, si bien el objetivo global puede ser correcto, es ilusorio plantearlo de manera general y homogénea, ya que las circunstancias de base son muy distintas en cada caso, sobre todo si se pretende incluir a la agricultura.

4. LA AGRICULTURA DENTRO DE UN NUEVO MODELO DE INTEGRACIÓN

Está en discusión si la agricultura ha de formar parte de los nuevos acuerdos de libre comercio que negocia la UE, en igualdad de condiciones a otros sectores, como la industria o los servicios. Lo que nos plantea dos cuestiones: a) la de las *ventajas e inconvenientes* que, globalmente,

(65) Los *acuerdos de asociación concluidos en 1991* con Hungría, Polonia, Chequia y Eslovaquia, seguidos en 1993 por los de Bulgaria y Rumanía, y luego, en 1995, por los correspondientes a los tres países bálticos y Eslovenia, prevén la creación a medio plazo de zonas de libre cambio. Una cláusula idéntica se inscribe en los *acuerdos firmados en 1994* con Rusia, Ucrania, Bielorusia y Moldavia. En el mismo sentido se sitúan los citados *Acuerdos euromediterráneos*, entre los que ya se cuentan los firmados en 1995 con Tunes, Marruecos e Israel, que establecen el libre cambio en el año 2010, la Unión Aduanera con Turquía que entró en vigor el 31 de diciembre pasado, y, en fin, los acuerdos en curso con Egipto, Jordania, Líbano y Argelia, en el marco establecido por la Conferencia Euromediterránea de Barcelona. Al unísono ya existen proyectos para *países concretos*, como *Africa del Sur, México*, o, incluso, los *EE.UU.*, a la sazón nuestro primer socio comercial, incluidos los productos agrarios, aunque de momento las conversaciones se limiten a acelerar recíprocamente las reducciones tarifarias en el marco de la OMC. Y, en fin, el libre cambio puede ser también consecuencia del desarrollo de acuerdos clásicos de cooperación comercial o económica (v.g. con el *Consejo de Cooperación del Golfo*, que agrupa a países netamente importadores de alimentos como son Arabia Saudí, Bahrein, Oman, Kuwait, o los Emiratos Arabes Unidos; o con el *MERCOSUR*, que hace lo propio con Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, en este caso con una posición netamente exportadora en materia de productos agrícolas).

tal inclusión comportaría para todos sus participantes; y b) la de si es posible *conciliar* los derechos a producir de los agricultores comunitarios, las demandas de desarrollo de los países en la órbita comercial de la UE, y el respeto estricto de las reglas de la OMC, teniendo muy presente que buena parte de la prosperidad de que hace gala Europa depende del desarrollo del comercio mundial.

En cuanto al cumplimiento de las *reglas multilaterales* se encuentran ya definidas, en el *artículo XXIV del GATT* que, con vistas a impedir la explosión de acuerdos regionales que anulasen los efectos de una apertura global de los mercados, establece que: la eventual reducción de aranceles en un acuerdo regional de comercio ha de ser recíproca y simétrica, ha de afectar a la mayor parte de los intercambios (un 90 %), sin excluir a ningún sector, y ha de materializarse en unos períodos de transición inferiores a diez años. En este sentido la agricultura se ve abocada a su inclusión completa en el plazo de una década, hasta tal punto de que si no se formalizara se correría el riesgo de una denuncia ante la OMC. No obstante, es difícil imaginarse que, llegado el caso, algún socio de la UE invocara el artículo XXIV. Por lo demás ni la UE ha explicitado en sus propuestas de libre cambio que sea su voluntad la total integración agrícola ni todos los acuerdos de libre comercio que conocemos se lo han planteado (66): la AELC excluyó desde sus inicios a la agricultura; cuan-

