

Resumen

El artículo analiza los problemas derivados de la aplicación de las ayudas directas y de los mecanismos de control de la oferta en los PECO, del diferencial de precios agrarios entre la UE y los PECO, del cumplimiento de los compromisos agrícolas asumidos por la UE y los PECO en el seno de la OMC y del coste presupuestario de la aplicación de la actual PAC en una UE-25. La conclusión a la que se llega es que ninguno de estos problemas es insalvable, de modo que la ampliación no obligaría a la reforma de la PAC, aunque ésta sea aconsejable por otra serie de razones.

Palabras clave: política agrícola común, ampliación, Unión Europea.

Abstract

The article analyzes the problems stemming from application of direct aids and of supply control mechanisms in the CEECs, the farm prices differential between the EU and the CEECs, fulfilment of the agricultural commitments assumed by the EU and the CEECs within the WTO, and the budgetary cost of application of the current CAP in an EU-25. The conclusion we reach is that none of these problems is unsurmountable, so that enlargement would not require reform of the CAP, although this may be advisable for a number of other reasons.

Key words: common agricultural policy, enlargement, European Union.

JEL classification: Q18, F15.

LAS IMPLICACIONES DE LA AMPLIACIÓN PARA LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

José María SUMPSI VIÑAS

Universidad Politécnica de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

EL análisis y evaluación de las implicaciones de la ampliación de la Unión Europea (UE) para la Política Agrícola Común (PAC), objetivo principal de este trabajo, no es tarea sencilla. En primer lugar, porque los doce países aspirantes a miembros de la UE y que negocian actualmente su adhesión a ésta (Bulgaria, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta) presentan rasgos económicos, sociales y agrarios muy distintos. En el caso de los diez países de la Europa central y oriental (PECO) sí existe al menos un elemento común, que consiste en que todos ellos están inmersos en un proceso de transición desde un sistema de economía planificada a otro de economía de mercado.

En segundo lugar, existen numerosos factores de incertidumbre difíciles de despejar en la actualidad y que pueden influir muy decisivamente en los efectos de la ampliación sobre la PAC. Por citar solo algunos, ¿cuándo se producirá la ampliación?, ¿entrarán todos los PECO en bloque o en sucesivas oleadas conforme vayan cumpliendo las condiciones exigidas para ser miembros de la UE?, ¿cómo se cerrarán las negociaciones agrícolas en curso con los países candidatos a la ampliación?, ¿habrá reforma de la PAC antes de que se produzca la ampliación?

Recientemente se ha conocido un importante documento de la

Comisión Europea en el que se señala que de los doce países que mantienen negociaciones de adhesión con la UE (los diez PECO más Chipre y Malta), todos cumplen las condiciones mínimas para entrar en la UE excepto Bulgaria y Rumania. Además, en la mayoría de los casos las negociaciones para la adhesión están en fase avanzada, de modo que es previsible que muchas de ellas puedan cerrarse a finales de 2002, lo que permitiría hacer efectiva la adhesión de la mayoría de estos países (ratificación de los tratados de adhesión por los parlamentos nacionales) antes de que acabe el año 2004. Sin embargo, todavía quedan cuestiones cruciales por decidir en el capítulo de la negociación agrícola, como por ejemplo si los agricultores de los nuevos países miembros de la UE percibirán las ayudas directas de la PAC que actualmente perciben los agricultores de la UE-15, o cómo se calcularán las cuotas y cupos de producción para los productos agrarios sometidos a este tipo de mecanismos de control de la oferta (leche, azúcar, cereales, carne de vacuno y otras).

Por último, otro problema para analizar el impacto de la ampliación sobre la PAC es la dificultad de considerar la ampliación de modo aislado e independiente de otros procesos que ocurrirán en paralelo. Quizás el caso más claro, aunque no el único, es la negociación en la Organización Mundial de Comercio (OMC) lanzada en la cumbre de Doha. En efecto, la ampliación de la UE y la nueva Ronda de la OMC son dos procesos que van a desa-

CUADRO N.º 1

ALGUNOS DATOS SOBRE LA AGRICULTURA DE LA UE-15 Y LA DE LOS PECO

	EU-15	PECO	Variación total Porcentaje
1999 Superficie agraria útil (*)	135.825	58.660	43,2
1997 Número de explotaciones (**)	6.989	24637	352,5
1999 Superficie de cereales (*)	36.401	22.691	62,3
1998 Cabezas vacuno de carne (**)	82.775	15.638	18,9
1998 Cabezas vacuno de leche (**)	21.477	7.415	34,5
1998 Cabezas ovino y caprino (**)	110.184	15.734	14,3
1998 Cabezas porcino (**)	125.361	41.771	33,3

(*) Millones de hectáreas.

(**) Miles.

Fuente: Informe agricultura, 2000.

rollarse en el mismo período de tiempo (2002-2004), lo que hace pensar en la posibilidad de que se produzcan interacciones entre ambos procesos que deberían introducirse en el análisis, con todo lo que ello comporta de complejidad añadida.

El artículo se ha estructurado en cuatro apartados: en el II, se aporta una serie de datos significativos que nos permitirá situar el contexto comparado de la agricultura en la UE y los PECO; en el III, se analizan los principales problemas que la integración de la agricultura de los PECO en la UE puede plantear; en el IV se analiza si la PAC actual es compatible con la ampliación; por último, el apartado V recoge las conclusiones sobre cómo y por qué la ampliación puede ser un motor de cambio de la política agrícola comunitaria.

II. LA ECONOMÍA AGRARIA DE LA UE Y LOS PECO

En este apartado, se aporta un conjunto de datos para comparar la agricultura de la UE con la de los PECO, lo que a su vez contribuirá a entender el auténtico significado de la ampliación de la UE en lo que al sector agrario se refiere. En el cuadro n.º 1 se recogen una serie de cifras sobre la agricultura de la UE-15 y la de los PECO. La observación de di-

chas cifras nos permite realizar los siguientes comentarios:

— En la UE-15 hay 7 millones de agricultores, mientras que en los PECO hay 25 millones de agricultores; ello supone que la ampliación de la UE incrementará el número de agricultores en un 350 por 100.

— La superficie agrícola útil (SAU) de la UE es de 139 millones de hectáreas, y la de los PECO, 59 millones de hectáreas; ello supone que la ampliación de la UE aumentará la SAU en un 43 por 100.

— De lo anterior se deduce que el tamaño medio de explotación en la UE-15 se sitúa alrededor de las 20 hectáreas SAU, mientras que en los PECO está en torno a las 2,5 hectáreas SAU, es decir, casi diez veces menos.

— La ampliación de la UE supone un incremento del 62 por 100 de la superficie de cereales, del 19 por 100 de las cabezas de vacuno de carne, del 35 por 100 de las cabezas de vacuno de leche, del 15 por 100 de las cabezas de ovino y caprino, y del 33 por 100 de las cabezas de ganado porcino.

— Mientras en la UE-15 el sector agrario sólo representa el 1,4 por 100 de su producto interior bruto (PIB), la agricultura de los PECO

aporta el 5,1 por 100 de su PIB, es decir, casi cuatro veces más.

— La población activa agraria de la UE-15 representa el 4,5 por 100 de la población activa total, mientras que en los PECO supone el 21,8 por 100, es decir, casi cinco veces más.

— Mientras en la UE-15 el gasto en alimentación representa sólo el 17 por 100 de los gastos familiares totales, en los PECO supone el 33 por 100, es decir, el doble.

Todo lo anterior puede resumirse diciendo que el proceso de ampliación hacia el Este conduce a una UE-25 más agrícola y rural, lo que se traduce en una mayor proporción de población activa agraria sobre la total, un incremento muy fuerte del número de explotaciones y una reducción del tamaño medio de explotación, un incremento sensible de la superficie de cereales y del número de cabezas de ganado vacuno, ovino, caprino y porcino, y por último, un aumento considerable del peso de la alimentación en los gastos familiares. Esto último tiene implicaciones no sólo internas para el sector agrario, sino también para la estabilidad de la economía europea, pues significa que la tasa de inflación de la UE-25 será más sensible a los incrementos/decrementos de los precios de los alimentos.

