

LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA AGRICULTURA MUNDIAL



Jaime Lamo de Espinosa
Catedrático «Jean Monnet» de la UPM (ETSLA)

1. Introducción

Celebrar un Seminario en Santander en el marco de la UIMP sobre un tema tan apasionante como «Oportunidades para la inversión y el comercio agroalimentario español en América» constituye una buena ocasión para la reflexión y el diálogo, que necesariamente proyecta ésta sobre aspectos más globales que condicionan la pequeña (?) parcela del cuadro de nuestras relaciones hispanas. Porque al margen de los grandes movimientos que hoy se observan en Iberoamérica tendentes a definir un nuevo marco de libertad de comercio mediante acuerdos globales de integración (MERCOSUR, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, etc.), ese marco está naciendo y al tiempo integrándose en las grandes corrientes del pensamiento económico actual y en la dura realidad del mercado de productos alimentarios presente.

Me corresponde hablar sobre «Los nuevos desafíos de la agricultura mundial» y muy recientemente, hace menos de un mes, presentaba en Madrid un libro titulado «La Década Perdida» en el cual, y en su capítulo IX, consagraba un epígrafe 4.º a «Los próximos retos». Permítanme, pues, que me repita, pues no ha pasado tanto tiempo como para que mi propio pensamiento haya variado sustancialmente en este mes. Aquellos retos que yo mencionaba en esa obra eran los siguientes¹:

1. J. Lamo de Espinosa. La Década Perdida. 1986-1996. La agricultura española en Europa. Mundi-Prensa. Madrid 1997. Se reproduce el epígrafe 4.º del capítulo IX.

a) **Las demandas de una reforma «radical» de la PAC: Cork**

Todavía no hemos terminado de reformar la vieja PAC y ya aparecen en los despachos de la UE documentos de trabajo tendentes a reforzar una línea ya comenzada: la de abandonar cualquier mecanismo protector para dejar, finalmente, la agricultura europea a su propio destino. Lo que significa que sobrevivirán los más eficientes y competitivos, entre los que España no se cuenta, excepción hecha de algunos sectores mediterráneos: frutas, hortalizas, cítricos, vinos —algunos—, olivar, frutos secos, porcino, avicultura y tal vez ovino de leche, debidamente reestructurados.

Tales documentos obedecen a una singular forma de trabajo eficientísima de los servicios exteriores de algunos países consistentes en redactar informes breves, de concepto, realizados por Universidades y profesores de prestigio y difundirlos entre los eurócratas y resto de profesores universitarios de la UE. Además se trata de que los principios que contienen sean en principio irrechazables, sin ir más lejos, es decir a las consecuencias concretas de su aplicación, a las consecuencias no deseadas de que hablábamos antes.

Uno de tales inteligentes documentos se contiene bajo el título *«La Agricultura en Europa-Argumentos en favor de una reforma radical»*². En él se anuncia una propuesta de reforma ciertamente «radical». Sus objetivos no pueden ser más loables: lograr una agricultura competitiva, orientada al mercado; generar una calidad medioambiental exigida por el público; viabilizar la economía rural. Para ello propone tres grandes líneas para la PAC reformada: desarrollo de la competitividad agraria, ordenación de zonas rurales, salvaguardia y mejora del campo. Todo ello unido a la desaparición de compensaciones y la abolición de los controles de oferta (cuotas lácteas, etc.). Y en el caso extremo de mantener alguna subvención, ésta debería someterse a las siguientes reglas: será temporal y decreciente, su cuantía no estará ligada a la producción y no debe ser

2. William Waldegrave *et al.* L'Agriculture en Europe. Des arguments en faveur d'une réforme radicale. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. 1995.

modulada según el tamaño de la explotación. Además su financiación al 100% por el presupuesto de la UE no estaría justificado.

Se establece, pues, una filosofía sobre la que puede haber acuerdo. Y aprobada aquélla se comienza a construir el resto del edificio, anatematizando cualquier variación que suponga salirse del camino previo así trazado. Esta técnica ya ha sido puesta en marcha con un Libro Azul antes aludido, de amplia difusión. Y tendrá un progresivo apoyo, en razón de los acuerdos del GATT y del problema de los PECO, a los que me referiré seguidamente. España debería tomar nota de esta forma de trabajo y ser capaz de unir voluntades y opiniones para situar sobre las mesas que cuentan en Europa informes semejantes vistos desde los intereses españoles. Y que, además, no tienen que ser, no serán, diferentes de los elaborados bajo la óptica de los intereses griegos, portugueses, irlandeses, italianos e incluso franceses.

