



09 de noviembre de 2011

[Imprimir Página Web](#)

La Unión Europea ante las negociaciones de Doha y la reforma de la PAC

Federico Steinberg

ARI Nº 50-2002 - 17.9.2002

La liberalización del comercio internacional ha constituido uno de los grandes motores del crecimiento económico a escala mundial desde la Segunda Guerra mundial. En promedio, desde 1950, el comercio internacional ha venido creciendo un 50% más rápido que la producción, y en el año 2000 el valor del comercio mundial de mercancías ascendió a 6.2 billones de dólares. Asimismo, los flujos comerciales no han dejado de crecer durante ninguna de las recesiones que la economía mundial ha sufrido en los últimos cincuenta años. La presente situación de desaceleración de la economía internacional, que alcanza a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón simultáneamente y que se ha visto acentuada tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, exige una acción internacional coordinada de liberalización comercial, que permita la expansión de las transacciones internacionales y facilite, una vez más, una reactivación de la producción, el empleo y el crecimiento. En este contexto cobra enorme importancia el compromiso que la comunidad internacional adoptó, bajo los auspicios de la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, para avanzar y expandir la libre circulación de bienes y servicios a escala internacional sobre la base de una negociación multilateral.

La Unión Europea y Estados Unidos, responsables del 60% de las importaciones y del 53% de las exportaciones mundiales, liderarán las negociaciones. Al mismo tiempo, por primera vez en la historia, los países menos industrializados tienen la oportunidad de jugar un papel activo en las negociaciones en lugar de reclamar exenciones comerciales y cláusulas de salvaguardia de los acuerdos internacionales.

Sin embargo, los acontecimientos más recientes arrojan cierta incertidumbre sobre la viabilidad de esta ronda de la OMC. En el lado positivo: el Congreso norteamericano ha otorgado la *trade promotion authority* al presidente George Bush, condición indispensable para el futuro éxito de las negociaciones. Por su parte, la Unión Europea está avanzando en la reforma de la Política Agrícola Común (PAC), elemento fundamental para que los países del Tercer Mundo accedan a aceptar el acuerdo que surja de las negociaciones. En el lado negativo: los recientes conflictos comerciales entre EEUU y la UE a raíz de las exenciones fiscales a las exportaciones norteamericanas y los aranceles en el sector del acero, la lentitud de los avances de la reforma de la PAC debido a las presiones internas en varios países de la Unión, las reticencias de los países industrializados a liberalizar paulatinamente la importación de productos textiles del Tercer Mundo (compromiso adquirido en la Ronda Uruguay y que debe estar completado para el año 2005), las presiones de las multinacionales farmacéuticas para que no se revise el acuerdo sobre TRIPs (Trade Related Intellectual Property), y la incertidumbre acerca de qué tipo de liderazgo ejercerá Supachai Panitchpakdi (político tailandés que acaba de ser nombrado Director General de la OMC en sustitución de Mike Moore) hacen que el futuro de las negociaciones peligre y que se pueda entrar en una dinámica de creciente proteccionismo y

sanciones comerciales que, a medio plazo, reduzca las perspectivas de reactivación de la economía.

En la actualidad, la administración Bush no parece tener la voluntad política de liderar las negociaciones, debido a las presiones de un gran número de lobbys proteccionistas internos y a que la mayoría de sus recursos diplomáticos están siendo empleados en la guerra contra el terrorismo. Por lo tanto, resulta imprescindible el liderazgo de la Unión Europea, que es, además, la primera potencia comercial del mundo. La UE tiene la ocasión de demostrar, por primera vez, que no va a la zaga de la iniciativa estadounidense. Para ello, debe superar obstáculos internos -como las presiones proteccionistas del sector agrícola- y externos, como los conflictos puntuales en los que se enfrenta con Estados Unidos como los del acero, la industria aeronáutica o los alimentos genéticamente modificados. Sólo si es capaz de superar estos obstáculos tendrá la legitimidad política para demandar a otras naciones una expansión de la liberalización comercial y el uso del multilateralismo como fórmula más efectiva de llevar a cabo avances comerciales. Llevar la iniciativa en las negociaciones de Doha significaría un paso fundamental para demostrar a la comunidad internacional que la UE se encuentra cómoda y es efectiva marcando las líneas de la cooperación económica internacional, e incluso podría ser el primer paso hacia un liderazgo político en materia de cooperación en temas no económicos.

A continuación se expondrán los motivos por los que el comercio internacional debe ser promovido y las razones por las que resulta tan difícil avanzar en su liberalización. También se identificarán los intereses de los distintos bloques comerciales en las negociaciones de la OMC para finalmente centrarme en los conflictos comerciales entre la Unión Europea y Estados Unidos y en la reforma de la PAC.

