

LA CALIDAD AGROALIMENTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA (UE): UN INSTRUMENTO PROTECCIONISTA CONTRA LA COMPETENCIA COMERCIAL DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA¹

(XI Encuentro de Geógrafos de América Latina-EGAL, Bogotá, 26-30 de marzo de 2007)

José Antonio Segrelles Serrano
Departamento de Geografía Humana. Universidad de Alicante
Carretera de San Vicente, s/n.
03080-San Vicente del Raspeig (Alicante, España)
Correo electrónico: ja.segrelles@ua.es

INTRODUCCIÓN

No es ninguna novedad afirmar que la agricultura tiene cada vez menor participación en la riqueza de las naciones, que sólo representa el 10 % del comercio mundial y que su importancia es más social, ambiental, cultural y política que económica, sobre todo en el mundo desarrollado. Incluso, por otro lado, se difunden con rapidez nuevos conceptos, como los de multifuncionalidad rural o pluriactividad campesina, que constituyen un reflejo fiel de la situación actual y de las tendencias agrarias y rurales en la mayoría de los países, aunque con matices diferentes según su nivel de desarrollo.

Desde hace algunas décadas, al medio rural se le asignan de forma progresiva nuevas funciones que motivan un aumento de su heterogeneidad y de su complejidad demográfica, económica, social y cultural. La sociedad ya no demanda del medio rural sólo alimentos y materias primas agroalimentarias, sino también bienes y servicios distintos a los estrictamente agropecuarios. El campo pasa de ser un factor de producción a convertirse en un bien de consumo, que adquiere valor de cambio y se compra y se vende como cualquier otra mercancía. En este contexto, el mundo rural diversifica su economía y deja de ser el mundo exclusivo de la agricultura.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación titulado *Análisis de la creación del ALCA y sus repercusiones en la agricultura y los espacios rurales de la Comunidad Valenciana*, financiado por la Dirección General de Investigación y Transferencia Tecnológica de la Conselleria de Empresa, Universidad y Ciencia de la Generalitat Valenciana (Programa de Ayudas para la realización de Acciones Especiales de I+D+I; Ref.: AE06/139) y dirigido por el autor.

Como es sabido, la Política Agrícola Común (PAC) ha sido el soporte básico sobre el que se ha apoyado la progresiva construcción europea y, en sus comienzos, la única política verdaderamente común a todos los países miembros. El papel de la PAC en el equilibrio territorial, la mejora de la agricultura y la cohesión socioeconómica de los países de la UE queda fuera de toda duda, por lo menos en el momento de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 (Tratado de Roma) y la celebración de la Conferencia de Stressa (1958).

La PAC se sustentó en tres principios básicos, es decir, la unidad del mercado, la preferencia comunitaria frente a los países terceros y la solidaridad financiera entre los países miembros, mientras que al mismo tiempo perseguía cinco objetivos fundamentales: el aumento de la productividad en las explotaciones agropecuarias, la garantía de sostenimiento para las rentas de los agricultores, la estabilización de los mercados, el mantenimiento del suministro a precios razonables para los consumidores y la seguridad en el abastecimiento alimentario.

Todos los objetivos mencionados suponen de hecho un acicate para el aumento de las producciones agropecuarias. No es casualidad que la UE se convirtiera en muy poco tiempo en el segundo exportador mundial de materias primas y productos agroalimentarios. Sin embargo, quizás el objetivo más determinante ha sido el que pretendía que los agricultores tuvieran un nivel de vida decente y unos ingresos dignos, asegurándoles un mercado estable para sus productos, ya que la PAC, en sus inicios, recurría de manera fundamental al sostenimiento de los precios, lo que garantizaba a los agricultores un cierto volumen de ingresos por la venta de sus productos. Este planteamiento suscitó varias críticas porque incitaba a los campesinos a producir la mayor cantidad posible sin tener en cuenta la calidad de sus producciones.

Tras diversas reformas, motivadas por las presiones internacionales, la generación crónica de excedentes y el insostenible gasto presupuestario de las políticas agrícolas, la PAC ha modificado su tradicional discurso “agrarista” y lo ha sustituido por otro de corte

“ruralista”, donde ahora son protagonistas diversas cuestiones como la multifuncionalidad rural, la pluriactividad campesina, el respeto ambiental, el desarrollo rural sostenible, el bienestar de los animales o la calidad e inocuidad de los alimentos.

La UE ha hecho bandera de estos conceptos y los enarbola siempre que tiene oportunidad, sobre todo en las reuniones periódicas de los organismos comerciales internacionales, como es el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Si se analiza con un poco de calma, en ello se puede vislumbrar una estrategia que en realidad sirve como subterfugio para seguir protegiendo y subvencionando a la agricultura comunitaria de forma indirecta (o mejor, encubierta), circunstancia que perjudica sobremanera a los países subdesarrollados cuya economía depende del libre comercio para sus materias primas y productos agroalimentarios y de la ausencia de una competencia desleal en los mercados internacionales. Esta circunstancia resulta especialmente flagrante en el caso de América Latina por sus características productivas y exportadoras.

Como muestra de este nuevo proteccionismo podría valer la opinión de la propia Comisión Europea (2000, 4) cuando dice que “como ahora las importaciones ya sólo cruzan una frontera, la UE tiene la responsabilidad de asegurarse de que los productos alimenticios procedentes de terceros países ofrecen las mismas garantías de seguridad que los Estados miembros. La Comisión también representa los intereses de los consumidores de la Unión en organismos internacionales en los que se debaten problemas comerciales, normas alimentarias o cuestiones sanitarias como las enfermedades animales”.

