"LA PAC Y LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA".

Autora: Catalina Cantero Talavera[1].

1. Análisis de la problemática

Desde finales de 1989 hemos sido testigos de multitud de acontecimientos que han cambiado la configuración del continente europeo. En pocos años, la caída del muro de Berlín, la unificación alemana y el *efecto domino* en el desplome de los regímenes comunistas de los países del Este, terminaron con la división de Europa en dos bloques geopolíticos y económicos antagónicos. De forma paralela, comenzó la reivindicación y el desarrollo de los lazos históricos, culturales y económicos, comunes al Este y al Oeste, que fueron ignorados durante la Guerra Fría. La anunciada adhesión de los países de Europa central y oriental (PECO) a la Unión Europea (UE) culminará este proceso e inaugurará una nueva etapa en la construcción europea. Las características que presentan los futuros miembros, mucho más agrarios y pobres que la media de los actuales Estados miembro, introducirán sin duda diversidad y nuevos elementos para los cuales será necesario realizar adaptaciones *adhoc* a nivel comunitario.

---

[1] Investigador Grupo HIEDRA, Facultad de Ciencias Económicas, Mod E-II, Desp. 208, Universidad Autónoma de Madrid, Campus de Cantoblanco.

La Comisión europea ya ha advertido de las presiones que la ampliación introducirá sobre ciertos sectores y políticas de la UE y ha sugerido un nuevo marco político y financiero para hacer frente a dichas transformaciones[2]. Asistimos, en la actualidad, al debate sobre como afectará y/o *debe* afectar la adhesión de los vecinos del Este en las actuaciones comunitarias; la toma de posiciones por parte de los Estados miembros en torno a este tema se muestra esencial para los intereses nacionales.

El potencial agroalimentario de los PECO, subrayado por varios expertos europeos, fue el detonante para que varias voces previniesen, por un lado, del peligro de entrada masiva de los productos agrarios de estos países[3] tras la total liberalización del comercio y, por otro, de la absorción de recursos del presupuesto comunitario en el caso de integrarse como Estados miembros de la UE. Estas afirmaciones deben sin embargo ser matizadas. La situación real en la que se encuentran los sectores primarios de los PECO revela importantes *deficiencias de carácter estructural* que limitan en gran medida su potencial. Obviamente, el proceso de transición político-económica, de un sistema comunista centralizado a otro democrático y de mercado, en el que han estado inmersos ha tenido efectos graves sobre el sistema productivo y todavía están recuperándose.

---

[2] Comisión Europeo (1997) *Agenda 2000. Por una Unión Europea más fuerte y más amplia.* Boletín de la UE Suplemento 5/97, Luxemburgo.

[3] Entre estos expertos destacan aquellos a los que la Comisión encargo estudios específicos: A. Buckwell *et al* (1994) *Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of Central and Eastern Europe for EU accession* Comisión Europea; MAHÉ, L.P. (1994): *L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale: transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition?.* Documento de trabajo para la Comisión Europea; NALLET, H. Y VAN STOLK, A.(1994): *Les relations de l'Union Européenne et des pays d'Europe Centrale et Orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire.* Informe a la Comisión Europea; TANGERMANN, S. Y JOSLING, T.E.(1994): *Final Report: Preaccesion Agricultural Policies for Central Europe and the European Union.* Comisión Europea; TARDITI, S.(1994): *Final Report: Agricultural Strategies for the enlargement of the European Union to Central and Eastern European Countries.* Comisión Europea.

Las sucesivas ampliaciones por las que ha pasado la UE, cuatro desde el Tratado de Roma (primera, 1974: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; segunda, 1981: Grecia; tercera, 1986: España y Portugal; cuarta, 1995: Suecia, Austria y Finlandia), han producido tensiones y cambios en la UE a pesar de ocurrir entre Estados cuyas diferencias socioeconómicas estaban menos marcadas y además no presentaban problemas propios de sistemas en transición. De las cuatro la que presenta elementos más similares a la futura o quinta ampliación es la tercera. La incorporación de los Estados ibéricos a la UE, entonces Comunidad Económica Europea (CEE), supuso un salto cualitativo importante en la evolución de la Comunidad. La entrada de estos países ponderó, en tamaño económico y número de votos en el Consejo, los intereses de los países y regiones más pobres de la Comunidad sobre los de los países más industrializados y ricos. En pocos años, la nueva situación de poder se reflejaba en las decisiones que tomaba el Consejo y el apoyo explícito a proyectos en las regiones más retrasadas de la UE (p.e.: Programa LEADER). Gradualmente, el presupuesto europeo fue transformando sus funciones, centradas en la estabilidad y eficiencia del sistema, y convirtiéndose en un instrumento *redistributivo* a escala supranacional (reforma de los fondos estructurales 1988 y reforma de la PAC 1992).