En esa línea ya se ha producido un importante acontecimiento a finales de 1996. Me refiero a Cork. Y se me dirá: ¿qué es Cork? Un topónimo, es decir un nombre de un lugar, situado en Irlanda, donde a finales de 1996 se celebró una reunión de expertos europeos —no todos; no seleccionados con la adecuada independencia, pues algunos han sido deliberadamente excluidos por sus diferencias de criterio— sobre el genérico tema del Desarrollo Rural. Pues bien, este topónimo, Cork, será a partir de ahora un nombre usado del que todos oiremos hablar, probablemente en exceso, y quizás no con afecto o entusiasmo. Porque en Cork se han sentado las bases de una nueva forma de concebir la política agraria y las ayudas a la agricultura, más limitativa en ayudas y producciones, y no siempre coincidentes con los intereses españoles.

La intención de Cork no es rechazable: dotar a todas las zonas rurales de la UE de una política rural integrada. Pero los medios que se vislumbran son perversos para esos mismos medios rurales. Desmontar la política común de precios y trasladar sus fondos a unos beneficiarios que no serán los agricultores y ganaderos, descentralizar la acción poniendo en peligro la libertad de circulación de mercancías y creer que sin una agricultura competitiva y real, tra-

bajando sobre los campos, la vida rural va a sobrevivir, constituye todo ello una utopía de quien contempla el mundo rural como si estuviéramos viendo montañas tirolesas con Heidis en sus refugios turísticos. Nada más distante de una visión real de nuestra dura geografía mediterránea... Pero lo importante de Cork es que: 1.º) No es un documento de la Comisión (no hay que olvidarlo) y hay que evitar que lo sea. 2.º) En el enfrentamiento entre las políticas de desarrollo rural y las de mercado, la posición española no puede ser otra que la defensa de la compatibilidad de ambas. Son complementarias, no sustitutivas.

b) Los acuerdos del GATT-La OMC

¿Para qué engañarnos?, un Informe del Banco Mundial decía en 1993 que el GATT reducirá las rentas de los agricultores europeos, fundamentalmente franceses y españoles, en un mínimo de 2.000 millones de dólares, como consecuencia de la liberalización de los aranceles y la limitación de los subsidios³. Los acuerdos del GATT no serán, pues, favorables para España y ello pese a la oposición formal presentada por Francia a la que se incorporó, tímidamente, España a última hora.

Ya dije entonces⁴ que *«la CE no disfruta del patrimonio del proteccionismo agrario. Estados Unidos protege fuertemente su agricultura y su ganadería. Sus organizaciones agrarias son duras y dinámicas en la batalla política»*. Su gasto en la agricultura tiene un peso en su presupuesto federal muy superior al del sector en el PIB.

La firma del acuerdo ha supuesto, a mi juicio, que la UE pierda una buena parte de su autonomía para regular y ordenar el sector agrario propio, sector que da empleo a casi 8 millones de personas,

3. Banco Mundial. «Liberalización comercial: sus implicaciones económicas globales», 1993.

4. Ver artículo del autor, publicado en AGRICULTURA en suplemento especial de febrero 1994, titulado «A propósito de Blair House».

el 5,4% de su población activa, que aporta el 1,8% del PIB y el 8,5% y el 11,5%, respectivamente, de sus exportaciones e importaciones comunitarias (UE-15). Además ha significado un cambio en el sistema de ayudas europeo, que no en el norteamericano, con un efecto no deseado para la UE cual es el mayor coste de su nueva PAC. Por si ello no fuera poco la tarificación con el abandono de los *prélèvements* implicará, *de facto*, el abandono de la preferencia comunitaria por mucho que se siga invocando tal principio. Estas y otras consecuencias más contenidas en el trabajo antes citado son las bases que hemos aceptado y que entregan a EE.UU. *el arma alimentaria con pérdida absoluta de poder político en este campo a la UE.*

Finalmente hay que decir que habrá nuevas negociaciones dentro de la OMC en 1999. La gran batalla en esos momentos serán las restituciones que todavía subsistan en la UE (cereales, lácteos, vacuno, porcino y pollo) y la presión que ejercerán los integrantes del Grupo Cairns será poderosa. Ello sólo puede tener una consecuencia: reducir aún más los precios interiores en el seno de la UE. Y esta vez es probable que sin compensaciones...

c) La incorporación de los PECOS a la UE y los acuerdos mediterráneos

Los países del Este y Centro de Europa —los 3 bálticos, más Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, la República Checa y Eslovenia— tienen abiertas conversaciones para su ingreso en la UE. Estos países conocidos con el nombre de los PECOS deben ser de la UE. Nadie duda sobre la conveniencia de tal ingreso. Pero uno de los problemas graves surgidos a la hora de plantear su adhesión es precisamente el impacto de la misma en el coste de la nueva PAC. Y obsérvese que digo de la «nueva PAC» pues con la antigua el coste habría sido mínimo.

