

La Política Agrícola Común y la ampliación hacia el Este

ALBERT MASSOT MARTÍ*

En este trabajo se analizan las propuestas agrarias sobre la ampliación presentadas por la Comisión el pasado mes de enero, desde dos perspectivas: su impacto financiero y su impacto en los mecanismos de regulación de los mercados y de apoyo al desarrollo rural que hoy dan contenido a la PAC. Se extraen como principales conclusiones del análisis: primera, que los problemas agro-financieros no van a impedir la adhesión, aunque muy probablemente ésta padecerá un retraso sobre el calendario previsto; segunda, que el grueso del coste financiero de la ampliación se va a cargar preferentemente sobre la política de cohesión, con efectos especialmente negativos para España; tercera, que la oferta agraria a los PECOS puede y ha de ser mejorada en el transcurso de las negociaciones; y cuarta, que las propuestas de la Comisión respecto a los mecanismos de mercados a aplicar a los PECOS durante el período transitorio dejan entrever los ejes de las próximas reformas de la PAC.

Palabras clave: mercado agrícola comunitario, financiación comunitaria, agroindustria, PAC, PECOS.

Clasificación JEL: O13, F15.



COLABORACIONES

1. Introducción: una ampliación ineluctable, pero con retraso

La ampliación a los países de la Europa Central y Oriental (PECOS), a los que se suman Malta y Chipre, constituye el principal reto de la integración supranacional para los próximos años. Una ampliación en nada comparable a las anteriores y que, más allá de su impacto institucional (más o menos resuelto en la *Cumbre de Niza*), va a concitar una *reforma en profundidad de las políticas comunes* existentes y, muy en especial, de aquellas con mayor incidencia presupuestaria (PAC y cohesión económica y social).

Sin embargo, cabe constatar el gran divorcio existente entre las voluntaristas declaraciones (de Niza, de Gotemburgo, de Gante, de Laeken, etc.) en favor de una rápida adhesión, y unas negocia-

ciones que van a pasos de cangrejo, contorneando los obstáculos sin superarlos (1). Según el calendario previsto, sobre la base de los dos documentos presentados por la Comisión en enero de 2002 (COMMISSION, 2002a y 2002b), y una vez formalizada la posición común del Consejo, se debería cerrar la negociación con los 10 primeros candidatos durante las presidencias danesa y griega para luego pasar a la ratificación de los acuerdos (con una duración previsible de 18-24 meses). De cumplirse esta agenda las primeras entradas se formalizarían en 2004. Pero lo cierto es que, hoy por hoy, puede casi asegurarse que la primera ola de adhesiones va a realizarse con un año o más de

(1) Para el seguimiento de las vicisitudes de las negociaciones de adhesión pueden consultarse: la web de la Comisión <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/index.htm>; así como la web <http://www.euractiv.com>, en sus secciones «ampliación» (enlargement) y «reforma de la PAC» (CAP reform).

* Administrador Principal. Parlamento Europeo.

retraso. Y eso descartando de antemano un cambio cualitativo en el ritmo de las entradas, con un referéndum polaco previsto para septiembre de 2003 del cual, hasta el día de hoy, no existe la certeza de que sea superado, a causa muy especialmente del rechazo que la oferta agraria de la Comisión ha generado. A este respecto cabe indicar que los problemas que van apareciendo al son del discurrir de las negociaciones presentan un fuerte componente político-institucional y, en definitiva, provienen de la manifiesta incapacidad que muestra el Consejo para dar una *respuesta interna* a la altura del desafío que significa la ampliación y, en definitiva, para *reformular las políticas en vigor*, por razones estrictamente financieras. Esta conclusión es muy significativa porque rompe uno de los mitos más repetidos desde la caída del bloque soviético, que ponía el énfasis en los peligros *económicos* que escondían las adhesiones. El caso agrario es paradigmático en este sentido.

equilibrio en los mercados de los nuevos adherentes, al calor del principio de la libre circulación de mercancías, con un elevado coste social en el campo. Ratifica este escenario la evolución registrada por los intercambios desde 1989: los candidatos, ciertamente, han duplicado sus exportaciones agroalimentarias, pero los Quince las han multiplicado por diez. Asimismo, muchos contingentes reconocidos a favor de los adherentes dentro de los llamados *acuerdos europeos* no han sido jamás utilizados. En consecuencia, la balanza agro-comercial de la UE hace tiempo que es netamente positiva y sin duda va a consolidarse en los próximos años. Lo que no excluye que en algunos subsectores, donde el sector agroalimentario de los Quince vea posibilidades de beneficios, se invierta e introduzca la tecnología suficiente que permita alcanzar los estándares exigidos y, aprovechando los canales de comercialización existentes, pueda darse un incremento real de los intercambios procedentes del Este (2). Pero, si eso ocurre, se hará de forma progresiva y difícilmente podrán cambiar el signo globalmente importador de los PECOS en materia agroalimentaria.

Por otro lado, las nuevas producciones *ad hoc* tenderán siempre a dirigirse prioritariamente a los mercados locales, en proporción directa a su tamaño, arropadas por la previsible mejora del nivel de vida de su población. En este contexto no puede tampoco olvidarse que el efecto de creación de comercio que provocará la adhesión será en beneficio casi exclusivamente de los productores de los Quince (en especial en productos mediterráneos, en producciones animales, y en productos agrarios transformados y de mayor valor añadido).

En este contexto lo más preocupante no es el impacto global de la ampliación sobre el complejo agro-alimentario comunitario, sino más bien el desigual reparto que pueda registrarse de sus

(2) Un reciente estudio (MARTIN, C. *et alii*, 2002) sobre los efectos de la ampliación en la economía española impele a que nuestras empresas abran y consoliden canales de comercialización por medio de la instalación de filiales propias o en forma de *joint ventures* en los PECOS. No olvidemos al respecto que la inversión española neta en el Este en 2001 apenas significó el 0,68 por 100 de su montante total en el extranjero (por 221,6 millones de euros).



