

Política agraria común: balance y perspectivas

José Luis García Delgado
M. Josefa García Grande
(directores)



Con casi medio siglo a sus espaldas, la Política agraria común se encuentra en una encrucijada histórica. En ella coinciden la quinta ampliación comunitaria, que ha elevado a veinticinco el número de los países de la Unión Europea, la aplicación de las reformas en la regulación agraria y el final de la ronda de negociaciones con la Organización Mundial del Comercio para abrir el mercado comunitario al internacional. Se trata de una ocasión propicia para hacer balance del largo –y en ocasiones tortuoso– camino que ha recorrido hasta ahora esta trascendental política comunitaria. Además, hay que mirar hacia delante y dejar apuntados los retos que tiene planteados todo un sistema regulatorio y de intervención de la agricultura que ha sido un componente esencial del proceso de integración europea. Esta es la tarea que ha desarrollado un prestigioso equipo de académicos dirigidos por José Luis García Delgado, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense, y M. Josefa García Grande, profesora titular de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.

Colección Estudios Económicos

Núm. 34

Política agraria común: balance y perspectivas

José Luis García Delgado
M. Josefa García Grande
(directores)

Edición electrónica disponible en Internet:
www.estudios.lacaixa.es



Servicio de Estudios

CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA

Servicio de Estudios

Av. Diagonal, 629, planta 15, torre I
08028 BARCELONA
Tel. 93 404 76 82
Telefax 93 404 68 92
www.estudios.lacaixa.es
Correo-e: publicacionesestudios@lacaixa.es

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA no se identifica necesariamente con sus opiniones.

© Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona "la Caixa", 2005

© José Luis García Delgado, M. Josefa García Grande, José Colino Sueiras, José M. Martínez Paz, Josefa Vega Crespo, Víctor Martínez Gómez, Raúl Compés López, José M^a García Álvarez-Coque, Montserrat Millet Soler

ÍNDICE

	<u>PÁG.</u>
PRESENTACIÓN	7
<hr/>	
INTRODUCCIÓN	9
José Luis García Delgado	
M. Josefa García Grande	
<hr/>	
I. NACIMIENTO Y DESARROLLO DE UNA IDEA: DE LA CONFERENCIA DE STRESSA EN 1958 A LA REFORMA MACSHARRY EN 1992	17
José Luis García Delgado	
M. Josefa García Grande	
1.1. ¿Es necesaria la política agraria?	18
1.2. La compleja construcción de la política agraria comunitaria: objetivos y principios	20
1.3. La reglas de juego: la regulación de los mercados y la política de estructuras	23
1.4. Los problemas monetarios de la PAC: los tipos verdes	28
1.5. La gestión financiera de la PAC	31
1.6. Balance de tres décadas de vida de la PAC	34
1.7. Las primeras reformas de la PAC: cambiar algo para que todo siga igual	39
Orientación bibliográfica	42
<hr/>	
II. EL ÚLTIMO DECENIO: APLICACIÓN Y CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS DE LA PAC	44
M. Josefa García Grande	
2.1. La necesidad de reformar la PAC en las postrimerías del siglo xx	44
2.2. El cambio de rumbo de la Reforma MacSharry de 1992	47
2.3. La minirreforma de 1999: un paso más hacia la nueva PAC	55
2.4. 2003: ¿Más cerca del desmantelamiento de la PAC?	59

	<u>PÁG.</u>
2.5. A modo de conclusión: crónica de una muerte anunciada	65
Orientación bibliográfica	68
<hr/>	
III. EL DESARROLLO RURAL: SEGUNDO PILAR DE LA PAC	70
José Colino Sueiras	
José M. Martínez Paz	
3.1. Introducción	70
3.2. Los antecedentes	71
3.3. El <i>Libro Verde</i> de la Comisión y el Acta Única	74
3.4. La Reforma McSharry y la <i>Agenda 2000</i>	79
3.5. Los resultados	83
3.6. Perspectivas del segundo pilar de la PAC	95
Orientación bibliográfica	98
<hr/>	
IV. ¿QUIÉNES SON LOS VERDADEROS BENEFICIARIOS DE LA PAC?	100
Josefa Vega Crespo	
4.1. Introducción	100
4.2. El reparto de la tarta por sectores, países y explotaciones	102
4.3. El apoyo total en términos de Equivalente de Subsidio al Productor (ESP)	111
4.4. Distribución de los subsidios por regiones. El caso español	116
4.5. ¿Quién ganará con la nueva reforma?	120
Orientación bibliográfica	122
<hr/>	
V. EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA PAC	124
Víctor Martínez Gómez	
Raúl Compés López	
José M^a García Álvarez-Coque	
5.1. Un enorme desafío para la Unión	125

	<u>PÁG.</u>
5.2. Los sectores agrícolas en los países del Este y Centro Europa (PECO)	127
5.3. Historia de una aproximación	131
5.4. La adaptación previa de los países candidatos	135
5.5. Principales disposiciones agrícolas para la adhesión	137
5.6. El impacto de la adhesión sobre los PECO	142
5.7. Los retos de la ampliación para la Unión Europea	144
5.8. ¿Un compromiso satisfactorio para España?	151
Orientación bibliográfica	153
<hr/>	
VI. LA PAC Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES	154
Montserrat Millet Soler	
6.1. Introducción	154
6.2. La regulación del comercio agrícola en el GATT	158
6.3. El Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay	160
6.4. La Unión Europea y el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay	162
6.5. La Unión Europea frente a las nuevas negociaciones agrícolas internacionales	165
6.6. Situación actual de las negociaciones internacionales sobre el comercio agrícola	167
6.7. ¿Encajan las reformas de la PAC dentro de las negociaciones agrícolas internacionales?	176
6.8. Consideraciones finales	178
Orientación bibliográfica	180
Anexo	182
<hr/>	

Presentación

La Política agraria común (PAC) constituye uno de los logros más destacados de la construcción europea. La cesión a Bruselas de las competencias nacionales sobre la producción agrícola y ganadera es probablemente el máximo exponente de la fórmula supranacional instaurada con la creación de las comunidades europeas en los años cincuenta. Un modelo que perseguía mejorar la productividad de las explotaciones, aumentar el nivel de vida de los agricultores, estabilizar la producción, establecer precios razonables y, no lo olvidemos, garantizar el suministro de alimentos.

Casi medio siglo después, la PAC se encuentra ante un momento crucial. El largo camino de reformas de la misma emprendido desde los años ochenta atraviesa un momento decisivo al ponerse en marcha los últimos cambios en la regulación. Asimismo, nos encontramos en los trabajos finales de la Ronda de Doha, con la que la Organización Mundial del Comercio aspira a ampliar y profundizar los acuerdos sobre el comercio internacional de productos agrarios. Y, cómo no, la quinta ampliación comunitaria incide directamente sobre la PAC, al elevar a veinticinco el número de Estados miembros, sumando cuatro millones de nuevos agricultores a los que habrá que otorgar los beneficios que los mecanismos de garantía y orientación repartían entre quince.

No hay duda pues que nos encontramos ante un momento histórico, una encrucijada propicia para proceder al recuento de lo que se ha hecho y de lo que se espera suceda a partir de ahora. Este es el motivo de que el Servicio de Estudios de "la Caixa", en su Colección de Estudios Económicos, publique el trabajo dirigido por José Luis García Delgado, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense, y M. Josefa García Grande, profesora titular de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid, los cuales encabezan un prestigioso equipo de académicos con profundos conocimientos de los distintos y variados aspectos que conciernen al ámbito agrario. Se trata de poner en manos del lector un balance del largo y complicado camino que ha recorrido hasta ahora la PAC, mirando hacia adelante y dejando apuntados los retos que tiene planteados el sector; con la esperanza de ayudar a la mejor comprensión del mismo.

Isidro Fainé

Director General de "la Caixa"

Barcelona, junio de 2005

Introducción

José Luis García Delgado
M. Josefa García Grande

Con casi medio siglo a sus espaldas, la Política Agraria Comunitaria se encuentra en un momento crucial. En él coinciden la quinta ampliación comunitaria, que ha elevado a veinticinco el número de los países de la Unión Europea –sumando cuatro millones nuevos de agricultores–, la recapitulación de la tercera fase de notorios cambios en la regulación agraria que se abrió con la Reforma MacSharry y el final de la Ronda de Doha, profundizando la Organización Mundial del Comercio los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, diez años atrás, sobre el comercio internacional de productos agrarios. Una verdadera encrucijada de alcance histórico, sin duda. Una ocasión propicia, en definitiva, tanto para hacer balance de todo el largo –y no poco tortuoso– camino que ha recorrido hasta ahora la PAC, como para mirar hacia delante y dejar apuntados, al menos, los retos que tiene planteados todo un sistema regulatorio y de intervención en la agricultura que ha sido un componente esencial del proceso de integración europea, ese episodio luminoso de la historia contemporánea de un continente con pasajes tan trágicos y sombríos en el curso de los últimos cien años.

Comparece esta obra, pues, con el tema que aborda en sazón, por decirlo con un término de regusto orteguiano. Sirvan las breves páginas que siguen, en todo caso, como incitación al estudio de un tema al que los hechos cercanos otorgan especial relevancia.

El recuento de lo que ha sido y de sus consecuencias debe contraponer objetivos y resultados, propósitos y efectos de uno y otro signo. Lo esencial no es difícil de entresacar.

Hay que recordar, por lo pronto, que la política agraria que sienta sus bases en la Conferencia de Stressa, cuando corre la segunda mitad del decenio de 1950, lo hace sobre una realidad económica y social europea que aún conserva viva la memoria de las penurias económicas provocadas por la segunda gran contienda bélica. De ahí que su primer dibujo y, sobre todo, su efectiva aplicación durante bastante tiempo respondan a planteamientos que tienen que ver con necesidades y estados de opinión de honda huella en la Europa de postguerra: las necesidades y las preocupaciones cuya superación es el primer motor de esa «utopía razonable» que desde su inicio es la construcción de la Europa unida de nuestro tiempo. El incremento de la productividad y el estímulo de la oferta para asegurar el autoabastecimiento alimenticio, así como el incremento de las rentas agrarias para alcanzar una remuneración equitativa de los agricultores se sitúan, por tanto, en la línea misma de salida de la PAC. Son los objetivos que dan sentido a sus tres principios básicos: *unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera*. Los objetivos que se persiguen a través de medios bien definidos: establecimiento de precios genéricos y sistemas de intervención iguales en todo el territorio comunitario, férrea protección en frontera de la producción interna frente a la competencia exterior e íntegra cobertura financiera por parte del presupuesto común. Los objetivos, en suma, que van a hacer bascular todo el peso de la PAC hacia el lado de la política de precios y mercados, en detrimento del que acoge la política de estructuras –y su sucesora, la política de desarrollo rural–, que apenas ha podido despuntar durante decenios enteros pese a que su conveniencia quedó formulada también desde los albores del proceso de integración.

Y bien, visto el curso de la producción agraria europea en las últimas cuatro largas décadas, nadie podrá negar a esa PAC, escorada hacia la intervención en precios y mercados, eficacia a la hora de incentivar la oferta y de hacer crecer la productividad en proporciones no poco espectaculares, al compás, por lo demás, de muy importantes avances tecnológicos,

tanto de tipo mecánico como de índole químico-biológico. Eficacia demostrada de una política muy proteccionista, es evidente, que acaso ha contribuido como ninguna otra política comunitaria a consolidar la integración europea, ganando para esta causa mayores adhesiones y apoyos sociales.

Pero si eso es cierto, también lo es que la PAC así diseñada y aplicada ha estado lejos de conseguir otras metas propuestas, causando, a la vez, graves distorsiones, tanto internas como externas, con efectos altamente indeseables por más de un concepto. Lo primero vale en relación con las rentas agrarias, lejos aún de las no agrarias a pesar de los abultados recursos canalizados hacia aquéllas, en torno a los dos tercios del presupuesto comunitario; y no es que las rentas agrarias hayan permanecido estancadas, entiéndase bien: han mejorado mucho, aunque no lo suficiente para corregir el viejo desnivel con las de la industria y los servicios, y una parte sustancial de su incremento se ha debido más a la fuerte reducción de mano de obra en el campo europeo que a la propia PAC, como la Comisión ha tenido que reconocer.

Desde el final de los años setenta, además, los vigorosos dispositivos de protección implantados por la PAC comenzaron a destilar un buen número de problemas y fuertes tensiones, y tanto dentro como fuera del propio ámbito comunitario, ya se ha dicho. Mirando hacia adentro, por lo pronto, tres distintas líneas de efectos hay que poner en el debe de la PAC. Una concierne a los cuantiosos –y costosos– excedentes generados por la política de elevados precios y de rigurosa protección frente a la competencia de productos agrarios foráneos. Otra responde a los desequilibrios sectoriales, empresariales y regionales que tal política proteccionista ha causado, subrayando en más de un caso los previamente existentes: en lo que a las producciones se refiere, la PAC se ha inclinado a favor de los sectores continentales –cereales, carne de vacuno, leche...–, predominantes en los Estados fundacionales, salvo en Italia, dejando más expuestos a los sectores mediterráneos; desde la perspectiva empresarial, la política de precios ha favorecido a las explotaciones de mayor dimensión y con más elevados rendimientos; desde un punto de vista territorial, han sido los Estados especializados en las producciones más protegidas y con explotaciones más eficientes los que, consecuentemente y en términos relativos, han resultado más agracia-

dos, perpetuándose también aquí muchos de los desequilibrios iniciales entre las agriculturas del norte y el sur del espacio comunitario.

La tercera línea de efectos a apuntar en el debe acumulado por la PAC va adquiriendo, conforme avanza el tiempo, una especial entidad; pues cuestiona la propia legitimación social de esa fundamental política comunitaria. Lo hace, a su vez, desde tres frentes. Por una parte, la generosa política de precios aplicada desde los orígenes de la regulación agraria ha promovido el desarrollo de modelos de producción intensivos que han ocasionado un considerable daño medioambiental. Además, el modelo productivista auspiciado por la PAC, unido a la laxitud de las inspecciones comunitarias, propiciaron el surgimiento de graves problemas alimentarios y sanitarios –*vacas locas*, pollos con dioxinas, enfermedad de Creutzfeldt-Jakob...–, causando una fuerte conmoción en la opinión pública. Finalmente, la sociedad europea tampoco acepta de buen grado ni la concesión indiscriminada de ayudas a los agricultores para producir bienes de los que el mercado está saturado ni la opacidad de unas subvenciones encubiertas por unos precios situados muy por encima de las cotizaciones internacionales.

Con todo, los efectos perversos de la regulación agraria europea no se han circunscrito al propio espacio comunitario, sino que se han dejado sentir también en los mercados internacionales, razón por la cual las críticas contra la PAC han arreciado con virulencia, tanto desde los países en desarrollo con gran potencial de producción agraria, como desde los países más avanzados, por más que estos últimos hayan practicado también, en general, políticas agrarias fuertemente proteccionistas. Unos y otros –Estados Unidos, grupo Cairns– han objetado, además de la fuerte protección del mercado comunitario, las cuantiosas subvenciones a la exportación que aplica la Unión Europea para colocar sus ingentes excedentes en el mercado internacional, concurriendo de forma desleal, sobre todo, con los países en desarrollo que, al no poder permitirse políticas tan proteccionistas, quedan marginados de ese mercado a pesar de ser plenamente competitivos.

Como era previsible, el acoso exterior contra la PAC, más o menos discreto durante algunos años a pesar de su no decaída intensidad, cobró especial realce en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, donde, conforme avanzaban los años del decenio de 1980, aquéllas objeciones encontra-

ron cauces institucionalizados para formularse con persistencia y máximo eco. Dicho foro multilateral, efectivamente, incluyó por primera vez el comercio agrario dentro de la Agenda de negociaciones, consiguiendo, tras un alargado y arduo proceso negociador finalizado en 1994, acuerdos que recortaron sensiblemente el margen de maniobra de Europa en los intercambios agrarios: así, los acuerdos relativos a la disminución de aranceles, al recorte de las exportaciones subvencionadas y a la distinción entre ayudas que pueden mantenerse y ayudas sujetas a planes de reducción con vistas a su total eliminación posterior. Por lo demás, la Ronda Uruguay sentó precedente por lo que se refiere a la incorporación del capítulo agrario a las sucesivas tandas de negociaciones en el seno del GATT o de su sucesora, la Organización Mundial del Comercio, como lo prueba la Ronda de Doha –hoy abierta y que habrá de concluirse en 2005, cuando termina el plazo establecido para la firma del Acta final correspondiente–, con negociaciones en curso sobre nuevas mejoras en el acceso a los mercados, más severas disminuciones de las ayudas a la agricultura y la plena eliminación de las subvenciones a la exportación de sus productos.

No puede sorprender, ante todo ello, que los intentos reiterados de cambio de la PAC formen parte, y parte sustancial, de su propia historia, movidos por el ánimo de corregir los problemas internos y externos que su aplicación ha planteado y por el afán de atisbar un nuevo horizonte de objetivos para el impulso de las agriculturas europeas. La PAC conocerá consecuentemente, desde fechas tempranas –tanto como las proclamas de Mansholt en 1968–, un permanente proceso de reforma que adopta como reclamo –más testimonial que real, es verdad– el segundo de los pilares sobre los que debería descansar, la política de estructuras o de desarrollo rural, y con el común denominador de una serie de inalterados objetivos: reducción de los excedentes como medio de limitar las exportaciones subvencionadas y los costes financieros de la PAC, mantenimiento de un número suficiente de agricultores en el medio rural y sostenimiento de las rentas agrarias.

Dos etapas pueden distinguirse básicamente en el desarrollo de esos impulsos reformadores. La primera recorre las décadas de 1970 y 1980; la segunda parte de la Reforma MacSharry en 1992 y salta la barrera del siglo sin solución de continuidad hasta hoy. Dos etapas diferenciadas con resul-

tados a su vez distintos. Durante la primera, las medidas adoptadas –tasas de corresponsabilidad, cuota láctea, retirada de tierras...–, al no cuestionar los procedimientos de regulación agraria, sólo acabarán sirviendo para contener momentáneamente la riada de tensiones y problemas que tiene su origen en la PAC. Durante la segunda, la voluntad reformadora, cuando menos, mostrará mayor hondura a lo largo de las tres sucesivas fases en que se despliega hasta hoy: la que sirve de arranque o Reforma MacSharry de 1992, primer intento serio de llegar hasta la raíz de los conflictos arrastrados durante tanto tiempo, abordando una sustitución gradual de la política de precios y mercados, cuyas subvenciones implícitas y ocultas bajo unas elevadas cotizaciones son financiadas por los consumidores, por otra de ayudas directas a las rentas, con subvenciones explícitas y sostenidas por los contribuyentes; se marca así un apreciable golpe de timón en la PAC, manteniéndose con firmeza en los años interseculares, durante la siguiente fase de reforma, encuadrada en la *Agenda 2000* de la Unión Europea; será, en fin, durante la tercera fase de la actual etapa de reformas, desde junio de 2003, cuando se avance más en la dirección apuntada, desvinculando de la producción las ayudas directas a las rentas, al menos en parte, y apostando –aunque con magro respaldo financiero– por un cambio en profundidad en las preferencias de la PAC, cediendo protagonismo la política de precios y mercados a favor de la de desarrollo rural, que es el nombre que hoy toma la talluda política de estructuras.

Éste es el marco de orientaciones que, por lo demás, preside la política agraria de la Unión Europea cuando se produce la quinta ampliación, con la incorporación de los diez nuevos socios, ocho países de la Europa Central y Oriental (PECO) más Malta y Chipre. Precisamente, las dos últimas fases mencionadas de reforma han tratado, a lo largo del último lustro, de preparar el terreno para una operación integradora que es, sobre todo desde la perspectiva agraria, todo un desafío. A nadie se le escapa el elevado peso que la agricultura tiene en las economías de los países que ahora se estrenan como socios comunitarios, y su atraso en términos comparados. Un desafío no menor, ciertamente, en el que cada cual tendrá que poner lo suyo para librarlo con éxito: los nuevos socios –en particular, los PECO– se verán obligados a realizar un notable esfuerzo de adaptación a la normativa

comunitaria y modernizar sus estructuras productivas para cumplir con los estándares exigidos de calidad, sanidad y medio ambiente; la Unión Europea habrá de asimilar el impacto que supone la incorporación de cuatro millones de agricultores, que inevitablemente serán «consumidores de presupuesto», con todo el alcance financiero que ello comporta; los agricultores comunitarios, por su parte, deberán aceptar que, desde la primavera del año 2004, cuentan con nuevos socios que a la vez que clientes son nuevos competidores.

Cercano ya el medio siglo de la originaria formulación de la PAC, ésta se encuentra hoy, pues –retomando lo dicho en páginas precedentes–, ante un escenario hondamente transformado, en una situación que tiene mucho de final de trayecto. Tres notas finales pueden servir para subrayarlo. En primer lugar, ha de tenerse presente que la liberalización en el mercado mundial de productos agrarios, impulsada con fuerza desde hace ya más de una década, va a continuar avanzando, dentro y fuera de la Unión Europea; y se podrá discutir sobre el ritmo al que lo hará, pero no sobre su inexorabilidad, lo cual quiere decir, entre otras cosas, que los precios institucionales seguirán bajando en Europa y que las exportaciones subvencionadas, ya mermaidas bajo la presión internacional, antes o después desaparecerán.

De ahí –y ésta es la segunda nota– que la PAC de los primeros lustros del siglo XXI haya de culminar la metamorfosis en que su prolongado proceso de reforma debe desembocar. Una PAC que se integre definitivamente en el amplio envoltorio de una abarcadora política de desarrollo rural, en consonancia con las demandas sociales y los requerimientos económicos de este tiempo, que pide que los agricultores sumen a sus tradicionales labores productivas –orientadas ahora hacia la oferta de calidad más que de cantidad de alimentos–, otras funciones económicas y medioambientales relacionadas con la transformación artesanal alimentaria, la potenciación del atractivo turístico del paisaje rural, la defensa de la cultura campesina y la conservación del patrimonio natural, ese bien público del que los campesinos resultan garantes.

Consecuentemente –puede añadirse como nota final–, las subvenciones y ayudas presupuestarias otorgadas al sector agrario serán, además

de limitadas y decrecientes con el paso de los años, selectivas según las características de los diferentes sectores, explotaciones, modos de producción y, también, áreas geográficas, con atención especial en este último caso hacia aquellas zonas que, por sus dificultades para el desarrollo de actividades productivas, estén amenazadas de despoblamiento y degradación del medio ambiente, es decir, en peligro de desertización tanto humana como física. Un apoyo que, por tanto, buscará justificarse cada vez más en la remuneración de externalidades positivas, en la producción de bienes y servicios públicos y en el cumplimiento de funciones sociales que el mercado no retribuye.

Una nueva PAC, en definitiva, llama a la puerta de la multiplicada Europa que se adentra en el siglo XXI.

I. Nacimiento y desarrollo de una idea: de la Conferencia de Stressa en 1958 a la Reforma MacSharry en 1992

José Luis García Delgado

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Complutense.

Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo (de la que fue investido Doctor «honoris causa» en 1994). También ha sido Director del Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial de la Universidad Complutense, de la Escuela de Economía del Colegio de Economistas de Madrid y Rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Cofundador de las revistas «Investigaciones Económicas» y «Revista de Economía Aplicada», es Director de esta última. Sus principales trabajos están referidos a diversos aspectos del proceso industrializador en la España contemporánea.

M. Josefa García Grande

Profesora Titular de Economía Aplicada.
Universidad de Valladolid.

Profesora Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Valladolid. Es Directora del Master Globalización y desarrollo económico del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Ha trabajado principalmente en temas relacionados con el sector agrario y la industria agroalimentaria. Es autora de varios libros y ha publicado diversos artículos, entre otras, en las revistas «Papeles de Economía Española», «Economistas» y «Economía Industrial».

1.1. ¿Es necesaria la política agraria?

El sector agrario ha experimentado, en las últimas décadas, un hondo proceso de transformación favorecido, entre otros factores, por los avances biotecnológicos, que han modificado sustancialmente su funcionamiento asemejándolo, cada vez más, al del sector industrial. No obstante, y a pesar de estas crecientes similitudes, la agricultura presenta, todavía hoy, peculiaridades importantes que la diferencian del resto de actividades económicas.

Sin ánimo de exhaustividad, entre esas diferencias merece la pena destacar las relacionadas con factores de oferta y de demanda. Las primeras tienen que ver con la inmovilidad del factor tierra, con las cambiantes e incontrolables condiciones climatológicas, que provocan, a corto plazo, fluctuaciones muy notables en la producción agraria, o con la estacionalidad y el carácter perecedero de gran parte de la producción agraria. Respecto a las diferencias vinculadas con los factores de demanda, es sobradamente conocido que los productos alimenticios, al contrario de lo que ocurre con la mayor parte de los bienes industriales, poseen una baja elasticidad precio y renta (Ley de Engel), encontrándose su demanda limitada, en última instancia, por la saturación de las necesidades humanas. Así, mientras en el sector industrial los incrementos de productividad pueden traducirse simultáneamente en una bajada de precios y en un incremento de la retribución de los factores productivos, en el sector agrario, expuesto a la libre competencia, los aumentos de la oferta debidos, por ejemplo, a mejoras tecnológicas o simplemente a las cambiantes condiciones climatológicas se traducen en una caída significativa de los precios (Ley de King) y, en consecuencia, de las rentas de los agricultores.

Precisamente, para evitar el deterioro relativo de los ingresos agrarios y alcanzar un cierto grado de equidad sectorial en la distribución de la renta, los poderes públicos han intervenido tradicionalmente en este sector. Otras razones adicionales que justifican la intervención estatal son el deseo de las autoridades políticas de evitar una excesiva dependencia exterior en el abastecimiento de productos alimenticios y la necesidad de lograr un cierto grado de estabilización de los mercados y de los precios agrarios en nive-

les razonables para los consumidores. Más recientemente dicha intervención viene avalada por la necesidad de evitar el despoblamiento del medio rural y atender las nuevas demandas sociales en favor de un sector suministrador de externalidades positivas (medio ambiente, paisaje, ocio...).

Sin poner en entredicho todas las razones expuestas, y en especial estas últimas, tampoco puede ocultarse que el desmantelamiento del apoyo que actualmente recibe la agricultura en los países desarrollados no resulta fácil, pues los gobiernos se resisten a enfrentarse a la férrea oposición de los agricultores que consideran ese hipotético desmantelamiento como la vulneración de unos derechos adquiridos.

Por lo que a la Unión Europea se refiere, desde el inicio de las conversaciones para la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE) se hizo evidente que la regulación del sector agrario dentro del club comunitario debía seguir unas mismas pautas; dicho en otros términos, que era necesario contar con una política agraria común. Motivos económicos y políticos se mezclaban en esta necesidad.

En primer lugar, aunque las políticas agrarias aplicadas por los distintos países fundadores de la CEE coincidían en sus objetivos, diferían en los instrumentos de intervención y en el grado de protección otorgado al sector, por lo que se hubieran introducido serias distorsiones en el mercado de productos agrarios de no existir una política conjunta; en segundo lugar, se hacía difícil contar con un verdadero mercado común para los productos industriales si simultáneamente no lo había para los bienes agrarios, pues la falta de ese mercado común favorecería la existencia de diferencias importantes en los salarios reales –afectados por el coste de la alimentación–, y en consecuencia en los costes de producción, alterando la competencia interna. En tercer lugar, era impensable que países con ventajas comparativas en los productos agrarios (Francia) accedieran a la formación de un mercado común dejando fuera los bienes en los que mejor podían competir y aceptaran la libre competencia en los que (bienes industriales) otros países (Alemania) tenían claras ventajas. Finalmente, había Estados (Bélgica, Holanda) cuyas agriculturas estaban muy orientadas hacia los mercados externos o eran complementarias (Italia) con las de otros socios comunitarios y podían

sacar provecho tanto de esa complementariedad como de contar con una política común que les permitiese ampliar sus mercados.

Una vez establecida la necesidad de dotarse de una política agraria común, había que decidir qué tipo de regulación se articulaba; la solución fue, aparentemente, sencilla: debía ser una política que no perjudicase a ninguno de los países miembros. Con estas premisas, se articuló la Política Agraria Común (PAC), una política que, con sus defectos y virtudes, se erigió, durante las primeras décadas de la construcción comunitaria, en un eje vertebrador y en un verdadero bastión de la integración europea. La PAC ha sido durante muchos años la única política verdaderamente común de la Unión Europea, la mejor implementada, pero también la más compleja y la más controvertida tanto dentro como fuera de la Unión Europea.

En las páginas que siguen se hará, primero, un repaso de cómo se puso en marcha esta política, de cuáles fueron sus objetivos, sus principios y su funcionamiento. Después se examinarán las repercusiones internas y externas de la PAC durante las tres primeras décadas de su vida; el capítulo terminará con un repaso de las modificaciones que fue necesario introducir en esta regulación hasta 1992, año que se toma como punto de partida del segundo capítulo de este libro, y ello es así porque en 1992 se lleva a cabo la primera reforma en profundidad de la PAC, la que se conoce con el nombre de Reforma MacSharry, y que inaugura un cambio decisivo en esta política.

1.2. La compleja construcción de la política agraria comunitaria: objetivos y principios

En 1958, y siguiendo lo establecido en el artículo 43 del Tratado de Roma, se iniciaron, en la Conferencia de Stressa, los trabajos preparatorios para el establecimiento de la PAC. Allí se concluyó que la agricultura era una parte esencial de la economía y de la sociedad europea y que la PAC debía fomentar la mejora de las estructuras agrarias, el crecimiento de la productividad, contribuir al desarrollo del comercio interno, al equilibrio entre la oferta y la demanda y proteger el modelo de agricultura familiar europeo garantizando unas remuneraciones equitativas a los factores de producción.

En 1960 la Comisión entregó al Consejo de Ministros lo que se ha denominado *Primer Informe Mansholt* en el que se establecían las bases de la PAC, informe que después de ser largamente debatido, fue aprobado en 1962. A partir de esta fecha, no sin dificultades, se pusieron en marcha las distintas Organizaciones Comunes de Mercado –OCM– (conjunto de normas que regulan la producción y comercialización de un determinado producto o grupo de productos agrarios), de tal forma que en 1964 el 85% de la producción agraria estaba ya regulada por su correspondiente OCM, y la PAC prácticamente articulada.

Cinco fueron los objetivos que se propuso originariamente la PAC, establecidos en el artículo 39 de la versión primitiva del Tratado de Roma:

1. Incrementar la productividad fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en especial de la mano de obra.
2. Estabilizar los mercados agrarios.
3. Garantizar precios razonables a los consumidores.
4. Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
5. Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.

Respecto a estos objetivos hay que hacer, al menos, dos consideraciones. La primera se refiere a la imprecisión con la que están formulados algunos de ellos: «precios razonables a los consumidores» o «nivel de vida equitativo». La segunda, no menos importante, tiene que ver con la dificultad de compatibilizar algunos de ellos; así, asegurar precios razonables a los consumidores y al mismo tiempo garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria no es sencillo de conseguir cuando la PAC, como enseña se verá, ha tratado de elevar las rentas mediante la fijación de unos precios generosos para los productos agrarios.

A estos objetivos iniciales se han ido añadiendo, con el paso del tiempo y la aprobación de las distintas reformas de la PAC, otro gran número de ellos, tantos que se hace difícil, sino imposible, para una sola política conseguirlos todos. Entre esos objetivos merece la pena destacar el deseo de las autoridades comunitarias de facilitar el ajuste entre la oferta y la deman-

da, promover el desarrollo rural, preservar el medio ambiente o salvaguardar el modelo de agricultura familiar europeo.

Para conseguir las metas fijadas en el Tratado de Roma, la PAC se ha articulado sobre la base de tres principios que han guiado todas sus actuaciones:

1. *Unidad de mercado.* Implica la libre circulación de productos agrarios en el seno de la Unión Europea, la fijación de precios idénticos para todo el territorio comunitario y la puesta en marcha de un sistema de intervención común. La unidad de mercado se garantiza mediante la supresión interior de las barreras arancelarias, las restricciones cuantitativas y otras medidas de carácter similar.

2. *Preferencia comunitaria.* Supone la protección de la producción interna respecto de la competencia exterior mediante un complejo y eficaz sistema de defensa en frontera. Este principio es necesario porque los costes de producción en la Unión Europea son, en general, superiores a los de los grandes productores mundiales y, en consecuencia, también los precios, si bien, los mayores precios comunitarios son debidos tanto a esos mayores costes de producción como a la generosa política de precios aplicada por la Comunidad, cuyo objetivo ha sido elevar los ingresos de los agricultores.

3. *Solidaridad financiera.* Este principio implica que la financiación de la PAC se realiza a través del presupuesto comunitario. A su vez, dicho presupuesto se nutre de los ingresos que esta política genera. La gestión financiera de la PAC está encomendada al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), que será analizado en el epígrafe 1.5 de este mismo capítulo.

La PAC se asienta sobre dos pilares muy desiguales: la política de regulación de precios y mercados, que ha sido la más importante en cuanto a recursos absorbidos y actuaciones realizadas, y la política de estructuras (que en el futuro se quiere que sea una política de desarrollo rural), que ha tenido escasa entidad, primero, porque los recursos a ella asignados han sido insuficientes y, segundo, porque ha exigido la cofinanciación de los Estados miembros, lo que ha provocado que se mantenga en un segundo plano.

En este capítulo se hará un repaso, necesariamente breve, de cuál ha sido la evolución de cada una de ellas, prestando especial atención a la política de precios y mercados, en tanto que la política de desarrollo rural será objeto de análisis en el capítulo III.

1.3. Las reglas de juego: la regulación de los mercados y la política de estructuras

Política de precios y mercados

Como ya se ha dicho, la producción y comercialización de cada producto o grupo de productos se regula a través de la correspondiente Organización Común de Mercado. La regulación de cada OCM es verdaderamente compleja, fijándose, o calculándose, para cada una de ellas y para cada campaña, unos precios que pueden agruparse, según el objetivo perseguido, en tres grandes apartados:

a) *Precios guía*. Estos precios son los que las autoridades comunitarias quieren que alcancen los productos agrarios en el mercado de tal forma que sean suficientemente remuneradores para los agricultores. Su verdadera relevancia radica en que sirven de referencia para el resto de los precios, pero no desencadenan ninguna actuación por parte de los organismos de intervención. En cada OCM estos precios reciben un nombre distinto: indicativo (cereales, por ejemplo), de orientación (bovino), de base (porcino) u objetivo (algodón).

b) *Precios garantizados o precios suelo*. Representan los precios mínimos de los productos agrarios en el mercado interior. Se establecen a partir de los precios guía y desencadenan una serie de actuaciones que dependen de la OCM de que se trate. Así, en el caso de los cereales, los organismos de intervención de la Comunidad tienen la obligación, con las limitaciones de cantidades y calidades establecidas, de adquirir los productos que les sean ofertados por los agricultores a estos precios que reciben el nombre de «precios de intervención». En la OCM de frutas y hortalizas, cuando en el mercado se alcanzan estos precios, que se denominan «de retirada», se conceden ayudas para retirar la producción del mercado hasta que

los precios se recuperen. Una actuación similar se adopta en la OCM del vino, en la que los precios garantizados se denominan «desencadenantes».

c) *Precios de entrada o precios techo*. Son los precios mínimos de entrada de las importaciones en la Unión Europea. Su objetivo es que los productos procedentes de terceros países accedan al mercado interior a un nivel que no ponga en peligro la producción interna, y se pueden fijar o calcular según la OCM. Igual que en los casos anteriores, según la producción reciben un nombre diferente: umbral (cereales), esclusa (porcino) o de referencia (frutas y hortalizas).

Los precios institucionales se establecieron inicialmente, por la presión de los Estados miembros, en niveles elevados, incrementándose posteriormente, y hasta el decenio de 1980, de forma sostenida.

Pero la fijación de los precios en las distintas OCM es sólo una parte de la política de precios y mercados; la otra cara de la moneda la constituye el régimen de intercambios con terceros países, también muy complejo.

La regulación del comercio exterior, en la mayor parte de las OCM, tiende a propiciar la separación entre el mercado interno, con precios más elevados, y externo mediante la utilización de toda una serie de instrumentos que entorpecen y gravan las importaciones con el fin de evitar la entrada masiva de productos foráneos y la consiguiente caída de precios. Entre estos instrumentos hay que mencionar la Tarifa Exterior Común (TEC), un derecho *ad valorem*, y los *prélèvements* que son exacciones que penalizan las importaciones con una cantidad variable calculada como diferencia entre los precios de entrada y los precios del mercado mundial, constituyéndose, durante muchos años, en la verdadera arma defensiva de la antigua Comunidad Europea.

Además de estos instrumentos, para proteger el mercado interior se utilizan también otros mecanismos defensivos: tasas compensatorias y montantes suplementarios (exacciones parecidas a los *prélèvements* que se aplican a frutas y verduras, las primeras, a carne de cerdo, aves o huevos, los segundos), normas fitosanitarias (requisitos que deben cumplir los productos agroalimentarios que quieran acceder al mercado europeo) o cláusulas

de salvaguardia (suspensión de las importaciones si se aprecian distorsiones internas graves).

En cuanto a las exportaciones, dado que los precios de los productos agrarios en la Unión Europea son más elevados que en el mercado mundial, las ventas externas resultan poco competitivas, y para colocar los excedentes productivos, en los mercados exteriores, es necesario subvencionar (restituciones) las exportaciones.

La regulación de los intercambios externos se completa con diversos acuerdos comerciales que contemplan determinadas preferencias comerciales con terceros países. Ejemplos de estos acuerdos son los firmados con los países del norte de África o con los países ACP (África-Caribe-Pacífico).

Los descritos son los sistemas habituales que emplea la PAC para proteger su producción, si bien en algunos cultivos como, por ejemplo, las semillas oleaginosas se utiliza el sistema de *deficiency payments*. Este sistema permite que esos productos se intercambien en el mercado comunitario a los precios que rigen en el mercado internacional, garantizándosele un ingreso determinado al agricultor mediante una subvención o *deficiency payments*.

En resumen, la política de regulación de precios y mercados creó, desde su nacimiento, un sistema muy complejo, que mediante la fijación de unos precios altos, estimuló espectacularmente la producción interna, obligando, como consecuencia, a establecer una rigurosa protección en frontera para evitar la invasión de los productos externos más baratos, una protección que no ha alcanzado por igual a todos los productos agrarios. Así, aunque las tres cuartas partes de la Producción Final Agraria de la Unión Europea han disfrutado del más alto apoyo, éste ha sido mucho más elevado en las producciones continentales (cereales, carne, azúcar, leche....) que en las mediterráneas (frutas, hortalizas...), tal como se examinará detalladamente en el capítulo IV de este libro.

El sistema de regulación descrito ha estado vigente hasta bien entrada la década de 1980. Desde entonces, las sucesivas reformas de la PAC, y también los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, han ido modifican-

do, y en cierta medida desmantelando, todo el complejo entramado erigido, como se detallará más adelante en este mismo capítulo y, sobre todo, en el siguiente.

La política de estructuras

Una vez expuestos los rasgos más sobresalientes de la política de precios y mercados, el primer pilar de la PAC, corresponde ahora hacer lo mismo con la política de estructuras, el segundo pilar. El análisis será muy breve, pues en el capítulo III se examina extensamente la política de desarrollo rural, sucesora de la de estructuras.

La aplicación de la política de precios y mercados, sobre unas estructuras productivas muy dispares (tamaño, capitalización de las explotaciones, orientación productiva...), como eran, y son, las de la Unión Europea, no garantizaba la consecución de los objetivos fijados en el artículo 39 del Tratado de Roma. Además, la existencia de esas disparidades y la pervivencia de explotaciones en el borde de la marginalidad aconsejaban complementar la política de mercados con otra de estructuras.

La política de estructuras comenzó su andadura en 1962, si bien no es hasta 1968, tras la presentación del *Segundo Informe Mansholt (Plan Mansholt)*, cuando se ponen realmente las bases de su funcionamiento. Cuatro etapas se pueden diferenciar en el devenir de esta política durante el período que aquí se examina, es decir, desde 1962 hasta 1992.

1. En el primer período, que va de 1962 a 1972, las actuaciones en materia de estructuras se limitaron a coordinar las muy diferentes políticas aplicadas en cada uno de los seis Estados miembros.

2. La segunda etapa, marcada por el *Segundo Informe Mansholt*, abarca el período 1972-1985. El *Plan Mansholt* ve la luz, como se ha dicho, en 1968 y en él, al mismo tiempo que se recomienda una política de precios más restrictiva, se proponen diversas medidas sobre modernización de explotaciones, formación de la mano de obra, cese anticipado en la actividad agraria, ayudas a zonas en dificultades (desfavorecidas y de montaña) o sobre reducción de la superficie agraria útil y del censo vacuno de leche,

medidas, todas ellas, que deberían haberse puesto en marcha en esta segunda etapa de la política de estructuras, aunque finalmente sólo se adoptaron, y de forma muy atenuada, tres *Directivas* en 1972 (Modernización de explotaciones, Cese anticipado y Formación profesional) y una más en 1975 (sobre Agricultura de montaña y zonas desfavorecidas).

La crisis económica vivida por los países occidentales a principios de los setenta, que limitó mucho los recursos financieros disponibles para la aplicación de las reformas propuestas, y las reservas con las que fue acogido el *Plan Mansholt* hicieron que las actuaciones en materia de estructuras fueran, también en esta segunda etapa, muy limitadas. El *Plan Mansholt*, verdaderamente ambicioso, conllevaba, además de un elevado coste financiero, una significativa reestructuración del medio rural a la que en aquel momento la Comunidad no quería enfrentarse. La realidad ha demostrado que se perdió una oportunidad valiosísima de llevar a cabo una transformación de hondo caldo en el medio rural comunitario, que a largo plazo habría supuesto un ahorro considerable de recursos financieros y habría tenido unos efectos muy beneficiosos para todo el sector agrario.

3. El tercer período al que se ha hecho mención abarca poco más de tres años: 1985-1988. El escaso éxito de la política estructural hasta ese momento, la aprobación del Acta Única Europea y la Reforma Financiera de la Comunidad son algunos de los hechos que marcarán esta nueva etapa, si bien los objetivos perseguidos por la política de estructuras no son radicalmente diferentes de los hasta aquí mencionados. No obstante, la generalización de los excedentes productivos en las más importantes OCM, hace cada vez más evidente la necesidad de, por un lado, potenciar la política de estructuras para que contribuya a lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda y, por otro, tomar como referente ineludible al mercado. La extensificación de la producción, el fomento de actividades forestales y la preservación del medio ambiente son otros de los elementos de la política estructural en este período. Los logros obtenidos en esta nueva etapa, desgraciadamente, no difieren mucho de los conseguidos anteriormente debido, de nuevo, a la escasez de recursos financieros y a la obligación de cofinanciar estas actuaciones por parte de los Estados miembros.

4. Desde 1988, y hasta la reforma de la PAC en 1992, la filosofía que inspirará la política estructural tendrá como ejes centrales los siguientes: restablecer el equilibrio entre la oferta y la capacidad de absorción del mercado, mantener una comunidad agraria viable incluso en zonas poco propicias para la actividad agraria (montaña y desfavorecidas) y la protección del medio ambiente. Otra vez, la falta de recursos financieros condicionará la eficacia de esta política.

En resumen, hasta la reforma de 1992, la política estructural fue sumando de forma reiterativa, según surgían los problemas, una serie de medidas que no siempre se pusieron en marcha y cuando lo hicieron, la falta de recursos (menos del 10% del presupuesto de la PAC) y la reticencia de los gobiernos nacionales, ante la obligación de cofinanciar los proyectos estructurales, condicionaron sus resultados.

1.4. Los problemas monetarios de la PAC: los tipos verdes

Como se ha visto en el segundo apartado de este capítulo, uno de los principios básicos de la PAC es la unidad de mercado, que entre otras cosas ya mencionadas, implica la fijación de precios idénticos para toda la Unión Europea.

A la hora de establecer estos precios, en sus orígenes la Comunidad tenía dos opciones: fijar los precios directamente en cada moneda nacional o crear una unidad de cuenta para todo el territorio comunitario. Se optó por la segunda solución, y se creó, en 1962, sólo para los productos agrarios, la UCA,⁽¹⁾ la Unidad de Cuenta Agrícola definida por una paridad oro de 0,88867088 gramos, igual que la del dólar. De esta forma los precios se establecían en UCAs y después cada país los transformaba a su propia moneda aplicando el tipo de cambio vigente.

Este sistema funcionó bien mientras hubo estabilidad cambiaria, pero cuando en 1969 Francia devaluó su moneda y luego Alemania revaluó

(1) En la CEE llegaron a existir hasta 16 unidades distintas de cuenta, con diferencias entre ellas que podían llegar hasta el 25%. Desde 1980, y hasta la puesta en marcha del euro, la única unidad de cuenta fue el ECU.

la suya, los precios, que hasta ese momento eran comunes, dejaron de serlo, de tal forma que al estar expresados en UCAs, los precios franceses se elevaban por efecto de la devaluación y los alemanes bajaban. También las ayudas percibidas por los agricultores de estos países se veían alteradas, incrementándose las cantidades percibidas por los productores franceses y reduciéndose las de los alemanes.

La situación creada por la inestabilidad cambiaria no era deseable para ninguno de los dos países mencionados, pues en Francia se podían desatar importantes presiones inflacionistas mientras que en Alemania los agricultores iban a sufrir una pérdida de renta significativa. Por ello, ambos países pidieron un plazo para poder adaptarse a las nuevas circunstancias, petición que fue atendida autorizando a los dos Estados a mantener, por lo que al sector agrario se refería, sus antiguos tipos de cambio frente a la UCA. Como resultado de esta autorización, a partir de ese momento había dos tipos de cambio, el que se denominó *tipo verde*, y que se aplicó exclusivamente en la agricultura, y el tipo central, que se aplicó en el resto de la economía.

Los *tipos verdes* se fijaban para cada campaña coincidiendo con el establecimiento de los precios institucionales, y permanecían al margen de las fluctuaciones de los tipos centrales. No tenían porque ser iguales en todas las OCM, si bien esta posibilidad, en la práctica, sólo se ha utilizado en algunos sectores y países, entre ellos España.

Al mismo tiempo que surgían los *tipos verdes* se originaba un problema monetario, que, cual bola de nieve, fue engordando cada año, y que sólo la llegada de la moneda única ha conseguido neutralizar, ya que aunque hasta ese momento los intentos por solucionarlo fueron muchos, los resultados fueron insatisfactorios.

El problema monetario surgió porque al mantenerse dos tipos de cambio, el central y *el verde*, y fijarse los precios en UCAs, precios que permanecían constantes durante toda la campaña, un comerciante podía comprar el producto en Francia, venderlo a la intervención en Alemania, cobrar en su moneda nacional y finalmente cambiar los marcos en francos al tipo central, obteniendo, como es obvio, un beneficio en la operación. De no arbitrarse algún sistema, esto habría provocado movimientos especulativos de

mercancías en todo el territorio comunitario que hubieran alterado, en función exclusivamente de razones monetarias, la competitividad de cada país.

Para evitar estos problemas se crearon, en principio con carácter transitorio, los *montantes compensatorios monetarios (MCM)*, surgiendo así el sistema agromonetario europeo, «un engendro intelectual difícilmente superable en cuanto a abstracción de sus fundamentos y a la complejidad de su funcionamiento» (Massot, 1995).

Los MCM eran unos gravámenes y subvenciones que se aplicaban al comercio intracomunitario y de terceros países de ciertos bienes agroalimentarios, principalmente a los intercambios de aquellos productos en los que las compras de intervención jugaban un papel fundamental en la regulación. Podían ser negativos, actuando como un impuesto que gravaba las exportaciones de bienes agrarios de aquellos Estados cuya moneda había sido devaluada, o positivos, comportándose, en este caso, como una subvención a la importación. En el caso de que la moneda hubiera sido revaluada, los MCM actuaban en sentido contrario, es decir, las exportaciones recibían un montante compensatorio positivo o subvención y las importaciones eran gravadas con un MCM negativo o exacción.