Pero aquí nos enfrentamos a países con agriculturas muy extensas y fuertes, con un gran peso de la población rural y con una es-

casa competitividad, no debido a sus condiciones climáticas, pero sí a su escasa tecnología agraria, a excepción quizás de Hungría. La producción de cereales de los PECOS es el 42% de la UE, la de oleaginosas el 40%, la de azúcar el 17%, la de frutas el 32%, la de hortícolas el 26%, la de leche el 22%, la de vino el 10% y la de porcino el 25%. No estamos, pues, ante un sector pequeño en términos relativos. Y la superficie agrícola que se incorporaría haría crecer la actual de la UE-15 un 44%.

Pues bien, el dilema que plantea su entrada, en términos agrarios, es el siguiente: para unos la ampliación debe hacerse garantizando que los actuales niveles de ayuda que reciben ciertas agriculturas —España entre ellas— no se vea alterado ni reducido, lo que exigiría una entrada «lenta» como la realizada con España cuando se consideraba que sus producciones —el potencial productivo— amenazaba la estabilidad de la PAC. Para otros su entrada es la ocasión esperada para dar otra vuelta de tuerca al presupuesto agrario de la UE, modificando sus sistemas de apoyo a fin de reducir considerablemente el coste de la PAC y liberalizar, aún más, los mercados agrarios de la UE. Lo cierto es que la incorporación de los PECOS pone en cuestión todo el sistema de apoyo a los mercados agrarios de la UE, pues su extrapolación a los PECOS dinamita el presupuesto, es decir, lo lleva a tal incremento que esto exige y provocará, seguro, una revisión profunda de la PAC. Ello sin contar que la entrada de los PECOS inducirá una revisión de los criterios en los que se fundamenta la inclusión y obtención de beneficios de las regiones incluidas en el Objetivo 1 (hoy la mayor parte de España), lo que, probablemente, haría «caer» de ese Objetivo y sus correspondientes beneficios a buena parte de nuestras regiones, afectando a los fondos estructurales y los fondos de cohesión.

Hay que ser conscientes que aquí, en esta área del mundo, el potencial productivo es claro. Su despertar sólo depende de reformas estructurales —pasar de un sistema de granjas colectivas a la iniciativa privada y explotaciones individuales es un gran motor del beneficio y de la productividad—, y de innovaciones tecnológicas —que hoy están al alcance de la mano—, sobre todo si hay ayudas

al desarrollo y Estados miembros de la UE dispuestos a apostar fuertemente por la expansión hacia el Este, como es Alemania. Sus costes unitarios se verán, además, favorecidos por el bajo coste de su fuerza laboral agraria, extraordinariamente abundante y numerosa respecto a la UE-15. Por consiguiente, su desarrollo agrario y la creciente competitividad de sus productos es sólo una cuestión de tiempo. De poco tiempo.

Por cuanto se refiere a los *países mediterráneos*, especialmente del mediterráneo sur, hay que consignar que la UE negocia con ellos para establecer un nuevo cuadro de concesiones comerciales recíprocas. En ellas lo agrario es una pieza sustancial. Es cierto que lo más probable es que los productos de exportación de este origen sean escasos y limitados y que, en cambio, sean áreas de fuerte potencial importador de la UE. Lo malo es que un examen detenido nos muestra cómo las exportaciones serán competitivas con las españolas y, en cambio, la mayor parte de sus importaciones no tendrá por origen España, sino otros Estados miembros.

d) EE.UU. levanta el hacha de guerra

EE.UU. es la primera potencia agrícola mundial y en consecuencia el primer exportador mundial de materias primas agrarias. Sus explotaciones tienen la mayor dimensión media, sus rendimientos en casi todos los productos agrarios se encuentran entre los más elevados del globo, y su tecnología entre las más desarrolladas. Durante los años de guerra fría, con un esquema bipolar mundial, el arma alimentaria de EE.UU., unida a la debilidad en ese campo de su oponente, la URSS, fue un instrumento poderoso de conciliación, equilibrio y dominio. La agricultura norteamericana fue, además, históricamente la base de su desarrollo industrial y goza del mayor apego y prestigio por parte de la población. No es extraño, en consecuencia, que para EE.UU. las batallas agrarias sean tan consustanciales con su naturaleza ni que sus servicios diplomáticos sigan con tanta atención los acontecimientos agrarios del mundo y las grandes negociaciones internacionales.

