
LA POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA Y LA REVISIÓN DE 2008

*David García Brenes**

La política agrícola cumple un papel económico importante en la Unión Europea (UE), que destina el 41,8% de su presupuesto total a la Política Agraria Comunitaria (PAC), cuyos recursos se distribuyen de manera muy desigual: el 84,6% a la regulación de los mercados y el 15,4% restante al desarrollo rural (Comisión Europea, 2007a).

Los principales países productores son Francia, con el 20,3% del valor de la producción agraria de la Unión Europea, España, con el 12,7%, y Alemania con el 12,6%, lo que supone que sean los principales beneficiarios: en 2006 recibieron el 20,1%, el 13,3% y el 13,1% de los fondos agrícolas respectivamente (Comisión Europea, 2007a).

La Unión Europea puede producir casi todos los bienes agrícolas. Aunque se destacan la carne de ganado vacuno, porcino, ovino y caprino, que representó el 21,4% del valor de la producción en 2005; productos lácteos, con el 16,4%; cereales con el 16%, y frutas y hortalizas, con el 11,9%. A gran distancia se encuentran el vino, con el 5,1%, y el aceite de oliva, con el 2,2% (Comisión Europea, 2006a).

Esta distribución de la producción no concuerda con los recursos que se reciben de la PAC, pues los productos más importantes no son los beneficiados: en 2006, la carne de ganado vacuno recibió el 4,6%, los productos lácteos el 10,1% y los cereales el 8,2%; mientras que la producción de frutas y hortalizas recibió el 18,1% y la de vino el 17,6% (Comisión Europea, 2007a). El reparto de los fondos de la PAC beneficia en la mayoría de los casos a los productos mediterráneos (frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva), que aportaron el 19,2% del valor de

* Doctor en Ciencias Económicas, profesor del Departamento de Economía Aplicada II de la Escuela Universitaria de Ingenieros Técnicos Agrícolas, Sevilla, España, [mdgarcia@us.es]. Fecha de recepción: 18 de abril de 2008, fecha de modificación: 19 de agosto de 2008, fecha de aceptación: 2 de julio de 2009.

la producción agraria de la Unión Europea y recibieron el 36,1% de los fondos de la PAC. Los productos continentales (carne de vacuno, cereales y lácteos) aportaron el 53,8% y recibieron el 22,9%.

Este trabajo describe la reestructuración de la PAC en los últimos años, de un sistema de ayuda que generó sobreproducción a un marco institucional basado en el mercado que no perjudique el medio ambiente, con una agricultura competitiva que responda a las inquietudes sanitarias de los consumidores. Primero describe los objetivos iniciales de la PAC y las reformas de los años noventa. Luego examina la revisión de la PAC de 2003, el Acuerdo Institucional de 2006 y las perspectivas financieras de 2007-2013. Después estudia el “chequeo médico” de la PAC, la última propuesta de la Comisión Europea para modernizar la PAC y permitir que los agricultores puedan responder a la demanda creciente. Por último examina el futuro de la PAC en los próximos años y las principales implicaciones para los agricultores de la Unión Europea.

FUNDAMENTOS INICIALES: OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

La PAC se configuró luego de la Segunda Guerra Mundial en un contexto de escasez de alimentos, inseguridad de los suministros y graves conflictos políticos. Con el Mercado Común se buscaba lograr un abastecimiento estable y la autosuficiencia alimentaria en todos los países miembros. Además, Francia producía grandes excedentes agrícolas y buscaba venderlos en los mercados de Alemania Federal, Bélgica, Luxemburgo, Italia y Holanda. La PAC tuvo un fuerte apoyo del sector industrial porque garantizaba el abastecimiento de materias primas a precios bajos y mejoraba la posición de la industria europea en los mercados internacionales.

Para asegurar el abastecimiento de bienes agrícolas y atenuar las diferencias sociales y productivas entre regiones, la PAC plantea una intervención keynesiana con los siguientes objetivos específicos: a) aumentar la productividad de la agricultura y dar un uso óptimo a los factores de producción; b) asegurar un nivel equitativo a la población rural y en especial a los agricultores; c) estabilizar los mercados agrícolas facilitando los intercambios entre países miembros y regulando la oferta para evitar bruscas fluctuaciones; d) garantizar el abastecimiento a la población y a las empresas agroindustriales; e) asegurar precios razonables a los consumidores.

Para ello se crearían Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) que regularían la producción de cada producto. Los instrumentos

fundamentales en la aplicación de la PAC incluyen precios de garantía, precios de orientación, ayuda a la producción, restituciones a la exportación y un sistema de aranceles que protegen a los productos comunitarios frente al exterior (Celma, 2004).

Asimismo, se definió una serie de principios fundamentales del programa agrícola comunitario: primero, la unidad de mercado, que supone la libre circulación de productos agrarios en toda la Comunidad Europea (CE). Segundo, la preferencia comunitaria, que garantiza la protección frente a la entrada masiva de productos del exterior, lo que convertiría al Mercado Común en un bloque económico de difícil acceso para los productos extracomunitarios, y suscitaría recelos en los países que abastecían a los mercados europeos. El caso más destacado es el de Estados Unidos, que tuvo graves dificultades para penetrar en el recién creado Mercado Común Europeo. Después surgirían conflictos comerciales entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE), que no sólo competirían en los mercados europeos sino también en los principales mercados internacionales.

Tercero, la solidaridad financiera, que supone que los Estados miembros distribuyen los recursos según los gastos y necesidades de los países y no con base en sus aportes. Este principio buscaba que la PAC redujera las desigualdades entre los Estados miembros.

Si bien al comienzo la PAC se nutrió de los aportes de los Estados miembros y de recursos provenientes de los gravámenes a las importaciones, con el tiempo estas partidas fueron insuficientes para atender las crecientes necesidades de la aplicación de la PAC, y en 1971 se incluyeron recursos provenientes de los derechos de aduana y un impuesto a la producción de azúcar. Además, los Estados miembros acordaron que cada uno aportara una cantidad determinada del impuesto al valor agregado (León, 1999).