EL COMERCIO INTERNACIONAL AGROALIMENTARIO, LA OMC Y EL NUEVO PROTECCIONISMO DE LA PAC

Pese a las evidencias arriba mencionadas de creciente heterogeneidad de los espacios rurales y de progresiva pérdida de importancia de la agricultura en el comercio mundial y en el Producto Interior Bruto (PIB) de los países desarrollados y subdesarrollados, es precisamente el

capítulo agrícola el que más controversias suscita en los foros comerciales internacionales y el que siempre impide la firma de los acuerdos de libre comercio, sobre todo durante las dos últimas décadas, en las que el neoliberalismo ha impulsado los procesos de mundialización y liberalización mercantil a escala planetaria. La agricultura fue la causa principal del fracaso de la Ronda Uruguay (1986-1994) del GATT (Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Aranceles) y de todas las reuniones de la llamada Ronda del Desarrollo o Ronda Doha de la OMC: Doha (2001), Cancún (2003) y Hong Kong (2005).

El sometimiento de la agricultura a intereses de distinto signo (industriales, comerciales, financieros, políticos), la reducción generalizada de la población activa dedicada a este sector y la escasa participación agropecuaria en el PIB de los países, no significa que no se trate de una actividad estratégica que todos intentan proteger o potenciar. Unos, los más ricos, porque intentan mantener la autosuficiencia alimentaria y su destacada presencia en el comercio mundial agroalimentario y, además, como sucede en la UE, porque son conscientes de la relevancia social, cultural y ambiental de la agricultura, aunque tampoco se puede olvidar que en muchos casos los espacios no urbanos tienen una importancia política decisiva en algunos sistemas electorales donde todavía se prima el voto rural (Rodrigo 2006); otros, los más pobres, como sucede en América Latina, porque esperan de forma legítima que el crecimiento de las producciones y exportaciones agropecuarias sienten las bases sobre las que se apoye su posterior desarrollo económico.

En el caso concreto de Latinoamérica, las condiciones de los mercados agropecuarios mundiales siempre han sido fundamentales para las economías nacionales, sobre todo por el destacado papel de las exportaciones agroalimentarias en la generación de divisas dentro de la estrategia global de desarrollo. Históricamente, estas condiciones fueron esenciales para la casi totalidad de los países latinoamericanos, salvo aquellos que tenían una favorable disponibilidad de recursos

minerales. La propia definición del modelo de industrialización basado en la sustitución de las importaciones se originó en las distintas condiciones de inserción internacional que presentaban los productos primarios y las manufacturas (FAO 1994).

Por supuesto, las estrategias latinoamericanas para lograr un desarrollo agrario que preceda a su posterior desarrollo económico no sólo dependen de las condiciones derivadas de su inserción en el comercio internacional (influidas sin duda por categóricos cambios económicos, tecnológicos y políticos mundiales que modifican las relaciones comerciales y financieras internacionales), sino que también debe considerarse la concurrencia de las producciones subvencionadas de los países desarrollados, que a su vez protegen sus mercados agropecuarios con barreras arancelarias y no arancelarias de diversa índole (Segrelles 1999).

A este respecto, una cuestión preocupante para los países de América Latina (Segrelles 2002) que tratan de desarrollar su industria alimentaria es la que se refiere a la progresividad arancelaria, es decir, los aranceles establecidos por las naciones industrializadas aumentan con el grado de elaboración del producto. Se estima que la reducción de los aranceles y de las ayudas recibidas por los productores de cereales, carne de vacuno, lácteos, azúcar y soja de los países desarrollados generaría un beneficio neto de divisas para los países subdesarrollados equivalente a más de 320 millones de dólares anuales. La región del mundo más beneficiada será América Latina y el Caribe, que recibiría beneficios superiores a 450 millones de dólares (Segrelles 2004). Éstas y otras cuestiones, como la generalización del hambre que en los países pobres representan los subsidios y la protección de la agricultura de las naciones ricas, fueron tratadas en la II Cumbre de la Alimentación, celebrada en Roma en junio de 2002 con el auspicio de la FAO.

Los diferentes intereses que defienden en esta cuestión los países desarrollados y los países subdesarrollados, aunque con el objetivo común de considerar a la agricultura una actividad

fundamental y estratégica, hacen que las relaciones comerciales entre ambos grupos de países se revelen antagónicas. Valgan al respecto las opiniones de los antiguos presidentes de Brasil (F. H. Cardoso) y Perú (A. Toledo) recogidas por J. Estefanía (diario *El País*, Madrid, 26 de mayo de 2002). El primero de ellos indicaba que “el proteccionismo ha sido condenado como instrumento de desarrollo de los más pobres tan solo para convertirse en instrumento de defensa de los privilegios de los más ricos. Los ricos exigen a los pobres que abran sus mercados mientras les siguen cercando con toda suerte de *barreras invisibles*, como subvenciones agrícolas, sobretasas industriales, picos y escaladas arancelarias, medidas discriminatorias, cuotas”. Por su parte, el segundo mandatario señalaba: “No nos regalen leche ni productos agropecuarios; abran sus mercados, dejen que seamos competitivos en calidad y precios”. Se puede decir más alto, pero no más claro.

