

## El futuro de la Política Agrícola Común europea, clave para el comercio mundial

### *Introducción*

En la actualidad la Unión Europea delibera sobre las bases de la Política Agropecuaria Común para el período 2014-2020. El resultado de ese debate tendrá un impacto significativo en los mercados mundiales de productos agropecuarios, y por lo tanto afectará a las economías de América Latina y el Caribe. El objetivo de este artículo es brindar un panorama del debate actual sobre el futuro de la PAC y analizar las consecuencias para las economías latinoamericanas.

Los subsidios<sup>1</sup> a la producción y exportación de productos agropecuarios se encuentran entre los instrumentos de política comercial más cuestionados en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Existen numerosos argumentos en contra de la utilización de estas ayudas, debido a sus efectos distorsivos sobre el comercio internacional.

Por un lado, las subvenciones generan condiciones asimétricas entre los productores que reciben ayudas y los que no, incrementando la rentabilidad y reduciendo la incertidumbre de los primeros, incentivándolos a que incrementen la oferta contribuyendo así a la caída de los precios internacionales. Además, los productos agropecuarios originarios de los países más eficientes no solamente deben competir en condiciones desiguales en los mercados de los países que subsidian (agravadas por importantes barreras de acceso como aranceles elevados y restricciones cuantitativas, entre otras), sino también en terceros mercados.

Por otro lado, las ayudas generan una distribución regresiva de ingresos a nivel internacional, dado que la mayor parte de los subsidios agropecuarios se origina en los países desarrollados y las más perjudicadas por los efectos distorsivos son economías en desarrollo. Entre 2006 y 2008 las subvenciones a los productores agropecuarios en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) -según cifras de esa entidad- alcanzaron € 368.000 millones, equivalentes a 0,9% del PIB de estos países. Si bien las ayudas se redujeron respecto de años anteriores, en gran medida esto se debe a que durante este período los precios de las materias primas agropecuarias alcanzaron niveles excepcionalmente

---

<sup>1</sup> En este texto, los términos subsidios, ayudas y subvenciones se emplean como sinónimos.

elevados. La Unión Europea (UE) es el principal origen de los subsidios a la agricultura. Durante 2008 sus ayudas a los productores representaron 56,6% de este tipo de subvenciones otorgadas en la OECD.<sup>2</sup> La principal fuente de apoyo a la agricultura europea proviene de la Política Agrícola Común (PAC).

El objetivo de este artículo es brindar un panorama del debate actual sobre el futuro de la PAC y analizar las consecuencias para las economías latinoamericanas. A continuación, se examinan los rasgos más relevantes de la agricultura europea y de la PAC, así como los principales desafíos que enfrenta su reforma y los argumentos con mayor peso durante el proceso. Por último, se exponen las conclusiones y los retos para América Latina.

### *Panorama general de la agricultura europea*

En comparación con otros países del mundo, entre ellos muchos de América del Sur y Central, la UE es relativamente menos competitiva en la producción de bienes agrícolas y alimentos. Sin embargo, las ayudas incluidas en la PAC (además de la protección frente a las importaciones de orígenes más competitivos) han contribuido de manera sustancial al desarrollo de la agricultura en la UE, incluso en regiones montañosas y con otras desventajas naturales.

Como se observa en el Cuadro 1, la UE es el segundo exportador mundial de productos agropecuarios (excluyendo el comercio intra-comunitario; si se lo incluyera, la UE sería el principal exportador mundial), dos tercios de los cuales corresponden a productos de alto valor agregado. Individualmente, los Países Bajos son los principales exportadores (segundos en el *ranking* mundial, después de Estados Unidos), seguidos por Alemania, Francia, Bélgica, España, Italia y el Reino Unido. La UE también lidera las importaciones de estos productos y los ítems más relevantes en sus compras externas son harina de soja, porotos de soja, plátanos frescos, maíz, gambas congeladas, trigo, vinos, uvas frescas, colza, carne bovina enfriada, aceite de girasol y manzanas frescas. Muchos de estos productos provienen del continente americano; de hecho, los principales proveedores agropecuarios de la UE son Brasil, Argentina y Estados Unidos.

---

<sup>2</sup> Fuente: OECD (2009).

**Cuadro 1. Principales exportadores e importadores de productos agrícolas, 2008**  
Participación en el total mundial, en porcentaje

Exportadores		Importadores	
Estados Unidos	10,4	UE27 (extra-zona)	12,2
UE27 (extra-zona)	9,5	Estados Unidos	8,2
Brasil	4,6	China	6,1
Canadá	4,0	Japón	5,7
China	3,2	Federación Rusa	2,4
Argentina	2,8	Canadá	2,2
Indonesia	2,4	Rep. de Corea	1,9
Tailandia	2,4	México	1,8
Malasia	2,1	Hong Kong, China <sup>a/</sup>	1,2
Australia	1,9	Arabia Saudita	1,1
Resto del mundo	24,0	Resto del mundo	26,2
<i>Item pro memorandum</i>			
Total UE27	42.2	Total UE27	43.3
Intra-zona	32.7	Intra-zona	31.1
Extra-zona	9.5	Extra-zona	12.2

