

Resumen

En este artículo se analiza la previsible evolución de la PAC en distintos horizontes temporales. A corto y medio plazo, las recientes decisiones de los consejos de Bruselas y Copenhague, en octubre y diciembre de 2002, respectivamente, así como la propuesta de nuevos reglamentos de la PAC aprobados por la Comisión en enero de 2003, acotan los límites de la reforma de la PAC. Sin embargo, el incierto resultado de las negociaciones en curso de la Organización Mundial de Comercio y los problemas derivados de la ampliación hacia el Este permiten dudar del alcance de la propuesta de reforma de la PAC de enero de 2003. A largo plazo, se abren interrogantes más profundos, dado que la reforma que la Comisión plantea no da cumplida satisfacción a las críticas y a las presiones a las que la UE se enfrentará en los próximos años. En efecto, los factores de cambio e incertidumbre que se ciernen sobre la propia UE y su política agraria hacen pensar que a largo plazo hay margen para una nueva PAC más eficiente, racional y, sobre todo, adaptada a las necesidades de una Unión Europea de 27 países construida sobre los textos aprobados por la Convención Europea. La parte final del trabajo define los principios básicos de esta nueva PAC y los problemas para su aprobación y puesta en marcha.

Palabras clave: reforma de la PAC, ampliación de la UE, negociaciones comerciales agrarias.

Abstract

In this article we analyse the foreseeable trends in the CAP in different time horizons. In the short and medium term the recent decisions of the Brussels and Copenhagen Council Meetings, in October and December 2002, respectively, as well as the proposed new CAP regulations adopted by the Commission in January 2003, define the limits of the CAP reform. However, the uncertain result of the World Trade Organisation negotiations in progress and the problems stemming from the enlargement towards the East cast doubts on the scope of the CAP reform proposal of January 2003. In the long term, more profound issues are raised, as the reform envisaged by the Commission has not satisfied the criticisms and pressures that the EU will have to face in the coming years. In fact, the factors of change and uncertainty looming over the EU itself and its agricultural policy give grounds for thinking that in the long term there is leeway for a more efficient and rational CAP and, above all, one tailored to the needs of a European Union of 27 countries constructed on the texts approved by the European Convention. The concluding part of the study defines the basic principles of this new CAP and the problems for its adoption and implementation.

Key words: CAP reform, EU enlargement, agricultural commercial relations.

JEL classification: F13, Q18.

UNA NUEVA POLÍTICA AGRARIA PARA UNA NUEVA UNIÓN

José María SUMPSI

Universidad Politécnica de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

EL propósito de este artículo es analizar los escenarios más probables de política agrícola común (PAC) en el contexto de la nueva Unión Europea. Cuando hablamos de la nueva Unión, estamos hablando de una Unión integrada por 27 países, pues según el acuerdo del Consejo de Bruselas ratificado en Copenhague, Rumania y Bulgaria se integrarán en la UE en el año 2007. Hablar de la nueva Unión en lugar de la Unión ampliada no es un juego de palabras, sino una forma de reflejar que el cambio al que asistiremos será algo mucho más profundo que una ampliación. En efecto, la UE-27 tendrá que cambiar profundamente las reglas para tomar decisiones, el reparto de funciones entre los tres poderes comunitarios, los recursos propios del presupuesto comunitario, la financiación de las políticas comunes y una nueva definición del papel de la Unión Europea en el escenario internacional (1). En este nuevo contexto, es muy probable que la política agrícola común (PAC) sufra cambios significativos por dos razones fundamentales: la primera, porque es la política que gasta más recursos presupuestarios, sin que ello se justifique, dado el reducido papel del sector agrario en la economía de la Unión, y la segunda, porque es una política con serios problemas de coherencia, eficacia y legitimidad, tanto en el interior como en el exterior de la Unión.

Desde hace años se viene desarrollando en Europa un importante debate sobre la reforma de la PAC (2). Pero, aunque en los últimos años ha aumentado sensiblemente el nú-

mero de expertos, profesionales, académicos, organizaciones de la sociedad civil, e incluso la propia Comisión Europea, que proponen cambios profundos de la PAC, ésta sigue evolucionando con lentitud. No es fácil entender esta aparente paradoja, pues las causas son múltiples y a veces contradictorias. Por un lado, existe una defensa a ultranza del modelo actual de PAC por parte de las organizaciones agrarias, que consideran que cualquier cambio empeorará su situación. Por otro, hay fuertes resistencias de muchos gobiernos, especialmente de los países mayores perceptores de ayudas PAC, pues una reducción de las ayudas directas supondría la pérdida de una parte del dinero que reciben de Bruselas y, probablemente, del apoyo electoral, con la consiguiente pérdida del poder (3). Por todo ello, el análisis que se presenta en el apartado II del artículo se sitúa en la realidad hoy imperante y no en la utopía. Dicho de otro modo, en esa parte no se analizará *la evolución deseable, sino la evolución previsible* de la PAC, dos procesos que no transcurren en paralelo desde hace bastante tiempo y que, probablemente, seguirán sin coincidir a corto y medio plazo. Pero la propuesta de reforma de la PAC de la Comisión en enero de 2003, y el acuerdo sobre la misma adoptado por el Consejo del 25 de junio de 2003 no dan respuesta a todas las presiones e incertidumbres a las que la PAC se enfrentará después de 2006, que son analizadas en el apartado III. Por ello, a largo plazo se abren perspectivas de cambios más profundos, de modo que en el apartado IV se analizan algunos escenarios alternativos de PAC, que podrían ajustarse

mejor a las necesidades de una UE-27. Por último, el apartado V presenta las conclusiones del trabajo.

II. LA EVOLUCIÓN PREVISIBLE DE LA PAC

1. Evolución de la PAC a corto y medio plazo

En el corto y medio plazo, la evolución de la PAC se verá fuertemente condicionada por el Consejo de Bruselas celebrado los días 24 y 25 de octubre de 2002. Dicho Consejo, precedido por el pacto entre Chirac y Schroeder, despejó definitivamente el camino de la ampliación de la UE y marcó un rumbo claro para la reforma de la PAC, cerrando además el círculo de interacciones mutuas entre el proceso de ampliación y el de reforma de la PAC. Después del Consejo de Bruselas, no parece que antes de 2006 vaya a producirse un cambio significativo de la PAC, al menos en lo que se refiere al recorte de las ayudas directas propuesto por la Comisión en su Revisión a Medio Término (RMT) de la PAC hecha pública el 10 de julio de 2002.

La propia Comisión, en su propuesta de reglamentos aprobada el 22 de enero de 2003, no ha considerado la reducción de las ayudas directas durante el período 2003-2006. En primer lugar, porque con el acuerdo del Consejo de Bruselas, que estableció el marco presupuestario de la PAC para el período 2007-2013, no era necesario reducir las ayudas antes de 2006, como se desprende del cuadro n.º 1 (MAPA, 2002). En efecto, según se aprecia en dicho cuadro, hasta el año 2009 no se produce ningún déficit presupuestario, incluso teniendo en cuenta las necesidades adicionales de presupuesto para financiar la reforma del sector lácteo aprobada en la Agenda 2000. En segundo lugar, porque el pacto previo al Consejo de Bruselas entre

Francia y Alemania supuso que Francia aceptara la congelación del capítulo 1A del presupuesto agrícola (gastos de regulación de mercados y ayudas directas) durante el período 2007-2013, a cambio de que Alemania aceptara no modificar la PAC hasta 2006, especialmente en lo que se refiere a la modulación (4) de las ayudas directas. Y en tercer lugar, porque, dado que el punto de partida para poner en práctica la congelación del gasto agrícola 1A en el período 2007-2013 es el techo de gasto agrícola para 2006 acordado en la cumbre de Berlín (*Agenda 2000*), lo razonable es que la reducción de las ayudas directas no empiece antes de 2006.

La única cuestión que sigue abierta a corto plazo —es decir, antes de 2006—, es la posibilidad de desacoplar (5) las actuales ayudas directas para reforzar la posición negociadora de la UE en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero eso sólo será necesario si las negociaciones comerciales en curso se endurecen y se ejerce una fuerte presión sobre la UE para que desmantele, o al menos reduzca, la *caja azul*, donde están la mayoría de las ayudas directas de la PAC (6), cuya continuidad sólo esta garantizada hasta diciembre de 2003, fecha en la que expira la cláusula de paz. La reciente *Farm Bill* aprobada por EE.UU., que supone un fuerte incremento del apoyo público a su agricultura y la instauración de nuevos mecanismos como los pagos anticíclicos, que son ayudas de difícil clasificación según las reglas establecidas y aceptadas en la Ronda Uruguay, hace pensar que la posición de dicho país en las futuras negociaciones, al menos en cuanto al recorte de las ayudas internas, no será tan dura como lo fue en aquella Ronda.

