



1. Agricultura y alimentación S.A.

OMC, PAC y globalización agroalimentaria

Marta Soler Montiel

La globalización ha implicado profundos cambios en la agricultura y la forma en que se cubren las necesidades alimentarias guiados por una creciente mercantilización. El Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las políticas agrarias de Estados Unidos y la Unión Europea están desempeñando un papel activo y central en este proceso de globalización agroalimentaria. A continuación se analizan la regulación agraria de la OMC y la Política Agraria Común (PAC) y sus implicaciones en el modelo agroalimentario actual como piezas claves de la globalización económica.

1. La agricultura en la OMC

La crisis económica internacional de la década de 1970 puso de manifiesto el agotamiento de la etapa expansiva iniciada tras la segunda guerra mundial. La crisis de rentabilidad dio paso a una profunda reestructuración económica profundizando y ampliando los mercados. La reestructuración económica, facilitada por las nuevas tecnologías de la comunicación, se centró en la reorganización flexible de la actividad productiva a través de sistemas globales de empresas, el incremento de los flujos comerciales, la financiarización de la economía y la privatización de sectores públicos.

El papel de las políticas públicas ha sido central en este proceso de cambio económico y especialmente en el agroalimentario. La exigencia de eliminar las trabas al comercio internacional explica el inicio en 1986 de la Ronda Uruguay del GATT que finaliza en 1994 con los Acuerdos de Marrakech y la creación de la OMC con amplios poderes sancionadores. En este momento la agricultura se incorpora a las negociaciones de liberalización comercial, de las que había estado excluida, como una mercancía más.

El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. El Acuerdo sobre Agricultura incluía la obligación para los países firmantes de imponer importantes rebajas arancelarias y un compromiso de arancelización de toda la protección co-

mercial para la agricultura /1. Se acordó además una reducción de las subvenciones a las exportaciones agrarias /2 de los países industrializados y causantes de dumping /3 en los países pobres (Sumpsi y Barceló, 1996). También se acuerda la reducción de las ayudas internas que afectaban a la producción agraria y/o los precios distorsionando los mercados.

Esta medida da pie a la valoración de las políticas agrarias nacionales por parte de la OMC para definir las que "distorsionan" el mercado, cuestión no exenta de ambigüedades y relaciones de poder en su interpretación. Esta valoración de las políticas agrarias llevó a catalogar las medidas en tres "compartimentos" o "cajas". La "caja ámbar" incluye las medidas vinculadas a precios garantizados y la producción que debían ser reducidas y posteriormente eliminadas por sus efectos distorsionadores.

En la "caja azul" se incluían medidas permitidas temporalmente a instancias de Estados Unidos y la Unión Europea como los pagos directos a agricultores con limitación de la producción como era el caso de ayudas directas de la PAC de 1992 condicionadas a la retirada de tierras o reducción del número de cabezas de ganado.

Finalmente, la "caja verde" incluye las medidas permitidas por considerarse que no tienen efectos distorsionadores sobre el comercio. Se trata, por una parte, de medidas que no implican pagos a los agricultores como programas de formación, investigación e infraestructuras y, por otra, pagos directos a los agricultores que no estimulen la producción como ayudas a la reestructuración de explotaciones, las ayudas directas a las rentas no vinculadas a la producción, las ayudas enmarcadas en programas de desarrollo regional o las ayudas de programas de preservación del medio ambiente. Estas medidas exigen importantes recursos públicos de los que carecen la mayor parte de los países empobrecidos.

Liberalización comercial y relaciones internacionales desiguales. A partir de 1995 se produce una acelerada liberalización del comercio agrario que alcanzó los objetivos marcados de promover los intercambios comerciales y generar nuevas posibilidades de negocio rentable en los mercados globales. Pero, a su vez, las reducciones arancelarias dejaron desprotegidos los mercados de los países menos industrializados respecto a las importaciones industriales y agrarias subvencionadas. Estos países comprobaron como el acceso al mercado de los principales países industrializados continuaba bloqueado a través de las reformas de las políticas agrarias adaptadas a la nueva retórica de la OMC. Las posibilidades de desarrollar políticas agrarias en estos países se vieron fuertemente mermadas por la falta de recursos públicos, las obligaciones de la deuda y las restricciones de la caja ámbar.