COLABORACIONES

2. El sistema agroalimentario del Este: mitos y realidades

Cuanto más recientes son los estudios sobre los mercados agrarios de los países candidatos, más se ponen en cuestión las recurrentes aseveraciones sobre el riesgo que representa para las explotaciones de los actuales Estados miembros el *potencial productivo* del Este, así como sus *bajos costes y precios*.

En primer término hay que recordar que el *potencial productivo* de los países candidatos no puede evaluarse haciendo abstracción de los graves déficit estructurales que arrastran. En realidad, sus problemas de productividad no se solucionarán de la noche al día y difícilmente sus sistemas agroalimentarios podrán alcanzar de manera general e inmediata los estándares de calidad y seguridad exigidos por la normativa común. En este mismo sentido los problemas estructurales les limitarán su *capacidad de exportación* (al menos hacia los Quince) y las simulaciones más recientes apuntan que más que la siempre socorrida invasión de productos agrarios procedentes del Este, lo que acaecerá será la inversa, en términos globales: un peligroso dese-

beneficios, a favor de algunas empresas transnacionales, sistemas productivos y países (notablemente Alemania, Francia, Italia, y Países Bajos) que ya hace tiempo empezaron a mover sus piezas en los mercados del Este, excluyendo de soslayo a las empresas o regiones ya hoy menos competitivas o peor posicionadas en cuanto a las expediciones (3).

Por otro lado hay que reconocer que la antaño tan manida diferencia de precios agrarios, hoy por hoy ya es prácticamente inexistente, merced a las reformas de la PAC y a la progresiva reducción de la protección en frontera en ambos sentidos. Tan sólo es relevante en *vacuno*, *azúcar*, *leche* y *algunos cereales*, a la espera que una vez formalizada la adhesión se alineen de manera definitiva. Por este motivo precisamente, porque el argumento de las diferencias de precios ya no se puede invocar, tampoco es de recibo impedir que los países candidatos reciban las ayudas de mercados de la PAC, tal como algunos Estados miembros pretenden (por razones estrictamente financieras). Una cosa distinta es que les sean otorgados de manera progresiva, durante un cierto período transitorio, o bajo formas diferentes a las ayudas directas a la producción, por tres razones básicas: 1) para no provocar distorsiones y desigualdades sociales en unos países con unos niveles de vida aún por debajo de las medias comunitarias y con un campo con una mano de obra mucho más abundante (25 millones), en comparación a la de los Quince (7 millones); 2) para no distraer recursos públicos a favor del sector primario en detrimento de la necesaria reestructura-

(3) El estudio de MARTIN (2002) sitúa al grueso de las empresas españolas en esta situación de desventaja competitiva dentro de un mercado único ampliado, lo que sumado a las repercusiones del ajuste de las ayudas estructurales y a la previsible caída de la inversión externa, coloca al conjunto de nuestra economía como una perdedora neta de la ampliación. No obstante, resaltemos que entre los pocos sectores productivos en los que se mantienen (globalmente) las ventajas comparativas a favor de España se encuentran la agricultura y la alimentación y las bebidas (pp. 71-72). Lastimosamente el estudio no analiza, con el detalle que sería de desear, el impacto agrario de la ampliación, ni, lo más sorprendente, contempla las ofertas financiera y agraria efectuadas en enero último (COMMISSION, 2002a y 2002b), llegándose en ocasiones a simplismos obsoletos. Sin ir más lejos, la previsible pérdida de fondos estructurales por España se pretende compensar con una transferencia de recursos de la PAC hacia la política de cohesión. Más adelante veremos que los escenarios de la Comisión no van en esa dirección.

ción del mercado laboral (agrario); y 3) a causa de los graves problemas estructurales que atentan el desarrollo económico del Este, lo que aconseja enfatizar la modernización de su tejido productivo y comercial, así como las inversiones en infraestructuras, a fin de facilitar su rápida integración.

En realidad esta es la filosofía que inspira la oferta de la Comisión presentada en enero pasado (COMMISSION, 2002a y 2002b). Sin embargo, ha sido rechazada sin paliativos por sus futuros beneficiarios. En este contexto es indispensable preguntarse por su contenido y alcance, con el telón de fondo de la ineluctable aplicación del principio de libre circulación de mercancías.

3. El acervo legislativo comunitario como condición de la libre circulación de mercancías

Dada la extrema sensibilidad que muestra la ciudadanía europea en materia de seguridad alimentaria, a la luz de los sucesivos escándalos sanitarios registrados, no puede existir compromiso alguno sobre la transposición y la aplicación del acervo comunitario en este ámbito si no es a costa de limitar la libre circulación de mercancías. Este acervo agroalimentario se plasma en dos capítulos de la negociación en curso: a) en el capítulo 1, sobre la *libre circulación de mercancías*, donde se incluye la legislación alimentaria (sobre higiene y control, aditivos, etiquetado, envasado, y organismos genéticamente modificados), formalmente *fuera del marco de la PAC*; y b) en el capítulo 7, la *agricultura*, donde se insertan las cuestiones veterinarias (bienestar animal, identificación y registro, controles internos y externos, y garantías de salubridad de los establecimientos), fitosanitarias (organismos nocivos para las plantas, plaguicidas, semillas y material de plantación) y de alimentación animal (seguridad de los materiales y aditivos para piensos, su etiquetado, y sus controles), todas ellas de *competencia directa de la PAC*.