La Comisión presentó a finales de 2002 su oferta para la negociación de la Ronda de Doha, que suponía reducir los aranceles una media del

36 por 100 (con un mínimo del 15 por 100), reducir el gasto en subvenciones a la exportación una media de 45 por 100 y reducir el presupuesto destinado a las ayudas que distorsionan el comercio (*caja ámbar*) un 55 por 100, aunque manteniendo las ayudas directas de la PAC por hectárea y cabeza de ganado aprobadas en la reforma de 1992 (*caja azul*).

Pero, incluso considerando la oferta de la Comisión en las negociaciones de la OMC, no se justifica su propuesta de desacoplar totalmente las ayudas directas de la PAC. Si la oferta, como acabamos de ver, mantiene la *caja azul*, ¿qué sentido tiene desacoplar estas ayudas si no es para convertirlas en ayudas de *caja verde*, y por tanto eliminar o reducir fuertemente la *caja azul*, cosa que no ofrece la Comisión? Es posible que la Comisión este utilizando las negociaciones comerciales multilaterales como pretexto para proponer el desacoplamiento total de las ayudas directas. Las auténticas razones que pueden estar detrás de esta propuesta son cuatro básicamente: 1) mayor relevancia del mercado en la toma de decisiones de los productores agrarios; 2) simplificación de la gestión de las ayudas, lo cual adquiere particular importancia para los nuevos países miembros del Este; 3) consolidación del presupuesto y eliminación de los ajustes presupuestarios anuales según las superficies para las que se solicita ayuda, y 4) contribución a una agricultura respetuosa con el medio ambiente, aunque no existe evidencia científica concluyente de los efectos beneficiosos de las ayudas desacopladas sobre el medio ambiente.

Sin embargo, el desacoplamiento puede producir también algunos efectos negativos entre los que destacan los siguientes: 1) distorsiones y cambios artificiales en la estructura de cultivos como consecuencia de que los derechos a la ayuda de-

CUADRO N.º 1

ESTIMACIÓN DEL COMPROMISO DEL CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS
(Precios corrientes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pagos ayudas directas PC 10 (porcentaje)	—	35	40	50	60	70	80	90
RUBRICA 1 A								
Ayudas directas UE 15 (sin lácteo)	31.575	31.575	31.575	31.575	31.575	31.575	31.575	31.575
Ayudas directas PC 10	1.629	2.012	2.300	2.874	3.449	4.029	4.599	5.174
Resto FEOGA UE 15 (sin lácteo).....	7.449	7.561	7.674	7.789	7.906	8.025	8.145	8.267
Resto FEOGA PECO 10	843	856	868	882	895	908	922	936
Ayudas directas sector lácteo A-2000	979	1.958	2.937	2.937	2.937	2.937	2.937	2.937
Ayudas mercado sector lácteo A-2000.....	1.768	1.267	808	820	832	845	858	870
I. SUBTOTAL 1 A.....	44.243	45.228	46.163	46.877	47.594	48.319	49.035	49.759
Subtotal UE 15.....	41.771	42.361	42.994	43.121	43.251	43.382	43.515	43.650
Subtotal PECO.....	2.472	2.868	3.168	3.756	4.344	4.937	5.521	6.110
II. TECHO CONSEJO BRUSELAS	45.306	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
MARGEN (II-I).....	1.063	531	54	(198)	(449)	(702)	(942)	(1.185)

Fuente: MAPA (2002). Para la UE 15 se toman los gastos de ayudas directas y otras ayudas de la previsión de la Comisión de la evolución del gasto agrario anexo a la *Mid Term Review*. Para el sector lácteo se han hecho ajustes en las ayudas directas y otros gastos de acuerdo con la aplicación del compromiso de Berlín (A2000).

Las ayudas directas (PECO 10) se aumentan según *phasing-in* propuesto. El pago de ayudas del año *n* se realiza el ejercicio *n+1*.

- La congelación de las ayudas directas.
- El crecimiento de otros gastos según inflación prevista (1,5 por 100 anual).
- Incremento del techo al 1 por 100 anual según acuerdo del Consejo Europeo.

sacoplada sólo los generan algunos cultivos, pero luego, una vez que la ayuda ha sido desacoplada, ésta puede percibirse sembrando los mismos cultivos que antes u otros distintos; 2) distorsiones en el mercado de la tierra y problemas para la reestructuración agraria, 3) consolidación de la actual distribución de ayudas al utilizar la referencia histórica para el cálculo de la ayuda desacoplada, y 4) por último, aunque no menos importante, la consideración de las ayudas desacopladas como ayudas a la renta de los agricultores, sin período transitorio, convierte a la PAC en una política social en lugar de una política de fomento sectorial, conversión de dudosa legitimidad social y política ¿Por qué los agricultores deben recibir ayudas a la renta y no deben recibirlas, por ejemplo, los pequeños comercios? La supuesta y no siempre demostrada multifuncionalidad genérica de la agricultura no da cumplida respuesta a esta pregunta. La propuesta de la Comisión, que consiste en condicionar el pago de las ayudas al cumplimiento de una serie de normas y estándares sobre

medio ambiente, bienestar de los animales y seguridad del trabajo, tampoco parece una respuesta convincente. En primer lugar, porque dependerá del tipo y grado de exigencia de las condiciones, dado que el nivel de discrecionalidad de los países miembros puede ser muy elevado. Y en segundo lugar, porque una cosa es pagar por la provisión de bienes y servicios públicos, lo que legitimaría los pagos, y otra bien distinta es condicionar la percepción de unas ayudas al cumplimiento de determinados requisitos (7).

Si las presiones se concentran en la *caja ámbar*, la UE se verá obligada a ampliar el proceso de reforma iniciado en 1992 a producciones como leche y azúcar, y a desacoplar ayudas directas que están en dicha *caja*, como sucede con producciones como el aceite de oliva, tabaco, algodón y otros. En definitiva, si la UE pretende una estrategia ante la OMC no defensiva, sino ofensiva, tendrá que introducir algún grado de desacoplamiento de las ayudas directas antes de 2006.

El cumplimiento de los compromisos que finalmente suscriba la Unión Europea en el marco de las negociaciones en la OMC se verá sin duda dificultado por la ampliación al Este, en especial los relativos a la disminución de las subvenciones a las exportaciones agrícolas (Sumpsi, 2002). Por ello, las negociaciones comerciales multilaterales en curso, junto con otros acuerdos comerciales que la UE ha suscrito recientemente con los países más pobres (8), obligarán a introducir cambios significativos en sectores tales como arroz, azúcar, algodón, tabaco, frutas y hortalizas, aceite de oliva y vino. Algunos de estos cambios ya se incluyeron en la propuesta de reforma de la PAC de enero de 2003, recientemente aprobada, caso de la leche y el arroz, pero otras reformas no incluidas en el Acuerdo del Consejo de 25 de junio de 2003 deberán ser aprobadas antes de que se firme el nuevo Acuerdo Agrícola de la OMC previsto para 2004. De hecho, ya se ha fijado octubre de 2003 como fecha para que la Comisión haga propuestas de reforma de los sectores

de aceite de oliva, tabaco y algodón. Algunas de estas reformas requerirán presupuestos adicionales para compensar las reducciones de precios y/o rentas agrarias, lo que podría provocar déficit presupuestarios después de 2006 y obligaría a introducir nuevos cambios en la PAC a partir de esa fecha.