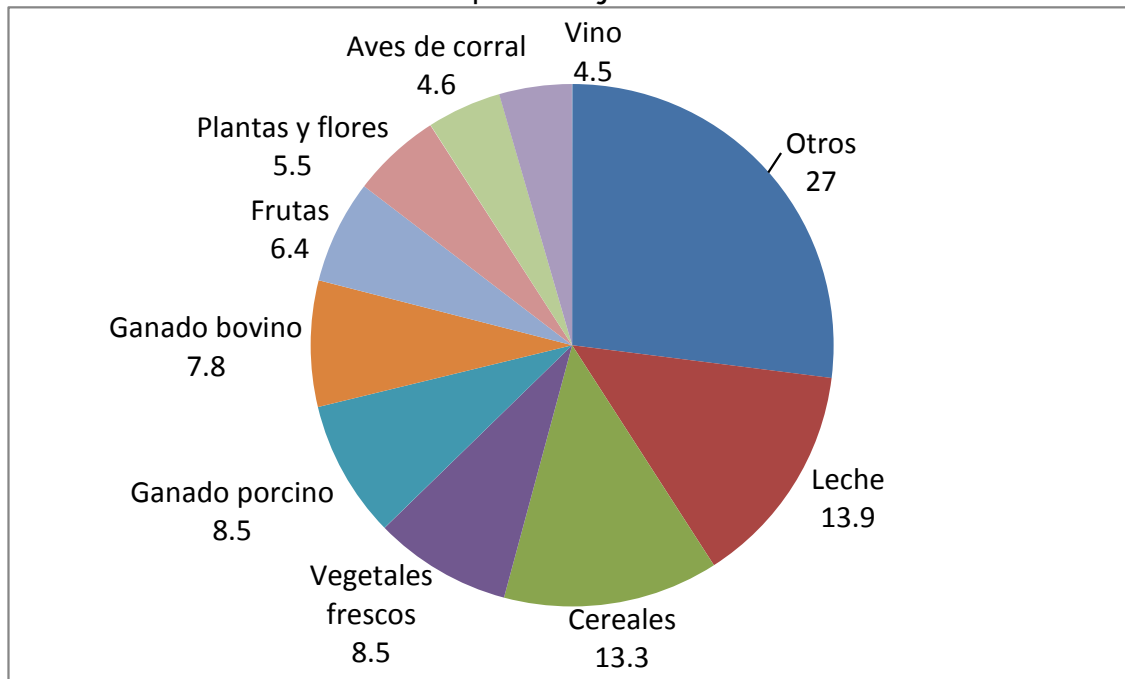
Nota: <sup>a/</sup> Las importaciones definitivas de Hong Kong representan 0,7% del total mundial.  
Fuente: OMC.

En la actualidad, la agricultura representa 47% del territorio total de la UE. El sector agrícola, forestal y de la pesca emplea directamente a 13,6 millones de personas y 5 millones más trabajan en la industria agroalimentaria. Conjuntamente, constituyen 8,6% del empleo total y 4% del PIB en la UE.<sup>3</sup>

En la producción agropecuaria (primaria y procesada) europea se destacan la leche (13,9%), los cereales (13,3%), vegetales frescos (8,5%), ganado porcino (8,5%), ganado bovino (7,8%), frutas (6,4%) y plantas y flores (5,5%) (Gráfico 1).

<sup>3</sup> Fuente: Lyon (2010).

**Gráfico 1. Principales componentes del valor agregado de la producción agropecuaria a precios de productor, 2007**  
Como porcentaje del total



Nota: No incluye servicios agropecuarios ni actividades secundarias.  
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2009).

### *Pasado, presente y futuro de la PAC*

La PAC, puesta en marcha en 1962, es una de las cuatro políticas comunitarias<sup>4</sup> fijadas desde la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), de acuerdo con los Tratados de Roma de 1957.

Originalmente la PAC estaba orientada a solucionar los problemas de la segunda posguerra, dado que el conflicto bélico había tenido un impacto muy negativo sobre la agricultura y existía temor al desabastecimiento. Por consiguiente, los europeos buscaron desarrollar una política protectora de precios, de reconstrucción social (que permitiera el autoabastecimiento y mantuviera el empleo rural, evitando las migraciones de los campesinos hacia las ciudades) y de intervención ante la

<sup>4</sup> Las políticas comunitarias fijadas por los Tratados de Roma son la PAC, la política comercial común, la política de competencia y la política de transporte.

inestabilidad de los mercados y para garantizar las rentas agrícolas, la autosuficiencia, la estabilidad política y la protección de los consumidores.

Entre los principales mecanismos de intervención previstos en la PAC sobresalen las compras por parte de organismos de intervención y las ayudas al almacenamiento privado, a la producción, al consumo animal y para eliminar excedentes. La agricultura europea también se encuentra protegida por la política comercial (que incluye aranceles elevados y crestas arancelarias, cuotas y contingentes arancelarios, indicaciones geográficas, normas sanitarias y fitosanitarias, disposiciones sobre etiquetado, etc.) y se beneficia de subvenciones a la producción y a la exportación, así como de ayudas provenientes de la Política de Desarrollo Regional, de la Política de Cohesión Económica, Social y Territorial y de programas de apoyo otorgados a nivel nacional.

Durante las primeras décadas, la PAC estimuló la producción a través de subvenciones, sistemas que garantizaban a los agricultores precios elevados, asistencia financiera y otros incentivos. De este modo, la UE no solamente alcanzó la autosuficiencia sino que comenzaron a generarse excedentes casi permanentes de los principales productos agrícolas; algunos se exportaban, impulsados por subsidios, otros se almacenaban o eliminaban en la UE.

La PAC fue reformada en cuatro oportunidades, de acuerdo con los compromisos ante el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y posteriormente la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las primeras modificaciones (en 1985 y 1992) buscaron eliminar los excesos de oferta e introdujeron límites a la producción. La reforma del año 2000 dio lugar a la Política de Desarrollo Rural, orientada al fomento de iniciativas rurales, e impuso un límite máximo al presupuesto de la PAC.

