

CAPÍTULO 15

LA PAC QUE ESPAÑA NECESITA

Cap. 15

LA PAC QUE ESPAÑA NECESITA

1. LA PROTECCIÓN DE LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y EL ORIGEN DE LA PAC	703
2. LA EVOLUCIÓN DE LA PAC	707
1. LA REFORMA DE 1992 Y LA RONDA URUGUAY DEL GATT	707
2. LA AGENDA 2000 Y LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA	709
3. LA REFORMA DE 2003 Y LA RONDA DOHA DE LA OMC	712
3. LA PAC QUE ESPAÑA NECESITA	717
1. ¿SE NECESITA UNA POLÍTICA AGRARIA COMÚN?	717
1.1. Una política necesaria	718
1.2. Una política favorable para España	719
2. CONDICIONANTES DE LA EVOLUCIÓN DE LA PAC	722
2.1. Ampliación a una Unión de 25 miembros	722
2.2. Aspectos institucionales	723
2.3. Cuestiones presupuestarias	724
2.4. Negociaciones agrarias en la OMC	726
3. ELEMENTOS CLAVE PARA LA DEFINICIÓN DE LA PAC QUE ESPAÑA NECESITA	727
3.1. Objetivos prioritarios	728
3.2. Instrumentos: la reorientación de las ayudas	729

I. LA PROTECCIÓN DE LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y EL ORIGEN DE LA PAC

En la mayoría de los países, y con más evidencia en los países desarrollados, la agricultura es relativamente menos eficaz que la industria y los servicios en términos de precios internacionales. Las causas son varias, desde el nivel de rentas de los agricultores, muy superior al de los países en desarrollo y al de los países netamente agrarios, hasta la dificultad de tecnificar, automatizar y aprovechar las economías de escala en un proceso biológico con gran dependencia climatológica; desde el valor de la tierra como bien escaso superior al meramente productivo, hasta la inelasticidad de los precios de los principales productos agrarios en los mercados mundiales, en los que frecuentemente los precios se encuentran a niveles por debajo de cualquier referencia de costes.

No obstante esta ineficacia relativa y fundamentalmente por cuestiones de autosuficiencia alimentaria ligadas al concepto de soberanía, pero también por la influencia y el poder político que supone la exportación de los productos agrarios básicos (“*commodities*”) y por la contribución de la agricultura a la conservación de la naturaleza y del medio ambiente, así como a la ocupación y ordenación del territorio y, en definitiva, al desarrollo rural, los países desarrollados vienen protegiendo tradicionalmente a su agricultura y probablemente lo van a seguir haciendo en el futuro.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha elaborado

una serie de indicadores para medir el apoyo a la agricultura de sus Estados miembros, siendo el más utilizado el Equivalente de Subvención a la Producción (ESP), que refleja no solamente las subvenciones directas, sino el conjunto de la protección al productor agrario (apoyo a los precios incluyendo la protección en frontera, todo tipo de ayudas directas acopladas y desacopladas, bonificaciones fiscales, etc.).

Para el período 2000-2002, el ESP de la UE referido al valor de la producción final agraria es del 35%, el de Estados Unidos de América (EE.UU.) es el 21% y la media de la OCDE el 31%. Si el ESP se relaciona con la superficie agrícola útil, las cifras son de 670 \$ por hectárea para la UE, de 112 \$ por hectárea para EEUU y de 182 \$ por hectárea para el conjunto de la OCDE. Pero si la referencia se hace al trabajo real, el ESP referido a Unidad de Trabajo Año (UTA) es en Estados Unidos de 19.000 \$ por UTA, en la Unión Europea de 15.000 \$ por UTA y de 11.000 \$/UTA en la OCDE. (Ver cuadro adjunto).

Como se ve, tanto la UE como Estados Unidos y los demás países desarrollados protegen a sus propias agriculturas en cifras de cierta importancia. El hecho de estar por encima o por debajo en unos u otros índices, es un reflejo de las ventajas comparativas o de los problemas estructurales de las agriculturas respectivas. Se confirma, así, que la agricultura es algo que tras-

ciende a su mero valor económico. Posteriormente se harán algunas referencias a esta valoración de las “preocupaciones no comerciales” en distintos foros internacionales, especialmente en la OMC.

La UE expresa esta prioridad de la política agraria a través de la PAC, que surgió, probablemente, ante los problemas de competencia para la libre circulación de productos agrarios en el nuevo mercado común, puesto que todos los Estados fundadores tenían políticas agrarias nacionales bastante proteccionistas, de acuerdo con el análisis que se ha realizado anteriormente. La forma elegida por las Instituciones comu-

nitarias para asegurar la circulación de los productos agrarios en condiciones de libre competencia fue suprimir las distintas políticas agrarias nacionales, sustituyéndolas por una política agraria común.

Los objetivos de la PAC previstos en el Tratado de Roma, fundacional de la Comunidad, fueron desarrollados a partir, fundamentalmente, de las conclusiones de la Conferencia de Stresa y con la creación de las dos secciones, Garantía y Orientación, del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), dedicadas respectivamente a la política de mercados y a la política de estructuras y para las que en su momento se

	ESP/PPF (%)		ESP/UTA (000 \$/UTA)		ESP/SAU (\$/Ha)	
	2000-02	2002	2000-02	2002	2000-02	2002
Australia	4	5	2	3	2	2
Canadá	19	20	10	11	57	62
R. Checa	23	28	5	7	196	254
UE	35	36	15	17	670	730
Hungría	24	29	5	6	205	265
Islandia	63	63	27	27	65	64
Japón	59	59	23	21	9.828	9.028
Corea	66	66	23	23	9.307	9.341
Méjico	22	22	1	1	71	75
N.Zelanda	1	1	1	1	5	7
Noruega	68	71	38	45	2.254	2.526
Polonia	15	14	1	1	114	114
R. Eslovaca	21	21	3	3	127	137
Suiza	73	75	30	32	2.958	3.197
Turquía	18	23	n.d.	n.d.	125	151
USA	21	18	19	16	112	94
OCDE 24	31	31	11	11	182	182

Fuente: Políticas Agrícolas de los países de la OCDE: Seguimiento y Evaluación. 2003.

ESP: Equivalente de Subvención a la Producción

PFA: Producción Final Agraria

UTA: Unidad de Trabajo Año

SAU: Superficie Agraria Util

previó una distribución de los gastos de 2/3 y 1/3. Para terminar este breve recordatorio conviene destacar que la Conferencia de Stresa supuso una apuesta clara de la PAC por las explotaciones de tipo familiar y que las medidas estructurales fueron desarrolladas sobre la base de una cofinanciación nacional, al contrario de lo establecido para las medidas de mercado.

Es interesante señalar cómo esta cuestión de la libertad de circulación, que está en el origen de la PAC, tiene también su equivalente en la “*cláusula de comercio*” de la Constitución americana, que hace que, a pesar de la estructura federal, las competencias del Gobierno Federal de los EE.UU. en política agraria sean muy importantes. De hecho, hoy el Departamento de Agricultura (USDA) es el que tiene más funcionarios después del Pentágono.

Con aparente independencia de las políticas agrarias de los países desarrollados, en el año 1947 se firmó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, para favorecer el comercio mundial y contribuir a reducir los obstáculos al mismo. Los acuerdos del GATT nacieron en el contexto de la posguerra, como consecuencia de los acuerdos de Bretton Woods, en los que se sentaron los principios del nuevo orden económico internacional, como reacción al exceso de bilateralismo anterior a la Guerra Mundial. El GATT planteó su funcionamiento sobre la base de la aplicación de los principios de tratamiento nacional y de nación más favorecida a todas las partes contratantes, de la adopción de las grandes decisiones por consenso, con un mecanismo teórico de reclamaciones y sanciones para resolver las diferencias y con un sistema negociación multilateral organizado en Rondas, cuyo objetivo era ampliar y extender el ámbito de los acuerdos.

Aunque el comercio agrario supone el 10% del comercio mundial de mercancías, la agricultura, por acción u omisión, ha sido protagonista en prácticamente todas las Rondas de negociación celebradas hasta ahora. A las dificultades políticas señaladas anteriormente, se añaden dificultades técnicas en la comparabilidad entre sectores y países, especialmente en el acceso a los mercados, en las ayudas a la exportación y, particularmente, en las ayudas internas.

Como ejemplo de las dificultades de las distintas Rondas puede señalarse que EE.UU. exigió, en la primera, celebrada el año 1947, la exclusión de la agricultura de los compromisos GATT. El Tratado de Roma de constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE) fue depositado en el GATT en 1957, y la mayoría de las partes contratantes, excepto EE.UU., presentaron objeciones al capítulo agrario, aunque finalmente fue aceptado con el apoyo de EE.UU., más preocupado en ese momento en obtener el correspondiente “*waiver*” para proteger su propia política agraria. (“*Waiver*”, en terminología GATT, consiste en la autorización para no aplicar, bajo determinadas condiciones, alguno de los principios en los que se basa el funcionamiento del GATT).

En las primeras Rondas no se progresó mucho en el capítulo agrario, aunque poco a poco y según la UE iba afianzando su política de exportación, EE.UU. fue desarrollando una política más agresiva. Así, en la Ronda Dillon (1960-62) se consolidó el arancel nulo para la soja, que supuso para la UE el establecimiento de un modelo de ganadería dependiente de EEUU (soja de importación, mercado interno de cereales a niveles altos de precios, incentivo de los Productos Sustitutivos de Cereales-PSC). En la Ronda Kennedy (1963-67) EE.UU. persiste en

su planteamiento, consiguiendo derechos nulos a la importación de gluten de maíz en la UE y, con ello, una mayor dependencia de la ganadería europea de los productos exportados por EE.UU.

Desde la Ronda Uruguay (1986-1994) la agricultura ha pasado a incorporarse plenamente en las negociaciones multilaterales de comercio, conformándose éstas en uno de los principales condicionantes de la evolución de la PAC.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA PAC

En una primera etapa de desarrollo y consolidación, la política de mercados evolucionó de una forma espectacular, a través de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), que pronto cubrieron más del 90% de la producción y que establecieron un sofisticado sistema de protección, basado en la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera, estructurado en normas que comprendían regímenes de precios y de intervención, de ayudas y de comercio exterior. Mientras tanto, la política de estructuras fue con retraso respecto a la política de mercados. Incluso las primeras disposiciones, que no aparecieron hasta el año 1972, se recogen en forma de Directivas, que luego deben ser traspuestas a la legislación nacional correspondiente, para alcanzar su plena efectividad.