Los mercados internacionales y la PAC

Desde que David Ricardo demostrara en 1817 el principio de la ventaja comparativa, según el cual el intercambio internacional siempre es beneficioso, los economistas han insistido a los políticos en que la mejor política comercial es el libre comercio. Más específicamente, un reciente estudio del Banco Mundial estima que la eliminación de todas las barreras al comercio incrementaría la renta mundial en 2.8 billones de dólares y sacaría de la pobreza a 320 millones de personas para el año 2015.

¿Por qué, entonces, resulta tan difícil liberalizar el comercio internacional en la práctica? La razón reside en que las ganancias del comercio se distribuyen de un modo desigual en el interior de la nación que se abre a los mercados internacionales. La liberalización comercial genera ganadores y perdedores, y no existe una fórmula política sencilla de aplicar para compensar a los productores nacionales que se ven perjudicados. Por lo tanto, llegar a una situación de mayor eficacia *paretiana* es fácil sobre un libro de economía pero muy complejo en la realidad.

Para ilustrar esta situación tomemos el caso de la protección agrícola de los países de la Unión Europea a través de la PAC. La mayoría de los agricultores europeos no son competitivos internacionalmente y sobreviven a base de protección y subsidios, que en 2001 ascendieron a más de 43.000 millones de Euros. Este esquema de ayudas, que absorbe el 44% del presupuesto de la UE, tiene dos efectos. Por un lado garantiza unos ingresos a los agricultores europeos al imponer aranceles a las importaciones y fijar un precio mínimo para la producción doméstica. Esta política obliga a los consumidores europeos a pagar un precio mayor al del mercado internacional por los bienes agrícolas. Por otro lado, los mercados internacionales se ven inundados de productos europeos, ya que el esquema de subvenciones de la PAC potencia la sobreproducción. Como resultado, muchos de los países más pobres del mundo, no sólo no exportan productos agrícolas en los que tienen ventaja comparativa, sino que terminan importando productos europeos subvencionados y de menor calidad. Este tipo de situaciones encaja perfectamente

en el modelo de Mancur Olson que explica la lógica de la acción colectiva. Cuando ciertos grupos socio-económicos tienen mucho que ganar o que perder con los efectos de una acción política (los agricultores europeos), éstos tienen enormes incentivos para organizarse y actuar políticamente con el fin de influir en la acción del gobierno y mantener su situación privilegiada. En general, estos grupos pueden resolver fácilmente los problemas del free-rider, ya que tienden a ser grupos relativamente pequeños y, en la mayoría de los casos, llevan décadas organizados, por lo que los costes de transacción y búsqueda para ellos son bajos. A su vez, cada consumidor individual, que obtendría un beneficio muy pequeño de la liberalización comercial, tiene pocos incentivos para organizarse e invertir tiempo en crear un *lobby* político que intente influir en la política comercial del gobierno.

Conscientes de las dificultades que tiene cualquier gobierno para hacer frente a las presiones internas de los productores nacionales, la comunidad internacional ha ido generando mecanismos que aumentan los incentivos y los beneficios esperados de la liberalización comercial, así como los costes de la no cooperación en el largo plazo. La fórmula más efectiva ha sido la de establecer instituciones multilaterales, que reducen los costes de transacción y los incentivos para no-cooperar, aumentan la información de los distintos actores, permiten la formación de coaliciones entre naciones con los mismos intereses y facilita que los Estados puedan monitorearse entre sí a través del organismo internacional. La lógica de la reciprocidad permite a los gobiernos fortalecer las coaliciones políticas domésticas que favorecen el libre comercio, aislar los intereses creados proteccionistas y negociar acuerdos que afectan simultáneamente a varias industrias, con lo que resulta posible equilibrar los distintos intereses nacionales.

Aranceles al acero y exenciones fiscales a las exportaciones

La ronda de negociaciones iniciada en Doha, que se espera concluya en diciembre de 2004, se propuso como principal objetivo potenciar el desarrollo de los países del Tercer Mundo. Además de la necesaria reforma institucional, la agenda de las negociaciones incluye una gran variedad de temas, en los cuales los distintos bloques comerciales tienen intereses opuestos. Existe coincidencia en la necesidad de reducir aún más los aranceles, especialmente en aquellos bienes en los que todavía existen aranceles pico, así como las barreras no-arancelarias con el fin de aumentar el acceso a los mercados. La Unión Europea quiere avanzar en la regulación de comercio y medio ambiente, inversión y política de competencia. Estados Unidos pretende extender el acuerdo de servicios, especialmente financieros y de seguros, así como asegurarse de que las cláusulas de salvaguardia en casos de necesidad de reestructuración industrial se mantengan. Por su parte, los países de grupo de Cairns de exportadores agrícolas insisten en la reforma de la política agrícola de los países industrializados. Finalmente, los países en vías de desarrollo demandan una reforma del acuerdo sobre propiedad intelectual, una revisión de las políticas anti-dumping, la eliminación de la protección en el sector textil, una apertura significativa de los mercados agrícolas y un aumento de la ayuda técnica.