2. Evolución de la PAC a largo plazo

A partir de 2006 se abre la posibilidad de una reforma más profunda de la PAC, aunque no es fácil prever la dirección y, sobre todo, la intensidad de la misma. Para desarrollar este apartado, analizaremos los factores de certidumbre, cambio, resistencia e incertidumbre que rodean la evolución de la PAC a largo plazo.

a) Factores de certidumbre

Incluso en una perspectiva a largo plazo hay importantes elementos de certidumbre. Esto es absolutamente nuevo, puesto que en la década de los noventa una de las principales características de la PAC ha sido su incertidumbre. En efecto, en tan solo diez años se han producido tres grandes reformas: 1992, 1999 y 2002, esta última todavía pendiente de aprobación por el Consejo. Esta situación ha influido negativamente en las decisiones de inversiones en las explotaciones agrarias a largo plazo, ya que éstas requieren un marco regulador estable. Bien es cierto, que la incertidumbre se ha visto compensada con creces por unas generosas ayudas compensatorias, que todavía persisten diez años después de la primera gran reforma de la PAC de 1992. La prueba de que al sector no le ha ido nada mal, en términos generales, es que el precio de la tierra no ha cesado de subir desde 1993. Dado que el precio de la tierra internaliza las

CUADRO N.º 2
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA
1983-2001 (BASE 1997)

AÑOS	PRECIOS CORRIENTES		PRECIOS CONSTANTES	
	Euros/hab.	Índice 1983=100	Euros/hab.	Índice 1983=100
1983.....	2.564	100,0	2.564	100,0
1984.....	2.799	109,2	2.524	98,5
1985.....	3.116	121,5	2.588	101,0
1986.....	3.492	136,2	2.616	102,0
1987.....	3.957	125,3	2.798	109,1
1988.....	4.435	173,0	2.960	115,5
1989.....	4.718	184,0	2.946	114,9
1990.....	4.585	178,8	2.668	104,1
1991.....	4.343	169,4	2.363	92,2
1992.....	3.816	148,8	1.945	75,9
1993.....	3.806	148,4	1.856	72,4
1994.....	4.058	158,3	1.905	74,3
1995.....	4.284	167,1	1.917	74,8
1996.....	4.616	180,0	1.995	77,8
1997.....	5.272	205,6	2.227	86,9
1998.....	6.124	238,9	2.526	98,5
1999.....	6.823	266,1	2.740	106,9
2000.....	7.292	284,4	2.830	110,4
2001.....	7.552	294,6	2.813	109,7

Fuente: Encuesta sobre precios de la tierra, MAPA, 2001.

rentas del sector, vía mercado y vía ayudas públicas, esta evolución significa que las rentas del sector, como así ha sido, han gozado de una tendencia favorable. Sin embargo, en los últimos años, la tendencia alcista de los precios de la tierra refleja un cierto cansancio (cuadro n.º 2), primero porque los precios son ya disparatadamente altos, y segundo porque redoblan de nuevo con fuerza los tambores que anuncian descensos de las ayudas de la política agrícola común.

Lo que es nuevo ahora (factor de certidumbre) es que, por primera vez, la PAC dispone de un marco presupuestario estable que cubre un período de diez años, 2003-2013, marco derivado del Consejo de Bruselas de 24 y 25 de octubre de 2002, Consejo que despejó a la vez la ampliación y la reforma de la PAC (9). La existencia de un marco presupuestario estable para la PAC es una buena noticia, aunque, como veremos más adelante, con luces y sombras.

Este marco presupuestario estable significa, lisa y llanamente, que el capítulo agrícola de la ampliación debe hacerse a coste cero, es decir, sin presupuesto adicional (10), decisión que condiciona de modo absoluto el futuro de la PAC hasta el año 2013. En efecto, con este corsé presupuestario hay que hacer frente a la ampliación y a las nuevas reformas de sectores como leche, azúcar, aceite de oliva, algodón, tabaco, arroz, vino, y frutas y hortalizas, de los cuales leche y arroz están ya contemplados en las propuestas de la Comisión de enero de 2003, pero el resto no. Todo ello, sitúa el ajuste presupuestario en el centro del debate del futuro de la PAC mala noticia, pues lo razonable era partir de la política agraria que Europa necesita y después evaluar su coste, en lugar de partir del presupuesto disponible y ver qué política se puede hacer con ese dinero. En la actualidad, analizar los posibles escenarios futuros de la PAC es más un ejercicio de ingeniería contable que de política económica sectorial. O sea, que la PAC se ha con-

vertido en un campo de estudio para auditores, interventores y expertos en finanzas públicas, en lugar de especialistas en economía y política agraria.

Si combinamos el corsé presupuestario con la resistencia de la mayoría de países miembros, con Francia a la cabeza, a disminuir de modo significativo las ayudas de la PAC, el resultado final es que una de las ideas fuerza que ha generado mayor consenso en los últimos años (11), cual es la reducción del presupuesto asignado al primer pilar de la PAC (ayudas directas y gastos de intervención en los mercados) y su trasvase al segundo pilar de la PAC (ayudas al desarrollo rural), puede quedar en casi nada. En efecto, los ahorros derivados de la reducción de las ayudas del primer pilar no podrán emplearse íntegramente para aumentar el presupuesto de las ayudas al desarrollo rural, pues una parte importante de dicho ahorro deberá emplearse para financiar las reformas pendientes en los sectores antes mencionados. De hecho, la propuesta de reforma de la PAC presentada por la Comisión en enero de 2003 ya tomaba en consideración la necesidad de utilizar una parte importante de los ahorros derivados de la reducción de las ayudas del primer pilar de la PAC para financiar las reformas pendientes de algunos sectores productivos.

La propuesta de la Comisión de enero de 2003 contiene tres elementos horizontales: desacoplamiento total de las ayudas directas, modulación de las ayudas desacopladas y ampliación de las medidas contenidas en el Reglamento de Desarrollo Rural (segundo pilar de la PAC). Además, la propuesta contempla una serie de modificaciones de mayor o menor entidad en la regulación de los sectores de cereales, trigo duro, arroz, forrajes, frutos secos y leche, esta última de gran trascendencia y repercusión presupuestaria.

En lo que sigue, nos centraremos en los tres elementos horizontales, que son los principales.

En cuanto al desacoplamiento, la propuesta entraría en funcionamiento en 2004, y por ello ha sido analizada dentro del epígrafe dedicado a la evolución de la PAC a corto y medio plazo, es decir, antes de 2006. Ya se explicó que el argumento fundamental de la Comisión para proponer el desacoplamiento total de la mayoría de las ayudas directas es permitir a la UE una estrategia ofensiva en las negociaciones de la OMC, aunque también se puso en duda la necesidad de un desacoplamiento tan drástico, y se presentaron las ventajas e inconvenientes del desacoplamiento total, para terminar concluyendo que el escenario más probable es un desacoplamiento parcial y más suave del propuesto por la Comisión. De hecho, la propuesta de desacoplamiento total ha sido uno de los puntos más duros de la negociación del Consejo, dado el empeñamiento del comisario Fishler y la resistencia numantina de un bloque de países liderados por Francia y España. Al final, la posición de Alemania, apoyando en parte a Francia en su reivindicación de no desacoplar totalmente, permitió alcanzar un acuerdo de desacoplamiento parcial, aunque debe reconocerse que dicho compromiso final está más cerca de la posición del Comisario y los países del Norte de la UE, que de la del grupo de países que se oponía al desacoplamiento total. En efecto, el reciente Acuerdo del Consejo,

de 25 de junio, establece que el desacoplamiento entrará en vigor el 1 de enero de 2005, aunque los países que lo deseen pueden retrasarlo hasta el 1 de enero de 2007, y lo principal, que los estados miembros se reservan la posibilidad de no desacoplar el 25 por 100 de las ayudas a los cereales, varias combinaciones de desacoplamiento parcial de las diferentes primas del vacuno de carne y el 50 por 100 de ovino y caprino.

Un aspecto esencial es que el agricultor deberá cumplir una serie de estándares sobre medio ambiente, inocuidad de los alimentos, bienestar de los animales y seguridad en el trabajo. El incumplimiento de dichos estándares dará lugar a una reducción, o incluso a la pérdida total, de la ayuda desacoplada según la gravedad del incumplimiento. Se pondrá en marcha un sistema de auditorías para contribuir al cumplimiento de los estándares. Tales auditorías serán obligatorias para aquellos agricultores que perciban más de 15.000 euros de ayudas directas o cuyo volumen de ventas supere los 100.000 euros.

En cuanto a la modulación de las ayudas directas, se trata de un elemento esencial que merece ser abordado con detalle. Y debe hacerse aquí, dentro del epígrafe dedicado a la evolución de la PAC a largo plazo, puesto que la propuesta de la Comisión de enero de 2003 propone iniciar la modulación después de 2006, con la gradación que se recoge en el cuadro n.º 3.