Ciertos aspectos de la integración de los PECO hacen augurar cambios en la misma dirección. El actual debate sobre las funciones que debe asumir la Comisión y el principio de la subsidiaridad es paralelo. El sector agrorural, el más apoyados por el presupuesto europeo, se verá ineludiblemente afectado.

Dadas las ineficiencias que se vienen observando en el sistema de intervención de la PAC desde los años 80 y la obsolescencia de los objetivos para los que fue diseñada en su origen, el marco de transformación y renovación que supone un nuevo proceso de

ampliación está siendo utilizado como argumento de peso para poner en la mesa de discusión la necesidad de realizar una *reforma radical de la PAC*. La dependencia económica de algunas zonas rurales de las ayudas que reciben los agricultores por la actual PAC hace muy vulnerable al objetivo explícito del TUE: el desarrollo armónico del territorio europeo. Todo ello apunta a nuestro entender hacia la necesidad de impulsar la *nueva PAC* con una mayor función redistributiva en los términos la teoría del federalismo fiscal de Musgrave.

2. El impacto desigual de la ampliación

La tradicional clasificación de la producción europea en *productos continentales y mediterráneos* permite una primera apreciación sobre el impacto desigual de la adhesión dentro de la UE. El menor grado de protección de unos y otros ha dado pie a subrayar una distinta *sensibilidad* de los subsectores ante la ampliación, pero también del impacto desigual entre el norte y el sur de la UE.

De acuerdo con las predicciones de la Comisión Europea sobre la evolución del SAA de los PECO, se espera una especialización de la región en productos típicamente continentales como cereales y semillas proteaginosas dedicadas a la alimentación animal. Sin embargo, hasta el momento, si se atiende al tipo de productos agroalimentarios que se están intercambiando entre la UE y los PECO se observa un gran volumen de intercambios dentro del subsector frutas y hortalizas en ambas direcciones, que obedecería al *comercio intra-idustrial*[4] característico del proceso de integración económico entre Estados con estrucutras similares. La *creación de comercio* que implica este proceso tiene a su vez otra lectura como *desviación de comercio* para las

[4] Comisión Europea (1996) Situación de la agricultura en la UE. Informe 1995

producciones mediterráneas cuyos principales mercados son los países del norte de Europa y que se verán desplazados por los productos de los PECO.

Para realizar un análisis realista de la situación es conveniente incluir el impacto de la ampliación dentro de otro marco, más amplio y global, de progresiva liberalización del comercio internacional donde se fomenta el acceso al mercado de productos procedentes de terceros países por *acuerdos bilaterales y multilaterales*. En este sentido el previsible impacto comercial de la entrada, por ejemplo de productos de origen China, Colombia, Argentina o Marruecos, puede desplazar en mayor grado los productos mediterráneos que aquellos procedentes de los PECO.

La fuerte *competitividad* procedente bien de países de la cuenca mediterránea, de Latinoamérica o de Europa Central y Oriental, impone un importante *reto* a los productores y empresas agroalimentarias de regiones con producciones parecidas. Es previsible que en el medio plazo sobrevivan sólo unos pocos capaces de hacer frente a este reto y conseguir diferenciar su producto, a la vez que cumplir las estrictas condiciones de producción.

Aquellos productores que no puedan superar el desafío de la *liberalización y ampliación* deberán buscar otras actividades o emigrar. El éxodo rural tiene reconocidos y perniciosos resultados sobre las zonas rurales que son, en general, zonas con un alto valor natural, antropológico y social. El sostenimiento de las rentas rurales se hace preciso para mantener a la población en ese entorno, pero dado que los instrumentos de intervención ortodoxos de la PAC tienen sus días contados[5], otros instrumentos, medidas

[5] Los compromisos acordados en la última Ronda del GATT, actualmente bajo la vigilancia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), limitan en gran medida los posibles actuaciones públicas y el establecimiento de medidas de protección para las poblaciones agrarias afectadas.

y programas alternativos se reclaman cada vez con más fuerza, en el diseño de una nueva PAC.