Buena muestra de las discrepancias existentes entre los países ricos y los países pobres respecto al comercio agroalimentario es que las sucesivas rondas multilaterales del GATT lograron pocos avances y no fueron capaces de eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios que impiden el libre acceso de los productos agroalimentarios a los mercados mundiales (Raghavan 1990). Durante la primera época del GATT (1947-1964), es decir, antes de la Ronda Kennedy (1964-1967), la exclusión de los productos agropecuarios de la aplicación de las normas comerciales de este acuerdo no causaba demasiados problemas por tratarse de un periodo de escasez de alimentos en el mundo. En la tercera etapa, presidida por la Ronda Uruguay (1986-1994), no se consiguieron demasiados resultados para el comercio mundial de productos agroalimentarios, aunque, según C. Timmermans (1994), se sentaron las bases para el inicio de un proceso de reforma del comercio internacional agropecuario. Fueron dos los objetivos expuestos:

- 1.) Liberalizar los intercambios de productos agrarios, integrando este sector en la disciplina del GATT, mediante una reducción de

los obstáculos a la importación, endurecimiento de las exigencias que intentan eliminar las subvenciones y reducción de los efectos negativos de las reglamentaciones fitosanitarias y veterinarias.

2.) Liberalizar el comercio de productos tropicales para atender las necesidades y condiciones particulares de los países subdesarrollados.

A partir de aquí se aprecia un ligero y progresivo cambio de actitud en la UE, aunque todavía debe llegar más lejos en opinión de los países subdesarrollados, fundamentalmente de América Latina, en general, y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en particular, porque son exportadores netos de productos agropecuarios. En este cambio no se deben menospreciar las constantes presiones internacionales, lideradas por Estados Unidos, para tal fin, pero también es cierto que la UE ha hecho de la necesidad virtud, ya que sus políticas agrarias han ido demostrando la insostenibilidad económica de la generación crónica de excedentes y de los elevados costes presupuestarios que implica la protección de la actividad agropecuaria y el fomento de las exportaciones. Baste indicar que los gastos de la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) representaban en 1988 el 64,2 % del presupuesto total de la UE (Vieri 1994), el 50,5 % en 1996, el 48,1 % en 2001 (Romero 2002) y el 43,0 % en 2005 (diario *El País*, Madrid, 21 de marzo de 2005).

Además de esta rebaja presupuestaria destinada a subvencionar directamente las producciones y exportaciones agrarias, desde 1992 (reforma de la PAC) la UE está intentando adaptarse a las exigencias comerciales de la OMC mediante diversos programas de supresión de cultivos, retirada de tierras de la producción, repoblaciones forestales en antiguas superficies agropecuarias, fomento de las jubilaciones anticipadas de los agricultores, ayudas para abandonar la actividad agraria, potenciación de los aprovechamientos agropecuarios

extensivos, apoyos para lograr la conservación y el respeto ambiental y el desarrollo sostenible, entre otros (Segrelles 1998).

LOS ASPECTOS “NO COMERCIALES” DE LA AGRICULTURA Y LA UE

A pesar de los excelentes propósitos oficiales y de la confirmación de los mismos que tuvo lugar en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, agosto 2002), un aspecto recogido en la Declaración de Doha a instancias de la UE y que puede suscitar controversias graves en el futuro inmediato es el referente a las cuestiones “no comerciales” relacionadas con la agricultura, ya que de ahí deriva la defendida multifuncionalidad del sector agrario europeo, concepto que queda abierto a cualquier interpretación relacionada con el respeto ambiental, la calidad e inocuidad de los alimentos, la supervivencia de los ecosistemas, la seguridad agroalimentaria, el bienestar animal o la consideración del medio rural como ámbito de desarrollo integral sostenible (Segrelles 2000).

Es muy probable, por lo tanto, que los países latinoamericanos agroexportadores encuentren a partir de ahora otros obstáculos para acceder a los ricos mercados europeos o competir con sus producciones en igualdad de condiciones, pues los tradicionales aranceles y los precios subsidiados pueden dejar paso a la ecología, a la multifuncionalidad rural o a la calidad alimentaria como nuevas trabas proteccionistas no arancelarias. A este respecto, M. Izam y V. Onffroy (2000) manifiestan que es probable que la atención que se presta a esta nueva concepción multifuncional de la agricultura europea se desprenda de la necesidad de encontrar renovados fundamentos para legitimar la permanencia de una PAC reformada.

Pese al recorte presupuestario del FEOGA-Garantía y al predominio de los discursos ambientales, sostenibles y multifuncionales, que se profundizan con la entrada en vigor de la Agenda 2000 en 1997, la PAC sigue defendiendo un modelo agrario de productividad a ultranza donde se fomentan la intensificación de la producción, la concentración

de las explotaciones y la especialización productiva y laboral (Evans 2001). Es cierto que las sucesivas reformas de la PAC tienen como objetivos teóricos la reducción de las producciones, los excedentes y los gastos presupuestarios, las garantías de calidad y seguridad de los alimentos para los consumidores, la defensa del ambiente y el mantenimiento de las rentas de los agricultores, aunque también se manifiesta la clara e inequívoca intención de que la UE mantenga su eficiencia productiva y la competitividad en los mercados internacionales.

Por supuesto, en la práctica no todos estos objetivos tienen la misma importancia en la nueva PAC, ni siquiera en las posteriores reformas de 1999 y 2003, ya que no parece fácil que la UE desmantele sin más su tradicional política de apoyo a la agricultura. Así se desprende de los resultados de la cumbre ministerial de la OMC celebrada en Cancún en 2003, donde Estados Unidos y la UE ofrecieron reducir, no eliminar, las subvenciones a la exportación de productos agroalimentarios, sin comprometerse a rebajar con el paso del tiempo otros tipos de ayudas a los agricultores. Sin embargo, en la cumbre ministerial de Hong Kong (2005), aunque tampoco se consiguieron grandes avances, la UE aceptó la eliminación de las subvenciones agrarias en 2013.