En principio, las negociaciones sobre la *libre circulación de mercancías* ya han concluido con los 10 primeros candidatos y ninguno de ellos ha solicitado períodos transitorios respecto a la



COLABORACIONES

transposición y aplicación de la legislación alimentaria. Por el contrario, en lo que respecta a las *legislaciones agrarias*, algún país ya ha anunciado su intención de solicitar períodos transitorios, que, debidamente justificados, la Comisión deberá analizar si pueden asumirse sin riesgos (en cuanto a reglas de bienestar animal; identificación del ganado y de los productos derivados; condiciones sanitarias y de higiene a cumplir por mataderos, plantas transformadoras y comercializadoras de alimentos; procedimientos de identificación de lotes, programas de muestreo y análisis; y, en fin, sobre las estructuras, humanas y materiales, disponibles, incluidos los laboratorios acreditados de control de plaguicidas, de aditivos, de residuos o contaminantes de los piensos, o de ensayos para la detección de epizootias y enfermedades como la EEB). En cualquier caso, si la Comisión reconoce estos períodos transitorios, deberán ir acompañados de planes de mejora que garanticen su superación a corto plazo, y los productos afectados deberán imperativamente ser objeto de trazabilidad para garantizar su permanencia en el mercado nacional de los países candidatos. En el bien entendido, además, de que, si terminada la transición, hubiera establecimientos sin las debidas garantías, deberían ser clausurados sin remedio. En última instancia, siempre cabe la posibilidad de establecer períodos transitorios para la libre circulación de aquellos productos alimentarios que puedan incumplir las normativas en vigor. Pero esta solución, *in extremis*, conllevaría el mantenimiento de controles adicionales, en la salida o en el destino. Con estas premisas, la Comisión ha hecho ya hincapié en que existen dos ámbitos donde no es posible la concesión de medidas transitorias:

a) En cuanto a los *puestos de inspección fronterizos* con países terceros, dando por imposible el flexibilizar el funcionamiento de los 285 nuevos puestos aduaneros tras la adhesión a la vista de que se desplazará a estos puntos la responsabilidad del control de los movimientos de los productos procedentes del exterior (con Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, o Turquía). La razón es obvia: una vez superado este primer paso de las fronteras comunitarias, los productos podrán circular en régimen de libre práctica por

todo el territorio de la Unión. Complementariamente, es evidente que deberá reforzarse la lucha contra el contrabando (que hoy nutre los estantes de los puntos de venta del Este), agravado por el previsible impacto en los precios de las reglas de armonización fiscal (en especial sobre alcoholes y tabaco).

b) Tampoco pueden hacerse concesiones, por razones de salud pública, en cuanto a las *medidas de seguimiento y control normativa en vigor respecto a la EEB* (en cuanto a la identificación del ganado vacuno y sus derivados, la detección de la enfermedad, la retirada de los materiales de riesgo de la cadena alimentaria, el tratamiento de los residuos, etc.).

Para garantizar el cumplimiento estricto del acervo agroalimentario comunitario la Comisión, con el concurso de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV), está siguiendo ya hoy los progresos alcanzados en cuanto a la *transposición* de la legislación para posteriormente pasar a la comprobación de su *aplicación* concreta mediante *planes de inspección*. Por otro lado, y para terminar, se cuenta ya con *dos instrumentos financieros comunitarios* para mejorar los sistemas de seguridad alimentaria de los nuevos adherentes, los *Programas PHARE* y *SAPARD*.

4. La propuesta presupuestaria o el peso del *statu quo*: un virtuoso ejercicio de ingeniería financiera

Las dos notas de la Comisión de enero de 2002 podrían perfectamente llevar la coletilla «*por la ingeniería financiera hacia la ampliación*». En puridad, su hilo conductor no es otro que el respeto a ultranza de las perspectivas financieras 2000-2006 definidas en la Cumbre de Berlín de 1999. La Comisión no pierde ocasión en resaltar que las medidas propuestas pueden ser asumidas por el actual marco presupuestario, pese a que la ampliación comprenderá 10 nuevos Estados, contra los 6 en principio previstos en Berlín. Este milagro de los panes y los peces se consigue efectuando el cálculo de sus costes a la baja y circunscribiéndolo a los *tres primeros años de adhesión* (2004-2006), con una doble batería de argumentos que conciernen a las dos principales



COLABORACIONES

políticas de gasto: la política de cohesión económica y social y la PAC.

Por lo que respecta a la *política de cohesión*: a) se invoca la limitada capacidad de absorción de los Fondos Estructurales que tendrán los adherentes; y b) se aplica sin piedad el techo del 4 por 100 del PIB fijado actualmente como límite máximo de recursos disponibles por un Estado. En consecuencia la ayuda *per cápita* por gastos estructurales en favor de los adherentes alcanzará los 137 euros en 2006 (con un montante global equivalente a un 2,5 por 100 de su PIB global), contra los 231 euros que perciben los cuatro beneficiarios actuales del Fondo de Cohesión (y muy en primer lugar España, con un montante equivalente a un 1,6 por 100 de su PIB total).

Y en cuanto a lo que se refiere a la PAC el ahorro se obtiene: a) ante todo fijando unas *superficies, rendimientos y cuotas* de producción calculadas a partir de los datos disponibles más recientes (1995-1999), descartando (como los candidatos querrían) unas cifras más lejanas; y b) mediante el establecimiento de un *periodo transitorio de dos fases* para la ejecución de la política de mercados (2004-2006 y 2007-2013) durante el que los pagos sectoriales se irían escalonando, no alcanzando el nivel de las ayudas directas en vigor hasta el año 2013.

Lo más significativo de la propuesta es que, aparte de no plantear una revisión de las perspectivas financieras antes de 2006, nunca prevé agotar el porcentaje teóricamente asignado al Presupuesto comunitario, hoy equivalente al 1,27 por 100 del PIB, a sabiendas que no se llega a ejecutar más que un 0,9 por 100. Obviamente este proceder es una concesión a Alemania como principal contribuyente neto, a la que, por otro lado, nunca se le recuerda el ahorro obtenido por el retraso registrado en el proceso de ampliación. Pensemos que las previsiones de Berlín fueron calculadas a partir de una primera ola de adhesiones a materializarse en 2002 y, en consecuencia, los excedentes de los años 2002 y 2003, como no pueden transferirse a los ejercicios siguientes por el principio de anualidad presupuestaria, han retornado a las Haciendas nacionales en proporción a la contribución de cada Estado. Tampoco se menciona el diferente grado de beneficios,

inversores y comerciales, que obtendrán los Estados miembros con la ampliación, como de hecho ya se hizo con la realización del mercado interior, lo que, recordemos, abrió paso a la consolidación de la política de cohesión. La realidad es que el balance de la ampliación será especialmente favorable para Alemania que ya hoy es el principal proveedor y cliente de los PECOS (por un 24,8 por 100 de las exportaciones globales dirigidas a los PECOS y un 32,6 por 100 de las importaciones de los nuevos adherentes, muy lejos de los porcentajes del resto de países) (MARTIN, 2002, p. 67).