Es evidente que la política de mercados y la política de estructuras se desarrollaron a velocidades y con intensidades diferentes, de tal forma que, en la práctica, nunca se pasó del 95% y del 5% en la asignación de los recursos respectivos. Probablemente la necesidad de cofinanciación fue un freno para los países menos ricos en el desarrollo de la política de estructuras. En todo caso, esta situación fue denunciada rápidamente en el informe Mansholt, como origen de problemas que afectaban y afectarían al futuro de la PAC.

Tras esta primera etapa, la PAC ha entrado en un proceso de reforma permanente desde 1977, con la promulgación de la primera tasa de corresponsabilidad en el sector lechero. Cabría, no obstante, distinguir tres hitos principales en esos cambios relacionados con acontecimientos externos: la reforma de 1992 y la Ronda Uruguay del GATT, La agenda 2000 y la ampliación a la UE-25 y la reforma de 2003 y la Ronda Doha de la OMC.

1. LA REFORMA DE 1992 Y LA RONDA URUGUAY DEL GATT



La reforma de la PAC de 1992 fue precedida de una prerreforma basada en unos estabilizadores agropresupuestarios para controlar los gastos y los precios y por el establecimiento de una Línea Directriz Agraria (LDA) como límite del crecimiento del gasto agrario y de Cantidades Máximas Garantizadas (CMG) para los principales productos agrarios. En paralelo, se introdujeron las medidas del “*mundo rural*” del Comisario Mac Sharry (complemento de primas a la oveja en las zonas desfavorecidas), así como ciertas medidas complementarias de extensificación y reconversión que no tuvieron mucho efecto. En esta época se aprobó el paquete forestal de la Presidencia Española (1989), que supone una importante novedad en el acervo comunitario.

La reforma de la PAC de 1992

Pero la auténtica reforma no se plantea hasta el año 1992, como consecuencia especialmente de las presiones exteriores derivadas del aislamiento con que se estaba encontrando la Unión Europea en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. En tal sentido, se produjo un cambio cualitativo respecto a las anteriores Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), basado en una reducción importante de los precios y en el establecimiento de una ayuda compensatoria de esta reducción de precios, pagada de una forma relativamente desconectada de la producción, por unidad de superficie o por cabeza de ganado, completado todo ello con mecanismos más efectivos de control de producciones (cuotas, superficies de base, etc.). Se introduce, además, la retirada obligatoria de los cultivos de una parte de las tierras, como método de control de la producción y de refuerzo de las medidas medioambientales.

En cierto modo hay una nueva reformulación de principios. Los agricultores tienen derecho a un nivel de vida digno, igual que los demás ciudadanos europeos, pero la función de producción no puede retribuir plenamente este derecho. Al mismo tiempo, el medio natural transcurre de los agricultores y del mundo rural y es patrimonio y responsabilidad del conjunto de la sociedad, que puede asignar una retribución a la función del agricultor respecto al medio natural. Se trata de las “*externalidades*” que son objeto de estudio y análisis en los ambientes universitarios y en la OCDE.

Pero además, se introducen por primera vez unas medidas de acompañamiento de las OCM clásicas y de la propia reforma, claramente definidas y dotadas presupuestariamente: La foresta-

ción de tierras agrícolas, el fortalecimiento del cese anticipado para favorecer la mejora de la dimensión económica de las explotaciones y un programa flexible de ayudas para acciones de conservación y mejora del medio natural.

De esta manera comenzó a desdibujarse la frontera que existía entre la política de mercados y la política de estructuras. Por una parte, los pagos compensatorios por unidad de superficie o por cabeza de ganado no son estrictamente medidas de mercado, ya que inciden en la estructura de las explotaciones, aunque se financian íntegramente con cargo al FEOGA-Garantía. Por otra, las medidas de acompañamiento también se financian con el FEOGA-Garantía, aunque mantuvieron la cofinanciación nacional e, inicialmente no estuvieron sujetas a programación.

Con todo ello se inicia una cierta cultura de la multifuncionalidad, que será desarrollada posteriormente en la Agenda 2000, con elementos que inciden más directamente en la ordenación de espacio rural. Las cuotas, superficies de base y derechos de las primas, estabilizan la actividad agraria y evitan la deslocalización.

La Ronda Uruguay del GATT

La Ronda Uruguay del GATT se inició en septiembre de 1986 en Punta del Este, con el objetivo de abordar la liberalización del sector agrario a través de la mejora del acceso al mercado, de las disciplinas en las subvenciones que afectan directa o indirectamente al comercio, así como de evitar las distorsiones al comercio mediante barreras técnicas fito y zoonosanitarias.

El desarrollo de esta Ronda experimentó numerosos altibajos y bloqueos. En la revisión a mitad de camino de Montreal, en 1988, se refor-

zó, además, el objetivo de compromiso de reducciones progresivas y circunstanciales de las ayudas y protección a la agricultura. La Conferencia Ministerial de Bruselas, de 1990, supuso un gran fracaso y significó un grave aislamiento para la UE, que no tuvo más remedio que tomar conciencia de la necesidad de buscar una salida al problema. En tal sentido, se preparó la Reforma de la PAC de 1992, entre febrero de 1991 y mayo de 1992, y se consiguió el preacuerdo CEE-EEUU de Blair House, en noviembre de 1992, en el que se diseñó la “*caja azul*” y con el que se desbloqueó la negociación. Ello permitió que en diciembre de 1993 se aprobase el Acuerdo Final en Ginebra y que en abril de 1994 se firmase el Acta Final de Marrakech.

El contenido del Acuerdo sobre Agricultura se centra en tres grandes capítulos: reducciones en exportaciones subvencionadas, arancelización y apertura de mercados y reducción de ayudas internas.

Además, se adoptó el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS o MSF) y en el Acuerdo sobre los Derechos de la Propiedad Intelectual (TRIPS o ADPIC) se establecieron determinadas previsiones respecto a las denominaciones geográficas y de origen de algunos productos agrarios.



2. LA AGENDA 2000 Y LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El siguiente hito en el proceso de reforma de la PAC tuvo lugar en el marco de la Agenda 2000, que tiene un ámbito de actuación superior al meramente agrario. En efecto, el ámbito conjunto de actuación de la Agenda 2000 es el siguiente:

- Iniciación de las negociaciones de adhesión con los Países de Europa Central y Oriental (PECO).
- Reforma de las políticas comunes, incluida la PAC.
- Nueva reforma de los Fondos Estructurales.
- Perspectivas financieras para el período 2000-2006.

Los nuevos objetivos políticos de la PAC

En lo que respecta a los objetivos de la PAC, aunque no se modifican textualmente los establecidos en el antiguo Art. 39 del Tratado de Roma, se puede decir que sufren una cierta matización con la Agenda 2000.

Así, por ejemplo, la mejora de la competitividad se traduce en una reducción de precios y en el objetivo del mantenimiento y consolidación de posiciones exportadoras.

La seguridad y calidad de los alimentos pasa de un contenido cuantitativo (producir alimentos para abastecer a la población) a un concepto de seguridad en términos sanitarios y de inocuidad, y se incide más fuertemente en la política de calidad, de denominaciones de origen y métodos de producción particulares, así como en la protección del bienestar de los animales. Se inicia, con todo ello, una política que pretende dar la imagen en el mundo de la calidad de los productos europeos. Es importante destacar que la propuesta de la Comisión y los propios acuerdos de la Agenda 2000 son anteriores a la gran crisis de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), manifestada en noviembre de 2000.

La estabilidad de las rentas agrarias sigue siendo un objetivo de la PAC, pero se introduce la posibilidad de la modulación y redistribución de las ayudas, así como su condicionalidad a la contribución de la preservación de una agricultura sostenible (ecocondicionalidad o “*cross compliance*”). Se produce así, también, una integración de objetivos ambientales.

Se contempla, igualmente, la posibilidad de fuentes alternativas de renta y empleo en el medio rural, en un objetivo de contribución a la cohesión económica y social.

En resumen, se trata de defender el nuevo “*Modelo europeo de agricultura*”, basado en la multifuncionalidad, con tres objetivos no declarados explícitamente:

- Legitimación social de las ayudas de la PAC. La Reforma de 1992, aunque no aumentó la protección, la hizo más evidente, al transformar parte del apoyo establecido a través de los precios, en ayudas directas. Ante los ajustes del estado de bienestar para alcanzar la convergencia económica requerida por la moneda única, la concesión de subvenciones importantes a una población agraria decreciente exigía una nueva legitimación.
- Preparación de la estrategia para la nueva Ronda de negociaciones en la OMC. EEUU había modificado ya su legislación a través de la FAIR Act de 1996 y ante las inminentes negociaciones de la OMC, estaba atacando la “*caja azul*”, donde se encuentran las ayudas de la reforma de la PAC de 1992.
- Mantener, o no perder mucho, la cuota comunitaria en los mercados internacionales de “*commodities*”. En los momentos en

que se hizo la propuesta, el mercado de Extremo Oriente estaba manteniendo fuertes importaciones de estos productos, y para atender esta demanda y al mismo tiempo cumplir con los compromisos adquiridos en la OMC, resultaba necesaria una reducción adicional de los precios interiores comunitarios.

En cuanto a su contenido, la Reforma de la PAC de la Agenda 2000 se centró en tres grandes capítulos: Reforma de las OCM de los principales sectores agrarios, Reglamento Horizontal y establecimiento de un nuevo Reglamento único de Desarrollo Rural.

Multifuncionalidad

Como resumen de lo anterior, puede señalarse que en el marco de los debates de la Agenda 2000, el Consejo (Agricultura) y el Consejo Europeo han definido el modelo europeo de agricultura en el marco de la multifuncionalidad, basado en tres funciones:

- Económica.
- De ocupación y ordenación del territorio.
- De conservación y mantenimiento del medio ambiente y del paisaje.

Concretamente, el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, establece que “*en su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas por problemas específicos*”.

La multifuncionalidad no es solamente una idea feliz de la UE para proteger sus ayudas. Por una parte, enlaza con conceptos de teoría eco-

nómica de la producción agraria (producción conjunta y externalidades) y ha sido debatida en diferentes foros internacionales y distintos congresos y reuniones de la FAO y de la OCDE. Por otra parte, se relaciona con el concepto de “*preocupaciones no comerciales*” al que se ha hecho referencia anteriormente y que figura en el Art. 20 del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, como una de las cuestiones a tener en cuenta en los futuros compromisos para reducción del apoyo a la agricultura.