Así, que el nuevo acuerdo del GATT firmado en Marraquech, y que afecta seriamente a los mercados agrarios mundiales, ha sido el fruto de una constante discrepancia entre los criterios de política agraria de EE.UU. y la UE, es algo que nadie discute. Como no se discute que en esa batalla han sido, preferentemente, los criterios norteamericanos los que han prevalecido.

Pues bien, sólo un año más tarde de la firma del Acuerdo, la verdadera estrategia USA se ha materializado en su nueva ley «Freedom to farm act» y que proyecta un marco estable de 7 años en favor de los agricultores y ganaderos norteamericanos.

La PFA norteamericana es de unos 200.000 millones de \$, con una balanza comercial agraria positiva (por contra el déficit comercial es de 170.000 millones de \$ anuales) y las ayudas agrarias en la última década han sido cuantiosísimas: 370.000 millones de \$ en la década, para apoyo a los precios y a la exportación. Sólo en subsidios directos se emplearon 254.000 millones de \$.

La nueva ley pone fin al sistema de control de producciones, elimina progresivamente el viejo sistema de subvenciones agrícolas como diferencia entre los precios de mercado y los precios de referencia (target price), y lo sustituye por ayudas directas fijas, cualquiera que sea el nivel de precios del mercado (se aplicarán compensaciones económicas por casi 36.000 millones de \$ en forma de Pagos Transitorios (PT), repartidos por explotación, durante los siete años de vigencia de la ley). Como se ve, se trata de un sistema semejante al implantado por la UE. EE.UU. prevé, además, la aplicación de unos 1.000 M. de dólares en los próximos 7 años para la protección del medio ambiente, a través de ayudas a agricultores y ganaderos.

La eliminación de ciertos controles de producción reducirá los barbechos americanos en unos 5 millones de ha, lo que ocasionará un aumento de la producción, especialmente de cereales y oleaginosas que reforzará, sin duda, la presencia USA en los mercados internacionales, con una cierta presión, probablemente, a la baja en los precios mundiales de estas materias primas. Hasta tal punto es

el mercado exterior el gran objetivo que EE.UU. refuerza a través de esta ley las medidas de promoción de sus exportaciones agrícolas, con el objetivo de aumentarlas un 50% de aquí al 2002.

Conviene —expuesto lo anterior— recordar que en virtud de los acuerdos del GATT la UE debe reducir un 21% sus exportaciones agrarias y un 36% las ayudas (restituciones o subvenciones) a la exportación. Así nos vamos a encontrar con un desmantelamiento progresivo de la política exportadora de la UE, unida a una reducción de sus producciones, en tanto que EE.UU. se apresta a expandir éstas y desarrollar aquéllas, al tiempo que la UE se ve obligada a abrir su mercado en favor de terceros países, entre otros EE.UU.

La nueva Ley apuesta claramente por más y mejores tecnologías en el marco de la «agricultura sostenible» y también por acelerar el proceso de incremento del tamaño de sus estructuras productivas y comerciales para el dominio del mercado. EE.UU. se está preparando para obtener una posición de ventaja en el comercio mundial de los próximos años y lo hace con un cambio de política que permitirá a sus agricultores y ganaderos obtener, entre los precios más elevados del mercado y los Pagos Transitorios, ingresos superiores a los que hubiera percibido con el sistema de ayudas anterior.

A mi juicio, se acaba de abrir la más dura guerra comercial agraria que jamás hayamos conocido en el sector agrario entre EE.UU. y la UE. Francia ya ha advertido de los riesgos. España debería aliarse en una estrategia común.

e) **La locura de las «vacas locas»**

Otro frente de guerra nos llegó en 1996, desde el Reino Unido. El problema de las llamadas «vacas locas», un problema de salud pública, con consecuencias agrarias y no a la inversa, ha soliviantado al Reino Unido provocando graves amenazas por parte de su Primer Ministro. Es digno de destacar este aspecto para compren-

der —y reforzar anteriores argumentos— cómo los Estados miembros pelean por su agricultura y su ganadería.

