

IICA  
E10  
F621

# IICA



**EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LA  
POLITICA AGRICOLA DE LA  
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA**

**Lic. Guillermo Flichman**

**PROYECTO DE COOPERACION PARA LA MODERNIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO**

**CONVENIO**

**SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**





**EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LA  
POLITICA AGRICOLA DE LA  
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA**

**Lic. Guillermo Flichman**

**PROYECTO DE COOPERACION PARA LA MODERNIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO**

**CONVENIO  
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

00009131

E10

~~3V~~

8621

## PROLOGO

La presente publicación forma parte de una serie de Documentos de Trabajo elaborados en el marco del Proyecto de "Cooperación para la Modernización del Sector Agropecuario Argentino", ejecutado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este proyecto de cooperación, cuyo financiamiento fue previsto en el componente de asistencia técnica del Primer Préstamo Sectorial otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a la Argentina, tuvo como objetivo concreto desarrollar un análisis sistemático sobre algunos temas prioritarios para el desempeño futuro del sector agropecuario argentino.

Durante su ejecución, el esfuerzo analítico se concentró en cinco áreas de reflexión:

1. Estudio sobre política de producción, transporte, almacenamiento y embarque de granos.
2. Estudio sobre la comercialización de granos y el rol de la Junta Nacional de Granos
3. Estudio sobre la factibilidad técnica, económica y financiera del riego suplementario en la región maicera típica.
4. Estudio sobre las perspectivas del desarrollo ganadero argentino y el rol de la Junta Nacional de Carnes.
5. Estudio sobre la promoción de exportaciones frutihortícolas argentinas.

Frente a la grave crisis que afecta al mercado mundial de productos agrícolas, el Gobierno Argentino considera que es imperioso formular e implementar políticas y reformas institucionales tendientes a eliminar las ineficiencias estructurales que hoy caracterizan el proceso de producción y comercialización interna y externa de sus principales productos agropecuarios.

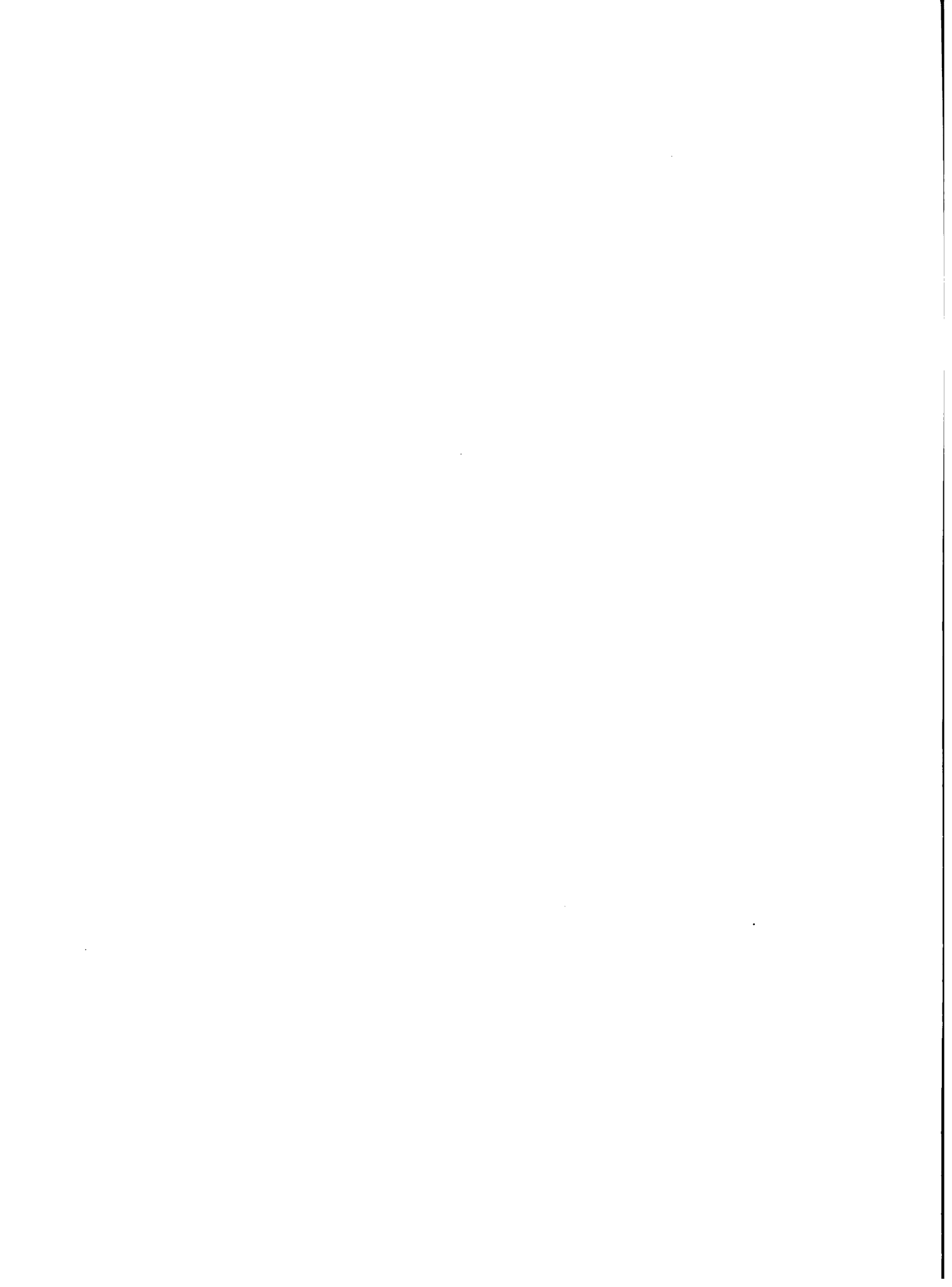
Con este propósito, a partir de los estudios correspondientes a cada una de las áreas de reflexión arriba mencionadas, se elaboraron propuestas alternativas de política y programas de inversión relativos a los principales aspectos que hoy obstaculizan y encarecen la producción, comercialización interna y exportación de cereales, oleaginosas, carnes y productos frutihortícolas así como propuestas de reforma institucional tendientes a hacer más eficiente la gestión del Sector Público Agropecuario.

El grupo de publicaciones sobre comercialización de granos incluye estudios de diagnóstico sobre el mercado internacional de granos y perspectivas de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea, análisis del sistema argentino de comercialización y diagnóstico institucional de la Junta Nacional de Granos. A ellos se agregan los trabajos publicados bajo el título de "Los países productores de cereales ante la crisis agrícola internacional".

Buenos Aires, Junio de 1988

Eduardo V. Manciana  
*Subsecretario de  
Economía Agraria*

Carlos L. Garramón  
*Representante del IICA  
Argentina*



**EQUIPO DE COORDINACION DEL PROYECTO DE  
"COOPERACION PARA LA MODERNIZACION DEL SECTOR  
AGROPECUARIO ARGENTINO"**

**Coordinador General del Proyecto**

ALDO LUIS BIONDOLILLO

**Coordinadores por componentes**

**ESTUDIO SOBRE POLITICA DE PRODUCCION DE GRANOS, INFRAESTRUCTURA DE  
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y EMBARQUE DE GRANOS**