3. Conclusión: Implicaciones sobre la futura configuración de una nueva PAC

Las limitaciones presupuestarias de la UE junto a la disciplina impuesta a los Estados miembros de cara a la Unión Monetaria (UEM) implican una provisión de recursos públicos a nivel europeo escasa para los próximos años. Dada la importante absorción de recursos por parte de España, y las pocas probabilidades de que el presupuesto aumente, la futura adhesión implicará indefectiblemente una nueva redistribución del presupuesto a costa de los recursos que actualmente reciben las regiones más pobres de la UE.

Muchas de las reticencias a la entrada de nuevos miembros están de hecho relacionadas con este punto, esto es, la pérdida de recursos financieros por parte de aquellas regiones y sectores que menos se benefician del proceso de integración económica y el desarrollo de economías de escala.

Pero el impacto de la futura ampliación para el sector primario español será tanto cuantitativo como cualitativo. La forma que tomen las negociaciones y el tipo de ampliación que finalmente se decida, podrá paliar parte de los costes. Correctamente conducida la ampliación al Este puede comportar un nuevo impulso para el desarrollo de la función de redistribución *espacial* de la renta en el presupuesto europeo, de forma que se consolide el principio de cohesión. En el caso de confirmarse esta hipótesis, la reforma de la PAC debería reflejar este impacto y en consecuencia profundizar en los objetivos redistributivos y las medidas de carácter horizontal. Si así ocurre la ampliación no iría en contra de los intereses españoles sino que al contrario favorecerá la construcción de una UE basada en el principio de cohesión.

4. BIBLIOGRAFÍA

ARTIS, M. J. y LEE, N. (Ed) (1994) *The Economics of the European Union* Oxford University Press. Nueva York.

BALDWIN, R.E. *et al* (1997) "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy*, nº 24, april, 1997, pp. 127-176.

BLISS, C. Y BRAGA, J. (1990) *Unity with diversity in the European Economy. The Community southern frontier*, Cambridge University Press, Cambridge.

BUCKWELL, A. *et al.* (1994): *Final Report: Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of Central and Eastern Europe for EU accession.* Estudio encargado por la DG I. Comisión Europea, Bruselas.

CADENAS, A. y CANTERO, C. (1997) *Implicaciones agroalimentarias de la adhesión de los PECO a la UE. Aspectos agrarios y rurales.* Serie Estudios nº 136. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

CANNARELLA, C. (1996) "¿Integración o desintegración de la agricultura en Europa Central y del Este?" *Revista española de economía agraria* nº 178-4

COMISIÓN EUROPEA, (1995a) *Agriculture Situation and Prospects in the CEE countries. Summary and individual countries reports: Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa.* Working Documents DG VI, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA, (1995b) *Estudio sobre estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos.* Comunicación del Sr. Fischler en Acuerdo con el Sr. van den Broek. Documento sobre Estrategia Agraria Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA, (1996a) *La situación de la Agricultura en la UE. Informe 1995.* Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1996b) Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural: "La Europa Rural: Perspectivas Futuras". *Declaración de Cork. Un medio Rural con vida.* 7-9 de noviembre 1996.

COMISIÓN EUROPEA (1996c) *El presupuesto de la UE: para que sirve el dinero del contribuyente.* Serie Europa en movimiento. Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1996d) *Europa invierte en sus regiones.* Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1997) *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia.* Boletín de la Unión Europea. Suplemento 5/97. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

DIEZ, N y SAMUELSON, A., (1996) "La Ampliación de la UE a los PECO" *Revista El Boletín* nº 31, Ed. MAPA pp. 43-51.

EUROSTAT, (1996) *Agriculture Statistical Yearbook.* Office for Official Publications. Luxemburgo.

FAINI, R. y PORTES, R. (Eds.) (1995) *European Union Trade with Eastern Europe: Adjustments and Opportunities*, CEPR, London.

FROHBERG, K y HARTMANN, M, (1996) *Promoting CEECs Agricultural Exports through Association Agreements with the EU- Why it does not work-* Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe. Halle, Alemania.

GEORGAKOPOULOS, (Ed.) (1994) *Economic Integration between Unequal Partners* Edward Eldgar. London.

GÓMEZ, F. y SODUPE, K. (1995) "Los Acuerdos de Asociación con Europa Central: un análisis de su vertiente agraria". *ICE* nº 738 febrero, 1995, pp 53-64.

GRAZIANI, G. (1995) "La Unión Europea y su política comercial con Europa Central y Oriental" *ICE* nº 738, febrero pp 35-51.

HAMMOND, G.W. y VON HAGEN, J. (1995) "Regional Insurance Against Asymmetric Shocks. An Empirical Study for European Community" *CEPR Discussion Papers*, London.

