

La reforma intermedia de la Política Agrícola Común

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE
ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR

1. Introducción

Desde el inicio de la convergencia europea, el punto de mira de los países europeos fundadores no se detenía en la consecución de una zona de libre cambio con una unión aduanera, sino que se dirigía hacia una integración en su dimensión más amplia. En este sentido, la Política Agrícola Común ha sido, sin duda, la política común más importante y uno de los agentes primordiales del sistema institucional de la Unión Europea.

Así, para el desarrollo de un mercado común, se reveló como pieza precisa la articulación de una Política Agrícola Común. Sus objetivos (1) se recogieron en el acta fundacional del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Roma, 25 de marzo de 1957) para ser alcanzados conforme al camino delineado por los tres principios fundamentales de Stressa (2), de julio de 1958.

En estas líneas explicaremos los grandes rasgos de la actual política agrícola comunitaria, tras los diversos retos a los que ha tenido que ir haciendo frente. Se analiza igualmente, la última reforma del verano de 2003, en el marco de las próximas negociaciones comerciales que se han de celebrar en la OMC.

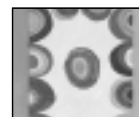
2. Evolución de la PAC

En la década de los sesenta, Europa era deficitaria en la mayoría de los productos alimenticios,

y por ello, la obtención de los objetivos y el logro de la unicidad de mercado y de la preferencia comunitaria se apoyaron en una política de precios complejamente tejida dentro de las organizaciones comunes de mercado de los distintos productos. Con el paso del tiempo, la constatación de disparidades de renta entre las regiones y diferencias estructurales hicieron necesaria una orientación hacia una política de estructuras que fuese capaz de amortiguar los desequilibrios existentes.

A esta necesidad se sumó un factor más, las elevadísimas proporciones del presupuesto comunitario que suponía el progresivo aumento del gasto de mantenimiento de precios y mercados agrarios, junto a las inmensas cantidades de excedentes de determinados productos, leche, carnes, vino, algunos cereales, a las que resultaba de hecho casi imposible dar salida. Europa se había convertido en el agente decisivo del comercio mundial de productos agrícolas y surgieron tensiones en las relaciones con terceros países, que veían amenazada, en algunos casos, su misma presencia en el mercado mundial ante los efectos de las exportaciones comunitarias sobre los precios. Por ello, de los compromisos derivados de las negociaciones de la última Ronda GATT, unidos a los fuertes costes que se iban generando, se llegó a finales de los ochenta a un acuerdo generalizado sobre la necesidad de una profunda reforma. De hecho, con las sucesivas reformas de 1992 y 1999, la Unión Europea inició el camino de eliminación de distorsiones al comercio, modificando las ayudas internas y redefiniendo las restituciones a las exportaciones.

La reforma que se adoptó formalmente en 1992 supuso una modificación radical de la políti-



EN PORTADA

(1) Incremento de la productividad de la agricultura; garantía de un nivel de vida adecuado a los agricultores; estabilidad de mercados; seguridad de los abastecimientos; y consecución de unos precios razonables al consumo

(2) Unicidad de mercado, Preferencia comunitaria y Solidaridad financiera.

ca seguida hasta ese momento, que redefinía el sentido de las ayudas a la producción, concebidas con la finalidad de mantener el nivel deseado de retribución a los agricultores. A la vez, se ponían en marcha medidas de acompañamiento, que incluían actuaciones agroambientales y forestales, por un lado, y por otro, políticas orientadas a la jubilación anticipada de los productores, para atender las demandas estructurales de las distintas regiones.

Pero todavía había de profundizarse más en las adaptaciones, y en el Consejo Europeo de Berlín de 1999, se aprobaron las directrices que materializaban la política agrícola común que, concretada en la Agenda 2000, suponían un importante paso más hacia adelante en el proceso de reforma de la agricultura. La Agenda 2000 da forma a un modelo de agricultura europeo que persigue el mantenimiento de la diversidad de los sistemas agrarios del conjunto de Europa, incluidas aquellas regiones que presentan características específicas. Pretende alcanzar en los años siguientes una agricultura más orientada al mercado, más competitiva, en la que queden garantizadas de forma prioritaria la seguridad y calidad de los alimentos, sin olvidar la estabilización de los ingresos agrarios, la integración de las cuestiones medioambientales en la política agrícola, el desarrollo de las zonas rurales, así como la simplificación y una mayor descentralización administrativa.