Edith Scheinkerman de Obschatko

Carmen Polo

**ESTUDIO SOBRE LA COMERCIALIZACION DE GRANOS Y ROL DE LA  
JUNTA NACIONAL DE GRANOS**

Patricio Lamarca

Oscar Osziak

**ESTUDIO SOBRE FACTIBILIDAD TECNICA, ECONOMICA Y FINANCIERA DEL RIEGO  
COMPLEMENTARIO DE LA REGION MAICERA TIPICA**

Francisco Leiva

**ESTUDIO SOBRE DESARROLLO GANADERO ARGENTINO Y ROL DE LA  
JUNTA NACIONAL DE CARNES**

Roberto Vázquez Platero

**ESTUDIO SOBRE PROMOCION DE EXPORTACIONES FRUTIHORTICOLAS ARGENTINAS**

Claudio Sabsay

**Asistente de Coordinación General**

Alejandro Reca

**Secretarias**

Susana Carmona

Yolanda Colar de Dymont

**Servicios reprográficos**

Jorge León

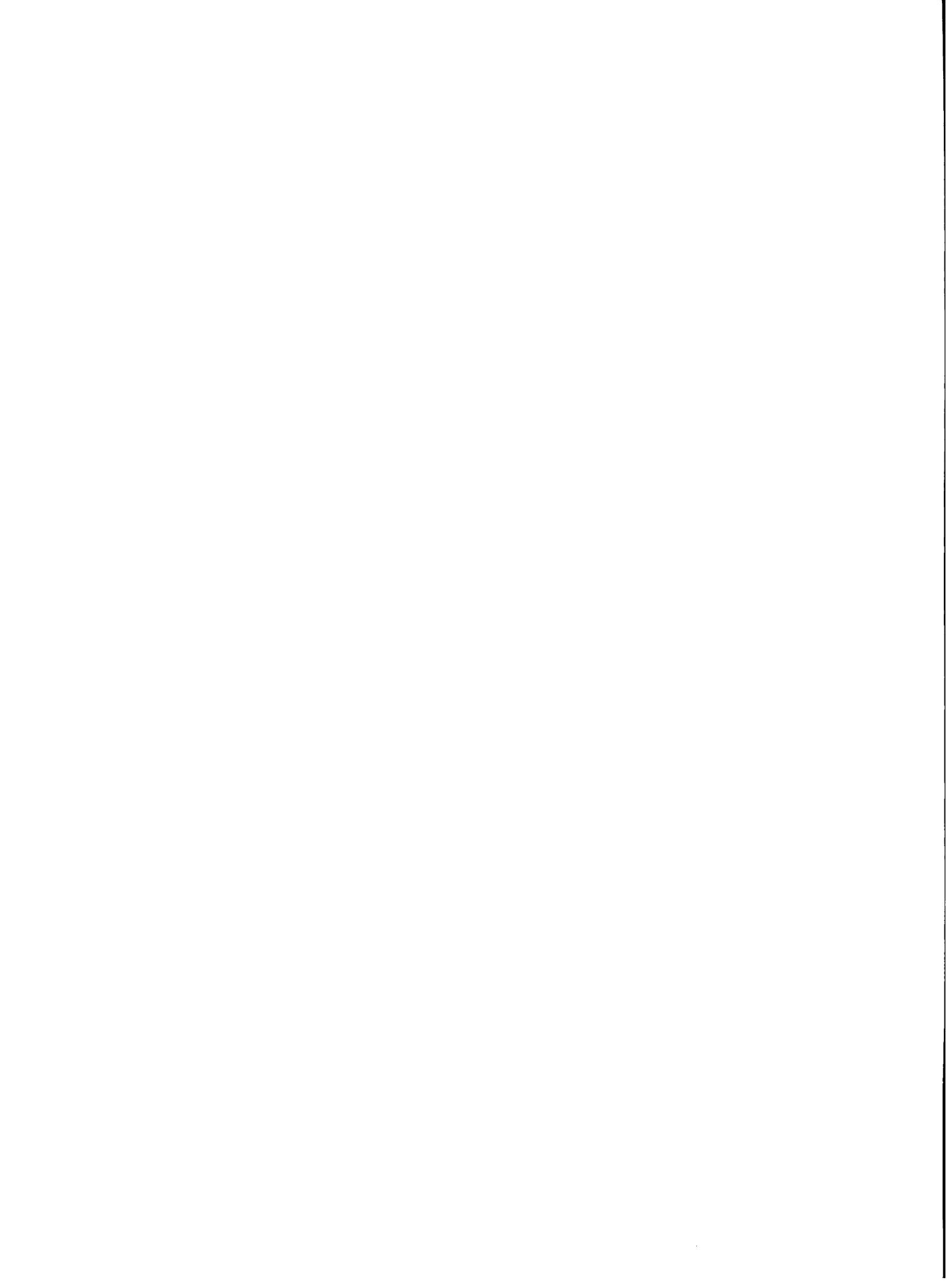
Héctor Perlino





## CONTENIDO

|  | Pág. |
|--|------|
| PROLOGO  |      |
| INTRODUCCION   | 3    |
| I. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA POLITICA AGRICOLA<br>COMUN                                   | 4    |
| A. Los prelievos a la importación, mecanismo fundamen-<br>tal de la protección           | 6    |
| B. El período 1967-1974  | 8    |
| C. La situación posterior a 1974   | 8    |
| II. LAS IMPERFECCIONES DEL SISTEMA DE PROTEC-<br>CION EUROPEO                            | 9    |
| III. LA ENTRADA DE ESPAÑA Y PORTUGAL EN LA CEE   | 10   |
| IV. LA REFORMA DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN   | 12   |
| V. CONSECUENCIAS PARA LAS EXPORTACIONES AR-<br>GENTINAS DEL PROCESO DE REFORMA DE LA PAC | 15   |
| CUADROS  | 19   |



La política agrícola de la comunidad Europea está en crisis. Es un lugar común hablar de la necesidad de su reforma, tanto al interior como al exterior de la misma. En este documento, analizaremos las causas de esta crisis, las perspectivas de reforma y las consecuencias de esta reforma sobre el desarrollo futuro de la agricultura argentina.

La actual crisis reviste caracteres muy alarmantes para la Comunidad Económica Europea. La política de estabilización de mercados, que ha garantizado hasta ahora precios remunerativos, pase lo que pase en el mercado mundial, está provocando presiones insostenibles sobre el presupuesto de la Comunidad. Los excedentes -compuestos esencialmente por productos lácteos y cereales-, deben venderse en el mercado internacional a precios muy inferiores a los internos. Como la producción aumenta de manera sostenida y el consumo interno está prácticamente estancado, los volúmenes de mercancías que deben ser retirados del mercado interno para estabilizar los precios y luego venderse sobre el mercado mundial, crecen constantemente. La crisis en los mercados internacionales, agravada por este mecanismo, provoca bajas subsecuentes de precios, que originan nuevos aumentos en el costo presupuestario de la Comunidad.

El financiamiento de la PAC (Política Agrícola Comunitaria) representa un 70% del total del presupuesto de la Comunidad. Dentro del presupuesto agrícola, el costo de la política de estabilización de mercados representa más del 80% del total. Esto significa que se paga cada vez más, recreando el mecanismo que genera los excedentes que luego hay que financiar. Resulta cada vez más claro que la mayor parte del financiamiento de la PAC es utilizado para subvencionar un grupo reducido de productos, distribuido de manera muy desigual entre países y regiones. En un contexto general de crisis económica y rigor presupuestario, se hace cada vez más difícil continuar como hasta ahora. La sobrevaluación del dólar en 1984 y 1985 introdujo un alivio transitorio, al reducir conside-

rablemente los subsidios a la exportación. El tipo de cambio actualmente vigente, asociado a la baja de los precios mundiales, determina en cambio necesidades crecientes de financiamiento para cubrir la diferencia entre los precios nacionales y los mundiales.

La incorporación a la CEE de tres países del sur de Europa, Grecia, España y Portugal, aumenta considerablemente la heterogeneidad interna de la Comunidad. Esto acentúa la dificultad de continuar indefinidamente con una política que implica la utilización de la mayor parte de los recursos para subvencionar un grupo de productos originarios de las regiones más ricas de Europa. Las presiones por el aumento del financiamiento a las zonas desfavorecidas son cada vez mayores. Las divergencias de intereses nacionales, regionales y de grupos de productores se hacen cada vez más evidentes.

Por otra parte, el conflicto que la PAC provoca con el mundo exterior se agudiza. Ya no se trata solamente de las quejas crónicas de los países más perjudicados, como la Argentina, ni del enfrentamiento con los Estados Unidos. En la actualidad, las confrontaciones son mucho más complejas, con el conjunto de los países exportadores de clima templado y con buena parte de países del Tercer Mundo. Por otra parte, la política global de la CEE frente a los países en desarrollo comienza a modificarse con la incorporación de España y Portugal. Este hecho puede provocar repercusiones significativas en el tipo de tratamiento preferencial dado por la CEE a los países signatarios de la Convención de Lomé y a los países mediterráneos, respecto de América Latina.

En los últimos dos años, el contenido de los documentos oficiales de la CEE ha cambiado sustancialmente. De la autosatisfacción dominante hasta hace poco tiempo, al reconocimiento de la necesidad de reformas. En el informe sobre la situación de la agricultura en la Comunidad en 1981, se decía: "La estabilidad de los precios: uno de los grandes aportes de la PAC al desarrollo armonioso de la economía de la Comunidad"... "Gracias al sistema de prelievos en sus fronteras, la PAC ha permitido poner a la Comunidad al abrigo de las grandes variaciones de precios de los mercados mundiales..."<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> "La Situation de l'Agriculture dans la Communauté. Rapport 1981. Commission des Communautés Européennes

En 1985, en el famoso "Libro Verde", se puede leer: "Una agricultura que no produce para el mercado, considerando tanto las ventas en el mercado interno como las exportaciones, no tiene perspectivas sanas a largo plazo" <sup>2</sup>.

Es evidente que si se está completamente al abrigo del mercado, no se produce para el mercado... Este cambio de discurso, no recibe la aprobación unánime en el seno de la CEE y, por el momento se traduce muy parcialmente en cambios reales de política. Pero este es el tema de la última sección de este trabajo.

En un intento de comprensión del alcance posible de las reformas actuales de la PAC, nos parece útil efectuar un breve análisis de la evolución de la misma.