También se creó el FEOGA que recogía los recursos necesarios para el desarrollo de la PAC y que tiene dos secciones: el FEOGA-Garantía, que financia la política de regulación de precios y mercados, y el FEOGA-Orientación, para mejorar las explotaciones, la formación de los productores, etc. La importancia de estas dos secciones era muy desigual: la sección de Garantía absorbía el 95% del presupuesto del FEOGA y la de Orientación el 5% restante. Esta distribución muestra que la CE buscaba fundamentalmente la autosuficiencia en productos agrícolas y elevar la productividad de los productores.

REESTRUCTURACIÓN DE LA PAC: DEL APOYO A LA PRODUCCIÓN AL SUBSIDIO DIRECTO

El estímulo a la producción vía precios y el régimen de protección de los años sesenta y setenta multiplicaron los rendimientos. Además, la aplicación de los avances técnicos más importantes a las explotaciones agrarias incrementó significativamente la producción agraria comunitaria. En los ochenta el rendimiento promedio de los cereales aumentó el 26,5%, de 3,77 ton/ha a 4,77 ton/ha (Riechman, 2003).

Con estos avances, la CE logró un alto nivel de autoabastecimiento en cereales, carne vacuna, leche) y se cumplió el objetivo inicial de garantizar el suministro de alimentos a la población y a la industria agroalimentaria. Además, el régimen de protección, en general, y las restituciones a la exportación, en particular, favorecieron la inserción en los principales mercados mundiales, y convirtieron a la UE en el primer exportador mundial de trigo (León, 1999).

Sin embargo, el crecimiento espectacular de la producción inducido por los mecanismos de protección comunitarios llevó a la aparición de enormes excedentes, pues no toda la oferta encontraba demanda. Al exceso de oferta contribuyó la reducción de la demanda de cereales debido al auge de las importaciones de sustitutos. Por ejemplo, los Países Bajos importaban directamente soya, gluten de maíz y mandioca para alimentar el ganado, a cambio de los forrajes tradicionales elaborados a base de trigo (Izzam y Onffroy, 2000). A mediados de los ochenta, la producción comunitaria de trigo superaba en un 30% al consumo interno, la mantequilla en un 34%, y la carne vacuna en un 10% (Celma, 2004).

La productividad agrícola aumentó debido a la mecanización y al incremento del uso de insumos químicos, y hubo un deterioro relativo de los precios, de modo que las ganancias de productividad no se tradujeron en un aumento similar del ingreso agrícola. Entre 1986 y 1991, la tasa promedio de aumento de la productividad fue del 7,7% y la del ingreso del 5,2% (Abad y Naredo, 1997). En consecuencia, el volumen creciente de producción no compensó la pérdida de ingresos por unidad de producto, lo que llevó a incentivar aún más la intensificación de los cultivos, cerrando el círculo vicioso, el cual produjo una pérdida de ingreso de un 2,5% anual (Brufao, 2007).

Ante esta situación, la Comunidad activó los mecanismos de intervención y compró los excedentes; para darles salida, dedicó una gran cantidad de recursos a subsidiar las exportaciones y facilitar su entrada en los mercados internacionales. Esto perjudicó a muchos

países, en particular a los países en desarrollo, que no podían establecer sistemas de protección similares a los de la CE. Debido a las medidas de corrección de la sobreproducción agrícola, el gasto comunitario (FEOGA-Garantía) se disparó y en 1980 llegó a 10 mil millones de Ecus, tres veces más que diez años antes (García, 2006).

La CE se vio forzada entonces a adoptar nuevas medidas para estabilizar los mercados y controlar el gasto agrícola. En la segunda mitad de los ochenta, se introdujeron tasas de corresponsabilidad y cuotas de producción garantizada en los sectores con más excedentes (cereales y lácteos). En el sector lácteo se asignó a cada país un volumen de producción determinado, y se sancionaba al país que lo superaba; así se adaptaba la oferta a la demanda y se hacía partícipes a los productores en los gastos originados por los excedentes lácteos.

Además, la PAC estableció un sistema de cuotas, cantidades máximas de referencia, penalizaciones acumulativas y no acumulativas, etc., dependiendo de la evolución anual del producto agrícola. Y en la década de 1980, la CE puso en marcha un programa de retiros de tierras para los cultivos herbáceos. Los Estados miembros estaban obligados a diseñar estos programas cada año, pero la participación de los agricultores era voluntaria. La superficie retirada se destinaría a barbecho, al cultivo de leguminosas o a la ganadería extensiva. Los efectos de esta medida fueron muy limitados, pues en la mayoría de los casos se retiraron las tierras marginales (García y García, 2005).

La CE aprobó otras disposiciones para controlar el crecimiento del gasto agrícola, y así limitó el crecimiento de los recursos destinados a financiar la PAC al 0,74% del aumento anual del PIB comunitario. Pero esas medidas no lograron los resultados esperados. La producción agraria siguió creciendo guiada por la política de precios mínimos comunitarios. Los excedentes aumentaron cada vez más y provocaron un enorme dispendio al erario comunitario.

A los problemas internos de la CE se sumaron los conflictos agrícolas entre Estados Unidos y la UE por las diferencias en materia de subsidios a las exportaciones, acceso a los mercados y ayudas internas, así como los enfrentamientos por las oleaginosas y los sustitutos de los cereales (Bermejo, 1995).

Esta situación, en la que confluían razones internas y externas, desencadenó un proceso de reestructuración de la PAC que comenzó con la reforma de 1992 y buscaba sustituir la política de precios y mercados que generaba altos costos financieros y distorsiones en los mercados externos por un sistema de ayuda directa al ingreso de los agricultores. En 1999 y 2003 se aprobó un conjunto de medidas

que profundizaron el cambio de filosofía de la PAC. A continuación estudiamos cada una de ellas.