En estos países, las dificultades para competir supusieron la crisis, cuando no la desaparición, de numerosas empresas locales y explotaciones familiares, a la vez

1/ Se acuerda una reducción media general de los aranceles del 36% y una reducción mínima por producto del 15%, así como un acceso mínimo al mercado de contingentes arancelarios del 3% del consumo interno.

2/ No se acordó su total supresión, sino una reducción de los importes de dichas subvenciones del 36% y de las cantidades exportadas subvencionadas del 21% en el periodo 1995-2000.

3/ La entrada en el mercado de productos agrarios a precios por debajo de los costes de producción a causa de las subvenciones desplaza a las producciones locales con un fuerte impacto económico y social.

que agravaron los problemas de balanza de pagos y deuda externa generando círculos viciosos. El caso de la soja en Brasil y Argentina resulta paradigmático.

El Acuerdo de Blair House entre Estados Unidos y la Unión Europea en 1992 revalidó el compromiso de no sembrar soja en Europa a favor de las exportaciones norteamericanas. El mercado europeo de piensos vinculados a la ganadería intensiva resultaba atractivo para los gobiernos de países como Brasil y Argentina con importantes necesidades de divisas para atender las obligaciones de la deuda externa y financiar el déficit comercial. Los grandes agricultores industrializados de estos países encontraron en la soja un negocio de alta rentabilidad que está contribuyendo a la roturación y desforestación, por ejemplo en la Amazonía, a la vez que se impone la creciente mecanización y la siembra directa reduciendo fuertemente el empleo /4. El creciente desempleo, la bajada de salarios agrarios y la desaparición de explotaciones familiares se traducen en pobreza y hambre en las zonas sojeras, situación que se repite en amplias zonas rurales del planeta.

La Ronda del Desarrollo: de Seattle a Hong Kong. Los impactos negativos de la liberalización comercial agraria explican el fracaso en el lanzamiento de la nueva ronda de negociaciones de la OMC en Seattle en diciembre de 1999 donde los países empobrecidos se resistieron a retomar las negociaciones y a ampliar los ámbitos de competencia de la OMC.

Este descontento de los gobiernos de países empobrecidos se vio reforzado por las protestas de miles de manifestantes en las calles, entre los que se encontraban agricultores y campesinos de todo el mundo, que cuestionaron ante la opinión pública la legitimidad de la OMC y denunciaron los efectos sociales, económicos y medioambientales del aumento de la liberalización comercial.

Sin embargo, la nueva ronda de negociaciones se inició informalmente ya en el año 2000 y formalmente en noviembre de 2001 en la IV Conferencia Ministerial en la ciudad de Doha /5 (Qatar) con el nombre de Ronda del Desarrollo. Los objetivos de las negociaciones agrarias, según el artículo 13 del mandato de Doha, se mantienen en mejorar el acceso a los mercados mediante la reducción de aranceles y demás barreras al comercio, la reducción con la finalidad de su eliminación de las subvenciones a la exportación y la reducción de las ayudas internas que se consideran “distorsionan” el comercio.

Las protestas de la sociedad civil en las calles fueron de nuevo multitudinarias en septiembre de 2003 contra la V Conferencia Ministerial de la OMC de Cancún que fracasó porque los países empobrecidos consideraban excesivas las exigencias en materia industrial y de servicios e insuficientes las ofertas en materia agrícola. Reclamaban una mayor reducción de las ayudas agrarias de Estados Unidos y la Unión Europea, un mayor acceso a estos mercados y la eliminación de las subvenciones a la exportación. Por otra parte, no se acepta la negociación de los denominados “temas de Singapur” incor-

4/ Para un análisis más en profundidad consultar las web de veterinarios sin frontera y el Observatorio de la deuda en la Globalización <http://www.debtwatch.org> <http://www.veterinariossinfronteras.org>.