Entre los principales cambios introducidos en 2003, cabe mencionar el desacople de los pagos (sustitución de pagos por superficie o por cabeza de ganado por un pago único por explotación) y la subordinación de las ayudas directas a normas medioambientales y de seguridad alimentaria. La revisión conocida como "Chequeo Médico" de la PAC, llevada a cabo a fines de 2008, reafirmó el Régimen de Pago Único -ya que algunos países habían optado por mantener subvenciones relacionadas con la cantidad producida luego de la reforma de 2003- y dispuso que los recursos liberados por las ayudas directas fueran transferidos al Fondo de Desarrollo Rural. También

modificó la tasa de modulación<sup>5</sup> y las cuotas de importación de lácteos y flexibilizó las ayudas a sectores con problemas especiales, entre otros cambios relevantes.<sup>6</sup>

A lo largo de su historia, la PAC ha perdido participación en el presupuesto de la UE (pasando de 75% en 1985 a 39,3% proyectado para 2013), aunque todavía representa 0,5% del PIB del bloque (€ 53.000 millones por año). Las sucesivas reformas han transformado los tipos de ayuda otorgadas a los agricultores, ganando importancia los pagos disociados y el desarrollo rural en detrimento del apoyo más distorsivo de los mercados y las subvenciones a la exportación.

Si bien muchos de estos cambios implicaron avances hacia la liberalización, la PAC continúa siendo uno de los esquemas de apoyo al sector agropecuario más importantes del mundo con fuertes impactos distorsivos sobre los mercados internacionales de productos agropecuarios, tanto primarios como procesados (principalmente alimentos). Se estima que los agricultores europeos se benefician de precios 15% superiores a los internacionales, que permiten que sus ingresos brutos superen en 27% al ingreso bruto promedio mundial. Los consumidores en la UE realizan importantes transferencias de ingresos a los productores, pagando precios 12% mayores, en promedio, a los de sus pares en el resto del mundo.

Aproximadamente un tercio de las ayudas se encuadran en la caja ámbar, es decir que tienen efectos distorsivos sobre la producción y el comercio y, por lo tanto, deben reducirse, de acuerdo con la clasificación establecida por la OMC. Los productos más beneficiados por este tipo de subvenciones son azúcar, manteca, peras, cebada, trigo, tomates, vino y leche en polvo.

La discusión que se está llevando a cabo en la UE sentará las bases para la ejecución de la PAC entre 2014 y 2020. Si bien todas las reformas a esta política han sido objeto de controversias por su efecto redistributivo de los ingresos (tanto al interior de la UE como a nivel internacional), la complejidad del escenario actual plantea nuevos desafíos.

Primero, ante la crisis que afecta a las economías europeas la PAC aparece como un instrumento clave para preservar la producción y el empleo en el sector agropecuario. Pero, en el escenario de ajustes fiscales que han implementado muchos países

---

<sup>5</sup> La tasa de modulación es el porcentaje de reducción de las ayudas directas que debe ser destinado al desarrollo rural.

<sup>6</sup> Véase INTAL (2009).

Europeos como respuesta a la crisis, las asignaciones presupuestarias para los distintos programas, incluida la agricultura, no escapan del marco general de políticas.<sup>7</sup> Así, pues, existen presiones contrapuestas por un lado para incrementar y por otro para reducir los fondos asignados a este fin.

De todas maneras, cabe destacar que en la UE el apoyo a la agricultura con recursos públicos se encuentra generalmente aceptado. Según el Eurobarómetro (EC, 2010), 83% de la población de la UE está a favor de que se brinde apoyo financiero a los agricultores con fondos comunitarios. Los mayores niveles de aceptación se encuentran en Bulgaria, Chipre, Rumania, Estonia, Letonia, Grecia, Malta, Eslovenia, España, Hungría y Polonia. Francia -mayor productor agropecuario de la UE- exhibe niveles de adhesión algo más bajos (74%) pero suma a este cuadro general de masivo apoyo de la población a los subsidios a la agricultura. No obstante la opinión pública favorable en esta materia, los europeos se encuentran poco informados sobre la PAC: el mismo Eurobarómetro revela que solamente 41% de los encuestados ha leído o escuchado sobre la política agrícola y de desarrollo rural.

Segundo, existen algunas diferencias en el ámbito institucional respecto de las reformas previas. Por un lado, el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE transformó el marco financiero plurianual (MFP) en un acto jurídicamente vinculante al que debe ajustarse el presupuesto anual, por lo cual existe menor flexibilidad para el otorgamiento de fondos. Por otro lado, el Parlamento Europeo tendrá mayor injerencia en el diseño futuro de la PAC. Esto se debe a que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, adquirió capacidad de intervención directa en nuevos temas, entre ellos la agricultura, y tiene competencias para configurar la PAC no solamente en lo relativo a los programas agrícolas plurianuales, sino también a través de la modificación del presupuesto agrícola anual. Como reacción a este nuevo panorama se han incrementado los reclamos de mayor flexibilidad para el manejo de los fondos de la PAC a partir de 2013.