La crisis de las «vacas locas» ha constituido un terremoto sin precedentes en la PAC y en las relaciones institucionales en la Unión. En la PAC, porque desde el anuncio de la enfermedad el consumo de carne de vacuno descendió un 8% (de 21 a menos de 19 kg./hab. y año), los precios del vacuno bajaron un 15% y en paralelo se ha generado un mayor consumo de productos sustitutivos, aumentando los precios del pollo un 15%, del porcino un 12% y los del cordero un 29%. La UE, especialmente Reino Unido, se ha visto obligada a destruir más de 1,5 millones de vacas y cerca de 14 ganaderos ingleses se han suicidado.

Pero las consecuencias institucionales no han sido menores. Los consumidores europeos desconfían hoy de las instituciones nacionales y comunitarias encargadas de velar por su salud. El Parlamento, en su informe sobre la investigación realizada, ha generado un choque entre las instituciones concernidas, que cuando se corrigen estas líneas todavía no ha terminado. Las relaciones entre la UE y el Reino Unido han atravesado una de sus peores fases. Y el principio de «subsidiariedad» está siendo puesto en cuestión, pues aquí la acción de control era totalmente nacional. Todo ello llevará a nuevos mecanismos de control veterinario y en la salud humana y, probablemente, a un mayor control centralizado en la propia Unión Europea.

En este contexto la exportación de productos bovinos afectados por la enfermedad de E.E.B. es, claramente, un riesgo gravísimo para la salud. Riesgo que fue puesto de manifiesto por los científicos británicos y frente al cual el Comité Veterinario de la UE ha sido científicamente estricto recomendando la prohibición de admisión en territorio comunitario de tales productos y manteniendo, frente a todas las presiones, sus criterios. Pues bien, pese a las evidencias de tales riesgos, Inglaterra defiende la apertura de los mercados y amenaza con bloquear las instituciones comunitarias.

Y la cuestión es: si en este tema en el que la razón cae, con toda evidencia, del lado contrario a los intereses ganaderos británicos, el

Reino Unido lucha con ese empecinamiento, ¿qué no hará cuando la razón le acompaña?

f) **El Euro**

El Tratado de Maastricht o de la Unión Europea culmina el proceso de integración política, pese a que tal expresión desapareció del texto final, y sigue al Acta Única Europea que logró el establecimiento del mercado único interior sin fronteras. En dicho Tratado una de sus piezas esenciales es la Unión Económica y Monetaria (UEM). Y dentro de ella la creación de la moneda común: el Euro.

A principios de 1998 Europa decidirá qué países cumplen los criterios de convergencia y pueden participar en la moneda única, fijando las paridades irrevocables. En enero de 1999 el Euro debería ser moneda legal en esos países y se usará en las transacciones mayoristas. Hasta el 2002 el Euro y las monedas nacionales cohabitarán y serán intercambiables. Y a partir del 2002 el Euro será la única moneda comunitaria.

España está haciendo todos los sacrificios necesarios en materia de gasto público, fundamentalmente, para lograr pertenecer a ese pelotón de cabeza en enero del 99. De hecho, ya en marzo de 1997, son muchos los parámetros de convergencia (inflación y tipos de interés) que cumplen y los otros evolucionan rápidamente en la buena dirección.

Si como parece, España estará integrada en el Euro en la fecha prevista, los beneficios económicos de la integración financiera se harán patentes de inmediato. Habrá una disminución de los costes de las transacciones, se reducirá el nivel de incertidumbre de los tipos de cambio, se fomentará la integración económica, se reforzará la estabilidad de los precios, pero también España perderá con ello su soberanía monetaria y asumirá riesgos frente a aquellos Estados miembros que queden fuera de la UEM y lleven a cabo políticas devaluadoras agresivas.

La razón de la introducción del Euro radica en las grandes ventajas que genera una única zona monetaria, tales como reducción de incertidumbres de cambio, de costes en transacciones intracomunitarias, economías de escala, mejor resistencia a los choques exteriores, etc. Pero sus desventajas deben ser atenuadas, especialmente por lo que se refiere a España si como parece estará en el Euro desde el primer momento, en cuanto a la necesidad de redefinir las relaciones con los países europeos que queden fuera de la zona Euro. Los Estados miembros que adopten el Euro ya no precisarán del régimen agrimonetario entre ellos, pues los importes de las transacciones se realizarán directamente en Euros, que por el contrario se mantendrá con los Estados miembros que no adopten el Euro.