Estos objetivos de política agraria son coherentes con la estrategia de desarrollo sostenible (EDS) aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001, conforme a la cual los efectos económicos, sociales y medioambientales de cualquier política se estudian de forma coordinada y se tienen presentes en la toma de decisiones.

3. Los objetivos de la revisión intermedia

El ejecutivo comunitario propuso a mediados de 2002 la llamada revisión a medio plazo con objeto de introducir algunos cambios que permitieran actualizar los objetivos de la Agenda 2000, de modo que, el proceso de ampliación y las actuales negociaciones en la OMC pudieran considerarse asentados sobre bases sólidas.

El acuerdo siguiente alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno en Bruselas para aprobar las propuestas del ejecutivo sobre la introducción de ayudas directas en los nuevos Estados miembros supuso un gran avance en el proceso de ampliación. Ello permitió cerrar con éxito las negociaciones con los diez países candidatos en Copenhague, en diciembre de 2002. El acuerdo imponía un límite máximo al gasto de mercado y en ayudas directas de una UE ampliada, límite cuyo ritmo de incremento habrá de ser inferior al de la inflación.

Como se indica en dicha Comunicación sobre la revisión intermedia (3), la reforma precisa de medidas adicionales, con miras a:

— Incrementar la competitividad de la agricultura de la UE, haciendo de la intervención una verdadera red de seguridad, que permita a los productores de la UE responder a las señales del mercado sin quedar desprotegidos ante fluctuaciones extremas de los precios.

— Favorecer una agricultura sostenible y orientada hacia el mercado, desplazando las ayudas del producto al productor mediante un sistema de ayudas por explotación disociadas de la producción, basadas en referencias históricas y supeditadas al cumplimiento de una serie de requisitos sobre el medio ambiente, el bienestar animal y la salubridad alimentaria. De este modo, las ayudas a la renta ganarán en eficacia.

— Lograr un mayor equilibrio de las ayudas y potenciar el desarrollo rural transfiriendo fondos del primer al segundo pilar de la PAC, mediante un sistema de modulación aplicable en toda la UE.

Las negociaciones entre los Estados miembros y la Comisión en el tramo final fueron intensas ante la premura de tiempo para llegar a un acuerdo en la materia al finalizar la presidencia griega. Resultaron especialmente laboriosos los siguientes aspectos:

— Forma definitiva de la desvinculación de las ayudas de la producción.

— Precios de referencia de determinados pro-

(3) Exposición de motivos/ Propuestas legislativas COM (2003) 23 final (21-01-2003)



EN PORTADA

ductos muy sensibles como los cereales o la leche.

— Fecha de entrada en vigor de las reformas.

Finalmente, el Consejo de Agricultura aprobó en junio de 2003, un conjunto de reformas en la línea de los objetivos propuestos, que pasamos a analizar.

4. Políticas de rentas: el desacoplamiento

La clave esencial en torno a la cual gira la reforma acordada está en la concentración de la mayor parte del presupuesto dedicado a ayudas en un pago único, cuya percepción por parte del agricultor será independiente de la cantidad producida durante la campaña en su explotación.

El pago único se calculará en función de las ayudas que se percibieron durante un período de referencia, en general, durante los años 2000, 2001 y 2002.

A este proceso, se le denomina desacoplamiento de las ayudas y presenta la ventaja de que las explotaciones podrán atender sin limitaciones previas lo que el consumidor demande. De esta forma, se consigue que las ayudas no sean en el futuro un condicionante a tener en cuenta por el empresario para establecer el nivel de producción de su explotación.