Tercero, las últimas reformas de la PAC no han producido los resultados esperados en materia de simplificación, transparencia y reducción de las disparidades, ya sea a nivel subregional como entre la agricultura y el resto de la economía y entre los

---

<sup>7</sup> Los fondos para la PAC provienen del presupuesto general de la UE. El gasto de la PAC en desarrollo rural es financiado conjuntamente por los Estados miembros y la UE. El presupuesto de la UE se financia con recursos comunitarios, es decir derechos de aduana, gravámenes, el impuesto al valor agregado (IVA) y un recurso basado en la renta nacional bruta de los Estados miembros. Este último recurso representa aproximadamente 75% del presupuesto de la UE.

pequeños y grandes agricultores, por lo cual se espera que la reforma contribuya a mejorar estos aspectos. En particular, cabe destacar que en las últimas ampliaciones de la UE, llevadas a cabo en 2004 y 2007, se adhirieron 12 nuevos países miembros con importantes diferencias de desarrollo respecto de los integrantes de la UE-15 y en los cuales, en general, la agricultura es una actividad relevante (Gráfico 2). Estas ampliaciones incorporaron 7 millones de agricultores a la fuerza de trabajo agrícola en la UE.

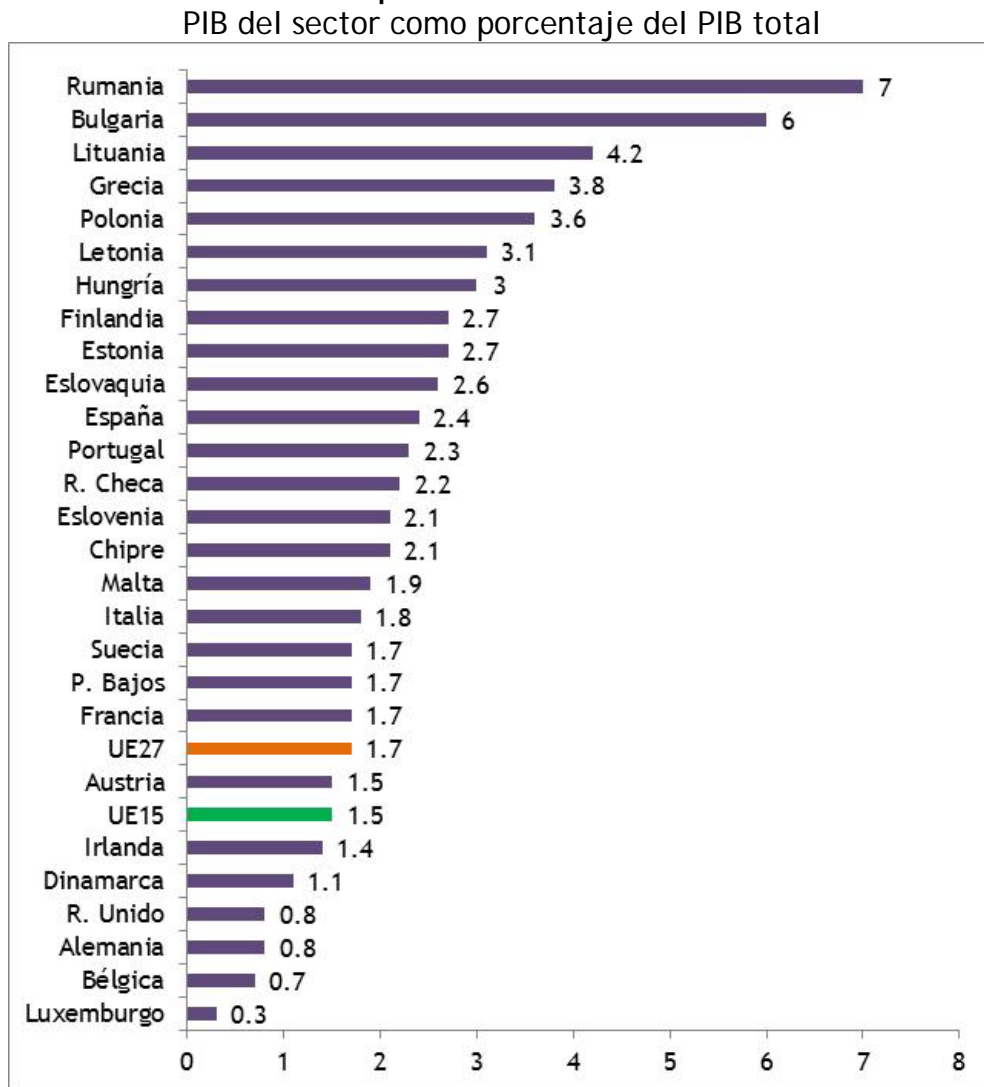
Cuarto, el incremento de la producción deberá enfrentar nuevas restricciones en materia de energía, no solamente como consecuencia del incremento de los costos, sino también por la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para contribuir a la adaptación y mitigación del cambio climático. En esta misma línea, en el futuro cobrarán relevancia nuevas limitaciones relacionadas con la disponibilidad de tierra y agua potable, por lo cual la PAC enfrenta el desafío de fomentar una agricultura más sostenible y amigable con el medio ambiente.

Quinto, la mencionada necesidad de mantener el empleo rural excede la necesidad de garantizar los niveles de ocupación y tiene importantes implicancias demográficas. En la UE existe cierta preocupación por el envejecimiento de la población agrícola, aun mayor al de la población en general porque se encuentra agravado por el abandono de la actividad agropecuaria por parte de los jóvenes. De esta manera, la PAC busca atender este problema y evitar mayores presiones demográficas en zonas urbanas.