LA REFORMA DE LA PAC DE 1992

A comienzos de los años noventa, la Comisión Europea cuestionó el sistema de protección de la agricultura por los altos costos financieros de la política de precios y mercados. Y en mayo de 1992, la Comunidad Europea realizó una profunda reforma de la PAC, que pretendía implantar un modelo de ayuda directa a los productores y corregir los excedentes. Esta reforma tenía los siguientes objetivos: mejorar la competitividad de los productos agrícolas acercando sus precios a los del mercado mundial, reducir los excedentes para disminuir los costos financieros y dar a los agricultores no sólo una función productiva sino también de gestores del espacio rural.

Para lograr esos objetivos se apostó por una reducción de los precios institucionales que afectó ante todo a los sectores que generaban más excedentes: el precio de la carne vacuna se redujo en un 15%, y el de los cereales en un 29%. Así disminuyó notablemente la garantía de compra a los productores a precios superiores a los del mercado. Además, la CE aprobó un sistema de ayudas directas al productor parcialmente desconectadas de la producción, y medidas de acompañamiento o acciones estructurales para compensar la posible caída del ingreso por la reducción de los precios públicos de compra.

Para la ganadería se establecieron primas por cabeza de ganado, asociadas a una carga máxima (número de animales por superficie), con un límite de animales protegidos por país. Para los cereales se aprobó una ayuda por hectárea ligada a una superficie subsidiable máxima y una prima por las hectáreas retiradas (García, 2005). Y las medidas de acompañamiento incluían una serie de disposiciones para favorecer la incorporación de jóvenes a las actividades agrícolas y la jubilación anticipada de los agricultores de más edad. También se aprobaron normas para proteger el medio ambiente e impulsar la reforestación de las tierras agrícolas.

Este conjunto de medidas modificó el peso específico de las principales partidas del presupuesto del FEOGA. Desde 1992, las ayudas para almacenamiento, restitución a las exportaciones y a los pequeños productores descendieron fuertemente; en cambio, las ayudas directas aumentaron en forma significativa y el presupuesto para este tipo de ayudas llegó a 36.149,6 millones de dólares en 1996, suma superior a la de apoyo a los mercados (León, 1999).

La sustitución progresiva de los precios de garantía por ayudas directas basadas en los rendimientos históricos consolidó el trato favorable a los agricultores de las regiones con mayores rendimientos (en su mayoría, de los Estados miembros del norte). Los agricultores de las regiones con menores rendimientos fueron de nuevo los menos favorecidos, lo que además mantiene el reparto desigual de los fondos públicos comunitarios. La misma Comisión Europea reconoce que el 80% de las ayudas van al 20% de los productores.

Por último, cabe señalar que la CE desaprovechó en 1992 la oportunidad para promover una agricultura sostenible y compatible con el medio ambiente. La PAC siguió centrándose en la producción de alimentos y en el ingreso agrícola. Las consideraciones ambientales recibieron una atención marginal en las medidas de acompañamiento: mientras que se gastan 15.000 millones de Ecus en compensaciones directas, se asignan menos de 500 millones a programas agrarios favorables al medio ambiente (von Meyer, 1996).

LA REFORMA DE FINALES DE LOS NOVENTA: LA AGENDA 2000

En 1997 la Unión Europea presentó un documento llamado “Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia” para responder a los retos futuros con un marco financiero para 2000-2006. Sus objetivos más importantes eran los siguientes: a) fortalecer la competitividad interna y externa de la agricultura comunitaria (sobre todo frente a las negociaciones de la OMC); b) garantizar la seguridad y la calidad de los alimentos; c) garantizar un nivel digno a los agricultores y contribuir a la estabilidad de sus ingresos con otras fuentes de ingresos; d) integrar los objetivos ambientales en la PAC, fomentando la agricultura sostenible, y e) simplificar la legislación de la UE (para facilitar la ampliación de los PECOS).

No obstante, fue en 1999 cuando el Consejo Europeo aprobó la reforma que proponía la Agenda 2000 y que profundizaba las directrices de la reforma de 1992 en varios sentidos. Así:

1. Introdujo recortes de los precios institucionales para mejorar la competitividad de la agricultura europea en los mercados mundiales: de un 15% en los precios de los cereales, la leche y los productos lácteos, y de un 20% para la carne vacuna.

2. Integró los objetivos ambientales en la PAC para responder a las preocupaciones de la sociedad sobre la relación entre agricultura y medio ambiente, eliminando los incentivos a la intensificación de la producción. La reforma de la Agenda 2000 introdujo entonces

diversos instrumentos para proteger el medio ambiente: apostó a la ecocondicionalidad y a la idea de que los Estados miembros podían asociar el cobro de las ayudas directas al cumplimiento de una serie de exigencias medioambientales. Para ello, la reforma de la Agenda 2000 estableció el principio de “Buenas prácticas agrarias” (BPA). No obstante, la aplicación de la ecocondicionalidad tuvo problemas pues era muy difícil definir los estándares ambientales, y en muchos casos, era complicado vincular la causa a los daños (Compés, 2006).

3. Fijó una política de desarrollo rural global que reconocía el carácter multifuncional de la agricultura y propuso medidas para apoyar la economía rural. Aunque a este “segundo pilar”, como se llama al desarrollo rural en la PAC, sólo se dedica el 10,5% de su presupuesto total. Las medidas ambientales se incluyen en este rubro (Comisión Europea, 1999). De modo que la mayor parte del presupuesto se sigue destinando al “primer pilar”, la política de mercados. La política agroambiental europea no es aún autónoma, carece de fondos propios, y muchos de sus programas responden más al objetivo de compensar a los agricultores por la reducción de los precios de garantía que al de afrontar los problemas ambientales de las prácticas agrícolas intensivas.