Cuando el MCM era una exacción, suponía un ingreso para las arcas comunitarias; en cambio, si era un subsidio implicaba una salida de recursos del presupuesto europeo. Las relaciones comerciales existentes quisieron que el balance final entre ingresos y gastos supusiera una nueva carga que añadir al ya de por sí abultado presupuesto de la PAC.

La complejidad del cálculo de los montantes compensatorios monetarios, ya adivinable por lo que se acaba de exponer, se agravaba por el hecho de que había que diferenciar entre montantes compensatorios fijos, si la moneda flotaba en la banda estrecha del Sistema Monetario Europeo, y variables, en caso contrario, debiéndose calcular, estos últimos, semanalmente. Como es fácil de suponer, todo este entramado exigía un aparato administrativo muy numeroso que venía a sumarse al requerido por toda la gestión de la PAC.

El sistema agromonetario trató de dismantelarse en numerosas ocasiones sin éxito. Así, en 1984 se implantó, con el objetivo de desmontar los

MCM en un plazo breve, un elemento corrector que se denominó *switch over* (hubo también, posteriormente, un *mini switch over*), y cuya función, simplificando mucho, era acercar los *tipos verdes* a los centrales. Sin embargo, en la práctica sucedió que cada vez que ambos se aproximaban, se producía un reajuste de paridades en el Sistema Monetario Europeo que volvía a ensanchar la brecha. Ante el fracaso del mecanismo se arbitraron, en 1987, dos sistemas, uno de reducción automática para las monedas integradas en el SME y otro de aplicación para las no integradas. De nuevo el intento resultó fallido, por lo que en 1988 y 1993 se produce una nueva reforma del régimen agromonetario, resignándose finalmente la Comunidad a aceptar que sólo la unión monetaria podría acabar definitivamente con este engendro, pues aunque en junio de 1995 desaparece el sistema de forma definitiva, se sustituye por un régimen de compensación nacional, régimen que se mantiene para los Estados que no han adoptado el euro.

En definitiva, un sistema cuyo objetivo era preservar la libre circulación de mercancías y la competencia interna, fue incapaz de corregir las distorsiones del comercio creadas por la existencia de dos tipos de cambio y acabó siendo incompatible con el establecimiento del Mercado Único Europeo, al exigir controles en frontera. La Comunidad no pudo, durante muchos años, eliminar el régimen agromonetario, pues su desmantelamiento era asumible por los países con moneda débil, ya que al devaluar el *tipo verde* se producía un incremento de precios y ayudas para sus agricultores, pero no por los países con moneda fuerte, para los cuales la eliminación del sistema implicaba una reducción de precios, ayudas y, en consecuencia, de rentas agrarias difícilmente aceptable por sus agricultores.

1.5. La gestión financiera de la PAC

En 1962, al mismo tiempo que se crean las primeras OCM, se pone en marcha el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) cuya función es la de llevar a cabo la gestión financiera de la PAC.

El FEOGA no tiene ni personalidad jurídica ni autonomía financiera y es gestionado por la Comisión. Sus recursos financieros provienen del Presupuesto Comunitario, que, como es sabido, se nutre de lo que se

Cuadro 1.1

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FEOGA. 1973-2002

	Sección de Garantía		Sección de Orientación		Total gasto FEOGA	
	Millones de ecus-euros	% sobre el total del FEOGA	Millones de ecus-euros	% sobre el total del FEOGA	Millones de ecus-euros	% sobre el total del Presupuesto
1973	3.928,3	95,4	187,6	4,6	4.115,9	–
1978	8.673,0	96,4	324,0	3,6	8.997,0	79,2
1980	11.314,9	94,9	603,1	5,1	11.918,0	73,1
1984	18.346,4	96,4	676,2	3,6	19.022,6	69,9
1988	27.687,2	95,9	1.179,5	4,1	28.866,7	70,2
1991	33.353,0	93,7	2.235,4	6,3	35.588,4	60,9
1993	35.052,0	92,1	3.003,4	7,9	38.055,4	56,0
1995	34.502,7	90,5	3.609,0	9,5	38.111,7	50,5
2000	37.350,0	89,5	4.390,0	10,5	41.740,0	44,4
2002	40.360,0	90,1	4.420,0	9,9	44.780,0	45,8

Fuente: Comisión Europea, DG de Agricultura.

denominan recursos propios tradicionales (derechos de aduanas, *prélèvement* y demás derechos establecidos sobre los intercambios con terceros países y cotizaciones sobre el azúcar y producción de isoglucosa), recursos procedentes del IVA y un porcentaje sobre el PNB de los Estados miembros.

El Fondo tiene dos secciones, la de Garantía y la de Orientación; la primera se ocupa básicamente de la política de regulación de precios y mercados y la segunda de la política de estructuras. En el cuadro 1.1 se recoge la evolución del gasto del FEOGA. Como se puede apreciar, el Fondo ha ido progresivamente absorbiendo cada vez más recursos del presupuesto comunitario, alcanzando el máximo en 1978, año en el que casi el 80% de los recursos presupuestarios se dedicaban a la política agraria. Desde la Reforma MacSharry de 1992, sin embargo, el gasto de la PAC en términos absolutos ha mostrado un crecimiento moderado y ha disminuido en términos relativos.

Por secciones, y aunque en el reglamento por el que se creó el FEOGA se asignaban los dos tercios de los recursos a la sección de Garantía y el resto a la de Orientación, la realidad ha sido que, hasta la reforma de 1992,

alrededor del 95% del presupuesto del FEOGA lo ha absorbido la sección de Garantía y sólo el 5% la sección de Orientación (cuadro 1.1), recursos, estos últimos, a todas luces insuficientes a tenor, no sólo de su reducida cuantía, sino de la naturaleza de los problemas que con ellos se pretendía resolver.

El FEOGA-Garantía reparte sus recursos entre las intervenciones de mercado, las restituciones a la exportación (las dos partidas más importantes), los montantes compensatorios de adhesión y los montantes compensatorios monetarios, ampliándose, desde la Reforma MacSharry, su campo de competencias, al financiar, además, las ayudas directas y determinadas actuaciones que antes correspondían al FEOGA-Orientación; concretamente desde 1992 financia los programas de reforestación de superficies agrarias, las medidas agroambientales y el cese anticipado en la actividad agraria, es decir, las denominadas medidas de acompañamiento que se examinarán en el siguiente capítulo. La *Agenda 2000* reforzó nuevamente el campo de actuación de esta sección, encargándose de financiar desde entonces algunas medidas de desarrollo rural (inversión, instalación de jóvenes agricultores, indemnización compensatoria en zonas desfavorecidas...) en las regiones que no están clasificadas como Objetivo 1, es decir, en las regiones más prósperas.

En cuanto al FEOGA-Orientación, sus actuaciones son cofinanciadas con los Estados miembros. En 1993, año en el que se modificaron los Reglamentos de los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER–, Fondo Social Europeo –FSE– y el que nos ocupa), sus competencias se ampliaron, asignándosele como objetivos fundamentales el desarrollo rural y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (zonas Objetivo 1), funciones que comparte con el FEDER. En las antiguas zonas Objetivo 5a y Objetivo 5b, ahora Objetivo 2 (zonas con deficiencias estructurales), promueve la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC y fomenta el desarrollo rural en colaboración con el FEDER y el FSE (algunas de estas funciones corresponden desde 2000, como se ha dicho, al FEOGA-Garantía).

1.6. Balance de tres décadas de vida de la PAC

Hasta aquí se ha hecho un repaso, necesariamente breve, de la articulación de la PAC desde sus orígenes hasta el comienzo de la última década del siglo XX. Cabe interrogarse ahora sobre los resultados alcanzados por esta política, para lo cual conviene separar los efectos que ha provocado en el mercado interno de los ocasionados sobre los mercados exteriores.

En cuanto a sus efectos en el mercado comunitario, la evaluación debe realizarse atendiendo a la relación objetivos propuestos/objetivos alcanzados, valorando al mismo tiempo los posibles efectos secundarios provocados al tratar de lograr esos objetivos. A continuación se procede a repasar cada uno de los objetivos establecidos en el artículo 39 del Tratado de Roma para determinar el grado de cumplimiento de los mismos.

Incremento de la productividad. Este es un objetivo, sin lugar a dudas, ampliamente alcanzado, pues los incrementos de productividad de la mano de obra en el sector agrario europeo han sido verdaderamente significativos. Así, durante la década de los ochenta del pasado siglo, la tasa anual media acumulativa de crecimiento de esta variable superó el 4%, doblando la correspondiente al conjunto de la economía. A pesar de este mayor incremento de la productividad en el sector agrario, todavía en el umbral de la década de los noventa, la productividad del factor trabajo en la agricultura se situaba por debajo del 50% de la media de la economía. Ni que decir tiene, que los niveles de productividad, así como los incrementos experimentados por esta variable, son muy distintos en el seno de la Unión Europea; por poner sólo un ejemplo, la productividad de la mano de obra en Dinamarca u Holanda multiplicaba, en 1991, por diez la correspondiente a Portugal.

Ese importante incremento de la eficiencia de la agricultura comunitaria, evidentemente no es debido en exclusiva a la existencia de la PAC, sino que está relacionado con el mayor consumo de *inputs* intermedios, las mejoras en la capitalización de las explotaciones y con la superior cualificación de la mano de obra.

Más complejo es determinar si se ha conseguido la *estabilidad de los mercados*. Si la variable que se toma como referencia son los precios, se puede considerar que tal objetivo también se ha logrado, al no haber existido grandes fluctuaciones de los mismos, eso sí, a costa de haberlos fijado en niveles elevados. En cambio, si la variable que se tiene en cuenta son las cantidades producidas, el desequilibrio productivo en la mayor parte de las OCM es evidente.

Respecto a *garantizar precios razonables a los consumidores* parece que, sin entrar en valorar qué se considera razonable, los consumidores europeos vienen pagando precios más elevados por los productos agrarios de los que rigen en el mercado mundial. No obstante, no es seguro que de no haber existido la PAC los precios internacionales se hubieran situado en los mismos niveles en los que lo han hecho existiendo esta política, pues no hay que olvidar que la Unión Europea vierte considerables cantidades de productos agrarios en los mercados mundiales (la Unión Europea es la primera potencia importadora y la segunda exportadora, después de Estados Unidos, de productos agroalimentarios), presionando a la baja sus precios. Por otro lado, hay que tener en cuenta, que con independencia de que al fijar precios en origen elevados se está dando ya una coartada para que los precios en destino sean altos, entre el agricultor y el consumidor está la cadena de distribución, bien organizada, a diferencia de lo que ocurre con los productores, que impone sus propias reglas, y son numerosos los ejemplos en los que unos precios bajos a pie de explotación se traducen, después de que el producto recorre todo el canal de distribución, en unas elevadas cotizaciones en los mercados de consumo.

En definitiva, es difícil determinar si la ausencia de la PAC hubiera permitido que los consumidores tuvieran a su alcance productos más baratos o la existencia de esta política es la que ha hecho que el abastecimiento de los mercados de consumos se haya hecho a precios razonables.

No caben muchas dudas, en cambio, sobre el objetivo de *garantizar un nivel de vida equitativo* a la población rural, pues huyendo igualmente de la discusión sobre el significado de «equitativo», lo que es evidente es que la renta media de los productores agrarios sigue estando por debajo de

la media del resto de sectores económicos. No obstante, no se puede negar que la renta por ocupado agrario (unidad de trabajo año) ha mejorado sensiblemente, como no podía ser de otra manera teniendo en cuenta la evolución global de la economía de la Europa comunitaria desde los años sesenta, una mejora que fue especialmente notable en los primeros años de andadura de la PAC, mientras que en los años más recientes, los incrementos han sido más moderados.

Establecer qué factor o factores explican ese crecimiento y en qué medida ha contribuido la PAC a él no es tarea fácil y excede las pretensiones de este capítulo. Sin duda, un elemento que ha contribuido de forma decisiva a esa mejora es la espectacular reducción de ocupados agrarios; así entre 1970 y 1992 la mano de obra se reduce a la mitad en tanto que la renta agraria cae, entre 1980 y 1992 en términos reales, casi un 20%. En cuanto a la política agraria, de hacer caso a la Comisión, habría que concluir que la colaboración de la PAC a ese propósito ha sido modesta, pues en 1985, en el *Libro Verde*, se reconocía la dificultad de la política de regulación de precios y mercados (casi la única existente hasta 1992) para lograr el objetivo que ahora se considera. No obstante, y aunque se está de acuerdo con lo expresado en el *Libro Verde*, tampoco hay que minusvalorar la contribución de la PAC al incremento de las rentas; baste con señalar que en 1991 las subvenciones agrarias suponían alrededor del 13% de la renta de los agricultores.

Por otro lado, este es un objetivo que al tratar de conseguirse mediante una generosa política de precios ha tenido efectos colaterales muy nocivos, pues el incentivo de unos precios elevados y un sistema amplio de compras de intervención ha incitado a los agricultores a incrementar la producción sin tener como referente la situación del mercado generándose cuantiosos excedentes.

Pero hay más, en este modelo, buscando beneficiar a las pequeñas explotaciones, a quien verdaderamente se ha favorecido es a las grandes, pues la política de precios ha remunerado a los productores de forma proporcional a su volumen de producción, de tal forma que el 80% de los recursos han sido absorbidos por el 20% de las explotaciones. Al mismo tiem-

po se han introducido agravios comparativos entre los Estados miembros, ya que las estructuras productivas son muy diferentes dentro de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a producciones, muy desigualmente apoyadas, como a tamaño de las explotaciones o capitalización de las mismas.

En resumen, parece que la política de regulación de precios y mercados ha sido poco eficaz a la hora de elevar las rentas agrarias, no actuando, además, como un elemento de cohesión, ya que ha sido poco equitativa entre países, explotaciones y producciones (véase el capítulo IV).

Finalmente, el objetivo de *garantizar el aprovisionamiento* de productos agrarios no sólo se ha conseguido, sino que la PAC, en palabras de Lamo de Espinosa, ha sido víctima de su propio éxito. En efecto, la regulación de precios y mercados aplicada por la Comunidad desde su nacimiento incentivó la producción hasta el punto de generarse, como se ha dicho, voluminosos excedentes en las OCM más importantes. Así, mediada la década de 1980, los niveles de autoabastecimiento en azúcar, trigo y leche, por citar tres ejemplos, se situaban alrededor del 140%, 124% y 118%, respectivamente, causando la acumulación de *stocks* problemas financieros graves en el seno de la Comunidad. La solución adoptada para dar salida a esos excedentes fue colocarlos en los mercados internacionales, generándose así un nuevo problema a la vez que se alimentó el desajuste financiero ya existente.

En efecto, y con esto se entra ya de lleno en los efectos de la PAC sobre los mercados exteriores, para colocar esos excedentes en el mercado mundial la hoy Unión Europea tenía que subvencionar las exportaciones, pues como ya se ha dicho, los precios comunitarios eran más elevados que los mundiales. La irrupción de los ingentes excedentes europeos en los mercados internacionales, lo que hacía era, por un lado, deprimir los precios mundiales y, por otro, distorsionar los intercambios internacionales haciendo una competencia desleal a los países productores en desarrollo que no pueden permitirse políticas tan proteccionistas como la Unión Europea, marginándolos de esos mercados a pesar de ser más competitivos que la propia Comunidad. Además, cuantos más excedentes se colocaban en el

mercado, más se deprimían los precios, y cuanto más bajaban los precios, más había que subvencionar las exportaciones comunitarias y mayor era la presión sobre el presupuesto de la Unión.

Sólo los países en desarrollo no productores de productos agrarios han sacado algún provecho de esta situación, al poder abastecerse en los mercados internacionales a precios más bajos, eso sí, al optar por aprovisionarse en el mercado mundial están renunciando a conseguir un cierto grado de autoabastecimiento alimentario, dependiendo, en muchos casos, excesivamente de los suministros exteriores.

Finalmente, para terminar esta somera evaluación de la PAC, habría que considerar los efectos globales de dicha política sobre el bienestar social (ganancias o pérdidas experimentadas por los productores, consumidores y contribuyentes). Los estudios empíricos disponibles al respecto parten de supuestos distintos e incorporan restricciones que obligan a tomar sus conclusiones con las debidas precauciones. No obstante, todos coinciden en señalar que la PAC produce una redistribución de rentas a favor de los productores, redistribución que resulta ineficiente, pues, según diversos trabajos, para incrementar en una unidad monetaria la renta de los agricultores, el conjunto de la sociedad tiene que gastar entre 1,2 y 3,2 unidades.

En resumen, la política agraria durante sus primeros treinta años de vida ha sido básicamente una política de precios que ha marginado el necesario cambio estructural del sector y que buscando la independencia alimentaria de la Unión Europea ha estimulado espectacularmente la producción, generando cuantiosos excedentes que han conllevando un elevado coste financiero y han introducido serias distorsiones en los mercados internacionales. Una política que se ha caracterizado por otorgar una protección muy desigual a los sectores (ha favorecido especialmente a las producciones continentales), a los Estados miembros (beneficiando principalmente a los países del norte de la Comunidad) y a las explotaciones (apoyando, sobre todo, a las grandes).

1.7. Las primeras reformas de la PAC: cambiar algo para que todo siga igual

Entre 1962, fecha de puesta en marcha de las primeras OCM, y mediados de la década de 1970, la PAC siguió su camino sin grandes problemas. No obstante, aunque estos no afloraron en esa etapa, estaban ya gestándose. De hecho, en 1968, con ocasión de la elaboración del *Plan Mansholt*, su progenitor, el comisario de agricultura Sicco Mansholt, advertía muy enérgicamente sobre las consecuencias negativas de la PAC y, en especial, sobre los efectos de la política de precios: estímulo para la generación de excedentes, escasa atención a la modernización de las explotaciones, falta de relevo generacional en el campo... Tres lustros después, estos problemas eran ya una trágica realidad, y la necesidad de acometer reformas en profundidad de la PAC ineludibles.

El proceder de la Comunidad a la hora de emprender reformas en su política común agraria, con independencia del calado de las mismas, suele ser el siguiente: en primer lugar se elabora un documento de reflexión en el que se identifican los problemas y necesidades en materia agraria y se exponen los deseos en este campo (los informes *Orientaciones para la agricultura europea*, 1981; *El Libro Verde*, 1985 o *Un futuro para la agricultura europea*, 1986, son algunos ejemplos de esos documentos de reflexión). A continuación, la Comisión propone lo que suele ser una reforma ambiciosa y el Consejo de Ministros dispone, después de arduas negociaciones entre los distintos países miembros, en las que cada uno quiere sacar el mayor provecho posible, lo que será la reforma, una reforma que suele ser mucho más modesta de la propuesta por la Comisión (a veces son los jefes de Estado y de Gobierno los que acuerdan finalmente los términos de la revisión).

Por otro lado, aunque cada reforma ha tenido sus especificidades, en todas ellas ha habido un denominador común en cuanto a sus propósitos: control de la producción como forma de reducir los gastos financieros de la PAC y mantenimiento de los ingresos de los agricultores.

Desde finales de la década de 1970, y como consecuencia de los problemas que ya estaba acusando la PAC, fueron apareciendo diversos infor-

mes sobre esta política y sobre la situación del medio rural. En ellos se incidía en la necesidad de dar más protagonismo al mercado a la hora de articular la política agraria, en la conveniencia de diversificar las producciones, acercar los precios comunitarios a los del mercado internacional, mantener la actividad agraria en zonas poco propicias para ello (desfavorecidas y de montaña) y preservar el modelo agrario europeo.

Todos estos deseos se concretaron en la puesta en marcha, a lo largo del decenio de 1980, de diversas medidas correctoras al funcionamiento de la más importante de sus políticas, medidas que, sin embargo, no cuestionaban sus fundamentos, que eran los que verdaderamente estaban causando los problemas.

En efecto, la generosa política de precios, como se ha dicho ya en más de una ocasión, suponía un estímulo permanente para la producción y, en consecuencia, para la generación de excedentes, unos excedentes que había que colocar con subvenciones en los mercados internacionales. Y, en lugar de replantearse esa política y dar más protagonismo a las actuaciones en materia de estructuras que modernizasen las explotaciones y reorientaran la producción de acuerdo con las necesidades de los mercados, se siguió sin cuestionar ni los objetivos de la PAC, acordes con las necesidades de la Europa de mediados del siglo xx, pero seguramente desacertados, algunos de ellos, treinta años después, ni los métodos para alcanzar esos objetivos.

De esta forma, los problemas de la PAC trataron de atajarse, desde finales del decenio de 1970, mediante la introducción de medidas de ajuste que no atacaban la raíz del problema. Entre esas medidas hay que destacar la reducción en los sistemas de garantía o la moderación, y en algunos casos la congelación, de los precios agrarios. También se establecieron tasas de corresponsabilidad en las OCM de la leche (1977-1978) y los cereales (1986-1987), de tal forma que se establecían unos umbrales de producción, y si se superaban los agricultores comunitarios debían pagar una tasa de corresponsabilidad (especie de impuesto) con la que financiar los excedentes al tiempo que se reducían los precios de intervención.

Otro de los sistemas puesto en marcha, y que ha sido uno de los que ha tenido efectos más positivos sobre la gestión de la oferta, es el estableci-

miento de cuotas de producción en diversos sectores, especialmente en el azúcar y en el sector lácteo. En este último caso su fijación se realizó en 1984, de tal forma que a cada país se le asignaron un número determinado de toneladas de leche que podía producir, superadas las cuales, tenía que pagar una multa. El sistema funcionó y los *stocks* se redujeron, si bien el régimen introdujo rigideces y distorsiones en el mercado de la leche que aún hoy persisten.

También en la década de 1980 se puso en práctica el programa de retirada de tierras. Mediante este sistema los agricultores tenían que retirar de la producción, cada año, un porcentaje de su superficie, unas tierras que podían destinarse a barbecho, al cultivo de leguminosas o a la ganadería extensiva. Lo que en un principio hicieron los agricultores, con buen criterio, fue retirar las tierras más marginales, las menos productivas, con lo que los efectos de la medida sobre los excedentes fueron insignificantes. Luego la retirada se obligó a que fuera rotatoria, pero los agricultores respondieron cultivando más intensivamente el resto de la superficie, pues el estímulo de los precios seguía vigente.

Casi finalizada ya la década de 1980, y ante el agravamiento de la situación (los excedentes no dejaban de crecer, el coste financiero de la PAC se hacía insoportable y las presiones internacionales ante las abultadas subvenciones a la exportación arreciaban), ve la luz lo que se denominó *Paquete Delors*, un amplio conjunto de medidas, que no de reformas, para hacer frente a los serios problemas de la PAC. Entre esas medidas hay que destacar especialmente dos: los Estabilizadores Agropresupuestarios, mecanismo relativamente automático de aplicación en las más importantes OCMs que consistía en la reducción de precios y garantías cuando la producción o la intervención superaban determinados niveles; y la Directriz Agrícola, instrumento de disciplina presupuestaria que establecía que el incremento de los gastos del FEOGA-Garantía no podía rebasar el 74% del crecimiento del PNB.

Finalmente, dentro de este amplio programa de medidas se aprobó también la Reforma de los Fondos Estructurales de la Comunidad, entre ellos el FEOGA-Orientación, con el propósito de conseguir una mayor coordinación entre todos ellos.

Los resultados conseguidos por los distintos sistemas ensayados para resolver los problemas generados por la PAC, durante el decenio de 1980, fueron verdaderamente modestos, y en el umbral de 1990 la mayor parte de las distorsiones que habían motivado el programa de medidas durante el decenio previo, seguían sin resolverse. Por otro lado, la agricultura aprendió a sobrevivir con este amplio programa de penalizaciones y complicaciones normativas, y a adaptarse a todas esas situaciones.

En definitiva, los diques levantados para contener la riada de problemas en el seno de la PAC durante la década de 1980, en el mejor de los casos, sólo lograron contenerla momentáneamente, pero pronto sus paredes se agrietaron y amenazaron con inundar toda la Unión de conflictos.

Por eso, la Comisión planteó en un nuevo documento de reflexión: *Evolución y futuro de la PAC*, 1991, una reforma en profundidad de esta política, una reforma que ya, como siempre, muy suavizada por las negociaciones entre los distintos países miembros, sería aprobada en mayo de 1992. Esta reforma, y las posteriores, serán objeto de análisis en el siguiente capítulo.

Orientación bibliográfica

De entre la abundante bibliografía existente sobre la PAC, para el período aquí considerado, se recomiendan los trabajos de: REIG, E. (1999): «La Política Agraria Común» en Jordán Galduf, J. M. (coord.): *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, en el que se hace un repaso muy interesante de las razones que avalan la intervención pública en el sector agrario, las características más sobresalientes de la PAC inicial y de las sucesivas reformas que ésta ha sufrido hasta 1999; son también muy interesantes los amplios estudios sobre esta política de VILLAR, C.; CARBONELL SEBARRROJA, J. (1996): *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria*, MAPA, Madrid; BARCELÓ, L. V.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (1987): *El futuro de la Política Agrícola Común y la economía española*, Mundi-Prensa, Madrid; FERNÁNDEZ DEL HOYO, J. S. (1994): *La Política Agraria Común (PAC) y sus reformas*, Ceura, Madrid, y ROMERO, J. J. (2002): *Los efectos de*

la política agraria europea. Un análisis continuo, Declée de Brouwer, así como el trabajo de BONETE, R. (1994): *Condicionamientos internos y externos de la PAC*, MAPA, Madrid, en el que el autor se interroga acerca de los factores que han marcado el origen y desarrollo de la PAC hasta 1992, prestando especial atención a la influencia de los condicionamientos internos y externos como factores explicativos del mantenimiento de la protección vía precios en el sector agrario. Una referencia clásica en el estudio de las razones y las consecuencias de la intervención pública en la agricultura, y la actuación de la PAC en ese contexto es la que realiza HITIRIS, T. (1999): *Economía de la Unión Europea*, Prentice Hall, Madrid. La *Revista de Estudios Agrosociales* ha dedicado varios números a esta política. Para la etapa aquí examinada son especialmente interesantes los números 140 y 156. Aspectos parciales de la PAC se abordan en MASSOT, A. (1995): «El sistema agromonetario comunitario: la larga crónica de una muerte anunciada», *Revista Española de Economía Agraria*, número 173, el sistema agromonetario; los efectos internos y externos de la PAC en GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (1999): «Un análisis de la Política Agraria Común desde la perspectiva de la racionalidad económica» (mimeo); y la evolución de la renta agraria en GARCÍA GRANDE, M. J. (1996): «La renta agraria en España y en la Unión Europea» en JIMÉNEZ, J. C. (coord.): *España en la Unión Europea. Balance de un decenio*, Civitas. La *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, dedica el número 4, 1987: *El futuro de la agricultura*, a discutir los objetivos, tendencias y efectos de las políticas agrarias, prestando especial atención a la PAC. Las consecuencias de la PAC en las relaciones comerciales internacionales son abordadas en diversos trabajos; de entre ellos merece la pena destacar el de ROSENBLATT, J.; MAYER, T.; BARTHOLDY, D.; DEMEKAS, D.; GUPTA, S.; LIPSCHITZ, L. (1988): *The Common Agricultural Policy of the European Community: Principles and Consequences*, Occasional Paper, 62, IMF, Washington. Es recomendable también la lectura de los diversos informes de la Comisión sobre el mundo rural así como el informe anual que sobre el sector elabora: *La situación de la agricultura en la Unión europea*. La visita de su página *web* resulta también muy interesante http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_es.htm.

II. El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC

M. Josefa García Grande

Profesora Titular de Economía Aplicada.
Universidad de Valladolid.

Profesora titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Valladolid. Es Directora del Master Globalización y desarrollo económico del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Ha trabajado principalmente en temas relacionados con el sector agrario y la industria agroalimentaria. Es autora de varios libros y ha publicado diversos artículos, entre otras, en las revistas «Papeles de Economía Española», «Economistas» y «Economía Industrial».

2.1. La necesidad de reformar la PAC en las postrimerías del siglo xx

En el capítulo anterior se ha hecho un recorrido por los primeros treinta años de vida de la Política Agraria Comunitaria (PAC), un período que termina con la incorporación de diversos ajustes a esta política. El objetivo fundamental de estos iniciales cambios fue el de atenuar los efectos nocivos de la regulación agraria; los programas de retirada de tierras cultivables, el establecimiento de cuotas de producción o la fijación de tasas de corresponsabilidad, ya descritos en las páginas precedentes, son buenos ejemplos de esos primigenios intentos de frenar tanto el crecimiento de la oferta como el aumento desproporcionado de los gastos de la PAC.

Sin embargo, todas las experiencias resultaron insuficientes para el propósito que perseguían, y en el umbral de la década de 1990 los exce-

dentes amenazaban con colapsar el funcionamiento de determinadas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). Así, los niveles de autoabastecimiento en trigo rondaban el 140%, el 130 en azúcar y el 270% en leche.

Gestionar estos excedentes suponía un elevado coste financiero para la PAC, derivado, de un lado, de los gastos de almacenamiento y control administrativo y, de otro, de las subvenciones necesarias para colocar los sobrantes productivos en los mercados mundiales (hay que recordar que los precios comunitarios se han situado, generalmente, por encima de sus homólogos internacionales).

Pero las dificultades presupuestarias eran sólo una parte de los problemas a los que se enfrentaba la PAC en el ocaso del siglo xx. La regulación agraria había conseguido generar un profundo clima de insatisfacción tanto entre los agricultores comunitarios como entre la opinión pública de Europa y de países terceros, descontentos todos con el funcionamiento y con los resultados de la PAC.

Los agricultores se quejaban de que sus rentas eran más bajas que las del resto de los trabajadores, del reparto de recursos, muy desequilibrado entre países, sectores y explotaciones, y de la escasa capacidad de la PAC para discriminar entre pequeños y grandes productores, entre agricultores a tiempo parcial y profesionales.

La opinión pública europea estaba descontenta, además de con esos aspectos, con la falta de transparencia de las ayudas públicas otorgadas al sector agrario –vía precios, básicamente– y con la orientación excesivamente productivista de la PAC que causaba daños medioambientales e inseguridad alimentaria. Así, por un lado, los modelos intensivos de producción que se habían extendido por toda la Unión Europea, pero especialmente por los países del norte –Holanda, Dinamarca–, estaban causando ya serios daños al medio ambiente. Por otro, la orientación productivista y la búsqueda incesante de reducción de costes parecían ser las causas fundamentales de los escándalos alimentarios ocurridos en la Unión Europea desde mediados del decenio de 1980, algunos de ellos de especial gravedad como el episodio de la encefalopatía espongiforme bovina –*vacas locas*–, enfer-

medad localizada inicialmente en Gran Bretaña y extendida, más tarde, por todo el continente europeo. Sin embargo, y aunque a la PAC se la puede acusar de provocar efectos perversos en el propio sector y en el conjunto de la economía, su contribución al mal de las *vacas locas* es bastante limitado. Tanto esta enfermedad como el problema detectado en Bélgica de pollos con dioxinas han estado más directamente relacionados con la permisibilidad de las autoridades comunitarias para con el sector productor de piensos que con los agricultores, siendo éstos, en cambio, junto con los consumidores, las víctimas de ese proceder.

Finalmente, los países terceros, especialmente EE.UU. y el grupo Cairns (este grupo está formado por grandes productores agrarios como Argentina, Brasil, Nueva Zelanda, Canadá...) estaban profundamente descontentos con la PAC y presionaban, ahora desde la Ronda Uruguay del GATT, cuyas negociaciones se habían iniciado en 1986, para que la Unión Europea redujera el nivel de protección a la agricultura y, sobre todo, las exportaciones subvencionadas.

En el contexto que se acaba de describir es en el que hay que situar la reforma de la PAC de 1992, una reforma que inicia una nueva etapa en la forma de regular la actividad agraria. En efecto, hasta esa fecha, la política agraria había sido, como ya se ha visto, básicamente una política de precios y mercados, cuyos efectos indeseados trataron de corregirse, desde finales de la década de 1970, con diversas medidas que no cuestionaban, al menos abiertamente, sus fundamentos. Desde 1992 esta política va a ser sustituida progresivamente por otra de ayudas directas a las rentas en la que se otorga un creciente protagonismo a la política de desarrollo rural, más amplia y completa en sus pretensiones que su predecesora la política de estructuras, cuyos resultados, hasta la fecha, habían sido muy limitados.

Pues bien, el propósito de las páginas que siguen es analizar, en primer lugar, los objetivos y consecuencias de la Reforma MacSharry de 1992 para, después, en segundo lugar, examinar, en los mismos términos, la reforma de 1999 que se enmarca dentro de la *Agenda 2000* y que profundiza en la senda iniciada por la de 1992. Finalizará el capítulo con el examen de la última revisión de la PAC aprobada en 2003, la que de haberse llevado a

cabo en los términos propuestos inicialmente por la Comisión hubiera supuesto una verdadera revolución que hubiera modificado sustancialmente la política agraria de la Comunidad. No obstante, y aunque la reforma aprobada supone un profundo cambio, como ya se dijo en el primer capítulo, la Comisión propone y el Consejo de Ministros dispone, rebajando significativamente las pretensiones de la Comisión.

2.2. El cambio de rumbo de la Reforma MacSharry de 1992

En mayo de 1992, después de un largo proceso de discusión en torno a los problemas de la PAC, proceso condicionado por las negociaciones que se estaban simultáneamente llevando a cabo en la Ronda Uruguay del GATT, se aprueba la Reforma MacSharry.

La naturaleza de los males que aquejaban a la PAC en el inicio de los años noventa eran de tal gravedad, que en los meses previos a la aprobación de la reforma había calado la idea de que ésta iba a ser una revisión en profundidad que afectaría tanto a los objetivos y principios de la PAC como a la mayor parte de las OCM de la Unión Europea.

Sin embargo, con ser importante por las razones que más adelante se exponen, ésta fue una reforma parcial que, por una parte, sólo afectó a una parte de la producción agraria, (concretamente a los cereales, oleaginosas, proteaginosas, tabaco, vacuno, ovino, caprino, leche y productos lácteos, dejando fuera, por tanto, importantes sectores mediterráneos: frutas, hortalizas, aceite o vino) y, por otra, no modificó ni los objetivos establecidos en el Tratado de Roma, aunque se añadieron otros nuevos, ni los principios de la PAC.

No obstante, aunque en la reforma se respetaron, al menos teóricamente, los principios de la política agraria, tanto la propia reforma como los acuerdos firmados por la Unión Europea en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, poco después, hicieron que esos principios se vieran comprometidos.

Así, de los tres principios en los que se fundamenta la PAC, *unidad de mercado*, *preferencia comunitaria* y *solidaridad financiera*, los dos últimos quedaron seriamente mermados. La *solidaridad financiera* porque des-

pués de 1992 aumentó el número de acciones cofinanciadas por los Estados miembros. El de *preferencia comunitaria* porque los acuerdos de Marrakech, con los que se cierra la octava ronda de negociaciones del GATT, obligan a la Unión Europea a la conversión de toda protección en frontera en lo que se ha denominado «equivalentes arancelarios» para, posteriormente, proceder a su reducción. Con ello se desmantela lo que había sido el buque insignia de la protección comunitaria: *los prélèvements*.

Tres fueron fundamentalmente los objetivos perseguidos por la Reforma MacSharry:

1. Reducir los excedentes como vía para disminuir los costes financieros de la PAC.
2. Acercar los precios de los productos agrarios comunitarios a los precios del mercado mundial.
3. Mantener un número suficiente de agricultores en el sector agrario con fines productivos y de protección del medio rural.

Para lograr estos objetivos, la reforma se apoyó básicamente en una reducción de precios institucionales que se llevó a cabo de forma gradual a lo largo de tres campañas (a modo de ejemplo, baste señalar que la bajada de precios en los cereales,⁽¹⁾ para los que se propone un sistema de precios iguales, fue del 30%, en tanto que en la carne de vacuno la disminución fue del 15%). El efecto negativo que este descenso en los precios podía causar en las rentas agrarias se compensó, por un lado, mediante ayudas directas a las rentas y, por otro, a través de una serie de medidas de acompañamiento o acciones estructurales.

Las ayudas directas se establecieron en las OCM de vacuno, ovino, caprino, tabaco y cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas). En los sectores ganaderos se articularon una serie de primas por cabeza de ganado cuya percepción estaba, y está, supeditada al cumplimiento de

(1) Con la bajada de los precios de los cereales se pretendía, además de conseguir los objetivos generales, estimular su consumo por parte del sector ganadero europeo, que ante las tradicionales elevadas cotizaciones comunitarias había desviado su abastecimiento hacia productos sustitutivos (mandioca, soja y sus derivados) que procedían, en un porcentaje elevado, de los mercados internacionales (EE.UU. ha sido uno de los más importantes proveedores).

una carga ganadera máxima (animales por superficie forrajera) y con un límite de reses primables por Estado miembro o por ganadero (este último es el caso del ovino y caprino, donde las primas por cabeza ya existían). En los cereales se instituyeron dos tipos de ayudas, una en función de la superficie cultivada (igual que en el caso del ganado hay establecido un número máximo de hectáreas subvencionables) y otra según las hectáreas retiradas de cultivo.

La prima por hectárea se calcula teniendo en cuenta los rendimientos históricos de cada comarca: a mayor rendimiento mayor subvención. Además, esos rendimientos comarcales determinan si un agricultor se encuadra en el régimen simplificado (pequeño productor) o en el régimen general (grandes productores). Un agricultor es pequeño productor si la superficie para la que solicita la ayuda es inferior a la necesaria para producir 92 Tm de cereales, según los rendimientos medios de la comarca en la que se localiza la explotación. Las grandes explotaciones están obligadas a retirar de la actividad productiva rotacionalmente (*set aside*) el 15% de su superficie, en tanto que para las pequeñas la retirada es opcional, pero si practica el *set aside* perciben, igual que las grandes, una subvención por la superficie abandonada.

Al haberse calculado las ayudas en función de los rendimientos históricos de cada comarca, por un lado, las zonas más productivas de la Comunidad son las que consiguen las primas más elevadas (todo ello justificado sobre la base de que tales subvenciones son una compensación por la caída de precios) y, por otro, se consagra el favorable trato otorgado por la PAC a los países del norte (con mayor productividad) en detrimento de los Estados del sur (con más bajos rendimientos).

En cuanto a las medidas de acompañamiento, implican una revitalización de la política socioestructural y, aunque son financiadas por el FEOGA-Garantía, funcionan en régimen de cofinanciación. Estas medidas se agrupan en tres capítulos:

1. Protección al medio ambiente. Con este grupo de normas se persigue fomentar prácticas de cultivo que respeten y tengan un efecto positivo sobre el medio ambiente. Se conceden ayudas para la protección de aguas, fomento de la agricultura ecológica, extensificación de produccio-

nes, conservación de las tierras retiradas de la producción o acondicionamiento de espacios con vistas al turismo.

2. Forestación de tierras agrícolas. El objetivo de estas actuaciones es doble. Por una parte, se trata de convertir tierras agrícolas en tierras forestales y, por otra, fomentar las actividades forestales en las explotaciones agrarias. Las ayudas concedidas bajo esta modalidad están encaminadas a cubrir los gastos de forestación, mantenimiento y pérdidas de ingresos por la conversión de superficies agrarias en tierras forestales.

3. Jubilación anticipada. Para esta medida, que es recurrente como se deduce de lo expuesto en éste y en el anterior capítulo, y que hasta el momento había sido poco efectiva, se incrementan los fondos. Las ayudas pueden adoptar diversas formas: prima por cese de actividad, por hectárea de tierra cedida, complemento de jubilación o indemnización anual no vinculada a la superficie cedida.

De entre los muchos cambios que incorpora la reforma es necesario destacar, al menos, tres aspectos: la forma de intervención elegida a partir de ese momento por la Unión Europea para proteger a su sector agrario, la preocupación medioambiental y las nuevas funciones asignadas a los agricultores.

En cuanto al primero de los rasgos mencionados, la reforma no cuestiona la protección al sector agrario, pero sí la forma en que se ha hecho hasta ese momento. Las serias distorsiones internas (elevados costes financieros, excedentes, desequilibrios regionales...) y externas (exportaciones subvencionadas) provocadas por la aplicación de la política de precios y mercados hicieron evidente la necesidad de sustituir dicha política por otra de ayudas directas a las rentas, que podía seguir aspirando a mejorar los ingresos agrarios (uno de los objetivos primordiales fijados en el Tratado de Roma) sin causar tantas alteraciones en el mercado comunitario y en los mercados mundiales. Con la Reforma MacSharry se inicia, precisamente, ese relevo, un relevo que se hará de forma progresiva y que aún hoy, después de dos reformas más, las de 1999 y 2003, que profundizan, como enseña se verá, en esa sustitución, no ha terminado.

El cambio operado en la filosofía de la PAC no es baladí y tiene varias implicaciones. En primer lugar, si hasta ese momento la política de

precios y mercados había potenciado un modelo productivista (había que producir cuanto más mejor), a partir de 1992 se incentiva la extensificación de las producciones (el agricultor ya no va a recibir más subvenciones porque incrementa sus rendimientos, sino simplemente por poseer una cabaña ganadera, por cultivar unas tierras o, incluso, por dejar de hacerlo). En segundo lugar, si hasta la Reforma MacSharry la PAC era financiada básicamente por los consumidores, desde entonces es sobre los contribuyentes sobre los que recae, en mayor medida, dicha financiación, introduciéndose, a la vez, más transparencia en las actuaciones de la política agraria, pues mientras en la política de precios las subvenciones a la agricultura permanecen ocultas bajo el velo de los precios, en la de ayudas directas éstas son explícitas, conociéndose perfectamente los destinatarios y el monto que percibe cada uno de ellos. Finalmente, la reforma buscaba que sin el incentivo de los precios (por su reducción) la producción disminuyera. Y si esto sucedía, también lo harían los excedentes, el coste financiero de la PAC, las exportaciones subvencionadas y los conflictos en los mercados internacionales, poniéndose remedio, de esta forma, a gran parte de los males que afectaban a la PAC (respecto a las exportaciones subvencionadas hay que señalar que, con independencia de los resultados de la reforma, los acuerdos de la Ronda Uruguay, firmados poco después, obligan a la Unión Europea a reducir en un 21% las cantidades exportadas con subvención y en un 36% los desembolsos financieros para este fin –véase el capítulo VI–).

No obstante, de lo hasta aquí expuesto no debe concluirse que los problemas que habían motivado la Reforma MacSharry quedaban resueltos con ella ni que se renunció totalmente a la protección vía precios. La reducción de las cotizaciones agrarias, aunque notable, todavía dejaba muy alejados los precios comunitarios de los mundiales, y la protección en frontera, aunque mermada por los acuerdos de la Ronda Uruguay, seguía siendo importante (estos acuerdos garantizaron una reducción arancelaria global para el sector agrario del 36%).⁽²⁾

(2) La Unión Europea, tras convertir sus diversas medidas de protección en frontera en Equivalentes Arancelarios, se comprometió a reducciones arancelarias que, salvo excepciones, se situaban entre el 50% y el 100% para las producciones tropicales, el 36% para los productos continentales y el 20% para los cultivos mediterráneos (no hay que olvidar que estos productos son los que disfrutaban de menor protección dentro de la Comunidad).

El segundo de los rasgos de la reforma que se quiere destacar, su preocupación medioambiental, venía motivado porque durante años el incentivo de los precios había provocado una importante intensificación tanto de los cultivos, con una abusiva utilización de fertilizantes y fitosanitarios, como de las producciones ganaderas; las explotaciones ganaderas intensivas se desarrollaron espectacularmente en toda la Europa comunitaria, pero sobre todo en los países del norte –Dinamarca, Holanda– especializados en la producción de vacuno y porcino. Estos modelos de producción causan serios problemas medioambientales ante su dificultad para procesar adecuadamente las ingentes cantidades de estiércol que generan.

Para paliar estos problemas, la Reforma MacSharry apuesta, de una parte, por mantener un número suficiente de agricultores en el medio rural como forma de conservar un paisaje milenario y un patrimonio natural y, de otra, por la extensificación de la producción, tanto vegetal como ganadera. El apoyo a una agricultura respetuosa con el medio ambiente y el fomento de la silvicultura, dos de las medidas estructurales antes comentadas, se enmarcan dentro de esta preocupación por el medio ambiente. También el hecho de que se condicionen las primas ganaderas al cumplimiento de unas cargas máximas y la implantación en el sector vacuno de una prima de extensificación, a la que tienen derecho aquellas explotaciones cuya carga ganadera no rebase unos determinados límites (1,4 Unidades Ganaderas por hectárea), se encuadran en el deseo de la Unión Europea de potenciar modelos de producción que respeten el medio ambiente.

Finalmente, y éste es el último rasgo de la reforma que se mencionó, a los campesinos se les asignan en la nueva regulación diversas funciones. Los agricultores deben seguir realizando las tareas productivas de siempre, pero además deben asumir otras labores que van desde la conservación y gestión de los recursos naturales hasta la diversificación de las actividades en el seno de la explotación agraria (actividades forestales, turismo rural, transformación alimentaria...). Con esta diversificación se pretende que aquellas explotaciones agrarias que no puedan lograr un nivel de remuneración factorial aceptable asumiendo exclusivamente tareas agrarias, lo hagan complementando éstas con otras actividades. Los agricultores serán remunerados por todas estas funciones, en unos casos por el mercado, en

otros por la sociedad que retribuirá, a través de ayudas directas, la prestación de servicios medioambientales.

A la hora de hacer balance de los resultados de la Reforma MacSharry, que como se dijo se aprobó en mayo de 1992 y se implantó de forma progresiva a lo largo de las tres campañas agrícolas siguientes: 1993-1994, 1994-1995 y 1995-1996, hay que diferenciar entre los efectos más técnicos, perfectamente cuantificables, y aquellos otros que se prestan a una valoración más subjetiva.

En cuanto a los primeros, unos pocos datos mostrarán el aparente éxito de la reforma. En primer lugar, la reducción de los excedentes, uno de los objetivos fundamentales de la revisión, fue espectacular; así, por poner sólo dos ejemplos, en 1992 los *stocks* de cereales se situaban en 21,8 millones de toneladas, mientras que en 1996 las existencias se limitaban a 1,2 millones gracias al incremento de su consumo por parte del sector ganadero (debido a la bajada de precios) y al modesto efecto de la retirada de tierras; en carne de vacuno, en las mismas fechas, las existencias pasaron de 1,2 millones de toneladas a 0,4 millones. En segundo lugar, también se redujo, al menos en términos relativos, el coste de la PAC: en 1991 esta política absorbía el 61% del presupuesto comunitario, mientras que en 1995 tal porcentaje apenas superaba el 50%. En términos absolutos, aunque el montante de gastos no disminuyó, al menos no siguió aumentando al ritmo que lo había hecho en los años precedentes. Finalmente, si en 1991 el 91% de los gastos del FEOGA-Garantía tuvieron que ser destinados a subvencionar las exportaciones y a acciones de almacenamiento, en 1996 tal porcentaje se limitó al 20%. No obstante, no debe ocultarse que si bien la reforma contribuyó a estos resultados, la coyuntura interna y externa (demanda y precios), también colaboró favorablemente a su consecución.

Como éxitos de la reforma menos cuantificables, pero no menos importantes, deben anotarse, asimismo, la mayor inquietud por producir alimentos de calidad, la mejora en la transparencia de las ayudas percibidas por el mundo rural, el hecho de que trate de fomentarse la cultura de la extensificación y el tímido apoyo, por la escasez de recursos puestos a su disposición, a la política de desarrollo rural.

Más ambivalentes son los efectos sobre el medio ambiente, pues si bien la extensificación de las producciones favoreció la reducción del consumo de fertilizantes y fitosanitarios, la bajada de los precios de los cereales benefició a la ganadería intensiva. Además, aunque se incrementaron los recursos en el capítulo agroambiental, éstos no eran lo suficientemente elevados como para promover la adopción masiva de prácticas respetuosas con el medio ambiente.