Por lo tanto, existe la posibilidad de lograr un acuerdo a través del intercambio de concesiones. Un elemento fundamental para el éxito de las negociaciones es un buen entendimiento entre Estados Unidos y la Unión Europea, que tienen básicamente los mismos intereses comerciales, pero que se han enfrentado recientemente a raíz de dos acciones unilaterales estadounidenses: el incremento de los aranceles en el sector del acero y una exención fiscal a las exportaciones. El pasado mes de marzo EEUU elevó los aranceles hasta un 30% para las importaciones de acero con el fin de proteger a sus productores y facilitar la reestructuración de la industria. Esta medida no afectaba a las importaciones procedentes de los países en vías de desarrollo, México y Canadá, pero sí a las de la UE. Tras meses de negociación y tensiones, Estados Unidos anunció en agosto que el 50% de las importaciones europeas también

estarían exentas de este aumento arancelario. Asimismo, Estados Unidos ha anunciado que el 12 de septiembre propondría en una reunión de 39 países productores de acero en la OCED, un acuerdo para reducir sustancialmente los subsidios a la producción del acero, excepto en los casos en que las ayudas estén destinadas a facilitar el cierre de plantas productivas. Este acuerdo, que se negociará en la OMC, permitiría la reducción de la sobrecapacidad en el sector, que se estima en 200 millones de toneladas.

El segundo punto de disputa proviene de la exención fiscal que Estados Unidos aplicó a las exportaciones de las empresas norteamericanas. Por ejemplo, se estima que esta medida fiscal ahorra a los productores del sector químico entre 500 y 750 millones de dólares al año. La Unión Europea alegó que la exención equivalía a un subsidio a la exportación y llevó el caso ante el órgano de resolución de disputas de la OMC, que declaró a principios de 2000 que la acción proteccionista norteamericana era ilegal, autorizó a la Unión Europea a imponer aranceles por valor de 4.043 millones de dólares como represalia y exigió a Estados Unidos un cambio de legislación antes del 1 de octubre de 2002. La Unión Europea ha decidido que no impondrá sanciones por el momento, pero está elaborando una lista preeliminar de productos norteamericanos que podrían ser objeto de represalias si Estados Unidos no rectifica su postura. A pesar de que la situación es delicada, la buena química y el talante negociador entre Pascal Lamy (Comisario europeo de comercio) y Robert Zoellick (representante comercial de Estados Unidos), que se conocen desde hace una década cuando eran "sherpas" en el G-7, está permitiendo que el conflicto no se agudice. Si Estados Unidos muestra claramente que tiene voluntad de modificar su legislación, existen muchas posibilidades de que la Unión Europea no haga uso de su derecho a imponer sanciones.

Sin embargo, la clave para el éxito de la ronda de Doha pasa por la reforma de la PAC. Una clara postura cooperativa en materia agrícola permitiría a Pascal Lamy avanzar la agenda de la Unión Europea y liderar las negociaciones con la legitimidad de estar potenciando un acuerdo que se comprometa con la reducción de la pobreza en el mundo. Un reciente informe de Oxfam ha señalado que el proteccionismo agrícola de los países industrializados cuesta a los países en desarrollo 100.000 millones de dólares al año, el doble de lo que reciben como ayuda oficial al desarrollo. Dado que los países de la UE son los mayores donantes de ayuda al desarrollo, con 25.000 millones de dólares anuales, la reducción de los subsidios agrícolas mostraría que Bruselas tiene una política consistente en la ayuda al Tercer Mundo, al permitir el acceso a sus mercados al tiempo que aporta financiación para los países menos desarrollados. Al mismo tiempo, la reforma de la PAC es un requisito indispensable para que la Comisión no quede a la zaga de la propuesta global de reforma agrícola que Estados Unidos planteó el pasado mes de julio, y que proponía la eliminación de todos los subsidios en un plazo de cinco años, así como la reducción de los aranceles medios desde el 62% actual a un 15%.