LA REFORMA DE 2003

La Agenda 2000, aprobada en Berlín, incluía una revisión intermedia en 2002. Pero, llegado este momento, se inició una negociación entre los ministros de Agricultura de la UE que concluyó con una profunda reforma de los instrumentos fundamentales de la PAC en junio de 2003. Esta sección del artículo tiene dos partes. La primera expone las causas internas y externas que llevaron a la nueva reforma de la PAC; en la segunda se describen los principales instrumentos y las implicaciones más importantes para los productores agrarios.

Razones de la nueva reforma

Las decisiones que se tomaron en junio de 2003 suponían que el gasto agrario se estabilizaría al nivel de 2006 en el período 2007-2013, que se incrementaría con el monto asignado a los nuevos países miembros, y con un 1% de aumento nominal anual como compensación por la inflación. La reforma de la PAC de 2003 estuvo y sigue estando en el centro de los debates presupuestales y políticos de la UE. El fracaso de los referéndums de la Constitución Europea en Francia y Holanda,

y las dificultades para aprobar las nuevas proyecciones financieras mostraron que los elementos políticos y económicos estaban más ligados que nunca. El cuadro financiero alejó el fantasma de una posible eliminación de las ayudas agrícolas, pero descartó la opción de que el presupuesto de la UE aumentara significativamente para reforzar las políticas de desarrollo rural en la UE ampliada.

Además, la nueva PAC responde a la creciente inclinación social a favor de una agricultura sostenible que garantice la salubridad y la calidad de los alimentos. Uno de los principales problemas de la PAC es su legitimidad social, fuertemente socavada por los sucesivos fraudes y escándalos sanitarios. Los ciudadanos valoran cada vez más la ayuda a la agricultura no por su carácter protector y asistencial, sino por su contribución real al interés común y por las contrapartidas de los productores. Los resultados de Eurobarómetro sobre “Los europeos y la Política Agraria Común” de febrero de 2006 señalan que los aspectos más valorados en España y la UE son los que aseguran alimentos sanos y saludables y el respeto ambiental. Los más negativos son la protección a los pequeños agricultores y el ingreso adecuado para los agricultores (MAPA, 2006). La nueva PAC premia a los agricultores que dan buen uso a los recursos naturales y los insumos, y valora a los que no perjudican el medio ambiente.

Por último, la nueva PAC intenta remediar las desigualdades en el reparto de las ayudas recortando los pagos a los grandes terratenientes, que reciben más fondos comunitarios. Es decir, se busca legitimar la PAC ante los ciudadanos que hacen suyos los valores de progresividad fiscal de una Europa del Bienestar. Para ello, recurre a un apoyo más selectivo que beneficie más a los pequeños y medianos propietarios y penalice a los grandes receptores de las ayudas con escasa participación en la actividad agrícola.

Entre las razones externas de la reforma cabe mencionar que la UE buscaba mejorar su capacidad negociadora en la OMC para favorecer la globalización y la apertura de los mercados agrícolas. Reforzaba su legitimidad externa y su posición en la Ronda de Doha disociando las ayudas de los niveles de producción y modulando las ayudas para favorecer el desarrollo rural. En este sentido, la Comisión Europea manifestó: “La decisión de la UE de disociar sus pagos directos (desvincularlos de la producción) y de limitar el gasto presupuestario de la PAC se ajusta plenamente a los objetivos de la Agenda de Desarrollo de Doha de la OMC”.

La UE intentó defenderse de las críticas a su sistema de ayudas a la agricultura por que distorsionaba el comercio reduciendo la ayuda

interna en un 60% y sustituyendo los pagos por hectárea o por cabeza por un sistema de pagos únicos desacoplados por explotación, que no distorsionan el comercio internacional o lo distorsionan mínimamente. La Comisión Europea argumentó:

Con el nuevo sistema de ayudas únicas por explotación se reforzarán las posibilidades de negociación de la UE en las conversiones en curso de la OMC. La reducción de las restituciones a las exportaciones de la UE desvanece o disminuye la amenaza que puedan suponer las exportaciones de la UE para los mercados de terceros países. La UE ha puesto sobre la mesa una contribución importante; ahora les toca actuar a los demás para culminar con éxito las negociaciones comerciales en la OMC. Corresponde dar el próximo paso a otros países, como Estados Unidos, cuya política agrícola sigue ocasionando distorsiones cada vez más graves (Comisión Europea, 2003b).

Con ello se facilitan las negociaciones de la UE en la actual Ronda de Doha, aunque no se trata de un desarme unilateral, sino que, como manifiesta Franz Fischler –Comisario Europeo de Agricultura–, se espera que la UE consiga algo a cambio.

Contenido de la reforma

La nueva PAC consta de tres mecanismos:

1. La disociación de las ayudas con respecto a la producción. El antecedente más importante de los pagos desacoplados es el de las medidas que adoptó la reforma de 1992, en el contexto de las negociaciones de la Ronda del GATT, que hizo posible que los gobiernos comunitarios con sistemas de ayudas desvinculados de los niveles de producción pudieran seguir ayudando a sus agricultores y cumplir los compromisos adquiridos en el GATT.

La Agenda 2000 profundizó los cambios de 1992, con una reducción adicional de los precios de intervención de los cereales y la carne vacuna compensada con pagos directos. Además, introdujo un pago único por explotación para sustituir los pagos de la “caja azul” con pagos de la “caja verde”, e incluyó por primera vez al sector lácteo y a otros sectores (aceite de oliva, algodón, tabaco y azúcar) en una serie de reformas sucesivas (Antón, 2004).

Los pagos disociados de la producción incluyen tres modelos: a) un pago único por explotación, que asigna los pagos de acuerdo con las sumas recibidas en el pasado, elegido por Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal y dentro del Reino Unido (Escocia y Gales); b) un modelo regionalizado, en el que se paga a las explotaciones con base en los pagos históricos recibidos, y a zonas o sistemas productivos territoriales, elegido por Alemania, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Suecia y dentro del Reino Unido

(Inglaterra e Irlanda del Norte), y c) un modelo simplificado basado en un pago único por hectárea, que se aplica a los nuevos países miembros: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumanía y Bulgaria.