Por último, la experiencia muestra una relación estrecha entre las negociaciones comerciales multilaterales y las reformas de la PAC. En efecto, la UE se ha visto obligada a modificar su política agrícola para cumplir con los compromisos asumidos ante el GATT y la OMC; como fue el caso de la reforma de 1992 que permitió destrabar la Ronda Uruguay. Los cambios en la PAC previos a las reuniones de negociación limitan la oferta europea en el ámbito multilateral, puesto que llevar a cabo nuevas reformas tiene un costo demasiado elevado; por ejemplo, la de 2003 acordó el programa de desgravación que la UE llevó en su oferta a la Conferencia Ministerial de Cancún. Por lo tanto, las modificaciones que se discuten actualmente serán clave en la definición de la Ronda de Doha, no solamente porque establecerán cuánto está dispuesta a ceder la UE en materia agrícola, sino que condicionarán también la oferta de sus socios comerciales. Hasta el momento, la UE ha supeditado la apertura de su agricultura, por un lado, a la liberalización industrial de los países

más competitivos en la producción agropecuaria (entre ellos, algunos de América Latina como los del MERCOSUR) y, por otro lado, al recorte de las ayudas por parte de otras economías que utilizan activamente subvenciones, tales como Estados Unidos, Japón, Suiza y Noruega.

**Gráfico 2. Participación de la agricultura, caza y pesca en el PIB. UE27, UE15 y países miembros**



Fuente: Eurostat.

### *Sin cambios en el horizonte*

La próxima reforma de la PAC debería contribuir a reducir el impacto distorsivo de esta política sobre los mercados agrícolas internacionales. En la actualidad se están llevando a cabo diversos procesos de consulta y se espera que antes de fin de año se dé a conocer el comunicado oficial de la CE sobre el futuro de la PAC, para que luego el Comisario de Agricultura formule sus recomendaciones personales a mediados de 2011. Si bien la aprobación de la reforma está prevista para 2013, en estos momentos no se vislumbran cambios sustanciales en ese sentido, de acuerdo con las posiciones observadas en los distintos ámbitos de discusión.

Por ahora, los europeos reclaman una política agrícola justa, sostenible y ecológica (que permita la adaptación y mitigación del cambio climático), común (a nivel regional y no nacional, con el objetivo de evitar las guerras de incentivos entre países miembros) y sencilla. Sobre este último punto se reclama mayor transparencia y simplificación de los procedimientos, así como mayor libertad para que los productores puedan decidir cómo producir.

Tanto en el debate público sobre el futuro de la PAC<sup>8</sup> como en las presentaciones de la Comisión Europea (CE) ante el Parlamento (Lyon, 2010) se han acentuado los reclamos para que la UE cuente con una política agrícola más fuerte y para que los fondos disponibles entre 2014 y 2020 sean iguales o mayores que los del período actual. Adicionalmente, se ha solicitado mayor flexibilidad para que se puedan transferir y reasignar al ejercicio siguiente los recursos no utilizados y que se incorpore al presupuesto de la UE una línea presupuestaria especial de reserva que pueda activarse con rapidez a las crisis que puedan surgir.

Como se mencionó previamente, la PAC enfrenta el desafío de reducir las asimetrías al interior de la UE. En este sentido, todas las voces solicitan que las reformas den lugar a una PAC más equitativa para los pequeños agricultores, las regiones menos

---

<sup>8</sup> En abril pasado el Comisario de Agricultura lanzó un [debate público](#) informal sobre el futuro de la PAC, como antesala del proceso formal de consulta que seguirá a la presentación del informe de la CE a fines de 2010. Más de 5.700 participantes de distintos ámbitos de la sociedad civil (agricultores, centros académicos y de investigación, asociaciones de protección del medio ambiente, cuerpos profesionales, asociaciones de consumidores, otras organizaciones no gubernamentales -ONG- y el público en general) respondieron cuatro interrogantes: (i) ¿Por qué la UE necesita una política agrícola común?, (ii) ¿Qué esperan los ciudadanos europeos de la agricultura?, (iii) ¿Por qué es preciso reformar la PAC? y (iv) ¿Qué herramientas se necesitan de la PAC del futuro? Los resultados fueron presentados en la ["Conferencia sobre la PAC post 2013"](#) en Bruselas el 19 y 20 de julio.

favorecidas, los nuevos Estados miembros y la producción europea en general respecto de las importaciones. De acuerdo con el debate y los documentos de la UE, este último punto se refiere a tanto a la competencia de los productos europeos con los de otros países que hacen uso de las subvenciones y con los de productores más eficientes que no subsidian pero que tienen estándares menos estrictos que la UE en materia de calidad, seguridad alimentaria, medio ambiente y bienestar animal.

La búsqueda de una competencia “justa” frente a las importaciones, sumada a la intención de la CE de garantizar la seguridad alimentaria a través de la autosuficiencia, pone en evidencia que los subsidios y las restricciones de acceso a mercados seguirán vigentes después de 2013. De acuerdo con la presentación de la CE ante el Parlamento:

“... la UE no puede permitirse confiar en que otras partes del mundo garanticen la seguridad alimentaria europea habida cuenta del cambio climático, la inestabilidad política en determinadas regiones del mundo y la probabilidad de brotes de enfermedades o de otros acontecimientos que pueden reducir la capacidad de producción” (Lyon 2010, párrafo 21, pp. 11-12).

### ***La complejidad de la economía política de la liberalización agrícola***

Este panorama pone al descubierto la real complejidad de la economía política de la liberalización agrícola. Mediante un modelo simplificado del comercio internacional, la teoría económica resalta las ventajas de la especialización y del intercambio; de acuerdo con este modelo, en definitiva, los agentes deberían percibir esas ventajas y actuar a través de políticas públicas que minimicen las distorsiones que posibles coaliciones proteccionistas puedan provocar en una asignación adecuada de los recursos. En esta visión estilizada de libro de texto, aparece como óptimo y deseable un mundo con países perfectamente especializados en la producción de bienes agrícolas, a cambio de los cuales obtienen manufacturas elaboradas por otros países especializados en ellas.