En conclusión, los compromisos financieros previstos en aras de una hipotética adhesión de 10 nuevos Estados miembros para el período 2004-2006 serían los que muestran el Cuadro 1, lo que requiere algunos comentarios:

a) En primer lugar, se comprueba que los gastos anunciados siempre se encuentran *por debajo de las previsiones de Berlín*, a modo de señal hacia los países contribuyentes netos. Respecto a los remanentes que se derivan, se argumenta que servirían para garantizar a los nuevos miembros que nunca se encontrarán en una situación presupuestaria neta peor que la del año anterior a la integración, en su calidad de beneficiarios de los fondos de pre-adhesión. Loable intención que se materializaría mediante la firma de unos *acuerdos transitorios de compensación* con los candidatos. Pero que, al mismo tiempo, pueden ser interpretados como la confirmación fehaciente de la tacañería que inspira la propuesta o, incluso, que no se excluye un deterioro del balance financiero de los recién llegados si no son capaces de gestionar de manera eficaz y oportuna los programas estructurales previstos.

b) En segundo lugar, resalta cómo la *política de cohesión económica y social* es, de lejos, la principal fuente de gasto de los PECOS, casi triplicando el gasto agrario. Lo que significa, aparte de un reconocimiento de la reestructuración que precisan las economías de los candidatos, un desplazamiento hacia esta política del grueso del sacrificio financiero a efectuar por los Quince. Una perspectiva nada halagüeña para los países hoy principales beneficiarios de los Fondos Estructurales y muy en especial para España, con



COLABORACIONES

CUADRO 1
CRÉDITOS DE COMPROMISO ASIGNADOS A LA AMPLIACIÓN DE 10 ESTADOS PARA EL PERÍODO 2004-2006
(Millones de euros - precios 99)

	2004	2005	2006
Total PAC	2.048	3.596	3.933
– Mercados.....	516	1.922	2.152
– Desarrollo rural.....	1.532	1.674	1.781
Acciones estructurales	7.067	8.150	10.350
Políticas internas	1.176	1.096	1.071
Administración	503	558	612
1. Total créditos de compromiso asignados	10.794	13.400	15.966
2. Total créditos de compromiso previstos en la Cumbre de Berlín	11.610	14.200	16.780
Diferencia (2) - (1)	816	800	814

Fuente: COMMISSION 2002a y 2002b.

el 26,5 por 100 de los créditos asignados para el período 2000/2006 y que de tener un buen número de sus CCAA calificadas como Objetivo 1, por razones puramente estadísticas y superar el 75 por 100 de la media de renta *per capita* comunitaria, mantendría solamente bajo esta calificación a Andalucía, Extremadura, quizás también a Galicia, y a las Islas Canarias (por su condición de región ultraperiférica). En otras palabras, con este escenario se daría la paradoja que los *países más débiles de la UE cargarían con el grueso de la financiación de la adhesión*, por la vía de la redistribución del gasto actual. Todo un absurdo que sólo podría aminorarse si se creara en la revisión de las perspectivas financieras de 2006 una *tipología alternativa intermedia* para la aplicación de los Fondos Estructurales y la rúbrica del desarrollo rural a cargo del FEOGA-Garantía, que tuviera en cuenta los niveles de convergencia real de las regiones y/o zonas rurales. Este desafío adquiere toda su dimensión a la luz de la fragilidad de nuestro modelo de crecimiento que, sin poder contar con la demanda externa y con una sostenida caída de la inversión privada, a duras penas hoy se sostiene con el consumo privado y el gasto público. En este contexto, *ceteris paribus*, cualquier reducción de los fondos comunitarios que provoque la ampliación a partir de 2006 tendrá una incidencia negativa para España.

c) Por otro lado, el *desarrollo rural a sufragar por los Fondos Estructurales* deberá de ganar su propio espacio en competencia directa con los grandes proyectos en infraestructuras públicas (más fáciles de gestionar y, por ende, más idóneas

para garantizar la absorción del grueso de los recursos comunitarios). Existe pues el riesgo de que el desarrollo rural sea relegado a efectos prácticos por las autoridades de los PECOS.

d) En lo que respecta al *desarrollo rural a financiar por el FEOGA-Garantía* se limitará a:

1) las acciones inscritas en las zonas que no estén calificadas como Objetivo 1 (muy restringidas); 2) las cuatro medidas denominadas de acompañamiento (agro-ambientales, de jubilación anticipada, de reforestación, y a favor de las zonas desfavorecidas y con *hándicaps* naturales); 3) las nuevas ayudas en favor de la agricultura de semi-subsistencia; y 4) dos medidas específicas del programa SAPARD (en favor del establecimiento de agrupaciones de productores y de la asistencia técnica). En estas condiciones no es extraño que el desarrollo rural en el seno de la PAC tenga asignados unos recursos *inferiores a los previstos para los gastos sectoriales*. Y ello pese a: la fuerte reducción aplicada a las ayudas de mercados; a que la Comisión reconozca la calificación de estas líneas presupuestarias como *créditos diferenciados* (lo que permite alargar el tiempo entre el compromiso y el pago y facilita su ejecución); y, en fin, a que se aumente la cofinanciación para los programas de los PECOS hasta el 80 por 100.

e) Para terminar, sabiendo que en 2005 se pagarán 1.173 millones de euros en *pagos directos*, correspondientes al ejercicio de 2004, equivalentes a un 25 por 100 de las ayudas de los Quince, es fácil deducir que, *ceteris paribus*, las ayudas de mercados *en el año 2013 alcanzarían en torno a los 4.700 millones de euros* (en precios