## I. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN

La puesta en marcha de la PAC constituyó un hecho de gran importancia en la Europa de comienzos de los años sesenta. Todos los países que componían la CEE habían tenido políticas agrícolas nacionales sobre bases muy diferentes. Poder tener éxito en esa tarea, implicaba crear una estructura institucional común, capaz de imponer un sistema de reglas de funcionamiento al conjunto de los estados miembros. Esas reglas nuevas, esa estructura institucional, los mecanismos de regulación que permitirían su implementación debían demostrar una superioridad evidente respecto de las diferentes políticas nacionales.

Las políticas agrícolas de los diferentes países de la CEE respondían a tradiciones diferentes -y a veces decididamente divergentes-. Estas diferencias a nivel de las políticas se encontraban reforzadas por un desarrollo muy desigual de la agricultura y, sobre todo,

de la relación de cada agricultura nacional en el mercado internacional.

El caso de los cereales es ejemplar para analizar la evolución y la crisis de la PAC. Por otra parte, se trata de productos de importancia decisiva para la agricultura argentina. La organización del mercado comunitario de cereales es la primera y la más perfeccionada.

Distintas situaciones nacionales pueden tipificarse en lo que hace a las relaciones entre la producción, el consumo y el comercio exterior en los países que componen inicialmente la CEE como lo señala Bernard Philippe<sup>3</sup> "un país fuertemente deficitario no experimenta las mismas restricciones en la gestión de la producción y del comercio que un país autosuficiente o excedentario". Según este criterio, se pueden distinguir tres situaciones diferentes en el período inicial de la PAC <sup>4</sup>.

- a) Los países fuertemente deficitarios en cereales, en los que la producción no alcanza a cubrir ni siquiera la mitad de las necesidades internas. Es el caso de Holanda, Bélgica y Luxemburgo.
- b) Aquellos países fuertemente importadores, pero en los que la producción nacional era relativamente importante. Alemania e Italia se encontraban en esa situación. Sus políticas nacionales debían compatibilizar la protección a la producción nacional, necesaria dado que los costos internos eran netamente superiores a los precios internacionales, con el recurso importante al aprovisionamiento externo.
- c) Los países excedentarios. Solamente Francia se encontraba en esa situación a comienzos de los años sesenta. Eso implicaba que, ya en ese momento, la política nacional se orientaba hacia la regulación del mercado para absorber los excedentes, garantizando un nivel de precios remunerativos a los productores.

2 "Perspectives de la politique agricole commune". Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européenne. Julio 1985

3 Bernard Philippe, Politique Agricole Européenne et Marchés Mondiaux, Economica, París, 1986.

4 Para realizar esta clasificación, nos basamos en B. Philippe, op. cit. El libro de Michael Tracy, Agriculture in Western Europe, Challenge and Response (1880-1980), Granada ed. London, 1984, ofrece un lúcido y detallado análisis del proceso de creación de la PAC

Si bien las características dominantes en los países de la CEE eran diferentes, tanto en lo que hace a las relaciones entre la producción, el consumo y el intercambio de cereales con respecto a los sistemas de regulación de los mercados, habían ciertos elementos esenciales básicos en común, que son los que permitieron la construcción de la PAC.

Un factor esencial es la relación inversa entre el grado de libertad del que dispone un Estado para la implementación de una política que implique subvenciones a la agricultura de parte del resto de la economía, y la importancia relativa de la agricultura en la economía nacional. Un país en el que el sector agrícola tiene un gran peso en la economía, dispone de poco margen de maniobra para realizar ese tipo de política agrícola. Una característica común a todos los países fundadores de la Comunidad era el hecho de que sus agriculturas estaban ocupando un lugar cada vez más reducido, desde el punto de vista, tanto de su peso en el PBI como en la población económicamente activa. Esto permitía, en un contexto de prolongado crecimiento económico y mejoramiento del nivel de vida, implementar políticas que implicaban transferencias de recursos de los consumidores a los agricultores, vía la terminación de precios internos remuneradores superiores a los del mercado mundial. Los sectores no-agrícolas de la sociedad aceptaron sin ningún tipo de protesta el aumento relativo de los precios agrícolas que introdujo la implementación de la PAC. La conjunción de poco peso económico relativo de la agricultura con una fuerte influencia política de los agricultores y sus asociaciones, en capacidad de movilización social y peso electoral, permitió la puesta en marcha de una política agrícola, que vista desde afuera, no parece muy racional.

Los objetivos centrales de la PAC, tal como fueron definidos en el título del Tratado de Roma referente a la agricultura son los siguientes:

a) Aumentar la productividad de la agricultura, desarrollando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola y, de esa manera, una utilización óptima de los factores de producción, especialmente de la mano de obra.

- b) Asegurar, de esa manera, un nivel de vida equitativo a la población agrícola, especialmente mediante el aumento del ingreso individual de aquellos que trabajan en la agricultura.
- c) Estabilizar los mercados.
- d) Garantizar la seguridad del abastecimiento.
- e) Asegurar precios razonables para los consumidores.

El conjunto de objetivos perseguido implica numerosas contradicciones, como ha sido ya señalado por diversos analistas. Estas contradicciones se han ido desarrollando con el tiempo y hoy aparecen muy evidentes. Sin embargo, pese a las dificultades, la PAC puso en marcha sólidos mecanismos que funcionaron eficientemente durante un muy largo período. Tan sólo un profundo cambio en las condiciones internas y externas de la CEE obligan actualmente a promover una reforma de la PAC.

De los objetivos enunciados en el Tratado de Roma, la prioridad fue otorgada al fomento de la producción y a la estabilización del mercado interno comunitario. La racionalidad en el uso de los recursos no pudo nunca ser asegurada, por las razones que exponemos más adelante, y el nivel de vida de los agricultores evolucionó esencialmente en función de la política de precios y de las ayudas directas, pero no disminuyó las enormes desigualdades entre diferentes regiones. Dos autores franceses hicieron recientemente una fuerte crítica a este aspecto de la política agrícola:

"La ayuda del Estado contribuye a congelar la situación, para beneficio de las grandes explotaciones cerealeras y la producción intensiva de leche, actividades que, si bien aportan a los agricultores altos ingresos, suponen un coto creciente para la colectividad en subvenciones presupuestarias y en importaciones... Las ayudas del Estado allentan el desarrollo de producciones excedentarias, y no favorecen ni la adaptación de la oferta a la demanda, ni la difusión del progreso técnico en el conjunto

agroindustrial, ni el equilibrio en la distribución del Ingreso" <sup>5</sup>.

La construcción de una política agrícola que permita fijar niveles de precios remunerativos para los agricultores en el seno de mercados estabilizados, implica la creación de mecanismos de protección eficientes respecto del mercado internacional. Un elemento común a todos los países de la CEE era que los precios internos superaban, en todos los casos, a los internacionales. En la búsqueda de un común denominador, se negoció la creación de un sistema de precios comunitarios que implicó un alineamiento sobre los precios nacionales más elevados. Las diferencias entre los precios de los cereales en los países de la CEE eran considerables. A fines de los años cincuenta, los precios en Alemania eran entre 40% y 50% superiores a los de Francia.

Los precios internos mencionados en el Cuadro 1, funcionaban para la totalidad de la producción en cada país, excepto en Francia, donde los productores recibían un precio decreciente en función al volumen comercializado. Ese sistema estaba destinado a favorecer a los pequeños productores.

Teniendo en cuenta que los niveles extremos de precios se encontraban en Francia y en Alemania, se decidió que los precios comunes se fijarían en un nivel intermedio. Sin embargo, durante el proceso de ajuste para la determinación de los precios comunitarios, los precios franceses aumentaron más de lo que los alemanes disminuyeron. Esto permitió reducir eventuales tensiones en Francia por la eliminación del régimen de precios diferenciales, ya que lo que perdieron los pequeños productores por la unificación de precios, lo compensaron con creces gracias a aumentos promedio del orden de un 40 por ciento.

Esos aumentos de precios agrícolas, fueron absorbidos fácilmente por la sociedad, gracias a la situación general de bonanza económica, que hacía que el peso de los alimentos en la canasta de consumo fuera cada vez menos importante. Los valores positivos de la seguridad alimentaria (la guerra no estaba tan lejos) y el consenso sobre la necesidad de la modernización de la agricultura fueron más fuertes que las críticas.

Hay que aclarar, que si bien los precios de los cereales están unificados en el conjunto de la Comunidad, existe un mecanismo monetario de compensación que provoca que los países de moneda más fuerte, especialmente Alemania, tengan precios internos más elevados que los que rigen en los países donde la inflación es más importante. Si el franco francés se devalúa respecto del marco, este mecanismo introduce una especie de gravamen a las exportaciones francesas en Alemania, que impide que los productos agrícolas franceses compitan ventajosamente, gracias a la baja de precios en marcos que debería provocar la devaluación. Este es un tema de conflicto importante en la CEE, especialmente entre Francia y Alemania. Las diferencias de precios entre estos dos países son a veces del orden de un 20 por ciento.