Sin embargo, este resultado se ve condicionado al menos por tres factores cuyo peso se ve potenciado en el comercio agrícola. En primer lugar, por el lado de la *oferta*, aparecen elementos de incertidumbre que involucran las condiciones del abastecimiento de las mercancías, muy significativas en la producción agropecuaria.

Por ejemplo, la posibilidad de que cambios climáticos afecten negativamente las cosechas o se produzcan variaciones abruptas en el costo de los insumos pueden desencadenar importantes fluctuaciones en los precios e incluso amenazar el abastecimiento de los productos. Aunque la formación de inventarios agrícolas está destinada a compensar en algo estos fenómenos, el cuadro general de incertidumbre incentiva comportamientos orientados a asumir el mayor control posible sobre la producción, aun en detrimento de las ventajas que ofrece la especialización y el intercambio en términos de menores costos.

En la misma dirección actúan factores del lado de la *demanda*, ya que es claro que el aprovisionamiento de productos agropecuarios busca cubrir necesidades que pueden considerarse de primer orden. La utilidad que se deriva del consumo de una cuota básica de alimentos (los necesarios para la supervivencia) es tan alta que se está dispuesto a incurrir en costos extraordinarios para garantizar que ésta sea cubierta. Los individuos pueden aceptar con mayor facilidad el posible desabastecimiento de, por ejemplo, calculadoras electrónicas, que cubren necesidades de segundo orden y para las cuales existen sustitutos, que de alimentos. Una cuota básica de bienes agropecuarios no tiene, en cambio, ningún sustituto posible ya que su consumo significa la imposibilidad de supervivencia humana. El temor al desabastecimiento se traslada en la disponibilidad subjetiva y social de aceptar mayores costos en aras de reducir la incertidumbre involucrada y, por tanto, de sacrificar las ventajas que conlleva la especialización.

Un tercer factor de orden *sistémico* refuerza las dificultades de la liberalización del comercio agrícola, el cual aparece subrayado en los espacios de discusión dentro de la UE. Allí, la producción agropecuaria no se considera una actividad más de la economía porque se la ha comenzado a percibir como un bien público, dado que no solamente se tienen en cuenta los productos que de ella se obtienen, sino también las externalidades positivas relacionadas, tales como la seguridad alimentaria, la provisión de alimentos de calidad, la preservación del paisaje rural, el alivio de las presiones sobre la economía urbana, el bienestar animal y, más recientemente, la contribución al cuidado del medio ambiente, entre otras. En esta línea, ha proliferado la idea de que es preciso compensar a los productores agrícolas por la generación de las externalidades a través de las ayudas, dado que el precio que perciben por la venta de sus productos no las tiene en cuenta.

Las políticas productivas formuladas por los gobiernos, cuyo propósito es garantizar el máximo autoabastecimiento posible,<sup>9</sup> se sustentan en estas razones que si bien de carácter económico, van más allá del ámbito delimitado por las ventajas de la especialización. Todos estos elementos configuran un espacio muy amplio para la formación de un complejo entramado de intereses proteccionistas que, en la UE, han sostenido y probablemente seguirán sosteniendo la PAC. Muestran, además, que los intereses en la no liberalización del comercio agrícola son extraordinariamente fuertes y anclados en temores socialmente compartidos. La economía política de la liberalización agrícola es, pues, extraordinariamente compleja.

### *Implicancias para América Latina*

Dado que no se esperan grandes cambios en la PAC, es altamente probable que más allá de 2013 prevalezcan distorsiones similares a las ya conocidas. Bajo este escenario, las condiciones de acceso al mercado europeo continuarán impactando sobre las exportaciones agrícolas de otras regiones y, en particular, de aquellas provenientes de América Latina y el Caribe.

Los productos agropecuarios primarios y procesados<sup>10</sup> representan 37,6% de las exportaciones de América Latina a la UE. No obstante, la importancia de este rubro en los envíos al mercado europeo varía considerablemente de un país al otro. Como se observa en el Gráfico 3, en casi todas las economías centroamericanas y Ecuador este rubro constituye más de 90% de las exportaciones a la UE, en tanto que en Paraguay, Argentina y Uruguay representa al menos tres cuartas partes de las ventas externas al mercado comunitario; hay que notar que en estos últimos países, la producción agropecuaria es de clima templado, directamente competitiva con la europea, mientras que en las otras economías existen condiciones geográficas para producir bienes tropicales que no pueden obtenerse en Europa.<sup>11</sup>