COLABORACIONES

de 1999). Sabiendo que el Presupuesto ejecutado del FEOGA-Garantía en el 2000 fue de 40.466,7 millones de euros (de los que las ayudas directas representaron 25.529,2 millones), las ayudas sectoriales para los PECOS se atisban muy humildes, en términos absolutos. Un montante incluso más pequeño que el que se reconoce a los nuevos adherentes en 2006 por gastos estructurales (10.350 millones). Lo que se explica en gran medida por las fuertes *restricciones productivas* aplicadas, que a su vez pueden justificarse a cuatro bandas: 1) porque se dude de la *capacidad productiva real* de los candidatos; 2) alternatively, porque se pretenda congelar su desarrollo en parámetros asumibles para el Presupuesto comunitario; 3) porque se confíe en una progresiva *desconexión de las ayudas* respecto a la producción, bajo el paraguas de la OMC, lo que jugaría a la contra de los nuevos miembros; y 4) porque se prevea una paulatina *reducción* de las ayudas agrarias de mercados.

5. La propuesta agraria: hacia una PAC (transitoriamente) a dos velocidades

Ya avanzamos que el catalizador de las propuestas agrarias de la Comisión no es otro que el apuntalamiento de la *reestructuración* del campo en los países candidatos, muy especialmente en lo que respecta a la ganadería, a fin de mejorar su competitividad. El principal reto es, en consecuencia, adecuar la PAC a una estructura agraria muy *dualizada*, en un extremo con un núcleo de grandes empresas (cooperativas), herencia directa del sistema socialista y, en el otro, con una miríada de pequeños agricultores, en muchos casos con producciones orientadas al autoconsumo o a los mercados más locales. En definitiva, la imprescindible reestructuración agraria deberá ser respaldada por un esfuerzo suplementario *en favor del mundo rural en general*, con el oriente puesto en modernizar y diversificar el tejido económico del campo en su conjunto, dando trabajo en el mismo territorio a los desocupados procedentes de la agricultura. Al unísono deberá de tener en cuenta también el papel de red de protección social que hoy juega la *agricultura de subsistencia*, en especial durante el período de transición,

en tanto que no se hagan efectivos los avances en otros sectores.

En este contexto, con el apoyo de un reciente estudio (COMMISSION, 2002c), se propone una integración progresiva y flexible de los nuevos candidatos a la PAC que a su vez respete el *acervo comunitario*. En la práctica eso significa la aplicación (transitoria) de una *PAC a dos velocidades*, una para los Quince, otra para los nuevos miembros hasta el año 2013. Esta *PAC específica para la ampliación* se fundamentaría en un núcleo de aplicación inmediata (medidas de regulación de los mercados), acompañado de un abanico de *medidas ad hoc*:

a) En cuanto a la aplicación inmediata de las *medidas de intervención y regulación de mercados*, con excepción de las ayudas directas, la Comisión argumenta (muy genéricamente) que por sí solas (vía los precios de garantía y la consecuente compra de los excedentes) pueden comportar en el horizonte 2007 (sobre la base del año 2002): 1) un sustancial incremento de las producciones (en un 25 por 100 para las vegetales y en un 20 por 100 en las animales para los PECOS-8); y 2) lo que es más importante, un *incremento de un 30 por 100 en la renta* de los agricultores de los PECOS-8 (Cuadro 2 - Escenario 2). Se resalta al unísono que el simple efecto *«adhesión»* desemboca en una situación notablemente mejor para el sector agrario que con el escenario de quedar fuera, tal como amenaza Polonia (Cuadro 2 - Escenario 1). No obstante, se constata también que los países más beneficiados en términos de renta vía precios serían aquellos con sectores agrarios más ajustados y/o con mayor parte de sus producciones ya hoy sin problemas de mercados (Chequia, Letonia, Estonia y Eslovaquia).

b) En lo que respecta a las *ayudas directas*, como ya se avanzó, se otorgarían *parcialmente* durante un largo período transitorio: en un 25 por 100 de los niveles de los Quince en 2004, en un 30 por 100 en 2005, en un 35 por 100 en 2006, aumentándose a partir de ese ejercicio (en términos porcentuales) hasta alcanzar en 2013 los niveles entonces vigentes. Las razones invocadas para este diseño son a la vez formales y materiales: 1) por un lado se repite que las medidas de regula-



COLABORACIONES

CUADRO 2
ESCENARIOS DE IMPACTO EN LA RENTA SECTORIAL DE LOS PECOS
(En 2007)

IMPACTO EN LA RENTA SECTORIAL SEGÚN EL MARCO APLICADO	BASE AÑO 2002	ESCENARIO 1 Sin adhesión - Políticas nacionales PECOS	ESCENARIO 2 Entrada sin pagos directos (solo regulación mercados)	ESCENARIO 3 Adhesión con 100% pagos directos y cuotas recientes	ESCENARIO 4 Adhesión con 100% pagos directos y cuotas solicitadas
Repúbl. Checa.....	100	101	160	221	246
Estonia.....	100	88	155	241	354
Hungría.....	100	94	116	169	194
Letonia.....	100	84	159	265	344
Lituania.....	100	79	105	206	218
Polonia.....	100	97	135	188	229
Eslovaquia.....	100	99	145	248	264
Eslovenia.....	100	106	96	133	134
PECO - 8.....	100	96	130	189	223
Bulgaria.....	100	104	100	161	177
Rumanía.....	100	99	90	179	186
PECO - 10.....	100	97	120	186	212
UE - 15.....	100	102	102	102	103

Fuente: European COMMISSION, 2002C.