#### **A. Los prelievos a la importación, mecanismo fundamental de la protección.**

Durante las negociaciones que condujeron a la organización de la PAC, fueron largamente discutidas dos políticas de protección alternativas.

La primera alternativa es la de los subsidios directos a los productores, del estilo de los "deficiency payments", utilizados en esa época por el Reino Unido y por los Estados Unidos (que lo utilizan actualmente). Este sistema respeta relativamente el precio de mercado, subsidiando a los productores por un monto igual a la diferencia entre el precio "objetivo", considerado como remunerador, y el precio de mercado. Decimos relativamente, porque al crear altos precios para los productores, contribuye a generar oferta excedente, lo que a su vez deprime el precio de mercado.

Todo sistema de sostén implica transferencias de recursos. En el caso de las subvenciones directas, estas transferencias son totalmente transparentes, aparecen en el presupuesto y son pagadas como tales a los agricultores. Los consumidores, por su parte, pagan el precio del mercado mundial.

<sup>5</sup> P. Coulomb, H. Delorme, "L'Agriculture, les Agriculteurs et la Crise", in Pour, Paris, setiembre-octubre, 1965

En las circunstancias de la época, la introducción de un sistema de este tipo implicaba una carga presupuestaria enorme y el sistema fue descartado. Hay que destacar, sin embargo, que es el mejor sistema de subsidio en términos de equidad (si existe progresividad en los impuestos). Pagan los contribuyentes y no los consumidores de alimentos.

El alto costo presupuestario y la fuerte oposición de las asociaciones de agricultores hicieron que fuera preferido el llamado sistema de prelievos móviles a la importación, como elemento primordial de la regulación de los mercados cerealeros de la Comunidad. Ya establecido el sistema ha sido posible constatar que el nivel resultante de tarifas medido en porcentaje del precio de importación resultó casi siempre superior al nivel de tarifas previo a la creación de la PAC<sup>6</sup>.

Este resultado obedece tanto al aumento de los precios internos como a la sustitución de diferentes sistemas nacionales de protección no tarifaria, por el sistema de prelievos<sup>7</sup>.

Para realizar las consecuencias de la aplicación de este sistema de protección, resulta útil compararlo con un sistema de tarifas ad-valorem. En el caso de tarifas ad-valorem, los precios internos se establecen a un nivel superior al del precio internacional. Pero este mecanismo no impide que las variaciones del precio internacional ejerzan una influencia sobre los precios internos. Esta influencia es totalmente eliminada por los prelievos móviles a la importación.

El sistema de prelievos consiste en la aplicación de una tarifa móvil, que manteniendo inmutable los precios internos, ajusta la tarifa según las fluctuaciones de los precios internacionales. Las condiciones internas no se ven en consecuencia afectadas en lo más mínimo por las variaciones de precios en el contexto internacional. Se trata de un mecanismo que permite el aislamiento total. Si los niveles de precios internos garantizan un ingreso adecuado a los agricultores, los objetivos proclamados de ingresos y de estabilidad son alcanzados.

Las consecuencias sobre el plano presupuestario de este sistema, cuando se trata de proteger un producto deficitario son muy distintas de cuando el producto en cuestión es excedentario. Hay que aclarar que existe un sistema de subvención a las exportaciones (restitución a las exportaciones, en el lenguaje comunitario) simétrico al sistema de prelievos. Cuando hay excedentes, se venden en el mercado internacional al precio de mercado, y la diferencia con el precio interno es cubierta con las restituciones. En el caso de situación deficitaria, los prelievos contribuyen positivamente al presupuesto. En caso de situación excedentaria, las restituciones deben ser pagadas con recursos del presupuesto.

La regulación del mercado de cereales fue complementada con mecanismos similares aplicados a los mercados de productos de origen animal. La producción animal es el destino principal de los cereales en Europa. Las carnes y los productos lácteos tienen regímenes de regulación estrechamente emparentados con el sistema descrito para los cereales. Esto permitió que un consenso fuera logrado entre los países del norte de Europa, Holanda, Bélgica y más tarde Dinamarca, fuertes consumidores de cereales para la alimentación animal, y los países productores excedentarios de cereales, esencialmente Francia. El hecho de que los cereales constituyen un insumo importante en la producción de carne y de leche, es una de las razones de muchas de las dificultades e inconsistencias de la PAC, como veremos más adelante.

Los países del norte, importadores netos de cereales y fuertes productores de leche y carne con métodos intensivos, se vieron favorecidos por la protección de su producción, que compensaba el alto precio de los cereales comunitarios que debían comprar prioritariamente. De todos modos, y pese a los prelievos, sus instalaciones portuarias eficientes les han permitido siempre utilizar una proporción relativamente alta de cereales importados. Aún entrando al mismo precio, el maíz importado en Rotterdam y convertido

<sup>6</sup> W. Barley, "Western Trade in Agricultural Products" in *International Economic Relations of the Western World, 1850-1971*. A. Schonfield ed. London, New York, Toronto, 1976

<sup>7</sup> No realizaremos aquí una descripción detallada del sistema de prelievos, que puede consultarse en numerosos trabajos disponibles. Ver, por ejemplo, SIMA Canela, "La Política Agrícola de la CEE, Desarrollo y Crisis Actual", EURAL, 1985, donde puede encontrarse un excelente análisis de la PAC y sus mecanismos

en carne, huevos o productos lácteos en las cercanías del puerto, resulta más económico en los Países Bajos que en otras regiones de la Comunidad, con puertos menos eficientes y mayores costos de transporte. No es casual que Holanda sea aún ahora el principal destino de las exportaciones argentinas de granos y productos oleaginosos, dentro de los países de la Comunidad Económica Europea.

Hasta mediados de la década del setenta, el aumento del consumo de productos de origen animal en la Comunidad permitió que el crecimiento de la producción cerealera fuera absorbido internamente. La utilización interior de cereales en la CEE pasó de 40 millones de toneladas en 1955 a más de 70 millones veinte años después.

## **B. El período 1967-1974.**

Durante estos años, las condiciones esenciales que permitieron la constitución y puesta en marcha de la PAC continuaron vigentes. El peso relativo de la agricultura disminuyó considerablemente, pese a su crecimiento, y eso permitió que el margen de maniobra de la política agrícola continuara siendo elevado. Los precios, altamente remuneradores, favorecieron una rápida adopción del progreso técnico.

El crecimiento de la producción total de cereales es esencialmente imputable a Francia, responsable de más de dos tercios del incremento total dentro de la CEE inicial de seis miembros. Alemania aumentó sensiblemente su producción, así como Italia, y los países del Norte de Europa continuaron su especialización en productos de origen animal. Esto no implica que no hayan aumentado también considerablemente su producción cerealera, sino que, dadas las fuertes limitaciones de tierra en esos países, su producción de granos pesa muy poco en el conjunto comunitario.

El aumento de producción se vió acompañado, durante este período, de un aumento del consumo interno de cereales. Si bien la producción aumentó más que el consumo, reduciendo sensiblemente las importaciones, la CEE era aún globalmente deficitaria. A comienzos de la década del setenta, las importaciones

totalizaban aproximadamente 25 millones de toneladas y las exportaciones de 15 millones. Este es un factor clave de estabilidad del sistema. La protección puede funcionar sin crear problemas internos, mientras hayan importaciones netas. Su costo es opaco, no aparece en el presupuesto, es absorbido fácilmente por los consumidores a través de mayores precios que son poco perceptibles. El precio mundial es una abstracción. Si el nivel de vida crece constantemente y los precios alimentarios son estables, no resulta verdaderamente un problema para nadie que sean superiores a los precios internacionales. El consenso político en torno de la PAC es muy sólido. Los únicos visiblemente perjudicados son los países exportadores que se encuentran con un mercado que se reduce constantemente, pero no preocupa, como es lógico, a quienes toman decisiones en Bruselas.

## **C. La situación posterior a 1974.**

En 1973 y 1974 se producen cambios de gran importancia en el contexto internacional. El mercado internacional de cereales, que había estado regulado desde la II Guerra por la política agrícola de los Estados Unidos, sufre una serie de conmociones importantes y entra en un período de fuerte inestabilidad que se prolonga durante todo el decenio siguiente.

Las enormes e inesperadas compras de la Unión Soviética y el fuerte aumento de la demanda de cereales por parte de los países en desarrollo generan una situación completamente nueva. En los Estados Unidos se eliminan las restricciones de oferta, el mito malthusiano cobra nuevamente fuerza, se confunde deliberadamente el problema del hambre con el problema de la demanda solvente y todo ello contribuye a una expansión generalizada de la oferta mundial de cereales en la segunda mitad de los años setenta.