El impacto más directo para las empresas agrarias y alimentarias es que los precios de los bienes producidos y de los factores de producción serán plenamente comparables en toda Europa. La estabilidad monetaria permitirá que desaparezca la «prima de riesgo» para las monedas más débiles, desaparecerán, también las comisiones de cambio, se abrirá la posibilidad de contratar seguros—incluidos los agrarios— con pólizas y primas más competitivas, etc. Habrá una visibilidad total de los precios, de los competidores exteriores y de los proveedores, una transparencia y profundidad acrecentada en los mercados, especialmente en los financieros y por tanto una competencia ampliada. Transparencia que impulsará al comercio intracomunitario reduciendo costes y riesgos, simplificando su financiación y diversificando aún más los proveedores y los clientes potenciales.

Todo ello va a obligar a esfuerzos importantes de adaptación técnica, económica, informática, etc., en las empresas productoras y comercializadoras, especialmente las más volcadas en la exportación y las mayores operadoras en el mercado. Entrar en el Euro supone una nueva dimensión frente a la cual nuestros operadores y agentes deben prepararse. Nada será como antes. Pero el Euro abre muchas más oportunidades a nuestra exportación sí, desde el ini-

cio, se saben aprovechar. Es un reto, positivo, de singular trascendencia.

2. La reflexión iberoamericana

La agricultura y la ganadería (excepto la ganadería industrial) están formadas por subsectores cuyas peculiaridades no permiten asimilar el comportamiento de los mercados y la formación de los precios con estricto paralelismo a los grandes mercados industriales o financieros. Diversas leyes económicas (Turgot, Kim Engel...) hacen referencia precisamente a estas excepciones. Con razón dice Boussard que tiene *«la sensación de que existe una respuesta específicamente agraria... derivada de las peculiaridades del sector agrario y no extensible a otros sectores. En este sentido reivindico la originalidad de la profesión de economista agrario»*⁵. Y por ello en casi todos los Estados del mundo, incluso los más desarrollados (Japón, EE.UU., Suiza, etc.) los Gobiernos llevan a cabo acciones especiales de protección de sus agriculturas, la última de las cuales corresponde al Farm Bill de EE.UU. La PAC de la UE es otro ejemplo.

Sin embargo, la globalización de los mercados y la necesidad de abrir las economías más desarrolladas a las exportaciones de los países menos desarrollados están haciendo cambiar, no tanto la cuantía de la protección o su necesidad, cuanto la forma de llevarla a cabo y los principios en los que se inspira. Y, al tiempo, la aceptación reciente, y sin fronteras, de que el sector agrario a través de su inclusión en el medio rural, garantiza la supervivencia de éste y correlativamente asegura la preservación del medio ambiente, ha llevado a la sociedad a comprender que es necesario remunerar de algún modo a aquellos que, con su trabajo, nos proporcionan ese intangible, tan crecientemente valorado por la sociedad actual. No

5. Jean-Marc Boussard. «¿Será necesaria la política agraria en el siglo XXI». *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 176-77. 1996.

se discute, pues, la conveniencia o no de mantener un *statu quo* económico diferenciado, sino la forma de llevarlo a la práctica respetando los principios de igualdad y eficiencia. Discutimos el paradigma y la estrategia. Este debate se proyecta, obviamente, sobre las perspectivas de la política agraria española en el marco de los cambios enunciados, lo que constituirá el fondo de nuestra reflexión final.

Esa discusión sobre el paradigma y la estrategia conviene, en todo caso, posicionarla en el problema de la asignación mundial de recursos alimentarios y humanos. En primer lugar conviene consignar que el crecimiento de la población humana y la mayor solvencia económica de muchas áreas que hace décadas eran países en vías de desarrollo y con escasa capacidad de generar sus propios alimentos e incluso de adquirirlos en el exterior constituye una situación diferente a la actual. Hoy grandes regiones de Asia y África han evolucionado —especialmente las primeras— y ocupan puestos importantes en el ranking del desarrollo. Sus poblaciones han saciado su hambre durante siglos mediante algunos, muy pocos, productos de extracción local. El comercio ha sido pequeño y la regionalidad de la alimentación corría pareja con el carácter muy cerrado de sus mercados. Pero esa situación ha variado.