La Unión Europea participa en un “Grupo de amigos de la multifuncionalidad”, junto con Mauricio, Japón, Corea, Suiza y Noruega, que ha convocado y organizado ya cuatro Conferencias Internacionales sobre preocupaciones no comerciales en la agricultura, en los últimos dos años, en Ullensvang, Isla Mauricio, Doha y Roma, en las que se ha puesto de manifiesto que hay muchos aspectos no comerciales de la agricultura que tienen una auténtica importancia para determinados países y sociedades. La contribución de la agricultura al desarrollo rural, el papel de la producción local en la seguridad alimentaria, la aportación de la agricultura al mantenimiento del medio ambiente y del paisaje y otras aportaciones, constituyen una categoría de cuestiones que están por encima de los aspectos económicos y comerciales, ya que afectan a culturas y modos de vida de las sociedades respectivas que, aun siendo muy diversas, tienen en común su decidida voluntad de no renunciar a su propia idiosincrasia.

La ampliación de la Unión europea a 25 miembros

La reforma de la Agenda 2000 tenía entre otros objetivos el preparar a la Unión para el

reto que supone la ampliación más ambiciosa de la historia de la Comunidad. En este sentido, era necesario ir preparando la PAC para facilitar su aplicación en los nuevos miembros, así como ir preparando a los candidatos para la aplicación del acervo común. Los aspectos a resolver en el capítulo agrícola pueden resumirse en los cinco siguientes: aproximación de precios agrarios, aplicación de las ayudas directas de la PAC a los PECO, aplicación de los mecanismos de control de la oferta, cumplimiento del acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay y futuras rondas de la OMC y el coste presupuestario agrícola de la ampliación.

En la Cumbre de Bruselas de octubre de 2002, se salvó el principal escollo de las negociaciones para la adhesión, relativo a las cuestiones presupuestarias y a la introducción, o no, de los pagos directos en los países candidatos. Por una parte, los países candidatos recibirán el 25% en 2004, el 30% en 2005 y el 35% en 2006, hasta alcanzar el 100% de los pagos directos en 2013, con alguna posibilidad de complementar dichos pagos directos con fondos asignados al desarrollo rural, y con fondos nacionales. Por la otra, deberá respetarse el imperativo de disciplina presupuestaria y eficiencia del gasto fijado por el Consejo Europeo de Berlín

Las negociaciones de adhesión con Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia, concluyeron en Diciembre de 2002, en el Consejo de Copenhague. La Unión espera dar la bienvenida a dichos Estados como miembros a partir del 1 de mayo de 2004

Todos los países adherentes adoptaron el acervo comunitario agrícola desde la fecha de su adhesión, sujeto a algunos ajustes específicos y transitorios acordados. En los sectores veterina-

rio y fitosanitario, los períodos transitorios se negociaron sobre la base de que no implicaran ningún riesgo para la sanidad en la UE.

Los nuevos Estados miembros tendrán la posibilidad de aplicar un sistema simplificado para los pagos directos, bajo la forma de un pago desacoplado y por superficie, durante un período de tres años y renovable durante dos períodos de un año.

En cuanto a las Organizaciones Comunes de Mercado, se acordaron unas cantidades de referencia para cada país, sobre la base de datos recientes de producción y situaciones específicas. Para los cultivos herbáceos son las superficies base y los rendimientos de referencia, las cuotas de fécula de patata, de azúcar e isoglucosa y las cantidades nacionales garantizadas para forrajes desecados.

También se acordaron los umbrales nacionales para la ayuda a la transformación de frutas y hortalizas, la cuota para el tabaco, la cantidad nacional garantizada para el aceite de oliva, así como todos los límites de primas ganaderas y la cuota láctea.

Por lo que respecta al desarrollo rural, durante el período 2004-2006, se concederá a los nuevos Estados miembros las asignaciones de los fondos que seguirán el modelo de los fondos estructurales, para permitirles un mayor plazo entre los compromisos y los pagos. Se incrementará la tasa de cofinanciación en regiones de Objetivo 1 hasta un máximo del 80% para las medidas agroambientales de zonas desfavorecidas, cese anticipado, reforestación de tierras agrícolas, explotaciones de semi-subsistencia en reestructuración, establecimiento de agrupaciones de productores, apoyo para el cumplimiento de normas y asistencia técnica. Además, algunos de los criterios de elegibilidad vigentes para

las medidas de desarrollo rural se adaptará para dichos países.

En lo referente a los aspectos veterinarios, se han acordado disposiciones transitorias para distintos países sobre mataderos y establecimientos de procesado de la leche. Ninguna de dichas disposiciones se refiere al acervo sobre higiene alimentaria. Durante el período transitorio, los productos procedentes de algún establecimiento en transición deberán ser etiquetados de manera especial y no podrán ser comercializados en ningún otro país de la UE.

También en materia fitosanitaria existen diversas disposiciones transitorias relativas a la calidad de las semillas, derechos de variedades vegetales o productos fitosanitarios.

Con todo ello queda resuelta la incorporación de los nuevos miembros a la PAC permitiendo la aplicación del acervo comunitario. Sin embargo, las consecuencias de la incorporación de éstos se valorarán más adelante, en el apartado relativo a los condicionantes de la evolución de la PAC.

3. LA REFORMA DE 2003 Y LA RONDA DOHA DE LA OMC



La reforma de junio de 2003

Procede ahora retornar a la política agraria europea, y especialmente a la reforma acordada en junio de 2003, que supone el tercer hito señalado en el proceso de reforma permanente.

El Consejo Europeo de Berlín, que aprobó la Agenda 2000, no resolvió realmente el problema del tamaño del presupuesto comunitario y encajó sólo teóricamente la ampliación de la UE a los PECO en el marco de las perspectivas financie-

ras aprobadas para el período 2000-2006. En lo que respecta a la reforma de la PAC, supuso una pérdida de la coherencia interna de la propuesta de la Comisión.

Aunque el Consejo de Berlín no previó ninguna reforma de la PAC de cierta entidad durante el período 2000-2006, estableció la previsión de algunos informes y eventuales ajustes de determinadas OCM sectoriales.

En estas circunstancias, la Comisión presentó el 10 de julio de 2002 una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Revisión Intermedia de la PAC, COM (2002) 394 final, que supone una nueva reforma en profundidad de ésta.

Diversas causas pueden citarse como justificación de la propuesta, unas claramente explicitadas en el texto del documento, otras pueden intuirse aunque no se hayan citado expresamente.

Por una parte, se trata de buscar una nueva y mayor legitimación de la PAC, fundamentalmente ante el consumidor, para evitar nuevas crisis de confianza sobre la sanidad e inocuidad de los alimentos. En ese sentido, la Comisión se basa en diversas encuestas del Eurobarómetro, donde se reflejan unas inquietudes de los ciudadanos muy en la línea de la seguridad alimentaria y de la contribución de la agricultura a la conservación del medio ambiente y del paisaje y al desarrollo rural.

Por otra parte, se pretende fortalecer la posición de la PAC ante la Estrategia de Desarrollo Sostenible aprobada en el Consejo Europeo de Gotemburgo y examinada en la Cumbre Mundial de Johannesburgo que se ha celebrado en los últimos días de agosto y primeros de septiembre de 2002.

Otras justificaciones de la propuesta tienen que ver con la preparación de las negociaciones

agrarias ante la Organización Mundial de Comercio, que van a sufrir un impulso importante en el contexto de la Ronda Doha para el desarrollo, y ante las que los EE.UU. han “movido ficha” con la nueva y sorprendente Farm Bill 2002, que cambia tendencias anteriores para potenciar el apoyo directo a la agricultura de producción.

Evidentemente, también hay que citar como origen de la propuesta los ajustes técnicos necesarios en las distintas OCM derivados del compromiso de Berlín, y, también, el desbloqueo de las posiciones de distintos EEMM ante la ampliación de la Unión Europea a los PECO y su relación con las ayudas directas de la PAC.

En todo caso, puede intuirse un fuerte debate dentro de la Comisión entre posiciones extremas, reflejo de las existentes en el conjunto de la sociedad europea, a favor y en contra de la PAC. El equilibrio alcanzado parece ser el de mantener el presupuesto, pero diluyendo enormemente los instrumentos clásicos de la PAC para sostenimiento de las producciones agrarias, reforzando, por el contrario, las medidas de desarrollo rural.

A la presentación de la Comunicación de la Comisión le siguió un intenso proceso de negociación para llegar al acuerdo de reforma de junio de 2003. En este proceso se produjeron modificaciones significativas sobre la propuesta de julio en los ámbitos de la modulación de las ayudas directas, el desacoplamiento de éstas, la fórmula para garantizar la disciplina financiera y en determinados ajustes sectoriales.

Finalmente, el 26 de junio de 2003 los ministros de agricultura de la UE aprobaron una reforma en profundidad de la PAC. Esta reforma dará un giro importante al modo en que la UE apoya a su sector agrario. La nueva PAC se centrará en el consumidor y los contribuyentes, y dará a los

agricultores europeos libertad para producir lo que el mercado demande.

En el futuro, la mayor parte de las subvenciones se abonarán con independencia de cuál sea el volumen de la producción. Con el fin de impedir que se abandone la actividad de producción, los Estados miembros pueden optar por conservar una vinculación limitada entre las ayudas y la producción, bajo circunstancias bien definidas y dentro de unos límites claramente establecidos.

Estas nuevas “ayudas únicas por explotación” se vincularán al respeto del medio ambiente, la salubridad alimentaria y las normas sobre el bienestar animal. La aplicación de un planteamiento más exigente por lo que se refiere a la vinculación entre las ayudas y la producción, hará que los agricultores de la UE sean más competitivos y adopten una orientación más de mercado, sin por ello perder la necesaria estabilidad en los ingresos. Los agricultores dispondrán de más dinero para los programas de mejora del medio ambiente, de la calidad y del bienestar animal, gracias a la reducción de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño.

El Consejo ha decidido también revisar las organizaciones de mercado de los sectores de los productos lácteos, el arroz, los cereales, el trigo duro, los forrajes desecados y los frutos de cáscara.

A fin de atenerse al estricto límite presupuestario establecido para la UE-25 hasta 2013, los ministros han acordado introducir un mecanismo de disciplina financiera. Esta reforma fortalecerá también las bazas de la UE en las actuales negociaciones comerciales en la OMC. Los diversos aspectos de la reforma entrarán en vigor en 2004 y 2005. La ayuda única por explotación entrará en vigor en 2005. Si algún Estado miembro precisa de un período adicional por las condiciones específicas de su agricultura, la ayuda

única por explotación podrá entrar en aplicación en 2007, a más tardar.