5/ Resulta sintomático la elección de Qatar, país donde las manifestaciones públicas masivas son ilegales.

porados a la agenda especialmente por la Unión Europea desde 1996 y que incluyen la política de inversiones, las políticas sobre competencia, la liberalización internacional en los contratos públicos y las medidas para facilitar el comercio /6.

Oficialmente las negociaciones fueron interrumpidas temporalmente hasta marzo de 2004, pero no suspendidas y se trasladaron los objetivos para un acuerdo a la Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005. La UE y Estados Unidos llegaron a Hong Kong con propuestas más concretas en materia agrícola, por ejemplo eliminar las subvenciones de las exportaciones, y expectativas claras en materia industrial y de servicios. La alianza y cohesión del G-110 /7 y la rigidez de Estados Unidos y la UE llevaron a un fracaso encubierto en un compromiso de última hora que aplazaba un año más las negociaciones.

Entre julio de 2006 y marzo de 2007 las negociaciones estuvieron suspendidas, hasta que se retoman bajo la fórmula de “encuentros bilaterales” que se concretan en la reunión del G-4 (Estados Unidos, la Unión Europea, India y Brasil) en junio en Postdam (Alemania). El abandono de Brasil e India de la reunión obliga a la OMC a suspender las reuniones con los demás países miembros y a presentar a mediados de julio una propuesta que intenta acercar posiciones en un último intento que parece desesperado para salvar la Ronda de Doha.

La crisis de la OMC: acuerdos multilaterales vs acuerdos bilaterales.

Todo parece indicar la muerte de la Ronda Doha y el inicio de una profunda crisis de la OMC. La crisis resulta especialmente grave si se tiene en cuenta que ha expirado el mandato que el Congreso de Estados Unidos dio a la Casa Blanca para aprobar de forma rápida cualquier acuerdo comercial. Por otra parte, Estados Unidos está en proceso de aprobación de una nueva ley agraria (Farm Bill) /8 ya presentada al Congreso y pendiente de aprobación en el Senado este otoño que supone un importante apoyo al sector agrario.

Las negociaciones en la OMC están pues pendientes del contenido definitivo de la política agraria estadounidense y también de la revisión intermedia de la PAC prevista para 2008 y dificultadas por las elecciones presidenciales del año próximo en Estados Unidos y las del Parlamento Europeo en 2009.

La coyuntura de precios relativamente altos en importantes productos agrarios y el desarrollo de acuerdos bilaterales podría significar la crisis definitiva del sistema de acuerdos comerciales multilaterales de la OMC. Algunas ONGs, con Intermon Oxfam a la cabeza, han resaltado que este escenario puede tener repercusiones especialmente negativas para los países empobrecidos por su menor poder de negociación frente a países concretos con los que tengan fuertes dependencias económicas.

6/ La Conferencia de Cancún fue especialmente traumática por el suicidio público de Lee Kyan Hae de 56 años, presidente de la Federación de Campesinos y Pescadores de Corea, que había protagonizado una huelga de hambre frente a la sede de la OMC en Ginebra en abril.

7/ Incluye el G-20, en donde se integran los principales países agroexportadores con Brasil, India y Argentina, y el G-90, de los países más pobres de África, el Caribe y el Pacífico.

8/ Para un análisis detallado del contenido de las anteriores leyes agrarias estadounidense consultar Etxezarreta (2006).

El fracaso de las negociaciones comerciales pone de manifiesto tanto las contradicciones internas de las mismas como los efectos negativos para un elevado número de países y grupos de agricultores. Debería además abrir el espacio político para el debate, permanentemente eludido, sobre el modelo agrario y agroalimentario que promueve la globalización y consolida la liberalización comercial como viene insistentemente reclamando Vía Campesina a través de su propuesta de Soberanía Alimentaria.

2. La política agrícola común de la UE

En este epígrafe se analiza la evolución seguida por la PAC desde una doble perspectiva: su relación con las negociaciones comerciales de la OMC y su relación con el modelo agrario y agroalimentario en Europa.