Muchos de tales países han experimentado un fuerte desarrollo de sus estructuras industriales y de servicios. El turismo y sus sectores financieros son hoy potentes. Sus agriculturas, como en casi todos los países desarrollados, han devenido una parte pequeña, muy pequeña, de sus PIB respectivos. Pero, además, esas poblaciones que antes eran predominantemente rurales se han urbanizado y han comenzado a alimentarse con los productos, procedimientos, métodos y sistemas proporcionados por el modelo occidental. De este modo no sólo han cambiado sus alimentos, sino su forma de presentación, conservación, etc. EE.UU. y Europa también aquí han entrado por sus cocinas... por la puerta de servicio.

Los ojos de los «mercaderes» se posan hoy sobre los mercados emergentes de Asia, cuyas tasas de crecimiento doblan al resto, cuyos niveles de consumo alimentarios son todavía débiles, cuyos

consumidores demandan cada vez más sustituir proteínas vegetales por animales (existe, pues, una latente demanda de carne en explosión), al igual que en leche, pues los nuevos países demandantes no están sometidos a cuotas productivas.

Esos mercados asiáticos se caracterizan también por disponer de una demanda solvente en tanto en cuanto sus incrementos de rentas, tanto los últimos como los esperados, parecen apuntar hacia una capacidad adquisitiva de alimentos modernos grande, pese a sus peculiaridades culturales. Así la OCDE prevé alzas importantes de demanda en cereales, oleaginosas, vacuno, pollos y leche, con una cierta reducción en porcino. También la producción de azúcar de caña en países asiáticos crecerá.

Por su parte también Iberoamérica está viendo un aumento espectacular de sus tasas de desarrollo (los datos que figuran en las ponencias de mis colegas sudamericanos me evitan consignarlos aquí), lo que ofrece un fuerte potencial de crecimiento en su demanda de productos y en su capacidad de reacción en su oferta, pues conocen bien la producción, disponen de buenas tierras y de potenciales genéticos muy aptos para una fuerte expansión de su oferta agropecuaria.

Pues los países iberoamericanos presentan todos ellos balances negativos de sus balanzas comerciales totales (el mayor NAFTA con 897.000 millones de \$), pero en cambio ofrecen balanzas comerciales superavitarias cuando se reducen a lo agrario (la mayor 21.000 millones de \$ NAFTA, seguida de MERCOSUR con 15.000 millones de \$ y cifras mucho más reducidas las siguientes áreas comerciales. Es más si hacemos un examen por países resultan que 17 estados americanos (incluyendo EE.UU. y Canadá) son exportadores netos, mientras que sólo 10 son importadores netos. Y entre estos últimos sólo tres (Venezuela, Perú y Méjico) disponen de estructuras agrarias capaces de invertir esta cifra de modo más o menos rápido. El resto, todos ellos pequeños países, con bajos niveles de desarrollo (Barbados, Guadalupe, Haití, Jamaica, Martinica, Rep. Dominicana, Trinidad y Tobago) requieren soluciones muy particularizadas en el seno del área. (Datos de 1995).

Si examinamos ahora las muy pequeñas relaciones comerciales con España nos encontramos con que nuestro país es fuertemente exportador en sectores como bebidas líquidas y alcoholes, preparados de leguminosas y hortícolas, productos de molinería, grasas y aceites y carnes y despojos. Por el contrario, nuestras más fuertes importaciones se basan en pescados, moluscos y crustáceos, oleaginosas, productos para la alimentación animal, café y tabacos. Pero los cinco sectores mencionados más exportadores suman 16.463 millones de pta. (1995) mientras que los opuestos, es decir los más representativos de la exportación de Iberoamérica hacia España suman 276.114 millones de pta.: ¡17 veces más! Y cualquiera de ellos individualmente —excepto tabaco— superan al conjunto de los cinco primeros sectores de nuestra exportación. Por países nuestros principales clientes son Brasil, Argentina, Cuba y Méjico, y nuestros principales proveedores Brasil, Argentina, Chile y Ecuador.