CUADRO N.º 3

**REDUCCIÓN AYUDAS DIRECTAS
(Porcentaje)**

Cuantía percibida de ayudas directas (euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1-5.000	0	0	0	0	0	0	0
5.001-50.000	1	3	7,5	9	10,5	12	13,5
> 50.000	1	4	12	14	16	18	19

La Comisión propone, pues, una modulación progresiva según la cuantía de las ayudas directas percibidas por la explotación. Del primer euro percibido al 5.000, primer tramo, exento de reducción en todas las explotaciones. Del euro 5.001 al 50.000, segundo tramo, reducción de tipo medio. A partir del euro 50.001, tercer tramo, reducción de mayor nivel. Además, la curva de disminución en el tiempo de las ayudas directas no es lineal, sino que es muy suave al principio y sufre un brusco salto en 2009, lo que sin duda tiene que ver con las previsiones presupuestarias de la Comisión. En efecto, en el cuadro n.º 1 (MAPA, 2002) se comprueba que los primeros déficit aparecen en el año 2009, sin considerar la entrada en escena de nuevas reformas como las del azúcar, el aceite de oliva, el tabaco o el algodón.

La peor noticia de la propuesta de la Comisión de enero de 2003 es que tan sólo el 1 por 100 de reducción de ayudas directas se destinaría al desarrollo rural en 2007, el 2 por 100 en 2008, el 3 por 100 en 2009, el 4 por 100 en 2010, el 5 por 100 en 2011 y el 6 por 100 en 2012. El resto de reducción de las ayudas directas se destinaría a financiar las reformas pendientes. Es decir, quienes van a financiar las nuevas ayudas a los productores de leche o azúcar de la UE-25 o el coste adicional de las futuras regulaciones de los mercados de tabaco, algodón, aceite de oliva, y quizá frutas, hortalizas y vino, serán los productores de carne de vacuno, ovino o caprino, cereales, oleaginosas y proteaginosas de la UE-15, que perciben desde la reforma de la PAC de 1992 las ayudas directas vinculadas a estos sectores. Esto es así porque la propuesta de la Comisión excluye, lógicamente, de la aplicación de la modulación (reducción por tramos) de las ayudas directas a los nuevos países miembros, hasta que los agricultores de estos países no perciban el 100 por

100 de las ayudas comunitarias, lo que no sucederá hasta el año 2013.

En cuanto a la ampliación de las medidas incluidas en el Reglamento de Desarrollo Rural, se trata de una propuesta que introduce nuevos instrumentos de política agraria para dar respuesta a las preocupaciones de los consumidores y ciudadanos europeos. Así, se introduce todo un conjunto de ayudas para fomentar la calidad de los productos agrarios y de los alimentos, garantizar la seguridad de los alimentos, mejorar el bienestar de los animales y la conservación del medio ambiente, así como el establecimiento de ayudas transitorias y decrecientes para compensar la pérdida de renta derivada del cumplimiento de los estándares más exigentes y para contribuir a financiar el coste de las auditorías.

b) *Factores de cambio*

Entre los principales elementos de cambio que presionarán sobre la reforma de la PAC a medio y largo plazo podemos distinguir los internos y los externos. Dentro de los primeros, destacan las demandas de los consumidores y ciudadanos de la UE, en defensa de una alimentación segura y de un medio ambiente bien conservado. Además los contribuyentes europeos exigirán, cada vez con mayor intensidad, que el gasto agrícola este controlado y legitimado. Pero el grado de organización de consumidores, contribuyentes y ecologistas no es muy elevado, aunque la capacidad de movilización y presión de estos últimos es considerable y se ha visto ampliada en los últimos tiempos por los medios de comunicación. Pero estas presiones se debilitarán como consecuencia de la ampliación de la UE, ya que los consumidores y ciudadanos de los países candidatos son mucho menos sensibles a los problemas de seguridad de los ali-

mentos y de defensa del medio ambiente que los consumidores y ciudadanos de la UE-15.

Dentro de los elementos externos que presionarán sobre la PAC, el más importante es la negociación comercial multilateral en curso. Este tema se ha comentado en el apartado anterior, pues el horizonte temporal para lograr un acuerdo agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales es el año 2004, es decir, antes de 2006, aunque, como ya señalábamos antes, algunos de los cambios de la PAC forzados por dichas negociaciones podrían producirse después de 2006. La situación presupuestaria de la UE no permitirá compensar íntegramente mediante ayudas directas las reducciones de los precios de intervención de los sectores aún no reformados, aunque el presupuesto destinado a las actuales ayudas directas (sectores ya reformados) podría redistribuirse entre los sectores productivos afectados por las nuevas reformas, como de hecho ha propuesto la Comisión en su Documento de enero 2003.

c) *Factores de resistencia*

Los principales elementos de resistencia al cambio de la PAC son las presiones ejercidas por las organizaciones profesionales agrarias y los países principales beneficiarios de la actual PAC, amén, por supuesto, de las fuertes restricciones presupuestarias. En cuanto a lo primero, hay que recordar que el grado de organización de los intereses agrarios es fuerte, ya que gozan de una gran tradición y capacidad de movilización y presión. Por otro lado, aunque la población activa agraria de la UE-15 sólo representa el 4,5 por 100 de la población activa total, la población rural vinculada a la agricultura es mayor, de modo que la posible pérdida de votos rurales derivada de la adopción de reformas de la PAC que afecten ne-

gativamente a los intereses agrarios, atenaza a los políticos a la hora de tomar decisiones a este respecto, sobre todo en períodos electorales. Estas presiones se verán incrementadas como consecuencia de las nuevas adhesiones, ya que el peso de la agricultura en los países candidatos es mucho mayor que en la UE-15. La dura posición de Polonia, el país más agrícola de todos los candidatos, en las negociaciones del capítulo agrícola, incluso en el tramo final de la negociación durante el Consejo de Copenhague, confirma esta tesis.

En cuanto a la posición de los actuales países miembros, los grandes perceptores de ayudas PAC, con Francia a la cabeza, apoyan el mantenimiento del statu quo, mientras que países contribuyentes netos y/o poco beneficiarios de la PAC, como Reino Unido, Holanda, Suecia y Alemania, son partidarios de un cambio profundo. Hasta el presente, incluido el reciente acuerdo franco-alemán, luego refrendado por el Consejo de Bruselas de 24 y 25 de octubre, siempre ha triunfado la posición de los países partidarios del statu quo o de reformas leves. En el futuro, es muy probable que siga siendo así, ya que todo parece indicar que los nuevos países miembros se alinearán con los defensores de la actual PAC. En efecto, como ha dejado claro Polonia en las negociaciones finales del Consejo de Copenhague, estos países aplican el refrán «más vale pájaro en mano que ciento volando», y por ello prefieren las ayudas directas, que son financiadas íntegramente por Bruselas, a las ayudas al desarrollo rural (véase el apartado IV de este trabajo), que requieren financiación nacional y una cierta capacidad pública y privada para promover y gestionar proyectos, lo que no siempre existe en estos países. Por tanto, los nuevos miembros serán aliados naturales de los países de la UE-15 que defienden el mantenimiento del statu quo, es decir, preservar las ayudas directas (primer

pilar de la PAC), aunque eso implique renunciar a más presupuesto para las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC). Ello significa que en el futuro será, si cabe, más difícil todavía aprobar una reforma profunda de la política agrícola común (12).