Pero no todas son luces en la Reforma MacSharry. El primer aspecto que hay que criticar, y éste es un vicio recurrente en todas las reformas, es la falta de claridad y transparencia de la Comisión a la hora de despejar las incógnitas que sobre la PAC, en general, y sobre las ayudas directas, en particular, se abrieron en 1992 ¿Durante cuánto tiempo iban a percibir ayudas directas los agricultores? ¿Qué modelo de PAC se quería para el siglo XXI? Preguntas no explícitamente contestadas por las autoridades comunitarias y que generaron, y generan todavía hoy, un clima de incertidumbre en el sector nada beneficioso a la hora de tomar decisiones a largo plazo.

Igualmente hay que situar en el deber de la nueva regulación la forma en la que se determinaron los pagos compensatorios. Al fijarse estos en función de los rendimientos de cada comarca y haberse reformado sólo las OCM continentales, se introdujeron distorsiones en la competencia y se consagraron las diferencias entre Estados, resultando más beneficiados los países del norte de la Comunidad y los sectores continentales, mientras que las producciones mediterráneas quedaron relegadas al aplazarse la reforma de sus OCM. También consolidó la reforma el reparto de ayudas entre las grandes y pequeñas explotaciones, pues al determinarse las subvenciones en función de los rendimientos y ser una compensación que guarda relación directa con los rendimientos y las hectáreas cultivadas o la cabaña explotada, las grandes empresas resultaron más beneficiadas que las pequeñas.

En definitiva, la regulación aprobada en 1992, si bien sentó las bases para solucionar parte de los problemas que aquejaban a la PAC, reprodujo los vicios del sistema anterior en cuanto a distribución territorial, sectorial y empresarial de las ayudas.

2.3. La minirreforma de 1999: un paso más hacia la nueva PAC

Los logros obtenidos con la reforma de 1992 y la convicción de que se estaba en el camino correcto, llevaron a la Comisión a proponer, en 1995, tres opciones de futuro para la PAC:

- Mantenimiento del *statu quo*, lo que suponía no introducir grandes modificaciones en la PAC, sino pequeños retoques técnicos.

- Liberalización total del sector agrario, es decir, eliminación de la intervención en los mercados agrarios y desaparición de las ayudas a la agricultura.

- Profundización en la reforma iniciada en 1992.

Evidentemente de las tres alternativas, la Comisión veía como viable, a corto plazo, únicamente la tercera, y el sector sólo estaba dispuesto a aceptar la primera o la tercera, pero no la segunda. Por eso la Comisión se decide por la tercera vía, y en 1999 aprueba, en el marco de la *Agenda 2000*, una nueva reforma de la PAC.

La necesidad de anticiparse a las exigencias que se iban a plantear en la próxima Ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que comenzaría a finales de 1999, las ya inminentes incorporaciones de los países del este de Europa a la Unión y el problema de los excedentes, sólo temporalmente resuelto (la Comisión estimaba que en la campaña 2005-2006 los excedentes de cereales podían constituir de nuevo una seria amenaza), fueron las razones principales que la Comisión invocó para llevar a cabo esta reforma.

Esta nueva revisión de la PAC continúa en la senda que ya marcara la de 1992, profundizando en algunos de sus objetivos y sumando otros nuevos a la ya larga lista de propósitos de esta política. La Comisión pone especial énfasis en la necesidad de:

- a) Mejorar la competitividad del sector agrario mediante una nueva reducción de los precios institucionales.

b) Producir alimentos de calidad más adaptados a las demandas del consumidor.

c) Asegurar un nivel de vida adecuado y unos ingresos estables a la comunidad agrícola.

d) Fomentar prácticas respetuosas con el medio ambiente que contribuyan a preservar el patrimonio natural.

e) Diversificar las actividades en el medio rural.

f) Simplificar la PAC.

Aunque la reforma de 1999 aporta menos novedades que su predecesora, es interesante llamar la atención sobre dos aspectos: la apuesta cada vez más decidida de la Unión Europea por una política de rentas que sustituya la tradicional política de precios y el fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar segundo pilar de la PAC, es decir, el desarrollo rural.

En cuanto al primero de los aspectos reseñados, la bajada de cotizaciones (15% en cereales, 20% en carne de vacuno) y el incremento de las ayudas confirman esa apuesta. Con la reducción de precios se pretende, por un lado, disminuir los estímulos que recibe el productor en determinadas OCM, frenando, de paso, el riesgo de que los excedentes se conviertan nuevamente en un serio problema y, por otro, ganar competitividad en los mercados internacionales. A este respecto conviene señalar que la competitividad se conquista reduciendo precios y, paralelamente, controlando a la baja los costes de producción. Las deficiencias estructurales de las que adolece la agricultura europea no sólo influyen en que los rendimientos sean bajos sino también en que los costes sean elevados; por tanto, si el objetivo de incrementar la competitividad es inaplazable, también lo es el de mejorar las estructuras productivas. Con el incremento de las ayudas se aspira a compensar el efecto negativo que la reducción de precios puede causar en las rentas agrarias, aunque en esta ocasión el incremento sólo cubre parcialmente la caída de las cotizaciones. Bruselas justifica esta compensación parcial basándose en sus previsiones sobre la evolución de los precios agrarios en el mercado, precios que según sus estimaciones se situarían por encima de los institucionales.

Sea ésta o no la razón, lo cierto es que la intención liberalizadora de la Comisión, ya perceptible en 1992, aparece ahora mucho más clara, pues no sólo es que se indemnice parcialmente a los agricultores por la bajada de los precios institucionales, sino que además, y éste también es un rasgo que merece la pena remarcar, se suprimen o limitan los regímenes de intervención (por ejemplo, en aceite de oliva o vacuno), sustituyéndolos, generalmente, por ayudas para el almacenamiento temporal.

El segundo de los aspectos que se quería destacar, es el cada vez mayor protagonismo otorgado a lo que constituye el segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural. La política de desarrollo rural comprende actuaciones horizontales con objetivos diversos de entre los que cabe mencionar lograr un sector agrario viable, evitar el despoblamiento rural y preservar el patrimonio natural. Para alcanzar estos objetivos se conceden subvenciones para el desarrollo de actividades diversas relacionadas con el medio ambiente, el turismo rural, la agroindustria, la silvicultura o la instalación de jóvenes agricultores, por citar sólo algunos ejemplos. No obstante, la política de desarrollo rural sigue viéndose todavía como secundona respecto a la política de precios, y los recursos a ella asignados son modestos.

La conclusión final que se extrae al integrar los dos rasgos más sobresalientes de la reforma es que la Comisión con ella quiere, por un lado, forzar el desarrollo de explotaciones competitivas y, por otro, mantener una comunidad rural viable. Las explotaciones pueden ser competitivas ya sea realizando actividades exclusivamente agrarias o combinando éstas con otras tales como la transformación alimentaria de los productos obtenidos en la propia empresa o el turismo rural. En cuanto al mantenimiento de la comunidad rural, éste es fundamental para evitar el despoblamiento del campo y el consiguiente deterioro del medio ambiente que llevaría aparejado. La conservación del patrimonio natural exige de la prestación de servicios medioambientales por parte de la población rural, servicios que deberán ser remunerados, a través de ayudas directas, por parte de la sociedad.

Respecto a los resultados obtenidos por la reforma de 1999, éstos son menos llamativos que los de la Reforma MacSharry, seguramente porque son menos novedosos; podrían resumirse diciendo que se consigue

mantener a raya tanto al presupuesto como a los excedentes y que la PAC cada vez causa menos distorsiones en los mercados internacionales. Así, en 2001, el 70% de las exportaciones realizadas por la Unión Europea se llevaron a cabo sin subvenciones.

En definitiva, la *Agenda 2000* aboga por una agricultura multifuncional (con funciones productivas, medioambientales y sociales), concepto nada nuevo, pero acuñado como tal a finales de la década de 1990 como escudo y defensa del modelo agrario europeo y de las ayudas a él concedidas, un modelo que no difiere, más que en el grado, del defendido por la Reforma MacSharry.

Finalmente, hay que señalar que la reforma contemplaba la posibilidad de modular las ayudas percibidas por las explotaciones aplicando reducciones en las subvenciones cuando «el montante total de pagos que deban concederse a un agricultor o ganadero por un año natural rebase determinados umbrales» así como penalizaciones, o incluso suspensión de las ayudas, a aquellas explotaciones que ocasionen daños ecológicos. La valoración de estas posibilidades no puede ser más que favorable. Es evidente que las empresas grandes, que suelen ser, o deben ser, competitivas no necesitan el mismo nivel de apoyo, ni por las mismas razones, que las explotaciones familiares localizadas en zonas marginales, con pocas o nulas opciones productivas distintas de las estrictamente agrarias.

Sin embargo, la propuesta de modulación quedó finalmente muy limitada, pues, por un lado, la frontera mínima (100.000 ecus) sugerida por Bruselas para empezar a aplicar reducciones era demasiado alta, permitiendo que una explotación recibiera todavía un volumen muy importante de fondos públicos⁽³⁾ y, por otro, la posibilidad de la modulación se dejó en manos de los Estados miembros, complicando innecesariamente la situación. De hecho, pocos fueron los países que la llevaron a cabo, y los que lo hicieron (Francia, por ejemplo), con poco éxito.

(3) Bruselas proponía lo siguiente: cuando la explotación recibiera subvenciones comprendidas entre los 100.000 y 200.000 ecus la reducción a aplicar sería del 20%. A partir de los 200.000 ecus la penalización sería del 25% (*Agenda 2000*. Propuestas Legislativas, 18 de marzo de 1998).

2.4. 2003: ¿Más cerca del desmantelamiento de la PAC?

En la reforma aprobada en 1999 se estableció que la Comisión realizaría una revisión de la PAC a medio camino, es decir, en 2003. Pero la Comisión, con su comisario de agricultura al frente, Franz Fischler, presentó, en julio de 2002, no una revisión sino una verdadera revolución de la PAC. La propuesta, que había cosechado un amplio rechazo, estaba a punto de ser debatida por el Consejo de ministros, en octubre de 2002, cuando Alemania y Francia, dos países que siempre han manejado los hilos de la PAC, llegaron a un acuerdo, al margen de los demás Estados, para que fuera retirada. Sin embargo, en enero de 2003, Franz Frischler volvió de nuevo a presentar una propuesta para su consideración, propuesta que fue finalmente aprobada en junio de 2003, eso sí, sustancialmente modificada en sus pretensiones.

Varias son las razones que adujo la Comisión para poner en marcha esta nueva reforma. Por un lado, los escándalos alimentarios (*vacas locas*, pollos con dioxinas) han puesto en tela de juicio el modelo productivista de la PAC, que incentiva sobremanera la producción a bajo coste. Por otro, y esta tampoco es una preocupación reciente, el medio ambiente sufre continuas agresiones, tanto por parte de la agricultura como de los sectores industrial y de servicios, agresiones que hay que corregir al tiempo que se incentivan las actividades reparadoras del medio ambiente, tales como las actividades forestales. En tercer lugar, hay que buscar la legitimación social de la PAC, pues cada vez se entiende menos que los agricultores perciban ayudas por producir unos bienes de los que el mercado está saturado. Finalmente, el contexto internacional también aconsejaba, según la Comisión, una reforma: las negociaciones en el seno de la OMC y la incorporación de diez nuevos países a la Unión Europea obligaban a modificar la PAC para estar mejor posicionados ante las conversaciones en la OMC y para que la ampliación en materia agraria fuera viable (véanse los capítulos V y VI).

De todas las reformas que la PAC ha experimentado hasta la fecha, la de 2003 ha sido la más profunda sin lugar a dudas, la que marca el principio del fin de la PAC tal como se conoce en la actualidad. A partir de aho-

ra, el protagonismo absoluto lo adquiere la política de ayudas directas a las rentas, desvinculadas de la producción, un paso previo, parece que, a la instauración de una única política de desarrollo rural.

Muchos son los cambios que ha incorporado esta nueva reforma y todos ellos de gran calado, aunque, como se dijo, la propuesta inicial de la Comisión era aun más radical que la finalmente aprobada. No se trata aquí de realizar una enumeración de todas las modificaciones que esta «Revisión Intermedia» (uno de los nombres con los que se conoce a la reforma) incorpora, sino de destacar los aspectos que se consideran más relevantes y novedosos respecto a anteriores reformas. En concreto, tres son los aspectos que se quieren resaltar.

1. *Desacoplamiento*. La Reforma MacSharry de 1992 se defendió en los foros internacionales (OMC) diciendo que las ayudas aprobadas (incluidas en lo que en el contexto de la OMC se denomina *caja azul* –véase el capítulo VI–) no incentivaban la producción al estar desvinculadas de ella. Sin embargo, como ya se ha dicho, esa desvinculación era más aparente que real, pues las ayudas estaban ligadas a los rendimientos, a las superficies cultivadas y a la cabaña ganadera.

Es en la reforma de 2003, en la que definitivamente las ayudas se desacoplan de la producción, siendo éste el rasgo más insólito e interesante de la revisión por la ruptura que supone en la historia de la PAC. De ahora en adelante los agricultores percibirán ayudas, no por producir este o aquel producto o por retirar tierras de cultivo de ese fin, como hasta el momento estaban percibiendo, sino simplemente por contar con una explotación agraria. Las subvenciones a partir de aquí serán al productor y no a la producción, y se percibirá una cantidad fija por explotación igual a la obtenida en los últimos tres años, lo que supone que, otra vez, las ayudas por explotación se establecen en función de series históricas. El pago único por explotación se ha establecido para los cultivos herbáceos, vacuno de carne, leche, ovino y caprino.

Para percibir estas subvenciones no será necesario que los agricultores produzcan nada; podrán hacerlo o no según sus necesidades. La única condición que se establece para poder percibir las primas es que los agri-

cultores mantengan las adecuadas prácticas medioambientales y cumplan con las normas establecidas por la Unión Europea sobre salubridad de los alimentos y bienestar animal. A partir de ahí los campesinos adoptarán las decisiones productivas que estimen oportuno dependiendo de la situación del mercado.

Con el propósito de que en determinadas zonas, con rendimientos bajos, no se abandone la actividad agraria, se permite que los Estados miembros conserven una cierta vinculación de las ayudas a la producción, vinculación que en algunos casos (vacuno) puede llegar al 100% de determinadas primas.

2. *Modulación.* La nueva regulación establece que aquellas explotaciones que perciban un montante de ayudas directas superior a 5.000 euros anuales verán reducidas sus subvenciones en un 3% en 2005, en un 4% en 2006 y en un 5% en 2007.

La modulación, entendida en sentido amplio, se venía ya aplicando por parte de la PAC desde hacía varios años: en la reforma de 1992, por ejemplo, se diferenció, como se vio, entre pequeños y grandes productores; en 1999 la percepción de ayudas directas se condicionó al respeto de determinados requisitos medioambientales que cada Estado miembro debía concretar. Además, la Comisión propuso un sistema de modulación de las ayudas (véase el apartado anterior) que finalmente se dejó a criterio de cada Estado miembro, con lo que muchos de ellos (España, por ejemplo) no la llevaron a cabo. Pero la modulación entendida como redistribución de recursos y obligatoria para todos los Estados miembros es una novedad, largamente demandada por muchos actores de la PAC, que incorpora esta última reforma. Y, aunque la penalización establecida es mínima (va de un 3% a un 5%), tiene la virtud de que, por fin, se abre paso y su aplicación ya no se deja a criterio de los distintos países, sino que es obligatoria para todos los Estados.

Los recursos detraídos como consecuencia de la modulación se destinarán a cubrir nuevas necesidades financieras derivadas de las reformas pendientes (azúcar, por ejemplo) y al desarrollo rural, es decir, al segundo pilar de la PAC, el que de ahora en adelante se quiere potenciar. Una parte

de esos fondos irán destinados al país en el que se hayan obtenido; el resto se distribuirá entre todos los países en función de la superficie agraria, el empleo y la renta per cápita.

3. *Desarrollo rural*. El desarrollo rural constituye, desde hace unos pocos años, el segundo pilar de la PAC. La apuesta que por él viene haciendo la Comisión ha sido, hasta la fecha, más verbal que real, pues ni se han diseñado unas líneas directrices claras, ni se han aportado los recursos suficientes. Es ahora cuando parece que el apoyo va a ser más sólido, pues se dota al programa de desarrollo rural de más fondos y en él se van a concretar mayores esfuerzos. Sin embargo, ni los fondos ni los esfuerzos parecen suficientemente elevados como para que el desarrollo rural deje de ser la cenicienta de la PAC en los próximos años.

Algunas de las medidas ya existentes referidas a este pilar se han reforzado y se han incorporado otras mejoras: concesión de ayudas a las explotaciones que se encuentran en zonas comprendidas dentro de la *Red Natura 2000*, más recursos para la instalación de jóvenes agricultores, mayor apoyo a la aplicación de medidas agroambientales... (en el capítulo III se desarrolla ampliamente este tema).

Finalmente hay que señalar que la reforma se debe desarrollar dentro de un marco financiero estable que cubre el período 2006-2013, durante el cual los recursos asignados a esta política no se verán modificados (salvo el incremento de un 1% para compensar la inflación), reduciéndose las ayudas directas, si fuera necesario, para respetar la disciplina presupuestaria.

Una vez enumerados los aspectos más relevantes de la reforma, corresponde ahora hacer una valoración de la misma, separando aquellos aspectos más positivos de los más problemáticos e inciertos.

Respecto al desacoplamiento de las ayudas, el hecho de que la reforma trate de que el agricultor adopte sus decisiones tomando como referente el mercado y no en función de las subvenciones que recibe, debe saludarse muy favorablemente. De esta forma el comportamiento del sector agrario se irá asemejando, cada vez más, al del resto de sectores eco-

nómicos y las explotaciones agrarias buscarán ser competitivas. Unas podrán alcanzar ese objetivo sin grandes dificultades, pues sus características estructurales y su orientación productiva se lo permitirá. Otras deberán buscar nichos de mercado, orientándose hacia producciones de calidad (potenciadas por ésta y por las anteriores reformas). Las denominaciones de origen, indicaciones geográficas o la agricultura ecológica pueden ser buenas alternativas. Finalmente hay un tercer grupo de explotaciones que por su situación geográfica, estructura u orientación productiva tendrán muchas dificultades para ser competitivas; una parte de estas empresas desaparecerán, otras subsistirán al recibir retribuciones públicas por cumplir funciones medioambientales y de conservación del patrimonio natural.

La desvinculación de las ayudas respecto a la producción tiene otra faceta positiva, y es que la PAC será, de esta forma, más respetuosa con el comercio internacional, una demanda largamente sostenida por los países terceros. Por otro lado, el hecho de que el desacoplamiento en algunas producciones pueda ser parcial, contribuirá a que en zonas con muy bajos rendimientos se mantenga la actividad productiva y con ello el tejido rural.

No obstante, el desacoplamiento parcial de las ayudas puede tener más efectos negativos que positivos, pues puede retrasar, una vez más, el necesario ajuste estructural del medio rural. Hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones, como ya se dijo, más que los bajos rendimientos, lo que está detrás de la escasa competitividad de las empresas agrarias son las deficiencias estructurales (tamaño, envejecimiento de la mano de obra...).

Pero hay más, el desacoplamiento parcial introduce complejidad y asimetría en la aplicación de la reforma, al ser los países los que deciden si esa desvinculación de las ayudas va a ser total (seguramente países como Alemania, Reino Unido o Suecia optarán por esta vía) o parcial (España y Francia seguirán muy probablemente este camino).

En el debate de la reforma hay que situar claramente la escasa o nula voluntad política de lograr una cierta equidad en la distribución de las ayu-

das entre los Estados miembros, sectores y explotaciones. Como ya se hizo en la Reforma MacSharry, las subvenciones por explotación se establecen en función de derechos históricos, de tal forma que las ayudas del futuro dependerán de las percibidas en el pasado. Como tradicionalmente las agriculturas más favorecidas han sido las de mayores rendimientos (las del norte de la Comunidad), se consagran definitivamente agravios comparativos.

Otra prueba evidente de la escasa voluntad de aprovechar la política agraria como elemento de cohesión, es la timorata modulación aprobada. Detraer un 3% (5% en el mejor de los casos) de los recursos que perciben explotaciones que se benefician de ayudas públicas muy cuantiosas es verdaderamente ridículo. La propuesta del comisario Fischler, sin ser una revolución (proponía que ninguna explotación sobrepasara la cifra de 300.000 euros anuales en subvenciones), era más aceptable de lo que se ha firmado finalmente en junio de 2003.

Respecto al desarrollo rural hay que valorar positivamente el que se destinen más recursos económicos a este pilar, pero estos siguen siendo insuficientes. Además, al exigir la cofinanciación de los Estados miembros, los países que más necesitan de programas de desarrollo rural, los más atrasados de la Unión Europea, aunque en teoría serán los más favorecidos, en la práctica pueden verse escasamente beneficiados, pues la puesta en marcha de dichos programas va a depender de sus posibilidades administrativas y presupuestarias.

Precisamente, el hecho de que sea este segundo pilar, el desarrollo rural, por el que más decididamente se inclina la Comisión, junto con la posibilidad ya admitida de que cada Estado miembro conceda ayudas nacionales al sector agrario, si lo estima oportuno, implica una renacionalización de la PAC, rechazada por varios Estados miembros, entre ellos España, pero vista con buenos ojos por otros como Alemania, Austria o Suecia, un peligro, el de la renacionalización, que planeaba desde hace varios años sobre esta política, pero que ahora se ha hecho efectivo.

2.5. A modo de conclusión: crónica de una muerte anunciada

Hace casi medio siglo que nació la PAC. Durante la primera mitad de su vida no causó graves problemas, o por lo menos no se hicieron explícitos, pues desde mediados de la década de 1970 éstos estaban ya gestándose para aflorar con toda crudeza entrada ya la década de 1980.

Desde entonces, con el establecimiento de las primeras tasas de corresponsabilidad (1977), se inicia un período de permanente cambio en la PAC que aún hoy no ha terminado. Dos etapas bien diferenciadas se perciben en este largo ir y venir de reformas; una comienza a mediados del decenio de 1970 y se prolonga hasta 1992, año en el que, como se ha visto, se produce la Reforma MacSharry. La segunda etapa va desde esa fecha hasta la actualidad.

En el primer período las modificaciones introducidas en la PAC (cotas de producción, estabilizadores agropresupuestarios, retirada de tierras) fueron meros retoques que sólo consiguieron contener coyunturalmente la riada de problemas (excedentes, costes) provocados por la aplicación de una política totalmente escorada hacia la regulación de precios y mercados que estimulaba en exceso la producción, generándose cuantiosos excedentes. La financiación de estos *stocks* y su colocación en los mercados internacionales originaban, a su vez, graves problemas presupuestarios y perturbaciones en el comercio internacional.

Por otro lado, la generosa política de precios no había conseguido igualar las rentas agrarias y no agrarias y, en cambio, había acentuado los desequilibrios sectoriales (las producciones continentales gozaban, y gozan, de un apoyo muy superior a las mediterráneas), regionales (las zonas del norte de la Comunidad reciben, en términos relativos, más apoyo que los países del sur) y empresariales (son las grandes explotaciones las más beneficiadas por la PAC).

En la segunda etapa de reformas se pretende solucionar, de forma definitiva, los problemas no resueltos en la primera fase al tiempo que se satisfacen nuevas demandas sociales. Para ello se modifica la forma de

intervención en la agricultura sustituyendo la protección vía precios por otra de ayudas directas a las rentas. Esta sustitución se hace de forma progresiva, hasta el momento en tres fases. En la primera, 1992-1999, la política de precios todavía es muy poderosa, dejando, en todo caso, una abertura importante por la que se introduce la política de ayudas directas que están vinculadas indirectamente a la producción. En la segunda fase, 1999-2003, la política de regulación de precios y mercados pierde fuerza (bajan los precios, se limitan los regímenes de intervención), manteniéndose la de rentas en términos muy similares al período previo. En esta etapa se abre paso, poco a poco, el desarrollo rural como alternativa a la regulación de mercados con serias posibilidades de futuro. Finalmente, la tercera fase se inicia en 2003 y en ella parece que la política de precios perderá su protagonismo de forma definitiva, y lo hará en favor de una política de ayudas directas que, a diferencia de lo que había ocurrido hasta este momento, ya no van a estar vinculadas a la producción (con algunas excepciones significativas). De nuevo surge el desarrollo rural como la opción de futuro más viable y duradera del campo europeo. La PAC de esta nueva etapa se manifiesta así más como una política social de rentas que como una política sectorial.

En todo este proceso, entre los varios reproches que se le pueden hacer a las autoridades comunitarias y a los Estados miembros, algunos de los cuales han sido ya expuestos, está el hecho de que la Comunidad no parece actuar siguiendo un plan predeterminado y claro. O si el plan existe, no se da a conocer a los principales implicados en el proceso, a los agricultores, seguramente porque supone que éstos no podrán soportar la verdad. Los somete así a una constante incertidumbre, sin tener en cuenta que no hay nada peor para un sector productivo que estar inmerso en un permanente clima de incertidumbre, sometido a un constante cambio normativo, sin ver exactamente hacia donde va, cual es la meta final.

Con esto no se está defendiendo que las reformas sean bruscas y de una vez por todas. Pero una cosa es que las reformas que deban acometerse sean graduales, cosa deseable, y otra que los agricultores vivan este proceso conociendo sólo el paso inmediato, pero que no conozcan con exactitud todo el camino que les queda por recorrer, con lo cual sus decisiones productivas están viciadas por el proceso.

Al margen de lo dicho y de que la meta final no se haga explícita, el camino a recorrer parece bastante evidente desde 1992: progresiva liberalización del sector agrario que contará con un apoyo institucional muy distinto al vivido hasta ese momento: la política de precios y mercados, con precios elevados y compras de intervención para las principales producciones de la Unión Europea, desaparecerá. También lo harán, bajo la presión de los foros internacionales, las exportaciones subvencionadas, si bien en los últimos años éstas están ya muy mermadas.

¿Y las ayudas directas aprobadas en 1992, refrendadas en 1999 y modificadas en 2003, hasta cuándo se van a mantener? ¿Qué características tendrá la PAC del siglo XXI?

Comenzando por la última pregunta, lo primero que es deseable de cara al futuro es que las reglas de juego se fijen a largo plazo y que aparezcan nítidamente explicitadas. La PAC del siglo XXI será seguramente muy distinta de la actual y estará en consonancia con las nuevas atribuciones de los agricultores. Éstos suman a sus tradicionales labores productivas, orientándose hacia la producción de alimentos de calidad más que a la cantidad, otras funciones económicas (actividades turísticas, transformación artesanal alimentaria) y medioambientales (conservación del patrimonio natural).

Será previsiblemente una política de desarrollo rural en la que la política agraria, como política sectorial, estará integrada, pues la actividad agraria será una más, y probablemente no la más importante, de las actividades que se desarrollen en el medio rural.

En cuanto a las ayudas directas, éstas se dirigirán hacia objetivos más acordes con las nuevas demandas sociales (programas de desarrollo rural, medio ambiente, producción de bienes de calidad). No es previsible que se mantengan indefinidamente y para todas las explotaciones. Socialmente no es admisible que empresas bien dimensionadas y capitalizadas, que pueden y deben ser competitivas, sigan percibiendo ayudas públicas de forma indiscriminada.

Para el resto de explotaciones la continuidad de las ayudas dependerá evidentemente de decisiones políticas condicionadas por la capacidad (cada vez menor) de presión de los agricultores, capacidad relacionada con las prestaciones que éstos puedan realizar a la sociedad.

Las ayudas serán, en consecuencia, selectivas en cuanto a sectores, explotaciones, modos de producción y áreas geográficas (las zonas con especiales dificultades para el desarrollo de actividades productivas deberán contar con ayudas que eviten su despoblamiento y la consiguiente degradación del medio ambiente).

La justificación de las ayudas directas y su legitimación social estará en la remuneración de externalidades positivas, en la producción de bienes públicos y en el cumplimiento de funciones sociales (evitar el despoblamiento y desertización del medio rural).

En resumen, la PAC del futuro será básicamente una política de desarrollo rural que otorgará una protección selectiva al sector.

Orientación bibliográfica

La bibliografía sobre las dos primeras reformas analizadas en este capítulo es muy abundante, no así sobre la tercera, debido a lo reciente de su aprobación. En GARCÍA GRANDE, M. J. (1993): «El sector agrario de Castilla y León ante la Reforma de la PAC», *Revista de Estudios Europeos*, número 4, se exponen los detalles de la Reforma MacSharry y en la *AGENDA 2000. PROPUESTAS LEGISLATIVAS*, 13 de marzo de 1998, los de la reforma de 1999. La *Revista de Estudios Agrosociales*, después *Revista Española de Economía Agraria*, dedicó su número 156, 1991, a discutir las propuestas de la Comisión previas a la Reforma MacSharry y el número 176-177, 1996 a debatir el futuro de la PAC tras esa reforma; son especialmente recomendables los artículos de BOUSSARD, J. M.: «¿Será necesaria la política agraria en el siglo XXI?»; BUCKWELL, A.: «Transformación de la PAC en una política más integrada»; MASSOT, A.: «Una política agroalimentaria y rural para la Unión Europea del bienestar», y el de SUMPISI, J. M.: «La agricultura española ante los nuevos escenarios de la PAC». También la publicación mensual *Información Comercial Española* dedicó su número 720-721 a hacer una valoración crítica de la Reforma MacSharry. En GARCÍA GRANDE, M. J. (2000): «La reforma de la Política Agraria Común en la *Agenda 2000* y la agricultura española» en GONZÁLEZ BLANCO, R.; MAESSO CORRAL, M. (coord.): *España en el escenario del Euro*, Civitas, Madrid, se

comparan las revisiones de la PAC de 1992 y de 1999. Un enfoque similar a éste se adopta en SUMPSI VIÑAS, J. M. (1998): «La agricultura española entre dos reformas decisivas», España 1997. Un balance, *Economistas*, número 77. Un análisis crítico de la protección agraria se puede ver en ARNALTE, E. (1992): «Las ayudas directas. Una nueva forma de protección para la agricultura europea», España 1992. Un balance, *Economistas*, número 55. Sobre la reforma de 2003 pueden consultarse la página web http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_es.htm y el número 96 de la revista *Papeles de Economía Española* (2003): «Sector agroalimentario. PAC y cambios en la demanda», que dedica varios artículos a examinar la reciente reforma de la PAC. Finalmente en GARCÍA AZCÁRATE, T. (2001): «Reflexiones sobre el futuro de la Política Agraria Común» en ÁLVAREZ, A. (coord.): *Economía Agraria y Recursos Naturales. Nuevos enfoques y perspectivas*, Asociación Española de Economía Agraria, Madrid, se aportan algunas claves sobre la política agraria del siglo XXI.

III. El desarrollo rural: segundo pilar de la PAC

José Colino Sueiras

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Murcia.

Es profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Murcia. Licenciado y Doctor en Economía por la Universidad de Santiago, ha realizado estudios de postgrado en Ginebra, Lyon y París. Director del grupo de Economía Agraria y Desarrollo Rural de la Universidad de Murcia, ha publicado diversos libros y numerosos artículos en revistas especializadas en el citado campo de investigación.

José M. Martínez Paz

Profesor de Economía Aplicada. Universidad de Murcia.

Es profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Murcia. Ingeniero agrónomo por la Universidad de Córdoba y Doctor en Economía por la Universidad de Murcia. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas.

3.1. Introducción

En los capítulos anteriores se ha examinado la evolución seguida por la PAC a lo largo de su casi medio siglo de existencia, desde la Conferencia de Stressa en 1958 a la Revisión Intermedia de 2003. Dado que en esos dos primeros capítulos la atención se ha centrado básicamente en la política de precios y mercados, principal pilar de la regulación agraria durante muchos años, en éste se estudiará lo que se ha denominado el segundo pilar de la

PAC, es decir, la política de desarrollo rural, hermana menor de la anterior, no sólo por su relativa juventud sino también por los recursos presupuestarios destinados a su instrumentación.

En el apartado 3.2 se hace un repaso de los antecedentes de la política de desarrollo rural, que básicamente consistieron en un conjunto de medidas socioestructurales, las cuales tuvieron, en general, una incidencia muy marginal en la trayectoria seguida por la agricultura europea. En los epígrafes 3.3 y 3.4 se examina la evolución de esta política desde mediados de la década de 1980, cuando la intervención en los mercados entra en crisis y se articula la política de cohesión, hasta la aprobación de la *Agenda 2000*, en cuyo marco esta política es elevada a la categoría de segundo pilar de la PAC. En el apartado 3.5 se evalúa el impacto de la vertiente socioestructural y territorial de la PAC sobre la evolución de cuatro tipos de sectores agrarios regionales en la Europa Verde. Y, finalmente, el último epígrafe del capítulo se dedica a analizar las perspectivas de la política de desarrollo rural en el medio y largo plazo.

3.2. Los antecedentes

La actual *política de desarrollo rural* de la Unión Europea no surgió de la nada, sino que se ha ido forjando paulatinamente por la cansina introducción de instrumentos de política agraria que, frente al predominio del componente sectorial, han intentado poner mayor énfasis en la vertiente territorial. Gradualismo que, por otra parte, es un lugar común de los diferentes activos –que, en algunas ocasiones, deberían llamarse pasivos– comunitarios. Por ello, resulta conveniente pasar revista a las vertientes de la PAC que pueden considerarse precedentes del objeto de estudio en el presente capítulo.

Los objetivos que el Tratado de Roma asignó a la PAC son perfectamente conocidos (véase el capítulo I), destacando entre todos ellos el que perseguía un aumento de la producción agraria, con la intención de conseguir el autoabastecimiento alimentario. Sin embargo, se es menos consciente de que el apartado 2 del famoso artículo 39 (hoy artículo 33) del Tratado estipulaba que en los procedimientos concretos para desarrollar la PAC: «Se

deberían tener en cuenta: (a) las características especiales de la actividad agrícola, que resulten de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas; y (b) la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas modificaciones». Como se tendrá ocasión de comprobar, las instituciones comunitarias han sido mucho más diligentes en el cumplimiento del segundo mandato que en el primero. En cualquier caso, esa cita literal refleja abiertamente que ya en el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en 1957, los fundadores eran conscientes de la heterogeneidad estructural y de las disparidades interregionales de una *Europa Verde* que, por aquellas fechas, se iba a formar a partir de media docena de agriculturas nacionales. Las sucesivas ampliaciones no han hecho más que profundizar la brecha existente entre los sectores agrarios regionales que, desde una perspectiva estructural, cabe calificar como avanzados y atrasados en el seno de la Unión Europea y, desde luego, se puede anticipar que el grado de adaptación de la PAC a esa realidad crecientemente compleja ha sido muy limitado.

De acuerdo con ese espíritu fundacional, la Conferencia de Stressa que, como se ha visto en el capítulo I, fija los cimientos de la PAC, apunta la necesidad de «una estrecha correlación entre el ajuste de las estructuras y la política de mercado» (Tracy, 1994). Es cierto que, frente a los tres grandes principios rectores de la PAC –*unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera*–, la reforma de las estructuras agrarias se quedó en poco más que un enunciado, pero debe tenerse en cuenta que, a finales de la década de 1950, resultaba razonable priorizar los instrumentos tendentes a estimular la oferta interior para garantizar la cobertura de una demanda que, como consecuencia del proceso de urbanización y el aumento del nivel de vida, registraba una notable expansión y, al mismo tiempo, importantes cambios en su composición.

Así pues, hubo que esperar a 1972 para que se incorporasen medidas estructurales propiamente dichas, destinadas a modernizar la agricultura europea. Las *Directivas* adoptadas, que ya se enunciaron en el capítulo I (*Directivas 72/159/CEE, 72/160/CEE y 72/161/CEE*), constituían sólo una tímida versión del *Plan Mansholt*, formulado cuatro años antes, y establecían una serie de disposiciones encaminadas a gestionar el proceso de ajuste

estructural que, necesariamente, iba a tener lugar en la agricultura europea. Se pretendía, por un lado, fomentar el crecimiento y la modernización de las explotaciones más eficientes –las que tendrían posibilidades de sobrevivir al ajuste– y, por otro, reducir los costes que provocaría la reestructuración, fundamentalmente relacionados con la expulsión de la mano de obra sobrante y la eliminación de las explotaciones no viables. Además, las *Directivas* tenían por objeto –aunque no se señalase de forma expresa– reducir los costes de producción para conseguir abaratar la política de sostenimiento de precios, razón por la cual se pueden considerar como un complemento de esta última. Su contenido consistía, básicamente, en el establecimiento de una serie de incentivos tendentes a la modernización de las explotaciones, el cese en la actividad y la reasignación de las tierras liberadas con fines de mejora estructural, sin olvidar la formación profesional de los agricultores.

En 1975 ve la luz la *Directiva 75/268/CEE*, sobre *agricultura de montaña* y determinadas *zonas desfavorecidas*, que reconoce por primera vez la necesidad de garantizar el mantenimiento del espacio natural en este tipo de territorios y el papel indispensable que, para ello, desempeñan los agricultores. Además, se destaca el persistente deterioro de las explotaciones de dichas zonas y el éxodo rural consecuente, haciendo especial hincapié en las desventajas naturales de estos espacios agrarios, que provocan que las medidas de modernización de las explotaciones reseñadas anteriormente sean de muy difícil concreción en los mismos. Por otro lado, el apoyo comprometido reviste la forma, por primera vez en la historia de la PAC, de una ayuda directa, consistente en el pago de una *indemnización compensatoria* a los agricultores ubicados en las *zonas desfavorecidas*. Como han señalado Arnalte *et al.* (1998), «la directiva reconoce muy pronto (solamente tres años después de la adopción de la política socioestructural) los límites del modelo de modernización de explotaciones y las dificultades para extenderlo de forma generalizada a todo el territorio comunitario», lo que ya había sido previsto en el *Plan Mansholt*, que llegó a plantear una diferenciación regional, con medidas específicas para las áreas desfavorecidas.

Estas primeras medidas socioestructurales dieron unos resultados que se pueden calificar de decepcionantes, como consecuencia de una serie de circunstancias, entre las que cabe destacar tres:

- En primer lugar, un factor exógeno a la propia agricultura, que no es otro que la crisis económica que se desencadena en los años centrales de la década de 1970, que da lugar a un intenso deterioro del mercado de trabajo –con la aparición del *paro masivo*– razón por la que el discurso de la modernización agraria que, en buena parte, se apoyaba en los excedentes de mano de obra del sector agrario, empieza a perder sentido.

- En segundo término, las *Directivas* constituían un marco que debía ser ampliado normativamente por los Estados miembros y, en algunos casos, sobre todo en el de Italia, su comportamiento administrativo dejó mucho que desear, incumpliendo sistemáticamente los plazos establecidos, lo que condujo a que su aplicación –obligatoria, en principio, para los distintos países de la Unión Europea a partir del 1 de enero de 1974– tuviese que esperar hasta 1979.

- Los instrumentos de modernización tenían un carácter *horizontal*, es decir, proporcionaban un marco de actuación idéntico para todos los territorios constitutivos de la agricultura europea, muy difícil de concretar en las regiones más atrasadas. De hecho, se produjo un resultado paradójico, consistente en que fueron las agriculturas de los países más septentrionales las que más fondos presupuestarios recibieron del FEOGA-Orientación. Por citar algún ejemplo, la participación de Alemania en el total de planes de modernización aprobados se elevó a un 25%, mientras que la de la agricultura nacional con mayores problemas estructurales, Italia, se limitó a un 2%. A esta realidad no fue ajeno el hecho de que, a diferencia de la política de precios y mercados, las medidas socioestructurales debían ser cofinanciadas por los Estados miembros.

3.3. El *Libro Verde* de la Comisión y el Acta Única

Dos décadas después de su puesta en funcionamiento, la PAC entra en crisis, lo que ha sido convenientemente analizado en el capítulo I del presente libro. Sin duda, el principal factor desencadenante de la misma fue el desbordamiento de la oferta, lo que motivó la aparición de excedentes estructurales en importantes esferas agrarias, cuya eliminación generó todo tipo de problemas, entre los que cabe destacar la fuerte presión que su

financiación ejerció sobre el presupuesto de la hacienda europea. Pero lo que aquí interesa subrayar es que una de las causas por las que el modelo de política agraria adoptado empieza a perder *legitimidad interna* –ante la sociedad europea– obedece a una perspectiva medioambiental: procesos de producción crecientemente intensivos comienzan a ser seriamente cuestionados por la opinión pública, ya que, por ejemplo, la utilización de un volumen cada vez mayor de medios de producción corrientes procedentes de la industria química –fertilizantes, tratamientos sanitarios...– acarrea una degradación de la calidad del agua y del suelo y un empobrecimiento de la biodiversidad.

Se hizo, pues, evidente que los objetivos de la política agrícola tenían que cambiar y, así, en 1983, la Comisión hizo una propuesta de reforma integral que formalizó en 1985, con la publicación del llamado *Libro Verde*, en el que se avanzan algunas de las orientaciones que debía seguir la reforma, entre las que destacamos las siguientes:

- Es necesario dar prioridad a la modernización de las explotaciones que puedan ser viables en un contexto de una política restrictiva de precios, fomentando especialmente las que reorienten sus producciones y propiciando mejoras en la calidad.

- El mantenimiento de la renta agraria no puede seguir generando excedentes estructurales, por lo que hay que frenar el proceso de intensificación y buscar fuentes de ingresos, distintas de las procedentes de la actividad agrícola, para la población rural.

- Se hace imprescindible la preservación y mejora del medio ambiente, para asegurar la conservación de los recursos naturales.

- Los recursos financieros disponibles han de concentrarse en las regiones rurales más desfavorecidas de la Comunidad, que son las que tienen mayores problemas para el ejercicio de la actividad agraria y las que padecen los más graves déficit de infraestructuras.

Las recomendaciones socioestructurales planteadas en el *Libro Verde* fueron desarrolladas por una serie de *Reglamentos* a lo largo de la segunda mitad del decenio de 1980, inaugurándose una nueva etapa mediante la

introducción de una serie de instrumentos tales como: (a) medidas de fomento de la silvicultura; (b) posibilidad de introducir regímenes especiales nacionales para el mantenimiento de métodos de producción agrícola respetuosos con el entorno natural en ciertas zonas sensibles desde una óptica ambiental; (c) fomento de la extensificación de la producción; (d) ampliación de las indemnizaciones compensatorias a los agricultores de las zonas desfavorecidas; (e) ayudas a la retirada de tierras de la producción (*set-aside*); y (f) establecimiento de un régimen transitorio de ayudas directas a la renta agraria, con el fin de facilitar la adaptación de las explotaciones más afectadas por las nuevas realidades de los mercados y salvaguardar el equilibrio necesario que garantice la vitalidad del mundo rural.

Todo lo anterior constituía un conjunto de instrumentos que, pese a su alto grado de dispersión, tenían en ciertos casos un marcado componente territorial y, por consiguiente, abrieron la vía para la gestación de la política de desarrollo rural. Sea como fuere, es en 1987, con el *Acta Única Europea*, cuando la Unión Europea se dota de los elementos necesarios para una formulación mucho más consistente de la misma, al introducir dos nuevos Títulos en el Tratado Constitutivo de la Unión:

- Título XVII. *Cohesión económica y social*. Establece como objetivo la reducción de las disparidades regionales, haciendo mención expresa de las zonas rurales. En el *Acta* se acuerda la reforma de los Fondos estructurales para conseguir este objetivo, incrementando además, de manera notable, sus recursos.

- Título XIX. *Medio ambiente*. Se fijan los objetivos y principios de la política medioambiental y, en particular, se proclama la necesidad de una acción preventiva que acompañe a las exigencias de su protección y mejora, teniendo presente la diversidad regional existente en la Unión Europea. Por otro lado, se dispone que la protección medioambiental debe ser un elemento constitutivo de las restantes políticas comunitarias.

A pesar de que el Acta Única no introdujo ningún *Título* sobre política rural, ni tampoco modificó los objetivos de la PAC, la protección de las zonas rurales se convierte, desde 1987, en un objetivo prioritario –territorial y no sectorial– no sólo de la PAC, sino también del conjunto de los instru-

mentos de cohesión disponibles: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo... Con esos elementos vertebradores, la filosofía de lo rural se plasma en el documento de la Comisión, que lleva el expresivo título de *El futuro del mundo rural* (Ministerio de Agricultura, 1989), que es considerado como la primera formulación concreta del segundo pilar de la PAC y, por ello, resulta conveniente realizar a continuación una síntesis de sus principales componentes.

En primer lugar, se realiza un diagnóstico de los problemas con los que se enfrentan tres tipos de zonas rurales y se enuncia una estrategia para su resolución. El cambio es, pues, decisivo puesto que los instrumentos de intervención serán diferentes para cada clase de zona:

a) En las regiones rurales próximas a las grandes aglomeraciones urbanas, los principales problemas se derivan de lo que la Comisión llama la *presión de la evolución moderna*. Suelen ser zonas en las que la agricultura se ha modernizado, vía intensificación, pero en detrimento del entorno. En España, por ejemplo, pertenecerían a este primer grupo los espacios rurales del litoral mediterráneo. La estrategia a seguir para aliviar la presión que sufren pasa por un enfoque integrado de utilización y ordenación del territorio, con el fin de proteger el medio natural.

b) Un segundo problema-tipo es el *declive rural*, cuyo aspecto más significativo es la emigración de la población joven hacia las ciudades y, en consecuencia, se registra un acelerado proceso de envejecimiento demográfico. Afecta a zonas, como el noroeste español, en las que el peso productivo y ocupacional de la agricultura sigue siendo relativamente importante, con un predominio de la pequeña explotación, y en las que las alternativas extraagrarias de empleo son muy limitadas. El objetivo central es la diversificación del tejido productivo, mediante el desarrollo del potencial endógeno, que permita la creación de puestos de trabajo económicamente viables fuera del sector agrario.

c) El tercer caso es el de zonas especialmente marginadas, de difícil acceso, amenazadas por el *declive agrario y la despoblación*. Son áreas de agricultura de montaña, como los Pirineos y las cordilleras meridionales del interior peninsular, en las que las posibilidades de diversificación económica

son muy limitadas y, por tanto, resulta imprescindible un reforzamiento del apoyo prestado por las diferentes instancias de las administraciones públicas.

En segundo término, como se desprende de lo anterior, conviene subrayar que las estrategias enfatizan la necesidad del desarrollo no agrario de las zonas rurales, mediante la mejora de todo tipo de infraestructuras públicas, el fomento de actividades industriales, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, el reforzamiento del papel de la silvicultura, la mejora de la oferta educativa y cultural, la ampliación de los servicios turísticos... Todo ello implicó un sustancial cambio de rumbo en lo que concierne a los planteamientos que se venían formulando para abordar la problemática de las zonas rurales, puesto que se pasaba de medidas estrictamente sectoriales a un conjunto integrado –es decir, multisectorial y polivalente– de instrumentos con un nítido contenido territorial.