COLABORACIONES

ción de mercado por sí mismas van a tener un favorable impacto en las producciones y los ingresos de los agricultores; 2) se alega que las ayudas directas han perdido a partir de la Agenda 2000 su carácter «compensatorio» de las reducciones aplicadas en los precios y pueden por consiguiente ser dadas de manera autónoma, como integrantes del *acervo comunitario* y del mercado interior agrario; 3) por otro lado, y siguiendo las conclusiones del estudio ya citado, si fueran aplicadas inmediatamente en los niveles de los Quince obstaculizarían la reestructuración general de la economía de los nuevos miembros al mismo tiempo que crearían fuertes desequilibrios intersectoriales y territoriales, fomentando una explosión productiva en el campo sin viabilidad alguna; 4) por el contrario, unos pagos directos otorgados de manera inmediata pero *parcial* y *progresiva* podrían contribuir a estabilizar las rentas agrarias durante la transición sin crear distorsiones y desigualdades sociales insalvables, complementados con un *reforzamiento de los créditos estructurales* en favor de la modernización y el desarrollo rural; 5) en materia de gestión, teniendo en cuenta que será muy difícil distinguir entre producción comercial y producción para la subsistencia, y que no existen referencias históricas fiables para calcular las solicitudes de ayuda, se permite (facultativamente) la aplicación de un *régimen simplificado* a partir del reconocimiento de un montante global de ayudas comunitarias por Estado, calculado en función de su SAU, que

durante tres años (2004-2006, susceptible de ser prorrogado por dos ejercicios más) podría ser distribuido y ejecutado por las autoridades internas mediante una *ayuda media por Ha*, a partir de una SAU mínima de 0,3 Ha, sin imponer obligación alguna de producción; 6) finalmente, se permite que los nuevos Estados den *ayudas nacionales complementarias* si estiman que el proceso de ajuste pudiera provocar una fuerte caída de las rentas agrarias, siempre y cuando, es obvio, los niveles totales otorgados no superaran los definidos por la PAC para los Quince. Sin embargo, para que estas ayudas nacionales puedan ser aplicadas deberán ser comunicadas a la Comisión durante los cuatro meses siguientes a la adhesión, en cumplimiento de las reglas vigentes de la política de competencia. A mayor abundamiento, el estudio citado cuantifica el impacto en la renta y en la producción de la concesión de unas ayudas directas al 100 por 100: si se partiera de períodos de referencia más recientes (ver apartado siguiente), el *incremento en la renta sería de un 89 por 100* para los PECOS-8 (se triplicaría pues el efecto vía precios) (Cuadro 2 - Escenario 3), dejando de antemano de lado los efectos adicionales generados por las medidas de desarrollo rural; si, además, se admitieran los parámetros de referencia invocados por los candidatos el efecto-renta sería del 123 por 100 para este primer grupo de países lo que, se argumenta, provocaría que mucha mano de obra no dejara el campo, distorsionando artificialmente todo el sistema económico (Cua-

dro 2 - Escenario 4) (4). Es curioso que el estudio citado, trabajando como hace con el horizonte 2007, no cuantifique el incremento de renta previsible con unas ayudas directas del 35 por 100 (que es el propuesto para el año 2006). Pero puede suponerse, en base a las cifras anteriores, que rondaría en torno a un 65 por 100.

c) En cuanto a las *superficies y rendimientos, cuotas de producción* u otros mecanismos de *control de la oferta*, la apuesta de la Comisión es convertir los datos disponibles más recientes (1995-1999 o, eventualmente, 2000) como *base de referencia*, dando por consolidado el progresivo declive que han padecido las producciones del Este desde la caída del régimen socialista (USDA, 2002b). Esta congelación *de facto* de su oferta se justifica por la falta de fiabilidad de cifras más lejanas, la ausencia de censos armonizados en buena parte de los países candidatos, la adaptación que muestran las actuales estructuras a los niveles vigentes de demanda interna y de los flujos externos (por otro lado consolidados en la OMC), y, en fin, la imposibilidad de aceptar como parámetros de referencia unos hipotéticos potenciales de producción (como de hecho ya sucedió con las adhesiones precedentes). En principio sólo se admitirían los ajustes que vinieran justificados por catástrofes naturales y fuertes perturbaciones en los mercados internos. Como luego se explica, este punto es uno de los más débiles en el argumentario de la Comisión, dando la espalda a los posibles resultados de la reestructuración agraria que en paralelo se pretende impulsar durante el período transitorio.

d) En este contexto se parte de la hipótesis que *las producciones* no aumentarán sustancialmente durante el período 2004-2006 y, en consecuencia, no hay peligro de un incremento de los *exceden-*

tes. Básicamente se prevé un ligero aumento de los cereales que se hará a costa de las producciones de oleaginosas y de alimentación del ganado. El mensaje de la Comisión parece evidente: es posible y deseable que se fortalezca la competitividad de este sector, con costes que permitirán a los PECOS exportar a los mercados mundiales sin subvención y competir con las producciones de Rusia, Ucrania o Kazajistán (lo que es mucho suponer) (USDA, 2002b y 2002c). En paralelo, en carne de porcino, vacuno y lácteos se espera una cierta caída de la oferta externa gracias al incremento de la renta y el consumo internos. Se da por hecho que el principal esfuerzo de reestructuración debe hacerse en la ganadería (5). En azúcar, los nuevos adherentes ya hoy son deficitarios y no se prevén problemas adicionales. En base a estas premisas, como ya acaeció en adhesiones anteriores, habrá que negociar el nivel de *existencias públicas* que la UE asumirá a cargo de su Presupuesto, con dos condiciones implícitas: que las producciones en cuestión tengan reconocido un régimen de intervención por la PAC, y que cumplan los criterios generales fijados para su admisión. En paralelo, en lo que se refiere a las *existencias en libre circulación*, y, por consiguiente, susceptibles de restitución a la exportación o de intervención, deberá definirse su nivel *normal* en función de los balances de aprovisionamiento que declaren los nuevos miembros. Como resultado de esta operación las existencias consideradas normales se eliminarán a cargo de la UE y el resto se hará por los adherentes. En tercer lugar se deberán calcular las llamadas *existencias de seguridad*, que en ningún caso serán financiados por el Presupuesto comunitario. Y, por último, la UE acepta la eventualidad de que se produzcan transacciones especulativas y desviaciones de comercio a causa de las diferencias en las condi-

(4) El estudio así mismo evalúa el impacto en una explotación agrícola media de 20 Ha en los PECOS-8. Sin la adhesión (Escenario 1) ésta generaría un valor añadido equivalente a 1,2 el salario bruto nacional medio (en comparación al 0,9 existente en la UE-15). Con una adhesión sin pagos directos (Escenario 2) aumentaría la renta hasta 1,8 salarios nacionales. Si se adjudicaran todas las ayudas directas con los períodos de referencia más recientes (Escenario 3) el incremento sería equivalente a 2,6 salarios nacionales. Y en el supuesto que se otorgaran las ayudas directas en base a las referencias solicitadas por los PECOS (Escenario 4), la renta de la explotación alcanzaría los 3 salarios nacionales.