Los elementos clave de la reforma pueden resumirse del siguiente modo:

- una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, independiente de la producción. Podrá mantenerse, de forma limitada, un elemento de vinculación a la producción, a fin de evitar el abandono de la misma;
- vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales («condicionalidad»);
- una política de desarrollo rural reforzada, lo que supone más fondos de la UE y nuevas medidas para promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal, y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción, a partir de 2005;
- una reducción de las ayudas directas (“modulación”) a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural;
- un mecanismo de disciplina financiera que garantice que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado;
- revisión de la política de mercado de la PAC:
 - recortes asimétricos en el sector lácteo: el precio de intervención de la mantequilla se reducirá en un 25% en cuatro

años, lo que supone un recorte adicional del 10% frente a la Agenda 2000; en cuanto a la leche en polvo desnatada, se aplicará una reducción del 15% en tres años, conforme a lo acordado en la Agenda 2000;

- reducción de los incrementos mensuales en el sector de los cereales en un 50% y mantenimiento del actual precio de intervención;
- reformas en los sectores del arroz, el trigo duro, los frutos de cáscara, las patatas de fécula y los forrajes desecados.

La Ronda Doha para el desarrollo

Paralelamente, y con gran incidencia en el proceso de reforma de la PAC, continúan las negociaciones agrarias de la OMC posteriores a la Ronda Uruguay. Nada más constituirse la nueva Organización Mundial de Comercio, y en la primera Conferencia Ministerial de Singapur, en diciembre de 1996, se planteó ya la posibilidad de lanzar una nueva Ronda global de negociaciones para proseguir en el espíritu de la apertura de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Esta posibilidad estuvo también presente en la segunda Conferencia Ministerial de Ginebra, en mayo de 1998. El lanzamiento de la nueva Ronda estaba previsto para la Conferencia Ministerial de Seattle, en diciembre de 1999, sin embargo, fracasó.

No obstante, puesto que el Art. 20 del Acuerdo sobre Agricultura preveía la continuidad específica de las negociaciones agrarias a partir del 1 de enero del 2000, se empezaron a celebrar negociaciones al respecto en el marco de la OMC en Ginebra, en reuniones extraordinarias en paralelo a las del Comité de Agricultura. En

principio, el ámbito de las negociaciones era el de apertura de los mercados, ayudas a la exportación y ayudas internas, así como el trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo y las cuestiones y preocupaciones no comerciales que afectan a la agricultura.

Sin perjuicio de estas negociaciones, en la reunión de la cuarta Conferencia Ministerial de Doha, en noviembre de 2001, se acordó lanzar una nueva Ronda global –Ronda de Doha para el Desarrollo– que, en lo que respecta a agricultura, parte del Art. 20 del Acuerdo sobre Agricultura, reconoce los trabajos y negociaciones desarrolladas hasta ahora y establece un calendario mediante el que las modalidades de los compromisos agrarios tendrían que estar cerradas el 31 de marzo de 2003; las listas de compromisos sobre tales modalidades deberían ser aprobadas en el marco de la V Conferencia Ministerial (Cancún, septiembre de 2003), y el final del conjunto de las negociaciones no debería ser posterior al 1 de enero de 2005.

Aunque con cierto retraso respecto al calendario agrario, el proceso de negociación está abierto y en plena efervescencia en los momentos de redactar el presente trabajo.

A pesar del esfuerzo realizado por la UE en la reforma de la PAC de junio de 2003 y del acuerdo entre la UE y EE.UU., no pudo llegarse a un acuerdo en la V Conferencia Ministerial de Cancún. La razón del fracaso de Cancún no responde tanto a los aspectos agrarios como a los “temas de Singapur” relativos a la facilitación del comercio, competencia, inversiones y transparencia en los mercados públicos.

En cualquier caso, las negociaciones agrarias continúan en los ámbitos de apoyo interno, acceso al mercado y competencia de las exportaciones, con la incertidumbre que supone la finalización de la “clausura de paz” el 31 de diciembre de 2003.

3. LA PAC QUE ESPAÑA NECESITA

En los puntos anteriores se ha recordado brevemente por qué surge la PAC y cómo ha ido evolucionado hasta su situación actual, pero hay que tener en cuenta que la reforma de la PAC es un proceso continuo, sin perjuicio de que en determinados momentos se perciban más nítidamente los cambios de orientación o se produzca una acumulación de normas a modificar. Por otra parte, el proceso de conformación de la PAC es una acción colectiva de la sociedad europea en general, y del sector agrario en particular. Su diseño se define, en última instancia, mediante el compromiso y la negociación entre los miembros del Consejo sobre la base de la propuesta de la Comisión.

En consecuencia, el objeto de este apartado no es intentar diseñar una PAC ideal para España como un modelo completo y cerrado, sino establecer los criterios de prioridad españoles ante los distintos escenarios y elementos básicos que caracterizan la PAC.

Para ello se abordará una cuestión previa que hoy en día ya es un elemento de debate: ¿es necesaria la PAC? Se continuará analizando los principales condicionantes de la evolución de la PAC -ampliación, cuestiones institucionales, limitaciones presupuestarias y negociaciones en la OMC- para intentar deducir sus efectos sobre la PAC. Finalmente, se irán definiendo los criterios de prioridad que hay que tener en cuenta en el proceso continuo de configuración de la PAC

para ir definiendo la posición que conduzca hacia “*la PAC que España necesita*”.

1. ¿SE NECESITA UNA POLÍTICA AGRARIA COMÚN?



Desde el comienzo de las Comunidades Europeas, se puede decir que la PAC ha sido la política más “común” de las políticas comunitarias, no sólo por absorber la mayor parte del presupuesto europeo, o aportar la mayor parte del acervo común, sino que también ha sido la política más reformada y, en consecuencia, ha contribuido en gran medida al aprendizaje de la puesta en común de los miembros, consolidándose como uno de los motores de la integración europea. No obstante, tanto desde dentro de la Unión como desde fuera, aunque con motivaciones y finalidades distintas, se cuestiona la continuidad de la propia existencia de la PAC.

Dentro de la Unión, algunos de los miembros netamente aportadores de recursos a los presupuestos comunitarios defienden tesis de renacionalización o incluso eliminación de la PAC. No se trata de eliminar el apoyo a la agricultura, pero sí de que cada uno se pague lo suyo. En este sentido, un grupo de asesores independientes del presidente de la Comisión, en el informe “Sapir” de julio de 2003, señalaba la eliminación de la PAC como una vía para liberar recursos

comunitarios que pudieran ser, eventualmente, reasignados a otras políticas de la Unión.

En el ámbito internacional, desde la incorporación del capítulo agrario a las negociaciones multilaterales de comercio en la Ronda Uruguay del GATT, actualmente OMC, se pueden encontrar también distintos detractores de la PAC. En esta ocasión no se persigue la renacionalización del apoyo a las agriculturas europeas, sino la supresión del mismo. Básicamente son países exportadores que quieren acceder a una mayor cuota del mercado agroalimentario internacional, o Países en Desarrollo (PD) que señalan las políticas agrarias de los países desarrollados como un freno a su propio desarrollo.

Sin embargo, cabe preguntarse si la eliminación de la PAC es una solución acertada para dar respuesta a éstas críticas. En un supuesto de desaparición de la PAC parece evidente que se resolverían problemas presupuestarios pero *¿a qué coste?*

1.1. Una política necesaria

Desde una perspectiva interna, no sólo supondría la pérdida de buena parte del acervo Común, sino que tendría graves consecuencias económicas, territoriales, medioambientales y sociales. La ausencia de una Política Agraria Común nos conduciría a dos escenarios consecutivos.

En un primer escenario se eliminaría todo apoyo al sector agrario, que pasaría a regirse estrictamente por las leyes de un mercado cada vez más globalizado. En este escenario, algunos sectores productivos subsistirían avanzando hacia un modelo agroalimentario semiindustrial, tecnificado y/o de calidad.

Se diferenciaría una agricultura competitiva de carácter societario con presencia de grandes empresas de servicios. En este proceso, la presión del mercado favorecería una tendencia a minimizar los costes relacionados con el medio ambiente, el bienestar animal, o la gestión del territorio que no pudieran ser trasladados a los consumidores. Así mismo, se seguiría la lógica de la movilización internacional de este tipo de empresas buscando ventajas en el coste de los factores de producción o en la normativa que regula la propia actividad agraria. Se aceleraría la salida de activos del sector y se perdería el modelo de agricultura familiar que vertebra el tejido rural de la Comunidad, que, en todo caso, podría subsistir en determinadas regiones vinculado a nichos de calidad o agricultura ecológica.

En consecuencia, se produciría una especialización productiva en las regiones con mayores ventajas comparativas al tiempo que se marginarían las regiones menos competitivas, donde se concentrarían los problemas medioambientales y sociales derivados del abandono de la actividad agraria.

Este proceso de deslocalización de producciones y abandono de la actividad se traduciría, probablemente, en un descenso de la producción de alimentos y materias primas, tanto en cantidad como en diversidad, que daría lugar a un aumento de la dependencia alimentaria de la Unión.

Por otra parte, es previsible que esta situación condujese, en un fenómeno de reacción, a un segundo escenario en el que los Estados miembros instrumentarían apoyos directos o indirectos a la agricultura, que variarían de intensidad en función de la capacidad presupuestaria, produciéndose una distorsión real de la competencia en el mercado común.

En el ámbito internacional, otras potencias económicas desarrolladas ganarían cuota de mercado pero *¿favorecería el bienestar de los países en desarrollo?*

Por una parte, hay que tener en cuenta que la Unión Europea es el primer importador de alimentos producidos en PD que, en muchos casos, se ven remunerados a precios de privilegio que dejarían de ser tan atractivos. La Unión Europea ha hecho esfuerzos notables en este sentido. La iniciativa unilateral del programa “*Todo menos armas*” (EBA) que prevé arancel cero para los Países Menos Avanzados (PMA), las concesiones en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), las condiciones de acceso preferencial para los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), o el proceso de integración aduanera en acuerdos con países y zonas geográficas, los acuerdos euromediterráneos son buenos ejemplos de este esfuerzo.