Aunque se hayan producido algunos modestos compromisos a favor de libre comercio por parte de la UE, todo apunta a que la nueva PAC intenta hacer convivir la agricultura competitiva, orientada a los mercados internacionales, con una agricultura extensiva, respetuosa con el medio, productora de alimentos inocuos de elevada calidad y sustentada en las explotaciones familiares, modelo que debe contribuir a la articulación del territorio y al mantenimiento de la población en las áreas rurales. Esta dualidad productiva implica de hecho una contradicción interna insalvable que beneficia de forma clara al primero de los modelos mencionados. Es más, como ya se ha mencionado, el apoyo a la agricultura sostenible, la defensa de la biodiversidad y el paisaje, el fomento de las funciones sociales, no productivas, de la

agricultura y la multifuncionalidad rural parece hasta el momento actual algo más formal que real. Incluso, como afirma A. Massot (2000 y 2004), la propia multifuncionalidad nace más como una justificación ideológica de cara a las nuevas rondas de negociaciones de la OMC que como un verdadero compromiso con una agricultura sostenible y un medio rural articulado social y económicamente. Además, no faltan autores, como M. Soler Montiel (2005), que sostienen que la PAC sigue manteniendo un alto grado de proteccionismo, aunque ahora bajo la nueva retórica de la sostenibilidad y la multifuncionalidad agrarias. Dicho de otro modo, los nuevos conceptos sobre los que gira la agricultura europea sirven de hecho para legitimar, mediante fundamentos aceptables para la sociedad y para los organismos comerciales internacionales, la permanencia de una PAC renovada.

La reforma de la PAC de 2003

El modelo teórico subyacente a la PAC no se expuso formalmente en los textos oficiales de la UE hasta la reforma de 1992. La política agraria inició entonces un cambio desde el soporte de los precios hasta la ayuda a la renta de los agricultores. Este punto de inflexión obligó a hacer explícitas las razones de las ayudas y el perfil de los beneficiarios. Con la aprobación de la Agenda 2000 y la posterior reforma de 2003, que revisa la Agenda 2000, el planteamiento del modelo de agricultura europeo se convierte en algo común, sobre todo con el objeto de fundamentar la posición europea ante las negociaciones comerciales internacionales en el seno de la OMC.

De la misma manera que había sucedido con la reforma de 1992, esta nueva reforma se ha producido en los años inmediatamente previos al final de la ronda de negociaciones de la OMC. Según M. Soler (2005), esta coincidencia se dejaba también entrever en las medidas concretas propuestas y, sobre todo, en las realmente aprobadas en junio de 2003. A las fuertes presiones de la OMC se unía una situación interna marcada por la ampliación de la UE a 25 países. Esto supuso la congelación del presupuesto comunitario orientado a los mercados agrarios al nivel de 2006 para el

periodo 2007-2013, presupuesto que tendrá que repartirse entre 25 miembros y no entre 15 como hasta este momento.

A esta situación no es ajeno el hecho de que la agricultura de Estados Unidos y de la UE sólo supone el 2 % de sus respectivos PIB, mientras que el 75 % de los mismos está representado por los servicios. El resto (23 %) corresponde a los productos industriales, entre los que se encuentran los bienes agroalimentarios. Las exigencias de crecimiento económico y de empleo les lleva a ambas potencias a una estrategia clara: aumentar las exportaciones de servicios y productos industriales aunque ello suponga la importación de mayor cantidad de productos alimenticios. En términos generales este ha sido el principal objetivo de las sucesivas reformas de la PAC desde 1992, de las modificaciones de la Ley Agrícola de Estados Unidos (Farm Bill) desde 1996 y del acuerdo sobre agricultura acordado en el seno de la OMC y que se inicia a partir de 1995. Este objetivo es prioritario y ha seguido en vigor en todas las reuniones de la llamada Ronda del Desarrollo o Ronda Doha (Doha, 2001; Cancún, 2003; Hong Kong, 2005), incluso en la reunión previa de Seattle (1999) y en el epílogo de Ginebra (2006).

Para que los agricultores aceptaran estas reformas fue necesario compensar la caída de los precios agrícolas con subsidios que no distorsionasen los intercambios y que estuvieran separados de los precios o de la producción del año en curso, según lo exigido por la OMC. Por supuesto, el beneficio que esto tendría para el ambiente, el paisaje, la calidad de los alimentos y el bienestar animal no es más que una coartada, tanto para los propios contribuyentes como para los países subdesarrollados, que ven en las subvenciones agrarias europeas y estadounidenses una competencia desleal en los mercados internacionales. Las sucesivas reformas y modificaciones de las políticas agrarias de Estados Unidos y la UE intentan convencer a los países subdesarrollados de la bondad de las mismas y de que su intención de acabar con las subvenciones y el proteccionismo es verdadera, aunque a la luz de los hechos reales cada día es más difícil el engaño y la utilización de subterfugios para desviar la atención y prolongar el sostenimiento artificial de una agricultura subvencionada.

Así se ha podido comprobar en los fracasos de la reunión de Cancún (2003) de la Ronda Doha de la OMC y en la negociación final de Ginebra (julio 2006) debido a las presiones del G-20, grupo nacido precisamente en Cancún en 2003 que defiende la liberalización del sector agrícola para poder alcanzar un acuerdo amplio en el marco de la OMC. El G-20, que está liderado por Brasil, China e India y se sitúa en las negociaciones de la Ronda Doha al mismo nivel que Estados Unidos y la UE, está formado por diez países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela), seis de Asia (China, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán y Tailandia) y cinco de África (Egipto, Nigeria, Suráfrica, Tanzania y Zimbabue) (Amorim 2006).