CUADRO N.º 2

LAS CIFRAS ECONÓMICAS DEL SECTOR AGRARIO EN LOS PAÍSES DE LA UE-15 Y DE LA EUROPA DEL ESTE

SECTOR AGRÍCOLA	VALOR AÑADIDO BRUTO DE LA AGRICULTURA (2)		EMPLEO AGRÍCOLA (2)		COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS (4)		COMERCIO BILATERAL AGRÍCOLA		GASTO ALIMENTARIO (1)		
	AAU (3) (miles Ha)	Porcentaje total sobre superficie	Mio EUR	Participación de la agricultura en el VAB	Empleo agrícola (miles)	Porcentaje del empleo total	Porcentaje sobre total de exportación	Porcentaje sobre total de importación	Porcentaje sobre exportaciones agrícolas	Porcentaje sobre importaciones agrícolas	Porcentaje del gasto total
	1999		2000		2000			1999		1998	
Bulgaria.....	5.517	49,7	2.137 (c)	16,4 (*)	342	11,9	16,2	7,1	37,9	37,6	53,5
Chipre.....	134	14,5	329 (d)	4,2 (*)	14	5,0	38,3	19,0	52,7	46,0	19,0 (b)
Rep. Checa.....	4.282	54,3	1.846	3,4	193	4,1	4,4	6,5	36,3	48,0	26,8
Estonia.....	1.001	22,1	254	4,7	32	5,3	9,2	14,3	28,3	57,0	37,5
Hungría.....	5.744	61,7	1.913 (d)	3,9 (*)	227	6	9,1	3,7	53,1	45,3	42,1
Letonia.....	2.488	38,5	306	4,0	118	12,1	5,7	13,1	30,7	50,0	44,9
Lituania.....	3.496	53,5	836	6,9	262	17,2	12,9	11,5	29,9	45,8	46,0
Malta.....	12	38,1	78	2,0	2,6 (***)	1,8 (***)	2,2	10,3	13,1	73,1	-
Polonia.....	18.413	58,9	4.965 (d)	2,9 (*)	2.698	18,6	8,9	7,4	45,5	47,7	36,9
Rumanía.....	14.784	62,0	4.564	11,4	4.861	44,6	5,8	8,1	42,7	37,0	58,0
Eslovaquia.....	2.444	49,8	847	3,5	119	5,7	3,8	7,0	23,4	37,2	31,8
Eslovenia.....	491	24,2	560	2,9	81	9,1	4,3	7,0	31,4	50,5	23,5 (b)
Turquía.....	41.488	53,5	24.265 (d)	11,2 (*)	9.149 (b)	41,8 (b)	15,9	6,5	43,2	27,8	29,7 (a)
CEEC-10.....	58.660	54,4	18.145 (*)	1,9 (*)	8.933 (*)	20,7 (*)	7,2	7,0	40,2	45,3	36,3 (*)
CC13.....	100.294	53,8	42.817 (*)	6,9 (*)	18.082 (*)	27,8 (*)	8,8	7,1	43,2	34,9	34,1 (*)
EU-15.....	135.825	42,0	167.197 (*)	2,0 (*)	6.767	4,3	6,6	6,8	12,1	10,4	17,4 (b)
Bélgica.....	1.394	45,7	3.329	1,4	79	1,9	5,5	8,0	13,3	5,3	17,8
Dinamarca.....	2.684	62,3	4.089	2,3	99	3,7	21,4	8,2	7,1	9,8	18,1
Alemania.....	17.152	48,0	22.277	1,1	958	2,6	3,3	5,7	23,6	19,7	16,0
Grecia.....	5.109	38,7	8.030 (c)	6,6 (*)	669	17,0	24,1	6,3	33,6	18,6	21,3 (b)
España.....	28.882	57,1	19.889	3,3	992	6,9	11,0	10,9	12,9	4,8	18,6 (b)
Francia.....	29.937	55,0	36.592	2,6	971	4,3	9,0	5,3	5,7	7,1	17,9 (b)
Irlanda.....	4.418	62,8	2.952 (d)	2,9 (*)	130	8,6	10,1	3,0	3,6	3,8	19,1
Italia.....	15.401	51,1	29.992	2,6	1.095	5,4	5,3	7,2	11,9	13,7	18,0
Luxemburgo.....	127	49,4	127	0,6	4	1,7	0,7	2,0	6,6	0,8	18,2 (b)
Holanda.....	1.962	47,2	10.235	2,6	240	3,2	17,1	10,2	12,1	5,6	15,3
Austria.....	3.410	40,7	3.919 (d)	1,9 (*)	223	6,2	4,1	4,4	41,3	55,2	15,5
Portugal.....	3.908	42,5	3.768	3,3	614	12,7	9,6	13,7	1,3	5,4	27,0 (b)
Finlandia.....	2.201	6,5	4.134	3,1	147	6,4	3,4	4,4	18,7	11,5	18,9
Suecia.....	3.071	6,8	3.863 (c)	1,6 (*)	120	3,0	2,5	4,8	10,4	11,6	18,4 (b)
Reino Unido.....	16.169	66,2	14.001	0,9	424	1,6	5,8	6,3	6,4	4,9	19,9 (b)

a = 1994; b = 1997; c = 1998; d = 1999; (*) = estimado; (***) = avance; - = n.d.

(1) Poder adquisitivo estándar (Fuente: EUROSTAT).

(2) Incluye sector forestal, caza y pesca.

(3) Superficie agrícola utilizada.

(4) Todos los productos agrícolas, excepto pesca y productos de la pesca, pero incluyendo productos agrícolas transformados.

Fuentes: DG AGRI A2, EUROSTAT, DG ECFIN, OECD, FAOSTAT.

Los análisis agregados siempre esconden parte de la realidad, pero en el caso que nos ocupa el sesgo de las cifras agregadas es, si cabe, mayor, dado que las diferencias entre unos países y otros de la UE, y todavía más de los PECO, es enorme. Así, si observamos el cuadro n.º 2 en el que se recogen datos similares a los del cuadro n.º 1, pero ahora desagregados por países, pueden apre-

ciarse las enormes diferencias entre países. En efecto, dentro de los PECO hay países con porcentaje de población activa agraria sobre la total inferiores al 6 por 100 (estándares próximos a los de la UE-15), como es el caso de República Checa, Hungría y Eslovaquia, mientras que otros superan el 40 por 100, una cifra muy apartada de la realidad de la UE-15, como es el caso de Rumanía.

Si analizamos otros indicadores sucede algo parecido, aunque los valores extremos dentro de los PECO no siempre se alcanzan en los mismos países según indicadores. Así, si consideramos ahora la aportación de la agricultura al valor añadido bruto (VAB) de cada país, se aprecia que hay países en los que no se supera el 3 por 100, caso de Polonia y Eslovenia, mientras

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DE GRANOS PIENSO, COLZA Y LECHE (1989-1998)

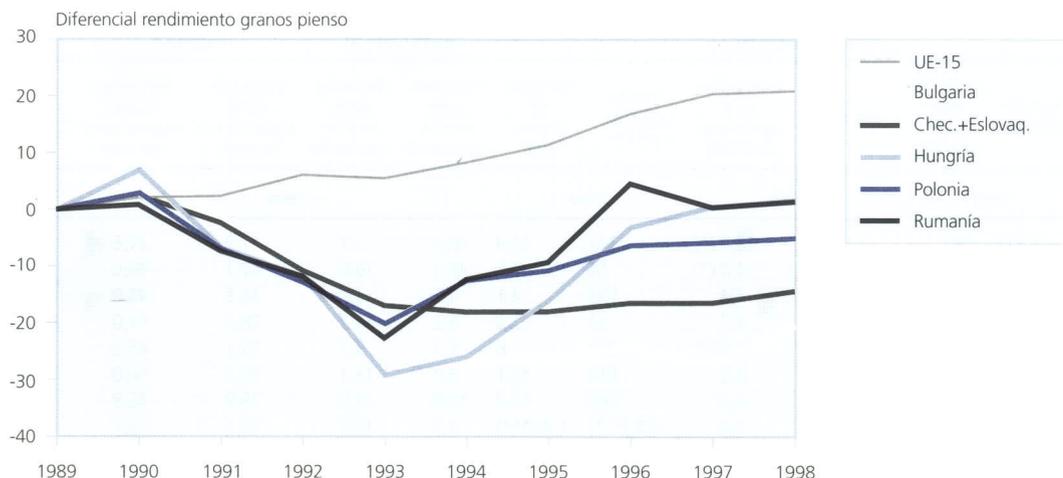
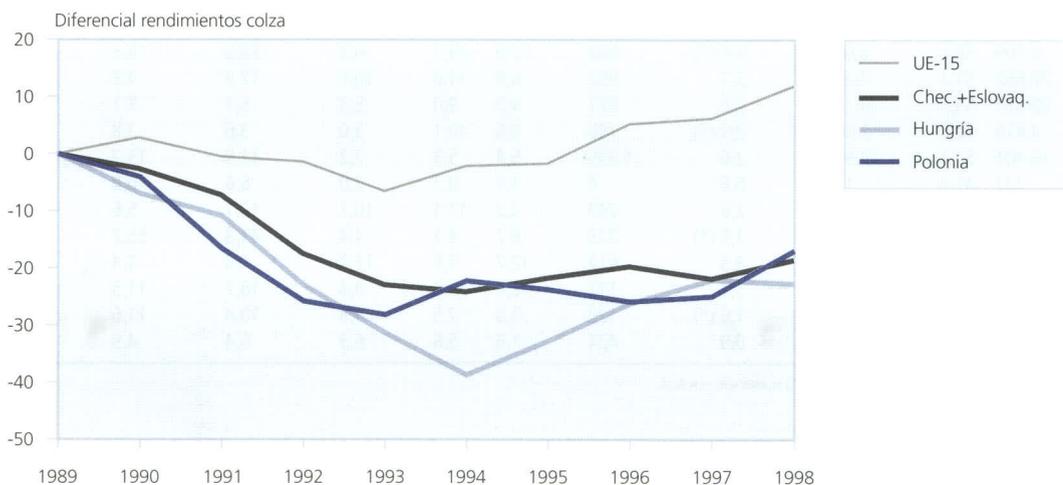


GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DE LA COLZA (1989-1998)



Fuente: Swinnen (2001).

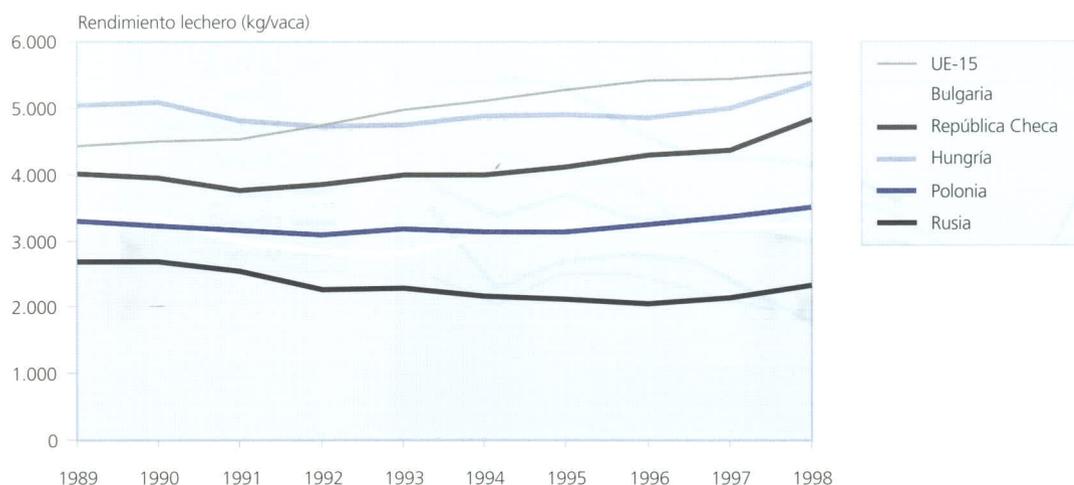
que en otros se supera el 15 por 100, como Bulgaria. El porcentaje que la componente de alimentación supone en los gastos totales familiares presenta una menor variación. Sin embargo, los valores extremos siguen estando distantes (26 por 100 en la República Checa,

53 por 100 en Bulgaria y 58 por 100 en Rumanía).

Pero las diferencias dentro de la UE-15 también son notables, tanto que los países más «agrarios» de la UE-15 son más «agrarios» que algunos países PECO. Por ejemplo, Gre-

cia y Portugal presentan valores mayores de porcentaje de población activa agraria sobre la total, 17 por 100 y 12 por 100 respectivamente, que países PECO como República Checa (4,1 por 100), Eslovaquia (5,7 por 100), Hungría (6 por 100) y Eslovenia (9 por 100). Algo pareci-

**GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DE LA LECHE (1989-1998)**



Fuente: Swinnen (2001).

do sucede, aunque de forma menos acusada, si consideramos la participación de la agricultura en el VAB nacional (cuadro n.º 2).

Otro elemento esencial para el análisis comparado de la economía agraria de la UE y los PECO es la evolución de la productividad y precios de las principales producciones agrarias. Los gráficos 1, 2 y 3 muestran la evolución en la UE-15 y algunos países PECO de los rendimientos de los cereales pienso, colza y leche, y los gráficos 4 y 5 reflejan la evolución de los precios del trigo y de la leche en la UE-15 y algunos PECO.

Las principales conclusiones que se derivan del análisis de estos gráficos son las siguientes:

— En los principales cultivos se aprecia una evolución similar en los países PECO. Se hunden en la primera mitad de los años noventa y se recuperan en la segunda mitad. Esta evolución se debe a las distintas fases y crisis que ha atravesado el proceso de transición de la economía de los PECO.

— A pesar de la recuperación de los rendimientos de los principales cultivos en los PECO durante los últimos años, no se alcanza el nivel de los rendimientos de la UE-15, que siguen aumentando a un ritmo notable.

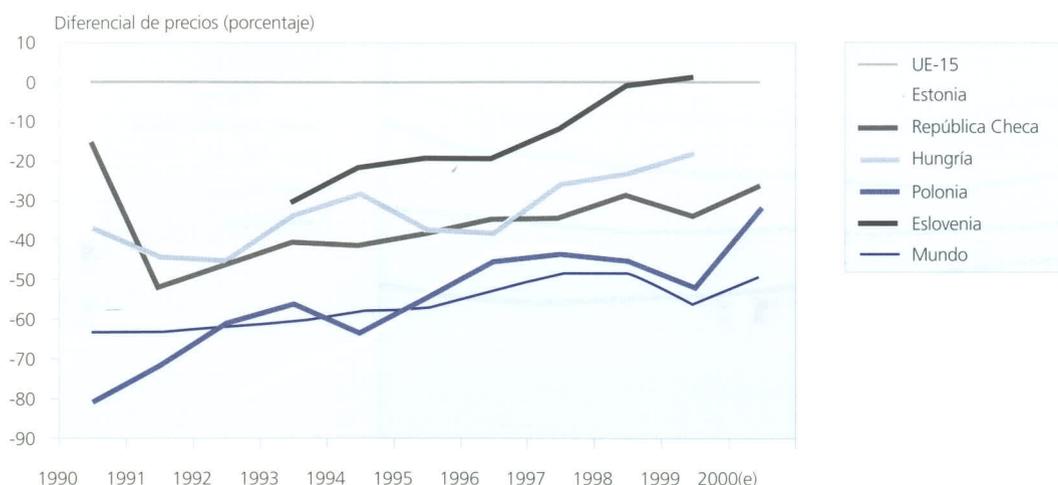
— Los rendimientos del vacuno de leche son más estables a lo largo de la última década, apreciándose incluso un aumento sostenido en algunos PECO, caso de Hungría y República Checa. En estos dos países, especialmente en el primero, los rendimientos llegan a ser equiparables a los rendimientos medios de la UE-15.

— En cuanto a la evolución de los precios agrarios, se aprecia claramente cómo la diferencia entre los precios de la UE-15 (originalmente más altos) y los de los PECO (originalmente más bajos) se está estrechando, tanto en productos agrícolas (trigo) como ganaderos (leche). Incluso en algunos casos, como la leche en Eslovenia y el trigo en Polonia, el precio supera al de la UE-15.

Sin embargo, el proceso de convergencia de precios no se da con la misma intensidad, ni se da en todos los productos, como más tarde comentaremos basándonos en la información no cuantitativa recopilada en diversos documentos e informes de la Comisión Europea. Por tanto, existen todavía algunos productos agrarios para los que el precio de la UE-15 supera ampliamente el de los países de Europa central y oriental.