Por último, las restricciones presupuestarias existentes hacen difícil pensar en reformas profundas, a menos que sean neutras desde la perspectiva del gasto. Pero aunque no incrementasen el presupuesto total, seguro que una reforma profunda produciría una redistribución del dinero que cada estado miembro recibe actualmente de la PAC, lo que implica que los países «perdedores» se opondrían a dicha reforma y la harían muy difícil. Cualquier reforma radical perjudicaría a Francia, el gran perceptor de ayudas directas, lo que explica que este país lidere todos los movimientos y coaliciones para defender la actual PAC, especialmente su primer pilar.

d) Factores de incertidumbre

Los principales elementos de incertidumbre son dos: el resultado final de la Convención Europea y las futuras ampliaciones. En cuanto al primero, la Convención Europea puede modificar las reglas de funcionamiento, toma de decisiones y financiación de la Unión. La UE-25 no podrá funcionar igual que la UE-15, por lo que la ampliación afectará al papel, competencias y funcionamiento de las tres instituciones comunitarias: Consejo, Comisión y Parlamento Europeo. Además, el peso de cada país (ponderación del voto nacional) deberá cambiar para cumplir lo acordado en el Tratado de Niza, y las reglas de decisión también sufrirán cambios, debiéndose eliminar prácticamente la regla de la unanimidad y generalizar la de la mayoría cualificada. Por último, es posible que se modifique incluso el esquema actual de financiación del pre-

supuesto comunitario, de modo que una parte del mismo se financie directamente por los contribuyentes europeos a través de un impuesto específico u otras fórmulas. Un cambio de esta naturaleza contribuiría a que los ciudadanos europeos se sintieran más involucrados en el proceso de construcción europea y a que los países contribuyentes netos relajaran su radical oposición a cualquier aumento del presupuesto comunitario, lo que condiciona fuertemente la financiación de las políticas comunitarias y, por tanto, su diseño. Todos estos cambios institucionales y presupuestarios tendrían importantes implicaciones en la futura evolución de la PAC, pues se abrirían nuevas posibilidades para su reforma.

Un segundo elemento de incertidumbre son las adhesiones de Bulgaria, Rumania y Turquía. Las dos primeras está previsto que se produzcan en el año 2007, y la de Turquía empezaría a negociarse en el año 2005, si se cumplen una serie de condiciones que ahora no se dan. Este último país tiene un peso agrario equivalente al de los doce países que entrarán en el año 2004 (diez) y 2007 (dos), de modo que, si esta ampliación se llegase a producir, la política agraria comunitaria sufriría importantes tensiones presupuestarias, que podrían forzar un cambio más radical de la PAC del que ahora se puede prever.

La conclusión de todo lo expuesto en este apartado es que el escenario probable de la futura PAC, factores de incertidumbre al margen, no sufriría profundos cambios respecto a la situación actual, sino meros ajustes, más o menos relevantes, para adaptarse al marco presupuestario acordado en el Consejo de Bruselas (reducciones de las ayudas directas) y a los compromisos que se suscriban en las negociaciones multilaterales de la OMC (nuevas reformas de mercado en leche, azúcar, aceite de oli-

va, algodón, tabaco y desacoplamiento parcial o total de las ayudas directas). La mayoría de estos ajustes de la PAC deberán producirse en el presente año, para facilitar el Acuerdo Agrícola de las negociaciones comerciales, aunque otros se pueden producir o revisar después de 2006, como las reducciones de las ayudas directas para lograr el equilibrio presupuestario de la política agrícola común (13).

De hecho, si después del año 2009 se profundizara la reforma del sector lácteo, por ejemplo introduciendo la supresión de la cuota láctea, y hubiera que absorber el coste de la ampliación de Rumania y Bulgaria, sólo se alcanzaría el equilibrio presupuestario de la PAC si la modulación (reducción por tramos) de las ayudas directas fuese mayor que la prevista por la Comisión de enero de 2003. En efecto, si se parte del supuesto de una reforma profunda del sector lácteo después de 2009 (cuadro n.º 4), el equilibrio presupuestario de la PAC requeriría una reducción del 3 por 100 anual acumulado del tramo de ayudas que supere los 10.000 euros (Massot, 2002).

El escenario de una PAC, en el que las intervenciones de mercado y las ayudas directas a la renta de los agricultores, desacopladas o no, jueguen un papel secundario y, en cambio, las ayudas al desarrollo rural jueguen un papel principal, no parece probable en la próxima década, a pesar de las reiteradas declaraciones de la Comisión sobre la multifuncionalidad y el modelo europeo de agricultura. Pero, en honor a la verdad, la Comisión no es responsable del inmovilismo de la PAC. La responsabilidad histórica corresponde a los países que integran la Unión y a sus gobiernos, especialmente a los que defienden el statu quo, anteponiendo los intereses nacionales a los de la Unión. Francia, con su resistencia a reducir significativamen-

te el enorme volumen de ayudas directas que percibe, constituye el paradigma de esta actitud, especialmente desde que la derecha se hizo con todo el poder en las pasadas elecciones. Es realmente sorprendente que uno de los países más desarrollados de la UE, y por tanto uno de los que realiza una mayor aportación al presupuesto comunitario, sea, gracias a la PAC, uno de los principales perceptores netos de fondos comunitarios. En este sentido, tan discutible es el cheque británico, que ahora se pretende eliminar o al menos reducir, como el *bonus* francés, que tiene su origen en una PAC hecha a su medida.

Si incorporamos en el análisis de los escenarios de la futura PAC los factores de incertidumbre mencionados anteriormente, la probabilidad de que se produzcan cambios profundos después de 2010 aumenta, entre otras cosas, porque en el contexto de una UE-28, la reforma radical de la PAC sería inevitable. Otra cosa es anticipar si Turquía entrará en la UE antes de 2010 y, en su caso, prever los cambios después de esa fecha, lo que sería una osadía por nuestra parte.

El Acuerdo del Consejo de 25 de junio de 2003 ha modificado la propuesta de modulación presentada en enero de 2003 por la Comisión, ante las fuertes presiones, especialmente de Francia. Para empezar, se elimina el concepto de modulación y en su lugar aparecen dos nuevos conceptos: reorientación progresiva de las ayudas directas y disciplina financiera. En cuanto a la primera, la que realmente se considera como modulación en su sentido inicial de la *Agenda 2000*, consiste en reducir las ayudas directas (primer pilar de la PAC) y reorientar el presupuesto ahorrado hacia las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), aunque los que reciban menos de 5.000 euros no verán su ayuda recortada. Así, el Consejo

de junio de 2003 acordó reorientar el 3 por 100 de las ayudas directas en el año 2005, el 4 por 100 en 2006 y el 5 por 100 en 2007. Por tanto, la reorientación progresiva (modulación) se adelanta a 2005; la propuesta de la Comisión de enero de 2003 no alcanzaba a reorientar el 5 por 100 de las ayudas directas hacia el desarrollo rural hasta 2011. Pero el trasvase de fondos del primer pilar al segundo sigue siendo muy modesto, y además el 80 por 100 del ahorro generado se queda en el país de origen, de modo que la redistribución entre los países miembros del ahorro generado, mediante criterios de cohesión, propuesta en enero de 2003 por la Comisión, ha quedado en casi nada, mostrando una vez más que el principio de solidaridad financiera es ya un principio del pasado. Con estas premisas, podemos estimar que en España el monto de presupuesto extra para ayudas al desarrollo rural estaría en torno a 230 millones de euros al año cuando se alcance la reducción del 5 por 100 en 2007, lo que es realmente muy poco, máxime cuando, además, se acaban de ampliar las medidas del Reglamento de ayudas al desarrollo rural. El segundo concepto, disciplina financiera, deriva directamente del Acuerdo del Consejo de Bruselas de octubre de 2002, y consiste en la reducción de las ayudas directas si fuese necesario para respetar el techo financiero de la PAC establecido en aquel Consejo. Como no se puede predecir con exactitud la cuantía de los posibles déficit, pues dependerá de variables como la evolución de los mercados domésticos e internacionales, el impacto de la ampliación al Este de la UE, el tipo y coste de las reformas sectoriales pendientes, el cambio euro/dólar y otros elementos, el Consejo decidió no aventurar ninguna cifra de reducción adicional de las ayudas directas y establecer en cambio a partir de 2007 este mecanismo de disciplina financiera que deberá operar en mayor o menor medida según sea ne-