La fuerte alza de los precios mundiales de los cereales en 1973 y 1974 crearon en la CEE una situación inédita, que no se volvió nunca más a repetir: los precios comunitarios fueron inferiores a los precios internacionales. Este hecho, facilitó enormemente las negociaciones de integración del Reino Unido y de



Dinamarca a la CEE, ya que estos países, Inglaterra especialmente, se resistían al sistema de precios agrícolas elevados vigente en la Comunidad.

La crisis en los mercados agrícolas internacionales permitía, en la CEE, afirmar las bondades de la PAC, que aislaba a los agricultores europeos de las agitados tormentas del mercado mundial y permitía mantener precios estables para los consumidores, precios que fueron durante dos años inclusive inferiores a los internacionales.

Las tendencias aislacionistas en la CEE se reforzaron, a causa del episodio del embargo de Estados Unidos a las exportaciones de soja, producto que se había convertido en un insumo indispensable de los sistemas europeos de producción animal. En 1974, el gobierno de los Estados Unidos suspendió las exportaciones de soja, poniendo potencialmente en peligro el abastecimiento de Europa. Esto motivó un enorme esfuerzo de sustitución de este producto por otras proteínas vegetales, mediante el fomento a la producción de colza, de girasol, de lupín y de porotos de alto tenor en proteínas.

El clima político creado por la inestabilidad en los mercados internacionales y los riesgos eventuales en el aprovisionamiento de productos esenciales, impidieron visualizar a tiempo que se marchaba hacia la creación de una capacidad de oferta excedentaria que crearía gravísimos problemas algunos años más tarde.

La continuidad de una política de precios remuneradora al interior de la Comunidad, permitió, al estar acompañada de un progreso técnico continuo, un crecimiento considerable de la producción cerealera. La demanda interna, sin embargo, se estanca a partir de mediados de la década del setenta.

Por una parte, los cereales europeos destinados a la alimentación animal deben hacer frente a las importaciones crecientes de productos de sustitución de cereales importados, no sujetos a protección.<sup>8</sup> Por otra parte, la expansión del consumo de alimentos cárneos llega en estos años a un límite difícil de superar. El de equilibrio entre la oferta y la demanda interna es creciente y debe ser superado mediante las exportaciones. Pero las exportaciones se tienen que efectivizar

en un mercado internacional saturado, con precios en baja. Esto implica necesariamente un recurso creciente a las restituciones a la exportación, con su consecuente costo presupuestario. El escenario para la Reforma de la PAC está de esta manera preparado.

## II. LAS IMPERFECCIONES DEL SISTEMA DE PROTECCION EUROPEO

Una parte importante de los problemas de la PAC está originada por las características incompletas del sistema de protección. Más arriba hemos realizado una somera descripción del sistema de prelievos móviles que se aplica en el caso de los cereales y de la producción de leche y carne. Pero hay una serie de productos que, durante las negociaciones en el seno del GATT que permitieron a la CEE poner en marcha su política agrícola quedaron excluidos de todo tipo de medida proteccionista. Se trata de los granos oleaginosos y subproductos y de los llamados productos de sustitución de cereales (PSC). Fue la concesión que tuvo que hacer la Comunidad, frente a las presiones de los Estados Unidos, que veían perderse una parte de su mercado de exportación de cereales.

Considerando que las tortas oleaginosas y los PSC pueden no solamente complementar, sino sustituir parcialmente a los cereales en la composición de las raciones de la alimentación animal, es fácil imaginarse los problemas que deben afrontar los productores cerealeros europeos frente a la competencia de estos productos importados, a bajo precio (para los niveles europeos).

Es necesario diferenciar el caso de la soja del de los sustitutos de cereales propiamente dichos (mandioca y corn gluten feed esencialmente). Las tortas de soja, entran como un complemento de la alimentación animal esencialmente gracias a su alta riqueza proteica, muy superior a la de los cereales. Pero, el hecho de que los precios de las tortas de soja en Europa son relativamente bajos, hace que en parte este producto sea utilizado parcialmente por su componente calórico y no solamente en virtud de su riqueza proteica. Técni-

<sup>8</sup> Este tema será desarrollado más adelante.

camente, las raciones animales en Europa podrían constituirse con cantidades inferiores de soja de las que se usan. Es el alto precio de los cereales -protegidos- y el bajo precio de la soja -no protegida- que provoca importaciones europeas de soja mayores de las necesarias desde un punto de vista exclusivamente nutricional. Durante un largo período, como los Estados Unidos eran el único exportador de soja, esta situación les compensó ampliamente la pérdida de mercados cerealeros en Europa. Esta fue la razón por la cual en las negociaciones del GATT en el momento de la creación de la PAC, los Estados Unidos fueron inflexibles en este punto.

En el caso de los productos de sustitución de cereales, el efecto es todavía más claro. Son productos que contribuyen, al igual que los cereales, esencialmente al componente calórico de las raciones. Su bajo precio, hizo que las importaciones aumentaran de manera muy considerable. En los últimos diez años, pasaron de 5 a más de 15 millones de toneladas. El caso de la mandioca es diferente del de corn gluten feed, porque al ser exportada esencialmente por Tailandia, la Comunidad pudo ejercer presiones para obtener una autolimitación "voluntaria" de las exportaciones, a cambio de ciertas concesiones financieras. Ese tipo de arreglo es evidentemente imposible con los Estados Unidos, principal exportador del corn gluten feed.

Es común la opinión, sobre todo en Francia, de que debería introducirse un régimen de restricción a las importaciones de oleaginosos y de PSC, para aumentar las posibilidades de colocación de los cereales comunitarios (esencialmente franceses) en el mercado de la Comunidad. Se trata de un tema conflictivo entre los diferentes países de la CEE, ya que una medida de ese tipo disminuiría la competitividad de la producción de los países del norte de Europa.

Los estudios realizados sobre el nivel de protección efectiva en los diferentes países miembros de la CEE muestran claramente las diferencias existentes.

Observando el Cuadro 2, resulta claro que la diferencia significativa que existe entre el nivel de protección efectiva por país está asociada al peso relativo de los cereales en las raciones de la alimentación animal. La protección a los cereales y la no-protección a los PSC, crea fuertes ventajas a los países especializados

en la producción animal e importadores de productos de sustitución.

Pero modificar el nivel de protección de productos que actualmente entran libres de recargos en la CEE, implica una renegociación a nivel del GATT, de éxito sumamente dudoso, teniendo en cuenta las tensiones que existen con el nivel actual de protección. Paradójicamente, esto lleva a que sea Francia, actualmente, el país que acepta con menos dificultades una disminución de los precios internos de los cereales y Alemania el país que más se opone. Pero este será un tema a desarrollar en la última sección. Nuestro propósito aquí es solamente señalar la existencia de una gran heterogeneidad en el seno de la Comunidad acentuada por las "imperfecciones" en el sistema de protección. Todo intento de modificación del statu-quo, genera tensiones. Esta es una de las dificultades del proceso de reforma.

### III. LA ENTRADA DE ESPAÑA Y PORTUGAL EN LA CEE

La incorporación de España y de Portugal en la Comunidad Europea, obedeció fundamentalmente a razones de índole político, más que económico. Era la prueba definitiva de que ambos países formaban parte de las democracias de Europa Occidental, que los fantasmas de Franco y Salazar quedaban relegados a la historia.

Desde el punto de vista estrictamente económico, la entrada a la CEE crea problemas en España y Portugal, países, sobre todo Portugal, de un desarrollo económico relativamente inferior al del resto de Europa, que deben ahora afrontar la competencia de algunos de los países industriales más desarrollados del mundo, sin poderse proteger con barreras aduaneras.

Una excepción, sin embargo, está constituida por la agricultura. En el caso de algunos productos, particularmente los llamados productos "mediterráneos", la eficiencia de la producción española es remarkable. Este hecho produjo una fuerte oposición de parte de las asociaciones de agricultores franceses a

la entrada de España en la Comunidad. Nos referimos particularmente a la producción de vino, frutas y legumbres. Este hecho tiene indirectamente relación con el caso de los cereales, porque uno de los argumentos principales utilizados para convencer a los agricultores franceses de la conveniencia de la incorporación de España a la CEE, fue el hecho de que este país es fuertemente deficitario en cereales, especialmente en maíz. Francia es el único país de la CEE excedentario en ese cereal, que se produce fundamentalmente en el suroeste, cerca de la frontera española. La entrada de España, aparecía entonces como muy prometedora para el desarrollo de la producción y de las exportaciones francesas de maíz.