Por último, queda por analizar la evolución del flujo comercial agroalimentario entre la UE-15 y los PECO. En el gráfico 6 puede verse cómo, desde finales de los años ochenta hasta finales de los años noventa, las exportaciones de la UE hacia los PECO han aumentado mucho más que las importaciones procedentes de dichos países, de modo que el saldo neto ha evolucionado favorablemente para la UE, pasando de saldo negativo (déficit de la balanza comercial agraria UE-PECO) a positivo (superávit de la balanza comercial agraria UE-PECO). Hay que señalar que los datos del comercio exte-

GRÁFICO 4
DIFERENCIAL DE LOS PRECIOS DE LA LECHE ENTRE LA UE-15 Y LOS PECO



Fuente: Berkowicz y Münch (2000).

rior incluyen no sólo productos agrarios, sino también productos agrarios transformados, y que el fuerte incremento de las exportaciones de la UE a los PECO se debe a la exportación de productos elaborados, y no de productos frescos, lo cual refleja la escasa competitividad de la obsoleta industria alimentaria de los PECO con la moderna y potente industria agroalimentaria de la Unión Europea.

Si analizamos los datos sobre comercio exterior agrario no de modo agregado, sino para los distintos países de la UE-15 y PECO (cuadro n.º 2), se puede apreciar el papel tan distinto que para unos países y otros tiene el comercio agrario, tanto en las exportaciones como en las importaciones. Así, en los PECO las exportaciones agrícolas representan un escaso porcentaje, inferior al 10 por 100 en casi todos los países, sobre las exportaciones totales. Este dato muestra la debilidad exportadora del sector agroalimentario de los PECO, causada por la escasa competitividad de su agricultura y de su industria alimentaria, y tam-

bién por la inexistencia de un sistema de subvenciones a la exportación tan potente como el que disfruta la agricultura de la UE. *Sensu contrario*, en varios países de la UE-15 las exportaciones agroalimentarias superan, en algunos casos ampliamente, el 10 por 100 de las exportaciones totales: Grecia (24 por 100), Dinamarca (21 por 100), Holanda (17 por 100) y España (11 por 100). En cambio, y coherentemente con lo anterior, los porcentajes que las importaciones agroalimentarias representan sobre el total de importaciones son netamente superiores en los PECO que en los países de la UE. Por último, si se analizan los datos del comercio bilateral UE-PECO por países, se concluye que el comercio exterior agrario de los PECO es muy dependiente de la UE, mientras que lo contrario no sucede (cuadro n.º 2).

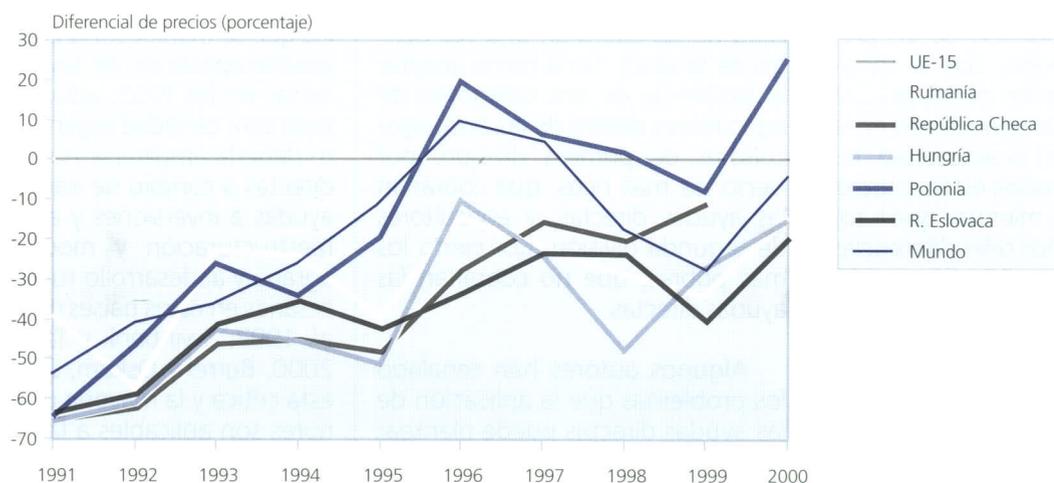
III. PROBLEMAS PLANTEADOS EN EL CAPÍTULO AGRÍCOLA DE LA AMPLIACIÓN

Los problemas que la ampliación plantea en materia de agricultura son múltiples y variados. Sin embargo, pueden resumirse en los cinco siguientes: aproximación de precios agrarios, aplicación de las ayudas directas de la actual PAC, aplicación de los mecanismos de control de la oferta, cumplimiento del acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay y coste del capítulo agrícola de la ampliación. Analizaremos a continuación estos aspectos.

1. Aproximación de los precios agrarios de los PECO a los de la UE-15

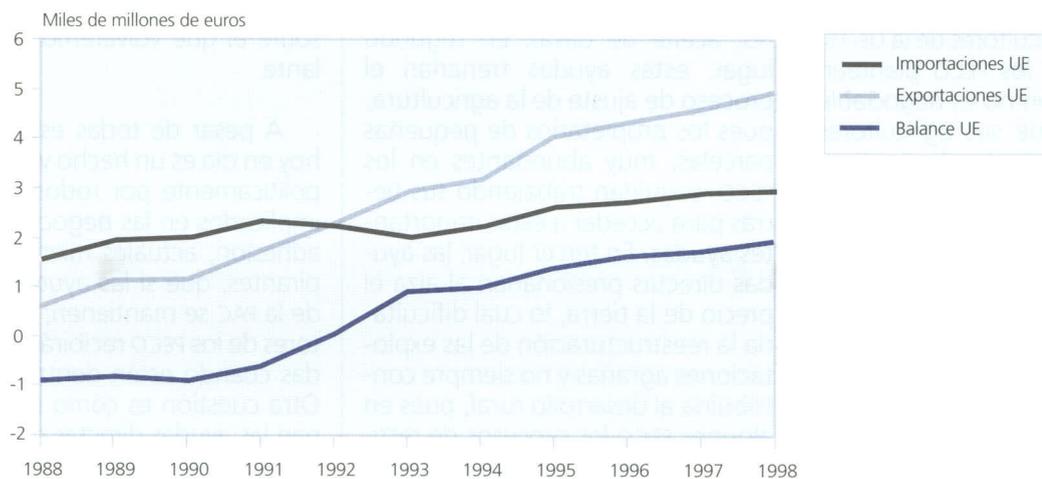
Los precios agrarios de la UE superan ampliamente los de los países PECO. La aproximación al alza de los precios agrarios de los PECO plantea serios problemas en unos países en los que el peso de

GRÁFICO 5
DIFERENCIAL DE LOS PRECIOS DEL TRIGO ENTRE LA UE-15 Y LOS PECO



Fuente: Swinnen (2001).

GRÁFICO 6
COMERCIO AGROALIMENTARIO ENTRE LA UE-15 Y LOS PECO
(Miles de millones de euros)



Fuente: Comisión Europea.

la alimentación en los gastos familiares es muy elevado (30-60 por 100). En efecto, el incremento del coste de la alimentación provocaría una fuerte contestación social, especialmente en las capas de población más pobres, y

presionaría al alza los salarios lo que redundaría en una pérdida de competitividad de las exportaciones de estos países y mermaría los posible beneficios de la ampliación para los países de Europa central y oriental.

Sin embargo, en los últimos años se observa una convergencia de los precios agrarios en los PECO y la UE-15. Dos tendencias de signo contrario explican tal convergencia. Por un lado, la puesta en marcha y/o intensificación de políticas agr-

rias proteccionistas en los PECO, con el consiguiente incremento de los precios agrarios de estos países. Por otro lado, la reforma Mac Sharry y la Agenda 2000 han supuesto una considerable reducción de los precios de intervención, con la consiguiente disminución de los precios percibidos por los agricultores en la UE. De hecho, en la actualidad, las diferencias de precios están entre el 10 y 30 por 100, mientras que hace tan sólo cinco años tales diferencias se situaban entre el 20 y 50 por 100 (Swinen, 2001). Por ello, la preocupación por este problema ha disminuido, y no se considera ya el principal escollo del capítulo agrícola de la ampliación.

2. Aplicación de las ayudas directas de la PAC a los PECO

Probablemente, uno de los temas más polémicos de la ampliación es si los agricultores de los PECO deben percibir o no las ayudas directas de la PAC que actualmente perciben los agricultores de la UE-15. Evidentemente, los PECO plantean que esta cuestión no es negociable y propugnan que sus agricultores perciban dichas ayudas desde el primer día en que se conviertan en miembros de la UE. El debate se centra en la justificación de tales ayudas directas. Si estas ayudas se conceden para compensar la reducción de precios de intervención, como se dijo en la reforma de la PAC de 1992, y se sigue diciendo, aunque menos, en la Agenda 2000, entonces puede defenderse que los agricultores de los PECO, que no sufrieron ambas reformas, no perciban las ayudas directas de la PAC. Sin embargo, esto implicaría que estas ayudas, por su propia naturaleza compensadora, fuesen transitorias y desapareciesen a medio plazo.