(66) Véase el sucinto resumen que en este sentido hace JOSLING, T. en la IV Parte del informe de la FAO *El estado de la agricultura y la alimentación, 1995*, pp. 276-277. Por lo demás asombra tanto la gran difusión de acuerdos regionales existente como sus enormes diferencias intrínsecas. Así, entre los esquemas subregionales de integración destacan: a) entre las que pretenden convertirse en una *Unión Económica*, las de la UE (que a su vez pugna por ser una Unión Monetaria), el Mercado Común Centroamericano, y, más a largo plazo, la Unión Aduanera y Económica del Africa Central; b) entre las que buscan la creación de una *Unión Aduanera* o un *Mercado Común*, se ubican el Grupo Andino, la Unión Aduanera del Africa Meridional, la Comunidad del Caribe, el Consejo para la Cooperación en el Golfo, el Mercado Común Árabe, el MERCOSUR, y la Zona Comercial Preferencial para los Estados del Africa Oriental y Meridional; c) entre las *Zonas de Libre Comercio* resalta el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (más conocido por NAFTA), el Acuerdo Comercial de Acercamiento Económico entre Australia y Nueva Zelanda, y la Comunidad Económica del Africa Occidental; y d) otras formas menos avanzadas, orientadas a la promoción del comercio recíproco y la cooperación para el desarrollo económico, son las de la Asociación Latinoamericana de Integración, la Asociación de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), y la Organización de Cooperación Económica (entre los países islámicos de Oriente Medio y de la ex-

do se constituyó el Espacio Económico Europeo (EEE) también, quedó fuera este sector y, todo lo más, se adoptaron una serie de concesiones bilaterales bajo listas; la ASEAN por su parte ha prestado muy poca atención a la agricultura y solamente ha impulsado un acuerdo colectivo de seguridad alimentaria que prevé el suministro de existencias de arroz en momentos de escasez; en el Africa Central y Oriental, dado el peso de la agricultura en sus economías, se prevé cierta liberalización pero que apenas tiene vigencia práctica por los fuertes controles estatales existentes; y, en fin, el NAFTA dista en principio de suprimir los obstáculos al comercio agrario, sobre todo respecto a México, imponiéndole un régimen bilateral, aunque se prevea una paulatina mejora de las condiciones de acceso a los mercados. Un estadio superior lo representan los acuerdos latinoamericanos (como el Pacto Andino, o el MERCOSUR) que de concentrarse tradicionalmente en los productos industriales, los más recientes, de enfoque más abierto, contienen ya disposiciones específicas sobre la liberalización del comercio agrícola. En concreto el MERCOSUR hoy abarca ya formalmente una Unión Aduanera que incluye los productos agrícolas, si bien empañada aún por los problemas de normalización técnica y sanitaria. En estas circunstancias, de todos los acuerdos para la constitución de zonas de libre comercio el único que ha incorporado, plenamente y desde el inicio, a la agricultura es el Acuerdo para el Acercamiento Económico entre Australia y Nueva Zelanda, facilitada por las radicales medidas de desprotección implantadas en este último país a mediados de los 80 y de desreglamentación comercial (*Marketing Boards*) en los últimos años.

Sentadas estas premisas hay que detenerse a meditar las *ventajas teóricas* que tendría una eventual profundización de la liberalización agraria en un marco regional, a su vez dentro de un contexto multilateral mayor. Sin duda entre éstas se cuentan: a) la incorporación de nuevos miembros al comercio mundial así como el reforzamiento o diversificación de los vínculos ya existentes; b) el que se facilita la eliminación de los obstáculos al comercio en los mercados de destino (generalmente los más desarrollados) así como la prosecución de posteriores negociaciones de libe-

URSS). Para mayores detalles sobre las expresiones y alcance del regionalismo puede consultarse el artículo de GARCÍA DE LA CRUZ, J. M. y GAYO LAFÉE, D., «Regionalismo o globalidad en el comercio internacional. ¿Tendencias excluyentes o complementarias en el actual contexto internacional?», en el *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2496, abril 1996.

realización multilateral; c) se fomenta el comercio interregional, hasta el punto que crece más aprisa que el intrarregional (corroborado por el peso de los intercambios agrarios intra-comunitarios respecto a los extra-comunitarios, plasmado en el cuadro I); d) se avanza en la integración de las economías mediante la imposición de la reciprocidad en el acceso a los mercados y de unas reglas de juego comunes, con lo que también se estimulan las reformas internas en el sector agroalimentario bajo parámetros conocidos; e) se termina con la estrechez que caracteriza a los mercados de los PVD consolidando un espacio más grande y más estable, que, a la postre, estimulará el crecimiento y las inversiones; f) se impulsa el comercio de productos elaborados, complementario o sustitutivo al de los productos primarios; g) se incrementa la seguridad alimentaria de la zona en su conjunto y de los PVD en particular, permitiendo compensar más fácilmente las oscilaciones de producción y los riesgos que en el comercio comporta la mundialización (mayor inseguridad en los flujos, fuertes fluctuaciones en los precios); y, en fin, h) coadyuva a estabilizar los incipientes procesos democráticos donde se den, convirtiéndose de esta guisa la integración económica en una salvaguardia de los derechos humanos contra eventuales golpes militares.