En un contexto de creciente apertura y globalización de los mercados, el nuevo sistema de apoyo con pagos disociados de la producción, y la eliminación gradual de los mecanismos de regulación (precios de garantía, organización y control de la oferta, etc.), que se aprobaron en los últimos años, hacen más vulnerables a las explotaciones y trasladan los riesgos del mercado de la esfera pública a la privada (Massot, 2005). Se puede decir que la intervención pública es un mecanismo residual dentro de la PAC, y que prácticamente han desaparecido los mecanismos reguladores que evitan las fluctuaciones de los precios y de los ingresos de los agricultores. En este sentido, Castellanos et al. señalan:

La Reforma de la Política Agraria Común (PAC) de 2003 supone un cambio conceptual de esta política, con un desmantelamiento de los mecanismos que la habían conformado tradicionalmente. La nueva política agraria asume los principios de liberalización comercial y desregulación de la producción agraria, en un marco en el que la Unión Europea quiere desempeñar el papel de actor global en el mundo (2005, 5).

En los Estados miembros que eligieron el modelo de pagos recibidos históricamente se consolida la situación de desequilibrio sectorial y territorial, pues los pagos son proporcionales al tamaño de la explotación y se olvida su contribución al empleo y la multifuncionalidad agraria. Los pagos a los agricultores no sirven para mantener a los que más los necesitan, mientras que los grandes receptores reciben cantidades injustificables. Para Sotte y Chiodo, se consagra así un nuevo privilegio, el de haber sido “beneficiario de la PAC en el pasado” (2005).

Por otra parte, existe el riesgo de una modificación importante en el uso del suelo, de deslocalización de los productos de sus enclaves tradicionales y de abandono de la actividad agrícola en las zonas con menores rendimientos y mayores costos de producción. En 2006, el primer año en que se aplicaron en España los pagos desacoplados de la producción, se abandonaron o cambiaron de cultivo más de 500.000 hectáreas. La superficie de tabaco, algodón, maíz, remolacha, secanos de cereales y leguminosas fue la más afectada por este tipo de pagos. En la primera cosecha de remolacha azucarera se dejaron de sembrar unas 10.000 hectáreas, especialmente en Castilla-La Mancha y Andalucía; en algodón, la reducción fue de 25.000 hectáreas, y en tabaco, de 2.000 hectáreas en Andalucía y Extremadura. En herbáceos, la

reforma llevó a una reducción de la superficie de algunos cereales de secano: se destaca la fuerte caída de la superficie de trigo duro y maíz, cuyos costos de producción son muy altos (Maté, 2006).

Los productores españoles decidieron cultivar olivares como principal alternativa en un gran número de hectáreas que antes se dedicaban a cultivos herbáceos. Y en la actualidad la situación es muy compleja por el alza de precios de los cereales de los últimos meses.

2. Las diferencias entre los grandes y pequeños receptores de las ayudas agrarias son parte de los debates políticos sobre la reforma de la PAC de 1992. El Consejo no aceptó la propuesta de la Comisión de modular obligatoriamente las ayudas, reduciendo las más altas. La reforma de la Agenda 2000 tuvo mejor suerte, pues cualquier país miembro de la UE podía modular voluntariamente las ayudas. Francia las moduló introduciendo criterios de empleo y volumen total de ayudas, con un umbral máximo de 250.000 francos. Pero en 2002, el gobierno francés abandonó ese sistema de modulación por su complejidad y el escaso uso de los fondos. Sólo tenemos como referencia al Reino Unido, que en 2001 introdujo la modulación con una reducción lineal del 2,5% que aumentaría al 4,5% en 2005 (Compés, 2006).

La distribución de las ayudas de la PAC en 2006 fue la siguiente: 6 millones de agricultores (el 82,1% de los beneficiarios) recibieron una ayuda anual inferior a 5.000 €, un 15,6% del total de las ayudas; y 97.000 (el 1,3% de los beneficiarios) recibieron más de 50.000 € anuales, el 28,3% de las ayudas. En el medio, 1.215.000 agricultores (el 16,6% de los beneficiarios) recibieron entre 5.000 y 50.000 € anuales, que captaron el 56,1% del total (Comisión Europea, 2008).

La reforma de junio de 2003 introdujo la modulación obligatoria de las ayudas (disociadas o no) respondiendo a dos cuestiones que han estado presentes en el debate político de la PAC durante muchos años: la desigual distribución de las ayudas, en la que un pequeño grupo de explotaciones recibe grandes sumas de dinero y un numeroso tiene una pequeña participación en el total, y los escasos recursos que se destinan a la financiación del desarrollo rural.

Cuando el total de ayudas (disociadas o no) que reciba una explotación supere el umbral de 5.000 €, su monto se reducirá en un porcentaje único y lineal (3% en 2005, 4% en 2006 y 5% de 2007 en los años sucesivos hasta 2012), régimen del que se excluye a las regiones ultra periféricas y a los nuevos Estados miembros; en este último caso, porque aún no reciben la totalidad de las ayudas. Desapareció, en consecuencia, la modulación facultativa de los Estados

miembros, que sólo era aplicada por Gran Bretaña en forma muy limitada. Se estableció entonces un recorte lineal, considerando por igual a todos los receptores, sin tener en cuenta ningún condicionante social, sectorial o territorial.

Los recursos así generados se dedicarán a reforzar los programas de desarrollo rural. El 80% de la suma proveniente de la modulación quedará en el Estado miembro donde se haya obtenido, y el 20% restante se redistribuirá a nivel comunitario con tres criterios: dos agronómicos (superficie y empleo agrario) y uno económico (PIB per cápita) (Massot, 2005), es decir, se adoptan criterios renacionalizadores para repartir las sumas recaudadas con la modulación de las ayudas.

3. La protección ambiental del patrimonio natural no siempre ha sido una preocupación en la aplicación de la PAC. Los primeros intentos se remontan a la reforma de 1992, cuando se integraron los objetivos ambientales y se adoptaron medidas de acompañamiento.