Pero si estas ayudas se consolidan y permanecen en el tiempo es

difícil justificar que sólo se cobren en la UE-15. Políticamente sería inaceptable que los agricultores de la UE-15 cobraran las ayudas directas, mientras que los agricultores de los PECO no las cobraran una vez dentro de la UE-25. Sería como aceptar la existencia de dos categorías de agricultores dentro de la UE-25: agricultores de primera división, por cierto los más ricos, que cobrarían las ayudas directas, y agricultores de segunda división, por cierto los más pobres, que no cobrarían las ayudas directas.

Algunos autores han señalado los problemas que la aplicación de las ayudas directas puede plantear a los PECO (Buckwell y Tangermann, 1999). Según estos autores, las ayudas directas, dada su elevada cuantía, provocarían graves distorsiones en la economía de los PECO. En primer lugar, discriminaria entre regiones y agricultores, pues no todos los productos agrarios reciben ayudas directas, sino solo algunos (cereales, oleaginosas, proteaginosas, carne de vacuno, ovino, aceite de oliva). En segundo lugar, estas ayudas frenarían el proceso de ajuste de la agricultura, pues los propietarios de pequeñas parcelas, muy abundantes en los PECO, seguirían trabajando sus tierras para acceder a estas importantes ayudas. En tercer lugar, las ayudas directas presionarían al alza el precio de la tierra, lo cual dificultaría la reestructuración de las explotaciones agrarias y no siempre contribuiría al desarrollo rural, pues en algunos PECO los procesos de restitución de tierras han dado lugar a que muchos propietarios de éstas residan en el medio urbano. En cuarto lugar, la gestión administrativa de los pagos directos en los PECO sería muy compleja y costosa, ya que la existencia de cooperativas de producción, que en algunos PECO se han convertido en la estructura de producción dominante, provoca graves problemas en cuanto a quién debe cobrar las

ayudas directas y cómo deben repartirse éstas dentro de la cooperativa.

Son numerosos los trabajos en los que se manifiesta la crítica a una posible aplicación de las ayudas directas en los PECO, aduciendo que toda esta cantidad ingente de dinero debería emplearse no en ayudas directas a cambio de nada, sino en ayudas a inversiones y acciones de reestructuración y modernización agraria y al desarrollo rural, tan necesarias en estos países (Buckwell et al. 1997, Swinbank y Tangermann 2000, Burrell y Oskam, 2000). Pero esta crítica y la mayoría de las anteriores son aplicables a la concesión de ayudas directas a los agricultores de la UE-15, de modo que se convierten en poderosos argumentos para apoyar una profunda reforma de la PAC que reduzca sensiblemente el presupuesto destinado a las ayudas del primer pilar (ayudas directas e intervención en los mercados agrarios) y aumente el destinado a las ayudas del segundo pilar (ayudas al desarrollo rural), tema sobre el que volveremos más adelante.

A pesar de todas estas críticas, hoy en día es un hecho ya aceptado políticamente por todos los países implicados en las negociaciones de adhesión, actuales miembros y aspirantes, que si las ayudas directas de la PAC se mantienen, los agricultores de los PECO recibirán tales ayudas cuando estén dentro de la UE. Otra cuestión es cómo se determinan las ayudas directas en los PECO, y si se cobra desde el primer momento el 100 por 100 de las ayudas o se establece un periodo transitorio a lo largo del cual la ayuda va aumentando hasta alcanzar el 100 por 100. En ambos temas hay margen de maniobra, y de hecho es uno de los temas clave de la negociación que todavía no está cerrado, dadas sus implicaciones presupuestarias para la UE que luego comentaremos. Respecto a lo primero, la ayu-

da directa a los cultivos herbáceos se calcula por hectárea y tonelada de rendimiento medio histórico de cada región (rendimientos de referencia regional). El tema de negociación es la elección del período de referencia. Los PECO proponen elegir la etapa final anterior al derrumbe de los regímenes comunistas, ya que en esa etapa los rendimientos eran más elevados, lo que favorece a los PECO. La UE argumenta que esa etapa no puede tomarse como período de referencia, pues no refleja decisiones de mercado, sino decisiones de planificación central que no pueden tomarse ahora como válidas en una economía donde funciona el mercado. En consecuencia, la UE propone tomar como período de referencia los últimos años de la década de los noventa, cuyos rendimientos son menores a los de finales de los años ochenta, lo cual favorece a la UE, que reduciría así el coste presupuestario de la ampliación.

En cuanto al segundo tema, mientras los PECO proponen que sus agricultores perciban el 100 por 100 de la ayuda desde el momento de su entrada en la UE, la UE se inclina por una forma más gradual, estableciendo un período transitorio de modo que se empezaría, por ejemplo, cobrando un 20 por 100 de la ayuda y cada año se incrementaría un 20 por 100, de modo que, a los cinco años, se percibiría el 100 por 100 de la ayuda directa. Las fórmulas posibles son muchas, y cada una de ellas tendría un efecto distinto en el coste presupuestario de la ampliación. Este tema, igual que el anterior, no está cerrado todavía, y las negociaciones prosiguen. La ventaja del proceso gradual de aproximación de las ayudas directas de los PECO es la posibilidad de que cuando todavía no se haya llegado al 100 por 100 de la ayuda en los PECO, la UE-27 inicie ya la disminución de las ayudas directas de la Política Agrícola Común.

3. Aplicación de los mecanismos de control de la oferta

Para controlar el gasto agrícola comunitario y para lograr la aceptación de las ayudas directas a los cultivos herbáceos, vacuno de carne, ovino y caprino en el seno de la Organización Mundial del Comercio, la UE ha establecido una serie de mecanismos de control de la oferta agraria (cuotas de producción lechera, superficies de base de cereales y oleaginosas, superficie de retirada obligatoria del cultivo, cabaña de base en vacuno de carne, ovino y caprino, cantidad máxima garantizada de algodón, aceite de oliva y forrajes, cupo de producción de azúcar y tabaco). Muchas de estas limitaciones productivas deben aplicarse a nivel de explotación, por ejemplo la cuota lechera, lo que requiere una institucionalidad fuerte, una administración moderna y eficaz y un marco legal adecuado para hacer respetar el cumplimiento de esas limitaciones. Por otro lado, la existencia de estructuras agrarias complejas en las que se mezclan grandes cooperativas de producción con cientos de miles de agricultores que son propietarios de pequeñas parcelas, hace que la imposición de las cuotas o cupos de producción, el control del cumplimiento y la aplicación de sanciones en caso de que tales limitaciones productivas no se cumplan, se tornen complejas y costosas en términos económicos y políticos. Además, la determinación de cuotas, cupos, cantidades máximas garantizadas y otras limitaciones de la producción se hace en función de la producción, superficie o cabaña media en un período histórico (período de referencia). El problema es, al igual que sucedía con las ayudas directas, la elección del período de referencia. Si se toman los últimos años de la década de los ochenta, como proponen los PECO, las limitaciones productivas son menos duras; en cambio, si se toman los últi-

mos años de la década de los noventa, como propone la UE, las limitaciones productivas para los agricultores de los PECO son más duras. Aquí lo que está en juego no es sólo el coste presupuestario de la ampliación, sino también las posibilidades de expansión de la producción agraria en los PECO, y por tanto la generación de excedentes de difícil salida en el mercado mundial de productos agrarios sin subvenciones. Pero si se conceden subvenciones para la exportación, se incumplirían los acuerdos de la Ronda Uruguay, especialmente en el capítulo de reducción de las subvenciones a las exportaciones, tanto en el volumen de exportaciones subvencionadas como en la cuantía total de subvenciones.