En este punto es necesario recordar que la OMC clasifica los diferentes tipos de subsidios agrarios en tres categorías: las denominadas *caja naranja*, *caja azul* y *caja verde*. La *caja naranja* alude a las ayudas ligadas a la producción o al precio y que, por lo tanto, deben evitarse para que no haya distorsiones en los intercambios mundiales. La *caja azul* hace referencia a las subvenciones destinadas a la producción agropecuaria, pero sin vincularse a los precios, que son abonadas según una superficie (o número de cabezas de ganado) y un rendimiento fijos. Este tipo de ayudas está tolerado. Por su parte, en la *caja verde* entran todas las ayudas autorizadas sin límite y todos los subsidios que no repercuten sobre las producciones o los precios. En este último caso no sólo se trata de prestar ayuda a los servicios públicos de investigación o formación en la actividad agraria, sino que también puede tratarse de ayudas encaminadas a luchar contra las plagas y desastres naturales, para la protección del ambiente, construir determinadas infraestructuras rurales, garantizar la seguridad alimentaria o fomentar las producciones de calidad, es decir, objetivos que a medio y largo plazo pueden convertirse en instrumentos proteccionistas cuando los países ricos los utilizan a su antojo y de manera desleal.

No hace falta insistir en el uso sesgado que la UE y Estados Unidos han dado a estas normas de la OMC desde su entrada en vigor en 1995 y al trasvase de ayudas y subsidios que han llevado a cabo entre las cajas naranja, azul y verde, incluso en el mismo momento de iniciarse la nueva

Ronda del Desarrollo en Seattle (1999). Según M. Soler (2005), las potencias se dedican a transferir un porcentaje creciente de sus ayudas desde la caja naranja a la azul y luego, finalmente, a la verde, caja esta última en la que la reforma de la PAC de junio de 2003 y de abril de 2004 permitió colocar el 90 % de los subsidios internos. Aunque los países subdesarrollados se dejen engañar cada vez menos por este trasiego de cajas promovido por la UE y Estados Unidos, lo cierto es que sólo los países ricos pueden apoyar a sus agricultores mediante subsidios internos autorizados a pesar de la competencia desleal que esto supone, mientras que al mismo tiempo obligan a los países subdesarrollados a reducir el único instrumento que tienen a su alcance: la protección contra las importaciones.

Al hilo de estas consideraciones, la nueva PAC gira en torno a tres herramientas fundamentales: la modulación de las ayudas, la disociación o desacoplamiento de las mismas y la denominada (eco)condicionalidad agraria, estrategia triple que intenta, por lo menos en teoría y de manera oficial, acabar con el productivismo y las subvenciones, respetar el ambiente y lograr un desarrollo sostenible e integrado de la agricultura y los espacios rurales. Es precisamente la (eco)condicionalidad agraria el instrumento que con mayor facilidad puede convertirse en un arma proteccionista, pues cuenta con la excusa de que no distorsiona los precios ni los mercados y, además, se adecua perfectamente a las medidas aceptadas por la OMC. La (eco)condicionalidad se integra en las nuevas tendencias de búsqueda de un agricultura y unos espacios rurales multifuncionales, donde el respeto y preservación ambiental, la seguridad alimentaria y el alejamiento de la productividad a ultranza son objetivos que pueden derivar perfectamente hacia el fomento de la calidad de los alimentos como medida no arancelaria para proteger los mercados comunitarios y como fórmula aceptable (desde los puntos de vista social e internacional) para seguir subvencionando la actividad agropecuaria.

LA CALIDAD ALIMENTARIA: UN NUEVO PROTECCIONISMO DE LA UE

Es cierto que la concienciación ciudadana respecto al ambiente, la seguridad alimentaria y la calidad e inocuidad de los alimentos ha aumentado mucho durante los últimos años, puesto que no sólo se cuestionan los aspectos nutritivos y la salubridad de dichos alimentos, sino también la forma de obtenerlos. Sin embargo, la Comisión Europea olvida con frecuencia que los consumidores siempre han pretendido ingerir alimentos seguros y sanos y que ciertos incidentes sanitarios como la Encefalopatía Espongiforme Bovina (o enfermedad de las “vacas locas”) o los piensos contaminados por dioxina han sido el resultado lógico del proceso de productividad a ultranza auspiciado por la PAC.

Según la Comisión Europea (2000), dado que la UE constituye uno de los principales importadores y exportadores agroalimentarios del mundo, resulta de vital importancia para sus intereses que las reglas del comercio internacional contribuyan al mantenimiento de severas exigencias de seguridad y calidad de los alimentos que reclaman los ciudadanos comunitarios. Para conseguir este objetivo, la UE apela a la OMC como organismo que establece las directrices por las que debe regirse el comercio internacional. La legislación de la OMC contiene una sección específica dedicada a la seguridad alimenticia y la salud pública: el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS). Esta normativa permite que cualquier miembro de la OMC pueda tomar las medidas que estime oportunas para proteger la salud pública si existen datos científicos que demuestran que el ingreso de un producto determinado en su mercado puede representar un riesgo para sus habitantes.

Dicha sección ha sido utilizada por la UE para prohibir la entrada de carne procedente de Estados Unidos y Canadá en la que se han utilizado hormonas del crecimiento, puesto que los residuos que dejan en la carne y en otros productos de origen animal pueden resultar peligrosos para los consumidores. Sin embargo, esta herramienta legal puede llegar mucho más lejos cuando se trata de las relaciones comerciales con América Latina y convertirse en una traba

proteccionista no arancelaria muy eficaz contra la que no cabrían demasiadas discusiones por la trascendencia que tiene todo lo que se vincula a la salud pública.