La incorporación de España en la Comunidad, y la forma en la que se establecieron originalmente las normas transitorias concernientes al mercado de cereales, originaron una violenta oposición de los Estados Unidos. En efecto, los acuerdos de adhesión de España, incluían una rápida integración a los mecanismos del mercado comunitario de cereales, lo que teóricamente implicaba un perjuicio para los Estados Unidos. Y, dicho sea de paso, también para la Argentina, que es un importante exportador de maíz y de sorgo en el mercado español.

Un conflicto importante se produjo entre la CEE y los EE.UU., en el que éste último país amenazó a la Comunidad con gravísimas represalias comerciales, si un régimen transitorio favorable de importación de maíz no se establecía, de manera de evitar los perjuicios originados por la adhesión española. Evidentemente, los productos sobre los que Estados Unidos amenazaba imponer tarifas prohibitivas (cognac, quesos), son esencialmente exportados por Francia, que era el potencial beneficiario de la integración del mercado español de maíz a las normas comunitarias.

La tensión fue aparentemente muy grande, y culminó con una capitulación casi completa de la Comunidad a las exigencias de los Estados Unidos. Se estableció un régimen transitorio de importaciones de maíz en la Comunidad que tiene en cuenta el promedio de importaciones de los últimos años. Este acuerdo, en función de la cláusula de la nación más favorecida, resulta conveniente también para la Argen-

tina, el otro exportador importante de cereales secundarios.

Resulta interesante señalar que si la CEE hubiera previsto en las normas del tratado de adhesión de España, un período transitorio en el que España continuara con su régimen de importaciones de cereales anterior, el resultado hubiera sido menos conveniente para los países exportadores no-comunitarios que lo que surgió finalmente de la negociación CEE-USA.

El análisis de esta situación paradójica merece la pena de comentarse, porque es una buena muestra tanto del nivel de improvisación al que a veces se toman las decisiones comunitarias, como del enorme peso de factores políticos e ideológicos. En efecto, si no hubiera sido políticamente necesario señalar las aparentes ventajas que representaba para Francia la apertura del mercado español de maíz, hubiera sido posible evitar el conflicto con EE.UU. y la negociación con la que este enfrentamiento culminó.

España se convirtió durante los años setenta en uno de los principales importadores mundiales de maíz. Su demanda aumentó a un ritmo considerablemente rápido, como consecuencia del aumento del consumo y de la producción de carne, particularmente de aves y cerdos, para cuya producción el maíz es insumo importante. Pero ya en los últimos años, las importaciones españolas de maíz comenzaban a disminuir drásticamente.

Como puede fácilmente apreciarse en el Cuadro 3, la tendencia reciente de las importaciones españolas de maíz es fuertemente decreciente a partir de 1982. Se estima que en 1986 las importaciones no superaron las 2 millones de toneladas. Dos razones originan esta disminución de las importaciones. Por una parte, el ritmo de aumento del consumo de carne disminuye. Por otra, la producción española de maíz aumentó considerablemente. Además, una antigua ley que prohibía el uso del trigo en la alimentación animal fue abolida, lo que implicó que este último cereal -excedentario también en España- sea recientemente utilizado en las raciones animales. En la Tesis citada de Fernández Cañadas, se puede apreciar como, aún asumiendo hipótesis extremas, las importaciones españolas de maíz continuarían disminuyendo fuertemente en los próximos años.

Como de acuerdo a las normas del GATT, se debe tomar el promedio de importaciones de un período previo a la unión aduanera, para evaluar el perjuicio que ésta provoca al país exportador, las tendencias a la disminución de las importaciones españolas no fueron consideradas en la negociación entre los EE.UU. y la CEE, lo que llevó a que esta última se viera obligada a aceptar la entrada en la CEE, con un régimen de tarifas reducidas, de cantidades de maíz muy superiores de las que hubieran resultado si el régimen del mercado de cereales español no hubiera sido modificado por la entrada a la Comunidad. El acuerdo entre los EE.UU. y la CEE autoriza la entrada de aproximadamente 3 millones de toneladas con un bajo nivel de tarifas, cuando en 1985, las importaciones españolas habían sido de solamente 2,2 millones de toneladas.

Las concesiones hechas bajo las amenazas de represalias norteamericanas, tuvieron algunas consecuencias en el interior de la CEE que son interesantes de comentar, porque muestran las dificultades que crea un régimen tan complejo de reglamentaciones.

Para compensar el perjuicio sufrido por los productores franceses de maíz, a raíz del acuerdo con EE.UU., la CEE decidió subsidiar de manera excepcional la exportación de 600.000 toneladas de maíz francés, para facilitar su exportación a España en condiciones competitivas. El problema es que en la alimentación animal, el maíz es sustituible. El Reino Unido, que se ha convertido en un exportador de trigo forrajero, se consideró perjudicado por esa medida, que resulta discriminatoria en términos de los acuerdos comunitarios... Los productores británicos de cereales reclaman por lo tanto, que se les aplique un régimen similar. Según las estimaciones inglesas, el perjuicio británico ocasionado por esa medida puede estimarse del orden de 400.000 toneladas de disminución de exportaciones a España.<sup>9</sup>

En lo que hace al mercado de granos y subproductos oleaginosos, la entrada de España y Portugal a la CEE liberaliza el régimen de importaciones, respecto del existente precedentemente. Este hecho permite prever un aumento de las importaciones españolas, principalmente de soja y tortas de soja.

#### IV. LA REFORMA DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN

Diversas son las razones por las que, desde hace un par de años, comienza a plantearse muy seriamente la necesidad de reformar profundamente la PAC.

1. La razón más importante es el costo presupuestario, con los conflictos que éste implica, que se ve constantemente incrementado, como consecuencia de la necesidad de subsidiar las exportaciones de los productos excedentarios.
2. Otro motivo que influye fuertemente, es el contexto económico general. El escaso crecimiento económico, el congelamiento en el mejoramiento del nivel de vida, la política de rigor presupuestario, condicionan mal con el mantenimiento de un sector constantemente subsidiado de la economía. Es necesario aumentar los impuestos indirectos para financiar la PAC.
3. El crecimiento de las contradicciones de intereses en el interior de la Comunidad empuja también en el sentido de promover una reforma, en la que las condiciones del mercado internacional sean más consideradas que actualmente. La superposición de reglamentaciones y contra-reglamentaciones es cada vez más difícil de regular.
4. El creciente malestar social asociado a la producción y almacenamiento de excedentes invendibles, frente a los problemas del hambre, no solamente en el Tercer Mundo, sino también en los propios países desarrollados. La irracionalidad de la Política Agrícola se vuelve de más en más transparente.
5. La universalización del conflicto internacional que plantea la continuidad de la PAC, evidenciada en las negociaciones agrícolas del GATT.

<sup>9</sup> Agra Europe, London, 28 de noviembre de 1988.

Sin duda, el problema presupuestario es el hecho más importante que ha motivado el cambio de discurso de la Comisión de Bruselas y las proposiciones de reforma. Resulta cada vez más difícil a los Ministros de Agricultura defender el costo de la PAC frente a sus colegas de Finanzas. Es así como se han comenzado a tomar las primeras medidas, que no cuestionan los principios generales de la PAC, sino que tienden solamente a disminuir la presión de su aplicación sobre el presupuesto de la Comunidad.

La orientación doctrinaria ha experimentado un cambio importante. Hasta hace pocos años, lo fundamental era asegurar una producción eficiente y abundante, precios remunerativos para los agricultores, estabilidad en los mercados. Ahora, la consigna es el respeto por las leyes del mercado, ya que se considera que el origen del mal es el desequilibrio entre la oferta y la demanda. "El saneamiento de la situación actual debe ser esencialmente la obra de la política de precios y de mercados"... "el viejo modelo de política agrícola, en el que el crecimiento de los ingresos podía obtenerse mediante un crecimiento de la producción, a precios garantidos cada vez más elevados -sin limitación de volumen- no es más conciliable con las realidades económicas y financieras" <sup>10</sup>.

Esta constatación origina cuatro nuevas orientaciones, que deberían permitir adaptar la gestión de los mercados a la nueva situación.

1. Realizar una política de precios más restrictiva.
2. Generalizar los mecanismos de corresponsabilidad de los productores de bienes excedentarios, para hacer a los agricultores más sensibles a la evolución de los precios mundiales. Esto significa que, superando ciertos niveles de producción, la subvención a las exportaciones se financia parcialmente con un impuesto a la producción agrícola de bienes excedentarios.

3. Modificar los mecanismos del sistema de intervención, para hacerlo menos automático. Esto implicó en la práctica, que el precio promedio de mercado, estos últimos años, se alineó prácticamente con el precio de intervención, con lo que la baja del precio realmente percibido por los agricultores es mayor que la de los precios de intervención fijados por la Comunidad.