4. Cumplimiento de los acuerdos de la Ronda Uruguay y de futuras rondas de la OMC

La tesis central es que la entrada de los PECO en la UE provocará el incremento de los precios agrarios en aquellos países, ya que los precios de intervención de cereales, azúcar, leche y carne de vacuno en la UE son todavía superiores a los existentes en los PECO, lo que, teniendo en cuenta que los factores de producción, especialmente trabajo y tierra, son más baratos en los PECO, supondría un notable aumento de la producción agraria en esos países. Por otro lado, el incremento de los precios de los alimentos provocará la reducción del consumo, al menos a corto y medio plazo. Si combinamos ambos procesos, el impacto final sería un incremento de las exportaciones netas de la UE ampliada, que tendrían que ser realizadas mediante subvenciones a la exportación, lo que probablemente vulneraría el acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay en lo relativo a reducción de las subvenciones a las exportaciones.

Pero la intensidad de este problema dependerá de los compromisos asumidos por la UE-15 y los PECO en el marco del acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay y de cómo la ampliación afecte a dichos compromisos, y a la demanda y oferta de productos agrarios en los PECO. Si empezamos por los efectos sobre los compromisos asumidos por la UE-15 y los PECO en el acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay, lo primero que debemos conocer es cómo se integrarán ambos compromisos después de la ampliación. En principio, la respuesta a esta pregunta es incierta, y deberá despejarse a través de la negociación en la OMC, ya que las reglas de la OMC no regulan el procedimiento a seguir en estas situaciones (Hartell y Swinnen, 2000). El GATT, en su artículo XXIV, regula el procedimiento a seguir en los aranceles, pero nada se dice en cuanto a ayuda interna y subvenciones a la exportación (Tangermann, 2000).

Los aranceles agrarios de los PECO son sensiblemente más bajos que los de la UE, de modo que uno de los problemas que la ampliación va a plantear es la negociación, en el seno de la OMC, de compensaciones a los países exportadores a los PECO por el incremento de aranceles derivado de su adhesión a la UE. En cuanto a ayudas internas y subvenciones a las exportaciones no hay un procedimiento claro, aunque se puede utilizar como referencia lo ocurrido en 1995 con la última ampliación de la UE a Finlandia, Austria y Suecia (Burrell, 2000). En cuanto a los compromisos de reducción de las ayudas internas, lo que se hizo fue sencillamente sumar las ayudas internas de la UE-12 y de los tres nuevos miembros y someterlas al compromiso de reducción acordado en la Ronda Uruguay. Es muy probable que este mismo procedimiento se aplique en la futura ampliación de la UE, lo que podría plantear serios problemas en el futuro, a menos que la OMC acep-

tase ampliar notablemente la cuantía total de ayuda interna de la UE (ayudas directas de la PAC), cosa poco probable. En cualquier caso, la mera persistencia de la caja azul es un problema para la UE incluso sin ampliación.

En cuanto al compromiso de reducción del volumen de exportaciones subvencionadas —sin duda la condición más restrictiva del acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay—, tanto la UE como los PECO tendrán dificultades para cumplirlo en algunos productos. Además, en el supuesto de una ampliación de la UE manteniendo la PAC actual, los excedentes de una serie de productos agrarios en los PECO pueden aumentar, lo que a su vez supondría un incremento del volumen de exportaciones subvencionadas para dar salida a estos excedentes (Tangermann 2000). Algunos autores argumentan incluso que la UE no podrá cumplir los compromisos existentes del volumen máximo de exportaciones subvencionadas, a menos que se produzca una tendencia al alza de los precios internacionales (Brenton y Núñez Ferrer, 2000).

Respecto al impacto de la ampliación sobre la producción y el comercio agrarios, hay razones para creer que dicho impacto no será tan fuerte como se esperaba. En primer lugar, por la disminución del diferencial de precios agrarios entre los PECO y la UE-15 (convergencia de precios) producida en los cinco últimos años, y que ya fue comentada en un punto anterior. En segundo lugar, porque el aumento de la productividad agraria de los PECO será moderada, como consecuencia de las dificultades que van a tener estos países para mejorar su estructura productiva y acometer las inversiones necesarias para modernizar la agricultura y la industria agroalimentaria. En tercer lugar, las cuotas, cupos y otras limitaciones productivas que se impondrán a los PECO en productos clave de su eco-

nomía agraria —como leche, azúcar, carne de vacuno, cereales y oleaginosas— también reducirán el impacto de la ampliación sobre la producción agraria. Por tanto, es altamente probable que la expansión productiva de la agricultura de los PECO sea menor que la prevista por algunos expertos y estudios. Algo parecido sucedió cuando Grecia, España y Portugal entraron en la CEE. Por último, la creciente exigencia de los consumidores europeos en cuanto a la calidad y seguridad de los alimentos hará que los estándares de calidad y normas de seguridad aumenten, y estas exigencias serán impuestas a los PECO, que tendrán serias dificultades para cumplirlas, lo que a su vez reducirá la expansión de la producción y el comercio agrarios.

Según algunas simulaciones del impacto de la ampliación, sólo cabe esperar aumentos significativos de precios en carne de vacuno, azúcar, leche y cereales pienso (cebada y maíz). Sin embargo, en el caso de la leche y el azúcar, la imposición a los PECO de cuotas y cupos de producción limitará la expansión productiva, como acabamos de comentar. Además, en el caso de la carne de vacuno y la leche, la imposición de elevados estándares de calidad requerirá importantes inversiones y elevará los costes de producción, lo que neutralizará en parte la elevación de los precios. Por tanto, sólo en el caso de los cereales pienso es posible que la ampliación y la consiguiente aplicación de la PAC a los PECO cause un significativo aumento de las importaciones en la UE-15. Las importaciones de frutas y hortalizas también pueden aumentar, pero no por efecto de la PAC, sino de los menores costes de producción, especialmente costes salariales, de la producción de frutas y hortalizas en los PECO. Podemos pues concluir este punto diciendo que el conjunto de argumentos presentados sugiere que la ampliación de la

UE no producirá graves problemas en el seno de la OMC, o al menos no serán más graves que los que, incluso sin ampliación, se pueden producir.

5. Coste presupuestario agrícola de la ampliación

Éste es uno de los temas que más debate ha suscitado, pues hay opiniones para todos los gustos. En efecto, mientras algunos estudios concluyen que el coste presupuestario agrícola de la ampliación es muy elevado y completamente inabordable, a menos que se cambie radicalmente la PAC, otros consideran que no es importante y, por tanto, perfectamente asumible, incluso sin cambios radicales de la actual PAC. Lo que está detrás de estas diferencias, como siempre, son las distintas hipótesis manejadas en los cálculos, y a veces incluso errores conceptuales (García Azcárate, 2001).

Actualmente, existe un cierto acuerdo en el sentido de que el coste presupuestario sería menor del inicialmente previsto, aunque sigue siendo importante. Las estimaciones sobre el coste presupuestario agrícola de la ampliación con la actual PAC, una vez alcanzada la velocidad de crucero, varían entre 9 y 13.000 millones de euros, de los cuales una parte importante se destinaría a ayudas directas (Münch, 2000). La variación en las estimaciones es fruto de distintas hipótesis sobre la asignación de cuotas y cupos de producción a los PECO, rendimientos de referencia y superficie de base con derecho a las ayudas directas de cereales y oleaginosas. Todas estas variables forman parte de las negociaciones en curso entre la UE-15, que propone valores mínimos, y los PECO, que proponen valores máximos.

Partiendo del supuesto de que la primera oleada de ampliación

tendrá lugar en 2004 con diez países, en lugar de en 2002 y con seis países como preveía la Agenda 2000, la Comisión Europea y varios países miembros han realizado en 2001 la estimación del incremento del coste presupuestario agrícola de la ampliación (MAPA, 2001). De los diversos estudios realizados, para los diez países candidatos de la primera ola, es decir excluyendo a Bulgaria y Rumania, en velocidad de crucero y con ayudas directas íntegras, se llega a cifras bastante homogéneas en cuanto al volumen total, aunque con diferencias significativas en cuanto a su desglose (MAPA, 2001):

— El estudio de la Comisión llega a un coste que oscila entre 9.800 y 10.850 millones de euros, incluyendo las peticiones máximas de negociación de los países de Europa central y oriental.

— El estudio del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (MAPA) llega a un coste de 9.000 millones de euros.

— El estudio del Ministerio de Agricultura de Francia llega a un coste de 8.100 millones de euros.

— El estudio del Ministerio de Agricultura de Holanda llega a un coste de 9.029 millones de euros.

Por tanto, todo apunta a que el coste de la ampliación de la UE (excluidos Bulgaria y Rumanía), en términos de gasto agrícola comunitario, estaría en torno a los 9.000 millones de euros, de los que una parte sustancial se destinaría a las ayudas directas.