En tercer lugar, ese tratamiento integrado exigía una reforma de los Fondos Estructurales y así, a lo largo del segundo semestre de 1988, se adoptaron los reglamentos necesarios para garantizar una mayor coordinación entre los mismos, lo que permitió el establecimiento de cinco objetivos (en 1995, con la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria, se añadió el *Objetivo 6*, orientado a las zonas poco pobladas, para contemplar las especificidades de las regiones árticas de los países nórdicos):

Objetivo	Financiación
N.º 1 Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	FEDER, FSE, FEOGA-O
N.º 2 Reconvertir las regiones, o partes de regiones, gravemente afectadas por el declive industrial	FEDER, FSE
N.º 3 Combatir el paro de larga duración	FSE
N.º 4 Facilitar la inserción profesional de los jóvenes	FSE
N.º 5 En la perspectiva de la reforma de la PAC: a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales	FEOGA-O FEOGA-O, FSE, FEDER

Por último, conviene resaltar que mientras la normativa comunitaria especifica con precisión las regiones afectadas por el Objetivo 1 –regiones cuyo PIB por habitante sea, sobre la base de los datos de los tres últimos

años, inferior al 75% de la media comunitaria–, no contiene una definición precisa de *zonas rurales*, señalando sólo que «las zonas elegibles con arreglo al Objetivo 5b) se seleccionarán [...] en función del número de personas ocupadas en la agricultura, su nivel de desarrollo económico y agrícola, su situación periférica y su sensibilidad a la evolución del sector agrícola, en particular, en la perspectiva de la reforma de la política agraria común» (Artículo 11.2 del Reglamento CEE nº 2052/88 del Consejo). Por tanto, en el pasivo de la reforma hay que apuntar, en lo que concierne al tema que nos ocupa, dos partidas al menos: (a) la indeterminación de las zonas rurales; y (b) el alumbramiento del *segundo pilar* de la PAC se supedita a la futura reforma del primero, con la pretensión implícita de compensar las negativas consecuencias de las restricciones venideras en la política de precios.

3.4. La Reforma MacSharry y la Agenda 2000

Las modificaciones parciales de la política de precios y mercados fueron, como ya se vio en las capítulos I y II, insuficientes para paliar los problemas de legitimidad –interna y externa– de la PAC y, por tanto, en 1991, la Comisión se vio obligada a presentar un documento (COM-91-100) en el que se retomaban gran parte de las reflexiones realizadas en el decenio precedente sobre las nuevas orientaciones que deben guiar a la PAC. De nuevo, resalta el acento rural de los principios proclamados que, a estas alturas, comienzan a resultar poco inéditos:

- La necesidad de una *política activa de desarrollo rural*, como única forma de preservar el entorno natural y un modelo de agricultura, el europeo, que no es más que la expresión de un modelo de sociedad.

- Reconocimiento de la *multifuncionalidad* de la actividad agraria, que no sólo produce alimentos, sino que, además, desempeña labores de protección medioambiental y de ordenación del territorio.

- El desarrollo rural no depende sólo del sector agrario, por lo que se fomentarán otras actividades económicas que contribuyan a mantener la población y el tejido productivo de las zonas rurales.

Ese documento se materializó, una vez discutido con los agentes implicados, en una propuesta de reforma (COM-91-258) que, como ya se ha visto en el capítulo II del presente libro, supone un cambio trascendental de la política de precios y mercados. En lo que concierne a la política de desarrollo rural, no hay grandes novedades, razón por la cual cada vez hay menos dudas respecto a un hecho que, con toda seguridad, ha intuido el lector: el desarrollo rural es, ante todo, un cántico que entonan las instituciones comunitarias –con más convicción la Comisión que el Consejo– cada vez que es imprescindible una vuelta de tuerca en la política de precios.

No obstante, y tal como estaba previsto en la comentada reforma de los fondos estructurales, a partir de 1989 se ponen en marcha los primeros *Programas de Iniciativas Comunitarias*, que están orientados al tratamiento de problemas que revistan un especial interés para la Comunidad: Equal, Urban, Interreg y Leader. Dentro de ese marco, se aprueba en 1991 la *Iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader I –Liaisons Entre Actions de Développement de L'Economie Rural–* (1991-1994), que puede considerarse como la primera puesta en práctica de una política rural de carácter territorial, integrada y participativa. Está destinada al sostenimiento y desarrollo de iniciativas locales de desarrollo rural y sus rasgos específicos son siete:

- El enfoque *territorial* a la hora de definir la política de desarrollo, lo que supone basarse en los recursos particulares de cada comarca, para así responder mejor a las necesidades locales.

- El enfoque *ascendente* en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones, con el propósito de conceder el mayor protagonismo posible a los agentes locales.

- El *Grupo de Acción Local* –o partenariado local– como forma de cooperación horizontal, agrupando a los agentes e instituciones locales y comarcales representativos.

- El carácter *innovador* de las acciones promovidas por los beneficiarios respecto de otras intervenciones en la zona rural afectada.

- El enfoque *integral e intersectorial*, al contemplarse conjuntamente las potencialidades de los diferentes sectores de la economía, la sociedad y los recursos locales.

- La *descentralización* de la gestión y la financiación, mediante los Grupos de Acción Local, lo que debería dotar de gran flexibilidad a los programas.

- La *organización en red* y la *cooperación transnacional*, no sólo para el intercambio de conocimientos, experiencias y resultados, sino también a través de la asociación en proyectos comunes con grupos de otros países.

En esta primera fase, la iniciativa era aplicable en las Regiones Objetivo 1 y en las Zonas Objetivo 5b (zonas con deficiencias estructurales), y su indudable éxito permitió su continuidad con Leader II (1994-1999), incorporándose las Zonas Objetivo 6 (zonas poco pobladas) y cuadruplicándose su presupuesto.⁽¹⁾

Paralelamente al desarrollo de esta iniciativa comunitaria, la política de desarrollo rural recibe un importante espaldarazo –aunque sólo fuese intelectual– con la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural en la ciudad irlandesa de Cork, celebrada en 1996 bajo el título *La Europa rural: Perspectivas de futuro*. Tras diferentes debates se aprueba la *Declaración de Cork*, decálogo cuyo primer precepto establece la *Preferencia rural*, como prioridad en las políticas de la Unión Europea, y los nueve restantes reiteran elementos de anteriores declaraciones de principios y que, en gran medida, se venían aplicando con los programas Leader: enfoque integrado; diversificación productiva; sostenibilidad; simplificación administrativa; gestión descentralizada; evaluación de los resultados... En fin, el aspecto más novedoso, y quizás también el más conflictivo, se refiere a la aplicación de la política de desarrollo rural en todas las zonas de la Unión, aunque respetando el principio de concentración, a través de una modulación de la financiación comunitaria a favor de las áreas más necesitadas.

La futura adhesión de diez nuevos países plantea la necesidad de revisar el marco financiero de la Unión Europea. Tras largas reflexiones, en

(1) Es necesario mencionar el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en las regiones Objetivo 1 (Proder, 1996-1999) que es una propuesta del Ministerio de Agricultura español, única entre los países de la Unión. Tiene características similares a la iniciativa comunitaria y su objetivo es impulsar los proyectos de zonas de las regiones Objetivo 1 que, por diferentes razones, no pudieron acceder a Leader II.

1997, el documento *Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia* (COM-97-2000) es la respuesta de la Comisión a los retos futuros de la Unión, estableciendo el marco financiero para el período 2000-2006. Entre las propuestas de la Comisión se encuentra la de consolidar los esfuerzos presupuestarios de los Fondos Estructurales, reduciendo, en 1999, el número de objetivos de siete a tres, dos regionales y uno de carácter horizontal:

- Objetivo 1. Promoción del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (PIB por habitante inferior al 75% de la media de la Unión Europea).
- Objetivo 2. Reconversión económica y social de las demás regiones con dificultades estructurales.
- Objetivo 3. Desarrollo de los recursos humanos.

Por otro lado, se simplifican y se reducen a cuatro las *Iniciativas comunitarias*, siendo Leader+⁽²⁾ la que se dirige, principalmente, al desarrollo rural. Su aspecto más novedoso estriba en que su ámbito de aplicación se generaliza a todas las zonas rurales de la Comunidad, tal como se había acordado en la Conferencia de Cork. Respecto al contenido agrario de la *Agenda 2000* destaca que, una vez más, se propone una reforma radical de la PAC y, con una obstinación merecedora de un mayor apoyo financiero, se establecen nuevamente las tres funciones fundamentales que debe desempeñar la agricultura en los tiempos actuales: productiva, de ordenación del territorio y ambiental. Además de las medidas que modifican las organizaciones comunes de mercado en varios sectores, la gran novedad de esta reforma es que, por primera vez, se integran los objetivos medioambientales en la PAC –al autorizar a los Estados miembros a condicionar los pagos directos al cumplimiento de determinadas funciones ambientales– y se eleva el desarrollo rural a la categoría de *segundo pilar de la PAC*. De esta guisa, los principios fundamentales sobre los que se asienta la nueva política rural son: (a) *multifuncionalidad* de la agricultura; (b) enfoque *multisecto-*

(2) La Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de fecha 14-04-2000, fija las orientaciones sobre Leader+ y, al amparo de éste, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación español aprueba los *Programas comarcales de medidas de desarrollo endógeno incluidas en los programas operativos integrados y en los programas de desarrollo rural* (Proder 2, 2000-2006), en enero de 2002.

rial e integrado; (c) *flexibilización* de las ayudas, basándose en el principio de subsidiaridad; y (d) *transparencia* en la elaboración y gestión de los programas.

Las medidas previstas que, en todos los casos, contarán con la cofinanciación de los Estados miembros y que servirán de acompañamiento y complemento de otros instrumentos de la PAC, pueden agruparse en dos bloques:

- *Medidas de acompañamiento de la PAC*: recoge las tres medidas de 1992 (agroambientales, cese anticipado de la actividad y forestación de tierras) y las indemnizaciones compensatorias en las zonas desfavorecidas o sujetas a limitaciones medioambientales. Serán cofinanciadas por la sección Garantía del FEOGA en todo el territorio, y la única novedad respecto a la normativa anterior es que las medidas agroambientales pasan a ser las únicas de obligado cumplimiento por los Estados miembros.

- *Medidas de modernización y diversificación de las explotaciones agrícolas*: inversiones en las explotaciones, instalación de jóvenes agricultores, formación profesional, mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas, silvicultura y fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales. Estas medidas serán financiadas por la sección Garantía del FEOGA, salvo en las zonas cubiertas por el Objetivo 1 que correrán a cargo de la sección Orientación.

3.5. Los resultados

A diferencia de la vieja PAC, cuya vocación ha sido sectorial, el desarrollo rural, como se ha visto en las páginas precedentes, tiene una inspiración marcadamente territorial. Se trata, ante todo, de instrumentar medidas de carácter multisectorial que permitan el desarrollo integrado y sostenible de ciertas áreas deprimidas. Frente a las zonas de la geografía europea que han sido capaces de modernizar sus estructuras agrarias y que, por consiguiente, disfrutaban de una elevada productividad, lo que permite una adecuada remuneración de los factores empleados –tierra, trabajo y capital–, subsiste un amplio espacio en el que, por una serie de déficit de

naturaleza muy dispar, no se han dado las condiciones para la implantación de sistemas que puedan desenvolverse por la acción exclusiva de las fuerzas de mercado y, por tanto, requieren apoyo público para su conservación y promoción.

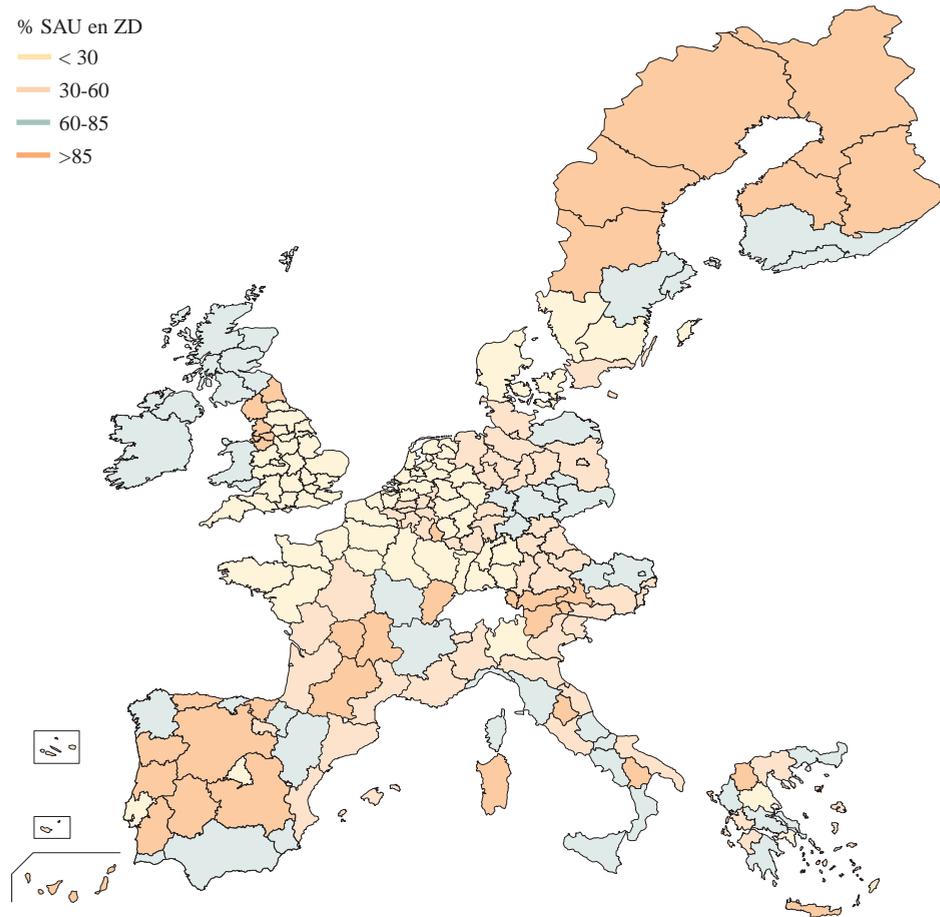
En este epígrafe se tratará de realizar un balance de la aplicación de la política de desarrollo rural, o de sus antecedentes estructurales, que, por lo dicho en el párrafo anterior, debe cimentarse sobre bases territoriales. Ese espacio agrario especialmente vulnerable a la aplicación estricta de criterios de mercado puede, sin excesivos problemas, ser asimilado al conjunto de las zonas desfavorecidas (ZD) que, desde una perspectiva territorial, no tienen nada de marginal, puesto que absorben, en números redondos, el 55% de la Superficie Agraria Utilizada⁽³⁾ (SAU) de la Unión Europea y el 80% de la española.

El examen no está exento de limitaciones, pues, en primer lugar, la información económica disponible sobre las zonas desfavorecidas no es, precisamente, abundante y, por ello, deben ser estudiadas a partir de la intermediación de las regiones administrativas en las que están ubicadas. En segundo lugar, los criterios de definición de las zonas desfavorecidas no están claramente determinados. En la actualidad, la reglamentación comunitaria distingue tres categorías de zonas desfavorecidas: (a) las *zonas de montaña*, que se caracterizan por un aumento notable de los costes de producción para trabajar la tierra; (b) *territorios agrarios de baja productividad*, en los que existe un alto riesgo de abandono del uso de la tierra y, por tanto, de despoblamiento; y (c) *las zonas afectadas por dificultades especiales* y en las que, de conformidad con ciertas condiciones, debe proseguir la actividad agraria para mejorar el medioambiente, preservar el potencial turístico, proteger la costa... La tipología es razonable, pero compete a cada Estado miembro la concreción geográfica de esa reglamentación, lo que introduce todo tipo de desajustes, comenzando por el principal, que no es otro que el de proporcionar un apoyo desigual a zonas rurales de similares condiciones.

(3) Comprende las tierras de labor y las praderas y pastos permanentes, dejando al margen, por tanto, la superficie forestal.

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA SUPERFICIE EN ZONAS DESFAVORECIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA-15. 1997

Porcentaje de Superficie Agraria Utilizada en Zonas Desfavorecidas (ZD)



Fuente: Elaboración propia con datos de Regio (Eurostat).

Pues bien, sin perder de vista los comentarios anteriores, se encuadrarán –para no hacer prolijo el estudio– las 129 regiones de la Unión Europea-15 en cuatro grupos, definidos en función de la proporción desfavorecida de su superficie agraria (mapa 3.1). La única condición que se ha impuesto es que el número de regiones europeas de esos cuatro subconjun-

tos fuese similar, lo que nos ha obligado a diferenciar el rango de los intervalos resultantes:

- *Primer grupo.* Las zonas desfavorecidas ocupan menos del 30% de la superficie utilizada. Son 31 regiones, entre las que se encuentra una comunidad española: Madrid. La mayor parte de las mismas se localizan en Inglaterra, norte de Francia y Holanda, dando lugar a un territorio que, extendiéndose desde las dos orillas más occidentales del Canal de la Mancha hasta Dinamarca, constituye el espacio agrario que, en el seno de la Unión Europea-15, está dotado de mejores condiciones para el ejercicio de la actividad agraria, como lo prueba el hecho de que, a lo largo de esa franja, se ubiquen catorce regiones en las que la presencia de las zonas desfavorecidas es nula.

- *Segundo grupo.* Comprende 33 regiones, donde las zonas desfavorecidas absorben desde el 30% al 60% de la superficie agraria. Alemania, en primer lugar, y la costa mediterránea de la Comunidad, en segundo, son las que aportan la mayor parte de sectores agrarios de este segundo segmento, en el que figuran cuatro regiones españolas: La Rioja, Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares.

- *Tercer grupo.* Otras 31 regiones forman parte de este intervalo, con un 60%-85% de Superficie Agraria Utilizada en zonas desfavorecidas, que poseen un marcado carácter periférico (mapa 3.1), y en el que se ubican seis comunidades autónomas españolas: Galicia, Cantabria, Navarra, Aragón, Andalucía y Murcia.

- *Cuarto grupo.* Engloba 34 regiones, en las que las zonas desfavorecidas ocupan de un 85% a un 100% de la superficie agraria. Asturias, País Vasco, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias son las comunidades españolas que forman parte de esta última clase. El archipiélago atlántico forma parte de la docena de regiones europeas en las que las zonas desfavorecidas absorben la totalidad de la superficie agraria.

La estratificación satisface, pues, el requisito inicial impuesto. Lógicamente, debido a que la participación de las zonas desfavorecidas en la superficie agraria es sensiblemente superior en España, la concreción de

Cuadro 3.1

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS POR GRUPOS DE REGIONES. 1997

Participación en, porcentaje, en el total de la Unión Europea-15

	SAU	Producción	Trabajo	Nº de explotaciones
Grupo 1	24,4	35,0	19,3	13,9
Grupo 2	25,9	30,7	29,7	32,4
Grupo 3	27,6	22,1	30,9	33,1
Grupo 4	22,1	12,2	20,1	20,6

Fuente: Elaboración propia con datos de Regio (Eurostat).

la segmentación anterior en el territorio nacional da lugar a una mayoritaria presencia de las comunidades españolas en los dos últimos intervalos. Pese a ciertas excepciones, el lector puede percatarse de que la regla general consiste en una significativa relación inversa entre el grado de desarrollo económico de las regiones españolas y la fracción desfavorecida de su superficie agraria. De hecho, las cinco comunidades que forman parte de los dos primeros intervalos son regiones *avanzadas* en el contexto español, es decir, disfrutaban de un PIB por habitante superior a la media nacional.

Esa misma circunstancia se da en el conjunto de la Unión Europea. En términos de *paridad de poder de compra*, el PIB por habitante de los dos primeros grupos de regiones se sitúa en torno a un 110% de la media europea de quince miembros, mientras que la de los dos últimos ronda el 90%. Resultado que conviene tener siempre presente; las regiones con más del 60% de Superficie Agraria Utilizada en zonas desfavorecidas son, en el conjunto de la Unión Europea, *atrasadas*, mientras que, en general, son *avanzadas* las que no alcanzan ese umbral.

Si el número de regiones se distribuía de forma muy homogénea entre los cuatro grupos, la superficie agraria también se reparte equitativamente entre los cuatro intervalos, como se comprueba en el cuadro 3.1, del que cabe destacar, en primer lugar, la similitud existente entre sus cuotas territoriales, lo que, a diferencia del número de regiones, no ha sido una condición previa sino un resultado de la tipología propuesta. Por el contrario, las participaciones en el producto y en el trabajo realizado son muy de-

siguales, ocurriendo lo mismo con el número de explotaciones. Lo que, quizás, llame más la atención es el contraste existente entre los dos grupos extremos. El primero –que, recuérdese, está compuesto por las regiones en las que las zonas desfavorecidas tienen una menor relevancia– sólo aporta el 14% de las explotaciones y, sin embargo, es el que disfruta de una mayor trascendencia productiva: 35% de la producción. El cuarto integra una de cada cinco explotaciones, pero su contribución al *output* agrario se limita a una doceava parte.

En fin, sintetizando lo más posible la información del cuadro 3.1, se puede decir que, en los dos primeros estratos –por debajo del 60% de la superficie acogida a la figura de zona desfavorecida– se concentran las dos terceras partes del *output* agrario, siendo aportado el tercio restante por los dos últimos. Hecho que debe subrayarse, ya que tanto la cuota territorial, como ya ha sido apuntado, como la participación en el trabajo agrario de esos dos grandes subconjuntos es la misma, situándose ambas en cifras muy próximas al 50%. La principal consecuencia que se puede extraer de los datos anteriores es que la productividad media del trabajo de las 64 regiones de los dos primeros estratos dobla a la de las 65 regiones comprendidas en los dos últimos.

Con independencia de que se vuelva sobre esa importante cuestión, debe resaltarse ya, convenientemente, que las regiones con menor fracción de superficie agraria en zonas desfavorecidas, no sólo tienen una renta por habitante superior a la media sino que, además, poseen en general una agricultura más eficiente, con una productividad más elevada.

Una vez sentado ese corolario, es preciso profundizar en la descripción de los rasgos básicos de las agriculturas de los cuatro grupos seleccionados, para lo cual se utilizará la información recogida en el cuadro 3.2:

- A finales del siglo XX, la dimensión territorial media de las explotaciones agrarias de Unión Europea-15 se situaba en torno a 20 hectáreas de Superficie Agraria Utilizada. El grado de dispersión de los niveles de las cuatro clases es alto, destacando la mayor base territorial del segmento en el que el peso de las zonas desfavorecidas es menor.

PRINCIPALES INDICADORES SOCIOESTRUCTURALES POR GRUPOS DE REGIONES. 1997

	SAU por explotación (has.)	Producto por explotación (miles de euros)	Cultivos COP (por 100 has. SAU)	Porcentaje de titulares con 65 o más años	Ratio de estructuras (has./UTA)	Productividad de la tierra (miles de euros/ha.)	Productividad el trabajo (miles de euros/UTA)
Zona 1	31,7	48,7	41,4	21,4	23,0	1,5	35,4
Zona 2	14,4	18,4	34,6	26,8	15,9	1,3	20,2
Zona 3	15,0	12,9	22,6	31,9	16,3	0,9	14,0
Zona 4	19,4	11,5	29,8	30,6	20,1	0,6	11,9
UE-15	18,0	19,4	31,9	28,6	18,2	1,1	19,6

Nota: COP: Cereales, oleaginosas y proteaginosas. UTA: Unidad de Trabajo Año. SAU: Superficie Agraria Utilizada. Fuente. Elaboración propia con datos de Regio (Eurostat).

- La dimensión económica media de las explotaciones desciende notablemente a medida que se incrementa la fracción desfavorecida de la Superficie Agraria Utilizada, sobre todo al pasar del primer al segundo grupo de regiones. Hay que resaltar que el *output* agrario medio generado por las explotaciones del primer intervalo cuadruplica al del cuarto estrato.

- La superficie agraria ocupada por grandes cultivos –cereales, oleaginosas y proteaginosas (COP)– se aproxima a un tercio en la Unión Europea-15, cifra que sólo superan los dos grupos en los que las zonas desfavorecidas absorben menos del 60% de la superficie agraria. Como no se dispone de información sobre las diferentes formas de subvenciones recibidas por las zonas desfavorecidas, ese dato es un reflejo del apoyo público recibido, ya que son ese tipo de producciones las más beneficiadas por la política de precios. Así pues, es razonable pensar que el gasto del FEOGA en los dos primeros segmentos es notablemente superior al recibido por los dos grupos restantes. Un par de razones, al menos, avalan tal planteamiento: (a) en términos absolutos, las primeras recibirán más porque las subvenciones están ligadas, de forma directa o indirecta, a las cantidades producidas y, como ya se ha visto, su *output* agrario es sustancialmente más elevado; y (b) por su composición productiva –por el mayor peso de los grandes cultivos– recibirán, además, un mayor volumen de subvenciones por la misma cantidad de producto.

- Casi el 30% de los titulares de las explotaciones agrarias europeas tienen una edad igual o superior a los 65 años; grado de envejecimiento medio que se ve rebasado en los grupos tercero y cuarto, sucediendo lo contrario con los dos primeros.

- La *ratio de estructuras* –la superficie agraria disponible por trabajador– está próxima a las 20 hectáreas de Superficie Agraria Utilizada, sin que se registren abultadas diferencias en función de la parte de la superficie agraria que ocupan las zonas desfavorecidas.

- La *productividad de la tierra*, es decir, el producto generado por unidad de superficie, rondaba los 1.100 euros por hectárea de Superficie Agraria Utilizada. Este es el indicador que presenta una relación más significativa con la fracción desfavorecida de la Superficie Agraria Utilizada, siendo además negativa: con el incremento de la misma, desciende notablemente el rendimiento productivo de la tierra.

- La *productividad del trabajo* es el producto de los dos factores anteriores:

$$\frac{Q}{L} = \frac{Q}{T} * \frac{T}{L}$$

siendo Q = producción; T = superficie; L = trabajo; Q/T = productividad de la tierra; T/L = ratio de estructuras; y Q/L = productividad del trabajo. Pues bien, la productividad del trabajo agrario en el conjunto de la Unión Europea-15 ronda los 20.000 euros, pero esa media presenta un alto grado de dispersión y, tal como había sido anticipado al examinar las cuotas de los cuatro estratos en el *output* y en el trabajo agrarios de la Unión Europea-15, los dos primeros tienen un nivel de eficiencia superior a la media, sucediendo justamente lo contrario con los otros dos intervalos. A diferencia de lo que suele ser habitual, la ratio de estructuras no es el factor determinante de las disparidades existentes en la eficiencia productiva, desempeñando la productividad de la tierra el papel preponderante.

Por tanto, se ha verificado que, en el conjunto formado por los 129 sectores agrarios regionales de la Unión Europea de quince países, la porción de superficie agraria ocupada por zonas desfavorecidas condiciona, en

mayor o menor medida, la dimensión económica de las explotaciones, el grado de envejecimiento de sus titulares y el nivel de eficiencia productiva, básicamente a través de la productividad de la tierra.

Llegados a este punto, el lector puede pensar que los resultados obtenidos no son sorprendentes. Cabía esperar que las zonas desfavorecidas de la agricultura europea tuvieran peores registros que las que no lo son y, por tanto, que a medida que se acrecentara el peso de las primeras en la superficie agraria de las diferentes regiones los indicadores socioeconómicos se depreciaran; así ha sido. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, para no complicar la exposición, se ha realizado una desagregación mínima, descomponiendo el conjunto de la agricultura europea en cuatro grandes grupos; y, aun así, las diferencias entre los dos que ocupan las posiciones extremas son más que notables, lo que puede quedar perfectamente ejemplificado si se señala que la productividad del trabajo de las regiones del primer intervalo triplica la de las que forman parte del cuarto. Para que el nivel de desagregación no oculte los enormes desequilibrios territoriales existentes, se ilustrará a partir de datos medios correspondientes a las dos regiones de la Europa Verde que ocupan el primer y el último puesto en el *ranking* de tres de los indicadores anteriores:

- La dimensión económica media de las explotaciones de Sajonia, *Länder* oriental de Alemania, multiplica por 50 a la de la región griega de Voreio Aigaio.

- La *ratio de estructuras* (superficie/trabajo) alcanza un mínimo de 0,5 hectáreas por trabajador en Madeira, mientras que Escocia aporta un máximo muy próximo a las 100 hectáreas.

- La productividad del trabajo más elevada es la de la región más septentrional de Holanda, máximo que multiplica por 20 a la media de las explotaciones agrarias de Galicia.

Tan abultadas diferencias reflejan claramente, por un lado, la extrema heterogeneidad estructural de la agricultura europea y, por otro, una disparidad de resultados –productividad del trabajo, por ejemplo– que no tienen parangón con lo que se puede encontrar en otros grupos de actividad –indus-

tria, construcción y servicios–, en los que los desequilibrios territoriales en el seno de la Unión Europea pueden ser más o menos significativos, pero en absoluto comparables con los que se registran en el sector agrario.

Por otra parte, es imprescindible resaltar que el escenario descrito en los párrafos anteriores no ha sufrido grandes alteraciones, es decir, ha permanecido vigente a lo largo del tiempo, lo que no debe sorprender si se considera el carácter estructural de los indicadores seleccionados. Más precisamente, las diferentes relaciones han evolucionado con el paso de los años, pero lo que ha permanecido muy estable es la situación relativa de los cuatro grupos de regiones, lo que obviamente implica que los desequilibrios territoriales de la agricultura europea no se han corregido.

Por el contrario, restringiendo el período analizado al decenio 1987-1997, para poder incluir las regiones españolas, lo más destacable es que es el primer grupo de regiones –en el que las zonas desfavorecidas ocupan menos del 30% de la Superficie Agraria Utilizada– el que presenta un comportamiento más dinámico: acrecienta su cuota productiva; aumenta la dimensión económica media de las explotaciones que engloba a un ritmo sensiblemente superior a las tres clases restantes; amplía moderadamente su diferencial favorable en los dos factores determinantes de la productividad del trabajo y, por tanto, esta última registra un significativo avance respecto a la media europea. Mejora que, en general, se hace en detrimento de los otros tres grupos, razón por la cual sus posiciones relativas no registran cambios dignos de mención.

Los resultados anteriores presentan ciertas ventajas; es positivo desde el punto de vista de la eficiencia agraria que, por ejemplo, haya aumentado la cuota productiva de las regiones con mayor potencial competitivo. En efecto, el segundo pilar no debe hacernos olvidar la necesidad de que la Unión Europea cuente con un importante grupo de explotaciones agrarias capaces de hacer frente a la competencia exterior.

No obstante, desde la perspectiva de la cohesión territorial, esos resultados suponen una partida que hay que apuntar en el pasivo de la PAC, incapaz, a todas luces, de corregir las disparidades interregionales de la agricultura europea. Y es que, desde finales de la década de 1980, el dis-

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO AGRARIO ENTRE LOS DOS PILARES DE LA PAC

Millones de euros

	1995		2001	
	España	Unión Europea	España	Unión Europea
Precios y mercados	4.482	33.670	5.635	37.137
Desarrollo rural	680	3.529	1.160	6.509
Total	5.162	37.199	6.795	43.646

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

curso comunitario contiene mucho ruido sobre el desarrollo rural y muy pocas nueces, es decir, la financiación de la política de precios y mercados ha seguido gozando de una prioridad absoluta. Buena prueba de ello es aportada por el cuadro 3.3, que descompone el gasto agrario de la Unión Europea entre los dos pilares para un período, 1995-2001, más reciente y en el que, por tanto, el discurso oficial ha enfatizado todavía más la necesidad ineludible de fortalecer la política de desarrollo rural.

En 2001, el 85% del gasto se orientó a la financiación del primer pilar y el 15% al segundo, lo que supone un desequilibrio que pone en entredicho más de una formulación de grandes principios. Esa es, sin duda, la principal conclusión, que puede ser complementada –y, por consiguiente, matizada– con unas cuantas consideraciones adicionales:

- El desequilibrio se ha ido reduciendo puesto que, en 1995, la cuota del desarrollo rural ni tan siquiera representaba el 10% del gasto agrario.

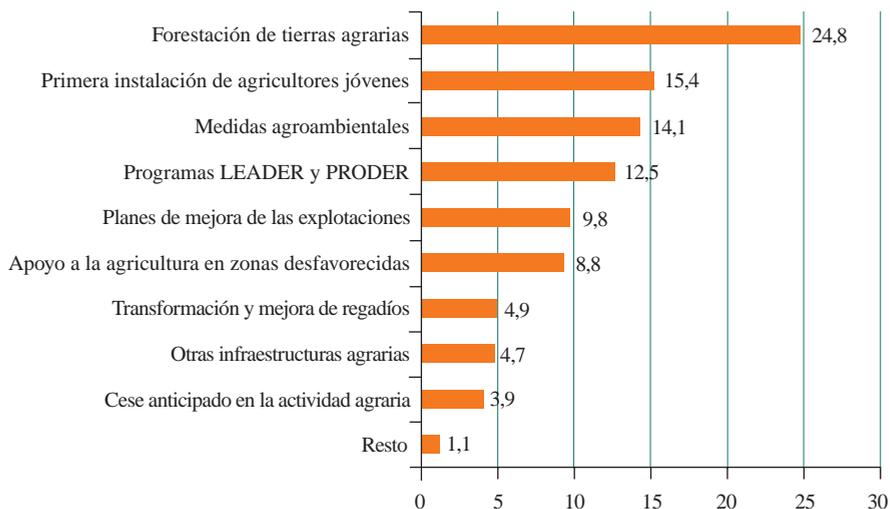
- En 2001, la cantidad asignada a desarrollo rural se elevó a 6.500 millones de euros, lo que constituye una financiación que no se debe, en modo alguno, minusvalorar.

- España ocupa la segunda posición, después de Francia, en lo que concierne a los fondos destinados a la intervención de los mercados, y el primer lugar en lo que respecta a los recursos movilizados a favor del segundo pilar. A lo largo de ese sexenio, la financiación del desarrollo rural en España se situó en 6.400 millones de euros –prácticamente el mismo impor-

Gráfico 3.1

DISTRIBUCIÓN DE LOS PAGOS EFECTUADOS POR PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA. 1996-2001

En porcentajes sobre el total



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

te que el asignado para el conjunto de la Unión Europea en 2001– lo que representa un esfuerzo presupuestario muy distante del que podrían haber realizado nuestras administraciones públicas.

Para que el lector tenga una idea cabal del apoyo prestado a la política de desarrollo rural en España, el gráfico 3.1 ofrece una distribución del gasto por programas, respecto al que, en principio, cabe albergar pocas dudas acerca de su carácter estratégico, tanto en lo que concierne a la mejora de las bases socioestructurales en las que se desarrolla la actividad agraria, como en lo que respecta al fomento de su multifuncionalidad: forestación, medidas agroambientales... Sin embargo, cabe lamentar el contenido predominantemente agrario de los diferentes programas, lo que no resulta consistente con el importante principio del carácter multisectorial de la política de desarrollo rural.

3.6. Perspectivas del segundo pilar de la PAC

En el epígrafe anterior se ha dado cuenta de los grandes desequilibrios territoriales existentes en la agricultura europea. Disparidades que, con la ampliación hacia el Este, van a agudizarse en numerosos ámbitos, lo que plantea una serie de interrogantes: ¿Tiene sentido una política de precios común en un conjunto formado por componentes tan disímiles? ¿Se puede hablar con rigor de un *modelo europeo* de agricultura? ¿Puede la regulación supranacional de los mercados agrarios contribuir a la reducción de tales disparidades? ¿No hay instrumentos de cohesión mucho más eficaces? Interrogantes que, por su complejidad, no pueden quedar solventados con respuestas simples, razón por la cual en este último epígrafe sólo se pretende aportar una serie de piezas que arrojen algo de luz sobre las cuestiones planteadas a lo largo del presente capítulo.

La última reforma de la política agraria de la Unión Europea fue aprobada por el Consejo de Ministros en junio de 2003 y se conoce, entre otros, con el nombre de «Revisión Intermedia» de la PAC (véase el capítulo II). Es, pues, la historia interminable de la reforma de una política que, con su actual arquitectura, se encuentra en estado terminal desde hace más de una década. Ciertamente es que uno de los grandes escollos se ha salvado con la aprobación de un escenario presupuestario que se extiende hasta 2013, pero no lo es menos que siguen activas otras cargas de profundidad: acoso exterior desde la Organización Mundial del Comercio, ataques interiores procedentes de los Estados miembros que son contribuyentes netos a la hacienda europea, posible integración de la agricultura turca...

Ni qué decir tiene que, junto a la introducción de una serie de restrictivos cambios en los instrumentos de intervención, uno de los lemas básicos inscritos en el frontispicio de la reforma de 2003 vuelve a ser el *reforzamiento del segundo pilar de la PAC*, lo que se ha convertido en un enojoso estribillo, sobre todo si se tiene en cuenta que en el marco financiero acordado hay muy poco margen de maniobra para un mayor apoyo presupuestario a favor del desarrollo rural, ya que se fija un techo máximo para el gasto agrario, coincidente con el presupuestado para 2006 en la *Agenda 2000*. Se trata, pues, de un corsé que trata de conseguir una conge-

lación del gasto agrario lo que, en principio, resulta razonable si se tiene en cuenta que la ampliación, por un lado, y, por otro, la reforma necesaria de un buen número de importantes sectores –leche, azúcar, aceite de oliva, frutas y hortalizas, vino...– introducen fuertes presiones para que se produzca un desbordamiento de la protección pública. Pero, precisamente por ello, lo más probable es que el pretendido trasvase de fondos del primer al segundo pilar se quede en agua de borrajas si los acontecimientos no alteran sustancialmente tales previsiones presupuestarias.

No obstante, en el largo plazo esa es la única alternativa factible. En la actualidad, cara a las negociaciones multilaterales que persiguen una creciente liberalización de los intercambios agrarios internacionales, sólo el 23% del gasto agrario de la Unión Europea se ha clasificado dentro de la *caja verde* (ayudas permitidas), mientras que la participación de la *caja ámbar* (ayudas distorsionadoras de los mercados, que están llamadas a desaparecer en el medio y largo plazo) se eleva a un 54% y la de la *caja azul* (ayudas parcialmente desacopladas de la producción) se limita, por tanto, a un 23% (véase el capítulo VI). Dado que la financiación de las ayudas al desarrollo rural se incluyen en la *caja verde*, se abre espacio para que opere, en el largo plazo, una fuerza a favor del segundo pilar.

Una condición necesaria para que ello ocurra es que las instituciones comunitarias –empezando por el Consejo y, dentro del mismo, los gobiernos de los países más beneficiados por el actual *statu quo*, a la cabeza de los cuales se encuentran Francia y España– dejen de utilizar retóricamente la política de desarrollo rural. Resulta evidente que el proceso de liberalización continuará avanzando, de forma tan pausada como firme; el trayecto podrá tener algún que otro alto –como ocurrió recientemente con la Conferencia de Cancún–, pero cada vez será menos factible que los países desarrollados mantengan barreras comerciales para la protección de la oferta agraria doméstica. Lo único que, en el largo plazo, cabe proteger es la multifuncionalidad de la agricultura.

En efecto si, como es de esperar, asistimos a un imparable desmantelamiento de la protección comercial, los precios que regirán en la agricultura europea serán los mundiales. En ese escenario, hay muy poco espacio

para la política de precios y mercados. Tiene sentido plantearse que, como la apertura al exterior no acabará con las oscilaciones productivas ocasionadas por la variabilidad de las condiciones agroclimáticas, resulta conveniente instrumentar mecanismos que permitan tejer una *red de seguridad* que garantice el aprovisionamiento alimenticio de la población. Pero esa red debe ser incompatible con medidas de intervención que, pura y simplemente, incentiven la producción interior o inunden los mercados mundiales con productos que, por subvencionados, se venden a precios inferiores a los costes de producción. Es curioso cómo algo tan simple es de digestión tan difícil para buena parte de los agentes institucionales y económicos implicados en la confección y aplicación de la PAC. Se trata, sin duda, de un conjunto de intereses creados tan legítimo como discutible para la mayor parte de la opinión pública; contradicción que podría ser salvada mediante un largo período de transición a un escenario radicalmente diferente del actual.

Escenario en el que permanecería vigente la financiación pública de ciertos aspectos de la multifuncionalidad agraria. Concepto que encarna dos rasgos fundamentales: (a) la producción conjunta de diferentes bienes y servicios por parte de los agricultores; y (b) los *output* resultantes son de naturaleza pública y, por tanto, en mayor o menor medida en la realidad, no son ni excluibles ni rivales en su consumo.⁽⁴⁾ Como el mercado no existe para ese tipo de bienes o, si existe, presenta fallos, resulta factible que sean las administraciones públicas las que garanticen que su producción sea convenientemente remunerada. Por tanto, las funciones del segundo pilar están llamadas a cobrar un creciente protagonismo, siempre y cuando las preferencias de los ciudadanos valoren cada vez más ciertas prestaciones suministradas por los agricultores: defensa de la biodiversidad, ordenación territorial, conservación el paisaje, protección del patrimonio cultural de las zonas rurales...

Y todo ello no se resuelve con el falaz argumento consistente en que, como la producción es conjunta, los mecanismos de intervención que incen-

(4) El agricultor que transforma sus tierras de labor en superficie arbolada está dando lugar a externalidades medioambientales positivas, de cuyo disfrute no puede ser excluido ningún habitante del entorno, dando lugar, además, a un consumo no rival, es decir, las cantidades de bien público consumidas por X no provocan una disminución de las posibilidades de consumo de Y.

tiven el crecimiento del *output* agrario están contribuyendo al incremento de ese cúmulo de bienes públicos, al menos por dos razones: (a) la existencia –por no emplear el término de proliferación– de sistemas de producción agraria que mantienen una relación sustitutiva con esos bienes y servicios no de mercado, es decir, que dan lugar a externalidades medioambientales negativas; y (b) porque la intervención pública lo único que debe retribuir son las funciones desempeñadas por los agricultores que el mercado no remunera.

Los principios que inspiran el alumbramiento de la nueva PAC han sido formulados hasta la saciedad desde 1985, con el *Libro Verde* de la Comisión. A partir de ellos, es factible desplegar los instrumentos técnicos necesarios para la vertebración de una política agraria con un mínimo grado de intervención en los mercados y mucho más pendiente de incentivar las funciones no productivas realizadas por los agricultores que cabe sintetizar en dos grandes grupos: medioambientales y territoriales. Por otro lado, ciertos elementos de la política socioestructural deberían conservar toda su funcionalidad, no explotada suficientemente por la vieja PAC: formación profesional; cese anticipado e instalación de jóvenes agricultores; modernización de explotaciones; apoyo tecnológico; fomento de la calidad y de la diferenciación de las producciones; mejora de las infraestructuras agrarias... Por consiguiente, aunque la política de precios y mercados registre un gradual y parcial desmantelamiento, resta un extenso ámbito de actuación en lo que concierne a la regulación e intervención pública en la agricultura.

Orientación bibliográfica

La PAC y el desarrollo rural dispone de una extensa y rica bibliografía. En primer lugar, cabe destacar las fuentes procedentes de la Comisión Europea, entre la que sobresalen una serie de documentos: *Perspectivas de la Política Agrícola Común. El Libro Verde de la Comisión*, 1985, que se puede encontrar en «Notes rapides de l'Europe Verte», número 33; *El futuro del mundo rural*, 1988, editado por el MAPA en 1989; *Evolución y futuro de la PAC –COM (91) 100 final–*, 1991; *Desarrollo y futuro de la PAC –COM (91) 258 final–*, 1991–, publicados estos dos últimos por *Papeles de Economía Española*, en el Suplemento del número 60/61, 1994, en el

que también se encuentra el interesante artículo de TRACY, M. (1994): «El espíritu de Stresa»; *Agenda 2000: por una Unión más fuerte y amplia* –COM (97) 2000 final, 1997–; y *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común* –COM (2002) 397 final, 2002–.

Una excelente visión de conjunto se encuentra en ARNALTE, E. *et al* (1988): *El desarrollo rural: políticas aplicadas, situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo*, Documento de trabajo, Parlamento Europeo, AGRI-106-ES. Valiosas contribuciones al análisis de la vertiente socio-estructural de la PAC, del desarrollo rural y de las alternativas existentes a las políticas de mercados son las de MASSOT, A. (1988): «La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad», *Agricultura y Sociedad*, número 49 y «El acuerdo del Consejo Europeo de octubre de 2002: entre la ampliación real y la reforma de la PAC virtual», Fundación Barrié de la Maza, A Coruña, 2002. La heterogeneidad estructural de la Europa Verde y su influencia sobre los niveles y ganancias de eficiencia productiva en los sectores agrarios regionales de la Unión Europea han sido analizados en COLINO, J.; Noguera, P. (1999): «La difícil convergencia de las agriculturas europeas», en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.): *España, Economía: ante el siglo XXI*, Espasa Calpe, Madrid; y en COLINO, J. ; NOGUERA, P. (2000): «Patrones estructurales y convergencia interregional en la agricultura europea», *Historia Agraria*, número 22.

Información Comercial Española ha dedicado el número 803 al tema «Globalización y mundo rural» y, en el apartado *El papel de la política agraria en su consideración del mundo rural*, ofrece dos interesantes artículos sobre el tema: ARNALTE, E. (2002): «PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio», y REIG, E. (2002): «La multifuncionalidad del mundo rural». Igualmente *Papeles de Economía Española*, número 96, es un monográfico que, con el título «Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda», consta de una serie de interesantes artículos, entre los que cabe destacar, en lo que concierne al tema de este capítulo, dos: GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2003): «La agricultura española ante la reforma de la Política Agrícola Común», y SUMPSI, J. M. (2003): «Una nueva política agraria para una nueva Unión».

IV. ¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios de la PAC?

Josefa Vega Crespo

Profesora de Economía Aplicada. Universidad de Valladolid

Doctora en Economía por la Universidad de Valladolid, ha centrado su labor investigadora en temas relacionados con las empresas y los sectores productivos de Castilla y León y ha colaborado en diversos trabajos y proyectos sobre el sector agrario español. Actualmente es profesora ayudante del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.

4.1. Introducción

La Política Agraria Común (PAC) es, de todas las políticas de la Unión Europea, la que absorbe y canaliza una mayor cantidad de recursos. Aunque las sucesivas reformas le han ido restando participación en el presupuesto comunitario, aproximadamente la mitad del mismo se sigue destinando a costear medidas de política agraria.

Tratándose, por tanto, del gasto más importante de cuantos se financian con cargo a la hacienda Europea resulta interesante analizar hacia donde se dirigen esos fondos pues, como cualquier otra política pública, la PAC modifica la asignación de recursos que resulta del funcionamiento del mercado y, por tanto, la distribución del ingreso generando ganadores y perdedores. De hecho, se podría decir que la PAC es la política de la Unión Europea con mayor impacto en la distribución de las rentas entre personas, países y regiones y, como consecuencia, el reparto de esos fondos una de las cuestiones relacionadas con esta política que más polémica ha suscitado.

Es obvio que a nivel agregado son los agricultores de la Unión Europea los que se benefician de unos fondos cuya financiación, teniendo en

cuenta las diversas formas de intervención de la PAC (precios garantizados, ayudas directas, subvenciones a la exportación, arancel exterior), recae tanto en los consumidores como en los contribuyentes. Hasta la reforma de 1992 la PAC actuaba fundamentalmente a través de la política de precios, con lo que eran los consumidores los que más contribuían a financiarla. Con las sucesivas reformas, la protección vía precios se ha ido sustituyendo por ayudas directas a las rentas, de manera que actualmente son los contribuyentes los que mayoritariamente sostienen esta política.

En todo caso, puesto que aquí la cuestión prioritaria no es el origen sino el destino de esos fondos, el análisis se centrará en determinar quién gana y quién pierde desde el punto de vista de la distribución de los apoyos de la PAC, pues, si bien en general los beneficiarios de la misma son los agricultores de la Comunidad, cuando la cuestión se analiza con mayor detalle es fácil detectar que las ganancias se reparten de manera muy desigual entre las diversas explotaciones, dependiendo de su tamaño o su productividad, los diferentes sectores y los distintos territorios, según que su especialización productiva sea una u otra.

Una primera vía a través de la cual efectuar este análisis es la distribución por productos, países, regiones, etc., de los gastos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), a través del cual una parte muy importante del presupuesto comunitario se canaliza hacia el sector agrario.

Sin embargo, el apoyo que la PAC otorga a los agricultores de la Unión Europea no sólo se materializa en ayudas directas a las rentas o fondos con los que financiar el almacenamiento o la modernización de las estructuras agrarias, en definitiva, en recursos distribuidos a través de la vía presupuestaria, sino que hay además otras medidas, como la protección en frontera, que indirectamente también implican un mayor ingreso para los agricultores y, por tanto, deben ser consideradas si se quiere tener una idea más precisa de quién se beneficia en mayor medida de la PAC. Para valorar el grado de protección total que ésta proporciona el indicador más difundido, y a la vez el más fácil de interpretar, es el popularizado por la OCDE y conocido como Equivalente de Subsidio al Productor (ESP).