Con la reforma de junio de 2003 la UE apostó a la econocondicionalidad y la convirtió en un requisito obligatorio para cobrar las ayudas directas. Además, amplió el alcance de las normas ambientales, con las de seguridad y trazabilidad alimentaria, y sanidad vegetal y animal.

Se dejó a cada Estado miembro la definición de las normas legales que garanticen la protección del suelo, la conservación del hábitat y los paisajes, etc. Así, la UE aspira a lograr varios objetivos: dar legitimidad social a los pagos a los agricultores y contrarrestar las críticas que recibirán por estar vinculados a la actividad productiva; satisfacer las demandas ciudadanas de protección del medio ambiente; y justificar los pagos a los agricultores por la provisión de bienes multifuncionales no productivos en las negociaciones de la OMC (Compés, 2006).

EL ACUERDO INSTITUCIONAL DE MAYO DE 2006. PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE 2007-2013

En mayo de 2006 culminaron las negociaciones entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo para aprobar el nuevo Marco Financiero 2007-2013. El nuevo acuerdo interinstitucional proporcionará los medios financieros para enfrentar los retos futuros internos y externos, incluidos los que se derivan de las disparidades por el ingreso de nuevos miembros a la UE (Comisión Europea, 2006b).

Los rubros de las perspectivas financieras, o grandes categorías de gastos, son ahora cinco en vez de los ocho que incluía el presupuesto

européo: crecimiento sostenible, desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales, ciudadanía, Unión Europea como socio mundial y administración. Las acciones de la UE se concentrarán en tres campos prioritarios: favorecer el desarrollo sostenible, dar pleno sentido al concepto de ciudadanía europea y promover el papel político y económico de la UE a nivel mundial.

Los gastos destinados a la agricultura están integrados en el rubro de desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales, e incluyen la política de mercados y la de desarrollo rural, debido al creciente interés de la UE por lograr que la actividad agrícola tenga un desarrollo sostenible y proteger el patrimonio natural.

La PAC pierde peso financiero en el presupuesto total, pues su participación pasará del 47% (37,9% más 9,1%) en 2006 al 39,3% (32% más 7,3%) en 2013. Esta pérdida de importancia relativa del gasto agrícola se acentúa si consideramos que se repartirá entre un número mayor debido a la incorporación de los países de Europa del Este. En términos del Ingreso Nacional Bruto representa una disminución del 1,10% en 2006 al 1,01% en 2013 (Massot, 2007b).

Cuadro 1
Perspectivas financieras de la PAC, 2007-2013
(Millones de euros a precios de 2004)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007/2013
Política de mercados y pagos directos	43.735	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
	-37,9%	-35,7%	-35,1%	-34,5%	-34,0%	-33,4%	-32,7%	-32,0%	-33,9%
Desarrollo rural	10.544	10.710	10.447	10.185	9.955	9.717	9.483	9.253	69.750
	-9,1%	-8,9%	-8,6%	-8,3%	-8,1%	-7,8%	-7,5%	-7,3%	-8,1%
Total créditos comprometido (100%)	115.448	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
RNB (%)	1,1	1,1	1,08	1,07	1,04	1,03	1,02	1,01	1,048

Fuente: Comisión Europea (2006a) y Massot (2007a).

La pérdida de peso específico de la PAC en el Marco Presupuestal 2007-2013 afecta a la política de mercados y a la de desarrollo rural. La suma para la primera pasa de 43.735 millones de euros en 2006 a 40.645 en 2013, con una reducción del 7,06%. Y para la segunda, de 10.544 millones de euros a 9.253 millones de euros, con una reducción del 12,24%. La disminución de los fondos destinados al desarrollo rural constituye un revés para las expectativas que generó la aprobación de la reforma de junio de 2003.

El rubro para crecimiento sostenible, que incluye competitividad, crecimiento y empleo, y cohesión, crecimiento y empleo, en cambio,

pasará de 45.156 millones de euros (29,1%) en 2006 a 58.303 (45,8%) en 2013. A este respecto, la Comisión Europea señaló:

Entre 1988 y 2007, la ampliación aumentó la población de la UE en un 50%. En 1988, cuatro de los doce Estados miembros tenían un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria. Dos décadas más tarde, diez de los veintisiete Estados miembros están en la misma situación y siete de ellos tienen un PIB per cápita inferior al del Estado miembro más pobre en 1988 (Comisión Europea, 2007b).

Esto explica el notable aumento de los fondos destinados a promover la cohesión, económica y territorial, debido a la entrada de nuevos Estados miembros.

En España, algunas comunidades, como Castilla y León, Asturias y Murcia, serán consideradas como regiones de “reducción progresiva” que tendrán un nivel de ayuda decreciente, debido al efecto estadístico (PIB per cápita inferior al 75% del promedio de la UE). Ante esta difícil situación, los Estados miembros sólo podrán incrementar la tasa de cofinanciación (mayor aporte de fondos nacionales) o aumentar el nivel de modulación.

LA REVISIÓN INTERMEDIA DE 2008: CHEQUEO MÉDICO DE LA PAC

El acuerdo interinstitucional de mayo de 2006 incluyó en sus declaraciones finales el mandato a la Comisión de revisar por completo y a profundidad todos los componentes del gasto de la UE, incluida la Política Agraria Común para 2008-2009. Además, la reforma de 2003-2004 fue incompleta, y por eso se pactó una revisión a mediano plazo. Por ello, en mayo de 2008, la Comisión Europea propuso el “chequeo médico” de la PAC, que no modificará los principios fundamentales de la reforma de 2003 sino que adaptará el pago único de la PAC a la UE de 27 miembros, y al nuevo contexto internacional. A este respecto, Mariann Fischer-Boel, Comisaria Europea de Agricultura, manifestó:

No se trata de una reforma radicalmente nueva, sino de un esfuerzo para modernizar, simplificar y racionalizar, aún más, la PAC. Fundamentalmente se propone eliminar aquellos obstáculos que todavía impiden a los agricultores responder a las señales del mercado y la creciente demanda de alimentos (Fischer-Boel, 2008).