Por otra, los desajustes del mercado internacional no son necesariamente originados por políticas agrarias de países desarrollados, sino por la propia lógica de un mercado imperfecto como el de los productos agrarios. Las limitaciones de localización geográfica establecidas por la naturaleza, la rigidez de un proceso productivo que se asienta en ciclos biológicos, y la inelastidad de la demanda de los productos básicos, entre otras características, tienen como consecuencia que las fuerzas del mercado no tiendan al equilibrio. Buen ejemplo de ello es la reciente crisis internacional del mercado de café, producto no regulado por la PAC.

No se puede negar que algunas exportaciones de PD también podrían tener más cuota de mercado, aunque esto no necesariamente redunde en el bienestar de la población rural de estos países. No es fácil valorar las consecuencias de

la ausencia de la PAC en el mercado mundial. Lo que sí parece un hecho constatado es que, si bien el libre mercado es motor de crecimiento económico, carece de efecto distributivo, y no es condición suficiente para favorecer procesos reales de desarrollo. En consecuencia, hablar de desregularización de los mercados para ofrecer ventajas a los más desfavorecidos parece un argumento falaz, cuando no demagógico.

En definitiva, eliminar la PAC no parece la solución más acertada para dar respuesta a las críticas que recibe tanto desde fuera como desde dentro de la Unión. Una PAC auténticamente común es necesaria para garantizar un trato equilibrado a las agriculturas de la Unión al tiempo que reporta beneficios para toda la sociedad europea. Sin embargo, la PAC actual no carece de contradicciones y necesariamente continuará su proceso de adaptación motivado por condicionantes internos y externos que se analizan más adelante.

1.2. Una política favorable para España

Pero la PAC no es solamente una política necesaria para el conjunto de la Unión, sino que además se puede decir que es una política beneficiosa para la agricultura española. Es indudable el éxito con que la agricultura española ha sabido adaptarse a la integración en la UE y a la PAC, aunque también ha habido costes inevitables.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden hacer algunas reflexiones sobre este proceso de adaptación. En particular en cuatro aspectos significativos: la integración en el mercado único, la evolución de la renta agraria, las actuaciones estructurales y aspectos institucionales.

La integración en el mercado único supuso un reto de apertura real al exterior cuyas conse-

cuencias se pueden observar en dos ámbitos. En primer lugar, en la creación del mercado interior con la liberalización del sector agrario español que partía de una situación muy intervenida y protegida. Así, por ejemplo, se suprimió el monopolio de compra de cereales por el organismo de intervención o determinados regímenes de concesión administrativa para el cultivo, como en los casos de los cotos arroceros y del tabaco; se rescataron concesiones administrativas de monopolio como el abastecimiento de leche pasteurizada en las ciudades, o se inició la modificación del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes. Todo ello facilitó la preparación del mercado interior para su apertura.

En segundo lugar, el saldo de la adaptación a la apertura puede evaluarse a través del comercio exterior, que por otra parte es un instrumento útil para deducir la eficacia del sector agrario respecto a la de otros países, especialmente los comunitarios.

La tasa de cobertura del sector agrario viene ascendiendo desde 1992, coincidiendo con la finalización del período transitorio contemplado en el Acta de Adhesión y la puesta en marcha del Mercado Único, y desde 1996 refleja cifras positivas, con un máximo de un 120% en el año 1997 que se ha vuelto a alcanzar en 2002.

En lo que respecta al comercio intracomunitario, la tasa de cobertura es mayor, con una cifra máxima del 166% en 1997 y 156% en el año 2002.

Las exportaciones agrarias representan en torno a un 15% del total de las exportaciones y las importaciones agrarias se sitúan cerca del 10% del total de importaciones. A destacar el comportamiento creciente, en porcentaje, de las exportaciones agrarias sobre la producción final agraria, que han llegado a superar el 50%, lo que

implica el valor añadido incorporado por la comercialización y la industrialización de los productos agrarios.

En un análisis sectorial puede destacarse la posición competitiva en la exportación de frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva. En sectores, que en la Unión Europea funcionan con cierta transparencia se observan importaciones y exportaciones significativas, pero con saldo global positivo, como en productos del sector vacuno y porcino. También conviene reflexionar sobre la dependencia en la importación de alimentos para ganado y de productos del sector forestal.

En relación con la renta agraria, las subvenciones de la PAC, especialmente a partir de la Reforma de 1992, han constituido un apoyo claro al sostenimiento de las rentas agrarias de la agricultura española, o al menos de un cierto tipo de agricultura. Los pagos compensatorios, actualmente ayudas directas, han sido un complemento de renta fundamental para ciertas regiones, especializadas relativamente en cultivos herbáceos extensivos, en la producción de ganado vacuno de carne o de ovino y caprino. Por otro lado, gran parte de las formas tradicionales de cultivo españolas se han podido adaptar bien a las tendencias de política agraria, favorables al cultivo extensivo, lo cual a largo plazo podrá tener como resultado un esperado beneficio medioambiental. Además, las ayudas directas han permitido paliar los efectos negativos de las sequías de la primera mitad de los noventa

Según el indicador de renta más usado, el valor añadido neto agrario real por UTA, en España se ha duplicado la renta desde la Adhesión. En comparación con otros países, y utilizando este mismo indicador, la situación española es bastante favorable; la renta agraria española por UTA supera la media comunitaria,

sobrepasando la de países como Alemania o Suecia. No obstante, en la interpretación de estos datos, conviene tener en cuenta que se trata de macromagnitudes que sólo guardan una relación indirecta con la renta disponible de los agricultores y ganaderos españoles.

Evidentemente, en esta evolución ha sido determinante la drástica disminución de la población activa agraria. No obstante, la caída de la población activa agraria no es intrínsecamente negativa, se trata de una evolución propia del proceso de industrialización de la economía. Tampoco se puede saber en qué medida habría caído la población agraria sin la PAC, posiblemente más. El problema aparece cuando la reducción de mano de obra agrícola no va acompañada de una reestructuración de las explotaciones, básicamente hacia un aumento del tamaño medio, y supone además el abandono de los pueblos, con el consiguiente deterioro social (falta de servicios, escasez de jóvenes, pocas alternativas de ingresos y empleo) y medioambientales (incendios, abandono de bancales, erosión, etc.).

En cuanto a las actuaciones estructurales, España puede considerarse una gran beneficiaria, tanto en términos cuantitativos (pueden revisarse las cifras destinadas a nuestro país por fondos estructurales y de cohesión) como cualitativos, en la medida en que ha supuesto una adopción plena de las orientaciones del desarrollo rural y de la cohesión económica y social.

En el ámbito institucional, junto con la integración de España en la CEE, que implicó la transferencia de una parte muy significativa de sus competencias nacionales en agricultura a la Comunidad, la política agraria española se ha visto afectada por la transformación del modelo de Estado, iniciada a partir de la Constitución de

1978, que se ha traducido en la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas, todas ellas con competencias exclusivas en el sector agrario, que ejercen de acuerdo con la ordenación general de la economía, competencia exclusiva del Estado.

En este contexto, cabe destacar que se ha solucionado razonablemente bien la complejidad de interpretar y aplicar el extenso acervo común en materia de agricultura. La complejidad existente se ha trasladado del solicitante a la propia Administración. Así, la transferencia de competencias de gestión y pago a las Comunidades Autónomas ha acercado el gestor de la ayudas al beneficiario de la misma, facilitando, al menos teóricamente, su tramitación.

En cualquier caso, es destacable el esfuerzo de adaptación realizado por todas las administraciones agrarias por cuanto supone gestionar unos fondos que se han situado en los últimos años por encima de los 5.200 millones de euros (FEOGA-Garantía).

En la actualidad, se ha superado este proceso de adaptación gracias a estrecha colaboración de las administraciones agrarias en lo que ha venido a denominarse la “cultura de la cooperación”. Más allá de la negociación y la gestión de la PAC, el reto se ha trasladado al ejercicio de la creciente subsidiariedad en la aplicación de la PAC, así como en el desarrollo de políticas nacionales y autonómicas que complementen a ésta.

En conclusión, la experiencia de adaptación de la agricultura española en la integración en la UE es, por tanto, positiva y permite ser optimista ante los nuevos cambios que se avecinan. Este balance positivo, sin embargo, no debe ocultar ciertas contradicciones y riesgos que se analizan en el siguiente apartado dedicado a los condicionantes de la evolución de la PAC.

2. CONDICIONANTES DE LA EVOLUCIÓN DE LA PAC

Se analizan cuatro factores principales que van a condicionar la evolución de la PAC. En el ámbito interno de la Unión se destacan: las ampliaciones, cuestiones institucionales y limitaciones presupuestarias. Mientras que el principal condicionante externo sigue siendo las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio.

Otros factores adicionales pueden influir también en la evolución y reforma de la PAC. Se puede citar el protagonismo creciente de la calidad, salubridad y seguridad alimentaria como reflejo de las inquietudes de los ciudadanos, la política comercial comunitaria con países terceros o las nuevas orientaciones de la política agraria en Estados Unidos. Igualmente, hay que mencionar la propia evolución de la situación económica, en general, y del comportamiento de los mercados mundiales de los grandes productos agrarios, en particular, así como la evolución tecnológica y sus efectos en la agricultura, o los problemas económicos derivados de la concentración de la demanda de alimentos en las grandes superficies o la globalización de los insumos de la agricultura.

2.1. *Ampliación a una Unión de 25 miembros*

La ampliación de la UE a los países de Europa Central y Oriental (PECO) ha dejado de ser un factor de incertidumbre y es ya una realidad. El Consejo Europeo de Copenhague, de diciembre de 2002, supuso la conclusión de las negociaciones de adhesión con Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia. La

Unión espera dar la bienvenida a dichos Estados como miembros a partir del 1 de mayo de 2004.

Se despejan, por tanto, las incertidumbres de cuándo, cuántos y en qué condiciones se incorporan a la Unión y a la PAC. Sin embargo, las consecuencias de la incorporación real de estos 10 nuevos miembros van a ser uno de los condicionantes de la evolución de la PAC, al menos por dos motivos:

En primer lugar, aumenta sensiblemente la diversidad económica y agraria de la UE. En las negociaciones para la adhesión, los nuevos miembros se han integrado en los instrumentos de la PAC en cuanto a ayudas directas, periodos de transición, mecanismos de regulación de la oferta, etc., motivados principalmente por el atractivo de la potencia presupuestaria de esta política, sin mayor capacidad de discusión que la aceptación del acervo común. Pero, ¿responde el modelo de agricultura europeo acordado por los 15 a las necesidades de los nuevos miembros?