El análisis de la distribución territorial, por productos y por tamaños de explotación de los gastos del FEOGA y el Equivalente de Subsidio al Productor guiará, por tanto, el presente capítulo.

4.2. El reparto de la tarta por sectores, países y explotaciones

La mayor parte de los recursos que la Unión Europea destina a su sector agrario se canalizan a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, el cual tiene dos secciones, la sección Garantía cuyo objetivo es financiar la política de precios y mercados, y desde 1992 las medidas de acompañamiento, absorbiendo el grueso de los recursos asignados al Fondo, y la sección Orientación que, como uno más de los Fondos Estructurales, persigue y cofinancia la reforma y la modernización de las estructuras agrarias en el seno de la Unión y el fomento del desarrollo rural en las zonas desfavorecidas (véase el capítulo I). El seguimiento de estos fondos desde el punto de vista de su distribución sectorial y espacial constituye, pues, una primera línea de investigación a través de la cual determinar quiénes ganan realmente con la PAC y cómo ha cambiado la distribución de los subsidios con las sucesivas reformas de la misma.

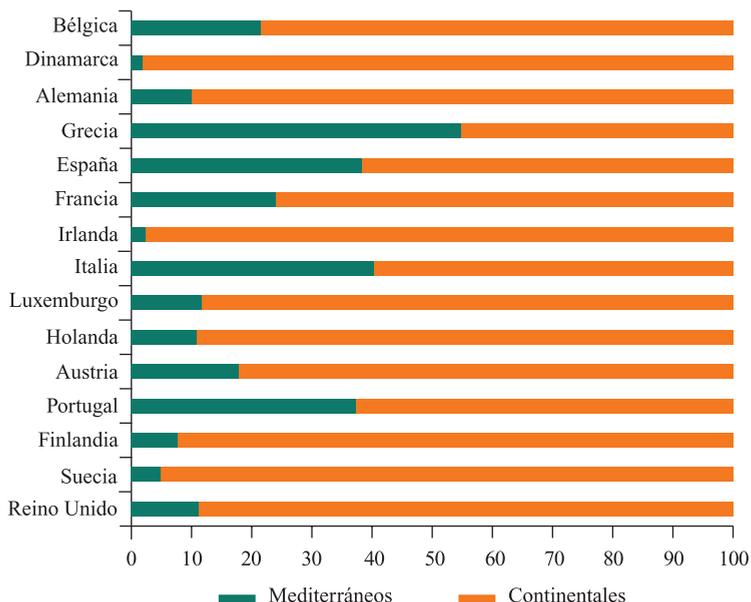
Si bien los objetivos de la PAC se refieren a todo el ámbito comunitario y, como consecuencia, los recursos del FEOGA-Garantía (sección que absorbe más del 90% del presupuesto total del Fondo) se distribuyen atendiendo a criterios de carácter sectorial y no territorial, dado que no todos los productos se benefician en la misma medida de las ayudas de dicho Fondo y la estructura productiva del sector agrario difiere enormemente de unos países a otros, el reparto de esos gastos por Estados miembros y regiones es también muy desigual, dependiendo de su especialización productiva, es decir, de que tengan mayor o menor presencia los sectores más protegidos.

Sin entrar en el detalle de los múltiples y diversos mecanismos de intervención utilizados en cada Organización Común de Mercado, algo que por otra parte, no es cometido de este capítulo, se puede establecer según la intensidad de la protección dispensada, una clara distinción entre los denominados productos continentales (cultivos herbáceos, carne de vacuno y

Gráfico 4.1

DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AÑADIDO BRUTO AGRARIO ENTRE PRODUCTOS CONTINENTALES Y MEDITERRÁNEOS

En porcentajes



Nota: En el grupo de los productos mediterráneos se incluyen frutas, hortalizas, aceite de oliva, vino, arroz, tabaco y algodón.

Fuente: Comisión Europea, *Agriculture in the European Union, Statistical and economic information, 2002*.

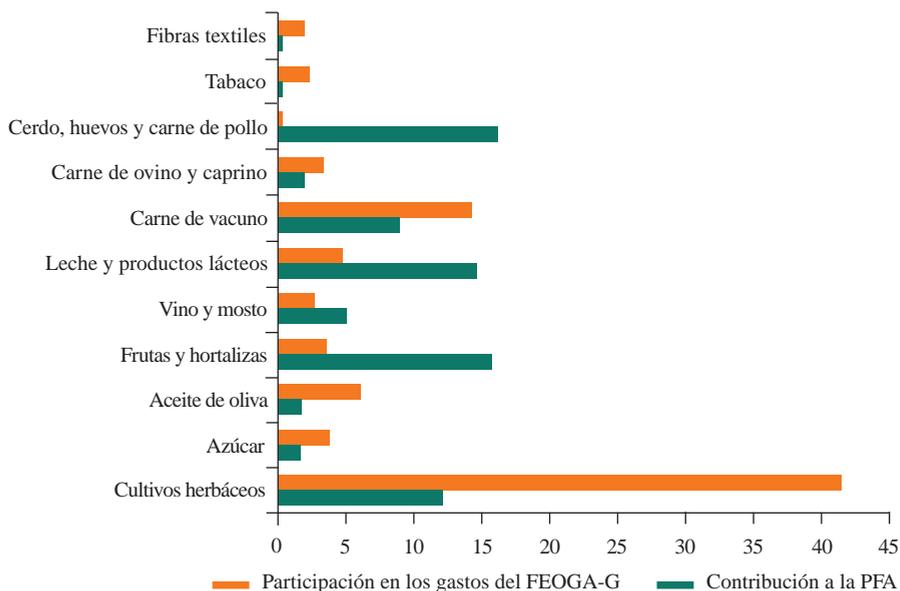
leche, entre otros), con mucho peso en los países del norte de la Comunidad y menos representados en el sur, y los típicos de la agricultura mediterránea (frutas y hortalizas, aceite de oliva, vino, arroz, tabaco y algodón), cuya producción se concentra fundamentalmente en cuatro países, Grecia, Italia, España y Portugal, donde representan más de la tercera parte de la Producción Final Agraria (gráfico 4.1). Los primeros han gozado tradicionalmente de un grado de protección mucho mayor que los característicos de la agricultura mediterránea, absorbiendo más del 70% del presupuesto del FEOGA-Garantía.⁽¹⁾

(1) Quedan al margen del análisis sectorial los recursos del FEOGA-Orientación cuyo reparto se hace con arreglo a criterios territoriales y no por capítulos productivos.

Gráfico 4.2

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA PRODUCCIÓN FINAL AGRARIA Y LOS GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA EN LA UNIÓN EUROPEA. 2001

En porcentajes



Fuente: Comisión Europea, *Agriculture in the European Union, Statistical and economic information, 2002*.

Se genera, como consecuencia, un claro desequilibrio entre la contribución de cada grupo de productos a la producción agrícola comunitaria y su participación en los gastos del Fondo (gráfico 4.2). Así, los denominados cultivos mediterráneos, que suponen casi una cuarta parte de la Producción Final Agraria de la Unión apenas absorben el 17% de los gastos del FEOGA-Garantía, en tanto que un reducido grupo de productos típicamente continentales formado por los cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas), carne de vacuno y leche, con sólo un 35% de la producción agraria, concentran el 60% de las ayudas.

Ahora bien, aunque es claro que en conjunto los productos de la agricultura mediterránea reciben un volumen de transferencias menor que los característicos de la agricultura continental, existen notables diferencias

en el grado de protección de que se beneficia cada uno de ellos. Así, el mercado del aceite de oliva, producto típicamente mediterráneo, se encuentra entre los más favorecidos por la PAC, pues su participación en los gastos del FEOGA supera con creces su aporte a la producción agraria europea. Con todo el desequilibrio no llega a ser tan importante como el que se da en otras producciones continentales, como los cultivos herbáceos. En el lado opuesto, es el sector de frutas y hortalizas el que proporcionalmente se encuentra más desprotegido, pues, con un aporte de más del 15% de la Producción Final Agraria, apenas capta un 5% de los recursos del FEOGA-Garantía. Este es, por tanto, el sector que en mayor medida explica esas desigualdades en los niveles de protección de que gozan los productos continentales y los mediterráneos.

Así pues, dadas las enormes diferencias que se observan en la distribución del gasto por sectores, no es extraño que existan también grandes disparidades en el grado de protección que los distintos países y regiones reciben de la PAC, resultando claramente beneficiados aquellos Estados miembros que tienen una estructura productiva agraria más orientada hacia los productos de tipo continental y perjudicados los que, por el contrario, están más especializados en los sectores con menor protección. Países como Reino Unido, Bélgica, Dinamarca o Alemania, donde tienen mucho peso algunos de los sectores más favorecidos (casos del vacuno o los cereales), vienen percibiendo una ayuda que en porcentaje de su Valor Añadido Bruto (VAB) agrícola representa una cifra más elevada que la de otros como Italia, España, Grecia y Portugal (cuadro 4.1), con mayor especialización en producciones de tipo mediterráneo y donde un sector muy poco subsidiado como es el de frutas y hortalizas supone entre el 20% y el 30% de la Producción Final Agraria. Mención aparte merecen los casos de Suecia, Finlandia, Austria e Irlanda, favorecidos por la PAC no tanto en función de su especialización productiva sino por la vía de las denominadas medidas de acompañamiento y desarrollo rural que representan un alto porcentaje de los recursos canalizados por el FEOGA hacia estos países.

Resulta necesario precisar, en todo caso, que si bien el menor grado de protección corresponde a un grupo de productos típicos de la agricultura continental como es la carne de cerdo, pollo y huevos, su producción está

Cuadro 4.1

DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS DEL FEOGA ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

	Porcentaje del total		Gasto/VAB (porcentaje)		Gasto/UTA (miles euros)		Gasto/Explotación (miles euros)	
	Media 89-91	Media 99-01	Media 89-91	Media 99-01	Media 89-91	Media 99-01	Media 89-91	Media 99-01
Bélgica	3,3	2,3	33,7	37,6	10,3	13,4	11,6	14,8
Dinamarca	3,9	2,8	28,7	35,5	10,9	16,4	13,8	19,6
Alemania	15,2	14,5	25,9	35,5	4,2	10,2	6,7	11,9
Grecia	7,6	6,4	23,5	33,5	3,0	4,9	2,6	3,5
España	9,3	14,5	15,6	28,1	2,5	6,6	1,7	5,3
Francia	19,5	21,7	18,5	30,0	4,1	9,4	6,1	14,1
Irlanda	5,4	3,9	59,8	63,6	5,6	9,3	9,1	11,6
Italia	17,0	13,0	16,9	19,8	2,7	4,7	1,8	2,5
Luxemburgo	0,0	0,1	6,7	21,7	1,4	6,6	2,1	9,4
Holanda	10,3	3,0	32,0	14,8	12,7	6,0	23,1	12,1
Austria	0,0	2,4	–	41,7	–	6,0	–	5,0
Portugal	1,6	2,4	15,4	34,9	0,5	2,0	0,8	2,5
Finlandia	0,0	1,8	–	64,1	–	7,0	–	8,5
Suecia	0,0	1,8	–	51,8	–	11,1	–	9,0
Reino Unido	7,0	9,6	18,1	40,2	4,7	12,4	8,3	18,2
U. Europea	100,0	100,0	19,3	30,0	3,4	7,1	3,6	6,3

Nota: UTA: Unidad de Trabajo Año: equivalente al trabajo que realiza una persona a tiempo completo a lo largo de un año (228 jornadas y más).

Fuente: Comisión Europea, *La situación de la agricultura en la Unión Europea; Agriculture in the European Union. Statistical and economic information 2002 y 31ème Rapport financier concernant le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.). Section Garantie.*

bastante bien distribuida por todos los Estados miembros y, como consecuencia, su incidencia en la distribución territorial de las ayudas no es tan importante como la de las frutas y hortalizas o los cereales.

Si en lugar de utilizar como indicador el porcentaje de gastos sobre el valor añadido bruto agrario de cada país se toma como referencia el gasto por explotación o por Unidad de Trabajo Año (UTA) se aprecia aún mucho mejor la desventaja de los Estados miembros del sur en cuanto al nivel de protección dispensado por la PAC (cuadro 4.1). Cualquiera de los dos indicadores mencionados eleva a los primeros puestos a los países del norte y, especialmente, a los más veteranos de la Comunidad, como es el

caso de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Reino Unido o Francia, mientras que los últimos lugares corresponden, en general, a los del sur. Así, si se compara la situación de cada Estado miembro en términos de gasto por Unidad de Trabajo (el indicador que quizá mejor refleja el efecto distributivo de la PAC) con el porcentaje que los fondos recibidos representan en su VAB agrícola se comprueba cómo, al ser su sector agrario menos productivo, casi sin excepción, los Estados miembros del sur pierden posiciones y pasan a ocupar los últimos lugares, con un gasto por Unidad de Trabajo que se sitúa a mucha distancia del de países como Dinamarca, Bélgica, Reino Unido, Alemania o Francia. La diferencia es tan amplia que, como se observa, el máximo de 16,4 miles de euros por unidad de trabajo correspondiente a Dinamarca es ocho veces mayor que el mínimo de Portugal.

En definitiva, también por países se establece una clara distinción entre el norte, donde se concentran un alto porcentaje de las ayudas, y el sur, en general mucho menos protegido. De este modo, lejos de contribuir a una mayor cohesión económica entre los Estados miembros de la Unión Europea, la PAC no hace sino acentuar los desequilibrios territoriales.

España ocupa una posición más ventajosa que la mayoría de los demás países del área mediterránea, con un gasto por explotación y por Unidad de Trabajo Año notablemente más elevado que el de Grecia, Portugal e, incluso, Italia, algo que encuentra explicación en el hecho de que si bien en su estructura productiva agraria tienen mucho peso determinados productos poco favorecidos por la PAC, como las frutas y hortalizas o el vino, que en conjunto aportan el 30% de la producción final, en el sector agrario español también están adecuadamente representadas algunas de las producciones continentales más protegidas, caso de los cereales o la carne de vacuno que suponen, respectivamente, el 9% y el 6% de su producción agraria.

En cuanto a los cambios habidos a lo largo de los últimos años en la distribución territorial de los subsidios, pese a que, como ha quedado demostrado, los países del norte siguen siendo los más beneficiados por la PAC, las reformas de 1992 y 1999, ambas comprometidas con el objetivo de conseguir una agricultura más competitiva y un sistema de ayudas que subvencione al productor y no al producto, han propiciado que, aún mante-

niéndose los tradicionales desequilibrios en el reparto de las ayudas, se produjera un ligero aumento del apoyo a algunos de los países del sur. La progresiva sustitución de la protección vía precios por ayudas directas a las rentas (principal instrumento de esta nueva orientación de la PAC) en sectores como el vacuno, las oleaginosas o los cereales ha elevado el nivel de protección de que gozan esos productos y con ello el de los Estados miembros en los que tienen mayor presencia. Así, el porcentaje de gastos del FEOGA-Garantía que concentra el sector de cultivos herbáceos ha pasado del 30 a más del 40% del total entre los trienios 1989-1991 y 1999-2001, y ha aumentado también la proporción de ayudas a la ganadería bovina (Comisión Europea, *Trigésimoprimer Informe Financiero del FEOGA Sección Garantía*, 2001).

Desde el punto de vista territorial, este nuevo sistema de protección ha hecho posible que, como consecuencia del aumento del flujo de ayudas directas, especialmente de las destinadas a los cereales, determinados países del sur donde estas producciones están relativamente bien representadas, como es el caso español, ganaran participación en la distribución de gastos del FEOGA (cuadro 4.1). A ello han contribuido también los fondos recibidos para financiar las denominadas medidas de acompañamiento que, como ya se ha visto, introdujo la reforma de 1992 y las de desarrollo rural incorporadas en la de 1999 (véanse los capítulos II y III).

Junto a España, que ha pasado de concentrar un 9% de los gastos del Fondo como media del trienio 1989-1991 al 14% de los años 1999-2001, colocándose como segundo país receptor, también Francia, ya anteriormente uno de los países más favorecidos por la PAC, y Portugal han evolucionado hacia una mayor protección (cuadro 4.1), siendo de hecho este último país uno de los más beneficiados con los cambios, gracias a las ayudas directas así como a las medidas de acompañamiento y desarrollo rural. Sin embargo, dada la gran importancia que uno de los productos más subvencionados y favorecidos por la reforma, la carne de vacuno, tiene en países como Alemania, Reino Unido o Francia, y el hecho de que en algunos sectores concretos (caso de los cereales) las ayudas se hayan vinculado a los rendimientos históricos de cada comarca, mucho mayores en las zonas productoras del norte que en las del sur de Europa (véase el capítulo II), los

efectos redistributivos que en principio podría haber tenido la reforma se han visto contrarrestados por el sistema de fijación de las ayudas.

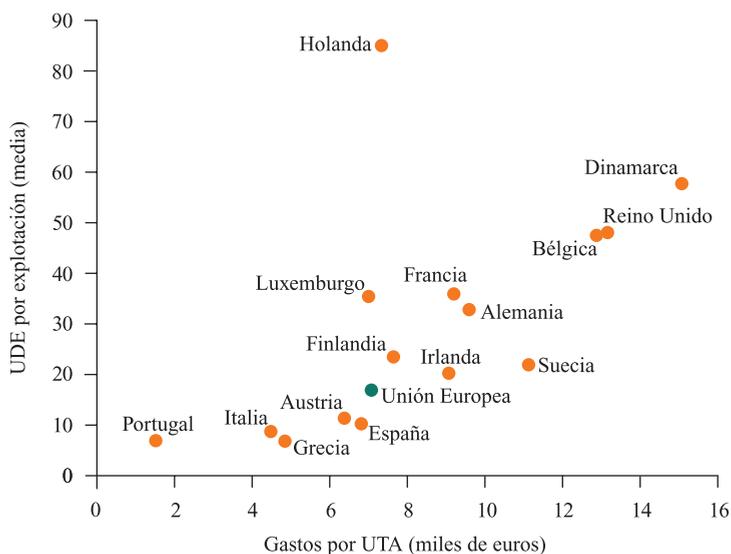
El análisis de la distribución de los subsidios según el tamaño de las explotaciones es otra nueva prueba del desequilibrio en el reparto de los fondos agrícolas comunitarios. Hay, en efecto, una relación muy clara y directa entre el tamaño de la explotación y el volumen de ayudas recibidas por la misma. Así, mientras en las explotaciones de menos de 8 Unidades de Dimensión Europea (una UDE equivale a 1.200 euros de margen bruto estándar, variable esta última que, a su vez, se obtiene por diferencia entre los ingresos y los costes directos), el subsidio medio en forma de ayuda directa se sitúa por debajo de los 2.000 euros por Unidad de Trabajo, en las de entre 40 y 100 UDE se aproxima a los 10.000 y en las de más de 100 supera ampliamente esa cifra. Como resultado de lo anterior, las explotaciones de más de 40 Unidades de Dimensión Europea, las cuales representan sólo un 18% del total, concentran el 50% de las ayudas directas, mientras que en el lado opuesto las de menos de 8 Unidades de Dimensión Europea, que suponen un 40% del total, apenas absorben el 15% de las transferencias. Visto desde la perspectiva de los perceptores, los datos indican que aproximadamente la mitad de los beneficiarios de ayudas directas reciben menos de 1.250 euros al año, mientras que el escaso 5% de titulares que cobran más de 20.000 euros al año se apropia del 50% del total de ayudas (Comisión Europea, *Indicative figures on the distribution of direct farm aid*, MEMO/02/198).

Así pues, aunque la reforma de 1992 sentó las bases para que progresivamente las ayudas se desvincularan del nivel de producción y, por tanto, de la dimensión económica de la explotación, un sistema de reparto basado en el número de hectáreas cultivadas o de cabezas de ganado, ha hecho que en la práctica la PAC continúe favoreciendo a las más extensas e intensivas, a costa de las pequeñas que, por otra parte, siguen siendo mayoritarias.

Evidentemente esto, además, tiene repercusiones territoriales, ya que se materializa en distintos niveles de protección para cada país dependiendo del tamaño medio de sus explotaciones. Se está así ante un nuevo

Gráfico 4.3

GASTOS DEL FEOGA Y TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA. 2000



Nota: UDE, Unidad de Dimensión Europea; UTA, Unidad de Trabajo Año.

Fuente: Comisión Europea, *La Situación de la Agricultura en la Unión Europea: el Informe y FADN Public Database*.

factor que contribuye a explicar que sean los Estados miembros del norte, en general con unidades productivas de mayor dimensión, los que reciben más cantidad de recursos del FEOGA por Unidad de Trabajo Año. Dinamarca, Reino Unido, Bélgica o Alemania, con explotaciones de más de 30 Unidades de Dimensión Europea de media reciben una ayuda que supera los 10.000 euros por unidad de trabajo. En el otro extremo se sitúan Portugal, Italia y Grecia, con menos de 5.000 euros por Unidad de Trabajo Año y un reducido tamaño de sus explotaciones. España ocupa también uno de los últimos lugares, con apenas 7.000 euros por unidad de trabajo y aproximadamente 10 Unidades de Dimensión Europea por explotación (gráfico 4.3). Se constata pues, de nuevo, la dualidad entre los países del norte, más subsidiados por tener explotaciones de tamaño mayor, y los del sur, mucho menos protegidos.

4.3. El apoyo total en términos de Equivalente de Subsidio al Productor (ESP)

Aunque la regulación de la política agrícola común ha ido cambiando con el paso del tiempo y, dado el peso cada vez mayor de los pagos directos a los productores, la vía presupuestaria ha ganado en importancia, la protección que la PAC otorga a la agricultura comunitaria no se materializa sólo en los gastos que realiza el FEOGA. Hay otras regulaciones como los precios mínimos, la protección en frontera, las normas sobre calidad o las medioambientales que también tienen importantes repercusiones en los costes de producción de los agricultores, en los precios y, por tanto, en las rentas agrarias. Así, los valores de ambos indicadores serán muy próximos en aquellas producciones donde la intervención se realice mayoritariamente por la vía presupuestaria, pero no ocurrirá lo mismo en otras como la leche o el vacuno, donde las políticas de apoyo al precio (protección en frontera e intervención de precios) siguen jugando un papel importante.

Tratando de recoger el efecto conjunto de las distintas medidas de política agrícola en la renta y el bienestar de los agricultores, la OCDE ha difundido el denominado Equivalente de Subsidio al Productor (ESP), un indicador sintético que intenta determinar el valor total de las transferencias de renta que reciben los productores agrícolas como resultado de la aplicación de las políticas públicas, para con ello facilitar las comparaciones entre productos y territorios desde el punto de vista del apoyo recibido. El ESP tiene dos componentes: el primero, calculado por diferencia entre el precio del producto en cada uno de los países y su cotización en el mercado mundial, refleja el apoyo a los precios internos que, se supone, financian los consumidores; por su parte, el segundo cuantifica los pagos directos a los agricultores efectuados con cargo a las finanzas públicas.

Puesto que la OCDE sólo calcula los valores del indicador para la Unión Europea en su conjunto y algunos productos agrícolas, diversos autores han centrado sus esfuerzos en ampliar la cobertura del mismo a todos y cada uno de los sectores y países de la Comunidad, al tiempo que han trata-

do de depurarlo con el objeto de que sólo incluya las transferencias más directamente relacionadas con la PAC.⁽²⁾ Así, una vez reformado, el ESP permite medir con más exactitud que el gasto presupuestario el grado de protección que la PAC proporciona a los distintos sectores y territorios de la Unión Europea.

Teniendo en cuenta los valores que el indicador alcanza, cabe destacar, en primer lugar, el alto grado de protección de que sigue gozando la agricultura comunitaria con un ESP que a pesar del descenso experimentado a lo largo de la década de 1990 aún sobrepasa el 35% del valor añadido bruto agrario, según los cálculos de la OCDE (el 50% si se trabaja con las cifras de García Álvarez-Coque *et al.*, 1999, que incluyen todos los productos), y parece que además ha vuelto a repuntar en los últimos años. Así, tomadas con las debidas cautelas dado que, como se ha visto, no incluyen todos los productos, las cifras del Equivalente de Subsidio al Productor calculadas por la OCDE colocan a la agricultura europea por delante de países como Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda desde el punto de vista de los subsidios recibidos por los agricultores. Éstos representan el 35% de la producción agraria en la Unión Europea frente al 22% y 17%, respectivamente, en Estados Unidos y Canadá y sólo el 1% en Nueva Zelanda. No obstante, el apoyo de que goza la agricultura comunitaria sigue siendo muy inferior al que recibe la de otros países de la OCDE como Suiza (69%), Corea (64%), Noruega (67%) o Japón (59%) (OCDE, *Producer and Consumer Support Estimates Database*, 2001).

Por lo demás, los datos estimados por García Álvarez-Coque *et al.* (1999) confirman el desigual reparto de las ayudas entre los distintos sectores de la agricultura europea. Tabaco, bovino, arroz, cereales y leche son los sectores que, a tenor de esos datos, resultan más subsidiados, con niveles de protección que en algunos casos como el de la cebada, el bovino, el tabaco y el arroz exceden el 100% de su valor añadido. En el lado opuesto aparecen otros productos como el vino, las frutas y las hortalizas donde las

(2) García Álvarez-Coque *et al.* (1998) calculan los valores del indicador para los diferentes países y regiones de la Unión Europea y, utilizando la metodología de Nucifora y Sarry (1998), amplían su cobertura a los productos de la agricultura mediterránea, pues, como se ha dicho, la OCDE sólo calcula los valores del indicador para unas pocas producciones, la mayoría incluidas dentro de la categoría de las denominadas continentales.

transferencias recibidas no alcanzan ni siquiera el 15% de su valor añadido bruto, o el aceite de oliva para el que el apoyo sólo representa la tercera parte de la producción. El resto de productos se sitúan entre ambos grupos, con niveles de protección intermedios.

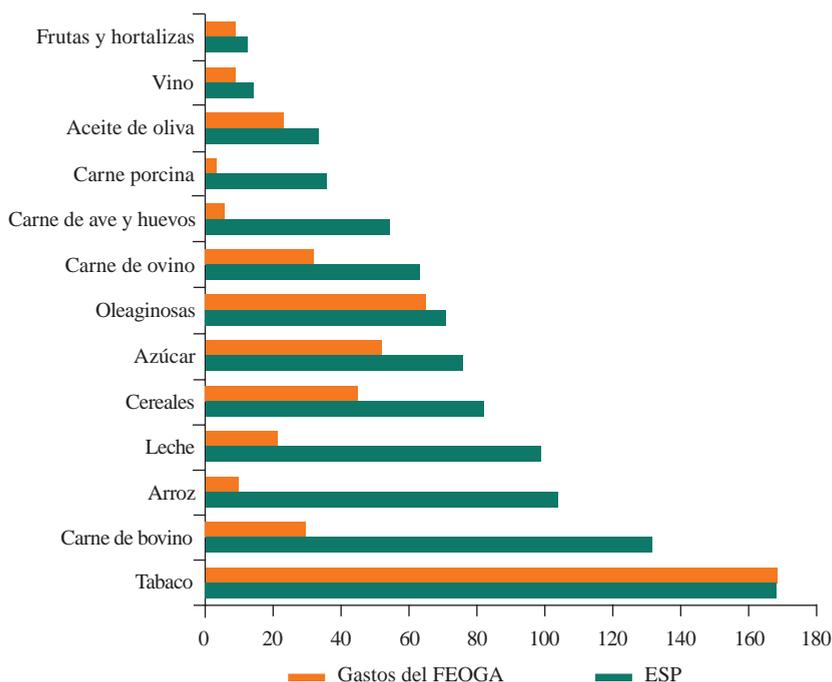
Se constata pues, de nuevo, el claro desequilibrio que existe en el nivel de protección que reciben los productos denominados continentales y los mediterráneos, siendo los primeros los que resultan más beneficiados en el reparto, al tiempo que los últimos lugares corresponden a algunas producciones características de las agriculturas del sur de Europa que, sin embargo, tienen mucho peso en la producción comunitaria, como es el caso de las frutas y hortalizas, el aceite de oliva o el vino.

Esas diferencias de protección entre ambos grupos de productos son además mucho más notorias desde el punto de vista del ESP que en el reparto de gastos del presupuesto agrario. Productos típicamente continentales como la leche, la carne de bovino o los cereales ocupan una mucho mejor posición cuando el apoyo se mide en términos de ESP por unidad de producto que en la clasificación según el peso de los gastos del FEOGA-Garantía en su valor añadido bruto agrario (gráfico 4.4), algo que se explica merced a la importancia que en sus respectivos sistemas de intervención han tenido las medidas no presupuestarias.

El desigual reparto del Equivalente de Subsidio al Productor que también se observa al analizar la distribución por países (cuadro 4.2) no es sino el fiel reflejo de esas diferencias en el grado de protección que reciben los distintos sectores. Con independencia del indicador utilizado, los datos vuelven a poner de manifiesto la clara desventaja de los países del sur de la Comunidad que, por su especialización en productos mediterráneos, se ven claramente perjudicados en el reparto de los apoyos. Prueba de ello es que mientras España, Grecia, Portugal e Italia que, en conjunto, generan más de la mitad del empleo agrario de la Unión Europea, apenas se llevan el 30% de los subsidios, sólo dos Estados miembros del norte, Alemania y Francia, absorben más del 40% de las ayudas (García Álvarez-Coque *et. al.*, 1999, p. 59).

Gráfico 4.4

ESP Y GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA COMO PORCENTAJE DEL VALOR AÑADIDO DE CADA SECTOR EN LA UNIÓN EUROPEA. 1995



Nota: ESP, Equivalentente de Subsidio al Productor.

Fuentes: García Álvarez-Coque, *et al.* (1999) y Comisión Europea, *La situación de la agricultura en la Unión Europea*.

Frente a un Equivalentente de Subsidio al Productor que supone más del 60% del valor añadido agrario en países como Bélgica y Luxemburgo, Alemania o Reino Unido, en Portugal, Grecia e Italia no sobrepasa el 40%. Pero las diferencias son todavía más palpables cuando se calcula el subsidio por unidad de trabajo, algo que, como ya se ha explicado, guarda relación con los menores niveles de productividad que la agricultura de estos países sigue manteniendo con respecto a los del norte. Mientras en Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca y Reino Unido el Equivalentente de Subsidio por unidad de trabajo supera los 20.000 euros, en Grecia y Portugal ni siquiera llega a 5.000 y en España e Italia se sitúa en el entorno de los 6.000. Así, es

Cuadro 4.2

NIVELES DE ESP POR PAÍSES, 1995

	Porcentaje del ESP total de la Unión Europea	ESP/ VAB agrario (porcentaje)	ESP/ UTA (miles de ecus)
Bélgica+Luxemburgo	2,9	76,0	24,8
Dinamarca	3,0	54,0	26,1
Alemania	17,0	66,0	17,8
Grecia	3,7	35,0	4,4
España	9,4	41,0	6,4
Francia	23,9	59,0	16,8
Irlanda	3,3	76,0	11,2
Italia	14,0	40,0	5,9
Holanda	5,2	45,0	17,1
Austria	2,3	47,0	11,6
Portugal	1,4	36,0	1,7
Finlandia	1,3	33,0	7,7
Suecia	1,8	76,0	15,2
Reino Unido	10,9	70,0	20,2
Unión Europea	100,0	52,0	10,3

Nota: ESP, Equivalente de Subsidio al Productor; UTA, Unidad de Trabajo Año.

Fuente: García Álvarez-Coque *et al.* (1999).

precisamente en este indicador donde se observan los mayores desequilibrios entre el norte y el sur de la Unión Europea, lo que vuelve a poner de relieve la escasa contribución de la PAC a conseguir una mayor cohesión económica y social entre los distintos Estados miembros.

Los países que combinan una estructura productiva agrícola dominada por los productos de tipo continental con niveles de productividad elevados son los que se benefician en mayor medida de la PAC y lo contrario ocurre en los Estados miembros mediterráneos, con predominio de los sectores menos protegidos y una productividad relativamente baja.

Por lo que respecta al caso concreto español, los valores de este indicador vuelven a poner de manifiesto que, con una estructura productiva en la que tienen mucho peso determinados productos con un Equivalente de Subsidio al Productor elevado como los cereales, nuestro país se sitúa en una posición ligeramente más favorable que la del resto de Estados miem-

bros del sur de la Unión con un subsidio que, tanto en términos de valor añadido como de empleo agrario, alcanza valores más altos que en Grecia, Portugal e Italia.

4.4. Distribución de los subsidios por regiones. El caso español

Si, como se ha visto, hay grandes diferencias en el grado de protección que reciben los distintos países de la Unión Europea, mucho mayores son las distancias cuando se desciende al análisis regional, tanto en el conjunto de la Comunidad como en el interior de cada uno de los países. Los datos estimados por García Álvarez-Coque *et. al.* (1998) reflejan las enormes desigualdades en el porcentaje que sobre el VAB agrícola representa el subsidio al productor de cada una de ellas. Mientras que en buena parte de las regiones francesas, alemanas y del Reino Unido, las transferencias suponen más del 70% del VAB, en las que ocupan los últimos lugares la cifra se sitúa por debajo del 10%. Sirvan de ejemplo los valores de las regiones situadas en los extremos: frente a un ESP que supera el 90% del valor añadido en Limousin y Lorraine, ambas en territorio francés, en Liguria (Italia) y Canarias el porcentaje es de sólo un 5%.

Cuando los valores estimados del Equivalente de Subsidio al Productor se ponen en relación con el trabajo agrícola, las disparidades entre las regiones del norte y las del sur de Europa son aún más visibles. Cabe destacar al respecto la nula presencia de regiones pertenecientes a los países del sur entre las 15 con mayores niveles de protección, mientras que en el extremo opuesto la generalidad de las situadas en los 15 últimos puestos se localizan en Grecia, Portugal, Italia y España.

Es obligado, además, destacar las abultadas diferencias en las cifras: mientras en algunas regiones francesas (Picardie, Lorraine) y alemanas (Mecklenburg-Vorp, Sachsen-Anhalt) el Equivalente de Subsidio por Unidad de Trabajo se aproxima o supera los 30.000 euros, en muchas de las del sur (Madeira, Algarve, Galicia, Canarias, Calabria...) no llega ni a los 3.000, es decir, la décima parte.

GASTOS DEL FEOGA EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS. 2000

	Gasto FEOGA (% del total regionalizable)	Gastos del FEOGA/VAB agrario		Gastos del FEOGA por UTA	
		Porcentaje	Índice (UE=100)	Miles de euros	Índice (UE=100)
Andalucía	29,7	27,5	96	5,6	82
Aragón	8,3	51,4	180	9,7	143
Asturias	0,8	14,6	51	1,1	17
Baleares	0,4	9,1	32	1,6	24
Canarias	5,1	56,4	197	5,7	85
Cantabria	0,4	6,2	22	1,1	17
Castilla-La Mancha	13,5	42,2	148	7,8	115
Castilla y León	15,9	41,1	144	8,6	126
Cataluña	6,0	17,8	62	4,3	63
Com. Valenciana	2,1	7,7	27	1,4	20
Extremadura	9,8	50,5	177	7,8	114
Galicia	1,8	4,4	16	0,5	7
Madrid	0,9	22,5	79	5,9	87
Murcia	1,5	7,8	27	1,5	22
Navarra	2,4	32,5	114	8,0	118
País Vasco	0,8	7,4	26	1,6	23
Rioja	0,6	8,8	31	2,5	37
España	100,0	24,2	85	5,8	85

Fuentes: MAPA, *Hechos y cifras del Sector Agroalimentario y del Medio Rural Español, 2000*. INE, *Contabilidad Regional de España Base 1995 y Censo Agrario, 1999*. Comisión Europea, *La situación de la agricultura en la Unión Europea: el informe 2001*.

Nuevamente los desequilibrios en el apoyo que recibe cada producto se traducen en una distribución muy desigual de las transferencias de que se benefician las distintas regiones, con clara ventaja de las situadas en los países del norte respecto a las del sur de la Unión Europea.

Pero, como se apuntaba anteriormente, las diferencias no sólo son perceptibles entre todas las regiones comunitarias, sino también en el interior de los propios países. España es un claro exponente de las desigualdades regionales en cuanto a los niveles de apoyo recibido, con una distribución de los recursos del FEOGA que coloca a algunas comunidades autónomas con un volumen de subsidios en relación al VAB o el empleo agrario notablemente por encima de la media europea, en tanto que otras se sitúan en niveles muy por debajo (cuadro 4.3).

En términos absolutos, las regiones que reciben más fondos de la PAC son, por este orden, Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura que en conjunto concentran casi el 70% del total, algo que está en estrecha relación con el peso que el sector agrario tiene en sus economías, pues entre las cuatro generan más del 50% del VAB agrícola nacional.

Cuando esas cifras se ponen en relación con las variables más representativas de la agricultura de cada región las diferencias en la distribución espacial de las ayudas dentro del territorio nacional vuelven a ser manifiestas. Por lo que respecta, en primer lugar, al monto que tales subsidios representan en el VAB agrícola generado en cada comunidad autónoma, se observa cómo, en clara concordancia con una estructura productiva en la que tienen gran presencia algunos productos continentales muy subsidiados como los cultivos herbáceos, entre las regiones españolas más beneficiadas por la PAC se encuentran Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León, donde las subvenciones vía FEOGA representan más del 40% del VAB, una cifra muy por encima de la media europea. Por el contrario, las comunidades autónomas cuya producción agrícola es mayoritariamente de productos mediterráneos y, en especial, de frutas y hortalizas, casos de Murcia y la Comunidad Valenciana, reciben un volumen de ayudas que, en porcentaje del VAB, no llega a representar ni un 10% del total (cuadro 4.3).

También los valores que resultan al dividir los fondos recibidos entre el número de Unidades de Trabajo Año de cada región permiten concluir que en España los agricultores más subsidiados son, por lo general, los del centro y el sur del país, los cuales al contar con explotaciones de tamaño mayor se han visto muy favorecidos por la reforma de 1992 que, como es sabido, introdujo para determinadas producciones (cereales, oleaginosas o vacuno de carne) en las que estas regiones están especializadas un sistema de apoyo basado en las hectáreas cultivadas o el número de cabezas de ganado, del que obviamente no han podido aprovecharse en tan alta medida comunidades autónomas como Galicia, Asturias, Cantabria o las regiones levantinas, cuyas explotaciones tienen una mucho menor base territorial y están espe-

cializadas en sectores poco favorecidos por la PAC como el hortofrutícola, o sometidos a restrictivas cuotas de producción como el vacuno de leche. A sus agricultores corresponden como consecuencia, los niveles de protección más bajos.

De hecho, igual que ocurría en la distribución por países, también en el ámbito español hay una correspondencia casi total entre los niveles de gasto por unidad de trabajo y el tamaño medio de las explotaciones de cada región. Así, son Aragón, Castilla y León y Navarra, con unidades productivas que en promedio tienen más de 14 Unidades de Dimensión Europea las que gozan de mayores niveles de protección en términos de gasto por unidad de trabajo. En el lado opuesto, Galicia, Asturias, Cantabria o la Comunidad Valenciana, donde la dimensión media de las explotaciones se sitúa por debajo de las 7 Unidades de Dimensión Europea (INE, *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias 1997*), resultan claramente perjudicadas en el reparto de los fondos comunitarios asignados a la agricultura española.

En definitiva, en las comunidades autónomas donde la agricultura está orientada hacia las producciones continentales, especialmente cultivos herbáceos, y las explotaciones son de tamaño grande, como ocurre en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Navarra o Aragón, el volumen de financiación comunitaria alcanza niveles muy por encima del resto y se ha visto incrementado con las últimas reformas de la PAC. Por el contrario, regiones como Galicia o Asturias con explotaciones de tamaño muy pequeño y en buena parte orientadas a la producción lechera, o aquellas que están especializadas en sectores mucho menos subsidiados como las frutas y las hortalizas, casos de Murcia y la Comunidad Valenciana, reciben un volumen de fondos por Unidad de Trabajo que está muy lejos de las mencionadas anteriormente. Baste comparar los 9,7 miles de euros por unidad de trabajo de la región mejor situada, Aragón, con los 0,5 de Galicia. Resultados similares se observan al medir la distribución del apoyo total a través del Equivalente de Subsidio al Productor.

Se demuestra así de nuevo que la PAC penaliza a determinados espacios por el simple hecho de estar especializados en unas producciones determinadas, generando distorsiones incluso en el interior de cada uno de los países.

4.5. ¿Quién ganará con la nueva reforma?

Como se ha explicado en capítulos anteriores, la última reforma de la PAC, aprobada en junio de 2003, tiene como uno de sus elementos claves la idea de disociar las ayudas de la producción, otorgándolas no al producto sino al productor, algo que, por otra parte, ya estaba en la filosofía de las anteriores reformas. Lo novedoso de este nuevo cambio legislativo es que para alcanzar tal objetivo lo que ahora se plantea es sustituir las ayudas directas a los distintos sectores por una ayuda única a la explotación, independiente de la producción y calculada sobre la base de las cantidades abonadas durante los años anteriores (2000-2002), es decir, en función de series históricas.

Desde el punto de vista de lo que interesa en este capítulo, a saber, el nuevo reparto de los subsidios que resultará de esta reforma, el hecho de que la cuantía de la ayuda única se fije tomando como referencia los pagos históricos tendrá como consecuencia el que las subvenciones sigan concentrándose en las mismas explotaciones y, por tanto, en los mismos territorios que ahora se benefician en mayor medida de la PAC. Así, serán los Estados miembros con explotaciones de mayor tamaño, más productivas y que ahora reciben más ayudas directas, en definitiva, los del norte, los que seguirán resultando más favorecidos, de manera que el nuevo sistema no hará sino consolidar la situación anterior a la reforma en cuanto a la desigual distribución de las ayudas entre los países del norte y los del sur de Europa.

Por otra parte, y aunque la idea es extender el sistema de ayuda única al mayor número de sectores, en principio éste solo afectará a un determinado grupo de productos por lo que, también desde este punto de vista, se discriminará entre las explotaciones dedicadas a unas u otras producciones.

En definitiva, tal y como está previsto en esta reforma, la disociación total de las ayudas no hará sino perpetuar una estructura de distribución de los subsidios desequilibrada tanto desde el punto de vista sectorial como espacial y empresarial.

Otro de los objetivos que, sin conseguirlo plenamente, ya pretendiera la *Agenda 2000* y ahora persigue la nueva reforma es modular las ayudas

directas para con el ahorro resultante destinar más recursos a potenciar el segundo pilar de la PAC, es decir el desarrollo rural, y financiar las futuras reformas sectoriales, todo ello sin romper la disciplina presupuestaria. El mecanismo a través del cual se pretende lograr esa redistribución de los recursos entre los dos pilares de la PAC pasa por detraer un porcentaje, que será progresivo en el tiempo, de las ayudas concedidas a cada explotación, quedando exentas las que ingresen menos de 5.000 euros de subvenciones al año (véase el capítulo II).

En cuanto al impacto de esta segunda medida, teniendo en cuenta que la modulación implica restar ingresos a los agricultores para dedicarlos a financiar programas de desarrollo rural (infraestructuras, turismo rural, artesanía, etc.) cuyos gastos no tienen por qué repercutir directamente en la renta agraria, una primera consecuencia de la misma puede ser la disminución del grado de protección de que goza la agricultura comunitaria. En este sentido los más perjudicados serán aquellos países o regiones en cuya estructura productiva tengan mucho peso los sectores que reciben la mayor parte del apoyo por la vía de las ayudas directas. Por otro lado, la cantidad que se plantea detraer a las explotaciones que reciben más de 5.000 euros al año es insignificante si el objetivo que se pretende conseguir con esta medida es un mayor equilibrio en la distribución de las ayudas por explotaciones.

En cuanto al desarrollo rural, el impacto de la reforma dependerá del reparto que se haga de los fondos recaudados a través de la modulación, pues ésta sólo contribuirá a una mayor cohesión económica entre los distintos territorios de la Unión Europea si se destinan más recursos a los países y regiones más atrasados. En principio, el sistema de distribución que se propone, basado en el producto per cápita, el empleo y la superficie agrícolas, parece que sí tendrá efectos positivos sobre la cohesión puesto que beneficiará en mayor medida a los países con más empleo agrario y menor renta por habitante. Pero, en la medida en que los fondos destinados al desarrollo rural exigen cofinanciación por parte de los Estados miembros, el volumen de recursos recibidos dependerá de las disponibilidades presupuestarias de cada uno de los países y regiones, pudiendo resultar favoreci-

dos aquellos territorios con un aparato administrativo más potente y mayor capacidad de financiación, en definitiva, los más ricos.

Cabe concluir, por tanto, que los desequilibrios sectoriales y espaciales en el reparto de los apoyos, presentes desde el mismo momento en que nació la PAC, no se han corregido excesivamente con las anteriores reformas, ni es previsible que lo hagan con la que ahora se ha puesto en marcha. Salvo que se sienten nuevas bases, seguirán siendo los países del centro y el norte, con agriculturas más productivas, los que también en el futuro resulten más favorecidos por la PAC.

Orientación bibliográfica

A la hora de analizar la distribución de ayudas por sectores es preciso conocer previamente los sistemas de protección correspondientes a cada producto y los cambios introducidos con las sucesivas reformas de la PAC. Cabe destacar al respecto el capítulo de REIG, E. (1999): «La política agraria común», en Jordán Galduf, J. M. (coordinador): *Economía de la Unión Europea*, tercera edición, Civitas, Madrid; el número 176-177 de la *Revista Española de Economía Agraria* (1996), así como los trabajos de GARCÍA GRANDE, M. J. (1993): «El sector agrario en Castilla y León ante la reforma de la PAC», en *Revista de Estudios Europeos*, número 4 y Tió, C. (1991): «Reforma de la PAC y su impacto a nivel sectorial en España», en *Información Comercial Española*, número 700.

Sobre la distribución por sectores, países y regiones de los gastos del FEOGA son de obligada consulta el informe de la Comisión: *La Situación de la agricultura en la Unión Europea* y el del propio FEOGA: *Rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)- Section Garantie*, ambos accesibles en formato electrónico en la página Web <http://europa.eu.int/comm/agriculture/>. Para el caso concreto de las regiones españolas puede verse: *Hechos y cifras del sector agroalimentario y el medio rural español*, del MAPA y el *Informe de Actividad del FEGA*. En estos temas han centrado además sus investigaciones autores como ARANGO, J. (1995): «Los desequilibrios de la Política Agraria Común:

un análisis de las diferencias entre regiones españolas», en *Revista Española de Economía Agraria*, número 171; y FRANZMEYER, F.; HRUBESCH, P.; SEIDEL, B.; WEISEL, C. (1991): *Efectos regionales de las políticas comunitarias*, Serie de Política Regional y Transporte, número 17, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo.

Para el análisis del apoyo total a la agricultura son imprescindibles los trabajos de GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; CASTELLANO, E.; SANCHO, M. (1999): «Los efectos redistributivos de la PAC y la cohesión. Un punto de vista mediterráneo» en *Revista Asturiana de Economía*, número 14, y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; COMPÉS LÓPEZ, R.; ALDANONDO, A. (1998): *La política agrícola de la Unión Europea para los productos mediterráneos*, Parlamento Europeo, Documento de Trabajo AGRI-107 ES 05-1998, donde se estiman los valores del ESP para todos los productos, regiones y países de la Unión Europea. Asimismo son de especial interés los trabajos de NUCIFORA, A.; SARRY, D. (1998): *The PSE/CS Calculations in the fruit and vegetable markets*, OCDE CO;/AGR/APM/TD/WP(98)3, París; y REIG, E. (1991): «Hacia una valoración cuantitativa de las políticas agrícolas: la experiencia de la OCDE», en *Información Comercial Española*, número 700. Igualmente se pueden consultar al respecto los informes anuales de la OCDE: *Agricultural Policies in OECD countries. Monitoring and evaluation* y la base de datos elaborada por este mismo organismo: *Producer and Consumer Support Estimates Database*.