Sistemas de valorización y protección de la calidad alimentaria en la UE

En el vasto mercado europeo, debido a la pluralidad de climas y de espacios agroambientales diferenciados, existe una gran riqueza y variedad de productos agroalimentarios. A esto debería sumarse también la diversidad cultural y la larga tradición, que propicia la presencia de múltiples formas de transformar, elaborar, preparar, mezclar o envasar los alimentos. La UE, tal vez por su propio proteccionismo y su forma de subvencionar las producciones de manera tradicional, tiene bien asumido que cuando un producto adquiere cierta reputación fuera de sus fronteras se puede encontrar con lo que la Comisión llama usurpaciones e imitaciones y que esta competencia desleal no sólo desalienta a los productores, sino que también engaña a los consumidores.

Por estos motivos, en 1992, la UE creó unos sistemas conocidos como Denominación de Origen Protegida (DOP), Indicación Geográfica Protegida (IGP) y Especialidad tradicional Garantizada (ETG) con el fin de promover y proteger múltiples productos alimenticios comunitarios. Obsérvese que en el año 1992 tuvo lugar la primera reforma importante de la PAC (también conocida como Reforma Mac Sharry), momento en el que los problemas internos (generación crónica de excedentes, elevados costes presupuestarios, contaminación ambiental, ciertas reticencias sociales) y externos (presiones comerciales y políticas internacionales) de la UE obligaron a un cambio de paradigma en la agricultura y el medio rural, pasando en poco tiempo de un discurso basado en la productividad a otro donde primaba la consideración multifuncional e integral de los espacios rurales y de las actividades agropecuarias. Además, las últimas negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT estaban a punto de

culminar en el Tratado de Marrakech (1994) y, por ende, de entrar en vigor la OMC. Es lógico pensar, como ya se ha comentado, que la UE necesitaba un cambio de estrategia, basada en la multifuncionalidad y en la calidad y seguridad de los alimentos, para que la nueva PAC pudiera ser aceptada sin grandes reticencias, tanto por la sociedad europea como por la OMC y los países agroexportadores, fundamentalmente los de América Latina y, por supuesto, Estados Unidos.

No obstante, por lo que respecta a la calidad de los alimentos, de manera oficial se dice que los sistemas europeos para el desarrollo y protección de los productos alimenticios han sido creados y existen por tres razones:

- 1.) Para estimular una producción agropecuaria variada.
- 2.) Para proteger el abuso e imitación de los nombres de los productos.
- 3.) Para ayudar al consumidor dándole informaciones relacionadas con el carácter específico de los productos.

En cualquier caso, la *Denominación de Origen Protegida* (DOP) indica el nombre de una región o de un lugar determinado que se emplea para designar un producto agropecuario o alimenticio de dicha procedencia, y que tiene una calidad o unas características específicas debidas al medio geográfico en el que se realiza la totalidad de la producción, la transformación y la elaboración con unos conocimientos peculiares reconocidos y comprobados.

La *Indicación Geográfica Protegida* (IGP) es el nombre geográfico de una región, o de un lugar determinado que se utiliza para designar un producto agropecuario o alimenticio, que posea una reputación que pueda atribuirse a dicho origen geográfico, en el que se habrá realizado al menos una de las etapas de la producción, la transformación o la elaboración.

Con el nombre de *Especialidad Tradicional Garantizada* (ETG) se designan aquellos productos agropecuarios o alimenticios con características específicas, que se distinguen de otros productos

similares, pertenecientes a la misma categoría, bien por haber sido producidos a partir de materias primas tradicionales, bien por presentar una composición tradicional o un modo de producción o transformación tradicional.

También con la misma orientación se ha creado la marca de calidad *Agricultura Ecológica*, aunque su explicación detallada ya excede los objetivos de este texto.

El mantenimiento de estrictas normas de calidad y seguridad en los alimentos sigue siendo un objetivo primordial de la UE en las negociaciones más recientes sobre los nuevos derroteros que debe seguir el comercio mundial (Ronda Doha, 2001). Incluso se aboga por la creación de un acuerdo, en el marco de la OMC, que regule los derechos de la propiedad intelectual en determinados alimentos con el fin de que los sistemas de valorización y protección de la calidad alimentaria arriba mencionados estén protegidos, sean reconocidos y se facilite así la venta de productos de elevada y contrastada calidad. Sin embargo, este derecho, que impide la utilización de tales denominaciones, indicaciones y especialidades para que no induzca a error en cuanto al origen geográfico del producto, ya quedó plasmado en el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual de la Ronda Uruguay del GATT, según recordaba el ministro francés de agricultura, Dominique Bussereau, en una entrevista para el diario bonaerense *La Nación* (11 de agosto de 2005) recogida y difundida en línea por el Centro Humboldt de Buenos Aires en la misma fecha.

Si la UE lograra el cumplimiento estricto de este derecho y su extensión a múltiples productos agroalimentarios tendría en sus manos un arma legal muy eficaz no sólo para proteger sus mercados y de alguna manera seguir subvencionando su agricultura, sino para continuar su penetración en los países latinoamericanos con productos muy elaborados, de alta gama, y reduciendo a estos países a su tradicional papel de meros proveedores de materias primas básicas, baratas e indiferenciadas (*commodities*).