(5) Un reciente estudio norteamericano (USDA-ERS, 2002a) sobre la ganadería en Rusia, Ucrania, Polonia, Hungría y Rumanía vaticina que: a) difícilmente se recuperarán los niveles del pasado, aun cuando tengan éxito los procesos de reestructuración en curso, por la lentitud de sus efectos y por los altos costes que generarán los cuellos de botella de la cadena comercial; b) una mejora de los canales de comercialización no necesariamente repercutirá positivamente en la ganadería de subsistencia y beneficiará prioritariamente a los operadores comerciales; y c) la inversión de los agentes privados en transformación de productos cárnicos parece más interesante que la inversión en la ganadería.



COLABORACIONES

ciones de comercialización. En estos casos antes de la adhesión se tomarían medidas transitorias (como ha sido usual en otras adhesiones).

e) Respecto a la OMC, la Comisión es muy cauta (quizás demasiado). Partiendo de la base que las economías agrarias de los PECOS son mucho más abiertas que la de la UE (6), se limita a recordar que, en cumplimiento del calendario fijado en la Conferencia Ministerial de Doha, la UE deberá presentar sus posiciones en el curso de 2003 y que, en principio, cabe esperar la firma de un nuevo acuerdo agrícola antes de 2005. Con este marco, se da por supuesto que durante un cierto tiempo habrá una superposición de reglas que en algunos casos afectarán a la UE-15 y en otros a los países candidatos exclusivamente. Lo más sorprendente es que se afirme sin tapujos que hay margen de maniobra dentro de la *Caja Ambar* para asumir el apoyo que se reconozca a los adherentes. Y más sorprendente es aún que se diga que las nuevas ayudas de la *Caja Azul* no tendrán ningún efecto sobre los compromisos asumidos por la Comunidad, por su reducido nivel y su aplicación progresiva. La Comisión parece dar por sentado que la *cláusula de paz* del Acuerdo de Marrakech, que en principio caduca al final de 2003 y de la que depende la continuidad de la *Caja Azul*, se prorrogará de forma automática. Parece olvidar que tanto los Estados-Unidos como el Grupo de Cairns ya han advertido que la *cláusula de paz* debería ser prorrogada expresamente. Una negociación que, de darse, no se advina nada fácil. En este mismo contexto la Comisión pasa de puntillas respecto al alcance de la obligación de la Comunidad de negociar *compensaciones comerciales* con países terceros con posiciones consolidadas dentro de los mercados de los candidatos, tal como desde el antiguo GATT exige cualquier ampliación de una Unión Aduanera (Artículo XXIV:6).

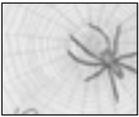
f) Finalmente, en cuanto al *desarrollo rural*, partiendo de la prioridad máxima reconocida a la reestructuración, la Comisión prevé una progra-

mación específica de tres años (2004-2006), basada en la experiencia del Programa SAPARD. Como ya se ha avanzado, la cofinanciación asignada a su medidas sería del 80 por 100. En puridad, el desarrollo rural en su sentido amplio, tal como quedó establecido en el Reglamento (CE) 1257/1999 aprobado en Berlín, se beneficiaría de *tres fuentes financieras* alternativas: a) el *FEOGA-Orientación* se haría cargo de todas las medidas generales dispuestas en este Reglamento, con alguna adaptación, en el marco de los programas del Objetivo 1 y que al mismo tiempo integrarían los proyectos LEADER +; b) el *FEDER* financiaría dos medidas específicas hoy integrantes del SAPARD (el establecimiento de los registros fundiarios y la mejora de las estructuras de control de la calidad, sanitarias, fitosanitarias y de protección de los consumidores); y c) el *FEOGA-Garantía* financiaría las acciones generales fuera del Objetivo 1, ya adelantadas, las cuatro medidas de acompañamiento, dos medidas hoy incluidas en el SAPARD, y, en fin, una *nueva ayuda a la renta* (temporal y a tanto alzado) en favor de la agricultura de semi-subsistencia, con el objetivo de conseguir su viabilidad al término del período transitorio, obligando a sus beneficiarios en contrapartida a presentar un plan de explotación capaz de garantizar su consecución. Para terminar, para facilitar la gestión del segundo pilar por el FEOGA-Garantía, la Comisión propone cualificar estas líneas como *créditos diferenciados*, lo que les otorga más tiempo entre la formalización de su compromiso y su pago. En consecuencia, y como ya vimos, el grueso del desarrollo rural para los PECOS pasaría a financiarse por la política de cohesión.

6. Corolario: una propuesta mejorable (y con posibles efectos en el diseño final de la PAC)

A la vista de lo anterior, pueden formularse dos conclusiones generales, en cuanto a la posible mejora de la oferta a los candidatos; y en cuanto a las consecuencias implícitas que ésta, tal como está redactada, puede tener en el diseño final de la PAC.