Finalmente, una excelente recopilación de artículos de diversos autores como MASSOT MARTÍ, A. (2003): «La PAC que necesitamos... (en algunos apuntes)», o BARBASO, F. (2003): «Perspectiva a largo plazo de la política agrícola de la Unión Europea», sobre las cuestiones más relevantes y las posibles consecuencias de la última reforma de la PAC puede encontrarse en el sitio Web Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, del Ministerio de Agricultura: <http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/>.

V. El impacto de la ampliación de la Unión Europea sobre la PAC

Víctor Martínez Gómez

Profesor de Economía Agraria.
Universidad Politécnica de Valencia

Ingeniero agrónomo y profesor asociado a tiempo completo en el Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Politécnica de Valencia. Miembro de la Asociación Española de Economía Agraria y de la European Association of Agricultural Economists. Sus campos de investigación más relevantes son la evaluación económica de los acuerdos de libre comercio –actualmente realiza su tesis doctoral con el título «Impacto de los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos en los intercambios de productos agroalimentarios».

Raúl Compés López

Profesor Titular.
Universidad Politécnica de Valencia

Doctor ingeniero agrónomo (especialidad de Economía) y Profesor Titular en la Universidad Politécnica de Valencia. Sus principales campos de investigación son la política agraria, el comercio internacional, la logística y el análisis del sector agroalimentario. Además de su actividad docente, es autor de numerosos artículos y libros y participa en estudios de asistencia técnica para organismos nacionales e internacionales.

José M^a García Álvarez-Coque

Catedrático de Economía Aplicada.
Universidad Politécnica de Valencia

Doctor ingeniero agrónomo y Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Politécnica de Valencia. Director del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la citada universidad entre 2000 y 2004, y presidente de la Asociación Española de Economía Agraria. Ha sido investigador visitante del Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria, en Washington, D.C. (1991) y ha impartido cursos sobre aspectos internacionales de las políticas agrarias en una quincena de países de cuatro continentes. Ha sido asesor de organismos internacionales como FAO, CIHEAM, OCDE, Comunidad Andina y de instituciones europeas y españolas. Ha publicado 200 trabajos relacionados con la evaluación de las políticas agrarias, la política agrícola común y las negociaciones comerciales internacionales en el Mediterráneo y en la OMC.

5.1. Un enorme desafío para la Unión

La Cumbre de Copenhague, de diciembre de 2002, eliminó los últimos obstáculos para la adhesión de diez nuevos Estados⁽¹⁾ a la Unión Europea, a partir de 2004. Se trata de la ampliación más importante de todas cuantas han señalado la construcción europea desde el Tratado de Roma de 1957.

En el dilatado proceso de negociaciones que ha conllevado la ampliación, la agricultura ha sido uno de los capítulos más complejos y sensibles debido a la dificultad que entraña extender un mercado común y una Política Agrícola Común (PAC) a un grupo de países en los que el sector

(1) Chipre, República Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

agrario tiene, en general, un elevado peso económico y social. En cierta medida, los aspectos agrícolas de la negociación han recordado el antecedente de la incorporación, en 1986, de España a la Comunidad Económica Europea, cuando todavía era necesario asentar una muy joven democracia e incrementar los relativamente bajos niveles de bienestar de los ciudadanos. Para el sector agrario español, la adhesión significó la oportunidad de lograr el libre acceso para las exportaciones y el beneficio del sistema de apoyo a la agricultura articulado en torno a la PAC. Esperanzas semejantes inspiraron a los nuevos Estados miembros que con decisión solicitaron su adhesión a la Unión Europea y la confirmaron –con excepción de Chipre– a través de referéndum. Esta aspiración se vio culminada con la fórmula de ampliación adoptada en la Cumbre de Copenhague.

La ampliación de la Unión Europea hacia el Este ha representado un reto enorme por cuatro motivos diferentes, aunque interrelacionados entre sí: el primero es la complejidad de una negociación que ha involucrado, además de a los quince países miembros, a no menos de diez candidatos inmersos, la mayoría, en un proceso de rápida transición hacia una economía de mercado; el segundo se refiere a la dificultad de adaptación de estos países a las políticas agrícolas comunitarias; el tercero está relacionado con la necesidad de financiar la ampliación; y el cuarto tiene que ver con la dificultad de mantener una PAC tan proteccionista como la actual en un contexto de una Unión Europea con veinticinco miembros, varios de los cuales tienen aún un marcado carácter rural.

A continuación se examinan estos aspectos, comenzando por describir, en el epígrafe siguiente, la economía agraria de los nuevos Estados miembros. Seguidamente, en los apartados 5.3 y 5.4, se analizan el proceso de negociación y las dificultades de adaptación de las políticas de los recientes socios a las vigentes en la Unión Europea. A continuación, en el epígrafe 5.5, se examina el acuerdo sobre la ampliación alcanzado finalmente en su capítulo agrícola, para posteriormente (epígrafes 5.6 y 5.7) estudiar su impacto, tanto desde la perspectiva presupuestaria como desde el punto de vista de la necesidad de reformar la PAC como paso previo a la ampliación. El capítulo termina planteando algunos interrogantes sobre lo que implica la adhesión para la agricultura española.

5.2. Los sectores agrícolas en los países del Este y Centro Europa (PECO)

Los diez nuevos países, que añaden a la Comunidad alrededor de 75 millones de ciudadanos (105 si se consideran Rumania y Bulgaria) a los 375 de la Unión Europea-15, presentan, con algunas excepciones, un retraso económico considerable con respecto al resto de la Unión Europea, con un PIB por habitante que ronda el tercio del promedio del área comunitaria. Un relativo retraso que se refleja, asimismo, en la elevada participación de la alimentación en el gasto total de las familias, muy superior a la media de los anteriores quince miembros. Sólo Eslovenia y Hungría presentan niveles equiparables a la media europea, mientras que el resto de los países alcanzan cifras más altas (cuadro 5.1).

En el proceso de aproximación de los nuevos miembros a la Unión, la agricultura es un capítulo especial, entre otras razones, por el todavía

Cuadro 5.1

IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN LOS PECO. COMPARACION CON LA UNIÓN EUROPEA-15

Países	VAB agrario/PIB 2000 (porcentaje)	Empleo agrario/ empleo total 2000 (porcentaje)	Comercio Exterior Agroalimentario		Gasto familiar en alimentación 1996 (porcentaje)
			Export. agroal./ export. totales 1999 (porcentaje)	Import. agroal./ Import. totales 1999 (porcentaje)	
Polonia	3,3	18,8	6,6	7,7	35
Hungría	4,8	6,5	3,3	3,5	24
República Checa	3,9	5,1	6,4	6,7	31
Eslovenia	3,2	9,9	7,3	7,8	23
Estonia	6,3	7,4	10,6	13,3	30
Rumania	12,6	42,8	6,9	6,8	58
Bulgaria	14,5	26,6 ^(*)	8,4	9,5	54
República Eslovaca	4,5	6,7	6,7	6,9	35
Lituania	7,6	19,6	13,2	15,6	52
Letonia	4,5	13,5	8,8	11,5	39
Unión Europea-15	1,8^(*)	4,5^(*)	6,7	6,9	18

(*) Datos correspondientes a 1999.

Fuente: Elaboración propia con datos de European Commission y World Bank (varios años).

marcado carácter rural de gran parte de los PECO, quienes, junto a las pequeñas islas de Chipre y Malta, constituyen el grupo de los nuevos Estado miembros. En la mayor parte de estos países la contribución de la agricultura al PIB y al empleo total de la economía es todavía muy significativa y, en algunos de ellos, la participación del sector agrario en el comercio exterior es también relevante (cuadro 5.1).

Dos de los PECO recogidos en el cuadro 5.1, Bulgaria y Rumania, no forman parte del grupo de países que se han incorporado a la Unión Europea en 2004, son precisamente los dos Estados en los que la agricultura tiene mayor peso en el total de la economía. Con ambos la negociación del capítulo agrícola ha comenzado relativamente tarde y presentado especial dificultad lo que, entre otros motivos, les ha alejado de la primera ola de la ampliación acordada para 2004. Del resto de países, que ya se han incorporado a la Unión Europea, es en Polonia y en las repúblicas bálticas donde la agricultura concentra un porcentaje mayor de empleos. En estos Estados el sector agrario ha tenido, en general, un «efecto refugio» para la mano de obra en los períodos de deterioro de la situación económica que han vivido desde el inicio del proceso democratizador.

Los países en los que el sector agrario tiene, en el conjunto de la economía, una importancia relativa menor son Eslovenia y las Repúblicas Checa y Eslovaca, si bien dicha importancia es superior a la media de la Unión Europea-15.

Por lo que se refiere al comercio exterior agroalimentario, es en las repúblicas bálticas donde éste tiene mayor importancia, tanto si se tienen en cuenta las importaciones como si lo que se consideran son las exportaciones, lo que refleja, en parte, el papel de las repúblicas mencionadas como puertos de entrada/salida de productos.

Gran parte de los nuevos países miembros han sido tradicionalmente exportadores netos de bienes agroalimentarios, situación que se ha invertido durante la década anterior. De hecho, actualmente todos son importadores netos de materias primas agroalimentarias y alimentos, presentándose los mayores desequilibrios en Polonia y Lituania. El principal socio comer-

cial de la zona es la Unión Europea, ya que alrededor de la mitad de las importaciones agroalimentarias de cada país tiene este origen y para muchos de ellos – Hungría, Polonia– la Comunidad es también un cliente importante (alrededor de un tercio de las exportaciones de estos países se dirigen al mercado comunitario). También son compradores importantes para ellos los países de la antigua Unión Soviética, a cuyos mercados se destinan las producciones de menor calidad. Para la Unión Europea, los PECO representan un 10% de sus exportaciones agroalimentarias y alrededor del 5% de sus importaciones.

Desde un punto de vista productivo, la agricultura en los PECO no ha alcanzado todavía los niveles anteriores a la caída de los regímenes socialistas; sólo Rumania (cuya incorporación a la Unión Europea se ha aplazado, como ya se ha dicho) y Eslovenia han recuperado los niveles de producción previos a esta situación. La explicación de esta realidad hay que buscarla en la liberalización general de la economía llevada a cabo al comenzar la década de 1990 que conllevó la eliminación de los subsidios a la producción y al consumo, la liberalización comercial y de precios y la privatización de los sectores conexos con la agricultura, resultando de este proceso un incremento mayor de los precios pagados por los agricultores que de los precios percibidos por ellos. Si a esto se une la mala situación general de sus mercados exteriores tradicionales –el antiguo bloque comunista– se tienen ya gran parte de las variables que han afectado negativamente al sector agrario.

Por subsectores, el ganadero, de vital importancia para muchos de estos países, ha sido el más afectado por la caída de las inversiones y la falta de capital. Entre 1989 y 1997, las cabañas de bovino y ovino descendieron en torno al 50% en el conjunto de los PECO, mientras que los sectores avícola, porcino y lechero han mantenido una cabaña en torno al 70% del nivel anterior, con algunos indicios de recuperación en los últimos años. Por lo que se refiere a la producción vegetal, se ha llevado a cabo una extensificación de los cultivos debido al menor uso de insumos, lo que ha provocado descensos en los rendimientos, pero ha redundado en una menor presión medioambiental por parte del sector agrario.

Finalmente, en cuanto al equipamiento tecnológico de las industrias de primera transformación de productos agrarios (lecherías, madereros, molinos...), éste es, en muchos casos, obsoleto, lo que va a dificultar el cumplimiento de los estándares de calidad exigidos en la Unión Europea.

Otro aspecto importante que merece ser considerado es la estructura del sector agrario. Aunque la propiedad privada de la tierra se restableció de forma diferente en cada país, en todos ellos ha cristalizado un modelo dual, conviviendo grandes explotaciones –herederas de las granjas colectivas y explotaciones de titularidad estatal– con explotaciones individuales muy pequeñas, dedicadas, sobre todo, al autoconsumo o a la venta de productos agrarios en los mercados locales. No obstante, este carácter dual se va atenuando paulatinamente, apareciendo un estrato de explotaciones de tamaño mediano al estilo de la Unión Europea-15.

En algunos países como Eslovenia y Polonia ya existían explotaciones privadas durante la época comunista, y quizá debido a esta particularidad, en este último país, el grado de fragmentación de la propiedad rústica es muy alto, con un tamaño medio de las explotaciones muy reducido. En todo caso, la posible reforma estructural que deben acometer los PECO va a estar condicionada por el funcionamiento del mercado de la tierra, cuyo desempeño es mediocre por la lentitud en el establecimiento de los derechos de propiedad y también por ciertas limitaciones existentes en la adquisición de la tierra.

En cuanto al mercado de trabajo, el desempleo «oculto» o subempleo en los PECO afecta, al menos, a la mitad de la mano de obra agraria, es decir, aproximadamente a 5 millones de personas. Desde 1990, la agricultura de semisubsistencia (autoconsumo) ha contribuido a reducir significativamente los costes sociales de la transición general de estas economías (reduciendo, además, los gastos sociales del Estado). Sin embargo, a medio plazo, la modernización del sector agrario en estos países pasa por la reducción o eliminación de este exceso de empleo. El crecimiento económico en la Unión Europea ampliada ayudará a absorber, tarde o temprano, los sobrantes de mano de obra. Como se verá más adelante, la forma en que se

ponga en marcha la transición agrícola, con la introducción de pagos directos y fondos de desarrollo rural, podría tener un claro impacto sobre la velocidad de ajuste del sector agrario en estos países.

5.3. Historia de una aproximación

El Tratado de la Unión Europea, en su artículo 49, anuncia que cualquier Estado europeo tiene la posibilidad de solicitar el ingreso en la Unión como miembro de pleno derecho cumpliendo unas condiciones básicas y unos Criterios de Adhesión que van desde la estabilidad democrática y el respeto a los derechos humanos hasta el funcionamiento de la economía de mercado.

El reciente proceso de ampliación ha implicado que un total de trece países, incluyendo los diez PECO, Chipre, Malta y Turquía fueran formalmente aceptados como candidatos a la adhesión. Las relaciones con estos países de cara a una eventual adhesión se iniciaron, en el caso de Malta, Chipre y Turquía, con anterioridad a la caída del Telón de Acero, mientras que los contactos con los PECO se aceleraron precisamente a raíz de dicha caída.

Desde entonces se ha llevado a cabo un proceso de acercamiento progresivo en el que se pueden diferenciar varias etapas; en la primera se establecieron los denominados Acuerdos de Primera Generación o Acuerdos de Comercio y Cooperación que consistían, principalmente, en ayudas (técnicas y financieras) a la investigación, la cultura, la industria o la información. Además, en el ámbito comercial, la Unión Europea extendió a estos países el Sistema Generalizado de Preferencias y eliminó las restricciones cuantitativas impuestas a las importaciones de determinados productos.

Más adelante, en 1989, se estableció el programa PHARE (*Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy*) al que se destinaron inicialmente 300 millones de ECUs para la ayuda a Polonia y Hungría, incorporándose posteriormente el resto de los países. Se trataba de fondos no reembolsables destinados, en un primer momento, a financiar proyectos de asistencia técnica definidos de común acuerdo con los países beneficia-

rios. Los sectores prioritarios donde se concentró la ayuda fueron aquellos en los que se identificaron graves carencias, mayor urgencia o capacidad de desarrollo (medio ambiente, agricultura y energía, respectivamente).

Poco después de la entrada en vigor de los Acuerdos de Cooperación se comprobó la necesidad de estrechar las relaciones aún más, con el fin de apoyar las reformas en los antiguos países comunistas para preparar su integración en la Unión Europea. De este modo, se pusieron en marcha los Acuerdos de Asociación o Acuerdos Europeos. Esta segunda generación de acuerdos cubría aspectos comerciales, de diálogo político y otras áreas de cooperación como la aproximación de las legislaciones. La creación de un Área de Libre Comercio entre la Unión Europea y los diferentes PECO, junto al compromiso de no establecer nuevas restricciones cuantitativas o aranceles aduaneros, fue una de las cuestiones comerciales de mayor calado de estos acuerdos. Para desarrollarla, la Unión Europea se embarcó en un proceso asimétrico de eliminación de restricciones comerciales favorable a los países aspirantes a la adhesión.

En los años finales del siglo xx se diseñaron nuevas estrategias para estrechar aún más las relaciones entre la Unión Europea y los PECO estableciéndose dos nuevos programas de colaboración: el ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), que, con una dotación de 1.040 millones de euros anuales, financiaba la mejora de las infraestructuras medioambientales y de transporte, y el SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) que es un instrumento de apoyo a las reformas estructurales que debe afrontar el sector agrario de los países del Centro y Este de Europa y, además, debe facilitar la introducción, en las legislaciones nacionales, del *acquis* –normativa– comunitario relacionado con la agricultura. Su presupuesto es de 520 millones de euros anuales y, al igual que ISPA, inicialmente se previó que fuera efectivo en el período 2000-2006.

Adicionalmente, el programa PHARE se amplió presupuestariamente hasta los 1.560 millones de euros anuales, reorientándose en dos direcciones: «construcción institucional» –incorporación de la normativa comunitaria o *acquis* por parte de los países candidatos- y apoyo a las inversiones destinadas a la modernización de aquellos sectores en los que los requeri-

mientos de la Unión Europea son más exigentes (medio ambiente, transporte, normas de calidad...). La duración prevista de este programa es la misma que la de los dos anteriores, es decir, el período 2000-2006.

En el ámbito agrario, en 1999 y 2000 se alcanzaron unos acuerdos bilaterales de «Tercera Generación» o acuerdos «Doble-Cero» con el objetivo de acelerar la liberalización del comercio agrario. En estos acuerdos se realizaron concesiones mutuas en tres modalidades diferentes:

- En los productos de baja sensibilidad comercial⁽²⁾ (cítricos, aceite de oliva, carne de caballo...) se acordó liberalización total e inmediata.

- Para otro grupo de productos entre los que se incluía la carne de porcino, de ave, el queso, los tomates y las manzanas se adoptó el enfoque «Doble-Cero» consistente en la eliminación, por ambas partes, de las subvenciones a las exportaciones junto con el establecimiento de contingentes libres de arancel ampliables anualmente (no todos los productos mencionados fueron aceptados por el conjunto de países, ya que se trataba de acuerdos Unión Europea/país candidato).

- Finalmente, la tercera categoría incluía productos con mayor sensibilidad en los que se han realizado concesiones *ad hoc*, estudiadas caso a caso para cada uno de los acuerdos. Por ejemplo, para Polonia se mejoraron las condiciones de entrada de la carne de ternera, un producto relevante en las exportaciones polacas a la Unión Europea.

El conjunto de estos acuerdos agrocomerciales de Tercera Generación suponía la liberalización de aproximadamente el 75% de las exportaciones agrarias de los PECO y el 40% de las europeas con ese destino. En términos monetarios, por citar un ejemplo, con Polonia el acuerdo ha supuesto más de mil millones de euros.

Conforme el proceso de acercamiento mutuo fue consolidándose, los PECO manifestaron su deseo de formar parte de la Unión Europea como miembros de pleno derecho. En el plano político fue en 1993, en el Consejo Europeo de Copenhague, cuando los Estados miembros acordaron que

(2) Productos exportados por los PECO con arancel de entrada a la Unión Europea menor del 10% y productos comunitarios no cultivados en la Europa Central y Oriental.

los países del Centro y el Este europeo que lo desearan podrían ser miembros de la Comunidad. Para ello, el único requisito que se estableció fue que el candidato debía ser capaz de asumir las obligaciones de los miembros y cumplir las condiciones políticas y económicas requeridas. En el Consejo Europeo de Luxemburgo, de 1997, se añadió que se consideraba prerrequisito para la ampliación que las Instituciones europeas se reforzaran y mejoraran para asumir las disposiciones institucionales del Tratado de Amsterdam.

Al final de la década pasada, los diez PECO iniciaron negociaciones de adhesión a la Unión Europea; primero comenzaron con aquellos países que presentaban mayor grado de «preparación» o cumplimiento de los criterios impuestos por la Comunidad para acceder a la misma. Éstos conformaron el llamado «Grupo de Luxemburgo», compuesto por Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia. Con el resto de Estados, o «Grupo de Helsinki», las negociaciones se retrasaron casi dos años debido a que se encontraban más alejados de los requerimientos comunitarios. En junio de 2000 se iniciaron las negociaciones del capítulo agrario con el Grupo de Luxemburgo y un año más tarde con el Grupo de Helsinki (incluyendo a Malta, en diciembre de ese mismo año).

Como etapa previa a la negociación, se realizó un análisis conjunto Unión Europea/país candidato de toda la normativa comunitaria –*screening*– con el fin de identificar los problemas de adaptación y las dificultades de su puesta en práctica por parte de los candidatos.

En cuanto al proceso de negociación, éste consistió en contactos bilaterales entre cada país candidato y la Unión en los que se discutió sobre diferentes cuestiones agrupadas en 31 *items* del *acquis* (normativa) comunitario, desde la libertad de movimiento de bienes, servicios, personas y capitales, hasta la cooperación en materia de justicia o política exterior y de seguridad común. Como suele ser habitual en este tipo de negociaciones, el capítulo agrario, usualmente controvertido, fue uno de los últimos en ser abordados y se mostró especialmente complejo, como ya se ha dicho, con algunos países como Bulgaria y Rumania.

Las fechas previstas de adhesión fueron variando hasta que, por fin, la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2002 dio su visto bueno a la entrada

de los diez primeros candidatos a partir de 2004, aplazando la adhesión de Bulgaria y Rumania hasta 2007. Por lo que toca a Turquía, aunque es un veterano candidato, pues inició contactos con la Comunidad en 1963 y presentó su candidatura formal en 1987, ha quedado algo al margen de las negociaciones, acordándose, a finales de 2004, el comienzo inmediato de las negociaciones de adhesión, una vez cumpla con los criterios políticos fijados en Copenhague.

5.4. La adaptación previa de los países candidatos

La ampliación comporta evidentes retos tanto para la Unión Europea, que debe consolidar el presupuesto en una Unión ampliada, como para los nuevos Estados miembros que deben adaptarse a la normativa comunitaria, encontrándose con dificultades relativas a la gestión y administración de las estructuras, mecanismos y organismos necesarios para aplicar la PAC. En este sentido, no se trata sólo de aproximar niveles de precios o ayudas, hay que contemplar, además, cuestiones delicadas como la capacidad de control de los pagos directos, el nivel de preparación administrativa para gestionar las Organizaciones Comunes del Mercado, las inspecciones en frontera, el control de mataderos, los tests veterinarios, la evaluación de residuos fitosanitarios, por mencionar algunos ejemplos de materias a aproximar. Además, los niveles de protección general, los estándares de seguridad de los alimentos, de salud animal, etc. son más estrictos en la Unión Europea-15 que en los nuevos socios, por lo que deben hacer un importante esfuerzo de armonización en estos temas, teniendo, como reconocía la propia Comisión a finales de 2002, un largo camino por recorrer.

La Unión Europea, consciente de estos problemas, orientó las ayudas preadhesión con el fin de colaborar a la construcción de Instituciones nacionales similares a las europeas a través del ya descrito programa PHARE; además, y junto con los entonces candidatos, acometió una fase de *screening* o de análisis profundo del acervo comunitario agrícola.

Del mismo modo, como la gestión diaria de la PAC es más compleja que la de las políticas agrarias nacionales existentes en los PECO, la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2002 acordó, como se verá más

adelante, la aplicación de un modelo simplificado para la gestión de las ayudas directas los primeros años después de la adhesión.

No obstante, y a pesar de estas dificultades, hay que tener en cuenta que el proceso de aproximación se inició en 1989 con el inicio de la transición política y económica al sistema democrático y de libre mercado y que desde entonces, las políticas agrarias en los países del Este y Centro de Europa han cambiado de manera muy radical para adaptarse a la PAC, contribuyendo de forma notable el programa comunitario SAPARD a ello. Aunque hay diferencias entre unos países y otros, en la evolución seguida por dichas políticas se puede identificar un patrón bastante similar. En él se pueden detallar las siguientes etapas señaladas por Hartell y Swinnen.⁽³⁾

1. *Desprotección*. El fin de la economía planificada supuso la eliminación de los subsidios a los productores y al consumo y la supresión de las barreras no arancelarias, quedando los aranceles como principal instrumento de la protección.

2. *Neoproteccionismo*. En una fase posterior reaparecieron algunas barreras no arancelarias, aumentando la protección a la agricultura.

3. *Aproximación*. En esta etapa se adoptaron sistemas de intervención pública similares a los de la PAC clásica (aranceles variables, limitaciones a la producción...). En algunos países se limitaron las exportaciones para evitar desabastecimientos o precios internos prohibitivos.

4. *Convergencia*. En la última fase, con la entrada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Lituania en 2001, el único PECO que no era miembro de pleno derecho de la OMC, se procede a la arancelización de los derechos variables y se reformulan las políticas agrarias orientándolas hacia un modelo más similar a la PAC moderna y con pagos directos dirigidos a los agricultores en zonas desfavorecidas. En casi todos los países se instauraron subsidios de diversos tipos, como los insumos o los créditos. En Polonia, por ejemplo, este último capítulo suponía una parte importante del apoyo a la agricultura.

(3) Hartell, J. y Swinnen, J. (2000): «From Central Planning to the Common Agricultural Policy: Analysis and Political Economy Aspects of Agricultural Policy in Central and Eastern Europe» en Hartell, J. y Swinnen, J. (eds.): *Agriculture and East-West European Integration*, Ashgate.

A pesar de que el proceso de cambio había sido notable, todavía persistían diferencias importantes tanto entre las políticas aplicadas por los diferentes PECO como entre esas políticas y la normativa comunitaria. Así, en primer lugar, y utilizando la Estimación de Apoyo al Productor (EAP) como indicador de la protección a los agricultores, el sector agrario comunitario seguía estando más protegido que el de los PECO, pues mientras en la Comunidad el apoyo a la agricultura suministrado por la PAC equivalía, en 1998, en torno al 45% de los ingresos de los productores, en Polonia y Eslovaquia apenas sobrepasaba el 20%, y en las repúblicas bálticas, la República Checa y Hungría estaba en torno al 10%. El único país con un nivel de apoyo similar al de la Unión Europea era Eslovenia, que tenía un EAP próximo al 40%. Un caso extremo y particular era Bulgaria, cuyo EAP en 1996 tenía un valor negativo del 54%, lo que indica que la actividad agraria no recibía sino que realizaba transferencias netas al resto de la economía.

En segundo lugar, existían diferencias muy profundas entre los niveles de apoyo otorgados a cada producto en los diferentes PECO; únicamente para el azúcar (producción en la que son deficitarios) y la leche, todos los países coincidían en niveles elevados de apoyo.

Finalmente, hay que señalar que la entrada en el selecto club de la PAC puede suponer para los consumidores de los PECO una pérdida de bienestar económico debido a los relativamente elevados precios de los productos agroalimentarios en la Unión Europea y a los elevados niveles de presupuesto familiar dedicado a la alimentación en el Este europeo (véase el cuadro 5.1).

5.5. Principales disposiciones agrícolas para la adhesión

Conforme a la decisión adoptada en la Cumbre de Copenhague, Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia pasaron a formar parte de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004.

Alcanzar un acuerdo de aproximación de las políticas agrarias de los países candidatos a la PAC no resultó, como ya se ha dicho, sencillo. Los agricultores de los nuevos Estados miembros tienen acceso inmediato

a las medidas de gestión del mercado de la PAC como subsidios a la exportación, medidas de intervención en cereales, leche desnatada en polvo y mantequilla. Para otro importante grupo de aspectos se fijó un período transitorio en el que la política agraria europea se aplicará de forma gradual y progresiva. Precisamente la determinación de ese período transitorio fue uno de los primeros aspectos conflictivos entre la Unión Europea y los PECO, exigiendo la Comisión que este período estuviera claramente definido y no implicara modificaciones en las políticas de la Comunidad ni distorsiones a la competencia.

Pero ha habido más particularidades en el proceso de negociación agraria que conviene destacar. Tres aspectos, al menos, deben ser considerados con cierto detalle:

1. Cantidades de referencia de las Organizaciones Comunes del Mercado (OCM).
2. Introducción de ayudas directas.
3. Medidas de desarrollo rural.

Cantidades de referencia

Cuando se habla de cantidades de referencia, a lo que se está aludiendo es a las cuotas y superficies que sirven de base para el cálculo de las ayudas directas que percibirán los agricultores. Las cantidades de referencia aplicadas en los países de la Unión Europea-15 están basadas en producciones efectivamente registradas en períodos anteriores, y normalmente son fruto de arduos procesos negociadores. Algunos PECO demandaban que para ellos las cantidades de referencia se calculasen a partir de su potencial productivo, dado el descenso sufrido en sus producciones durante la década pasada, o que se calculasen sobre la base de datos históricos relativamente lejanos, ya que sus agriculturas obtuvieron peores resultados en la década de 1990 que en la anterior. La Comisión no consideró adecuados los argumentos de los PECO y propuso, para el cálculo de estos valores, utilizar datos del período 1995-1999. Este criterio se debía considerar general y no inamovible, pudiendo modificarse en casos concretos

por motivos razonados –por ejemplo, sequías que disminuyeron la superficie de determinados cultivos–. El criterio finalmente adoptado por el Consejo Europeo fue el de acordar cuotas de producción sobre la base de los períodos de referencia históricos más recientes sobre los que se disponía de datos. No obstante, se han tenido en cuenta problemas específicos, tales como la crisis de Rusia, las condiciones agroclimáticas o la futura transición de la producción de leche para el autoconsumo a su comercialización. Para este producto se ha establecido una reserva de producción que permitirá, si es necesario, aumentar la cuota láctea a partir de la campaña 2006/2007.

Los cálculos de las cantidades de referencia se han realizado a partir de datos estadísticos nacionales armonizados con los de la oficina estadística de la Unión Europea (EUROSTAT), tarea que se ha venido llevando a cabo en los últimos años.

Introducción de ayudas directas

Un tema candente de las negociaciones fue el de cómo iban a aplicarse en los PECO las ayudas directas que obtienen los agricultores de la Unión Europea desde 1992 –ayudas por superficie cultivada para herbáceos y por cabeza de ganado para vacuno y ovino (véase el capítulo II)–. Para evitar que la obtención inmediata de estos pagos congelara las estructuras existentes, frenara la modernización y reestructuración de los respectivos sectores agrarios de estos países y creara grandes disparidades de renta en el mundo rural del Este y Centro europeo, la Comisión entendía que los pagos directos debían introducirse gradualmente a lo largo de un período transitorio. Así se conseguía, por un lado, no dejar al margen de estos pagos a los nuevos socios y, por otro, absorber, sin grandes dificultades, su impacto presupuestario. El período transitorio debía ser, además, lo suficientemente amplio como para permitir que otras ayudas de desarrollo rural pudieran favorecer la necesaria reestructuración de las explotaciones. Por ello, el Consejo de Copenhague acordó la introducción gradual de los pagos directos a lo largo de un período de 10 años. El nivel de partida de las ayudas para 2004 quedó fijado en un porcentaje del 25% de las percibidas en

los anteriores quince miembros, el 30% en 2005 y el 35% en 2006. En una segunda fase, después de 2006, los pagos directos aumentarán en tramos porcentuales, de forma que, en 2013, los nuevos Estados miembros alcancen el nivel de ayuda de la PAC aplicable en ese momento.

Para compensar la insatisfacción mostrada por los países candidatos con la introducción gradual de las ayudas, se les permite que complementen las subvenciones comunitarias con fondos destinados al desarrollo rural o con recursos nacionales. Así, por ejemplo, un nuevo socio puede llegar a complementar con fondos nacionales los pagos directos de la Unión Europea hasta un 30% por encima del nivel aplicable en el año en cuestión con arreglo al régimen gradual. En la práctica, esta posibilidad conlleva un nuevo paso hacia la renacionalización de la PAC, aunque sea transitoria y dependa de la capacidad de financiación de los nuevos miembros. No obstante, la ayuda directa total que los agricultores pueden recibir tras la adhesión de conformidad con el régimen comunitario aplicable, incluidos todos los pagos directos nacionales complementarios, no puede superar, en ningún caso, el nivel de las ayudas directas a que tendrían derecho de conformidad con ese régimen en la Unión Europea de quince Estados.

Adicionalmente, el sistema de pagos directos puede aplicarse en los nuevos Estados miembros con arreglo a un régimen simplificado, según el cual durante un período limitado los países que se han incorporado tendrán la opción de conceder pagos directos en forma de ayudas por superficie disociadas de la producción y aplicadas a toda la superficie agrícola, pudiendo optar a esas subvenciones todos los tipos de tierras agrícolas. El objetivo de este régimen es simplificar la gestión de las ayudas directas (actualmente existen 15 tipos de ayudas directas en la Unión) y que el sistema sea fácilmente asimilable al que se ha adoptado en la Comunidad a partir de la reforma de 2003 (véase el capítulo II).

En definitiva, la adaptación normativa a los instrumentos de la nueva PAC no entrañará, aparentemente, en los PECO mayores dificultades.

Desarrollo rural

Mientras los pagos directos se van a ir introduciendo de manera gradual en los nuevos Estados miembros, la política de desarrollo rural adquiere todo su peso ya desde el mismo instante de la adhesión. El mayor énfasis presupuestario en las políticas de desarrollo rural, en comparación con las ayudas directas, es debido a que las primeras pueden facilitar la reestructuración agraria y la corrección de los desequilibrios en el medio rural de los países del Centro y Este europeo de mejor forma que los pagos directos. Además, los PECO ya tienen experiencia en la gestión de estas medidas a través del anteriormente mencionado programa SAPARD de preadhesión.

La Cumbre de Copenhague acordó reforzar la estrategia de desarrollo rural con 5.100 millones de euros para el período 2004-2006, estableciendo un ámbito de aplicación más amplio. A partir del primer día de la adhesión, la Comunidad financia hasta un porcentaje máximo del 80% de un amplio abanico de medidas de desarrollo rural que entran dentro de la sección Garantía del FEOGA, al igual que ocurre con las actuales regiones Objetivo 1 de la Unión Europea. Las medidas subvencionables son:

- Jubilación anticipada de los agricultores
- Ayuda a las zonas desfavorecidas o a las zonas con limitaciones medioambientales
- Programas agroambientales
- Forestación de tierras de labor
- Creación de agrupaciones de productores
- Asistencia técnica
- Ayuda especial para cumplir la normas de la Unión Europea

Como se ha apuntado anteriormente, se pondrán en marcha medidas específicas destinadas a facilitar la reestructuración de las pequeñas explotaciones de autoconsumo, que, como se ha explicado, son parte

importante del paisaje rural de los PECO. Por otra parte, los nuevos miembros recibirán también ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE) para fomentar el desarrollo económico de las zonas rurales e introducir medidas relativas al mercado laboral.

5.6. El impacto de la adhesión sobre los PECO

Existe una amplia controversia acerca del potencial de producción agrícola en los países del Centro y Este de Europa. Así, mientras algunos autores creen que estos países podrían convertirse con rapidez en grandes productores de bienes agrarios básicos, otros los sitúan más bien como clientes potenciales y no como competidores de los agricultores de la Unión Europea de quince Estados. Pero lo cierto es que en los años más recientes, el crecimiento de la producción agraria en los PECO ha sido limitado, consiguiendo tan sólo, a pesar de niveles elevados de intervención pública, estabilizar su producción.

Asimismo existe polémica sobre las diferencias de precios y costes de producción entre la Unión y los PECO. Es evidente que dichas diferencias existen, y la Comisión las estima entre un 40% y un 50% para el azúcar y entre un 30% y un 40% para la leche. No obstante, algunos observadores señalan que, como previsiblemente se producirán mejoras de calidad al adoptarse el acervo comunitario en aspectos fitosanitarios y veterinarios, los desequilibrios pueden acortarse más rápidamente de lo esperado.

¿Cómo afectará a los PECO la ampliación a medio plazo? Para contestar a esta pregunta, la Comisión Europea presentó, en 2002, un análisis de impacto, para el que definió cuatro escenarios: (a) un escenario «base» que contemplaba la no adhesión; (b) un segundo escenario en el que los agricultores de los PECO no percibirían ninguna de las ayudas directas actuales de la Unión Europea-15 y las cantidades de referencia se establecerían según datos estadísticos recientes (los PECO se beneficiarían únicamente de los mayores precios institucionales de la PAC); (c) un tercer escenario en el que las cantidades de referencia se calcularían también sobre la base de períodos recientes, pero permitiendo la percepción completa de las ayudas directas; y

(d) un último escenario con ayudas directas y cantidades de referencia calculadas utilizando datos históricos más lejanos, tal como solicitaban los entonces candidatos (pagos directos mayores que en el supuesto «c»). Los resultados de estos escenarios se calcularon para el año 2007, siendo el escenario «c» el que más se asemejaba al adoptado en la Cumbre de Copenhague.

A grandes rasgos cabe decir que la situación de «no adhesión» hubiera significado peores resultados para las agriculturas del Este que cualquiera de las otras tres posibilidades. Únicamente los sectores porcino y avícola hubieran salido beneficiados con ese escenario, ya que la adhesión supone mayor competencia con los productores europeos, que hacen un uso más eficiente de los piensos, tienen precios más bajos y productos de alta calidad.

En cuanto a los cereales y las oleaginosas, se estima que la producción de los PECO aumentará en torno al 15% frente a la situación de no adhesión, debido al aliciente que suponen los precios institucionales más altos. Es previsible, igualmente, que una parte de las tierras dedicadas actualmente a pastos y praderas se destine a producir cereales, sin percibirse grandes efectos del *set aside* o retirada voluntaria de tierras. Por productos, los resultados más destacables provendrán del enorme incremento de la producción de centeno de los PECO, con difícil salida en los mercados (no es casualidad que la Unión Europea-15 adoptara, en junio de 2003, el acuerdo de suprimir el sistema de intervención de centeno). También aumentará previsiblemente la producción de maíz, que será reabsorbida dentro de la Unión Europea, y la de trigo, cuyo incremento no se considera tan problemático como el del centeno, dado que se esperan precios más altos en los mercados internacionales.

Por lo que se refiere al sector lácteo y al bovino de carne, éstos habrían sido los más perjudicados por la no adhesión, que hubiera implicado la continuación en los descensos de la cabaña vacuna. El cuarto escenario (ayudas directas y cantidades de referencia calculadas sobre la base de datos históricos) habría supuesto primas más elevadas para el vacuno de carne, pero habría afectado negativamente al ya saturado mercado europeo de este producto. El estudio citado constata, además, que tras la adhesión un factor determinante en la producción de carne de vacuno será el nivel de la cuota

láctea. Un nivel demasiado bajo puede limitar seriamente el potencial productivo del sector vacuno debido a las características productivas del sector, en el que conviven explotaciones de semisubsistencia con otras de orientación comercial. Mientras perviva este modelo dual, el potencial productivo de los PECO se verá frenado, pues las pequeñas explotaciones no comerciales no se verán afectadas por las medidas de control de la oferta y, en cambio, la existencia de cuota láctea limitará la cantidad producida por las explotaciones comerciales. La desaparición de esas pequeñas explotaciones –ligada previsiblemente a cambios en los hábitos de consumo– conllevará, con probabilidad, la expansión de la producción láctea dirigida al mercado. Por eso, la Cumbre de Copenhague acordó establecer una «reserva por reestructuración» de acuerdo con los niveles de autoconsumo en cada país, para facilitar la transición hacia una mayor producción de leche orientada al mercado.

El análisis de la Comisión concluye con el estudio sobre cómo evolucionará la renta por trabajador en una hipotética explotación de tamaño medio situada en cada uno de los diez PECO. En casi todos los países era preferible la adhesión –en los términos contemplados– al escenario de no adhesión. Únicamente Rumania (país todavía candidato en la actualidad) –y, en menor medida, Eslovenia– verían caer este indicador si la incorporación se llevara a cabo sin pagos directos. Con pagos directos, la renta por trabajador obtenida llegaría a ser mayor que los salarios medios de la economía, con diferencias apreciables en casi todos los países. Por ello, la rápida adopción de los pagos directos podría frenar el necesario ajuste del mercado de trabajo agrario, y la opción finalmente adoptada en Copenhague parece ser la más racional.

5.7. Los retos de la ampliación para la Unión Europea

El carácter rural y agrícola de los PECO, unido a la elevada protección y apoyo que disfruta la agricultura en la Unión Europea, configuraban el gran reto agrario de la adhesión y hacían evidente la necesidad de reformar la PAC antes de que la ampliación se materializara y los nuevos miembros tuvieran plenos derechos.

La conexión de la política agrícola común con la ampliación de la Comunidad es clara: la Unión Europea de veinticinco países tiene alrededor de un 30% más de superficie agraria –ha pasado de unos 130 millones de hectáreas a 167 millones–, la cabaña bovina se ha incrementado en un 13%. Los diez nuevos países representan un aumento en la población total de algo más del 20% y han añadido casi 4 millones de agricultores a los 7 millones de la Unión Europea-15. Estos agricultores son potenciales «consumidores» de presupuesto agrícola, mientras que la capacidad de los PECO para financiar las políticas agrícolas es bastante limitada. Todo ello puso en duda la viabilidad de una PAC sin reformar en una Unión ampliada.

Ante esta situación se plantearon dos estrategias de actuación diferentes: o bien se ampliaba el presupuesto comunitario para mantener los niveles de apoyo existentes en la Unión Europea-15 o bien los perceptores renunciaban a parte de sus ayudas cuando se incorporaran los diez nuevos países.

¿Ampliación del presupuesto?

La ampliación del presupuesto agrícola no era ni es popular en la opinión pública de la Unión Europea que, en general, no se opone a la lenta, pero inexorable reducción del peso del gasto agrícola en el presupuesto total.

El Consejo Europeo de Berlín, de mayo de 1999, dio el visto bueno a la *Agenda 2000* y resolvió, en parte, esta cuestión al aprobar los compromisos presupuestarios para la ampliación desde 2002 hasta 2006, aunque en aquellos momentos se preveía que sólo entrarían seis nuevos Estados. Se trataba de que la Unión Europea diera los pasos preparatorios necesarios para poder asumir, con garantías, el reto financiero de la ampliación.

Los problemas presupuestarios fueron examinados de nuevo por la Comisión cuando, en enero de 2002,⁽⁴⁾ formuló su documento de discusión sobre la ampliación y la agricultura reafirmando la necesidad de mantener

(4) Véase http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financialpackage/sec2002-95_en.pdf.

el techo presupuestario acordado en la cumbre de Berlín para basar sus propuestas agrarias para los países candidatos. Sin embargo, esta propuesta de la Comisión ya reconocía que, excepto Bulgaria y Rumania, los PECO –junto con Malta y Chipre– se incorporarían a la Unión Europea en 2004. Así pues, se aceptó que los gastos agrícolas previstos para asumir la incorporación de diez Estados, para el período 2004-2006, no rebasaran el umbral previsto en Berlín, si bien las perspectivas financieras para los años posteriores seguían sin ser calculadas.

El debate sobre el gasto se reabrió con la propuesta de Revisión Intermedia de la *Agenda 2000* que presentó el comisario de Agricultura Franz Fischler en julio de 2002 (véase el capítulo II). Por un lado, subsistían ciertas dudas, especialmente en algunos Estados miembros como Alemania, de que la ampliación de la Unión Europea a veinticinco miembros cumpliera con los límites fijados en la *Agenda 2000*. Por otro lado, de nuevo Alemania, junto con otros contribuyentes netos de la PAC como Reino Unido y Holanda, estaban a favor de que la Revisión Intermedia fuera algo más que una revisión de la PAC. Según estos países, había que reformar la PAC en profundidad antes de llegar a un compromiso con los países candidatos.

El Consejo Europeo de Bruselas, de octubre de 2002, confirmó la oferta agraria y financiera a los países candidatos como paso previo a la Cumbre de Copenhague (diciembre de 2002). Poco antes del Consejo de Bruselas, los presidentes Chirac y Schröder llegaron a un preacuerdo en materia presupuestaria en los siguientes términos: preservación de la PAC hasta 2006; aceptación de la concesión (parcial) de ayudas directas a los nuevos Estados miembros y estabilización del gasto agrario a partir de 2006 al mismo nivel, en términos constantes, que el fijado en Berlín para ese ejercicio. El Consejo Europeo de Bruselas refrendó este preacuerdo, estableciendo un marco de estabilidad financiera mediante el cual el gasto agrícola para una Unión a veinticinco no podrá superar, entre 2007 y 2013, la cuantía, en términos reales, fijada en el Consejo de Berlín para el ejercicio 2006, incrementado con el montante dispuesto para los nuevos miembros para esa misma fecha y con un 1% de aumento nominal anual como compensación por la inflación.

Este cuadro financiero no permite albergar excesivas esperanzas de que el presupuesto de la Comunidad aumente significativamente para reforzar las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea ampliada. Es más, los recursos disponibles no permitirán mantener el poder adquisitivo de las actuales ayudas directas, ni acometer compensaciones suplementarias, vía ayudas, de futuras reducciones de precios institucionales, teniendo, además, que hacer frente a la próxima reforma del sector lácteo y al incremento de las ayudas directas de los diez nuevos Estados miembros, a fin de que en 2013 éstas alcancen los niveles vigentes en ese momento en el resto de países miembros.

Con el fin de hacer frente a los problemas estructurales de las zonas rurales de los nuevos Estados miembros, ya se ha señalado anteriormente que la Cumbre de Copenhague, por la que se confirmó la adhesión, acordó dotar 5.100 millones de euros para el período 2004-2006, lo que representa un notable esfuerzo financiero, en comparación con los fondos de desarrollo rural asignados a los países integrantes de la Unión Europea-15. Los gastos agrarios previstos durante el período 2004-2006 para los diez Estados recién incorporados quedan reflejados en el cuadro siguiente:

Cuadro 5.2

GASTOS AGRARIOS PREVISTOS PARA LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

Millones de euros de 1999

	2004	2005	2006
Total ayudas directas	–	1.211	1.464
Gastos de mercado	327	822	858
Desarrollo rural	1.570	1.715	1.825
Total	1.897	3.748	4.147

Fuente: Comisión Europea (Acuerdo del Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002).

A estas cantidades hay que añadir parte de los recursos de los Fondos Estructurales que irán destinados a financiar medidas adicionales de desarrollo rural. Así, el acuerdo de Copenhague establece que, para la etapa 2004-2006, una parte de los 21.900 millones de euros con los que se

dotan dichos fondos en los PECO vaya a parar a zonas rurales desfavorecidas. Se estima que en 2006 los Fondos Estructurales suministrarán un nivel de ayuda por habitante a los nuevos Estados en torno a los 137 euros, mientras que en esa misma fecha los países de la Unión Europea-15 que se benefician de fondos de cohesión recibirán 231 euros por habitante. En términos relativos, las transferencias realizadas a los países que se incorporaron en 2004 a la Comunidad se aproximan al 2,5% de su PIB.

Como ya se dijo anteriormente, parece claro que la PAC heredada de la reforma de 1992 y la *Agenda 2000*, debía reformarse con anterioridad a la ampliación para ser compatible con un escenario de estabilidad presupuestaria que pudiera financiarla. Algunos estudios cuantitativos predecían un cuadro financiero dramático para la Unión Europea ampliada sin reforma agrícola. Así, el estudio de Banse, Münch y Tangermann⁽⁵⁾ estimaba que el aumento de gasto agrícola estaría entre 3.500 millones de euros anuales, sin pagos directos para los PECO, y los 11.000 millones si los agricultores de los PECO percibían, desde el momento de la adhesión, pagos similares por hectárea y por cabeza de ganado a los existentes en la Unión en el momento de la incorporación. Como se ha visto en el cuadro 5.2, el coste presupuestario de la ampliación ha quedado reducido a menos de la mitad con respecto a la citada previsión, gracias al acuerdo de Copenhague y a las medidas adoptadas en la reforma de 2003 a las que se aludirá en el epígrafe siguiente, y que aparecen detalladas en el capítulo II.