Por otra parte, la puesta en marcha de la PAC actual, y la capacidad de los nuevos miembros para absorber y aplicar el acervo común en materia agraria, dará lugar a un proceso de ajustes mutuos más allá de los términos del tratado de adhesión, tal y como ha sucedido en anteriores ampliaciones.

Esta situación tendrá sus consecuencias en el segundo aspecto a tener en cuenta, que no es otro que los nuevos miembros pasan a formar parte de pleno derecho en el proceso permanente de ajuste y reforma de la PAC. Desde la perspectiva española debería suponer un refuerzo para la defensa de la PAC en un nivel de apoyo semejante al actual, un mayor peso relativo de lo agrario, así como la atención a los problemas de la población, del territorio y del desarrollo rural.

En contrapartida, las preocupaciones propias de los países mediterráneos tendrán un menor peso relativo en conjunto de la Unión.

En todo caso, aumentan las tensiones internas del modelo de agricultura europeo y se pone de manifiesto la obsolescencia de mecanismos históricos o procedentes de reformas bajo el criterio de mantener la “foto fija”. La posición española ante el debate interno a 25 debe girar en torno a tres conceptos clave de su relación con la UE:

- Cohesión.
- Subsidiariedad.
- Legitimidad.

Cohesión. Se debe defender la aplicación de este principio, ya que corresponde a una posición permanente española. Quiere ello decir que hay que ser consecuentes con las necesidades estructurales y de desarrollo rural de los nuevos miembros. Evidentemente, ello no quiere decir que la ampliación sea financiada, principalmente o más que proporcionalmente, por los actuales Estados miembros menos desarrollados económicamente.

Subsidiariedad. En una Unión ampliada es evidente que es necesario un mayor margen de subsidiariedad, no obstante hay que prestar especial atención a la eventual aplicación de este principio, por el riesgo de que lleve a un mayor grado de renacionalización de la PAC, financiera o de diferencia de trato entre agricultores y agriculturas.

Legitimidad. Habrá que acordar una nueva política agrorural para los campos europeos que concrete el carácter multifuncional de la agricultura europea, sea capaz de responder a las sensibilidades de los ciudadanos de la UE-25,

y fortalezca la competitividad de los agricultores europeos en un contexto de apertura económica creciente.

2.2. Aspectos institucionales



En diciembre de 2000, los quince jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en Niza, manifestaron su deseo de abrir un debate amplio y exhaustivo sobre el futuro de la Unión Europea. Un año después, el 15 de diciembre de 2001, al adoptar la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión europea, el Consejo europeo decidió convocar una Convención europea encargada de preparar las reformas de la Unión.

En julio de 2003, la convención sobre el futuro de Europa concluyó sus trabajos presentando el proyecto de Tratado por el que se instituye una constitución para Europa. Le corresponde ahora a la Conferencia Intergubernamental (CIG) tomar las decisiones definitivas de cara a la adopción de un tratado constitucional. Éstas deberán ser posteriormente ratificadas por los Estados miembros con arreglo a sus respectivos procedimientos constitucionales.

En esta CIG, inaugurada en Roma el 4 de octubre de 2003, se debate sobre el futuro de la UE incluyendo entre otras cuestiones, “la forma de establecer y supervisar una delimitación mas precisa de las competencias entre la UE y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad”. Este tema, tendrá una estrecha relación con la formulación de la PAC en el futuro y con los problemas nacionales entre los Gobiernos Centrales y los Gobiernos Regionales en la aplicación y gestión de la PAC.

En el proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención, la Política Común en

agricultura y pesca dejan de ser competencias exclusivas de la UE. Esto supone un cambio muy significativo con relación al actual Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), donde en su primera parte “principios”, artículo 3, habla textualmente de la “Política Común de la Agricultura y de la Pesca”, al mismo nivel que la “Política Comercial Común”, entre otras acciones o políticas comunes.

En cambio, el texto del proyecto del nuevo Tratado Constitucional no hace referencia a estas políticas en los principios fundamentales, pero cuando numera las competencias exclusivas, sí menciona la Política Comercial Común y olvida la PAC, que desde el origen se ha considerado una competencia exclusiva de la Comunidad. Solamente habla de competencia exclusiva en la conservación de los recursos biológicos del mar dentro de la Política Pesquera Común (PCP).

Es en el artículo dedicado a las “competencias compartidas” donde encontramos la agricultura y la pesca, sin referencia alguna a la PAC y a la PCP.

Por otro lado, en virtud del principio de subsidiariedad, *“en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, bien a nivel central, o bien a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión”*.

En el debate global sobre el futuro de la UE, desde la perspectiva agraria española, es deseable mantener un modelo de PAC auténticamente común y con métodos y procedimientos comunes para las cuestiones importantes. En este sentido, se considera importante dar el mismo trata-

miento, en cuanto a las competencias de la Unión, a la PAC y la PCP que a la Política Comercial Común –que figuraban conjuntamente en los principios del TCE- incluyéndolas en el nuevo artículo de competencias exclusivas.

Esta cuestión es de particular trascendencia para garantizar el cumplimiento de los principios y objetivos de la PAC y la PCP actuales, así como para evitar planteamientos que en el futuro puedan conducir a su renacionalización.

2.3. Cuestiones presupuestarias



El Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002 consiguió desbloquear las negociaciones para la ampliación de la UE, al tiempo que despejaba la incertidumbre sobre las perspectivas financieras del primer pilar de la PAC hasta el año 2013.

Por una parte, se acordó respetar el imperativo de disciplina presupuestaria y eficiencia del gasto fijado por el Consejo Europeo de Berlín, y, por otra, se decidió la introducción de los pagos directos en los nuevos miembros de la Unión, aunque de forma gradual en un amplio periodo transitorio.

Asimismo, se confirmaban las conclusiones de los Consejos Europeos de Luxemburgo de 1997 y Berlín 1999, sobre el modelo europeo de agricultura multifuncional y su reparto en todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas por problemas específicos. Además, los ajustes que se realicen en la PAC tendrán que tener en cuenta que las necesidades de los productores de las regiones desfavorecidas de la actual Unión Europea deberán ser protegidas.

Desde la perspectiva agraria española, este acuerdo supone un éxito, ya que despeja en gran

medida las incertidumbres presupuestarias y garantiza el mantenimiento de un esfuerzo presupuestario suficiente a favor de la agricultura hasta el año 2013. En consecuencia, se aleja, al menos de momento, el riesgo de reducción progresiva de las ayudas y de renacionalización de la PAC.

No obstante, permanecen al menos dos incertidumbres en lo que a cuestiones presupuestarias se refiere. En primer lugar, el Consejo de Bruselas de Octubre de 2002 estableció, un subtecho para los gastos del primer pilar (rúbrica 1a de la Sección Garantía del FEOGA), consolidando su asignación presupuestaria hasta el año 2013, pero no se tomó ninguna decisión sobre los recursos del segundo pilar (rúbrica 1b del FEOGA Garantía y FEOGA Orientación).

Por otra parte, el techo presupuestario para el primer pilar de la PAC permite mantener el mismo nivel de ayudas, pero no prevé recursos para reformas de organizaciones comunes de mercado (OCM) que conlleven un mayor esfuerzo presupuestario.

Por esta razón, la Comisión trató de introducir una fórmula automática de reducción progresiva de las ayudas directas con objeto de recuperar recursos para eventuales necesidades financieras en el primer pilar, que finalmente adoptó la forma de “disciplina financiera” en el acuerdo de reforma de la PAC de 26 de junio de 2003.

La postura permanente española en los temas presupuestarios, desde las responsabilidades agrarias, responde a la idea de que el presupuesto no debe ser un problema en sí mismo, sino un instrumento para resolver otros problemas o alcanzar unos objetivos determinados. La PAC es una política común, basada tradicionalmente en el principio de solidaridad financiera, y la solución de sus problemas debe plantearse y resolverse, con métodos comunitarios, en el

marco del presupuesto común. No obstante, a la hora de pensar en posibles alternativas de la PAC, es aconsejable tener en cuenta que:

Los recursos comunitarios destinados a la agricultura son limitados y previsiblemente no van a aumentar. Las disposiciones sobre disciplina financiera de la reforma de la PAC, de junio de 2003, señalan que los importes destinados a financiar la PAC incluidos actualmente en la subpartida 1a (medidas de mercado y ayudas directas) deben respetar los topes anuales fijados en la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo, de 18 de noviembre de 2002, relativa a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002. Así mismo, se establecerá un mecanismo de ajuste de los pagos directos cuando las previsiones apunten a un rebasamiento de los topes establecidos.

Los recursos destinados a desarrollo rural son inciertos, en el sentido que, si bien no tienen un techo establecido, tampoco se ha fijado su asignación más allá de 2006. La disponibilidad de recursos para desarrollo rural dependerá de lo que se asigne a la rúbrica 1b del FEOGA-Garantía, del debate sobre el futuro de los fondos estructurales y en particular del FEOGA-Orientación, así como de la aplicación de la modulación.

Existe un debate abierto sobre la renacionalización de la PAC y su gasto, en el que el informe Sapir, de julio de 2003, recomienda la descentralización a los Estados miembros de la PAC como una vía para liberar recursos comunitarios para abordar otras políticas. En este debate, habrá que tener en cuenta la evolución de las economías y las políticas económicas de los miembros en el ámbito del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como las perspectivas financieras de la UE para el período 2007-2012.

2.4. Negociaciones agrarias en la OMC

Desde que la agricultura se integró plenamente en las negociaciones multilaterales de comercio, en la Ronda Uruguay del GATT, éstas, enmarcadas hoy en día en el ámbito de la OMC, han pasado a ser uno de los principales condicionantes de la PAC. Tanto es así, que se podrían calificar de determinantes, ya que los cambios de mayor trascendencia en las orientaciones de la PAC han venido motivados por esta razón.

La reforma de la PAC de 1992 fue el primer paso decisivo. La transformación progresiva del apoyo a los precios en ayudas directas permitió bajar los precios agrarios, y en consecuencia la protección arancelaria y las restituciones a la exportación, al tiempo que permitía mantener el mismo nivel de apoyo gracias a la aceptación de la “caja azul” en el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay. Con ello se pudieron desbloquear las negociaciones del capítulo agrario y alcanzar el compromiso de Marrakech en 1994.

Así, se consiguió mantener en cierta medida el modelo de agricultura familiar europeo en todo el territorio con una evolución aceptable de la renta agraria, mientras que se consolidaba una posición dominante en el mercado internacional. A la vista de este primer éxito, en la Agenda 2000 se profundizó en este enfoque, sin embargo, al menos dos aspectos cuestionaban su sostenibilidad.