Una vez analizado el coste presupuestario agrícola de la ampliación, cabe preguntarse si este coste puede encajar en las perspectivas financieras adoptadas en la cumbre de Berlín para el período

2000-2006, y en el siguiente período de programación presupuestaria (2007-2013). Pero la respuesta a esta pregunta se abordará en la última parte de este trabajo, en la que analizaremos si la ampliación de la UE requerirá forzosamente una reforma profunda de la PAC o no.

IV. LA AMPLIACIÓN DE LA UE Y LA REFORMA DE LA PAC

Llegados a este punto, trataremos de dar respuesta a la pregunta clave: ¿debe reformarse la PAC como consecuencia de la ampliación?; dicho todavía más claro: ¿es posible aplicar la actual PAC en una UE-25? Los que responden negativamente a esta pregunta aducen que la aplicación de la actual PAC a una Unión ampliada no es posible porque supondría:

— el incumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT;

— la superación del techo presupuestario de la PAC para el período 2000-2006 aprobado en la cumbre de Berlín;

— el colapso de las administraciones agrarias de los PECO, al tener que aplicar una política agraria tan compleja como la actual Política Agrícola Común.

Vamos a analizar cada uno de estos tres argumentos a la luz de lo expuesto en anteriores apartados. Respecto al primero, es cierto que la aplicación de la actual PAC puede hacer más difícil el cumplimiento de los compromisos del acuerdo de la Ronda Uruguay, especialmente el de reducción de las subvenciones a la exportación. En efecto, la aplicación de la PAC actual a una UE-25 puede provocar un incremento de los excedentes agrarios, que sólo

podrán exportarse mediante la concesión de subvenciones. Sin embargo, el aumento de la producción agraria en los nuevos estados miembros será menor de lo esperado, pues existen numerosos problemas de índole estructural, escaso desarrollo de los mercados y déficit de modernización agraria cuya superación no será fácil, al menos en el corto y medio plazo. Por otro lado, los productos en los que la ampliación puede provocar más problemas de incumplimiento del compromiso de reducción de las exportaciones agrarias subvencionadas, granos para pienso y productos lácteos, son los mismos productos para los que la UE-15 ya tiene problemas (Berkowitz, 2000). Dicho de otro modo, la ampliación puede agravar el problema, pero el problema no lo crea la ampliación, sino que existe ya. De hecho, la revisión de la PAC en el año 2003, prevista por la Agenda 2000, deberá introducir algunos retoques en la PAC para superar tales problemas, al margen de la ampliación.

El segundo argumento merece realmente una atención especial, ya que, en opinión de muchos, la actual PAC y la ampliación son totalmente incompatibles en términos presupuestarios; de modo que, desde esta perspectiva, no se puede hacer la ampliación de la UE sin una profunda reforma de la PAC. Es evidente que existen todavía demasiadas incertidumbres en la mesa de negociaciones como para hacer afirmaciones absolutas y rotundas en estos términos. Pero sí es posible estimar el coste de la ampliación en la hipótesis maximalista, o sea, siguiendo los supuestos más desfavorables para la UE-15 (ayudas directas completas desde el primer momento de la adhesión, aceptación de los rendimientos de referencia y cuotas de producción solicitadas por los PECO, mantenimiento del presupuesto previsto en la Agenda 2000 para ayudas al desarrollo rural en los PECO, presupuesto que fue

generoso para compensar a los PECO, ya que la Agenda 2000 hizo entonces el supuesto de que los agricultores de estos países no cobrarían las ayudas directas, supuesto que actualmente está descartado.

Siguiendo esta hipótesis maximalista, la Comisión Europea estima que el coste presupuestario del capítulo agrícola de la ampliación se sitúa en torno a los 10.500 millones de euros por año, cuando se alcance la velocidad de crucero. Con supuestos menos desfavorables, probablemente más realistas, el coste presupuestario agrícola estaría en torno a los 9.000 millones por año. Pero la cuestión fundamental es determinar si estas estimaciones encajan o no en las perspectivas financieras de Berlín (2000-2006). Supondremos que el gasto de la agricultura para la UE-15 se ajustará al techo máximo previsto en Berlín, sin tener en cuenta ni los ahorros que se están dando en la práctica (1.500 millones de euros en 2001 y casi 2.300 millones de euros en el anteproyecto de presupuesto de 2002). Aplicando la misma hipótesis a los gastos previstos para la ampliación, se llega a importantes ahorros respecto a las cifras, previstas en las perspectivas financieras, de 1.600 y 2.030 millones de euros en 2002 y 2003 respectivamente (imputables al retraso de la ampliación de 2002 previsto en la Agenda 2000 a 2004, que es la previsión actual), un ahorro moderado en 2004 de 419 millones de euros y un exceso de gasto agrícola de 1.456 y 2.579 millones de euros en 2005 y 2006 respectivamente. La conclusión que puede extraerse es que, para el conjunto del período, el balance exceso de gasto menos ahorro está prácticamente equilibrado, de modo que el capítulo agrícola de la ampliación tendría perfecto encaje presupuestario dentro de las perspectivas financieras de Berlín. Pero para ello debe aceptarse compensar los mayores gastos producidos después de 2004 (ampliación

de diez países en lugar de seis y aplicación de ayudas directas completas a los PECO) con los ahorros derivados del retraso en la ampliación (2004 en lugar de 2002).

Si tomamos en consideración las estimaciones e hipótesis que acabamos de presentar, la compatibilidad con la Línea Directriz Agraria (tope máximo de gasto agrícola anual medido en porcentaje del PIB comunitario) quedaría garantizada, con márgenes superiores a los 5.200 millones de euros en 2005 y 7.100 millones de euros en 2006. En definitiva, la conclusión a la que se llega respecto al encaje de la ampliación en las actuales perspectivas financieras para la PAC (2000-2006) es que ésta podría llevarse a cabo sin ningún tipo de problemas, no sólo dentro del marco general de las perspectivas financieras de Berlín, sino incluso dentro de los propios márgenes de maniobra de la PAC, sin más que compensar los mayores gastos del final del período con los ahorros generados por el retraso de la ampliación.

Ir más lejos es una temeridad, pues la programación financiera del siguiente período (2007-2013) presenta grandes incertidumbres. No obstante, el MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) ha realizado una estimación del coste presupuestario agrícola de la ampliación en el período mencionado, en la hipótesis, realmente poco verosímil, de que la PAC se mantenga igual que ahora o con muy ligeros retoques. Además, se ha analizado si este coste presupuestario agrícola es compatible con las perspectivas financieras (2007-2013), que se han calculado extrapolando las del período anterior, lo cual tampoco es muy verosímil. La conclusión a la que llega el documento es que en el siguiente período de programación también se produciría el encaje presupuestario del capítulo agrícola de la ampliación (MAPA, 2001).

En cuanto al tercer argumento, es evidente que la actual PAC es realmente compleja de aplicar; preocupa, por ejemplo, todo lo relacionado con la gestión y el control de las ayudas directas y de las restricciones productivas (cupos y cuotas de producción, cantidades máximas garantizadas, superficies de base, cabaña ganadera de referencia y otras), pero también hay otras medidas de gran complejidad, como el establecimiento de condiciones medioambientales para la percepción de las ayudas directas, la gestión de las indemnizaciones compensatorias en zonas de agricultura de montaña y desfavorecidas o de las ayudas agroambientales. Ésta es una cuestión a la que no se le presta suficiente atención, pues la administración agraria de los países candidatos no está realmente preparada para aplicar medidas que requieren un elevado presupuesto para el funcionamiento de la administración (altos costes de transacción), un capital humano altamente cualificado y entrenado en la aplicación de este tipo de medidas y unos mecanismos y dispositivos administrativos sofisticados para llevar a cabo rigurosas inspecciones a nivel de explotación agraria, para controlar que se cumplen todas las especificaciones establecidas para la aplicación de la Política Agrícola Común.

En las anteriores ampliaciones, siempre ha sido el país candidato quien ha tenido que adaptarse al acervo comunitario, y no al revés. Pero se trataba de países con larga tradición de economía de mercado, más o menos intervenido, y por tanto las dificultades de adaptación eran de otro orden. En cambio, la aceptación del acervo comunitario y la adaptación institucional de los PECO para aplicar la PAC actual será realmente ardua y compleja, y probablemente durante un determinado tiempo no habrá garantía de que la PAC se esté aplicando correctamente.