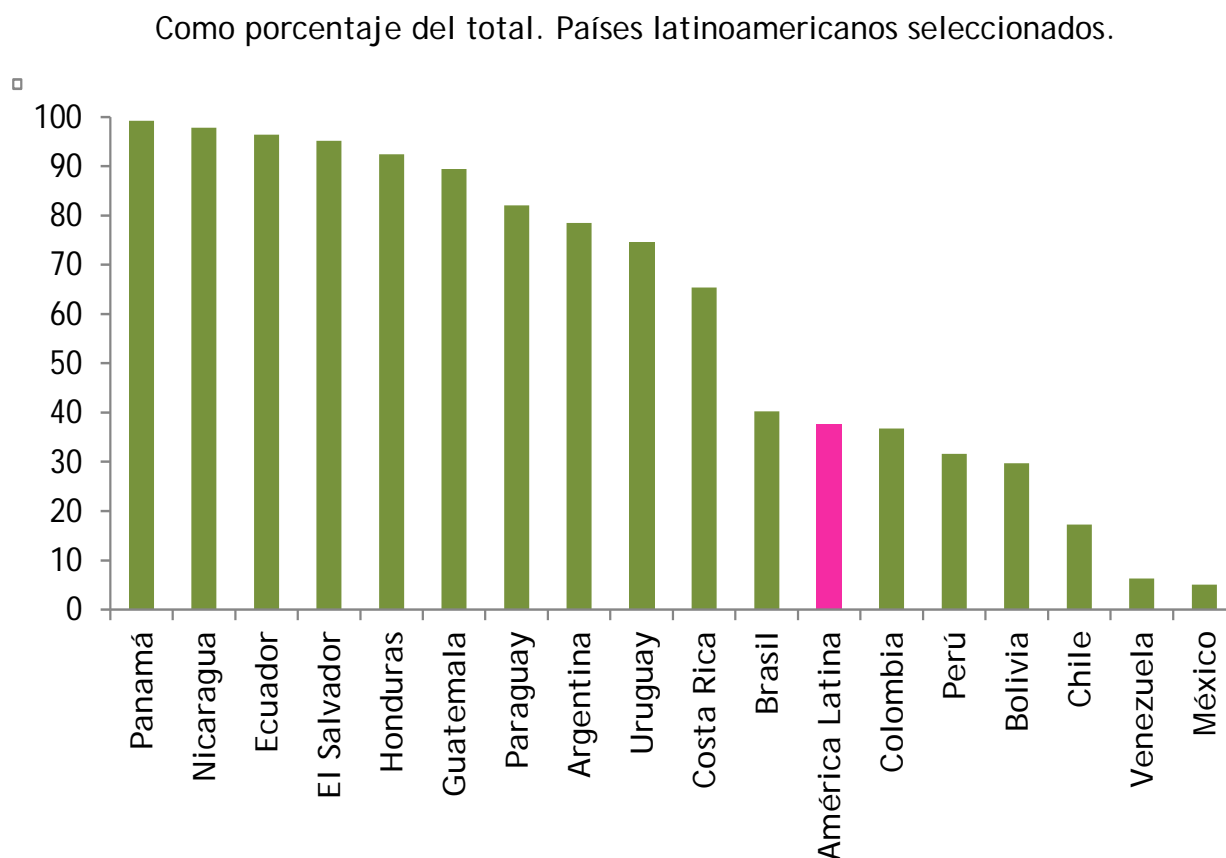
---

<sup>9</sup> Recientemente China ha formulado planes productivos en el sector agrícola que apuntan a aumentar su capacidad de oferta. Véase INTAL (2010c).

<sup>10</sup> Capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado.

<sup>11</sup> Sin embargo, históricamente Europa ha privilegiado el abastecimiento de ciertos productos tropicales desde sus antiguas posesiones coloniales. Las modificaciones recientes respecto al caso del banano se comentan en INTAL (2010c).

Gráfico 3. Participación de los productos agropecuarios <sup>a/</sup> en las exportaciones de América Latina a la UE, 2008



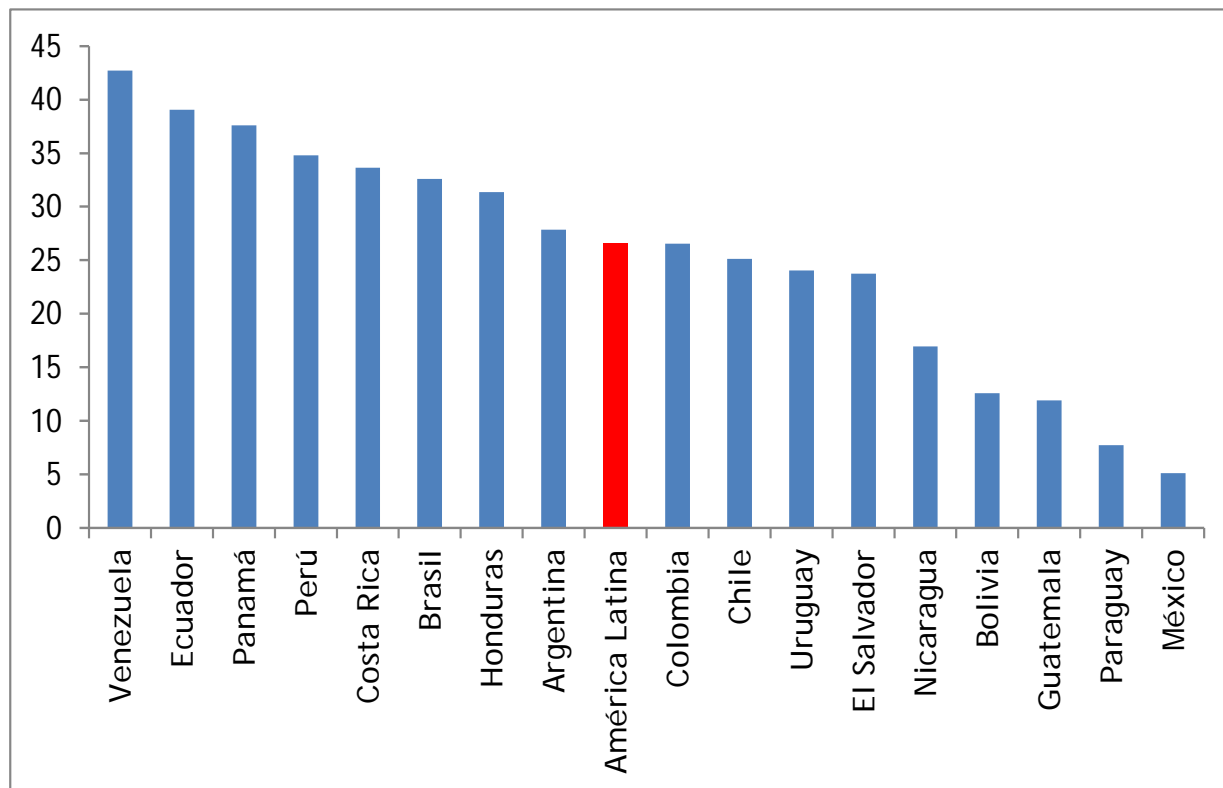
Nota: <sup>a/</sup> Capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado. Fuente: Elaboración propia con datos de DataINTAL.