En primer lugar, la transformación del apoyo vía precios, que pagaban los consumidores, en ayudas públicas comunitarias financiadas por los contribuyentes, así como el desplazamiento de este apoyo del producto al productor, produjo un cambio interno fundamental con algunas consecuencias que siguen presentes hoy en día, y entre las que podemos destacar las dos siguientes:

- La compensación de la bajada de precios mediante las ayudas directas dio origen a una “foto fija” de las tierras de cultivo, regiones, sectores y Estados miembros, que han condicionado cualquier intento de reforma debido a la dificultad de modificar dicha foto financiera. Esta dificultad se constata a todos los niveles, desde el agricultor, las organizaciones agrarias, las regiones hasta los Estados miembros, todos hacen sus cálculos financieros antes de valorar la lógica de cualquier reforma. Por tanto, lo que comenzó como un primer paso para la internacionalización de la agricultura europea se convirtió en un elemento de rigidez que dificulta una preparación estructural y empresarial para un escenario económico cada vez más abierto.
- La necesidad de legitimar esas ayudas directas, más allá de una mera compensación por la bajada de precios dio origen al argumento del carácter multifuncional de la agricultura europea. Sin embargo, para una autentica legitimación de las ayudas es necesario concretar este discurso en los instrumentos del primer pilar de la PAC, o nadie va a comprender por qué una hectárea con un mayor rendimiento histórico recibe más ayuda que otra que se encuentre en una zona marginal.

Además, estas consecuencias se encuentran enfrentadas, puesto que para que las ayudas respondan a las funciones que realiza la actividad agraria, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias, es necesario superar la limitación de la “foto fija”.

El segundo aspecto que cuestionaba el enfoque emprendido con la reforma de 1992, es la permanencia de la “caja azul” sin compromisos

de reducción en el ámbito de apoyo interno a la agricultura de las negociaciones en la OMC.

La voluntad de tener margen en las negociaciones de la Ronda Doha para sacar adelante ventajas en los “temas de Singapur” –facilitación del comercio, competencia, inversiones y transparencia en los mercados públicos– propició la reciente reforma de la PAC de junio de 2003. Así se dio un nuevo paso decisivo en lo que respecta a las ayudas directas: la desconexión de éstas del requisito de producir para que puedan ser consideradas como no distorsionantes del comercio y, en consecuencia, declararse como “caja verde” en lugar de “caja azul”.

Este hecho constata que entre los intereses de la Unión en el proceso de globalización, la agricultura no es el aspecto prioritario, sino más bien un capítulo más en el conjunto de las negociaciones, en las que se esperan obtener ventajas en otros ámbitos del comercio, las inversiones o la transparencia en los mercados públicos.

La oposición de algunos miembros, entre los que se encontraba España, al “salto al vacío” que supone la desconexión total de las ayudas consiguió rebajar la propuesta de la Comisión permitiendo la desconexión parcial. Sin embargo, el principio ya ha sido introducido y su extensión dependerá de la evolución de las negociaciones y compromisos en la OMC.

Por otra parte, como estamos observando en el curso de las negociaciones de la Ronda Doha, el juego de las cajas en el apoyo interno a la agricultura puede servir para ganar tiempo pasando el apoyo de la caja “ambar” a “azul” o de “azul” a “verde”, pero tarde o temprano todo el apoyo, con independencia de su forma, tenderá a disciplinarse. En definitiva, si asumimos que el proceso de globalización es un imperativo económico, tendremos que ir pensando en

una PAC que permita la adaptación de las agriculturas europeas a un contexto de apertura económica creciente con mayor transparencia en sus apoyos.

En este proceso, y a la luz del curso de las negociaciones de la Ronda Doha, podemos señalar dos aspectos a tener en cuenta:

- El fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún, en septiembre de 2003, ha puesto en entredicho la capacidad del multilateralismo, enmarcado en este caso en la OMC, como motor de la globalización, mientras que se fortalece la tendencia a los acuerdos bilaterales.
- En cualquiera de los casos, habrá que buscar un equilibrio que contemple las preocupaciones no comerciales, y en particular los aspectos relacionados con la multifuncionalidad de la agricultura, en pie de igualdad frente a las cuestiones comerciales de acceso a mercado, competencia de las exportaciones y apoyo interno.

3. ELEMENTOS CLAVE PARA LA DEFINICIÓN DE LA PAC QUE ESPAÑA NECESITA



Cualquier reflexión que se haga sobre el análisis anterior, en especial en un intento de realizar un ejercicio de prospectiva sobre el futuro de la PAC, debe partir de una premisa básica: La Unión Europea, por motivos de estrategia y soberanía alimentarias y por la propia naturaleza de la agricultura y su incidencia en la ordenación y ocupación del territorio y en la conservación del medio ambiente y del paisaje, va a seguir apoyando a su agricultura. Incluso en un escenario de una eventual renacionalización directa o indirecta de la PAC, la mayoría de los

Estados miembros mantendrían esfuerzos nacionales para apoyar sus respectivas agriculturas.

La forma en que se materialice este apoyo a la agricultura y, en consecuencia, la forma en la que se materialice la PAC, dependerá en cada momento de sus condicionantes internos y externos, intentando encontrar un modelo de adaptación a los mismos con la mayor eficacia y eficiencia posibles.

En este contexto, y a la luz de los condicionantes analizados previamente, se quiere aportar desde la posición Española algunos elementos de reflexión a tener en cuenta en el proceso continuo de evolución y reforma de la PAC. Para ello se va a tratar de abordar una visión de conjunto partiendo de la reflexión sobre los objetivos prioritarios que motivan la intervención en la agricultura europea y su coherencia con los instrumentos con que cuenta la PAC.

3.1. *Objetivos prioritarios*

Se asumen los objetivos generales de la PAC establecidos en el Tratado, así como las orientaciones respecto a los mismos que fueron establecidas en los Consejos Europeos de Luxemburgo en 1997, de Berlín en 1999 y de Bruselas de 2002, que han configurado el nuevo modelo europeo de agricultura basado en la *multifuncionalidad*.

En diciembre de 1997, el Consejo de Ministros de Agricultura, primero, y luego el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, en Luxemburgo, se pronunciaron a favor de “*una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión*”.

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, que dieron cuerpo al

paquete de la Agenda 2000, insistieron en que la reforma debía dar lugar a “*una agricultura europea multifuncional, sostenible, competitiva, repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones con problemas específicos, capaz de conservar el paisaje, de mantener el espacio natural y de aportar una contribución a la vitalidad del mundo rural, y de responder las preocupaciones y exigencias de los consumidores en materia de calidad y de seguridad de los alimentos, de protección del medio ambiente y preservación del bien estar de los animales*”.

En las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, en octubre de 2002, se vuelve a recordar la conveniencia de “continuar teniendo en cuenta las necesidades de los productores de las regiones desfavorecidas de la actual Unión Europea; una agricultura multifuncional será preservada en todas las regiones de Europa, conforme a las conclusiones del Consejo europeo de Luxemburgo (1997) y del Consejo europeo de Berlín(1999)”

Sin embargo, se puede observar que estos objetivos han tenido un reflejo muy limitado en los textos legislativos adoptados. En la Agenda 2000 apenas se pueden encontrar ecos de *multifuncionalidad* en la introducción de la eco-condicionalidad para las ayudas, en la modulación facultativa de las ayudas para reforzar el desarrollo rural, y en el reforzamiento de esta política en el seno del denominado segundo pilar. En otras palabras, en Berlín empezó la deriva para restringir la idea de la multifuncionalidad agraria a la noción de multifuncional rural, que se encarnaría de manera preponderante en el segundo pilar, y dejando por consiguiente prácticamente apartado el diseño de un modelo específico de apoyo multifuncional dentro de la política de mercados y ayudas directas.

Por otra parte, la Comisión ha evidenciado un cambio de postura en este largo proceso de decisiones relativas a la reforma de la PAC. Así, en la Comunicación presentada en julio de 2002 con motivo de la revisión a medio camino de la Agenda 2000 no se encuentra ni una sola vez la palabra “multifuncionalidad”. Posteriormente, en la exposición de motivos de las propuestas legislativas presentadas en enero de 2003, a la par que desaparecía la referencia a la revisión intermedia de la Agenda 2000 para convertirla en “una perspectiva política a largo plazo a favor de una agricultura sostenible”, se señalaba que “la Agenda 2000 da forma material a un modelo de agricultura europeo que persigue el mantenimiento de la diversidad de sistemas agrarios específicos, en los años venideros. Los objetivos son una mayor orientación de mercado y competitividad, la salubridad y calidad alimentarias, la estabilización de las rentas agrarias, la integración de los problemas medioambientales en la política agrícola, la revitalización de las zonas rurales, la simplificación y una mayor descentralización”.

Desde una perspectiva española este cambio de orientación se considera preocupante, y el modelo europeo de agricultura basado en la multifuncionalidad debe estar presente en los objetivos prioritarios de la PAC junto con el resto de objetivos mencionados. Así, podríamos agrupar los objetivos de la PAC en dos esferas relacionadas entre sí que responderían respectivamente a los paradigmas de agricultura multifuncional y competitiva.

Por una parte, el mantenimiento de una **agricultura multifuncional**, sostenible, repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones con problemas específicos, capaz de garantizar una renta equitativa a los agricultores,

de conservar el paisaje, de mantener el espacio natural y de aportar una contribución a la vitalidad del mundo rural, de responder a las preocupaciones de los consumidores en materia de calidad y de seguridad de los alimentos, de protección del medio ambiente y preservación del bienestar de los animales.

Por otro, facilitar el desarrollo de una **agricultura competitiva** en un contexto internacional cada vez más abierto, en el que nuestros agricultores van a tener que competir con productos a precios internacionales.

3.2. Instrumentos: la reorientación de las ayudas



Se ha recordado el modelo europeo de agricultura que ha sido ratificado en sucesivos Consejos Europeos, sin embargo, se observa una dificultad real en el diseño de instrumentos de política agraria que lo consoliden.

Las claves que explican esta dificultad se han analizado en la valoración de los condicionantes de la evolución de la PAC. Las limitaciones presupuestarias, la dificultad de redistribuir el presupuesto agrario o superar la “foto fija” y la necesidad de adaptarse a las reglas de la OMC, entre otros, dificultan el diseño de medidas que respondan de manera objetiva y directa al modelo europeo de agricultura acordado.

El cambio de rumbo a que ha dado lugar lo que en principio tenía que ser una revisión a medio camino de la Agenda 2000, es prueba de esta necesidad de adaptación de los instrumentos de la PAC.