Según esto, *en términos globales*, puede afirmarse que una mayor integración entre la UE y los PVD beneficia a ambos conjuntos, resolviendo de refilón la tradicional contradicción entre *preferencia comunitaria* y *preferencia comercial* mediante la disolución de la segunda en la primera (67). Sin embargo, también es cierto que puede comportar problemas específicos, en algunos sectores europeos, en tanto que reducen su nivel de protección y ven incrementar la competencia. Las dificultades políticas que esta situación plantea aconseja ir con *prudencia* en cuanto a una eventual inclusión de la agricultura en el furor librecambista que pa-

(67) En este sentido, algunos análisis han puesto de manifiesto el fracaso de los acuerdos de asociación y de la preferencia comercial como fórmulas de crecimiento económico para los PVD, con unas débiles estructuras que no pueden aprovechar las concesiones comunitarias, a su vez con el riesgo de continuo deterioro por las sucesivas ampliaciones y el multilateralismo. De ahí que se haya planteado la superación de la dimensión comercial de los acuerdos de asociación y convertirlos en verdaderos acuerdos de cooperación de mayor espectro, donde la agricultura pierda su papel primordial y, por consiguiente, sea factible la sustitución de la preferencia comercial por la preferencia comunitaria (MEZDOUR, S., «Les associés de la CEE entre préférence commerciale et préférence communautaire», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, núm. 375, février 1994, pp. 114 y ss.).

rece surgir en la UE e incorporar en el análisis una serie de circunstancias:

a) En primer lugar, hay que contar que el peso de los productos agrarios en los intercambios es muy distinto según las áreas: equivalentes a un 25 por 100 en los flujos con América Latina, a un 17 por 100 con Africa, a un 15 por 100 con América del Norte, y a un 13 por 100 respecto a los países del Este.

b) En este sentido habrá que sopesar región por región e, incluso, país por país, las ventajas e inconvenientes que tal proceso puede comportar a la agricultura comunitaria y su impacto regional. Análisis al que habrá que incorporar elementos políticos. En términos generales puede afirmarse que las prioridades comunitarias se dirigen hacia el Este, seguidas por los Países Terceros del Mediterráneo, y en tercer lugar por los países ACP, teniendo en cada caso como valedores a diferentes miembros del Consejo. Por lo demás tienen a su favor, en el primer caso la voluntad común de desembocar en la adhesión; en el segundo, el hecho de que sea una zona globalmente muy dependiente en materia agroalimentaria de la UE, y con un saldo netamente comprador; y en cuanto a los países ACP que sean economías poco desarrolladas y muy especializadas en productos básicos, lo que en principio aconseja no avanzar hacia una plena integración económica.

c) En este marco, en el supuesto perfectamente plausible de que se plantearan problemas graves en los mercados para los productos comunitarios, deberían solucionarse mediante las adecuadas *compensaciones financieras directas* a los agricultores afectados (68). Este derecho de compensación a la renta debiera ser introducido por el Consejo en los *mandatos de negociación de nuevos acuerdos agro-comerciales*.

d) Un supuesto especial, por su dificultad, puede ser la aplicación de este esquema liberal-bilateral a países con un potencial agro-exportador

(68) De carácter previo o, incluso, mediante fórmulas de cálculo *a posteriori*, terminada la campaña, una vez comprobado el deterioro de la renta padecido a causa de la apertura comercial. Las experiencias de los *Programas de ayuda a la renta agraria (PARA)*, las recientes ayudas directas aprobadas a favor de los productores de carne de vacuno, calculadas sobre pérdidas de renta efectivamente constatadas tras la crisis de las vacas locas, o las medidas de compensación agromonetaria decididas por el Consejo en el mes de junio de 1995, constituyen antecedentes a tener en cuenta. Véase a este último respecto de MASSOT MARTÍ, A., «El sistema agromonetario comunitario: la larga crónica de una muerte anunciada», en la *Revista Española de Economía Agraria*, núm. 173, 3/1995.