En cierta medida, la ampliación ha supuesto un freno más al crecimiento del gasto agrario de la Unión. Sin embargo, ante las enormes presiones financieras de los países contribuyentes netos, la Cumbre de Copenhague aseguró el grueso del presupuesto agrario más allá de la reforma de junio de 2003 y de las negociaciones comerciales multilaterales que se están llevando a cabo en el seno de la OMC (véase el capítulo VI). Esta consolidación presupuestaria supone una nueva línea directriz para el gasto agrario desde 2006 hasta 2013, pero no se tiene en cuenta que en 2007 podrían

(5) Banse, M.; Münch, W. y Tangermann, S. (2000): «The Implications of European Union Accession for Central and Eastern European Agricultural Markets, Trade, Government Budgets and the Macroeconomy» en Hartell, J. y Swinnen, J. (eds.): *Agriculture and East-West European Integration*. Ashgate.

adherirse Bulgaria y Rumania, y que esto podría suponer un incremento adicional del presupuesto.

Así pues, la financiación de la política agraria para veinticinco miembros está garantizada, si bien con un nivel de gasto agrario prácticamente congelado hasta 2013, parece, en principio, difícil que puedan liberarse recursos sustanciales hacia las políticas de «segundo pilar» (desarrollo rural). Además, el cuadro presupuestario se ha reforzado en los acuerdos de la reforma de junio de 2003 mediante un mecanismo de disciplina financiera, que se introducirá a partir de 2007. Según este mecanismo, las ayudas directas aprobadas en la citada reforma serán objeto de ajuste siempre que las previsiones indiquen que, en un determinado ejercicio presupuestario, puedan sobrepasarse, en más de 300 millones de euros, los fondos previstos para la PAC. Esta flexibilidad, en definitiva, da vía libre a la Comisión para futuros ajustes en los montantes de ayudas directas para la Unión Europea de veinticinco Estados.

Reformar la PAC antes de la ampliación

En los primeros años del siglo XXI, la PAC se enfrentaba a un cambiante marco que parecía aconsejar una reforma de la misma. Por un lado, existía el temor de que el potencial productivo de los países que se iban a incorporar a la Unión Europea se incrementara en el largo plazo, incremento que pondría en dificultades a la actual regulación agraria. Por otro, era necesario consolidar un escenario de equilibrio financiero en una Unión ampliada, por lo menos hasta 2013. Finalmente, era preciso que la PAC para veinticinco miembros fuera compatible con los compromisos de liberalización comercial que se estaban negociando en el marco de la Ronda Doha de la OMC. Precisamente, el acuerdo de reforma alcanzado en junio de 2003 puede leerse como un intento de que, por primera vez, sea la reforma de la PAC la que determine el proceso de negociación en la OMC y no al revés. Por otro lado, era evidente que la reforma de la PAC con una Unión Europea de quince miembros iba a resultar difícil, pero si la reforma se hubiera postergado más allá del 2004, con una Unión Europea de veinticinco socios, el cambio habría resultado políticamente inviable.

Una vez establecida la necesidad de la reforma, el siguiente paso era determinar la forma. Tres opciones se han planteado en los últimos años.

Una opción radical consistente en liberalizar totalmente –con un período transitorio más o menos largo– los mercados agrarios, aproximando los precios internos de la Unión Europea a los del resto del mundo, eliminando restricciones a la producción –como las cuotas– y reduciendo la protección exterior. El mantenimiento de las rentas de los agricultores se conseguiría por medio de unos pagos directos, desacoplados de la producción, que se podrían condicionar al cumplimiento de criterios medioambientales o sociales. Hoy por hoy, ni la Unión Europea de quince miembros, ni la de veinticinco parecen preparadas políticamente para un cambio tan drástico.

La opción opuesta, es decir, mantenimiento del *statu quo* con altos niveles de apoyo en determinados sectores –sobre todo continentales–, se presentaba bastante complicada, pues es precisamente en estos sectores –bovino y lácteo fundamentalmente– donde los PECO tienen un gran potencial productivo, y una combinación de precios y ayudas elevadas provocaría la formación de excedentes y un elevado coste para las arcas comunitarias.

Un escenario intermedio, y más plausible, venía dado por una disminución progresiva adicional de algunos precios de intervención en productos lácteos y cultivos herbáceos, de manera que se eliminasen algunos de los desequilibrios existentes en estos mercados. Este fue, en la práctica, el escenario finalmente establecido por el acuerdo de reforma de junio de 2003 que, además, transformó las ayudas directas de la PAC en ayudas desacopladas que la Comisión presume compatibles con la llamada *caja verde* del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC intentando de este modo, la Unión Europea, «blindar» un nivel de apoyo sustancial a su agricultura (véanse los capítulos II y VI).

Por otro lado, la realización de estos ajustes antes de la incorporación de los PECO podía justificar que estos países no demandasen pagos adicionales como compensación por la reducción de precios institucionales acordada en la reforma. Por citar recortes en algunos productos relevantes para algunos de estos países, en la reforma de junio de 2003 se ha suprimi-

do el sistema de intervención para el centeno y se han reducido los precios de intervención de la mantequilla y la leche en polvo. Todo ello antes de la ampliación.

Por otro lado, la introducción de pagos directos será gradual y, durante algún tiempo, los agricultores de los PECO, aun siendo más pobres en promedio, recibirán menos ayudas. Para evitar, al menos en parte, que esta introducción gradual sitúe a los adherentes como miembros de «segunda clase» dentro de la Unión Europea, el acuerdo de junio de 2003 establece que los recortes por modulación de las ayudas directas adoptados por la reforma (véase el capítulo II), no afectarán a los nuevos Estados hasta que dichas ayudas alcancen el nivel normal de la Unión Europea.

5.8. ¿Un compromiso satisfactorio para España?

Como ha ocurrido en otros procesos de ampliación, la posición negociadora de la Unión Europea ha reflejado la existencia de miedos a las potencialidades agrícolas de los nuevos adherentes. Estos han conllevado el retraso en cerrar el capítulo agrícola de la negociación y han dado como resultado una cierta dureza en las condiciones finales impuestas a los nuevos países. Pero más allá de los cambios en el equilibrio institucional entre los Estados miembros, es difícil negar las ventajas que para la economía europea, en general, y para la española, en particular, se derivan de un mercado comunitario más amplio.

No obstante, subsisten algunas incertidumbres y se plantean, al menos, tres retos. El primero se refiere al futuro de los fondos de desarrollo rural financiados por el FEOGA-Orientación en las regiones Objetivo 1 de la Unión Europea (aquellas en las que el PIB per capita es inferior al 75% de la media comunitaria). La ampliación conlleva una reducción significativa del PIB per cápita medio europeo y esto implica que algunas regiones que forman parte del Objetivo 1 dejan automáticamente de serlo. Este temido efecto estadístico lleva a que en España sólo Andalucía y Extremadura queden incluidas dentro de las regiones Objetivo 1. No obstante, y al margen de la ampliación, Canarias, Cantabria y la Comunidad Valenciana ya antes del 2004 han rebasado el umbral del 75% de la renta media europea, por lo que

dejarán de percibir ayudas en la cuantía que lo estaban haciendo. Dado que el porcentaje de financiación comunitaria en las regiones Objetivo 1 de los proyectos estructurales es mayor que en el resto, la pérdida de esa condición por gran parte de las comunidades autónomas españolas puede mermar su capacidad para financiar programas propios de mejora de las condiciones estructurales de su agricultura y medio rural.

Un segundo reto proviene de la competencia exterior de los PECO en el sector agroindustrial. Mientras estos países tienen que hacer todavía un esfuerzo de adaptación en lo concerniente a especificaciones técnicas de calidad, cada vez más exigentes en el mercado europeo, no es menos cierto que los países de la ampliación disfrutaban de una ventaja en costes laborales, con salarios mínimos mensuales inferiores al 50% de los vigentes en España, lo que puede implicar una desviación de inversiones directas hacia ellos. España, en este sentido, no sólo debe mejorar su productividad en el sector industrial, sino además tiene que realizar un esfuerzo de aprovechamiento de las nuevas oportunidades de inversión que ofrecen estos mercados emergentes.

Existen también ventajas potenciales derivadas de la ampliación del mercado de productos mediterráneos deficitarios en la mayoría de los nuevos miembros, como las frutas y hortalizas. Aquí sí aparece una oportunidad real para la exportación española. Como apunta Lamo de Espinosa al referirse al mercado agrícola de los nuevos Estados miembros, «puede que encontremos allí el lugar que precisamos para seguir creciendo en nuestras exportaciones».

Finalmente, el tercer reto mencionado hace referencia a la posibilidad de sostener una PAC subsidiadora en una Unión Europea ampliada. En principio, la cumbre de Copenhague y el acuerdo alcanzado en la Comunidad en junio de 2003 han consolidado el escenario financiero e instrumental de la PAC, al menos hasta 2013. La desvinculación de las ayudas directas acordada implicará unos menores incentivos a la generación de excedentes en productos sensibles para la agricultura española como los cereales, la carne de vacuno y la leche. Los pagos directos, con las condiciones de modulación adoptadas en junio de 2003, parecen garantizados para la agricultura continental española en el próximo decenio. Ello con

independencia de que otros procesos como las negociaciones de la OMC o la negociación en curso con el MERCOSUR puedan comportar nuevos desequilibrios en el futuro.

Orientación bibliográfica

La bibliografía publicada en castellano sobre el impacto de la ampliación en la agricultura comunitaria no es, desgraciadamente, muy abundante. Son de inexcusable consulta los estudios publicados por la Comisión Europea, especialmente el documento «*Ampliación y agricultura: hacia una integración acertada de los nuevos Estados miembros en la PAC*», Bruselas, 30.1.2002 SEC (2002) 95 final, que sigue siendo una referencia básica para entender la adaptación de la PAC a los nuevos miembros. También puede consultarse la página Web de la Comisión dedicada a la ampliación: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index_es.html.

En un ámbito más analítico, algunos trabajos contemplan el impacto socioeconómico de la ampliación. Tal es el caso del texto de MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA RIVERO, S.; VELÁZQUEZ, F. J. (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, "la Caixa", Colección Estudios Económicos, número 27, abril 2002. Para el sector agrario se pueden citar los artículos de MASSOT, A. (2002): «La Política Agrícola Común y la ampliación hacia el Este», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, número 2731, del 10 al 16 de junio de 2002; y de LAMO DE ESPINOSA, J. (2002): «La agricultura mediterránea. Desafíos y oportunidades ante la próxima ampliación» en GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (coordinador): *La agricultura mediterránea en el Siglo XXI*, Colección Estudios Socioeconómicos Mediterráneo Económico número 2, Instituto Rural Cajamar, Almería. Por supuesto, la ampliación ha tenido un claro impacto sobre la reforma de la PAC, como queda de manifiesto en los trabajos publicados en el número 96 de la revista *Papeles de Economía Española*, 2003. Son especialmente interesantes los artículos de GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M.: «La estrategia española ante la reforma de la PAC»; SUMPSI VIÑAS, J. M.: «Una nueva política agraria para una nueva Unión»; y SILVA MUÑOZ, J. M.: «Ampliación de la UE y futuro de la política agraria común».

VI. La PAC y las negociaciones comerciales internacionales

Montserrat Millet Soler

Profesora Titular de Economía Aplicada. Universidad de Barcelona.

Profesora de Organización Económica Internacional e Integración Europea de la Universidad de Barcelona, ha centrado su actividad investigadora en las dos áreas mencionadas. En el ámbito de la Organización Económica Internacional, sus trabajos se han dirigido al estudio de los problemas de deuda externa, el Grupo del Banco Mundial y el GATT/OMC y las Rondas de Uruguay y Doha. En el ámbito de la integración europea los temas analizados son varios: las instituciones europeas, el impacto del Tratado de Maastricht, el mercado único, las reformas de la Política Agraria Comunitaria, la construcción política europea, la integración de España en las Comunidades Europeas y el euro y el Sistema Monetario Internacional.

6.1. Introducción

Una de las características del diseño originario de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), reguladoras de los mecanismos de intervención de los diversos productos agrícolas, era su elevada protección frente a la competencia de terceros países en aplicación de uno de los principios rectores de la PAC: la *preferencia comunitaria*. Su puesta en práctica permitió el desarrollo de una agricultura europea caracterizada por precios internos muy superiores a los internacionales y aislada del resto del mundo mediante unos precios de entrada (precios umbral) que garantizaban la necesaria protección de la competencia externa. Por otra parte, y como consecuencia de la sobreproducción generada por la propia PAC, la Comunidad

Económica Europea se vio obligada a subvencionar las exportaciones para dar salida a los excedentes agrarios y compensar a los agricultores por la pérdida de renta sufrida al vender a precios mundiales.

Este régimen fue aceptado por la comunidad internacional gracias a la excepción que, para el caso de los productos agrícolas, contemplaban las normas del GATT, reguladoras de la liberalización del comercio internacional. Ello no impidió que en la década de 1980 se incrementaran los litigios, principalmente entre Estados Unidos y la Unión Europea, por las exportaciones agrícolas subsidiadas. Las tensiones se mantuvieron hasta que, finalmente, en la Ronda de Uruguay del GATT (1986-1994) se logró un Acuerdo específico sobre el Comercio Agrícola. De entre los diversos aspectos recogidos en el mismo cabe destacar, por su importancia, los tres siguientes: el diseño de unas normas internacionales que regulan y distinguen entre ayudas permitidas y ayudas que deben eliminarse gradualmente; la obligación de convertir todas las medidas en frontera en aranceles para, de este modo, conocer el alcance de la protección a los productos agrícolas; y, finalmente, el comienzo de un proceso gradual de reducción de las subvenciones a la exportación. Aunque su objetivo último era la liberalización del comercio agrícola, los resultados que se obtuvieron en la Ronda Uruguay fueron muy limitados (véase el cuadro 6.1).

Cuadro 6.1

COMPROMISOS DE REDUCCIÓN ADOPTADOS EN LA RONDA DE URUGUAY

En porcentajes

	Países desarrollados 6 años: 1995-2000	Países en desarrollo (1) 10 años: 1995-2004
Aranceles promedio	36	24
Mínimo por producto	15	10
Ayuda Interna: reducciones de la MGA ⁽²⁾ por sector	20	13
Subvenciones a la exportación:		
Reducciones de los pagos	36	24
Reducciones de las cantidades	21	14

(1) Los Países Menos Adelantados (PMA) no tienen obligaciones.

(2) MGA: Medida Global de Ayuda.

Fuente: Organización Mundial del Comercio.

Pese a ello, el Acuerdo estuvo detrás de algunos de los más importantes cambios introducidos por la Reforma MacSharry en los mecanismos originarios de intervención de la PAC (véase el capítulo II), y aunque existían razones internas (costes presupuestarios y excedentes) que justificaban suficientemente esta reforma, es evidente que el alcance de la misma y el cambio en los mecanismos de apoyo estuvieron directamente influenciados por las negociaciones agrícolas que se estaban produciendo en el Marco de la Ronda Uruguay.

En todo caso, este Acuerdo era sólo el punto de partida, y de hecho en su propio texto se fijaba ya el calendario de las futuras negociaciones internacionales sobre el comercio agrícola. Según estipulaba el artículo 20 del referido documento, en el año 2000 se iniciarían nuevas negociaciones para continuar avanzando en la eliminación de las prácticas contrarias a las normas pactadas y proseguir la liberalización de los intercambios agrícolas. Para hacer frente a este nuevo escenario, la Unión Europea aprobó, en la Cumbre de Berlín de 1999, una nueva reforma de la PAC, enmarcada dentro de la *Agenda 2000* (véase el capítulo II).

Uno de los acuerdos importantes de la Ronda Uruguay fue la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995. Esta organización es la heredera del GATT, Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, que reguló el proceso de liberalización del comercio internacional desde su firma, en 1947, hasta la constitución de la OMC.

Los primeros esfuerzos de la OMC se centraron en la convocatoria de una nueva Ronda de negociaciones comerciales internacionales, cuyo primer intento en Seattle, en noviembre de 1999, fracasó. Dos años después, en noviembre de 2001, se logró el consenso entre sus miembros, y en Doha (Qatar) se convocó formalmente una nueva Ronda que ha sido bautizada como la Ronda de Doha o Ronda del Desarrollo.

La inclusión del capítulo agrario en las negociaciones de la OMC a partir de la Ronda Uruguay ha supuesto, además de un notable impulso para la liberalización del comercio de productos agrarios, un cambio cualitativo en las negociaciones de esta Organización. El capítulo agrario forma parte de una agenda global en la que están incluidos diversos temas (reducciones

arancelarias, comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, normas comerciales –*antidumping*–, comercio e inversiones, etc), de modo que el proceso sólo se cierra cuando hay acuerdo en todos ellos, incluido el comercio agrícola. Además, las concesiones en cada uno de los campos en negociación están sujetas a que se obtenga un trato satisfactorio en los demás. Así, los potenciales acuerdos en materia de comercio agrícola serán moneda de cambio de las demandas en otros sectores o temas de la agenda de la Ronda.

La Comisión Europea, esta vez, se ha preparado seriamente para afrontar las negociaciones que se desarrollan en el marco de la Ronda de Doha. Así, después del paso dado con la reforma de 1999, en julio de 2002 la Comisión presentó una nueva propuesta de reforma de la PAC que, suavizada en varios aspectos, fue finalmente aprobada en junio de 2003.

La posición de la Unión Europea en las actuales negociaciones agrícolas dentro de la OMC ha sido incómoda y difícil. Los desencuentros entre la Comisión y el Consejo Europeo en relación con la futura reforma de la PAC motivaron que la propuesta presentada por la Unión Europea a la OMC en diciembre de 2002 no fuera creíble. Por ello, la fecha límite de marzo de 2003 para fijar las fórmulas y modalidades de los compromisos quedó invalidada. La situación cambió cuando en junio de 2003 finalmente el Consejo de Ministros de Agricultura aprobó la referida reforma. Esto permitió que la Unión Europea presentara los nuevos cambios en la PAC como su contribución a las negociaciones internacionales en materia de comercio agrícola y abrió el camino a un posible acuerdo en la reunión de Cancún, celebrada en septiembre de 2003. Un primer paso en este sentido fue el consenso alcanzado en agosto entre la Unión Europea y Estados Unidos en algunos de los temas más espinosos y donde ambos defendían postulados distintos. Dicho pacto permitió a la OMC preparar un proyecto de Declaración para la reunión de Cancún que, en materia de comercio agrícola, recogía las líneas básicas del acuerdo Unión Europea-Estados Unidos. Sin embargo, esta propuesta fue considerada insuficiente por un grupo de 22 países en desarrollo (el denominado G22, liderado por Brasil, India, China y Sudáfrica) que no la aceptó. Así, ante la incapacidad de todas las partes de aproximar posturas en este capítulo, la V Reunión

Ministerial de la OMC fracasó sin que se lograra avanzar en los objetivos de la Ronda del Desarrollo.

Las negociaciones continuaron en Ginebra durante los meses siguientes, lográndose un nuevo programa de trabajo de la Ronda de Doha en agosto de 2004. En lo que concierne al comercio agrícola, se llegó, finalmente, a un acuerdo en los aspectos más conflictivos que bloqueaban los avances: la eliminación de las subvenciones a la exportación y la fórmula para disminuir los aranceles.

Es evidente, pues, que las negociaciones comerciales internacionales han condicionado las sucesivas reformas de la PAC. Para valorar y constatar el alcance de esta influencia, se procederá a analizar la evolución de las normas internacionales que han regulado el comercio agrícola y las diferentes propuestas que se han presentado y que actualmente se están debatiendo en la OMC. Por último, se valorará si las reformas de la PAC de 1999 y 2003 serán suficientes para afrontar las actuales negociaciones comerciales.

6.2. La regulación del comercio agrícola en el GATT

El compromiso de respetar las políticas agrarias de cada uno de los países miembros hizo que el Acuerdo GATT originario contemplara importantes excepciones a sus principios generales para el caso concreto de los productos agrícolas. Así, se admitieron salvedades a la prohibición del uso de restricciones cuantitativas y de subvenciones a la exportación. En ambos casos, las normas del GATT aceptaban su uso pero acotaban las circunstancias que permitían su aplicación. Las primeras sólo podían utilizarse cuando en el país se establecieran medidas gubernamentales para afrontar una situación de excedentes o de escasez de productos agrícolas y debían emplearse de manera proporcionada. Las subvenciones a la exportación estaban permitidas para los productos básicos, siempre que no incrementaran la participación «equitativa» en el comercio internacional de dichos productos.

Con todo, los países exportadores de productos agrícolas mantenían la esperanza de que este comercio pudiera liberalizarse en el seno del GATT una vez superados los problemas agrícolas de la posguerra. Sin embargo, en 1955 Estados Unidos solicitó un «*waiiver*» o excepción general a su ley agrícola, al constatar que su problema de excedentes era permanente y no temporal. Este hecho sentó un precedente, y numerosos países justificaron sus políticas internas de apoyo al sector utilizando como argumento la excepción americana. Este fue el caso de la PAC; en su defensa la entonces Comunidad Económica Europea argumentó que el uso de restricciones cuantitativas por parte de Estados Unidos no respondía a un programa de reducción interna de producción.

Los intentos de liberalizar y disciplinar el comercio agrícola internacional fueron numerosos a lo largo de la vida del GATT y, paradójicamente, desde la década de los años sesenta estuvieron liderados por Estados Unidos, cuyas exportaciones agrarias se veían seriamente perjudicadas por la PAC. Tanto en la Ronda Kennedy (1964-1967) como en la Ronda de Tokio (1973-1979), hubo propuestas firmes para acabar con la excepcionalidad del comercio agrícola, reducir sus elevados niveles de protección y, sobre todo, eliminar las subvenciones a la exportación. En ambos casos, la Comunidad Económica Europea se opuso radicalmente, defendiendo negociaciones separadas, y sólo aceptó algunos acuerdos específicos para los productos más problemáticos (trigo, lácteos y bovino).

Los enfrentamientos entre Estados Unidos y Europa por las exportaciones agrícolas subvencionadas se recrudecieron en la década de 1980, siendo necesario, en determinados casos (harina de trigo, oleaginosas), acudir a la Solución de Diferencias del GATT, por vulneración del Código de Subvenciones. Por otra parte, las políticas agrícolas eran cada vez más costosas y menos sostenibles en el ámbito internacional. Su aplicación estaba creando un verdadero círculo vicioso: por un lado, las políticas de apoyo a la agricultura fomentaban una producción superior a la demanda generando excedentes crecientes, una parte importante de los cuales se colocaba con subvenciones en los mercados internacionales; por otro, esta oferta, que podemos calificar de «ficticia», presionaba a la baja los precios mundiales

de los productos agrícolas, encareciendo a su vez la recolocación de los excedentes y, por tanto, los costes de tales políticas.

Así, pues, los enfrentamientos internacionales y los problemas presupuestarios ocasionados por las políticas agrícolas en el interior de los países propiciaron un clima más favorable para abordar un acuerdo internacional en esta materia. A ello hay que añadir el papel jugado a este respecto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Dicho organismo contribuyó a que sus miembros adquirieran el compromiso político de resolver los problemas del comercio agrícola (Declaración Ministerial, 1982) y a fijar el alcance de las reformas necesarias (Declaración Ministerial, 1987). Por otro lado, sus exhaustivos estudios sobre las medidas de política agraria aplicadas en los distintos países que conforman la Organización permitieron conocer el grado de protección a la agricultura en cada uno de ellos y los costes que esto representaba para los consumidores y los contribuyentes.

6.3. El Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay

El Acuerdo Agrícola suscrito en la Ronda de Uruguay del GATT estableció, por primera vez, los principios que habrían de regir el comercio internacional de productos agrarios y las normas que los países debían cumplir para eliminar las conductas que obstaculizaban la libertad de comercio. El Acuerdo se estructuraba en torno a tres ejes: acceso al mercado, ayudas internas y subvenciones a las exportación, que se complementaban con un pacto sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Los compromisos alcanzados se resumen en el cuadro 6.1.

Dada la panoplia de medidas en frontera que aplicaban los países para restringir y controlar las importaciones, el Acuerdo estableció el requisito de que todas las barreras comerciales se convirtieran en aranceles (arancelización) para, de este modo, conocer el alcance de la protección al comercio agrícola. Asimismo, y presumiendo que los aranceles resultantes serían muy elevados, como de hecho ocurrió en la práctica, se estableció un complejo sistema de cuotas (denominado contingentes arancelarios o tarifarios) para garantizar un acceso mínimo a los exportadores tradicionales a

tipos arancelarios más bajos. Los compromisos adquiridos para la reducción de los aranceles se detallan en la cuadro 6.1.

En cuanto a la ayuda interna, ésta se catalogó en diversos compartimentos o «*cajas*» (en la jerga de la OMC), con el objetivo de clarificar qué tipo de subsidios tenían, o no, efectos distorsionadores sobre el comercio internacional. A este respecto se establecieron tres categorías de ayudas o *cajas*. En primer lugar está la *caja verde*, que incluye las ayudas públicas permitidas. Son, en concreto, las destinadas a servicios generales, catástrofes, programas de desarrollo regional y medioambiental, investigación y desarrollo y ayudas a la renta de los agricultores desconectadas o desvinculadas de la actividad productiva. En la *caja ámbar* se recogen las ayudas prohibidas. Como tales se consideran las que apoyan los precios y/o la producción agrícola, las cuales se computan en la Medida Global de Ayuda (MGA) y están sujetas al acuerdo de reducción pactado (cuadro 6.1). Finalmente, y gracias al acuerdo logrado en diciembre de 1992, entre Estados Unidos y la Unión Europea (acuerdo Blair House), se estipuló que aquellas ayudas directas concedidas a los agricultores dentro del marco de programas de reducción de la superficie cultivada o por cabeza de ganado se incluirían en la denominada *caja azul* y no tendrían compromiso de reducción. Este es el caso, por ejemplo, de las ayudas directas introducidas en la Reforma MacSharry. Asimismo, se estableció la denominada *cláusula de mínimos*, que excluía de los compromisos de reducción las ayudas catalogadas como prohibidas cuando éstas representan menos del 5% del valor de la producción, para el caso de los países desarrollados, y del 10% para los países en desarrollo.

Para las subvenciones a la exportación se acordó un doble sistema de reducción basado en importes y cantidades, tal como se detalla en el cuadro 6.1. En el Acuerdo se hacía también referencia somera a otras operaciones que pudieran indirectamente significar una subvención: los créditos oficiales a la exportación (con el objetivo no cumplido de elaborar unas normas comunes) y la ayuda alimentaria. En cualquier caso, las normas sobre subvenciones de los productos agrícolas han de regirse por las específicas del Acuerdo Agrícola y no por las que afectan al comercio de mercancías (Código de Subvenciones).

El Acuerdo también incluyó una *cláusula de salvaguardia especial* y una *cláusula de paz*. La primera permite incrementar temporalmente los aranceles cuando se produce, o bien un aumento de las importaciones, o bien una fuerte caída de los precios mundiales (treinta y ocho países solicitaron la posibilidad de aplicarla). La segunda, demandada por la Unión Europea, establece que por un período de nueve años (hasta finales de 2003) no se podría recurrir ninguna de las ayudas notificada como de *caja verde* o *azul*.

6.4. La Unión Europea y el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay

Los modestos compromisos de liberalización establecidos en la Ronda Uruguay y la posibilidad de aplicarlos con cierto grado de flexibilidad han permitido a la Unión Europea cumplir los mandatos de dicha Ronda sin excesivas dificultades. En concreto, y para cada una de las principales obligaciones asumidas, el balance de la aplicación del Acuerdo es el siguiente:

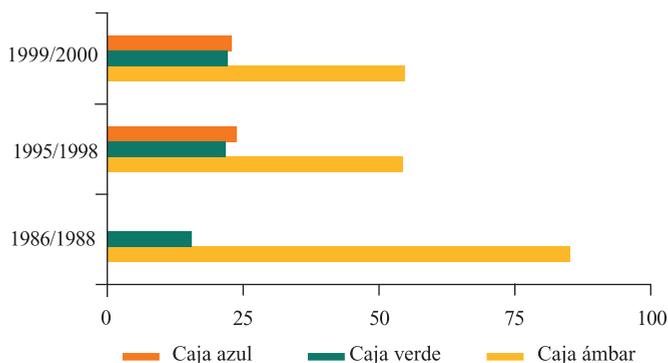
- *Acceso a mercados*. La Unión Europea procedió a convertir sus precios umbral en aranceles y ha cumplido con las rebajas convenidas en el Acuerdo Agrícola. Para conocer el arancel promedio de los productos agrarios se dispone de dos trabajos cuyos resultados presentan diferencias significativas. El primero, publicado en 2001 (Gibson y otros, 2001), lo cifra en un 30%, si bien el de algunos productos como los lácteos o el azúcar es muy superior (100% y 350%, respectivamente). El segundo, de julio de 2003 (Gallezot, 2003), sitúa el arancel promedio en un 20,7% (17,5% si el cálculo se efectúa ponderando por las cifras reales de comercio).⁽¹⁾ Una diferencia de 10 puntos es muy relevante, razón por la cual está siendo objeto de discusión en las negociaciones actuales. En todo caso, es evidente que la Unión Europea conserva para los productos agrarios un nivel de protección muy elevado, sobre todo si se compara con el promedio que aplica a los productos industriales, inferior al 5%. Además, las condiciones pactadas en la

(1) El trabajo de Gallezot revisa el trabajo de Gibson y demuestra que hubo algunos errores al transformar los aranceles específicos (muy utilizados en la Unión Europea) en aranceles *ad-valorem*, la modalidad arancelaria comparable.

Gráfico 6.1

COMPOSICIÓN DE LA AYUDA INTERNA

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos OCDE (2001) y OMC (notificaciones).

Ronda Uruguay le han permitido mantener aranceles altos para los productos sensibles o poco reformados (lácteos, azúcar).

• *Ayuda Interna*. De acuerdo con las notificaciones comunicadas a la OMC y según cálculos de la OCDE (2002, 2003), la Unión Europea ha cumplido con sus compromisos de reducción de los subsidios catalogados dentro de la *caja ámbar*, y lo ha hecho sin que, en términos absolutos, disminuyera la ayuda total a los agricultores. Simplemente, determinadas partidas han dejado de ser computadas en la *caja ámbar* para pasar a la *caja verde* y, sobre todo, a la *caja azul*. La evolución del reparto de las ayudas internas desde el período base (1986-1988) hasta 2002 se detalla en el gráfico 6.1. Respecto al importe total, los datos del cuadro 6.2 muestran cómo, efectivamente, en términos absolutos la ayuda inter-

Cuadro 6.2

TOTAL TRANSFERENCIAS A LA AGRICULTURA. UNIÓN EUROPEA⁽¹⁾

	1986-1988	2000	2001	2002 (2)
Millones de euros	100.624	108.577	110.456	119.438
Porcentaje del PIB	2,7	1,3	1,3	1,3

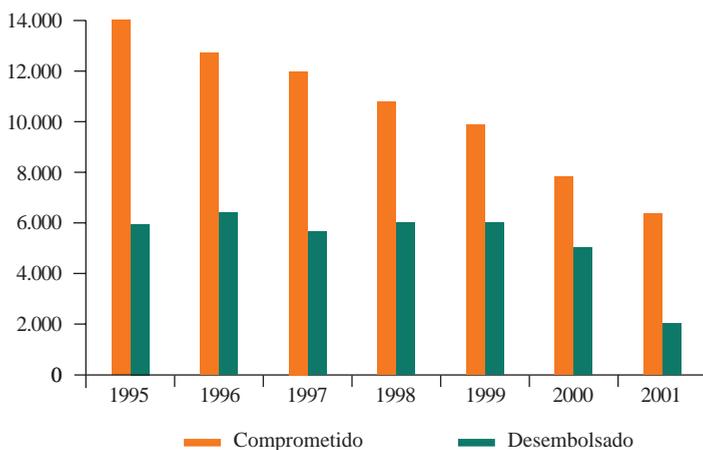
(1) Incluye la transferencia de los consumidores por los mayores precios.

(2) Datos provisionales.

Fuente: OCDE (2003).

UNIÓN EUROPEA, SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

Millones de dólares



Fuentes: OCDE y OMC.

na ha aumentado, si bien su peso relativo en la economía se ha reducido de manera significativa.

- *Subvenciones a la exportación.* La Unión Europea ha cumplido ampliamente con lo estipulado en el Acuerdo Agrícola en materia de subvenciones a las exportaciones, tal como se muestra en el gráfico 6.2.

Varios hechos se han conjugado para explicar el descenso de las subvenciones a la exportación: por un lado, el período base de cálculo establecido (1986-1990) coincide con una etapa en la que los desembolsos fueron muy elevados; por otro, se ha producido una disminución de los excedentes de algunos productos para los que se han adoptado políticas de reducción de la producción y, finalmente, ha habido varios años en que los precios internacionales han sido elevados, pudiéndose exportar sin recurrir a las ayudas.

Las cifras globales enmascaran algunas situaciones en las que se alcanza, e incluso se supera, el máximo de subvenciones permitido. Tal ha sucedido con la carne de porcino, el azúcar y los alcoholes. En todo caso, el Acuerdo Agrícola, que limita también por productos las cantidades máximas permitidas, autoriza a trasladar a otros años las subvenciones no utili-

zadas, suavizando, así, la disciplina de los compromisos. En definitiva, el cumplimiento de los acuerdos ha sido relativamente fácil en el apartado de desembolsos, pero mucho más complicado en lo referente a los volúmenes permitidos.

6.5. La Unión Europea frente a las nuevas negociaciones agrícolas internacionales

Tal como estaba estipulado en el artículo 20 del Acuerdo Agrícola,⁽²⁾ en el año 2000 debían iniciarse nuevas negociaciones para liberalizar el comercio de productos agrarios. Esta vez la Comisión Europea quería estar preparada, y no verse condicionada por las negociaciones comerciales internacionales como había sucedido en 1992. Con este propósito y con el objetivo, no explícito, de cumplir con las obligaciones pactadas en la Ronda Uruguay, la Comisión presentó una nueva reforma de la PAC en 1999 dentro del marco de la *Agenda 2000*. No hay que olvidar que la producción agrícola europea seguía creciendo y el margen permitido para exportar con subvenciones se iba a agotar para algunos productos en el año 2000.

Aunque la reforma aprobada en 1999 fue menos ambiciosa que la planteada inicialmente por la Comisión, sí permitió precisar algunas de las propuestas que después la Unión Europea presentó en la OMC, a la vez que resolver determinadas cuestiones internas que dificultaban la compatibilidad de la PAC con el Acuerdo Agrícola. Una de las medidas aprobadas fue la reducción de los precios de intervención en aquellos productos donde las diferencias con los precios internacionales eran más evidentes y se detectaban problemas de sobreproducción (véase el capítulo II). En esta situación estaban la carne y los cereales, para los que se acordaron rebajas del 20% y

(2) El texto del Art. 20 (subrayado propio) es el siguiente: «Reconociendo que el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo, los miembros acuerdan que las negociaciones para proseguir ese proceso se inicien un año antes del término del período de aplicación, teniendo en cuenta:

a) la experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción.
b) los efectos de los compromisos de reducción en el comercio internacional.
c) las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del presente acuerdo; y qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo.»

el 15%, respectivamente. La pérdida de renta se compensó con ayudas directas (*caja azul*), sujetas a compromisos de retirada de tierras. Esta nueva rebaja de precios permitiría incrementar la competitividad de los productos agrícolas comunitarios y, de este modo, reducir los apoyos financieros a la exportación de los excedentes. Las cifras de subvenciones a la exportación del año 2001 avalan este hecho (gráfico 6.2).

Otro de los aspectos que merece la pena destacar en relación con esta reforma es que, a raíz de la misma, el desarrollo rural pasó a convertirse en el segundo pilar de la PAC, respondiendo, así, a la necesidad de orientar esta política a la filosofía del Acuerdo Agrícola. Hay que tener en cuenta que las diversas actuaciones que engloba el desarrollo rural (reforma de estructuras, preservación del medio ambiente, desarrollo regional, etc.) se contabilizan dentro de la *caja verde* y, por tanto, están permitidas. Pero, a pesar de la importancia que sobre el papel parecía tener esta medida, en la práctica el traslado de recursos del primer al segundo pilar ha sido muy modesto (véanse los capítulos II y III).

En 2001 se establecieron, en la Declaración de Doha, los resultados a los que se quería llegar en las negociaciones agrícolas dentro de la Ronda del Desarrollo. Éstos eran los siguientes: *mejora sustancial* en el *acceso a los mercados*, *reducción progresiva* de todas las formas de *subvención a las exportaciones* hasta finalmente lograr su *eliminación y reducción sustancial* de las *ayudas* catalogadas en la *caja ámbar*. Asimismo, se estableció que se otorgaría un trato especial a los países en desarrollo para atender sus necesidades de desarrollo rural y seguridad alimentaria, a la vez que se tendrían en cuenta las demandas presentadas en las diferentes propuestas sobre las denominadas preocupaciones no comerciales.⁽³⁾ Los datos del cuadro 6.3, donde se detalla el grado de apoyo que actualmente recibe la agricultura en los países de la OCDE, dan buena cuenta del largo camino que aún queda por recorrer.

Puesto que la reforma de la PAC aprobada en 1999 era insuficiente para hacer frente a esas negociaciones, en julio de 2002 la Comisión presentó un

(3) La Unión Europea ha liderado la demanda de incluir en las negociaciones las cuestiones no comerciales o aspectos multifuncionales de la agricultura: su papel de cohesión del territorio (desarrollo rural) y de preservación del medio ambiente (incluidos los cultivos ecológicos o los destinados a la regeneración medioambiental) y el bienestar de los animales.

Cuadro 6.3

INDICADORES DE APOYO A LA AGRICULTURA. PAISES OCDE 2002*

	Agricultura/ PIB (porcentaje)	Total Soporte/ PIB (porcentaje)	PSE (porcentaje)	Soporte a mercados + ayudas directas/ PSE (porcentaje)	Soporte a los inputs/ PSE (porcentaje)	Productor NPC	Consumidor NPC
Australia	3,3	0,3	5	5	71	1,00	1,02
Canadá	2,2	0,8	20	65	7	1,12	1,16
República Checa	3,6	1,7	28	88	11	1,28	1,27
Unión Europea	2,1	1,3	36	87	8	1,35	1,42
Islandia	9,6	1,6	63	78	9	2,38	1,89
Japón	1,1	1,4	59	93	5	2,34	2,04
Corea	4,9	4,5	66	93	3	2,80	2,77
Nueva Zelanda	7,2	0,3	1	78	22	1,01	1,06
Noruega	1,5	1,5	71	75	20	2,91	2,56
Polonia	4,1	1,3	14	74	22	1,14	1,12
Suiza	1,2	2,0	75	75	4	3,00	2,83
Turquía	14,1	4,1	23	78	2	1,23	1,24
Estados Unidos	1,4	0,9	18	50	18	1,10	1,10
Media OCDE	–	1,2	31	81	9	1,31	1,37
Media OCDE (1986-1988)	–	2,3	38	97	–	1,57	1,63

Notas: (*): datos provisionales; PSE: Transferencias de consumidores y contribuyentes a los agricultores; Productor NPC: Ratio entre el precio recibido por el agricultor y el precio mundial; Consumidor NPC: Ratio entre el precio pagado por los consumidores y el precio mundial.

Fuente: OCDE, 2003.

nuevo proyecto de renovación de la PAC que, como se detalla en el capítulo II, después de un largo proceso de debate, fue aprobado en junio de 2003.

En esta situación, y con los instrumentos aportados por las dos últimas reformas de la PAC, llega la Unión Europea a la negociación del capítulo agrario dentro de la Ronda de Doha de la OMC.

6.6. Situación actual de las negociaciones internacionales sobre el comercio agrícola

Las diferentes propuestas fueron presentadas a la mesa de negociaciones de la OMC a lo largo de 2002 con el objetivo de establecer las fórmu-

las y modalidades de compromisos en marzo de 2003. La falta de consenso en la fecha prevista (a pesar de la propuesta de compromiso presentada en febrero por el señor Harbinson, director de las negociaciones agrícolas de la OMC), aplazó el posible acuerdo a la reunión de Cancún del mes de septiembre, donde tampoco se logró aproximar posturas. Las negociaciones se reanudaron en el mes de diciembre en la sede de la OMC, y éstas ya han dado sus frutos. El 2 de agosto de 2004 se elaboró un nuevo programa de trabajo de la Ronda de Doha que, en lo referente al comercio agrícola, establece un nuevo marco, más preciso, en el que deben lograrse los acuerdos finales. Por otra parte, conscientes de que la fecha de enero de 2005 establecida para la conclusión de la Ronda era un objetivo difícil de alcanzar, se ha alargado el período de negociaciones hasta diciembre de 2005.

Las causas por las que fracasaron los dos primeros intentos de consensuar un nuevo acuerdo sobre el comercio agrícola son diversas. En el primer caso, la explicación se encuentra en las grandes diferencias que presentaban las principales propuestas. Éstas, a su vez, ilustran las distintas posturas de los países o grupos de países frente al comercio agrícola. Por un lado, están las más liberalizadoras, encabezadas por Estados Unidos y el grupo Cairns.⁽⁴⁾ Por otro, las más proteccionistas, lideradas por la Unión Europea, con el apoyo de Japón, Corea y otros países europeos. La propuesta de compromiso de la OMC, de febrero de 2003, se situó en un punto intermedio, aunque más próximo a las demandas liberalizadoras.

En el segundo caso, porque la nueva estrategia liderada por la Unión Europea y Estados Unidos no obtuvo la respuesta esperada. Ante el bloqueo en las negociaciones en febrero, la Unión Europea y Estados Unidos presentaron una propuesta conjunta en el mes de agosto de 2003, que supuso la aceptación por parte americana de algunas de las premisas planteadas por la Unión Europea y permitió aproximar posturas tan alejadas. Tratándose de dos de las principales potencias del comercio mundial, el referido acuerdo hizo que se modificara la propuesta de compromiso en materia de comercio agrícola presentada por la OMC en Cancún. Pero esta vez, a diferencia de lo que ocurrió

(4) El grupo Cairns lo integran países desarrollados y en desarrollo exportadores de productos agrícolas: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia y Uruguay.

en la Ronda de Uruguay, el acuerdo entre las dos grandes potencias comerciales no surtió el efecto deseado, y algunas de sus premisas fueron tajantemente rechazadas. El nuevo acuerdo alcanzado en agosto de 2004 concilia las posturas enfrentadas y, como veremos, acepta demandas de ambas partes.

Se observan, pues, cambios significativos durante este largo proceso negociador y, en este sentido, se considera de gran interés valorar tanto la evolución como la situación actual de las negociaciones internacionales. Para ello, se analizarán, en primer lugar, las ofertas originales presentadas en febrero de 2003 por Estados Unidos, el grupo Cairns, la Unión Europea y la de compromiso de la OMC. En segundo lugar, se examinarán las propuestas presentadas en Cancún; a saber, la conjunta de Estados Unidos y la Unión Europea, la respuesta del G22 a este nuevo planteamiento y la presentada por la OMC, que recogía el acuerdo Estados Unidos-Unión Europea. Por último, se detallará el contenido de la Decisión adoptada por el Consejo General de la OMC, en agosto de 2004, destacando las similitudes y diferencias con las anteriores.

El primer análisis permitirá constatar las grandes diferencias entre la postura de la Unión Europea y las demás propuestas, incluida la de compromiso de la OMC, en tanto que el segundo pondrá de manifiesto los cambios en todos los planteamientos originales derivados de la estrategia Estados Unidos-Unión Europea. Finalmente, el tercero permitirá analizar el escenario del futuro acuerdo en el comercio agrícola en la perspectiva de todos los cambios experimentado durante este complejo proceso.

Estado de las negociaciones en marzo de 2003

Los principales ejes de las negociaciones fueron los siguientes:

- *Acceso a los mercados.* En este capítulo las negociaciones se llevaron a cabo en torno a la reducción de aranceles, contingentes arancelarios y cláusula de Salvaguardia Especial.

- *Ayuda interna.* Mantenimiento de las *cajas verde, azul y ámbar* y la *cláusula de «mínimis»*, y determinación de las ayudas a incluir en cada una de ellas.

- *Subvenciones a la exportación.* Directas e indirectas y compromisos de reducción.

- *Caja del Desarrollo.* Trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

- *Cuestiones no comerciales.*

Junto a todos estos temas se negociaron también asuntos relacionados con la seguridad alimentaria, indicaciones geográficas y empresas comerciales de Estado.

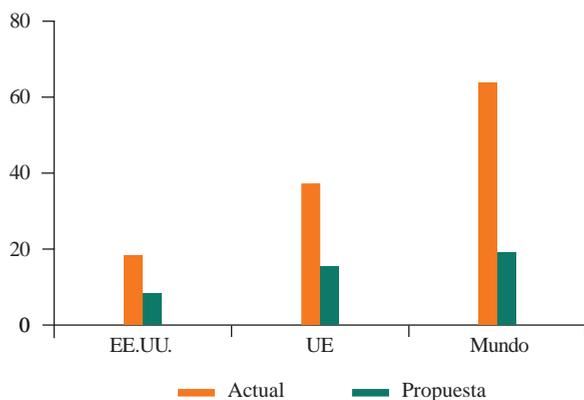
Con el propósito de no hacer tediosa y excesivamente extensa la exposición, en este apartado se expondrán exclusivamente las propuestas de cada una de las partes en relación con los tres primeros ejes del Acuerdo, incluyendo también algunas referencias al trato diferenciado a los países en desarrollo. Los detalles se recogen en los cuadros 6.4, 6.5 y 6.6, y la propuesta de compromiso en los cuadros 6.7, 6.8 y 6.9, todos ellos incluidos en el Anexo a este capítulo. Como se verá a continuación, las diferencias entre las posturas de la Unión Europea, Estados Unidos y el grupo Cairns eran evidentes.

En lo que respecta a la *Ayuda interna*, la Unión Europea planteaba una reducción del 55% en la *caja ámbar*, mientras que el Grupo Cairns abogaba por su total eliminación en cinco años. Estados Unidos proponía su reducción hasta alcanzar el límite del 5% del valor de la producción agrícola. La propuesta de compromiso de la OMC estaba más cerca de la posición europea y situaba el porcentaje de reducción en el 60%. En cuanto a la *caja azul*, la Unión Europea se quedó sola en su defensa, ya que las demás propuestas, incluso la de compromiso, demandaban su eliminación total. La *caja verde* se mantenía, si bien el grupo Cairns y la Unión Europea requerían una revisión de los criterios para garantizar que todas las ayudas que en ella puedan contabilizarse no enmascaren subsidios vinculados a la producción o a los precios.⁽⁵⁾ Por último, sólo Estados Unidos apoyaba las ayudas computadas en el *mínimis*, sugiriendo como subsidio máximo aceptable el

(5) La Unión Europea desconfía de que las ayudas desconectadas que Estados Unidos introdujo en su *Fair Act* de 1996 (norma que modificó el sistema de ayudas agrícolas americano) cumplan realmente con los criterios de la *caja verde*. El grupo Cairns es más radical, pues duda de que todas las ayudas desconectadas estén efectivamente desvinculadas de la producción, razón por la cual solicita una revisión más a fondo de los criterios de la *caja*.

PROPUESTA AMERICANA DE REDUCCIÓN DE ARANCELES

En porcentajes



Fuente: USDA, 2002.

5% de la producción. El resto de las partes pedían su eliminación. Los países en desarrollo tendrían un trato diferencial en cuanto a compromisos y plazos en todas las propuestas. Además podrían computar en la *caja verde* determinadas ayudas especiales para garantizar su seguridad alimentaria y programas de desarrollo agrícola.