3. Conclusión final

Pues bien, ese crecimiento de la población mundial unido al aumento de sus rentas sólo podrá ser atendido en sus demandas alimentarias desde aquellos países cuya producción sea capaz de competir, sin andaderas, en los mercados internacionales frente a los más eficientes. Y esto plantea un equilibrio entre ayudas o apoyos a la agricultura y libertad comercial de singular trascendencia en la hora actual. La OCDE y la propia UE, en su Agenda 2.000, ya han advertido que algunos de estos mercados no podrán ser aprovechados por los agricultores y ganaderos de la UE y que ese es el precio a pagar por su forma (léase cuotas) y nivel de apoyo. Sin embargo hay más cuestiones que examinar para comprender cómo las políticas agrarias del mundo entero, incluidas las de la UE, están sometidas a un gran proceso evolutivo.

El primero de ellos es el *dilema «ruralidad» versus «agricultura productiva»* cuyos primeros balbuceos corresponden a la Declara-

ción de Cork. Siendo cierto, como allí se afirma, que en la UE algo más del 80% del territorio corresponde a la calificación de «rural», y siendo cierto que en competencia libre, sin apoyo ninguno, una buena parte de la agricultura europea debería ser desmantelada, la Declaración se plantea la necesidad de apoyo a la «ruralidad», es decir a la supervivencia de los municipios rurales como medio alternativo de vida, como lugar de esparcimiento, de ocio, de turismo, etc. Y no son desdeñables estos fines, pero desgraciadamente nada puede hoy suplir a la actividad económica productiva agraria como núcleo y fuerza motor de la vida rural.

En segundo lugar nos encontramos con *el problema presupuestario*. En la UE la agricultura consume hoy buena parte de su presupuesto. Esto en sí mismo no es ni bueno ni malo, sobre todo teniendo en cuenta que es uno de los pocos sectores económicos completamente comunitarizados. Es más, algunos países terceros otorgan a su agricultura cifras en sus presupuestos superiores a las de la UE, cuando se miden en términos relativos respecto a su población agraria o a su superficie agrícola útil. (Es el caso de Japón o Suiza, por ej.). Pero es un hecho que la mayor parte de los Estados que son contribuyentes netos desearían ver aligerada la carga agraria. Y aún más con ocasión de la discusión que se avecina sobre el programa agrario establecido en la Agenda 2.000, donde se precisan con cierto detenimiento las orientaciones de la nueva PAC respecto a los productos continentales (cereales, oleaginosas, vacuno de carne y de leche) y apenas se dedican unas líneas a los mediterráneos, con lo que abren —queriéndolo o no— un debate entre los países del Norte-Centro y los del Sur, o, dicho de otro modo, los ricos y los pobres o los beneficiarios y los contribuyentes netos (aunque esta clasificación no sea muy exacta). Ese esquema conduce inevitablemente —y esa es la tendencia de la Agenda 2.000— a un crecimiento de la competitividad interna en la UE y frente a terceros países. En ello la agricultura y la ganadería no podrán ser una excepción.

En tercer lugar con el *modo de organizar la producción agrícola*. Entre la producción llamada biológica o ecológica, que es in-

capaz de alimentar a un mundo de más de 6.000 millones de personas y una agricultura productivista, que es capaz de alimentarlos, pero con serios riesgos para la salud del planeta, se ha abierto camino la idea de la *agricultura sostenible*, y su brazo ejecutor la Gestión Integrada de Cultivos. Es por este nuevo camino por donde debe realizarse la senda del desarrollo agrícola de países ya consolidados con buena agricultura y de aquellos que tratan de desarrollarla.

Y en cuarto lugar la *apertura comercial regional*, los acuerdos regionales —de los cuales son un colosal ejemplo los iberoamericanos— que estudiaremos a lo largo del Seminario, como motor del desarrollo buscando la mejor complementariedad y el mejor equilibrio de las corrientes comerciales. Una muy fuerte liberalización del comercio latinoamericano se ha producido en los últimos seis años. La Ronda Uruguay, los acuerdos de la UE con MERCOSUR, el acuerdo de México con los Estados del Norte, etc., son todo ello vías que van a fomentar una creciente producción iberoamericana basada en buenas tierras, conocimientos técnicos suficientes y mercados próximos abiertos.

En resumen: globalización, liberalización comercial, integraciones regionales, apoyos directos que no perturben el mercado vía precios, métodos de agricultura sostenibles que garanticen un mejor equilibrio producción-medio ambiente, para ésta y futuras generaciones, mayor desarrollo del medio rural mediante medios no estrictamente basados en la producción agraria, etc., son los nuevos caminos del discurrir en este final del siglo XX. El debate subsecuente nos hará apreciar mejor esta realidad.