4. Liquidar lo más rápidamente posible las existencias acumuladas de productos lácteos, azúcar, carne y cereales. Esto ha provocado desequilibrios transitorios graves en algunos mercados, como consecuencia de ventas a precios excesivamente bajos. <sup>11</sup>

Por el momento, en lo que respecta a los cereales, se observa una inversión neta en la evolución de los precios, en baja en términos reales los últimos años. El impuesto de corresponsabilidad tiene una importancia muy pequeña, ya que pesa sólo un 3% respecto del valor de la producción.

Estas medidas, no han por ahora provocado un cambio importante en las tendencias de la producción, dado que la producción cerealera continúa siendo más rentable que la mayor parte de las posibles producciones alternativas. Situaciones como las que se conocen en la Argentina, donde los mejores precios relativos para la carne pueden inducir a una sustitución parcial en el uso de la tierra, no se producen en la misma medida en Europa. En las regiones donde es posible, considerando las condiciones de suelo y de clima, la superficie cerealera ha disminuido ligeramente, a favor de un aumento del cultivo de granos oleaginosos (colza y girasol) y proteaginosos, que disfrutan de niveles de precio tan ventajosos que pueden competir con el trigo. Pero no es imaginable que este proceso de sustitución pueda ir mucho más lejos, ya que el costo de las subvenciones a los oleaginosos es ya objeto de críticas agudas <sup>12</sup>.

<sup>10</sup> "Perspectives de la Politique Agricole Commune". Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Julio 1985.

<sup>11</sup> Ciertas operaciones de ventas de carne, manteca y cereales en la Unión Soviética, particularmente.

<sup>12</sup> De acuerdo al Consejo de Auditores de la CEE, el costo de una expansión mayor de la producción de oleaginosos en la Comunidad sería prohibitivo. Ese organismo sostiene que la rentabilidad de estos productos supera la de los cereales en un 25%. La subvención a los oleaginosos pasó de 200 millones de escudos en 1979 a 1100 en 1985.

Si bien por el momento no se toman otras medidas, el arsenal de proposiciones que se preparan es muy variado. Desde la aplicación, para el caso de los cereales, de un sistema de cuotas semejante al que ya se aplica en el caso de la leche, hasta la introducción de un sistema de retiro de tierras de la producción, al estilo de lo que se hace en los Estados Unidos.

El Reino Unido ha preparado una propuesta, que según una publicación especializada será presentada al Consejo de Ministro de la Comunidad, en la que se realiza un estudio para establecer un régimen de retiro de tierras de la producción. Los agricultores que desean participar en el programa recibirán dos tipos de subsidio: uno para dejar sin cultivar un determinado porcentaje de su tierra y otro, eventualmente, para desarrollar un cultivo no excedentario. Se promoverá la expansión de las superficies forestadas, teniendo especialmente en cuenta los problemas del medio ambiente. Los cálculos del Ministerio de Agricultura británico indican que con un costo de 1,3 miles de millones de escudos por año, se lograría un ahorro neto de mil millones por año (porque se evita un gasto de 2,3 mil millones, ocasionado por los excedentes). Este sistema inspira poca confianza, sobre todo considerando la experiencia de los EE. UU. al respecto. Si los precios continúan siendo altos, los agricultores reciben el subsidio, dejan de cultivar sus peores parcelas e intensifican la producción en las mejoras.<sup>13</sup>

Otras propuestas más interesantes tienden a fomentar el uso de tecnologías más extensivas, que permitan bajar los costos unitarios de producción, con una menor producción por hectárea. La Comisión estaría estudiando medidas de ayuda en este sentido. El objetivo es la disminución de la oferta de productos excedentarios en un 20 por ciento. Estas medidas tendrían especialmente en cuenta la situación existente en las zonas difíciles. Portugal estaría totalmente eximido de su aplicación (la agricultura portuguesa está enormemente retrasada respecto del resto de Europa).<sup>14</sup>

Por el momento, se tratan solamente de propuestas. En los hechos, si bien el sistema de la PAC cruje por todos los costados, como toda modificación altera el precario equilibrio existente entre los países miembros, la tendencia al inmovilismo es fuerte. Nos parece sin embargo importante señalar la existencia de todo este tipo de propuestas, porque es posible imaginar que cambios más radicales serán puestos en marcha en un futuro próximo. Si bien no hay consenso sobre qué es lo que debe hacerse, está claro que las cosas no podrán continuar como hasta ahora.

La diferente situación, respecto de la integración en el mercado comunitario y mundial, de la producción de cereales de los diferentes países de la CEE origina tensiones crecientes. En los últimos años, el país que se resiste más a aceptar bajas en los precios de los cereales es Alemania. La razón fundamental es simplemente electoral: para la coalición en el poder los votos de las zonas rurales son decisivos. Por otra parte, Francia, que es el principal productor cerealero, está dispuesta a aceptar sacrificios en los precios, para poder continuar exportando y para ser más competitiva en el mercado comunitario, frente a los PSC. Estos desacuerdos crean prolongamientos interminables de las discusiones, retardos en toma de decisión.

El ajuste es difícil. Pasar de una política que estimulaba el incremento continuo de la producción a otra, de restricción de la oferta, no es sencillo ni inmediato. Pero el proceso de cambio está en marcha. Sería un grave error considerar que el hecho de que las tendencias no cambien brutalmente, significa que no cambian. El potencial de mejoramiento tecnológico se deberá plegar a las restricciones impuestas por la economía. Los volúmenes de producción no van a continuar indefinidamente de crecer para venderse, a cualquier precio, sobre los mercados internacionales. Para un país en las condiciones de la Argentina es de una importancia fundamental la comprensión de estos cambios, más allá de las dificultades de la coyuntura inmediata.

13 Agra Europe, London, 26 de setiembre de 1986.

14 Agra Europe, London, 2 de enero de 1987.

El desafío que las circunstancias imponen a la comunidad Europea en materia de política agraria es difícil de afrontar. Pero todo hace pensar que un proceso de transformación profunda se está iniciando.

Los objetivos de conservar un buen nivel de ingresos agrícolas deberán desvincularse, al menos parcialmente, de la expansión de la producción. El pensamiento está evolucionando en el sentido de concebir a los agricultores como un sector que contribuya a la conservación y al mejoramiento del medio ambiente, y no sólo a la producción agrícola. Cómo lograr un sistema que permita remunerar tareas que no aparecen directamente productivas, que no se plasman en productos concretos, no es sencillo. Pero la irracionalidad de acumular montañas de carne, de leche en polvo, de trigo, de manteca, que no se pueden vender, para cuya producción deben aumentar los impuestos, cuyas exportaciones subsidiadas crean conflictos internacionales, deviene de más en más difícil de soportar.

## V. CONSECUENCIAS PARA LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS DEL PROCESO DE REFORMA DE LA PAC

Ciertas consecuencias de la política agrícola comunitaria son irreversibles, otras no. Es importante tener en cuenta este hecho, al analizar las perspectivas futuras.

En efecto, lo que es irreversible es la construcción de una capacidad de producción importante y eficiente, que convierte a la CEE en uno de los productores de cereales más importantes del mundo. Es erróneo considerar que la producción europea es ineficiente. En el caso de algunos productos, los costos de producción unitarios son inferiores a los de los Estados Unidos. Es el caso del trigo, que tanto en Francia como en el Reino Unido se produce a costos a veces inferiores a los norteamericanos. El hecho de que los precios a los productores sean superiores, no implica que los costos lo sean, sólo significa que la ren-

tabilidad es más alta. Eso explica también por qué las recientes bajas de precios no alcanzan para desestimular la producción. Incluso en el caso de los cereales que la CEE continúa de importar, particularmente el maíz, es muy probable que esas importaciones continúen su disminución, no sólo gracias al aumento de la producción interna, sino también a la sustitución por los PSC importados, por una parte y por el trigo forrajero, por la otra. Nos parece que sería ilusorio, aún en una perspectiva de cierto grado de liberalización, de imaginar a la Comunidad importadora neta de cereales.

Sí, por el contrario, examinamos las perspectivas de continuidad de expansión de los saldos exportables, la observación de los hechos nos lleva a una conclusión más alentadora. Todo indica que numerosos mecanismos de control de la oferta se ponen en marcha para invertir la tendencia de aumento de las exportaciones. El cambio es notable. Hasta hace pocos años, era corriente en Francia considerar las exportaciones cerealeras como el "petróleo verde"<sup>15</sup>. En la actualidad, si bien se continúa hablando de la "vocación exportadora" de la cerealicultura francesa, nadie discute las necesidades de controlar la producción de excedentes cada vez más ruinosos. La realidad de la lógica presupuestaria se impone. Propositiones no publicadas de la Comisión, contenidas en los borradores de la propuesta de precios de 1987, sugieren la implantación de medidas de otro tipo: fuertes reducciones en los precios de intervención y limitaciones estrictas en el uso de los subsidios a la exportación<sup>16</sup>.