La nueva revisión de la PAC comprende un conjunto de medidas que buscan que los agricultores europeos respondan con mayor celeridad a los cambios en los mercados de productos básicos europeos y mundiales. A continuación comentamos las más importantes.

SIMPLIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO Y CONDICIONALIDAD

La reforma de 2003 desacopló los pagos directos de la producción. No obstante, algunos Estados miembros mantuvieron pagos asociados a la producción. Ahora la Comisión propone suprimirlos e integrarlos en el régimen de pago único (RPU), salvo la prima por vaca nodriza y ganado ovino y caprino, sectores en los que los Estados miembros podrán mantener los actuales niveles de ayudas asociadas. También propone eliminar la prima para los cultivos energéticos.

En algunos Estados miembros, los agricultores reciben ayudas que se calculan con base en las sumas que recibieron durante un período de referencia. Mientras que en otros, se calculan sobre una base regional, por hectárea. La Comisión propone que los Estados miembros adopten un sistema de pagos más homogéneos. Además, diez de los nuevos Estados miembros hoy aplican el régimen simplificado de pago único por superficie (RPUS). Está previsto que este sistema desaparezca en 2010, pero la Comisión propone prolongarlo hasta 2013.

Además, la reforma de 2003 estableció que para que los agricultores cobraran las ayudas debían cumplir unas normas sobre medio ambiente, bienestar animal y calidad de los alimentos. Lo que se conoce como sistema de “condicionalidad”. La Comisión propone simplificar este sistema suprimiendo las normas no pertinentes ni vinculadas a la responsabilidad de los agricultores. Y añade nuevas exigencias para preservar los beneficios ambientales del retiro de tierras de la producción y mejorar la gestión del agua.

REDUCCIÓN SIGNIFICATIVA DE LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN

En un contexto de crisis alimentaria agudizada por la espiral de precios de los cereales y otros alimentos, la Comisión propone suprimir los barbechos obligatorios, es decir, la obligación de los productores de herbáceos de mantener el 10% de sus tierras sin cultivar para descanso de la tierra.

También se acordó la supresión progresiva de las cuotas lecheras, que desaparecerán totalmente en abril de 2015. Para garantizar un aterrizaje suave se aumentarán las cuotas existentes en un 1% anual entre las campañas de 2009-2010 y 2013-2014. Con estas iniciativas se busca maximizar la producción.

La Comisión propone además suprimir el mecanismo de intervención para el trigo duro, el arroz y la carne de porcino. Para los cereales forrajeros, la intervención se fijará en cero, mientras que para

el trigo panificable, la mantequilla y la leche desnatada en polvo se introducirá un mecanismo de adjudicación.

TRANSFERENCIA DE FONDOS DE AYUDA DIRECTA AL DESARROLLO RURAL

Una de las críticas a la PAC es el reparto desigual de las ayudas. Esta falta de equidad plantea un problema de legitimidad social de los pagos directos, y abre un debate sobre la necesidad de revisar el modelo actual para lograr una nueva distribución de los recursos que tenga en cuenta la realidad social y laboral de las pequeñas y medianas explotaciones, a la vez que penalice a las grandes explotaciones.

Para los agricultores que hoy reciben más de 5.000 euros anuales en ayudas directas, su pago se reduce en un 5% y se destina a desarrollo rural. La Comisión propone aumentar esa deducción en forma progresiva y continua, elevándola al 13% en 2012. Las grandes explotaciones tendrán reducciones suplementarias: una reducción adicional del 3% para las que reciben más de 100.000 euros anuales, del 6% para las que reciben más de 200.000 euros, y del 9% para las que reciben más de 300.000 euros.

Los fondos obtenidos con la reducción de los subsidios directos se canalizarán hacia el desarrollo rural, y los Estados miembros podrán utilizarlos para fortalecer los programas de cambio climático, energía renovable, gestión del agua y biodiversidad.

CONSIDERACIONES FINALES

La agricultura comunitaria enfrenta mercados cada día más abiertos y competitivos, en los que las grandes cadenas de distribución controlan la cadena de valor de los productos agroalimentarios. Y es de esperar que aumente la apertura de los mercados como resultado de las negociaciones de la Ronda de Doha. A esto se suma la posible congelación del gasto agrícola y una fuerte disciplina financiera, pese a la reciente entrada de nuevos países eminentemente agrícolas.

Hace un año, los precios de los cereales y otras materias primas para la alimentación animal y humana iniciaron una escalada que llegó a incrementos promedio del 60% como consecuencia de la caída de la producción y de la mayor demanda de los países emergentes. En la UE, las cosechas se redujeron en un 20% y los inventarios en un 59% entre 2005 y 2008. Esto provocó graves crisis en los hatos ganaderos por el alza de precios de los piensos.

No obstante, los diversos informes apuntan a una mayor producción de cereales en todo el mundo en esta cosecha. El Consejo Internacional de Cereales prevé una cosecha récord de trigo de 650 millones de toneladas, 50 millones más que en 2007. En el marco comunitario, los operadores del mercado de cereales calculan una producción total de 289 millones de toneladas, 34 millones más que en 2007 (Maté, 2008).

Las medidas del “chequeo médico de la PAC”, que la Comisión Europea presentó en mayo pasado, modernizarán la PAC e impulsarán un modelo de pagos a los agricultores cada vez más disociados de la producción. Esto aumentará la libertad para que produzcan lo que requiera el mercado. Además, buscan fomentar la diversificación de las actividades de los agricultores, lo que constituirá un importante complemento del ingreso para el medio rural.

La Comisión propone dar mayor impulso al principio de condicionalidad en el cobro de las ayudas añadiendo nuevos requerimientos sobre alimentos sanos, bienestar animal y prácticas agrícolas sostenibles. Además, propone medidas que reducen las ayudas directas a los agricultores para transferirlas al desarrollo rural, es decir, medidas que reducen los fondos para las grandes explotaciones y aumentan los recursos para mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales, y desarrollar programas que preserven los paisajes y la biodiversidad.