HARTMANN, M, (1995) "New developments in International Agricultural Trade. A threat or a chance for LDCs and CEECs?" *Intereconomics*, March/April 1995 pág. 59-65.

HARTMANN, M., (1996) *Cap reform What next?* Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe. Halle, Alemania.

INFORME PADOA-SCHIOPA (1987) *Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del Sistema económico de la Comunidad Europea*, Alianza, Madrid.

KISS, J., (1995) *Agriculture in the Visegrad Countries: Possibilities, preconditions and consequences of the EU Accession.* Ponencia realizada en el Seminario "Escuela de Estudios Agrarios" de la UIMP julio 1996, Santander.

MAHÉ, L.P. (1994): *L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale: transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition?.* Estudio encargado por la D.G. VI. Comisión Europea, Bruselas.

MARTÍN, C. (1995) *The impact of EU Trade Agreement with Central and Eastern European Countries: The case of Spain.* Documento de trabajo nº 9509 Universidad Complutense de Madrid.

MARTIN, P. y SALAS, C. (1996) *Cuestiones de integración y desarrollo económico.* Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

MARTÍN, C. y GORDO, E. (1997) "Relaciones Comerciales" en Martín, C. (1997) *España en la nueva Europa.* Serie Alianza Economía. Alianza Editorial y Fundación Cajas de Ahorro Confederadas. Madrid.

MASSOT, A, (1996) *La Agricultura de los PVD: entre la mundialización, la preferencia comunitaria y la preferencia comercial,* ponencia realizada en el Seminario "Escuela de Estudios Agrarios" de la UIMP julio 1996, Santander.

MOLLE, W. (1990) *The Economics of European integration,* Fartmouth, Aldershot.

MUNK, K. J. y THOMSON, K. (1994)- rapporteurs "EC agricultural policy for the 21st century" *European Economy* nº 4 pp. 1-146.

MUÑOZ, M.J. (1996): "Las importaciones de cítricos en Europa y en especial, en el principal mercado: Alemania". *Revista El Boletín.*, nº Ed. MAPA, pp.

NALLET, H. y VAN STOLK, A.(1994): *Les relations de l'Union Européenne et des pays d'Europe Centrale et Orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire.* Estudio encargado por la D.G. VI Comisión Europea. Bruselas.

OCDE, (1995), *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agricultural Trade in the OECD countries.* París.

OCDE, (1996), *Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies. Monitoring and Evaluation 1996.* París.

ORTEGA, J.L. (1996) *La Unión Europea, la Política Agraria Común, los Acuerdos del GATT y la Reforma,* Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

PARLAMENTO EUROPEO (1995) *Agricultural Strategies for the Enlargement of the EU to include CEECs.* Working Document. Agriculture, Fisheries and Forestry Series. DG for Research, Luxemburgo.

PARLAMENTO EUROPEO (1997) *State, prospects and implications of EU-CEEC agricultural integration.* Working Document. Agriculture, Fisheries and Forestry Series. DG for Research, Luxemburgo.

SEDELMEIER, U. (1994) "The European Union's Association Policy towards Central Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict" *Working Papers in Contemporary European Studies.*nº 7. Sussex European Institute.

SUMPSI, J.M.(1996): "La agricultura española ante los nuevos escenarios de la PAC". *Revista Española de Economía Agraria* nº176-177.

TAMAMES, J.R. (1994) *Unión Europea*, Alianza Universidad Textos, Alianza, Madrid.

TANGERMANN, S., (1995) "Eastward Enlargement of the EU: Will agricultural Policy be an obstacle?". *Intereconomics,* Nov./Dec. pp. 277-284.

TANGERMANN, S. Y JOSLING, T.E.(1994): *Final Report: Pre-accesion Agricultural Policies for Central Europe and the European Union.* Study Commissioned by DG I Comisión Europea. Bruselas.

TARDITI, S. *et al* (1994): *Final Report: Agricultural Strategies for the enlargement of the European Union to Central and Eastern European Countries.* Study Commissioned by DGI. Comisión Europea. Bruselas.

TRACY, M. (1996) *EU Agricultural Policy in the context of Eastward Enlargement.* Ponencia realizada en el Seminario "Escuela de Estudios Agrarios" UIMP Santander, julio 1996

VARA MIRANDA, Mª J. (1997) "Análisis de la actividad productiva" en VV.AA. *Economía de Europa del Este 1989-1996. Balance Provisional.* Informe Anual del Observatorio Económico Permanente. Instituto de Europa Oriental. pp 135-150.

WHITBY, M. (1996) *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation* CAB International, London.