No hay que olvidar que en la actualidad la UE ya ha concedido más de 740 marcas de calidad (sin contabilizar el vino), aunque esta cifra cambia de forma constante y día a día, conforme los productores, transformadores o elaboradores lo solicitan y las autoridades competentes lo aprueban y conceden. Los productos más representativos son los quesos (con 155 DOP e IGP en 2006), las frutas, verduras y cereales (148), la carne fresca y despojos (102), el aceite de oliva y otros aceites y grasas (94) o los productos a base de carnes (76), pero también existen marcas de calidad para 39 tipos de sidra y agua, 23 de huevos, miel y productos lácteos excepto mantequilla, 18 de cerveza, 17 de pan, pastelería, golosinas y otros productos de panadería, 16 de aceitunas de mesa, 9 de pescados, crustáceos y moluscos, 9 de productos no alimenticios (azafrán, aceite de masilla, aceite esencial, vinagre, heno), y así sucesivamente. Aquí se registran productos tan reputados y reconocidos como los quesos Roquefort, Feta, Gouda, Parmigiano o Cheddar, carnes de vacuno Scotch o Limousin, productos cárnicos como los jamones de Huelva, Guijuelo o Parma, pescados como el salmón de Clare Islands (Irlanda), cerveza Kriek (Bélgica) o de Dortmund, frutas como la naranja roja de Sicilia, foie de Canard o azafrán de España.

Por supuesto, el impedimento para producir los bienes protegidos en otros lugares del mundo, y por lo tanto la prohibición del uso de sus nombres, supondría para la UE la consecución de derechos exclusivos y monopolísticos, como podría suceder en el caso de los vinos y las bebidas espirituosas. Por razones obvias, los países que más se oponen a semejante pretensión son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Uruguay, es decir, los grandes productores y exportadores de *commodities*.

Por eso, se puede decir que los objetivos que la UE se plantea para las sucesivas negociaciones en el marco de la OMC y en materia de calidad alimentaria y de acceso a los mercados, según expone J. J. Romero (2002), son tres:

- 1.) Obtención de la prohibición definitiva contra la usurpación de nombres en el sector de alimentos y bebidas.
- 2.) Efectividad de acceso al mercado, garantizando el derecho de emplear las denominaciones sin impedimentos.
- 3.) Asegurar la protección del consumidor y la competencia leal mediante la regulación del etiquetado.

CONCLUSIONES

La producción crónica de excedentes, los enormes gastos presupuestarios, las presiones por parte de muchos países y de los organismos comerciales internacionales, así como las críticas crecientes de los propios ciudadanos europeos hacia los métodos agropecuarios intensivos, altamente contaminantes y derrochadores de energía, facilitan el fomento de las prácticas extensivas y de la multifuncionalidad agrorural en un nuevo contexto de reducción de las producciones, mantenimiento de la población en las áreas rurales y revalorización de los espacios y recursos naturales.

Todo ello ha justificado de alguna manera las sucesivas reformas que ha experimentado la PAC durante los últimos lustros, pues de manera oficial hubo un momento en el que la UE comenzó a preocuparse por las repercusiones negativas que sobre el ambiente y la seguridad de los alimentos tenían los métodos intensivos de explotación agropecuaria auspiciados por la PAC. Sin embargo, en la práctica todo apunta a que la UE hizo de la necesidad virtud y sacó de la chistera un nuevo modelo agrario y rural que paliase los grandes gastos presupuestarios de la PAC tradicional y aplacase las exigencias de muchos países agroexportadores y de la OMC.

En los recientes fracasos de las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC en Cancún (2003) y Ginebra (2006) se ha visto de forma diáfana que tanto Estados Unidos como la UE se muestran todavía reticentes a la eliminación de todo tipo de subvención a la producción agropecuaria y a la rebaja de otros tipos de ayudas a los agricultores. La propia PAC reformada está pasando de un sistema de pago

vinculado a la producción a un sistema de pagos directos a los agricultores y ganaderos en apoyo de sus ingresos, aunque siempre y cuando respeten el ambiente y consigan que sus productos sean inocuos, sanos y de elevada calidad.

A este respecto, la Comisión Europea (2004, 18) afirma que la ventaja adicional que tiene este nuevo planteamiento es que los pagos directos se pueden utilizar como incentivo para lograr las metas siguientes:

- 1.) Producir alimentos seguros en condiciones de higiene adecuadas.
- 2.) Mantener unos elevados niveles de bienestar animal.
- 3.) Aplicar métodos de producción respetuosos con el ambiente.
- 4.) Promover una economía rural sostenible.

Todo esto se percibe como el mejor medio de combinar varios objetivos:

- 1.) Ingresos razonables para los agricultores y ganaderos.
- 2.) Precios justos y alimentos seguros de gran calidad para los consumidores.
- 3.) Coste aceptable para el contribuyente.
- 4.) Acceso justo a los mercados de la UE para los productos y alimentos de otros países.
- 5.) Industria alimentaria competitiva.

En cualquier caso, de esta declaración de intenciones de la Comisión Europea se deduce que no será fácil que la UE desmantele sin más su tradicional política de apoyo a la agricultura, si bien es cierto que bajo el paraguas de nuevos criterios asumibles por los ciudadanos y por los organismos comerciales internacionales, es decir, hacer menos hincapié (en teoría) en la cantidad y más en el mantenimiento de la calidad de los alimentos y en la función y los ingresos de cada uno de los agricultores y ganaderos.