La conclusión, en lo que concierne a los mercados cerealeros, es una disminución aún mayor que la de la Comunidad como mercado, acompañada de una baja de la presión de las exportaciones comunitarias sobre los mercados de terceros países.

En lo que respecta al mercado de granos y subproductos oleaginosos, la situación es completamente diferente. El uso de tortas oleo-proteicas, de soja fundamentalmente, en la alimentación animal está definitivamente incorporado al sistema europeo de producción de carne. Los intentos de aumentar la producción interna de sustitutos a los productos importados,

<sup>15</sup> Expresión acuñada en los años setenta por el entonces presidente de Francia, Valéry Giscard d'Estaing.

<sup>16</sup> *Agra Europe*, London, 2 de enero de 1987.

si bien han logrado cierto éxito en términos de producción, se revelan ruinosos desde el punto de vista presupuestario. Como los productos oleaginosos entran en la Comunidad sin pagar tarifas, las industrias de trituración reciben un subsidio para compensar la diferencia entre el alto precio interno percibido por los productores de girasol y colza y el precio internacional. Como ya hemos señalado más arriba, el costo de estos subsidios es considerado insoportable por los auditores de la Comunidad. Se trata entonces de un mercado que va a continuar previsiblemente en los mismos niveles de los últimos años, ya que no es imaginable tampoco que se expanda. Si consideramos que todos los estudios de costos comparativos colocan a la Argentina en una posición fuertemente ventajosa, tanto frente a la producción de los Estados Unidos como frente a la de Brasil, los dos países competidores en estos productos, es perfectamente legítimo suponer que la parte de mercado argentino está en condiciones de aumentar, aunque el monto total de importaciones europeas continúe estancado. Estas son también las conclusiones de un estudio aún no publicado sobre el tema.<sup>17</sup>

Si en lugar de producirse una evolución hacia la liberalización del comercio agrícola internacional la CEE acentuara su proteccionismo, el resultado neto desde el punto de vista argentino nos sería necesariamente negativo. En efecto, existe una fuerte corriente de opinión que postula la necesidad de "equilibrar la protección". Esto implica disminuir el nivel de protección de los cereales y aumentar el de los granos y productos oleaginosos y los sustitutos de cereales<sup>18</sup>. Una orientación de este tipo produciría un grado global de apertura inferior al de la agricultura europea: por una parte aumentaría la demanda interna de cereales, reduciéndose así las exportaciones y por la otra, se reducirían las importaciones de PSC y de granos oleaginosos. Como la Argentina no exporta PSC, es posible que el saldo neto de semejante cambio de política no le resulte negativo, como sería el caso desde el punto de vista de Brasil, de los Estados Unidos o de Tailandia.

Aunque no es el objetivo de este trabajo, es conveniente hacer algunas reflexiones sobre la posible evolución futura del mercado de carnes. Se trata de una situación completamente diferente de la existente en el caso de los cereales. Si bien la CEE se ha convertido en el principal exportador mundial y ha convulsionado el mercado mundial con sus ventas a precios bajísimos, esto debe ser considerado como una circunstancia coyuntural, producida esencialmente como consecuencia de los excedentes de productos lácteos. En efecto, la sobreoferta en el mercado de la carne vacuna, está ligada con la imposición de las cuotas lecheras en los últimos años, que motivaron una reducción en las existencias. Las previsiones para los próximos años, teniendo en cuenta el reforzamiento de las medidas de control de la oferta de leche que se están aplicando, inducen a pensar que los excedentes serán reducidos y que los saldos exportables de carne sobre el mercado mundial también. Contrariamente a lo que sucede con los cereales (particularmente con el trigo) los costos de producción de carne son muy superiores a los de los países exportadores tradicionales y no es imaginable fácilmente que la Comunidad continúe siendo a largo plazo un exportador importante de carne bovina.

Sin querer disminuir la gravedad de la situación actual del mercado mundial, queremos terminar este trabajo señalando nuestra profunda convicción en la conveniencia para la Argentina de seguir siendo un exportador importante de cereales y granos oleaginosos. No sólo es el país que puede producir a los costos de producción más bajos del mundo, sino que además tiene la posibilidad de adaptar su oferta, de acuerdo a las variaciones de la demanda mundial, gracias a las posibilidades de sustitución de cultivos que brindan las excepcionales condiciones naturales, por una parte y el tipo de equipamiento existente, así como la aptitud de los agricultores por la otra. Las condiciones dadas por la guerra de subsidios entre la CEE y los EE.UU. no se pueden eternizar. Pensar que se trata de productos cuyo mercado no tiene ya perspectivas sería un trágico error histórico.

17 Se trata de un modelo sobre la evolución del mercado de oleaginosos en la CEE, luego de la incorporación de España y Portugal.

18 En este sentido se puede ver el artículo de L. Mahé y J. Courgeon, "Distorsions de concurrence dues à la PAC. Protection effective sur le porc et l'aviculture en RFA, France, Pays Bas, Danemark" in *Economie Rurale*, N. 173, mayo-junio, 1988.



Por otra parte, la experiencia ha demostrado que los cambios tecnológicos no han disminuido las ventajas comparativas de la Argentina en materia de producción agrícola. Nada indica que, en el caso de la producción de granos, esto esté en vías de modificarse. No se pueden por el momento detectar tendencias de cambio tecnológico que permitan predecir una anulación o una disminución de las diferencias internacionales actuales de costos de producción.

No hay tampoco ninguna razón para pensar que en el futuro, como sucedió en el pasado, la Argentina pueda rápidamente adaptarse a la evolución tecnológica.

Vista desde Europa, la producción argentina de cereales y granos oleaginosos aparece como la más eficiente del mundo y la Argentina como el país competidor mejor ubicado.



**C U A D R O S**



CUADRO 1

PRECIOS DE LOS CEREALES EN LA C.E.E.  
 Promedio 1958 - 1959  
 (Índice precio en Francia = 100)

| CEREALES | FRANCIA | ALEMANIA | ITALIA | BELGICA | HOLANDA |
|----------|---------|----------|--------|---------|---------|
| Trigo    | 100     | 146      | 145    | 134     | 111     |
| Centeno  | 100     | 164      | 143    | 123     | 119     |
| Cebada   | 100     | 176      | 122    | 137     | 119     |

Fuente: Proposition concernat l'elaboration et la mise en oeuvre de la Politique Agricole commune, Commission des Communautés Europeennes, Bruxelles, 1960.

CUADRO 2

EQUIVALENTE AD-VALOREM DE LAS TASAS DE PROTECCION NOMINAL  
 Y EFECTIVA EN LA PRODUCCION PORCINA.  
 Promedio 1977 - 1983

|     | FRANCIA | ALEMANIA | HOLANDA |
|-----|---------|----------|---------|
| TPN | 0.24    | 0.44     | 0.35    |
| TPE | 0.31    | 0.97     | 0.84    |
| PCC | 0.31    | 0.15     | 0.11    |

TPN: Tasa de Protección Nominal

TPE: Tasa de Protección Efectiva

PCC: Parte ocupada por los cereales en el costo de la producción.

Fuente: L.Mahe y J. Courgeon, "Distorsions de concurrence dues a la PAC. Protection effective sur le porc et l'aviculture en RFA, France, Pays Bas, Danemark" in ECONOMIE RURALE N. 173, mayo-junio 1986.

CUADRO 3

EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES ESPAÑOLAS DE MAIZ  
 (Miles de toneladas segun su origen)

| AÑO     | EE.UU. | ARGENTINA | OTROS | TOTAL |
|---------|--------|-----------|-------|-------|
| 1972/76 | 2303   | 623       | 457   | 3383  |
| 1977    | 2023   | 1165      | 928   | 4116  |
| 1978    | 3223   | 1040      | 95    | 4358  |
| 1979    | 2940   | 1394      | 27    | 4370  |
| 1980    | 4428   | 8         | 95    | 4531  |
| 1981    | 4548   | 254       | 26    | 4828  |
| 1982    | 4678   | 200       | 552   | 5430  |
| 1983    | 3101   | 801       | 554   | 4456  |
| 1984    | SD     | SD        | SD    | 2685  |
| 1985    | SD     | SD        | SD    | 2200  |

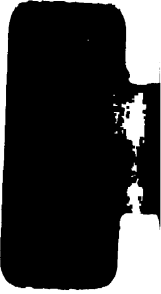
Fuente: P. Fernández Canedas. Tesis de Master IAMM, Montpellier, 1987



**Este trabajo se terminó de imprimir en la  
Unidad de Información y Documentación de la  
Oficina del IICA en la Argentina  
en el mes de junio de mil novecientos ochenta y ocho**







**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**  
**OFICINA EN ARGENTINA**

DEFENSA 113 - PISO 7 - (1065) BUENOS AIRES - TELS. 34-6127; 34-4967; 34-1375; 34-1435 - CABLE: IICA