Las propuestas de la Comisión han sido fron-



COLABORACIONES

(6) Por ejemplo, la estimación del apoyo en porcentaje de la producción (ESP) para el año 2000 es de un 20 por 100 en Polonia y de un 18 por 100 en Hungría, frente a un 38 por 100 de la UE-15 o un 22 por 100 de Estados Unidos (OCDE-OECD, 2001).

talmente rechazadas por los candidatos, empezando por Polonia. Ya lo adelantamos. Pero sería un error considerar que tal postura puede explicarse exclusivamente en términos de negociación y que, a la postre, los adherentes deberán aceptar sin discutir lo que se les ofrece. En verdad, los documentos de la Comisión pecan de falta de imaginación reflejando sobre todo el estancamiento que padece el proyecto supranacional bajo la férula de las imposiciones financieras de los Estados. En este sentido no ha de ser nunca considerada como una *propuesta intocable de máximos*, pese a las insistentes declaraciones que la Comisión ha efectuado en este sentido, ateniéndose a las dificultades que su eventual modificación para un candidato comportaría en la re-negociación del mismo capítulo para el resto. En realidad, haciendo caso omiso de estos inconvenientes formales, que parecen rechazar una negociación clásica, se ha de asumir que nos encontramos, por definición, en un proceso abierto en el que es posible, y deseable, que las Instituciones comunitarias introduzcan cambios en su oferta, bien sea en la duración del período transitorio, en los montantes iniciales de ayudas de mercados reconocidos a los candidatos, en el marco financiero del desarrollo rural, en sus parámetros productivos de base, bien sea, en fin, dándoles la ocasión de revisar a medio plazo sus mecanismos de control de la oferta en función de la evolución de sus producciones reales y de los resultados de los programas de reestructuración.

Por otro lado, a nuestros efectos, es de resaltar que la oferta comunitaria deja entrever algunos ejes que a largo plazo pueden tener *consecuencias directas sobre el futuro diseño de la PAC* para una UE ampliada:

a) En primer término señalemos que en ningún momento la propuesta cita la defensa del modelo agrícola europeo y la consolidación de la multifuncionalidad agraria, tal como es tradicional en los documentos relativos a la OMC y a la reforma de la PAC. Quizás por ser consciente la Comisión de la dificultad añadida que significa invocar un modelo agrario único cuando explícitamente se reconocen las grandes diferencias estructurales entre el Este y el Oeste, aplicándoseles en consecuencia dos PAC distintas.

b) La preocupación demostrada por la reestructuración y el desarrollo rural, así como el bajo nivel de ayudas de mercados reconocido a los nuevos Estados, apunta a que la multifuncionalidad se sitúa preferentemente en el seno del segundo pilar y que, en consecuencia, *más que multifuncionalizar el apoyo a los mercados* se da por sentado una progresiva *desconexión de las ayudas* de la producción y/o una *conversión del primer pilar en política rural*. Pero si este enfoque se confirmara, quedarían convertidas en agua de borrajas todas las declaraciones efectuadas desde 1997 en favor de la multifuncionalidad agraria como nuevo paradigma de la PAC, ni habría justificación para invocar formalmente las *consideraciones no comerciales* como se ha hecho y se está haciendo en la OMC por parte europea. Bastaba con aceptar pura y llanamente el paradigma liberal-competitivo en un mundo globalizado, hecho dogma con el acuerdo agrario de Marrakech (MASSOT, 2002).

c) Finalmente, en cuanto a la evolución de los *mecanismos de apoyo a los mercados*, la oferta es interesante porque *introduce criterios e instrumentos* que pueden ser trasladados en un futuro más o menos próximo a la PAC vigente. En primer lugar, parece darse por hecho que, por la vía de la modulación obligatoria, o por la vía de la degresividad, las ayudas de la PAC de los Quince se reducirán progresivamente. Es más, con las cifras aportadas por la propia Comisión, para los cereales puede incluso cuantificarse en un 20 por 100 en 2013. En segundo término, se prevé un régimen simplificado basado en una *ayuda a la Ha*, lo que sumado al reciente régimen a favor de los pequeños productores instaurado en los Quince (Reglamento (CE) 1244/2001), apunta en favor de la consolidación de *formas de apoyo a la ocupación del espacio* y, en general, de una *progresiva desconexión* del apoyo respecto a la producción. En tercer lugar, destaquemos que las ayudas directas para los PECOS se calculan inicialmente a partir del reconocimiento de unos *montantes globales por Estados* que, en una fase posterior, podrán ser distribuidos libremente por las autoridades internas en atención a sus condiciones estructurales. Lo que nos lleva de cabeza a la *renacionalización* de la PAC (esbozada ya en la

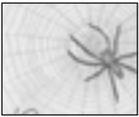


COLABORACIONES

Agenda 2000 con los *enveloppes* reconocidos en algunos sectores de los Quince). Y, en cuarto lugar, es significativo que se permita expresamente la concesión de ayudas nacionales complementarias de las ayudas comunitarias. Lo que confluente en un claro reforzamiento de la *cofinanciación* de la PAC a medio plazo.

Bibliografía

1. EUROPEAN COMMISSION (2002a): *Enlargement and agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP - Issues Paper* (SEC (2002) 95 de 30.1.2002).
2. EUROPEAN COMMISSION (2002b): *Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations* (SEC (2002) 102 de 30.1.2002).
3. EUROPEAN COMMISSION (2002c): *Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs* (March 2002) (disponible en http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ccei/impact/index_en.htm).
4. MARTIN, C. et altri (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, La Caixa, Servicio de Estudios, Colección Estudios Económicos, número 27, abril 2002.
5. MASSOT, A. (2002): «La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Derecho Comunitario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 11, enero-abril 2002, páginas 45-84.
6. OCDE-OECD (2001): *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2001*. París.
7. USDA - ERS (2002a): *Livestock Sectors in the Economies of Eastern Europe and the Former Soviet Union: Transition from Plan to Market and the Road Ahead*, AER-798, February 2002 (a descargar en: <http://www.ers.usda.gov/publications/aer798/aer798.pdf>).
8. USDA - ERS (2002b): *Changes in Agricultural Markets in Transition Economies*, AER-806, February 2002 (a descargar en <http://www.ers.usda.gov/publications/aer806/aer806.pdf>).
9. USDA - ERS (2002c): *Could the NIS Region Become a Major Grain Exporter?*, *Agricultural Outlook*, May 2002, páginas 22-26.



COLABORACIONES