Como medida transitoria, los Estados, si lo considerasen necesario, podrán mantener todavía una vinculación remanente de dichas ayudas, dentro de unos límites estrictamente definidos. Algunos aspectos de la reforma entrarán ya en vigor en 2004, la ayuda única por explotación lo hará en 2005 a más tardar, y en determinadas regiones, para las que se reconozcan circunstancias especiales, en 2007.

El desacoplamiento afecta a la totalidad de las ayudas directas, con una serie de excepciones establecidas, de forma específica para algunos sectores (4). Por ejemplo, si el Estado miembro acusase un riesgo de abandono de la actividad, podría mantener vinculado parte del importe de la ayuda.

(4) Prima a la calidad del trigo duro de 40 euros/ hectárea; Ayuda específica al arroz de 476,25 euros/ hectárea; Ayuda de 45 euros/ hectárea a los cultivos energéticos; Ayuda de 55,57 euros/ hectárea para las proteaginosas.

— Así, en el sector de los cultivos herbáceos el Estado miembro podrá mantener vinculadas a la producción hasta el 25 por 100 de las actuales ayudas por hectárea; o alternatively, hasta el 40 por 100 del suplemento al trigo duro.

— En vacuno, el Estado miembro podrá aplicar si lo considera preciso para eliminar el riesgo de abandono de la explotación ganadera, una de las dos soluciones alternativas, primera, conservar hasta el 100 por 100 de la actual prima por vaca nodriza y el 40 por 100 de la prima por sacrificio; segunda, conservar hasta el 100 por 100 de la prima por sacrificio o hasta el 75 por 100 de la prima especial por animales machos.

— En la organización común de mercado de ovino y caprino, se podrá mantener, si el Estado miembro así lo cree oportuno, mantener vinculado a la producción un tope del 50 por 100 de las primas por oveja y cabra, incluidas las primas complementarias que se abonan en las zonas más desfavorecidas. En el sector lácteo se incluirán todas las ayudas en una sola por explotación a partir de 2008, una vez concluida la revisión de su organización común de mercado, pero los estados miembros podrán adelantar esta fecha.

— También los Estados podrán mantener la vinculación, en su totalidad, de la ayuda al secado de cereales.

Hay que señalar, por último, que las regiones ultraperiféricas no se verán afectadas por la desvinculación ni el cambio en el importe de las ayudas acordado en esta reforma.

5. Modulación

Los pagos únicos no se calcularán de forma lineal, sino que tendrán en cuenta el tamaño de la explotación. A partir de 2005, las grandes explotaciones, que superen un determinado umbral de ayudas verán reducidos sus ingresos en unos porcentajes crecientes: 3 por 100 en 2005, 4 por 100 en 2006 y 5 por 100 desde 2007 hasta el fin del período de referencia (2013). Este umbral o franquicia ha quedado establecido en 5.000 € por beneficiario. El ahorro financiero derivado de la modulación se destinará a la financiación de políticas estructurales.



EN PORTADA

6. Políticas estructurales: la condicionalidad

La aparición en un pasado reciente de graves epizootias, la posible introducción de especies transgénicas, el uso no suficientemente cuidadoso de determinados plaguicidas, e incluso la presencia en los alimentos de finalizadores no deseados que acompañan a los productos de origen animal, ha incrementado la exigencia de la sociedad europea sobre las cuestiones de respeto al medio y mejora de la calidad y seguridad de los alimentos ofertados.

Para poner en marcha estas medidas se ha establecido la vinculación de la recepción de las ayudas al respeto de estas normas, política que se conoce como condicionalidad. A partir de 2004 la inmensa mayoría de las explotaciones comenzarán a percibir el montante único calculado según las cantidades producidas de 2000 a 2002. Para ello se verán obligados a comenzar a aplicar la normativa desarrollada en estos últimos años sobre protección medioambiental y de bienestar animal. Los Estados miembros podrán retener hasta un 25 por 100 de las ayudas por incumplimiento y la Comisión prepara un documento para establecer criterios e indicadores de dichas obligaciones.