La UE es, además, el principal destino de las exportaciones latinoamericanas de productos agropecuarios (primarios y procesados), representando 26,6% del total. Siguen en importancia Estados Unidos y Canadá (19,1%) y Asia Pacífico<sup>12</sup> y América Latina y el Caribe, ambas con una participación 17,7%. Como muestra el Gráfico 4, en todos los países seleccionados, con excepción de Nicaragua, Bolivia, Guatemala, Paraguay y México, el mercado europeo absorbe más de 20% de las exportaciones agropecuarias.

<sup>12</sup> Bangladesh, Camboya, China, Corea Del Sur, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Taipei Chino y Vietnam.

#### Gráfico 4. Participación de la UE en las exportaciones agropecuarias <sup>a/</sup> de América Latina, 2008

Como porcentaje del total. Países latinoamericanos seleccionados.



Nota: <sup>a/</sup> Capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado. Fuente: Elaboración propia con datos de DataINTAL.

En la actualidad los efectos de la PAC y la política comercial europea imponen significativas restricciones a las exportaciones agropecuarias de América Latina. Por ejemplo, las importaciones europeas de carne -uno de los productos donde existen mayores diferencias en la negociación entre el MERCOSUR y la UE- están sujetas a contingentes arancelarios con aranceles elevados por fuera de la cuota y hay crestas arancelarias en los productos de alto valor agregado. Existen además subsidios a la exportación y a la producción parcialmente desacoplados,<sup>13</sup> de gran relevancia porque gran parte de la producción europea se encuentra en zonas desfavorecidas.

<sup>13</sup> Si bien se desacoplaron los subsidios, se permitió mantener elementos de pago ligados a la cantidad producida, con el objetivo de evitar que se abandone la producción.

Aunque las modificaciones a la PAC no serán aprobadas hasta 2013, el panorama actual permite vislumbrar que no se producirán cambios profundos en el sentido de una mayor liberalización. Si tal fuera el resultado, no es una buena noticia para América Latina, particularmente para los países que exportan algunos de los bienes más protegidos y subvencionados en la UE, como azúcar, trigo, lácteos, vinos, carnes, entre otros. Si bien algunas economías latinoamericanas han logrado mejoras en el acceso de sus exportaciones agropecuarias al mercado europeo a través de los acuerdos de asociación, estos no contemplan las ayudas internas porque la CE solamente discute ese tema en el ámbito multilateral, y además muchos productos continúan teniendo restricciones cuantitativas. Otros países, como los del MERCOSUR, aún no han logrado suscribir un acuerdo con la UE en gran medida como consecuencia de las diferencias en materia agropecuaria.<sup>14</sup>

Asimismo, cabe mencionar que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa probablemente implique desafíos adicionales para América Latina y otros países exportadores de productos agropecuarios. Dicho Tratado otorga mayores competencias en materia de agricultura al Parlamento Europeo y reasigna el poder de los Estados miembros, incrementando el peso relativo de algunas economías con fuertes intereses en proteger la agricultura, como es el caso de Polonia. Así, pues, es posible que en las decisiones que afecten al sector -no solamente en lo relativo a la PAC, sino también a otros aspectos la política comercial y sanitaria- tengan mayor peso las cuestiones políticas que el sustento científico.

---

<sup>14</sup> Véase más información sobre los acuerdos de asociación entre la UE y los países de América Latina y el Caribe en INTAL (2010a).

## Referencias

Comisión Europea (CE). Agricultura y Desarrollo Rural. [La Política Agrícola Común en Detalle](#). CE: Bruselas, 2008.

European Commission (EC). [Special Eurobarometer 336 / Wave 72.5](#) - European Opinion Research Group EEIG: March 2010.

European Commission (EC). Agricultural and Rural Development. [The Common Agricultural Policy after 2013 Public debate Summary Report](#). EC: Brussels, July 2010.

Eurostat. [Agricultural statistics . Main results – 2007-08](#). Eurostat Pocketbooks. EC: Luxembourg, 2009.

Lyon, George. [Informe sobre el futuro de la PAC después de 2013](#). Comisión Europea. Agricultura y Desarrollo Rural. Ponencia ante el Parlamento Europeo, 21 de junio de 2010.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). [El "chequeo médico" de la Política Agrícola Común](#). Carta Mensual INTAL N°150. Buenos Aires, enero de 2009.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). [Las negociaciones y los Acuerdos de Asociación entre América Latina y el Caribe y la UE](#). Carta Mensual N° 164. BID-INTAL: Buenos Aires, mayo de 2010.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). [Se inicia el proceso de consulta de la Política Agrícola Común europea](#). Carta Mensual INTAL N°166. Buenos Aires, junio de 2010.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). [Nuevas tendencias en las políticas comerciales y productivas de la República Popular China](#). Carta Mensual del INTAL, N° 166. Buenos Aires, Junio 2010.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). [Paso decisivo en la conclusión de la disputa bananera](#). Carta Mensual del INTAL, N° 167. Buenos Aires, Julio 2010.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). [Agricultural policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation](#). Highlights. Paris: OECD, 2009.