Sin embargo, este problema puede paliarse en buena medida en los próximos años si la actual PAC se simplifica mediante retoques menores; es el caso, por ejemplo, de la reciente aprobación de un régimen especial para concesión de las ayudas directas a los pequeños agricultores que facilita mucho su gestión, máxime si los PECO durante el período previo a la adhesión adaptan sus instituciones y preparan su administración para aplicar la PAC. Esto último ya se está haciendo, y además con fondos comunitarios, como es el caso del programa SAPARD u otras iniciativas. Si este tipo de estrategia se intensifica en los próximos años, es posible que en 2005, año en el que empezaría a aplicarse la PAC en los PECO, el problema del que venimos hablando se superase en buena medida. Esto no quiere decir que durante los primeros años no se presenten dificultades, pero justamente para resolver este problema y para que el proceso de adaptación sea paulatino, toda entrada de un nuevo miembro tiene su período transitorio y a veces muy largo, hasta diez años.

La conclusión de todo lo dicho en este apartado es clara: la PAC actual podría aplicarse en una UE-25; o dicho de otro modo, la ampliación podría producirse sin necesidad de una reforma en profundidad de la PAC. No es necesario pues utilizar a los PECO para justificar y defender la necesidad de una reforma profunda de la Política Agrícola Común.

En efecto, aunque hayamos concluido que la PAC actual podría aplicarse en una UE-25, cabe ahora preguntarse si la PAC actual debe aplicarse en una UE-25 o incluso en una UE-15. Mi respuesta a esta segunda pregunta es claramente no. La actual PAC no está adaptada ni a las necesidades de cambio estructural y modernización de la agricultura y el mundo rural de los PECO, ni a las demandas sociales de la UE-15 por un medio ambiente sano y unos

alimentos seguros, ni a las demandas de reducción de las ayudas internas y subsidios a la exportación que se plantearán en los próximos años en el marco de las negociaciones abiertas en la Conferencia Ministerial de la OMC recientemente celebrada en Doha.

Pero no cabe duda de que el cambio de modelo de política agraria es tema altamente sensible y muy controvertido, que además presenta un problema de calendario. En efecto, las Cumbre Europeas de Gotenburgo y Niza han reafirmado el compromiso de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE sobre la fecha del 31 de diciembre de 2002 como fecha límite deseable para el cierre de las negociaciones de adhesión con un primer grupo de países: por el momento diez, que son los doce que negocian su adhesión actualmente menos Rumanía y Bulgaria. Pero entre el momento en que se acaben las negociaciones de adhesión (finales 2002) y se formalice la integración de los nuevos estados miembros (finales 2004) no pueden producirse cambios significativos en el acervo comunitario, al menos que se excluya a los nuevos miembros de la aplicación de los cambios, lo que sería difícilmente compatible con el funcionamiento del mercado único. Por tanto, el mantenimiento del calendario de la adhesión podría provocar un frenazo al calendario de reforma de la PAC. La nueva, y esperamos que profunda, reforma debería entonces negociarse no sólo más tarde, sino con más estados miembros. En definitiva, todo apunta a unos retoques de la PAC en el período 2002-2003 para encajar mejor la adhesión de los PECO y revisar las principales organizaciones comunes de mercado, revisión exigida por el propio Acuerdo de la Cumbre de Berlín, mientras que en el período 2005-2006 se abordaría una reforma más profunda que entraría en vigor a partir del 2006 y por tanto se aplicaría en el marco

de las perspectivas financieras del siguiente período 2007-2013.

V. CONCLUSIONES

Los problemas que la ampliación plantea en materia de agricultura son múltiples y variados. El primer problema es el diferencial de precios agrarios entre la UE y los PECO, aunque dicho problema se ha mitigado mucho en los últimos años como consecuencia del aumento de los precios agrarios en los PECO (incremento del proteccionismo agrario), y del descenso de los precios agrarios en la UE (reducción del proteccionismo agrario).

El segundo problema es la aplicación de las ayudas directas de la PAC. Sin embargo, en estos momentos nadie discute ya si estas ayudas deben otorgarse o no a los agricultores de los nuevos países miembros, pues resulta impensable que los agricultores de los países más ricos reciban importantes ayudas, mientras que los de los países más pobres no las reciban. Incluso suponiendo la aplicación íntegra de las ayudas a los PECO desde el primer momento de la adhesión, la conclusión es que ésta podría llevarse a cabo sin ningún tipo de problemas, no sólo dentro del marco general de las perspectivas financieras para el período 2000-2006 (Agenda 2000), sino incluso dentro de los propios márgenes de manobra de la Política Agrícola Común.

En relación con el tercer problema, la capacidad institucional para la aplicación de complejos mecanismos de control de la oferta, la evolución está siendo positiva. En efecto, la mayoría de los países candidatos está procediendo a profundas reformas institucionales para estar en condiciones de asumir el acervo comunitario, y hasta el año 2004 todavía hay tiempo para profundizar

zar y consolidar dichas reformas. Por último, está el problema del cumplimiento de los compromisos asumidos por la UE y los PECO en la Ronda Uruguay del GATT y ante la OMC. Es cierto que la ampliación puede hacer más difícil el cumplimiento de dichos compromisos, especialmente el de reducción de las subvenciones a la exportación, pero los productos en los que la ampliación puede provocar más dificultades son los mismos en los que la UE-15 ya tiene problemas. Dicho de otro modo, la ampliación puede agravar el problema, pero el problema no lo crea la ampliación, sino que existe ya.

Visto todo lo anterior, la conclusión es que la PAC actual podría aplicarse en una UE ampliada sin grandes tensiones. Pero, cabe preguntarse si la PAC actual debería realmente aplicarse en una UE-25 o incluso en la UE-15. La respuesta a esta segunda pregunta es negativa, pues la actual PAC no está adaptada ni a las necesidades de cambio estructural y modernización de la agricultura y medio rural de los PECO, ni a las demandas sociales de la UE-15 hacia un medio ambiente sano y unos alimentos seguros, ni a las exigencias de reducción de las ayudas internas y subsidios a la exportación que se nos plantearán en el marco de las negociaciones comerciales iniciadas formalmente en la reciente cumbre ministerial de Doha.

BIBLIOGRAFÍA

- BERKOWITZ, P. (2000), *How will the Common Agricultural Policy cope with Enlargement*, Lund University, Swedish Institute for Food and Agricultural Economics.
- BERKOWITZ, P., y W. MUNCH (2000), *The Competitiveness of Meat and Milk Production in Central and Eastern Europe*, Federal Agricultural Research Center.
- BRENTON P., y NÚÑEZ FERRER J. (2000), «EU agriculture, the WTO and enlargement», en BILAL S. y PEZAROS P. (eds.), *Negotiating the Future of Agricultural Policies:*

Agricultural Trade and the Millennium, Kluwer Law International.

- BUCKWELL, A., et al. (1997) «Towards a common agricultural and rural policy for Europe», *European Economy, Reports and Studies*, n.º 5.
- BUCKWELL, A., y S. TANGERMANN (1999), «The future of direct payments in the context of Eastern enlargement, MOCT/MOST, *Economic Policy in Transition Economies*, número 9.
- BURRELL, A. (2000), «The World Trade Organisation and EU agricultural policy», en BURRELL A. y A. OSKAM (eds.), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- BURRELL, A., y OSKAM A. (eds.) (2000), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2001), «Los retos de la PAC ante la ampliación», Universidad Complutense de Madrid, *Cursos del Escorial*.
- HARTELL J. y, J. SWINNEN (1998), «Trends in price and trade policy instruments in Central European agricultural and food markets», *The World Economy*, 21 (2).
- MAPA (2001), *La financiación de la ampliación de la UE y la PAC*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MÜNCH, W. (2000), «Effects of CEEC-EU accession on agricultural markets in the CEEC and on government expenditure», en TANGERMANN, S. y BANSE (eds.), *Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union*, CAB international.
- SWINBANK, A., y S. TANGERMANN (2000), «A proposal for the future of direct payments under the CAP», *Working paper* n.º 1, Project QLRT-1999-01510, Centre for Agricultural Strategy, University of Reading.
- SWINNEN, J. (2001), *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?*, Special Report, Centre for European Policy Studies.
- TANGERMANN, S. (2000), «Widening the EU to Central and Eastern European countries: WTO and perspectives of the new member countries», en BURRELL A., y A. OSKAM, *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- TANGERMANN, S., y M. BANSE (eds) (2000), *Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union*, CAB international.