CUADRO N.º 4

**MARCO FINANCIERO 2007-2013: LÍMITES Y DISPONIBILIDADES
(Créditos de pago en millones de euros a precios corrientes)**

	Base 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (a precios constantes).....	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306
II. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (en € corrientes: + 1 por 100) del que,	45.306	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
a) UE-15.....	42.834	42.361	42.994	43.121	43.251	43.382	43.515	43.650
b) 10 nuevos adherentes.....	2.472	2.868	3.168	3.756	4.344	4.937	5.521	6.110
III. PRESUPUESTO DISPONIBLE 2006 DE UE-15 A PRECIOS CORRIENTES	(39.024)	(39.136)	(39.249)	(39.364)	(39.481)	(39.600)	(39.720)	(39.842)
(excluido el gasto lácteo, VI) (a), del que:								
a) Ayudas directas UE-15 (congeladas).....	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)
b) Otras intervenciones de mercados	(7.449)	(7.561)	(7.674)	(7.789)	(7.906)	(8.025)	(8.145)	(8.267)
(Con margen maniobra estructural - IV.b)	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
IV. NUEVAS DISPONIBILIDADES CONSOLIDADAS:.....	1.800	2.253	2.711	3.173	3.640	4.111	4.587	5.068
a) Por margen incremento anual 1por 100 (II-I)	0	453	911	1.373	1.840	2.311	2.787	3.268
b) Por diferencial por compromisos no ejecutados (sobre bases históricas).....	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
V. COSTE SUPLEMENTARIO POR LA AMPLIACIÓN A 10: PECOS + Chipre + Malta (b), del que:	(2.472)	(2.868)	(3.168)	(3.756)	(4.344)	(4.937)	(5.521)	(6.110)
a) Ayudas directas.....	(1.629)	(2.012)	(2.300)	(2.874)	(3.499)	(4.029)	(4.599)	(5.174)
b) Otras intervenciones de mercados	(843)	(856)	(868)	(882)	(895)	(908)	(922)	(936)
VI. COSTE DE LA OCM RENOVADA PARA EL SECTOR LÁCTEO (c), del que:	(2.747)	(3.225)	(3.745)	(3.757)	(3.769)	(3.782)	(3.795)	(3.807)
a) Nuevas ayudas directas a la UE-15	(979)	(1.958)	(2.937)	(2.937)	(2.937)	(2.937)	(2.937)	(2.937)
b) Otras intervenciones de mercados.....	(1.768)	(1.267)	(808)	(820)	(832)	(845)	(858)	(870)
VII. MARGEN DE MANIOBRA VIGENTE (I + IV) - (III + V + VI).....	2.863	2.330	1.855	1.602	1.352	1.098	857	615
VIII. DISPONIBILIDAD ADICIONAL:								
a) Por reducción de las subvenciones a la exportación, progresiva entre 2005 y 2011, por un total del 40 por 100 (estimación).....	752	1.128	1.504	1.880	2.256	2.256	2.256	2.256
b.1) Por modulación obligatoria de las ayudas directas (III.a+VI.a) en un 2 por 100 no acumulativa con franquicia de 10.000 €.....	453,10	466,80	480,4	480,4	480,4	480,4	480,4	480,40
b.2) Por modulación obligatoria de un 3 por 100 acumulada, hasta un 20 por 100, con franquicia de 10.000 € (III.a + VI.a) (d)	0	700,10	1.441,20	2.161,80	2.882,40	3.603,00	4.323,60	4.804,00
Primera opción (a+b.1).....	1.205,10	1.594,80	1.984,40	2.360,40	2.736,40	2.736,40	2.736,40	2.736,40
Segunda opción (a+b.2).....	752	1.828,10	2.945,20	4.041,80	5.138,40	5.859,00	6.579,60	7.060,00
IX. MARGEN DISPONIBLE PARA OTRAS REFORMAS SECTORIALES								
Primera opción (VII+VIII.a+VIII.b.1)	4.068,10	3.924,80	3.839,40	3.962,40	4.088,40	3.834,40	3.593,40	3.351,40
Segunda opción (VII+VIII.a+ VIII.b.2)	3.615,00	4.158,10	4.800,20	5.643,80	6.490,40	6.957,00	7.436,60	7.675,00
X. PRO MEMORIA: COSTE PREVISTO POR LA ADHESIÓN DE BULGARIA Y RUMANIA (a precios constantes)...	—	—	951	1.091	1.230	1.370	1.510	1.649
XI. PRO MEMORIA: COSTE PREVISTO DE UNA NUEVA REFORMA LÁCTEA A PARTIR DE 2010 (e):								
a) Opción <i>statu quo</i>	—	—	—	—	3.143	3.102,00	3.061,00	3.020,00
b) Continuación de la Agenda 2000	—	—	—	—	5.075	5.041,60	5.008,20	4.974,80
c) Supresión de las cuotas.....	—	—	—	—	5.876	5.876,00	5.876,00	5.876,00

Notas: (a) Cálculos efectuados sobre la base del presupuesto previsto para 2006 (EUROPEAN COMMISSION, 2002d - cuadro 1), con las ayudas directas congeladas y un crecimiento del resto de intervenciones en un 1,5 por 100, a causa de la inflación. Se excluye el gasto correspondiente a la OCM láctea, por ser susceptible de reforma y dar lugar a un coste suplementario (VI). El diferencial entre lo dispuesto y lo ejecutado, estabilizado en torno a los 1.800 millones de € según bases históricas, está incluido para luego ser estimado como una disponibilidad adicional consolidada (IV.b).

(b) Con incremento progresivo de las ayudas directas según el *phasing-in* fijado en Bruselas (con pago efectivo del 35 por 100 del total en 2007; del 40 por 100 en 2008; del 50 por 100 en 2009; del 60 por 100 en 2010; del 70 por 100 en 2011; del 80 por 100 en 2012; y del 90 por 100 en 2013).

(c) Reforma a aplicar entre 2006 y 2008, con ayudas directas al alza e intervenciones a la baja, con la consecuente economía. No obstante, se puede comprobar cómo se registra un progresivo incremento del coste de la OCM láctea en su conjunto.

(d) Una vez aplicada la franquicia de 10.000 € sobre el 30,79 por 100 de las ayudas (III.a + VI.a), los montantes susceptibles de modulación ascienden a: 22.657,6 M€ en 2006 (sólo para la hipótesis b.1); 23.338,9 en 2007, y 24.020,3 millones para los años 2008-2013. En la hipótesis b.2, los porcentajes de modulación son 3 por 100, 6 por 100, 9 por 100, 12 por 100, 15 por 100, 18 por 100 y 20 por 100 entre 2007 y 2013.

(e) Cálculos extraídos del documento de trabajo de la Comisión SEC (2002) 789, Cuadro 7 - p. 38 (EUROPEAN COMMISSION, 2002d). Para las dos primeras opciones se ha estimado una evolución lineal escalonada de los gastos a partir de las cifras aportadas por el documento para los años 2010 y 2015 (3.143 y 2.938 para el *statu quo*; 5.075 y 4.908 para la continuación de la senda iniciada con la Agenda 2000). Descartamos de antemano la cuarta opción expuesta por la Comisión, del doble régimen de cuotas, por estimarla inviable tras la resolución condenatoria del comité de arbitraje de la OMC sobre el sistema canadiense.

Fuente: Massot (2002), a partir del cuadro 1 de la Comunicación COM (2002) 394, de las evaluaciones efectuadas por *Agra Europe Weekly* (2002) y del MAPA (2002).

cesario. Se comprende que Fishler no haya dado una gran batalla por mantener el plan de recortes adicionales establecido en la propuesta de la Comisión de enero de 2003, pues lo importante era que el Consejo aprobara el mecanismo de disciplina financiera. Por ello, tienen razón los agricultores cuando dicen que el recorte de ayudas acordado en el Consejo de junio de 2003 es sólo el comienzo de la rebaja gradual de las ayudas directas y que a medio plazo se aplicarán nuevos recortes conforme la disciplina financiera lo exija.

III. ¿POR QUÉ SE NECESITA UNA REFORMA DE LA PAC MÁS PROFUNDA?

A pesar de los factores de certidumbre y de resistencia a modificaciones de la PAC, los factores de cambio, tanto internos (demandas de consumidores, contribuyentes y ecologistas) como externos (ampliación de la UE y negociaciones en la OMC), seguirán empujando hacia reformas de la PAC más profundas.

La PAC actual no satisface a buena parte de la sociedad europea, dificulta el acuerdo agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales y frena el desarrollo productivo y la modernización agraria y rural de los países del Este. La propuesta de reforma de la PAC hecha pública por la Comisión en enero de 2003 se ajusta al marco presupuestario del Consejo de Bruselas (modulación de las ayudas directas) y a las exigencias de las negociaciones agrícolas de la OMC (desacoplamiento de las ayudas directas). Pero no se ajusta ni a las necesidades de modernización agraria y desarrollo rural de los países del Este, ni a las demandas de la mayoría de los ciudadanos europeos, en especial de consumidores y ecologistas.