No obstante, es cierto que los países pobres se dejan engañar menos por los cantos de sirenas de las buenas intenciones y de las reformas de la PAC, pues así se demuestra no sólo con las recientes protestas del G-20 en el seno de la OMC, sino con el papel de contestación beligerante que siempre han desempeñado los principales países agroexportadores de América Latina. Aunque la Comisión Europea (2004) sostenga que es falsa la acusación de que utiliza la seguridad y la calidad alimentarias para poner trabas a la importación, es difícil persuadir a los países latinoamericanos de lo contrario debido a las múltiples batallas comerciales que han tenido lugar (generalmente perdidas para Latinoamérica) y a los constantes desengaños respecto a las bondades de las políticas agrorurales vendidas por la UE en los foros internacionales. Es legítimo, por lo tanto, que ahora sospechen y vean en el fomento de la multifuncionalidad rural, del bienestar animal y de la calidad de los alimentos un nuevo instrumento proteccionista contra sus exportaciones agroalimentarias y un arma muy eficaz para seguir compitiendo con garantías de éxito en los mercados internacionales más solventes e incluso en sus propios mercados nacionales y regionales.

De todos modos, como señala E. Hobsbawm (1998), pensar que el comercio internacional libre y sin limitaciones permitirá que los países pobres se acerquen a los ricos va contra la experiencia histórica y contra el sentido común. Es más, no se debe olvidar que tanto el Imperio Británico en el siglo XIX como Estados Unidos en el siglo XX protegieron sus producciones en sus fases iniciales de crecimiento y sólo se convirtieron en paladines del librecambio una vez que consiguieron ser preponderantes en el comercio internacional.

Los países de América Latina, sobre todo los que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), deberían tal vez renunciar al espejismo que representa la consecución de un librecambio con la UE, Estados Unidos u otros bloques económico-comerciales, que sólo enriquece a unos pocos, y

centrar sus esfuerzos en profundizar su integración política, para ampliarla después al resto de la región, y en proteger a sus agricultores y producciones mediante una “preferencia latinoamericana” similar a la que inspiró la PAC cuando se creó la CEE. A partir de la defensa y protección de su agricultura y de sus espacios rurales, los países latinoamericanos deberían ejecutar medidas que supusieran el avance efectivo de un verdadero proceso de integración que apuntara hacia una mejor articulación socioeconómica, con el fin de aspirar a un desarrollo regional independiente, que buscara ante todo el bienestar de sus pueblos, para que no quedaran reducidos a un mero campo de acción de las empresas transnacionales de los países centrales, o sometidos, como un eslabón más de la cadena neoliberal, a los dictámenes de los centros de poder mundiales (Segrelles 2006).

BIBLIOGRAFÍA

Amorim, Celso. 2006. El G-20 en la ronda de Doha. *Economía Exterior* 37: 15-20.

Comisión Europea. 2000. *Alimentos sanos para los ciudadanos europeos. La Unión Europea y la calidad de los alimentos*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. 2004. *De la granja a la mesa. Por una alimentación sana para los consumidores europeos*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Espinosa, Elena. 2006. El comercio internacional de productos agrarios. *Economía Exterior* 37: 21-27.

Evans, Nick. J. 2001. Reflexiones en torno al modelo agropecuario productivista. En *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, coord. F. García Pascual, 45-64. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

FAO. 1994. *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*. Santiago de Chile.

Hobsbawm, Eric. 1998. *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.

Izam, Miguel y Onffroy, Valérie. 2000. *El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América*

Latina y la Unión Europea. Serie Comercio internacional 8. Santiago de Chile: CEPAL.

Massot, Albert. 2000. La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿a la búsqueda de una política de defensa de la multifuncionalidad agraria?. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 188: 9-66.

Massot, Albert. 2004. *España ante la reforma de la Política Agrícola Común*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Raghavan, Chakravarthi. 1990. *Un GATT sin cascabel. La Ronda Uruguay, una sigilosa reconquista del Tercer Mundo*. Montevideo: Red del Tercer Mundo.

Rodrigo, Fernando. 2006. Para entender la OMC y la ronda de Doha. *Economía Exterior* 37: 28-38.

Romero, José J. (Coordinador). 2002. *Los efectos de la política agraria europea. Un análisis crítico*. Bilbao: Desclée De Brouwer.

Segrelles, José Antonio. 1998. Nuevas orientaciones ganaderas en España: la necesidad de potenciar los sistemas agropecuarios extensivos. *IX Coloquio de Geografía Rural*. Vitoria: Universidad del País Vasco y Asociación de Geógrafos Españoles: 495-500.

Segrelles, José Antonio. 1999. Globalización, capitalismo y comercio agroalimentario entre el MERCOSUR y la Unión Europea. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* III (49): 0-25 (<http://www.ub.es/geocrit/sn-49.htm>).

Segrelles, José Antonio. 2000. Desarrollo rural y agricultura: ¿incompatibilidad o complementariedad?. *Agroalimentaria* 11: 83-95.

Segrelles, José Antonio (Director). 2002. *Agricultura y espacio rural en Latinoamérica y España. Posibilidades y riesgos ante la mundialización de la economía*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Segrelles, José Antonio. 2004. *Agricultura y territorio en el MERCOSUR*, Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante.

Segrelles, José Antonio. 2006. La multifuncionalidad rural: realidad conflictiva en la Unión Europea, mito en América Latina. *Ería* (en prensa).

Soler, Marta. 2005. La política agraria de la Unión Europea, *Rebelión*, 20 de enero de 2005 (<http://www.rebelion.org>).

Timmermans, Carmen. 1994. El acuerdo sobre agricultura en la Ronda Uruguay del GATT. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, número extraordinario: 31-36.

Vieri, Simone. 1994. *La Política Agrícola Comune. Dal Trattato di Roma alla Riforma Mac Sharry*. Bologna: Edagricole.