No obstante, es importante recordar que la reforma planteada por Estados Unidos llega tan solo tres meses después de que la administración Bush aprobara un paquete de 180.000 millones de dólares durante diez años para transferir renta a sus agricultores, lo que implicaba un aumento del 70% de los subsidios agrícolas (el sistema de protección norteamericano es menos transparente que la PAC y se basa en transferencias directas de renta y no en intervención en los precios). Estados Unidos recibió duras críticas por esta medida, pero argumentó que los subsidios europeos y japoneses eran aún mayores.

Conclusión

Afortunadamente, nos encontramos ante la confluencia de diversos factores que han creado las condiciones para que se avance definitivamente hacia una reforma de la PAC. En primer lugar, la ampliación de la Unión Europea a los

países del Este de Europa exige una reforma radical del sistema de ayudas a la agricultura, porque la Unión no contará con los fondos necesarios para subvencionar a los agricultores de Polonia, Hungría, la República Checa y los países Bálticos, que se espera entren en el año 2006. En segundo lugar, diversos expertos han coincidido en apuntar que el actual sistema de la PAC, que incentiva la producción intensiva, fue en parte responsable del estallido de las crisis de las "vacas locas" y la fiebre aftosa, que se iniciaron en el Reino Unido, pero que tuvieron ramificaciones en toda la Unión, generando un serio problema de salud pública. Finalmente, las presiones de la comunidad internacional para eliminar las trabas al desarrollo del Tercer Mundo están haciendo cada vez más énfasis en la necesidad de liberalizar el comercio de productos agrícolas y materias primas.

El primer avance en la reforma se produjo en la cumbre de Berlín en 1999, cuando la Comisión trazó las líneas generales de la reforma en el marco de la Agenda 2000. El pasado 15 de julio de 2002 en Bruselas, el comisario Fischler presentó el *mid-term review* de la reforma. Insistió en la necesidad de conciliar las demandas de la sociedad civil con las de los agricultores. Los consumidores europeos reclama una PAC que incentive la producción de bienes altamente demandados y no la de aquellos que atraigan los subsidios más altos, así como un sistema de ayudas que fomente una producción agrícola de alta calidad, que respete el medio ambiente, que ayude al desarrollo del Tercer Mundo, que reduzca las transferencias directas a los agricultores y que no entrañe riesgos para la salud pública. Por su parte, los agricultores reclaman una simplificación de las trabas burocráticas, mayor apoyo al desarrollo rural y un esquema de ayudas que los incentive a producir para un mercado real y no para uno distorsionado por precios de intervención. Ante estas demandas, la Comisión propone reducir en un 20% el presupuesto de la PAC, desvincular los subsidios de la producción, aumentar las ayudas al desarrollo regional, introducir un nuevo sistema de auditoría y condicionar las transferencias a los agricultores al cumplimiento de estándares medioambientales, de seguridad alimentaria, de bienestar de los animales y de protección al empleo. En lo que se refiere a la intervención en el mercado, se propone reducir un 5% el precio de intervención de los cereales, eliminar la intervención en el centeno, reducir el subsidio específico para el trigo y reformar los regímenes de cosechas proteínicas y nueces.

Alemania, Inglaterra, Holanda, Suecia y Dinamarca han expresado ya un claro apoyo a la reforma. Por su parte, Francia, España e Italia, que recibieron respectivamente 935.000 millones, 680.000 millones, y 585.000 de Euros del presupuesto de la PAC en 2001, son quienes se oponen más enérgicamente. Sin embargo, dado que los gobiernos de Silvio Berlusconi y José María Aznar defienden las políticas liberalizadoras y el libre comercio, es de esperar que sean capaces de convencer a sus electorados y a las asociaciones de agricultores de la necesidad de avanzar en la reforma. El ministro español de Agricultura, Miguel Arias Cañete, ha admitido que la PAC debe ser reformada, pero ha señalado que la propuesta de la Comisión es demasiado radical y ha anunciado que España está trabajando en un nuevo proyecto de reforma. Una alternativa viable sería un recorte en las ayudas menor al que propone la Comisión, junto con un plan de reconversión agrícola en el que se utilicen fondos de la Unión Europea provenientes de la reducción del gasto de la PAC para facilitar la recolocación laboral de los agricultores que no puedan seguir produciendo una vez que las ayudas se reduzcan. Esta opción aumentaría el gasto en el corto plazo pero permitiría desbloquear las negociaciones de la PAC y facilitaría el avance de la ronda de la OMC. Sería importante que España diseñase las directrices de este plan de reconversión y lo presentase en el debate en el Parlamento Europeo sobre el *mid-term review* que tendrá lugar el próximo noviembre.

Federico Steinberg Wechsler
especialista en Economía Política Internacional.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© *Fundación Real Instituto Elcano 2011*

Subir ▲