1. Modernización agraria y rural de los países del Este

El elemento más restrictivo para el desarrollo del potencial productivo de los países del Este son los derechos de producción (cantidades máximas garantizadas, cuotas de producción, superficie o cabaña ganadera con derecho a percibir las ayudas por hectárea o cabeza de ganado). Las negociaciones agrícolas de ampliación han sido duras en este tema, pues las diferencias entre los derechos solicitados por los candidatos y los derechos concedidos por la Comisión han sido realmente significativas (cuadro n.º 5). Se comprende, pues lo que estaba en juego era nada más y nada menos que la expansión productiva del sector agrario de los países candidatos (14). La UE quería limitar a toda costa dicha expansión, para evitar, justamente, la generación de excedentes no exportables que podían deprimir los mercados agrarios comunitarios, y por ello ofreció y negoció derechos de producción restrictivos. En cambio, los candidatos defendieron su derecho a modernizar el sector y aumentar sus producciones agrarias, exigiendo mayores niveles de derechos de producción, exigencia entendible si se tiene en cuenta que sus rendimientos agrarios son muy inferiores a los de la UE-15.

Como se desprende del análisis del cuadro n.º 5, la Comisión ha impuesto su criterio a los países candidatos, de modo que los derechos de producción finalmente asignados a los nuevos miembros son, por término medio, el 70 por 100 de los solicitados por éstos, y en algunas producciones no alcanzan ni el 50 por 100. En general, las restricciones productivas derivadas de los derechos de producción son mucho más fuertes en el caso de la ganadería que en el caso de los cultivos. Así, la superficie de base de los cultivos COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas)

solicitada por los PC-10 fue de 19,3 millones de hectáreas, mientras que la acordada fue 18,2 millones de hectáreas, es decir, el 92 por 100 de lo solicitado. Esta superficie de base de los PC-10 supone un incremento del 25 por 100 de la superficie de base de los cultivos COP de la UE-15. En cambio, la cuota láctea solicitada por los diez PC fue de 26 millones de toneladas, mientras que la acordada fue 19 millones de toneladas, es decir, el 72 por 100 de lo solicitado. Esta cuota láctea de los PC-10 supone un incremento de tan solo el 13 por 100 de la cuota láctea de la UE-15. Los PC-10 solicitaron primas para 3,2 millones de terneros, mientras que se les asignaron 1,7 millones de primas a terneros, es decir el 54 por 100 de lo solicitado. Este número de primas para terneros supone tan sólo un incremento del 15 por 100 sobre las asignadas a la UE-15. Por último, los PC-10 solicitaron primas para 2,3 millones de vacas nodrizas, y sólo se les asignaron 0,73 millones de primas a vacas nodrizas, es decir, el 32 por 100 de lo solicitado. Este número de primas de vacas nodrizas supone tan sólo un incremento del 6 por 100 sobre las asignadas a la UE-15.

El otro elemento fundamental de la PAC, las ayudas directas, podría ejercer una influencia negativa sobre la modernización agraria y rural del Este. Se trata de un tema polémico, ya que algunos autores y estudios mantienen que las ayudas directas frenan el necesario ajuste estructural (Buckwell *et al.*, 1997; Gorton *et al.*, 1997; Buckwell y Tangerman, 1999; Gorton y Davidova, 2000), mientras que otros concluyen que la mejora de la situación financiera de los agricultores de los países del Este, como consecuencia de la percepción de las ayudas directas, facilitaría la transición a una estructura agraria caracterizada por explotaciones más capitalizadas y más eficientes (Fernández Salido, 2001), además de constituir una red de seguridad social que

CUADRO N.º 5

CANTIDADES DE REFERENCIA EN LAS OCM SOLICITADAS Y CONCEDIDAS

	CHIPRE		ESLOVAQUIA		ESLOVENIA		ESTONIA		HUNGRÍA		LETONIA	
	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C
Sup.base COP (a) (1.000 Ha)	89,2	79,0	992	1.003,5	150	125,2	650	362,8	3.653,4	3.487,8	753	443,6
Rendimiento COP (Tm/Ha)	2,45	2,3	4,99	4,06	6,12	5,27	3,5	2,4	5,04	4,73	3,59	2,5
Cuota fécula patata (Tm)	—	—	s.c.(h)	729	2.800	0	10.000	250	—	—	—	5.778
Trigo duro tradicional (Ha)	15.000	—	5.000	—	—	—	—	—	15.000	2.500	—	—
Trigo duro prod.asent. (b) (Ha)	0	—	0	—	—	—	—	—	50.000	4.305	—	—
Superficie base arroz (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	18.000	3.222	—	—
Rendimiento arroz (Tm/Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,1	—	—
Forrajes deshidratados (Tm)	—	—	s.c.(h)	13.100	5.000	0	30.000	0	200.000	49.593	—	—
Azúcar A (1000 Tm)	—	—	190	189,8	67,5	48,2	65	0	400	400,5	100	66,4
Azúcar B (Tm)	—	—	45.000	17.672	7.500	4.816	10.000	0	80.000	1230	10.000	105
Total azúcar (1000 Tm)	—	—	235	207,4	75	53	75	0	480	401,7	110	66,5
Cuota isog. (c) A (Tm)	—	—	50.000	42.547	—	—	—	—	130.000	127.627	—	—
Cuota isog. B (Tm)	—	—	10.000	0	—	—	—	—	10.000	10.000	—	—
CMG (d) aceite de oliva (Tm)	6.450	6.000	—	—	600	400	—	—	—	—	—	—
CMG lino, fibra larga (Tm)	—	—	800	73	—	—	0	30	s.c.(h)	0	1.500	360
CMG lino f.c., cáñamo (Tm)	—	—	1.600	189	—	—	0	42	s.c.(h)	2.061	3.500	1.313
Total tabaco (e) (Tm)	1.000	350	2.600	1.715	—	—	—	—	15.000	12.355	—	—
Cuota láctea (1000 Tm)	150	145,2	1.235,9	1.040,7	695	576,6	900	646,4	2.800	1.990,1	1.200	728,6
Primas especial terneros (f)	13,7	12	80	78,3	95	92,3	50	18,8	245	94,6	75	70,2
Primas vaca nodriza (f)	0,5	0,5	50	28,1	150	86,4	2	13,4	300	117	25	19,4
Primas sacrificio adultos (f)	26,5	21	260	204,1	163	161,1	106,6	107,8	480	141,6	145	124,3
Primas sacrificio terneros (f)	0	0	60	62,8	22	35,9	79,3	30	—	94,4	75	53,3
Pagos adicional. vacuno (g)	s.c.(h)	309	s.c.(h)	4.501	4.501	2.964	s.c.(h)	1.135	12.000	2.936	3.500	1.330,7
Primas ovino y caprino (f)	421	472,4	400	305,8	125	84,9	142	27,5	1.550	1.146	50	18,4