El origen de la PAC: una política de apoyo a la industrialización agroalimentaria. La industrialización tras la segunda Guerra Mundial impulsó un proceso de modernización y transformación de la agricultura que fue impulsado y acelerado por unas políticas agroalimentarias nacionales muy activas. La finalidad prioritaria de estas políticas alimentarias keynesianas era abaratar la alimentación de la población urbana e industrial, contribuyendo a la reducción de costes de la industria y a la promoción del consumo de masas de productos no agrarios mediante el incremento de la productividad agraria.

Los principios básicos que guiaron la PAC en sus comienzos fueron la unicidad del mercado (que implicaba la liberalización comercial dentro de las fronteras), la preferencia comunitaria (que se traducía en el proteccionismo comercial frente a terceros) y solidaridad financiera común (estando la financiación de la PAC a cargo del presupuesto comunitario).

El funcionamiento interno de la PAC se centró esencialmente en una intervención de precios mínimos mediante precios de compra garantizados por parte del Estado. Esta política de precios mínimos requería una fuerte protección exterior del mercado agrario para evitar la caída excesiva de los precios.

El incremento en la producción agraria y la consiguiente caída de precios fue el resultado de la combinación de la industrialización agraria y el estímulo de los precios garantizados de la PAC, reforzándose ambos mecanismos productivistas. La existencia de excedentes hacía más dependientes a los agricultores de los precios subvencionados y estimulaba la búsqueda de mayores producciones para compensar los bajos precios entrando en un círculo vicioso productivista de fuertes impactos sociales y ecológicos pero que garantizaba el abastecimiento de materia prima barata a la industria.

Las primeras reformas de la PAC de 1992 y 1999. La reforma de la PAC de 1992, así como las posteriores de 1999 y 2003, fue resultado de presiones internas y externas. Las internas se centraron en el elevado coste financiero vinculado a los excedentes y los impactos medioambientales del modelo estimulado por la PAC. Las presiones externas provenían de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Los nuevos objetivos de la PAC formulados en las reformas de 1992 y 1999 se centran en la reducción de la producción, los excedentes y el gasto presupuestario, garantizar la seguridad y calidad de los alimentos, la defensa del medio ambiente, el mantenimiento de las rentas de los agricultores/as, así como la competitividad internacional y la eficiencia productiva. Sin embargo, en la práctica no todos estos objetivos tienen igual peso en la PAC.

La pieza clave de las reformas de la PAC de 1992 y 1999 ha sido la reducción de los precios garantizados ya que éstos se incluyen en la llamada "caja ámbar". Se trataba de compensar la consiguiente reducción en renta de los agricultores mediante ayudas directas. Así, los "pagos compensatorios" en el caso de los cultivos herbáceos, condicionados a la retirada de tierras estaban incluidos en la "caja azul" y las "medidas de acompañamiento", entre las que se incluyen las medidas medio-ambientales y estructurales, en la "caja verde".

La nueva PAC también implicaba la ampliación de la política de desarrollo rural, enmarcada dentro de la política de desarrollo regional de la UE y, por tanto, también permitida por la OMC. Esta ampliación de la política de desarrollo rural responde además a un intento de atender objetivos internos de equilibrio territorial y social. Actualmente el 70% de la población europea vive en las ciudades, espacios de creciente conflictividad social y sin capacidad para generar empleo y seguir absorbiendo población. Por ello, fijar la población europea en el medio rural resulta fundamental para el equilibrio territorial europeo.

En el contexto internacional, se ponía de manifiesto que la UE no estaba en 1992, ni está en la actualidad, dispuesta a dismantelar su política de apoyo a la agricultura. Gracias a su activa política agraria, la UE es una potencia agrícola, la segunda exportadora de productos agrícolas tras EEUU, con un importante control sobre los sistemas agroalimentarios mundiales. Ello se pone de manifiesto en que la nueva PAC era claramente una política adaptada a continuar subvencionando la agricultura mediante las medidas aceptadas en el seno del acuerdo agrario de la OMC.

Internamente, la nueva PAC trataba de hacer convivir una agricultura competitiva, orientada a los mercados exteriores, con una agricultura extensiva, respetuosa con el medio ambiente y sustentada en las explotaciones familiares, que contribuya a la articulación territorial. Esta dualidad productiva implica una contradicción interna insalvable que juega claramente a favor de la primera con los consiguientes efectos distributivos.