Los Estados miembros hoy están estudiando la propuesta que presentó la Comisión Europea. Algunas organizaciones agrarias europeas piden nuevos mecanismos para regular los mercados y disponer de inventarios estratégicos que eviten el déficit de los últimos meses, y proponen reducciones más fuertes de las ayudas directas a los productores que más reciben para destinar esos fondos al desarrollo rural. En este segundo semestre de 2008 y con la presidencia de Francia, uno de los principales interesados en la economía agraria de la UE, se aprobará el contenido definitivo del “chequeo médico de la PAC” que tendrá consecuencias importantes para el futuro de los agricultores y ganaderos de la UE.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Abad, C. y J. M. Naredo. “Sobre la modernización de la agricultura española: de la agricultura tradicional a la capitalización agraria y la dependencia asistencial”, B. Gómez C. y J. J. González, eds., *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.

2. Antón, J. “El desacoplamiento de los apoyos a la agricultura: una perspectiva internacional”, *Revista Economía Agraria y Recursos Naturales* 4, 8, 2004, pp. 3-19.
3. Bermejo G., R. “El conflicto agrícola entre los Estados Unidos y la Unión Europea a la luz de la Ronda de Uruguay”, *Revista de Instituciones Europeas* 22, 3, 1995, pp. 793-836.
4. Brufao C., P. *Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente*, Madrid, Colección Ecorama, 2007.
5. Castellanos, M. et al. *Reforma de la PAC. ¿Qué cambia?*, Madrid, COAG, 2005.
6. Celma A., P. *Las claves de la Política Agraria Común*, Madrid, Colex, 2004.
7. Comisión Europea. “36º informe financiero de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Fondo Europeo y Garantía Agrícola”, 2007a, [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0562es01.pdf].
8. Comisión Europea. “Acuerdo institucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria buena gestión financiera”, 2006b.
9. Comisión Europea. “Comunicado de la Comisión. Reformar el presupuesto, cambiar Europa. Consulta pública sobre la revisión del presupuesto en 2008/2009”, 2007b, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_es.pdf].
10. Comisión Europea. “Indicative Figures on the Distribution of aid, by size-class of aid, Received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) No. 1259/1999”, 2008, [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2006/annex1_en.pdf].
11. Comisión Europea. “La Agenda 2000 – Una política común para el futuro”, 1999, [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/review99/08_09_es.pdf].
12. Comisión Europea. “La PAC: en busca de un equilibrio adecuado”, 2003b. [http://ec.europa.eu/agriculture/external/wto/backgrou/cancun_es.pdf].
13. Comisión Europea. “La Política Agraria Común en detalle”, 2006a, [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_es.pdf].
14. Comisión Europea. “La reforma de la PAC fortalece la posición de la UE en las negociaciones de la OMC”, *Newsletter* 56, 2003a, [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/56/56_es.pdf].
15. Compés L., R. “Los principios básicos de la reforma intermedia”, J. García e I. Atance et al., eds., *La reforma de la Política Agraria Común*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, 2006, pp. 35-60.
16. Fischer-Boel, M. “Hacia una nueva PAC”, *Espacio Europa*, 2008, [<http://blog.espacioeuropa.eu/analisis/la-solidaridad-europea-en-cataluna/>].
17. García A., J. M. “La Política Agraria Común y su evolución”, J. García e I. Itance M. et al., eds., *La reforma de la Política Agraria Común*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, 2006.
18. García D., J. y M. García G. “Nacimiento y desarrollo de una idea: de la Conferencia de Stressa en 1958 a la Reforma de MacSharry en 1992”, *Política Agraria Común: balance y perspectivas*, Barcelona, Editorial Caixa, 2005, pp. 17-43.

19. García G., M. “El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC”, J. García D. y M. García G., eds., *Política Agraria Común: balance y perspectivas*, Barcelona, Editorial Caixa, 2005, pp. 44-69.
20. Izzam, M. y V. Onffroy de Verez. “El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea”, CEPAL, 2000, [www.fidamerica.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_282.pdf].
21. La Caixa. “Estudios especiales. Informe mensual julio-agosto”, 2005, [http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/im/esp/200507ees_esp.pdf].
22. León L., A. *La política agrícola europea y su papel en la hegemonía mundial*, México, Editorial Plaza y Valdés, 1999.
23. MAPA. “Los españoles ante la PAC, según el Eurobarómetro”, *Hoja de Información Agro Económica* 3, 2006.
24. Massot M., A. “Quo vadis PAC? La agricultura europea ante un nuevo escenario”, J. F. Juliá; E. Massot y R. J. Server, eds., *Cooperativismo agrario y desarrollo rural*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, 2005, pp. 1-35.
25. Massot M., A. “¿Hacia una nueva PAC Low Cost?”, *Fundación de Estudios Rurales, Agricultura Familiar en España*, Madrid, Editorial UPA, 2007a, pp. 20-29.
26. Massot M., A. “¿Quo vadis PAC? La Revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva política Agrícola Común”, *Boletín Económico de ICE* 2903, 2007b, pp. 11-27.
27. Maté, V. “Cosechas a ritmo de subvenciones”, *El País*, 2006.
28. Maté, V. “Los cereales, pan para la paz”, *El País*, 2008.
29. Riechmann, J. *Cuidar la tierra*, Barcelona, Icaria Editorial, 2003.
30. Sotte, F. y E. Chiodo. “La reforma de la Política Agraria Común. Valoración y perspectivas de futuro”, 2005, [www.groupedebruges.eu/website/debate/fsotte_es.htm].
31. Von Meyer, H. “Agricultura, medio ambiente y PAC. Problemas y perspectivas”, *Revista Española de Economía Agraria* 176-177, 1996, pp. 193-214.