Los nuevos instrumentos introducidos con la reforma –condicionalidad, desacoplamiento y modulación obligatoria– suponen un primer

paso que, previsiblemente, proporcionan margen suficiente para afrontar las negociaciones de la Ronda Doha. Sin embargo, persiste un déficit de coherencia entre los objetivos acordados y los instrumentos disponibles.

La estructura de los dos pilares diseñada en la Agenda 2000, difícilmente va a poder sostener una PAC que responda adecuadamente a los retos internos y externos de los agricultores europeos.

El “*primer pilar*” corresponde a la política de mercados y ayudas directas a la renta relacionados con el mercado. Se financia completamente con recursos comunitarios que corresponden a la rubrica 1a del FEOGA-Garantía. El “*segundo pilar*” concreta la política de desarrollo rural en sentido amplio, que, con el nuevo acuerdo de junio de 2003, se extiende a los capítulos de calidad, promoción comercial, el bienestar animal y la adaptación de las explotaciones a las nuevas demandas. Su financiación es compartida entre el presupuesto comunitario –rúbrica 1b del FEOGA-Garantía y FEOGA-Orientación– y los Estados miembros en un régimen de cofinanciación.

Este diseño respondía, en buena medida, a la lógica del Acuerdo Agrícola de la OMC en materia de apoyo interno. En el primer pilar se contenía el apoyo susceptible de distorsionar la producción y el comercio –cajas ámbar y azul–, y en el segundo pilar el apoyo no distorsionante –caja verde–. Desde un punto de vista interno, como ya se ha indicado anteriormente, la idea de *multifuncionalidad agraria* se estaba restringiendo a *multifuncionalidad rural* contenida exclusivamente en el segundo pilar.

La falta de sostenibilidad de esta arquitectura en dos pilares se evidenciaba, al menos, en dos aspectos. Por una parte, el desequilibrio entre

los pilares. El gasto de la PAC varía en torno a un 85% en el primer pilar, frente a un 15% en el segundo. Por otra, la lógica de las negociaciones en la OMC aplicada a este esquema de pilares, llevaba implícito que, a largo plazo, la política agraria se iría convirtiendo en una política exclusivamente rural.

La cuestión del equilibrio de los fondos asignados entre los pilares fue debatida en abril de 2002, en el Consejo Informal de Ministros de Agricultura de Murcia, a partir de un documento presentado por la Presidencia Española. Allí, la mayoría de las delegaciones se pronunciaron por un fortalecimiento del segundo pilar, pero, al mismo tiempo, se manifestaron en contra de un eventual debilitamiento del primero.

En consecuencia, era necesario un nuevo enfoque que superara la división de los pilares de la PAC y que ha comenzado con el Acuerdo de 26 de junio de 2003.

Desde la perspectiva de las negociaciones en la OMC, se ha apostado por un “*reverdecimiento*” del primer pilar. Mediante el desacoplamiento de las ayudas directas, una buena parte del primer pilar va a pasar a considerarse no distorsionante y, en consecuencia, pasará a la caja verde, rompiéndose así la identificación del segundo pilar, como “*pilar verde*”. Desde una perspectiva interna, el desacoplamiento de las ayudas directas unido al requisito que introduce la condicionalidad –cumplimiento de la normativa europea en materia de salud pública, medio ambiente y bienestar animal– supone recuperar la idea de multifuncionalidad agraria para el primer pilar.

Es decir, comienza a difuminarse la separación de los pilares de la PAC. Sin embargo, este primer paso no es suficiente para alcanzar unos instrumentos que respondan a los nuevos obje-

tivos de la PAC. Si bien los cambios de rumbo en política agraria tienen que ser necesariamente graduales para garantizar un entorno de estabilidad a los agricultores, las soluciones intermedias aumentan las tensiones internas.

En el esquema actual, de acercamiento de los pilares sin llegar a su fusión, las ayudas desacopladas del primero corren un riesgo de deslegitimación real. Estas ayudas ligadas a la tierra, con unas referencias históricas, con el tiempo se deteriorarán, perderán su función económica y no se comprenderán. Se abrirá una fuente de agravios comparativos entre productores, que, con la misma actividad, pueden tener distintas “mochilas históricas”. Todo ello podría conducir a una renacionalización de la PAC.

Por esta razón, es necesario continuar el proceso de reflexión para alcanzar un modelo de apoyo en favor de la multifuncionalidad agraria que consolide la legitimidad interna de las ayudas en el marco de los acuerdos de la OMC. Desde la posición española se quiere aportar ideas para un nuevo modelo posible de apoyo multifuncional que contribuya a este debate.

Nuestro modelo escueto y abierto, se centra en los mecanismos de apoyo interno (ayudas) y pretende tomar el testigo del Acuerdo de 26 de junio de 2003. Se fundamenta en la necesidad de fortalecer la correspondencia entre los objetivos y los instrumentos de la PAC. Así como, la posibilidad de ofrecer un marco común para las agriculturas europeas que hemos resumido en los paradigmas de *agricultura multifuncional* y *agricultura competitiva* necesariamente interrelacionados.

En el primer caso, se propone un apoyo multifuncional, estrictamente por funciones, que reemplace el sistema de pilares. Este sistema se basaría en el cumplimiento de las diversas fun-

ciones que ejerce la actividad agraria para definir los diferentes mecanismos de apoyo, conformando en última instancia un apoyo global por explotación agraria.

El modelo de apoyo multifuncional podría basarse en la delimitación de las siguientes funciones, con su correspondiente apoyo específico por tramos, una función territorial o de ocupación del espacio, una función económica productiva, una función medioambiental, una función de bienestar animal y de conservación de la biodiversidad, una función de calidad y promoción comercial, una función de desarrollo rural y modernización y una función de reestructuración sectorial.

El desarrollo de este modelo requeriría la reordenación de las ayudas desacopladas, ayudas sectoriales acopladas y ayudas del ámbito del actual segundo pilar, por funciones. Esta reordenación de las ayudas podría abordarse mediante un mecanismo de modulación de las ayudas desacopladas con objeto de obtener recursos, a los que se sumarían las ayudas del actual segundo pilar, para retribuir las funciones no productivas, mientras que las ayudas actualmente acopladas se mantendrían para retribuir las funciones productivas.

Este nuevo enfoque de las ayudas permitiría remunerar a los agentes productivos agrarios por los servicios y bienes de interés público o semi-público que prestan en el ejercicio de su actividad y que la sociedad europea demanda. Por una parte, permitiría el mantenimiento de la agricultura multifuncional en todo el territorio, y, por otra, compensaría los costes adicionales que tienen que soportar los agricultores europeos para competir en un mercado abierto.

Además, la agricultura competitiva se serviría de los apoyos relacionados con funciones de

modernización de explotaciones, de reestructuración sectorial o de calidad y promoción comercial para adaptarse a un contexto económico cada vez más abierto. En este escenario, la competitividad de las explotaciones europeas tenderá, probablemente, a desarrollarse en dos direcciones. Por una parte, la agricultura de *commodities*, llamada a competir a precios internacionales tendrá que realizar un esfuerzo de tecnificación y modernización, así como de reestructuración en algunos sectores para superar sus limitaciones en cuanto a precio de los factores de producción y características estructurales. Por otra, la agricultura diferenciada por la calidad o por un proceso productivo más exigente en cuanto a requisitos medioambientales, al amparo de denominaciones de origen, agricultura integrada o ecológica que aproveche los nichos de mercado en los que el consumidor está dispuesto a pagar un precio más elevado por esas características.

Por último, este esquema de apoyo público se enmarcaría en una política económica agraria y rural común con capacidad de regular los mercados en compatibilidad con los acuerdos de la OMC; con una protección en frontera selectiva sectorialmente de geometría variable en consonancia a los niveles de desarrollo de los países y capaz internamente de estabilizar las rentas agrarias.

Avanzar en un cambio de orientación de este tipo no está exento de dificultades, requeriría un esfuerzo de creatividad y compromiso más allá de la valoración de los flujos financieros, en el que hay que superar la inercia del pasado si se quiere apostar por una Política Agraria y Rural realmente Común. Esta nueva orientación tendrá que basarse en la eficacia, la eficiencia, la cohesión y la solidaridad. La eficacia necesaria para adoptar instrumentos que conduzcan a la conse-

cución de los objetivos acordados. Eficiencia en la utilización de unos recursos limitados que deben asignarse de manera racional y con criterios objetivos. La cohesión y la solidaridad tendrán que estar presentes en este modelo para garantizar el mantenimiento de la agricultura en todo el territorio de la Unión, incluidas las regiones con problemas específicos, manteniendo el principio de solidaridad financiera.

Estos mismos argumentos que sostienen la posición española en el debate comunitario sobre el futuro de la PAC tienen que tener, necesariamente, su reflejo en el ámbito de nuestro Estado Autonómico. En un contexto en el que la aplicación de la PAC concede mayor margen de actuación a los Estados miembros, es necesario establecer un marco nacional común, con criterios de solidaridad y cohesión entre las regiones que garantice la igualdad de oportunidades a los agricultores españoles con independencia de su ubicación geográfica.

En este sentido, el primer reto está servido con la puesta en marcha de la reforma de junio de 2003. La aplicación obligatoria de la modulación y la asignación de los fondos que se recauden, o las modalidades de desacoplamiento de las ayudas y la reserva nacional, son cuestiones en las que debe reflejarse esta posición. De esta manera, se podrá garantizar un marco nacional acordado con las CCAA, en el que por encima de las inercias del pasado, o flujos financieros entre regiones, prevalezcan los criterios de racionalidad, igualdad de oportunidades, cohesión y solidaridad, que facilite la adaptación de las agriculturas españolas al nuevo contexto comunitario e internacional cambiante.

Pero más allá de la propia aplicación de la PAC, para responder a los retos presentes y del futuro próximo, es necesario consolidar una polí-

tica agraria nacional, que optimice y complemente las oportunidades que ofrece la PAC para la agricultura española. Se trata de ofrecer un marco básico en el que las CC.AA. puedan desarrollar medidas que se adapten a las realidades de la agricultura y el medio rural, dentro del marco institucional en el que nos encontramos.

Así, garantizando el diálogo y la colaboración entre las administraciones autonómica, nacional y comunitaria, se ofrecerá a la agricultura española el marco necesario para facilitar su adaptación a un proceso de globalización imparable, alejando el riesgo de empedrar el futuro con adoquines del pasado.