La reforma de la PAC de 2003. El Consejo de Ministros de Agricultura el 26 de junio de 2003 aprobó la mayor reforma de la PAC aprovechando una revisión intermedia de la misma en el contexto de las presiones de la Ronda Doha en la OMC. La nueva PAC se articula a través de tres instrumentos:

- a) *El desacoplamiento de las ayudas agrarias.* El nuevo modelo de apoyo a los mercados agrarios europeos se base en las "ayudas disociadas de la producción" de forma que las explotaciones agrarias recibirán ayudas en forma de un

“pago único por explotación o hectárea” calculado a partir del importe de referencia de las ayudas recibidas en el periodo 2000 a 2002.

Se trata de ayudas incluidas en la “caja verde”, al combinarse con la condicionalidad, que no puedan ser denunciadas en la OMC. Se argumenta que la mayor orientación al mercado de las producciones liberadas de los precios garantizados eliminará excedentes.

Sin embargo, existen algunas contradicciones importantes. El cálculo del pago único se hace a partir de los montantes de ayudas recibidos en el periodo de referencia 2000-2002 por lo que se consolida el productivismo histórico premiando a las explotaciones de mayores dimensiones y manteniendo la histórica fuerte desigualdad en la distribución de las ayudas a favor de las explotaciones de mayores dimensiones. Por otra parte, se refuerza la presión competitiva resultado del recorte anual de las ayudas directas y de los precios garantizados que hacen pensar que se mantendrán estímulos productivistas.

A estas cuestiones hay que añadir que la disociación propuesta por la PAC no es completa (Massot, 2004) lo que se pone claramente de manifiesto en la “disociación a la carta” que deja a los Estados la opción de aplicar una disociación parcial mediante distintos porcentajes para determinados productos. Esto ha sido justificado por el riesgo de bruscos cambios en el mercado y la pérdida de todos los instrumentos de política agraria para incidir en los mercados.

Al margen de que la disociación de la producción no sea completa, estas ayudas contribuirán a mantener la producción agraria y ganadera en Europa que se seguirá destinando tanto a los mercados nacionales como internacionales.

b) *La condicionalidad agraria.* La profunda crisis de legitimidad interna de la agricultura industrial tras repetidos casos de inseguridad alimentaria se ha traducido en la inclusión de este nuevo instrumento en la PAC. Las ayudas estarán ahora condicionadas al cumplimiento de ciertos criterios no productivos que tratan de responder a demandas ciudadanas sobre la calidad de los alimentos y respeto por el medio ambiente.

El incumplimiento de estas normas daría lugar a sanciones y posible retirada de las ayudas, pero su implantación requiere de la puesta en marcha de sistemas nacionales de asesoramiento e inspección que a fecha actual no están desarrollados lo que hace dudar de la eficacia de esta medida.

La condicionalidad es un instrumento que se adecua perfectamente a las medidas aceptadas por la OMC dentro de la “caja verde” a la vez que se inserta dentro del concepto de multifuncionalidad de la agricultura en que las ayudas estarían crecientemente vinculadas a cuestiones de calidad medioambiental y no a cuestiones productivas. Esto apunta a que se trata esencialmente de una coartada ideológica para seguir subvencionando la agricultura sin un compromiso firme con la sostenibilidad.

c) *La modulación de las ayudas* implica la reducción automática de las ayudas directas a la producción ^{9/} y el trasvase de estos fondos hacia medidas de desarrollo rural, el denominado “segundo pilar” de la PAC, que también se incluyen dentro de la “caja verde”. Además, las exigencias de cofinanciación por parte de los Estados de las políticas de desarrollo rural abren la puerta a la “renacionalización” de la PAC y a las desigualdades territoriales.

La reforma de la PAC renuncia a toda modulación social de las ayudas, es decir, a redistribuir las ayudas a favor de las pequeñas y medianas explotaciones. El 20% de los beneficiarios de la PAC en España concentran el 80% de las ayudas. El reparto de las ayudas en función de la superficie y la producción ha implicado la creciente polarización del medio rural en detrimento de las explotaciones familiares que sin embargo son las que mayor empleo aportan y en mayor medida prestan servicios ambientales.