Igualmente, los Estados miembros para favorecer producciones agrarias que fomenten el cuidado de su entorno, o incrementen la calidad y condiciones de comercialización de sus productos, podrán abonar pagos adicionales equivalentes al 10 por 100, como máximo, de la suma de los pagos únicos percibidos en dicha explotación.

Por lo que respecta a la financiación de estas medidas, ya hemos señalado que la modulación supondrá una fuente extra de ingresos que se destinará, precisamente, a la financiación de las políticas estructurales señaladas. Así, se trata de, sin perder de vista que la población agraria mantenga una garantía de sus ingresos, conseguir una producción competitiva, que no distorsione el mercado, compatible con las crecientes exigencias de nuestra sociedad.

El reparto de los fondos (con una modulación del 5 por 100 se dispondrá de 1.200 millones de euros adicionales para el desarrollo rural) se hará

conforme a criterios de superficie agraria, empleo en el sector y PIB en términos de poder adquisitivo. Cada Estado destinará estos fondos estructurales a impulsar los cambios precisos en las zonas rurales susceptibles de mejora en su desarrollo, y por estratos sociales. Así, para combatir el progresivo envejecimiento de la población en el campo se incrementarán en 10.000 euros las actuales ayudas que perciben los jóvenes que inicien su actividad. Además se incrementa el porcentaje de inversiones susceptibles de ser subvencionadas y los jóvenes agricultores tendrán prioridad en la concesión de las mismas. Por otro lado, los productores que recibían una cantidad inferior a 5.000 euros en ayudas no se verán afectados por los recortes.

Igualmente, los agricultores, si lo desean, recibirán asesoramiento por parte del Estado miembro, que estará obligado a ofertar servicios de información sobre buenas prácticas, a partir de 2007. Las auditorías recibirán ayudas procedentes de los fondos de desarrollo rural. En 2010 se revisará el funcionamiento de este sistema y se verá la idoneidad de hacer obligatoria la participación del agricultor en dichos programas.

7. Disciplina financiera

Todos estos cambios en la PAC irán acompañados de un mecanismo de disciplina financiera que garantizará que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado. Cuando los gastos de las organizaciones de mercado superen en 300 millones de euros los techos establecidos, se ha establecido que a partir del año presupuestario 2007 por decisión del Consejo se podrán efectuar reducciones adicionales de las ayudas. Esta solución acordada, a diferencia de otras estrategias barajadas para lograr dicha disciplina de las finanzas europeas, tiene un carácter eventual, sólo si hace falta, y sin límites preestablecidos de cantidades.

8. Conclusión

El acuerdo alcanzado desvincula la producción de determinados productos con la percepción por parte del agricultor de las correspondientes ayu-

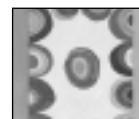


EN PORTADA

das. Esta última reforma de la PAC prueba la determinación de Europa de ordenar su propia agricultura, mientras sigue avanzando en la liberalización multilateral. En línea con las sucesivas reformas de 1992 y 1999, la Unión Europea continúa la reducción de las ayudas internas que pudieran distorsionar el comercio.

Las negociaciones de agricultura están en un momento decisivo, los 146 miembros de la organización sobrepasaron el plazo del 31 de marzo, previsto en la declaración de Doha, para llegar a un acuerdo sobre modalidades. La reforma actual facilita al ejecutivo comunitario la negociación en torno al Programa de Doha para el Desarrollo en la próxima reunión ministerial de Cancún.

La reforma aprobada modifica las ayudas internas y recorta significativamente las restituciones a las exportaciones que pudieran afectar al comercio internacional. La UE, según datos de la Comisión, se sitúa como el mayor importador de productos agrícolas de los países en desarrollo, entrando la mayoría de ellos con aranceles muy bajos o próximos a cero. De hecho, el montante de dichas importaciones, 36.000 millones de euros es superior a la suma de las de EEUU, Canadá, Australia y Japón juntos, y el arancel medio comunitario del 10 por 100 resiste perfectamente, según la Comisión, la comparación con cualquier país presente en las negociaciones que se puedan llevar a cabo en la OMC.



EN PORTADA



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA en INTERNET



www.revistasICE.com