En el capítulo de *Acceso a los mercados* (aranceles, contingentes tarifarios y cláusula de salvaguardia) las mayores divergencias se daban en lo relativo a los compromisos de reducción arancelaria. La Unión Europea defendía el sistema aplicado en la Ronda Uruguay: 36% de promedio y un mínimo del 15% por producto. Estados Unidos proponía utilizar la *fórmula suiza* que permite una reducción más que proporcional de los aranceles elevados (el gráfico 6.3 ilustra los resultados en la aplicación de esta fórmula para Estados Unidos, la Unión Europea y el resto del mundo). El grupo Cairns compartía la posición americana, pero era más radical en su planteamiento, ya que sugería reducir el 50% del total acordado durante el primer año. La declaración de compromiso de la OMC renunciaba a aplicar la *fórmula suiza*, que penaliza a los países con aranceles más elevados, pero proponía reducciones porcentuales muy superiores a las planteadas por la

Unión Europea, las cuales, además, serían mayores cuanto más alto fuera el arancel final de la Ronda Uruguay. Por ejemplo, para los aranceles superiores al 90%, la reducción sería del 60%, con un mínimo de un 45% por producto. Los países en desarrollo también deberían hacer frente a importantes rebajas en las tarifas, ya que sus niveles arancelarios consolidados son muy elevados. Pero, en este caso, la reducción demandada era menor.

En cuanto a los contingentes tarifarios, éstos no sólo se mantenían sino que deberían, además, incrementarse para garantizar el acceso al mercado a tipos arancelarios menores o nulos. Además se solicitaba una revisión de los sistemas de adjudicación (subasta, acuerdos preferenciales...) para resolver el problema de su baja utilización y, a la vez, garantizar su transparencia y accesibilidad.

Por lo que se refiere a la cláusula de salvaguardia, exceptuando a la Unión Europea, el resto de las partes proponían su eliminación. Sólo la OMC la defendía para el caso concreto de los países en desarrollo.

En el apartado de *Subvenciones a la exportación* nos encontramos de nuevo con importantes diferencias entre las propuestas de cada una de las partes. El grupo Cairns solicitaba su eliminación en tres años, con una reducción del 50% en el primer ejercicio. Por el contrario, Estados Unidos planteaba su desaparición de forma proporcional, en cinco años. Por su parte, la Unión Europea presentaba una propuesta a la medida de sus necesidades; ofrecía la supresión total para determinados productos (trigo, oleaginosas...) así como reducciones del 45% en el volumen y un porcentaje aún mayor (reducción substancial, aunque sin especificar la cifra) en los desembolsos, para el resto. Además, condicionaba estas rebajas a que se alcanzasen acuerdos sobre otras formas de subvención a la exportación, en concreto, los créditos oficiales a la exportación garantizados y la ayuda alimentaria.⁽⁶⁾ La propuesta de compromiso también defendía la desaparición de las subvenciones, si bien en plazos más dilatados y distinguiendo entre los productos que hoy acaparan más del

(6) La Unión Europea acusa a Estados Unidos de subvencionar sus exportaciones a través de estos dos mecanismos. De hecho, Estados Unidos es el país que concede un mayor volumen de créditos de esta naturaleza (10% de las exportaciones agrícolas en el año 2000), constatándose también la existencia de un vínculo entre sus excedentes y los volúmenes de ayuda alimentaria. Es más, según los cálculos de la OCDE (2002), durante el año 2000 el componente de subvención de los créditos a la exportación superó, en este país, el importe de las subvenciones directas.

50% de las subvenciones, para los que el proceso debería completarse en cinco años, y el resto, que dispondrían de hasta diez años. Se incluían, a su vez, sugerencias para establecer normas precisas que regulen los créditos a la exportación garantizados y la ayuda alimentaria, con el fin de evitar que éstos sean una forma indirecta de subvencionar las exportaciones. Si esas futuras normas se incumplieran, tales medidas serían computadas como subvención, debiendo someterse a los compromisos de reducción pactados.

Como se ha podido constatar, la Unión Europea se mantenía⁽⁷⁾ muy alejada de las demandas de Estados Unidos y del grupo Cairns e, incluso, distaba bastante de la propuesta de compromiso de la OMC. Las diferencias más notables se daban en el tratamiento de la *caja azul*, la reducción arancelaria y las subvenciones a la exportación. No hay que olvidar que los apoyos europeos a su agricultura son, en términos absolutos, los más importantes en el concierto internacional, demostrándose que el 90% de todas las subvenciones a la exportación pertenecen a la Unión Europea. En cambio, en términos relativos el apoyo que Suiza, Noruega, Islandia, Corea y Japón otorgan a su agricultura es superior al de la Unión Europea (véase el cuadro 6.3). A su vez, sólo la Unión Europea y Noruega utilizan la *caja azul*, correspondiendo a la primera más del 96% de los importes computados en este epígrafe. Y, en cuanto a los montantes de Ayuda Interna, por citar otro dato relevante, de los 313 mil millones de dólares que totalizan las subvenciones a la agricultura de los países miembros de la OCDE, el 90% corresponden a la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

Estados Unidos también tenía y tiene importantes deberes que cumplir como consecuencia de los cambios introducidos en su sistema de ayudas. La *Ley Agraria de 1996* propuso la desvinculación de las tradicionales ayudas a la producción, por lo que éstas pasaron a ser computadas dentro de la *caja verde*. Sin embargo, en los años 1998 y 1999 los precios agrícolas mundiales sufrieron una fuerte caída, razón por la cual la Administración norteamericana proporcionó a los agricultores ayudas por un monto total de 11.100 millones de dólares, que dijo otorgar en concepto de pagos por desastres naturales y

(7) Cabe recordar que la única propuesta presentada por la Unión Europea en la OMC es la que se está analizando, por lo que es claramente indicativa del esfuerzo liberalizador que la Unión estaba dispuesta a realizar.

pérdidas de mercado. Por si fuera poco, la actual *Ley Agrícola* americana, aprobada en 2002, modifica la anterior e incrementa de nuevo las ayudas a los agricultores dentro del margen permitido en el Acuerdo Agrícola. El análisis de las potenciales consecuencias de esta nueva ley, realizado por la OCDE (2003), concluye que, en efecto, ésta amplía las subvenciones (los importes dependen de la evolución de los mercados; 12.000 millones de dólares en el 2002), acentúa los vínculos entre éstas y la producción y provee de una red de seguridad a las rentas, todo lo cual favorecerá la producción y, como consecuencia, deprimirá los precios mundiales.

Por tanto, si la propuesta americana, claramente liberalizadora, respondía a una voluntad real, Estados Unidos debía, de nuevo (como así lo manifestó su Secretario de Comercio), reducir las ayudas aprobadas.

Las propuestas presentadas en Cancún

El cuadro 6.10 (véase el anexo) detalla la propuesta conjunta Estados Unidos-Unión Europea, la nueva propuesta del G22 y la de compromiso presentada por la OMC en Cancún. Lo primero que se constata es que todas ellas se adaptaban, en su formato, al acuerdo alcanzado por Estados Unidos y la Unión Europea, pero sin especificar, en prácticamente ningún epígrafe, el alcance de las obligaciones reales tanto en los porcentajes de reducción como en los plazos para implementarlos. Los principales puntos de encuentro eran los que a continuación se detallan.

En el apartado de *Aranceles*, se aceptaba aplicar tres fórmulas distintas según el tipo de productos; unos estarían sujetos a una reducción promedio y un mínimo obligatorio, otros a la *fórmula suiza* y un último grupo tendría arancel cero. En el capítulo de *Ayuda Interna*, lo más destacable era el acuerdo sobre el mantenimiento de la *caja azul*, siempre y cuando los pagos computados en ella no superaran el 5% de la producción y que dicho porcentaje se revisara de nuevo a la baja pasados unos años. En lo concerniente a las *Subvenciones a la exportación*, se aceptaba la propuesta de no proceder a su eliminación total y se planteaba un calendario más acorde con las demandas de la Unión Europea. Así pues, el acuerdo Estados Unidos-

Unión Europea era simplemente el punto de partida para seguir avanzando en las negociaciones agrícolas.

La contrapropuesta del G22 aprobaba el nuevo planteamiento, pero objetaba dos de sus principales elementos: el mantenimiento de la *caja azul* y la falta de compromiso expreso para eliminar totalmente las *Subvenciones a la exportación*. En el *capítulo arancelario* rechazaba la propuesta de una reducción menor para determinados productos.

La nueva propuesta de compromiso del programa de trabajo de Doha de agosto de 2004

En el cuadro 6.11 del Anexo a este capítulo se detalla el contenido de la nueva propuesta sobre la que los países negociarán.

De nuevo se constata que se trata de un conjunto de principios negociadores, cada vez más acotados, pero donde se obvian todos los elementos concretos que determinarán el alcance final de esta negociación sobre el comercio agrícola: los productos agrícolas incluidos para cada compromiso de reducción, los porcentajes de las fórmulas escalonadas y los plazos de que dispondrán los países para cumplir los acuerdos.

Si se compara esta propuesta con las presentadas en Cancún se puede constatar que:

1. A pesar de las resistencias, las subvenciones a las exportaciones en todas sus formas se eliminarán.

2. Las diferencias en la fórmula para reducir los aranceles parece que han encontrado un camino, si bien su falta de concreción todavía no permite llegar a conclusiones claras. Sí se sabe que los porcentajes de reducción serán distintos según los productos y que cada país podrá establecer una lista de productos sensibles para un tratamiento arancelario más suave. En este sentido, pues, han convergido los intereses de todos en cuanto al tratamiento arancelario, pero queda por conocer el elemento fundamental que determinará el alcance de la liberalización, esto es, los diferentes porcentajes que deben permitir una reducción *sustancial* de la protección en el comercio agrícola.

3. En ayudas internas también se ha encontrado un equilibrio entre los deseos de todos. Se mantiene la *caja azul* pero limitada a un 5% de la producción, la *caja verde* se revisará y en la *caja ámbar* se establecerá un porcentaje de ayuda por producto. Además, todas las ayudas distorsionadoras (*caja ámbar*, *caja azul* y *mínimis*) deberán reducirse según una fórmula escalonada que queda por negociar. Ya se sabe, sin embargo, que el primer año se reducirán en un 20%. Para valorar esta reducción, sólo cabe recordar que en la Ronda Uruguay el descenso fue del 20% en seis años, y sólo para las ayudas de la *caja ámbar*.

El camino recorrido hasta lograr este marco negociador ha sido largo. Su resultado permite afirmar que el objetivo fijado en la Declaración de Doha de avanzar *sustancialmente* en la liberalización del comercio agrícola ha dado pasos significativos. La lucha de los países en desarrollo para conseguir compromisos más creíbles en el capítulo del comercio agrícola ha ganado una parte de la batalla, pero todavía quedan elementos importantes por negociar y serán éstos los que permitirán realizar una valoración definitiva.

6.7. ¿Encajan las reformas de la PAC dentro de las negociaciones agrícolas internacionales?

La Comisión ha manifestado en sus propuestas de reforma de la PAC que éstas tenían entre sus objetivos el de afrontar las negociaciones agrícolas en la OMC y, de hecho, algunos de sus principales elementos están diseñados expresamente para atender a las normas internacionales.

A continuación se intenta valorar hasta qué punto las distintas medidas introducidas en las reformas de 1999 y 2003, en las que ya se parte de los niveles arancelarios y de ayudas pactados en la Ronda Uruguay, encajan dentro de las negociaciones agrícolas internacionales.

- Por lo que se refiere, en primer lugar, a las *reducciones de precios* de intervención aprobadas para algunos productos (15% y 20%, respectivamente, para el trigo y el vacuno en la reforma de 1999; 15%, 25% y 50% para leche, mantequilla y arroz en la de 2003), éstas permitirán afrontar las

rebajas arancelarias que finalmente se pacten e, indirectamente, reducir las necesidades de exportación con subvenciones.

- Por su parte, el *desacoplamiento* de las ayudas directas acordado en la reforma de 2003 (véase el capítulo II) posibilitará que todos los pagos registrados en la *caja azul* pasen a contabilizarse en la *caja verde*, atendiendo, de este modo, a las demandas analizadas. Aunque el acuerdo final no ha logrado la desconexión total, el anterior comisario de Agricultura, señor Fishler, estimaba que ésta alcanzaría a los dos tercios de las ayudas directas. Por tanto, la Unión Europea está en disposición de justificar ante la OMC una importante reducción de sus subsidios.

- Las reducciones en los apoyos a algunos productos (arroz, centeno, forrajes desecados, etc.) están igualmente en línea con las demandas de disminución de la *caja ámbar*. Está por confirmar si serán suficientes para afrontar los porcentajes que finalmente se pacten en la OMC.

- En cuanto a la reducción y modulación de las ayudas internas, la Comisión solicitaba un recorte del 20% que se destinaría íntegramente a financiar medidas de desarrollo rural. El acuerdo final dejó la rebaja en un 5%, limitando a un 80% la parte de ese ahorro que debe destinarse al desarrollo rural de cada país. Esta medida responde a la necesidad de reducir los apoyos al mercado, por razones presupuestarias, y mentalizar a los agricultores de que las ayudas deben progresivamente desplazarse del primer al segundo pilar de la PAC.

Estas reformas serán o no suficientes dependiendo de cuál sea el acuerdo final en materia de comercio agrícola en la Ronda del Desarrollo. Lo que sí es cierto es que la propuesta de agosto de 2004 mejora la posición negociadora de la Unión Europea en algunos aspectos y los empeora en otros. La posibilidad de aplicar distintas fórmulas en materia de reducción de aranceles, permitirá ofrecer rebajas sustanciales en aquellos productos que puedan competir en los mercados internacionales y preservar una protección más elevada para los menos liberalizados. En cuanto a las ayudas internas, una parte de la *caja azul* podrá mantenerse, ya que la redacción de la Decisión de agosto está hecha a la medida de la Unión Europea, y contempla una reducción que, aunque sin detalles, parece asumible después de

la reforma de 2003. Por lo que respecta a las ayudas de la *caja verde*, la revisión de los criterios para su cómputo introduce cierta incertidumbre, pero es de esperar que las ayudas desacopladas no sean objetadas como tales en las negociaciones. La reducción que se pacte en la *caja ámbar* es la gran incógnita para saber si las reformas de la PAC son o no suficientes. Se sabe, sin embargo, que los países con mayor volumen de ayudas en esta *caja* deberán reducirlas en una proporción más elevada, y la Unión Europea está entre ellos.

El gran reto al que se enfrenta la Unión Europea es la eliminación total de las *subvenciones a la exportación*. Las reformas adoptadas permitirán a la Unión Europea exportar sin subvenciones trigo y oleaginosas, pero muchos otros productos, entre los que se encuentran los lácteos y el azúcar, continuarán requiriendo de ayudas, salvo que se sometan a una reforma de más calado. Algunos de estos subsidios, especialmente los que se conceden al sector lácteo, se intentarán defender dentro del concepto amplio de multifuncionalidad (cohesión territorial, agricultura rural...), para con ello garantizar su supervivencia.

6.8. Consideraciones finales

A lo largo de su existencia la PAC ha sido objeto de numerosas reformas motivadas tanto por factores de naturaleza interna (costes presupuestarios y excedentes), como también, y de manera destacable, por causas externas, en concreto, su adecuación a un nuevo marco de relaciones comerciales internacionales.

Partiendo de la evidencia de que las excepcionalidades admitidas para el comercio agrícola habían llegado a su fin, la Ronda Uruguay supuso el inicio de un proceso gradual de liberalización del comercio agrícola y fijación de un conjunto de normas comunes dirigidas a acabar con aquellas ayudas estatales que tenían efectos distorsionadores en el comercio internacional de productos agrarios: a saber, subvenciones a la exportación y ayudas vía precios y/o a la producción agrícola. Obviamente, todo ello iba a tener repercusiones en la política agraria interna de cada uno de los países.

Además, el Acuerdo Agrícola alcanzado en la Ronda Uruguay fue sólo un primer paso que marcó el camino a seguir en el futuro. Con el objetivo de continuar avanzando en la liberalización del comercio de productos agrarios, en marzo de 2000 se inició un nuevo ciclo de encuentros, ahora enmarcados dentro de una agenda global de negociaciones comerciales internacionales en la que las decisiones sobre el comercio agrario dejan de ser independientes para estar condicionadas a los compromisos alcanzados en los demás temas de la agenda. Pese a que no es difícil imaginar que esta restricción ejerce una presión favorable para la consecución de un acuerdo en el capítulo agrícola, el resultado final es todavía incierto.

En la Ronda de Doha, el desarrollo de las complejas negociaciones sobre el comercio agrario ha concluido su primer ejercicio. Después de numerosas propuestas y contrapropuestas se ha logrado un nuevo marco negociador donde se han despejado muchas de las incógnitas y se han establecido los parámetros fundamentales que deben regir las negociaciones finales.

El nuevo escenario es bastante más liberalizador que el propuesto por la Unión Europea en la OMC en 2002, destacando el acuerdo en lo referente a la eliminación de las subvenciones a las exportaciones. En este sentido, y dependiendo de cuál sea el resultado final de esas negociaciones, la Comunidad y sus Estados miembros deberán ponerse de nuevo a trabajar para, incluso en el mejor de los casos, reducir unos apoyos que todavía absorben más del 40% del presupuesto comunitario. La resistencia interna a lograr una agricultura más orientada al mercado es muy importante pero, a la vez, no hay que olvidar que no todos los países miembros comparten este enfoque y que, de hecho, hay propuestas sobre la mesa para que la Unión Europea deje de financiar las ayudas a un sector que sólo representa alrededor del 2% del PIB comunitario y contribuye modestamente a potenciar la capacidad de crecimiento de la economía europea.

Orientación bibliográfica

La historia de la regulación del comercio agrícola, en el ámbito del GATT, ha sido estudiada por varios autores. Una exposición concisa se trata en MILLET, M. (2001): *La regulación del comercio internacional. Del GATT a la OMC*, "la Caixa", Colección Estudios Económicos número 24. También, y desde la perspectiva de la política americana, es interesante la aportación de GOLDSTEIN, J. (1993): «Creating the GATT Rules: Politics, Institutions, and American Policy», en RUGGIE, J. (ed.): *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of and Institutional Form*, Columbia University Press. Otra obra relevante sobre regulación agrícola en el GATT es la de DELCROS, F. (2002): «The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization. State of play at the start of negotiations», *Journal World Trade* 36(2). El cumplimiento por la Unión Europea de los compromisos del Acuerdo Agrícola pactado en la Ronda de Uruguay ha sido tratado principalmente por la OCDE en *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evolution of its implementation in OECD Countries*, Paris, y en sus series (2001, 2002 y 2003), *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, Paris. Los estudios más relevantes sobre los aranceles consolidados y aplicados a los productos agrícolas son: el realizado por GIBSON, P.; WAINRO, J.; WHITLEY, D.; BOHMAN, M. (2001): «Profiles of Tariffs in Global Agriculture», *Agricultural Economic Report* número 796, Washington, USDA, para la totalidad de países OMC, y el de GALLEZOT, J. (2003): *Real access to the EU's agricultural market*, París, INRA, para la Unión Europea. La lectura de las reformas de la PAC desde la óptica de las obligaciones suscritas en la OMC ha sido tratada por TANGERMANN, S. (2001): «Agenda 2000 and the EU position for the next WTO Round», *The Current WTO Agricultural Negotiations: Options for Progress*, Commissioned Paper número 18, The International Agricultural Trade Consortium; Comisión Europea (1998): *Perspectivas de los mercados agrícolas 1998/2005*, Bruselas; y también en VARELA, J.; MILLET, M.; MARTÍNEZ, X. (2003): «La Política Agraria Comunitaria» en MUNS, J. (ed): *Lecturas de Integración Económica. La Unión Europea*, Universidad de Barcelona, 2.^a ed, Barcelona. Las diferentes propuestas para las actuales negociaciones agrícolas internacionales están detalladas en los documentos

formales presentados a la OMC y referenciados en el texto. Por último, es interesante la nueva propuesta, cuya dirección ha correspondido al profesor Sapir, SAPIR, A. (chairman) (2003): *An Agenda for a Growing Europe*, donde se plantean cambios en la asignación presupuestaria de la Unión Europea que, en caso de prosperar, obligarían a un serio replanteamiento del sistema actual de apoyo a la PAC.

Anexo

Cuadro 6.4

ACCESO A LOS MERCADOS

	Unión Europea	Grupo Cairns	Estados Unidos
Aranceles	<p>Fórmula Ronda de Uruguay: reducción del 36% promedio de los aranceles consolidados y una reducción mínima de un 15% por producto. Flexibilidad en la aplicación de la reducción arancelaria para los PVD en atención a la seguridad alimentaria y a las necesidades de desarrollo. Reducir la progresividad arancelaria de los productos de interés para los PVD.</p>	<p>Fórmula Suiza. El coeficiente utilizado para los PD será del 25%. El período de aplicación será de 5 años pero el primer año se reducirá el 50% y en los cuatro años siguientes el otro 50%. Para los PVD tres tipos de reducciones y en nueve años:</p> <p>a) Aranceles entre el 0-50%: fórmula suiza con coeficiente del 50%.</p> <p>b) Aranceles entre el 50%-250%: reducción del 50%.</p> <p>c) Aranceles superiores al 250% se reducirán a un máximo del 125%.</p> <p>Los aranceles específicos se convertirán en aranceles ad valorem mediante unas reglas de conversión pactadas.</p>	<p>Fórmula Suiza: el coeficiente que se aplicará a todos los productos será del 25% y el período de reducción de 5 años. Los aranceles utilizados para los cálculos serán los aplicados el 1 de enero de 2000 o el consolidado según sea el menor de los dos. Simplificación: un arancel ad valorem o un arancel específico.</p>
Contingentes arancelarios	<p>Mantenerlos, pero estableciendo unas reglas y disciplinas que incrementen la transparencia, accesibilidad y seguridad para garantizar su utilización.</p>	<p>Deberían eliminarse. Sin embargo, la propuesta es de ampliación de los contingentes del siguiente modo:</p> <p>PD: Aumento del volumen de los contingentes igual a un 20% del consumo interno del producto en un período de 5 años, pero el primer año se incrementaría el 50% que corresponda. Eliminación de los aranceles de las importaciones dentro de los contingentes durante el período de aplicación.</p> <p>PVD: El incremento de los contingentes será equivalente al 14% del consumo interno del producto y se formalizará en un período de 9 años. Reducir o eliminar los aranceles durante el período de aplicación.</p> <p>Reformar el sistema de adjudicación para garantizar que no restringe el mercado.</p>	<p>Aumentar los contingentes actuales en un 20% y eliminar los aranceles aplicados a los contingentes. Mejorar los sistemas de asignación para garantizar su plena utilización.</p>
Cláusula de salvaguardia	<p>Mantenerla.</p>	<p>Eliminarla para los PD y se negociará una especial para los PVD.</p>	<p>Eliminarla.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas presentadas en la OMC.

Cuadro 6.5

AYUDAS INTERNAS

	Unión Europea	Grupo Cairns	Estados Unidos
Caja ámbar	Reducción del 55% de la Medida Global de Ayuda (MGA) permitida conforme a lo pactado en la R.U. No propone modificaciones en la composición de la MGA. Los PVD podrán modular su ayuda para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo	PD: eliminarla en 5 años con una reducción del 50% el primer año. Las reducciones anuales se realizarán sobre la base de la MGA final comprometida en la R.U y desagregada por productos específicos. PVD: eliminarla en 9 años.	Reducción en 5 años hasta alcanzar un valor máximo igual al valor de toda la producción agrícola en el período 1996-1998.
Caja verde	Revisar los criterios de la ayuda interna no específica para un producto de modo que garantice que no está relacionada con el volumen, los inputs o los precios de los productos.	Revisarla para garantizar que los criterios de la caja verde son claros y precisos y las ayudas incluidas no distorsionan el comercio. Propuestas muy claras sobre desconexión y ayudas a catástrofes.	Mantenerla.
Caja azul	Mantenerla como un buen instrumento para apoyar las reformas de las políticas que más distorsionan del comercio.	Eliminarla.	Eliminarla.
De mínimos	Eliminarla para los PD porque ha sido utilizada para amparar medidas de apoyo no permitidas.	PD: reducirla con el objetivo de su eliminación en período a determinar. PVD: mantenerla igual. Reforzar las disciplinas para evitar que las ayudas a productos específicos sean clasificadas como ayudas no específicas por producto.	Obviamente mantenerla, es la máxima ayuda permitida.
Trato especial a los PVD	La caja verde debe incluir las ayudas destinadas por los PVD para seguridad alimentaria y diversificación agrícola. La cláusula de «mínimis» debe revisarse para que permita a los PVD apoyar su sector agrícola en aras a potenciar su desarrollo económico. Ambas propuestas se incluirían en una nueva Caja denominada de Seguridad Alimentaria.	Mantener el trato diferenciado previsto en el Acuerdo de Agricultura en lo referente a las ayudas internas.	Para los PVD no exportadores tradicionales darles una participación en los contingentes arancelarios ampliados. Crear una Caja del Desarrollo: ayudas internas permitidas para programas destinados a garantizar la subsistencia y los recursos para los agricultores más pobres.

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas presentadas a la OMC.

SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

	Unión Europea	Grupo Cairns	Estados Unidos
Subvenciones a la exportación	<p>Acepta negociar futuras reducciones siempre que se reduzcan los subsidios incorporados a los créditos garantizados a la exportación y se elaboren normas sobre la ayuda alimentaria. Propone: reducción substancial (sin especificar) promedio del volumen de exportaciones, y una reducción del 45% de los desembolsos por subvenciones a la exportación. Está dispuesta a eliminar totalmente las subvenciones a la exportación de: trigo, oleaginosas, aceite de oliva y tabaco.</p>	<p>Los PD: eliminación de todas las subvenciones en 3 años, con una reducción del 50% el primer año. Los PVD: eliminación de todas las subvenciones en 6 años.</p>	<p>Eliminación de todas las subvenciones en 5 años aplicando una reducción del 20% anual.</p>
Créditos a la exportación garantizados	<p>Los créditos garantizados y los volúmenes cubiertos por éstos deberán estar delimitados y se someterán a los mismos compromisos de reducción que las subvenciones a la exportación. Los términos de los créditos a la exportación garantizados deben ser comerciales y el plazo máximo debe preestablecerse.</p>	<p>Normas específicas (presentan su propia propuesta) para los créditos a la exportación que tengan garantía gubernamental de cualquier nivel de gobierno. Los PMA y los PVD importadores netos de alimentos podrán tener normas especiales para los créditos a las exportaciones.</p>	<p>Normas específicas sobre los créditos a la exportación gubernamentales o con la garantía del gobierno: plazos, calendario de pagos, tipo de interés, renovación, primas, etc. Si un crédito incumple la nueva normativa se considerará subvención a la exportación.</p>
Ayuda alimentaria	<p>La ayuda alimentaria debe concederse para grupos vulnerables preestablecidos o en respuesta a reconocidas catástrofes naturales y crisis humanitarias. La ayuda debe ser en forma de donación y, cuando sea posible, aportación dineraria para que los PVD puedan adquirir los productos a sus agricultores o a otros PVD.</p>	<p>Refuerzo de las reglas y normas de los proveedores de ayuda alimentaria para garantizar que no sea utilizada para la colocación de excedentes. La ayuda alimentaria debe ir destinada a resolver problemas humanitarios y siempre debe tener el carácter de donación.</p>	<p>Ampliar los requisitos de notificación a la OMC y la transparencia en las actividades de ayuda alimentaria para que no se utilice como subvención a la exportación.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas presentadas a la OMC.

Cuadro 6.7

ACCESO A MERCADOS/OMC

	PD	PVD
Aranceles ad valorem. Tipos de referencia: los aranceles consolidados especificados en los compromisos de los países.	<p>Para los aranceles superiores al 90%, la reducción promedio simple sería del 60% y mínimo del 45% por producto.</p> <p>Para los aranceles iguales o inferiores al 90% y superiores al 15%, la reducción promedio simple sería del 50% y mínimo del 35% por producto.</p> <p>Para los aranceles inferiores o iguales al 15%, la reducción promedio simple sería del 40% y mínimo 25% por producto.</p> <p>Período de aplicación: 5 años.</p>	<p>Elaborarán una lista de productos que sean importantes para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural (SP: Special Products). Para los SP la reducción arancelaria sería del 10% y mínimo 5% por producto.</p> <p>Para los demás productos agrícolas: Para los aranceles superiores al 120%, la reducción promedio simple sería del 40% y mínimo 30% por producto. Para los aranceles inferiores o iguales al 120%, la reducción promedio simple sería del 35% y mínimo 25% por producto. Para los aranceles inferiores o iguales al 60%, la reducción promedio simple sería del 30% y mínimo 20% por producto. Para los aranceles inferiores o iguales al 20%, la reducción promedio simple sería del 25% y mínimo 15% por producto.</p> <p>Período de aplicación: 10 años.</p>
Progresividad arancelaria	Si el arancel aplicado en el producto procesado es mayor que el aplicado al producto primario, la reducción del primero será equivalente a la realizada en el segundo multiplicado por un factor de 1,3.	
Aranceles específicos	Se calcularán los equivalentes arancelarios utilizando precios externos de referencia de 3 años sobre un período de 5, excluyendo el superior y el inferior y se aplicarán las reducciones detalladas para los aranceles ad valorem.	
Contingentes arancelarios	Incrementarlos anualmente en partes iguales durante 5 años hasta que represente el 10% del consumo interno corriente de los últimos 3 años. Los aranceles dentro de cuota no tienen obligación de reducirse excepto para productos tropicales y sustitutivos de drogas que serán cero. Sí se reducirán los aranceles en los contingentes cuya utilización sea inferior al 65% en los 3 años anteriores.	Quedan exentos los contingentes para los SP. Para los demás productos, incrementos anuales iguales durante 10 años hasta que represente un 6,6% del consumo interno corriente. Reducción de aranceles dentro de los contingentes cuya utilización sea inferior al 65% en los 3 años anteriores.
Cláusula de salvaguardia	Eliminarla para los PD al final del período de reducción arancelaria o 2 años antes de finalizar dicho período (pendiente).	Posible Cláusula Especial de Salvaguardia para los PVD destinada a atender sus necesidades de desarrollo, seguridad alimentaria o desarrollo rural.
Consideraciones de la multifuncionalidad	Pendiente.	

Fuente: Elaboración propia con los datos OMC, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 de marzo de 2003.

Cuadro 6.8

AYUDA INTERNA/OMC

	PD	PVD ⁽¹⁾
Caja Azul	Reducción de un 50% en 5 años. El resto debe ser incluido en la caja ámbar.	Reducción del 33% en un período de 10 años. El resto incluido en caja ámbar.
Caja Ámbar	Reducción de la MGA total comprometida en un 60% en 5 años. La MGA actual para los productos individuales no debe exceder los respectivos promedios de dicho soporte concedido entre 1999-2001.	Reducción de un 40% en 10 años.
De Mínimis	Reducción del 5% actual a razón de un 0,5% anual durante 5 años.	Se mantiene el mínimis del 10%

(1) Para los PMA: no se requieren obligaciones de reducción y los PD deben eliminar los aranceles de sus productos y eliminar los contingentes para sus productos.

Fuente: Elaboración propia con los datos OMC, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 de marzo de 2003.

Cuadro 6.9

SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN/OMC

	PD	PVD
Subvenciones a la exportación	Para los productos agrícolas que representen el 50% de los desembolsos presupuestarios comprometidos en la R.U, éstos se reducirán, tanto los importes presupuestarios como las cantidades, de acuerdo con la fórmula 1, en 5 años y con un coeficiente de reducción del 0,3. El año 6 las subvenciones se habrán eliminado. Para el resto de productos, las subvenciones se reducirán en 9 años con un coeficiente de reducción del 0,25 y la misma fórmula. El año 10 las subvenciones se habrán eliminado.	Para los productos agrícolas que representen el 50% de los desembolsos presupuestarios comprometidos en la R.U, éstos se reducirán, tanto los importes presupuestarios como las cantidades, de acuerdo con la fórmula 1 en 10 años y con un coeficiente de reducción del 0,25. El año 11 las subvenciones se habrán eliminado. Para el resto de productos, las subvenciones se reducirán en 12 años con un coeficiente de reducción del 0,2 y la misma fórmula. El año 13 las subvenciones se habrán eliminado.
Créditos a la exportación	En negociación.	
Ayuda alimentaria	En negociación.	

Fórmula 1: $B_j = B_{j-1} - c \cdot B_{j-1}$ $j = 1, \dots, n$ (B = desembolsos presupuestarios). La misma fórmula se aplica a las cantidades; c = factor constante; j = año de implantación.

Fuente: Elaboración propia con los datos OMC, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 de marzo de 2003.

NEGOCIACIONES EN CANCÚN

	Unión Europea - Estados Unidos	Grupo G-22	Propuesta OMC
Acceso a mercados	<p>1. Una parte no precisada de las líneas arancelarias se reducirán entre un porcentaje máximo y mínimo, aún no determinado por producto.</p> <p>2. A una parte no precisada de las líneas arancelarias se les aplicará la fórmula Suiza.</p> <p>3. Arancel cero para una parte todavía no determinada de líneas arancelarias.</p> <p>4. Las líneas arancelarias que superen un determinado arancel, aún no especificado, se reducirán en un porcentaje a determinar o se garantizará el acceso a través de los contingentes.</p> <p>5. Al menos un porcentaje a determinar de las importaciones de los PVD se ofrecerán libres de derechos, bien aplicando arancel cero o mediante acceso preferencial.</p> <p>6. La Cláusula de Salvaguardia para los PD se está negociando y se acepta una especial para los PVD.</p> <p>7. Los PVD reducirán sus aranceles en un porcentaje inferior y dispondrán de mayores plazos para cumplir con la reducción.</p>	<p>1. Mantiene el mismo redactado pero elimina la posibilidad de máximos y mínimos: sólo habrá un porcentaje aún no determinado de reducción arancelaria. Además, solicita que para eliminar la progresividad arancelaria, cuando la tarifa del producto transformado sea superior a la del producto primario se aplicará un factor corrector.</p> <p>2 y 3. Igual a la propuesta UE-EE.UU. Incluye, además, que para garantizar una sustancial reducción de los aranceles, solicita que la reducción arancelaria promedio resultante de la aplicación de las diversas fórmulas alcance un porcentaje todavía sin determinar.</p> <p>4. Igual a la propuesta UE-EE.UU., pero sólo contempla la reducción arancelaria (sin especificar) y no hace referencia a una ampliación de contingentes.</p> <p>5. Los PD aplicarán aranceles 0 para los productos tropicales y también a otros productos agrícolas que representen un porcentaje a determinar de las importaciones de los PVD.</p> <p>6. Eliminarla para los PD.</p> <p>7. Igual a la propuesta UE-EE.UU.</p> <p>8. Los contingentes otorgados por los PD deben ampliarse en un porcentaje aún por determinar del consumo interno y se eliminarán los aranceles aplicados en los contingentes.</p>	<p>1, 2, 3, 4. Igual a la propuesta UE-EE.UU.</p> <p>5. No hay mención.</p> <p>6. Se está negociando.</p> <p>7. Diferencias en el tratamiento para los PVD. Incluye los Productos Especiales que tendrán un tratamiento específico.</p>
Ayudas internas	<p>1. Caja ámbar: Reducir las ayudas que más distorsionan el comercio en un intervalo aún por determinar.</p> <p>2. Caja azul: No superará el valor del 5% de la producción al final del período de implantación del Acuerdo.</p> <p>3. La suma de la caja ámbar permitida, la caja azul y el mínimos deben reducirse de forma que sea significativamente inferior a la suma de mínimos, caja azul y el nivel de caja ámbar permitido, todos referidos al 2004.</p>	<p>1. Reducirla en un intervalo aún por determinar pero la diferencia entre ambos intervalos no debe ser mayor que un porcentaje aún por determinar. Esta reducción se aplicará producto por producto. A los productos que tengan un apoyo superior al promedio se aplicará un porcentaje de reducción mayor, todavía sin especificar. La primera reducción no será inferior a un porcentaje por determinar y se aplicará el primer año.</p> <p>Los productos subsidiados que se exportan y cuyas exportaciones hayan representado en un número de años por determinar un porcentaje (por</p>	<p>1. Igual a la propuesta UE-EE.UU.</p> <p>2. Igual a la propuesta UE-EE.UU. pero el período de referencia será 2000-2002.</p> <p>3. Igual a la propuesta UE-EE.UU. pero el año base para el cálculo será 2000.</p> <p>4. Igual a la propuesta UE-EE.UU.</p> <p>5. Los criterios de la caja verde son obje-</p>

Cuadro 6.10 (cont.)

	Unión Europea-Estados Unidos	Grupo G-22	Propuesta OMC
	4. Reducir el mínimis en un porcentaje todavía por determinar.	determinar) de las exportaciones mundiales, se les aplicará una mayor reducción (por determinar) con vistas a su eliminación total. 2. Eliminarla. 3. La suma de la caja ámbar y del mínimis debe ser reducida al menos un porcentaje todavía por determinar. 4. Igual a la propuesta UE-USA pero sólo para los PD. 5. La caja verde no debe incrementarse y/o reducirse en los PD. 6. Trato especial para los PVD: ampliar la caja verde para atender a sus necesidades de desarrollo y mantener el mínimis.	to de negociación. 6. Trato especial a los PVD.
Subvención a las exportaciones	1. Eliminación en un número de años todavía por determinar de los subsidios a la exportación de los productos de interés para los PVD que deberán identificarse. 2. Para los demás productos se reducirán (sin especificar montos o porcentajes) las cantidades subvencionadas y los importes correspondientes. 3. Para los mismos productos que el punto 1 se eliminarán los créditos oficiales a la exportación con efectos de subvención equivalente. Para los demás productos del punto 2, también se reducirán los créditos en la proporción que se establezca. 4. Se acordarán disciplinas sobre la ayuda alimentaria.	1. Igual a la propuesta UE-EE.UU. 2. Se eliminarán en un número de años por determinar. 3. Se establecerán reglas para los créditos oficiales a la exportación (pero con trato especial para los PVD importadores netos de alimentos y para los PMA). Se eliminarán los componentes de subvención de dichos créditos. 4. Igual a la propuesta UE-EE.UU. 5. Trato especial y diferenciado para los PVD.	1. Igual a la propuesta UE-EE.UU. 2. Igual a la propuesta UE-EE.UU., pero agregando «con vistas a su remoción progresiva». 3. Igual a la propuesta UE-EE.UU. 4. Igual a la propuesta UE-EE.UU. 5. Los plazos para la remoción progresiva de todas las formas directas e indirectas de subvención a la exportación es objeto de negociación. 6. Trato especial y diferenciado para los PVD.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos, OMC, www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/draft_decl_annex_s.htm, UE-USA, usinfo.state.gov/topical/econ/wto/ag03813.htm, G22: de hecho la propuesta corresponde a la presentada el 20 de agosto por: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, India, México, Paraguay, Perú, Filipinas, Tailandia y Sudáfrica y que responde a las demandas del denominado G22, www.ictsd.org/issarea/ag/resources/Cairns%20Joint%20Text.pdf.

NUEVAS PROPUESTAS OMC

Acceso a mercados	<p>Se aplicará una fórmula escalonada (por definir) con el fin de lograr reducciones <i>sustanciales</i> en los niveles arancelarios. Los aranceles más elevados se reducirán en una mayor proporción, si bien habrá flexibilidad para productos sensibles (todos los miembros podrán designar un número de líneas arancelarias (a negociar) como productos sensibles). También se abordará la progresividad arancelaria (aranceles más elevados para los productos agrícolas transformados o semi-transformados), requiriendo mayores reducciones para su eliminación, y la simplificación de los aranceles agrícolas (conversión de los aranceles específicos en ad valorem).</p> <p>El mantenimiento de la Cláusula de salvaguardia especial sigue en negociación y se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo. Los países en desarrollo reducirán sus aranceles en menor proporción y dispondrán de plazos más largos. Los PMA no tendrán obligaciones.</p>
Ayudas internas	<p>En <i>caja ámbar</i> se debe proceder a una reducción substancial a partir de los importes consolidados. Los países que disponen de una MGA mayor,⁽¹⁾ deberán realizar mayores reducciones. Además, y para garantizar reducciones en las ayudas a todos y cada uno de los productos, se establecerá un tope de MGA por producto de acuerdo con su nivel promedio (cálculo a negociar) y el resultado se someterá a la reducción pactada.</p> <p>La <i>caja azul</i> se mantiene pero no podrá superar el 5% del promedio del valor de la producción agrícola de un período histórico a determinar. Los países que han destinado una parte considerable de sus ayudas a la caja azul (caso exclusivo de la Unión Europea), dispondrán de una mayor flexibilidad a negociar.</p> <p>El <i>mínimis</i> (5% para países desarrollados y 10% para países en desarrollo) se reducirá pero se dará un trato especial a los países en desarrollo, sobre todo para las ayudas relacionadas con seguridad alimentaria y garantía de ingresos para los agricultores más pobres.</p> <p>En <i>caja verde</i>, el criterio para adjudicar ayudas a esta caja será revisado para garantizar que estos apoyos no tienen efectos distorsionadores, o al menos éstos son mínimos, en el comercio o la producción. Dicha revisión respetará los principios básicos que la sustentan y tendrá en la debida consideración a las preocupaciones no comerciales.</p> <p>Compromisos de reducción: las ayudas internas que tienen efectos distorsionadores en el comercio (la MGA consolidada más el <i>mínimis</i> permitido más la Caja azul acordada),⁽²⁾ deberán reducirse de acuerdo con una fórmula escalonada que todavía carece de una especificación precisa.⁽³⁾ En cualquier caso, la primera reducción sobre las ayudas mencionadas será del 20% el primer año de aplicación.</p>
Subvención a las exportaciones	<p>Se acuerda la eliminación total de las subvenciones a la exportación tanto directas como indirectas (créditos oficiales a la exportación de más de 180 días, los de 180 días o menos si no cumplen las normas que se pacten y la ayuda alimentaria que no cumpla las disposiciones que se negocien) en un horizonte temporal todavía no definido.</p>

(1) Como ya hemos resaltado, la UE 15 representa junto con EE.UU. y Japón el 90% de las ayudas caja ámbar notificadas a la OMC.

(2) La base para medir la caja azul será la mayor del nivel actual de pagos computados en dicha caja o el límite acordado de que la caja azul no sobrepase el 5% del valor de la producción en un período histórico a determinar.

(3) Si se ha precisado que la fórmula tiene el objetivo de armonizar los diferentes niveles de ayuda interna por lo que los países con mayores ayudas deberán reducirlas en una mayor proporción.

Fuente: Elaboración a partir del documento OMC, WT/L/579, 2 de agosto de 2004.

Colección Estudios Económicos

Disponible en Internet: www.estudios.lacaixa.es

Títulos publicados

1. ESTUDIO DE LA OCDE SOBRE EL EMPLEO. HECHOS, ANÁLISIS, ESTRATEGIAS (*Agotado*)
2. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA EN ESPAÑA Y EN EUROPA (*Agotado*)
Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea
3. ÉTICA Y PROGRESO ECONÓMICO (*Agotado*)
James M. Buchanan
4. LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA (*Agotado*)
José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz (directores)
5. POBLACIÓN Y ACTIVIDAD EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS (*Agotado*)
A. Blanes, F. Gil y J. Pérez
Centre d'Estudis Demogràfics
6. EL SECTOR BANCARIO EUROPEO: PANORAMA Y TENDENCIAS (*Agotado*)
Josep M. Liso (director), Teresa Balaguer y Montserrat Soler
7. EL DESAFÍO DE LA MONEDA ÚNICA EUROPEA (2ª edición) (*Agotado*)
Joan Elias
8. EL FUTURO DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA: HACIA UN SISTEMA MIXTO (*Agotado*)
José A. Herce, Simón Sosvilla Rivero, Sonsoles Castillo y Rosa Duce
9. ESPAÑA Y EL EURO: RIESGOS Y OPORTUNIDADES (*Agotado*)
Joaquim Muns (director), Susan M. Collins, Manuel Conthe, Juergen B. Donges, José Luis Feito, José Luis Oller-Ariño y Alfredo Pastor
10. LA OPINIÓN PÚBLICA ANTE EL SISTEMA DE PENSIONES (*Agotado*)
Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Elisa Chuliá
11. LOS BENEFICIOS DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS
Antón Costas y Germà Bel (editores)
12. LA SUCESIÓN EN LA EMPRESA FAMILIAR (*Agotado*)
Miguel Ángel Gallo
13. BENEFICIOS FISCALES EN LA EMPRESA FAMILIAR: PATRIMONIO Y SUCESIONES (*Agotado*)
Ernest de Aguiar
14. EL IMPACTO DEL EURO EN LOS MERCADOS FINANCIEROS
Enrique Vidal-Ribas (director)
15. LA CULTURA DE LA ESTABILIDAD Y EL CONSENSO DE WASHINGTON
Manuel Guitián y Joaquim Muns (directores), Antonio Argandoña, Miguel A. Fernández Ordóñez, Paul Krugman y John Williamson
16. EL SECTOR BANCARIO EUROPEO: PANORAMA Y TENDENCIAS (2ª parte)
Josep M. Liso (director), Teresa Balaguer y Montserrat Soler

17. LA MEDICIÓN DE LA INFLACIÓN EN ESPAÑA
Javier Ruiz-Castillo, Eduardo Ley y Mario Izquierdo
18. LA ECONOMÍA DEL ARTE (*Agotado*)
Bruno Frey
19. LA REFORMA DE LAS PENSIONES ANTE LA REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO
José A. Herce y Javier Alonso Meseguer
20. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL ESTE DE EUROPA
Informe del Commissariat Général du Plan a la Asamblea francesa
21. DEL REAL AL EURO. UNA HISTORIA DE LA PESETA (*Agotado*)
José Luis García Delgado y José María Serrano Sanz (directores)
22. CÓMO TRATAR CON BRUSELAS. EL LOBBY EN LA UNIÓN EUROPEA
Robin Pedler
23. CRECIMIENTO Y EMPLEO EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES
Ángel Hermosilla y Natalia Ortega.
CEAM (Centro de Estudios y Asesoramiento Metalúrgico)
24. LA REGULACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL: DEL GATT A LA OMC (*Agotado*)
Montserrat Millet
25. QUIEBRAS Y SUSPENSIONES DE PAGOS: CLAVES PARA LA REFORMA CONCURSAL
Fernando Cerdá Albero e Ignacio Sancho Gargallo
26. EL EURO: BALANCE DE LOS TRES PRIMEROS AÑOS
Joan Elias (director), Pere Miret, Àlex Ruiz y Valentí Sabaté
27. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velázquez
28. INTERNET: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS
Fèlix Badia
29. EL GOBIERNO DE LA EMPRESA
Vicente Salas Fumás
30. LA BANCA EN LATINOAMÉRICA. REFORMAS RECIENTES Y PERSPECTIVAS
Josep M. Liso, Montserrat Soler, Montserrat Manero y Maria Pilar Buil
31. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA
Guillem López Casanovas (director), Jaume Puig-Junoy, Juan José Ganuza e Ivan Planas Miret
32. LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: INFLACIÓN, PRODUCTIVIDAD Y ESPECIALIZACIÓN
Francisco Pérez (director), Pilar Chorén, Francisco J. Goerlich, Matilde Mas, Juliette Milgram, Juan Carlos Robledo, Ángel Soler, Lorenzo Serrano, Deniz Ünal-Kesenci, Ezequiel Uriel
33. LA CREACIÓN DE EMPRESAS. UN ENFOQUE GERENCIAL
José María Veciana
34. POLÍTICA AGRARIA COMÚN: BALANCE Y PERSPECTIVAS
José Luis García Delgado
M. Josefa García Grande (directores)

Diseño, maquetación
e impresión: www.cege.es
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 26354-2005

Publicación internet:
J.J.Serveis d'Informàtica S.L.
www.comunicacions.com
Travessera de Dalt, 30
08024 Barcelona