generalizado e importante: tal sería el caso de Turquía, el único PTM ya hoy con un saldo agro-comercial favorable con la UE, o el de Sudáfrica, donde la propuesta de la Comisión de liberalizar hasta un 55 por 100 sus intercambios (con efectos directos muy diversificados, en manzanas, espárragos, vino blanco...) ha levantado ampollas en los Estados miembros del Sur (España entre ellos) y en Francia (por las repercusiones en los intercambios con Marruecos). En idéntica situación se encuentran los países del MERCOSUR, o México, por la cantidad y calidad de sus producciones. En todos estos casos parece hoy por hoy difícil que la UE reconozca el libre comercio agrícola sin más y habrá que iniciar un camino pausado que rompa las reticencias existentes, aprovechando otros potenciales no estrictamente comerciales (convenios en materia de inversiones, transferencia tecnológica, formación...).

e) En este contexto, para terminar, hay que reiterar las difíciles negociaciones que este planteamiento comporta, tanto en el seno del Consejo, por la distribución de los sacrificios comerciales, las paralelas compensaciones financieras, y en suma por el contenido de la *nueva PAC* a diseñar, como en la OMC, en defensa de la excepción rural, esencia de la PAC, y del mantenimiento de las ayudas directas. Todo ello aderezado por las previsibles movilizaciones sectoriales (ejemplificadas en España por las de la avellana).

Con lo que desembocamos en las dificultades de comprensión con que se topa una propuesta *de equilibrio*, entre la PAC y la agricultura de los PVD, como la que aquí se ha comentado. Efectivamente, los intereses en juego son difíciles de conciliar, lo que, a la postre, nos recuerda una máxima de Joseph Joubert (69): «*No elevéis lo que es frágil, es decir, no lo expongáis a que caiga*». Pero si no somos capaces de tal elevación corremos el riesgo de que nos superen los acontecimientos, quedemos a la deriva, y hagamos un flaco favor al proyecto comunitario en su conjunto y a la agricultura europea en particular.

(69) *Pensamientos*, EDHASA, 1995.

RÉSUMÉ

La PAC, avec ses principes de la préférence communautaire et de la solidarité financière (moyennant le FEOGA-Garantie), traite l'agriculture comme une activité spécifique, qui ne peut pas être soumise aux lois normales du marché, et qui doit être soutenue par l'argent public (communautaire). Mais, en cette fin du XXème siècle, l'agriculture, comme n'importe quelle autre activité économique, est prise dans les dynamiques de la mondialisation. Ce scénario aboutit à terme à la *commoditization* de la production agricole, à la disparition des mécanismes traditionnels du soutien (prix), et à l'évanouissement du principe de la préférence communautaire, de la main de l'élargissement à l'Est, les négociations multilatérales (OMC) et le développement des accords commerciaux et de libre échange. Dans ce contexte, il y a l'alternative d'une *nouvelle PAC* pour une *Europe ouverte*, qui combine ouverture sur la compétition internationale et intégration européenne, qui régionalise le processus de globalisation en cours, et qui fait converger la *préférence communautaire* et la *préférence commerciale*.

ABSTRACT

The CAP, with the community preference and financial solidarity principles (by means of the EAGGF-Guarantee) considers agriculture as an specific activity that cannot be subjected to the standard market laws and must to be leaned on public money (EEC budget). However, at the end of the 20th century, agriculture, just like the rest of economical activities has undergone a world-wide dynamic. This scene leads in the end to the commoditization of the agricultural production, to the disappearance of the traditional support mechanisms and to the dissolution of the community preference principle, together with the extension towards the East, the multilateral negotiations (WTO), and the development of the trade and free change agreements. The alternative of a new CAP for an *Open Europe* exists in this context, combining the opening to the international competition with the european integration, regionalizing the current process of globalization, and, finally, converging the *community and the commercial preferences*.

NOTAS