En la nueva PAC cobra especial relevancia el principio de disciplina financiera que implica garantizar el cumplimiento del límite al gasto agrario. El compromiso del Consejo Europeo de Bruselas de 2002 implicaba la congelación de los fondos de la política de mercados agrarios al nivel de 2006. En mayo de 2006 el Consejo durante la presidencia austriaca formalizó el Acuerdo Interinstitucional de Perspectivas Financieras para el periodo 2007-2013 que supone la reducción drástica de los fondos destinados a la PAC que en términos reales pasa de un presupuesto de 53.830 millones de euros en 2007 a 49.898 millones pasando de representar el 47% del presupuesto europeo al 42% (Massot, 2007). La reducción afecta tanto a la política de mercados, que pasa de 43.120 a 40.645 millones de euros, como a la política de desarrollo rural, que desciende de 10.710 a 9.230 millones.

Por tanto, aunque el presupuesto de la PAC continúa siendo importante y su incidencia en los mercados europeos e internacional continuará siendo central, las presiones competitivas en el sector agrario europeo serán cada vez mayores. Al mantenerse la desigual distribución de las ayudas a favor de las explotaciones de mayores dimensiones, resulta previsible que se profundice la polarización productiva en detrimento de las explotaciones de menores dimensiones y más extensivas.

3. A modo de recapitulación

La evolución de las negociaciones agrarias en la OMC y las reformas de la PAC analizadas muestran que, pese a las críticas y resistencias civiles, la liberalización de los mercados agrarios continúa profundizándose a favor de las principales empresas multinacionales del sistema agroalimentario y los grandes empresarios agrícolas, en el norte y en el sur, a costa de las economías campesinas y la agricultura familiar.

Queda hoy más patente que nunca el que la liberalización comercial implica un cambio de regulación, más que una desregulación, a favor de los principales agentes privados en el juego del mercado, las empresas multinacionales agroalimenta-

^{9/} Las reducciones de las ayudas a la producción hasta 2012 se fijan en un -3% en 2005, -4% en 2006, -5% anual desde 2007.

rias. Se consolida así un sistema agroalimentario en el que la agricultura desempeña un papel subordinado respecto a las industrias de insumos agrarios, la industria de transformación alimentaria y la gran distribución comercial. Se refuerza a su vez una agricultura industrializada y orientada a los mercados globales de mercancías guiados por criterios de rentabilidad y desvinculados de las necesidades alimentarias de la población. La agricultura campesina ligada a mercados locales es la principal sacrificada en este juego de creación de oportunidades de rentabilidad para los principales capitales agroalimentarios en la globalización.

Ello es resultado del predominio de la lógica de la rentabilidad sobre la de las necesidades humanas ya que “para mantener abiertas posibilidades rentables es (...) tan importante el acceso a inputs más baratos como el acceso a nuevos mercados, de lo que se desprende la necesidad de obligar a los territorios no capitalistas no sólo a comerciar (lo que efectivamente ayuda), sino también a permitir la inversión de capital en operaciones rentables utilizando fuerza de trabajo, materias primas, tierra, etc. más baratos. La tendencialidad de la lógica capitalista de poder no apunta a mantener determinados territorios al margen del desarrollo capitalista, sino todo lo contrario” (Harvey, 2007, p. 113).

Marta Soler Montiel es profesora en el Dpto. de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla y miembro de Ecologistas en Acción.

Bibliografía

- Etxezarreta, M, et alt. (2006): *La agricultura española en la globalización*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios.
- Harvey, D. (2007): *El nuevo imperialismo*. Ed. Akal.
- Massot, A. (2004): *España ante la reforma de la Política Agrícola Común*. Documento de trabajo. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/138imp.asp.
- Massot, A. (2007): *¿Quo vadis PAC? La revisión intermedia de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva política agrícola común*. Boletín Económico de ICE nº 2903 p. 11-27.
- Sumpsi, J. M. y Barceló (1996): *La Ronda Uruguay del GATT: el comercio exterior en el sector agroalimentarios*. Madrid, Ministerio de comercio y Turismo.