	LITUANIA		MALTA		POLONIA		REPÚBLICA CHECA		PC-10		TOTAL UE-15	PORCENTAJE PC-10/UE-25
	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C		
Sup.base COP (a) (1.000 Ha)	1.355	1.146,6	4,5	4,6	9.248	9.308,3	89.183	2.253,6	19.296,9	18.214,9	53.593	25,37
Rendimiento COP (Tm/Ha)	3,59	2,70	—	2,02	3,61	3,00	4,20	4,20	—	3,51	4,84	42,04
Cuota fécula patata (Tm)	8.500	1.211	—	—	260.000	144.985	45.000	33.660	341.300	186.613	1.762.148	9,58
Trigo duro tradicional (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	50.000	9.022	73.000	11,00
Trigo duro prod.asent. (b) (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	18.000	3.222	433.123	0,74
Superficie base arroz (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	18.000	3.222	—	—
Rendimiento arroz (Tm/Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Forrajes deshidratados (Tm)	20.000	650	—	—	160.000	0	s.c.(h)	27.942	s.c.(h)	91.285	4.855.900	1,85
Azúcar A (1000 Tm)	150	103,0	—	—	1.650	1.586,2	s.c.(h)	441,2	s.c.(h)	2.835,2	11.894,2	19,25
Azúcar B (1000 Tm)	15.000	0	—	—	216.000	91.926	s.c.(h)	13.653	s.c.(h)	129.402	2.587.919	4,76
Total azúcar (1000 Tm)	165	103,0	—	—	1.866	1.678,1	505	454,9	351	2.964,6	14.482,1	16,99
Cuota isog. (c) A (1000 Tm)	—	—	—	—	15.000	18.701	—	—	195.000	188.875	249.713	43,06
Cuota isog. B (1000 Tm)	—	—	—	—	5.000	1.870	—	—	25.000	11.870	51.012	18,88
CMG (d) aceite de oliva (Tm)	—	—	—	—	—	—	—	—	7.050	6.400	1.777.261	0,36
CMG lino, fibra larga (Tm)	6.000	2.263	—	—	0	924	8.000	1.509	s.c.(h)	5.159	75.250	6,42
CMG lino f.c., cáñamo (Tm)	8.500	3.463	—	—	0	462	7.080	2.183	s.c.(h)	9.713	135.900	6,67
Total tabaco (e) (Tm)	—	—	—	—	70.000	37.933	—	—	88.600	52.353	256.067	16,97
Total cuota láctea (Tm)	2.250	1.704,8	60	48,7	13.740	9.380,1	3.100	2.737,9	26.130,9	18.999,3	119.533,1	13,71
Primas especial terneros (f)	154	150	s.c.(h)	3,2	2.200	926	305	244,3	3.217,7	1.689,8	9.287,2	15,39
Primas vaca nodriza (f)	62	47,2	s.c.(h)	0,5	1.500	325,6	230	90,3	2.319,5	728,3	10.824,2	6,30
Primas sacrificio adultos (f)	335	367,5	s.c.(h)	6,0	2.021	1.815,4	530	483,4	3.827,1	3.432,2	23.494,6	12,75
Primas sacrificio terneros (f)	290	244,2	s.c.(h)	0,02	1.017	839,5	131,1	27,4	1.914,4	1.387,5	5.984,3	18,82
Pagos adicional. vacuno (g)	s.c.(h)	1942	s.c.(h)	64	s.c.(h)	27.300	s.c.(h)	8776	s.c.(h)	54.258	493.000	9,91
Primas ovino y caprino (f)	12	17,3	s.c.(h)	8,5	720	335,9	130	66,7	3550	2.483,4	79.164	3,04

Notas: (a) COP- cereales, oleaginosas y proteaginosas. (b) Zonas con producción asentada. (c) Isoglucosa. (d) CMG- cantidad máxima garantizada. (e) Dividida en cuatro clases: flue cured, light air cured, dark air cured y fire cured. (f) Número de primas, en miles de unidades. (g) En miles de euros. (h) sin cuantificar. Fuente: SUMPISI y ATANCE (2003), a partir de la información de Agro Europe (concesiones), EUROPEAN COMMISSION (2002c) (solicitudes). S: solicitud, C: concesión.

suavizaría posibles tensiones en los primeros años (Pouliquen, 2001). Pero los efectos perversos de las ayu-

das de la PAC pueden ser importantes. Por ejemplo, el impacto sobre los precios de la tierra de los países

del Este, sería muy negativo desde la perspectiva de la movilidad de la tierra y del ajuste estructural (15).

Por otro lado, aunque las ayudas de la PAC permitirían mantener, o incluso incrementar, las rentas agrarias, no fomentarían la creación de los empleos alternativos (desarrollo rural) necesarios para absorber el excedente de población agraria existente en algunos países del Este. El número de pequeños agricultores no sólo no ha descendido en los años noventa sino que ha aumentado, especialmente en Polonia, Rumania y Bulgaria (Swinnen *et al.*, 2000), justamente porque, ante la falta de oportunidades de empleo en estos países y la dificultad de emigrar a los países de la UE, se establecen o mantienen como pequeños agricultores, garantizando de ese modo su alimentación mediante el autoconsumo.

2. Demandas de los ciudadanos europeos

Los ciudadanos europeos cada vez entienden menos por qué el sector agrario necesita un nivel de apoyo público tan importante. Una proporción significativa de agricultores tiene rentas y patrimonios superiores a las de muchos asalariados de la industria, pequeños comerciantes y establecimientos de hostelería y otros empleos. Por tanto, la legitimidad de las ayudas a la renta de los agricultores es cada vez más discutible, aunque siempre cabe la justificación del apoyo a los pequeños agricultores con bajos niveles de renta. Pero se argumenta que, aun admitiendo el apoyo a los pequeños agricultores de bajas rentas, habría que hacerlo no mediante la política agraria, sino mediante una política de desarrollo rural, o directamente mediante la política social.

La única vía de legitimidad de las ayudas directas a los agricultores es si se consideran como pagos por las funciones no alimentarias de la agricultura. Sin embargo, el concepto de multifuncionalidad plantea serios

interrogantes, y ha provocado un fuerte debate dentro y fuera de la Unión Europea y de las instituciones internacionales (OCDE, FAO, OMC): ¿La agricultura cumple siempre estas funciones no alimentarias?, ¿la sociedad demanda realmente estas funciones no alimentarias de la agricultura?, ¿cómo y cuanto se remunera a los agricultores por estas funciones no alimentarias?

No todos los sistemas productivos agrarios cumplen funciones medioambientales, incluso hay sistemas que destruyen el medio ambiente, como por ejemplo los más intensivos, de modo que en algunos casos la agricultura no sólo no es multifuncional, sino que es antifuncional. Tampoco está claro que la sociedad europea, al menos la de ciertos países miembros, demande realmente estas funciones de la agricultura. Una forma de saber si la sociedad desea que la agricultura cumpla estas funciones (provisión de bienes y servicios públicos) es preguntando a los ciudadanos cuánto dinero están dispuestos a pagar por ellos (valoración contingente). Los estudios que se han hecho hasta el presente arrojan resultados muy diversos en función de los países y del bien o servicio público de que se trate. En España, por ejemplo, los resultados de diversos estudios sobre la provisión por la agricultura de determinados bienes y servicios públicos (biodiversidad, paisaje, protección de áreas naturales) indican que la cuantía que la sociedad estaría dispuesta a pagar a los agricultores por proveer tales bienes y servicios públicos es bastante reducida (Azqueta y Pérez, 1996; Kriström y Riera, 1997). Estos resultados sugieren que la sociedad española valora escasamente estos bienes y servicios públicos o, dicho de otro modo, que la sociedad española demanda débilmente estas funciones no alimentarias de la agricultura. En el caso de los nuevos países miembros del Este, es muy probable que dicha demanda sea todavía me-

nor, como consecuencia de la escasa preocupación de los ciudadanos de los países del Este por los temas ambientales. En cambio, en otros países de la UE donde existe una mayor sensibilidad medioambiental, los estudios realizados indican una disposición al pago mucho mayor (Navrud, 1998), lo que revelaría una mayor valoración de estos bienes y servicios públicos, y una mayor demanda de las nuevas funciones de la agricultura. Todo lo anterior, sugiere pues la *necesidad de una política agraria común, pero flexible, para que pueda adoptar formas distintas en cada país miembro, lo que no debería confundirse con la re-nacionalización de la política agraria común.*

En cuanto a cómo y cuánto retribuir las diversas funciones de la agricultura, hay dos enfoques que responden a modos distintos de aplicar en la práctica el concepto de multifuncionalidad. El primero consiste en retribuir todo el conjunto de funciones mediante las actuales ayudas directas de la PAC. Este modo de operar es poco riguroso desde la perspectiva de la teoría económica, y lo que pretende simplemente es justificar el actual monto de ayudas de la PAC, o incluso montos superiores. Éste es el discurso de las organizaciones agrarias y de los políticos que van a remolque de ellas: las ayudas directas de la PAC se justifican por las múltiples funciones que la agricultura cumple para la sociedad en su conjunto. Sin ayudas directas no habría agricultura, y sin agricultura no se preservaría el paisaje ni el medio ambiente ni los territorios rurales. El problema es que con este enfoque nadie se pregunta si la sociedad realmente demanda estas nuevas funciones y, en caso afirmativo, si los agricultores que reciben las ayudas directas contribuyen realmente a satisfacerlas.

El segundo enfoque consiste en retribuir separadamente cada fun-

ción, siempre que se verifique que la función en cuestión ha sido realmente cumplida por el agricultor que cobra el correspondiente pago. Al tratar cada función por separado, es posible abordar el tema de los pagos a los agricultores de forma más rigurosa. Así, la función de producción de alimentos es retribuida por el mercado, y por tanto no requeriría pagos públicos, lo que deja sin fundamento a las actuales ayudas directas de la PAC. En cambio, las funciones de preservación del medio ambiente y paisaje rurales, así como la de mantenimiento de los territorios rurales frágiles, no son retribuidas por el mercado, y por tanto sí requerirían pagos públicos. Pero para establecer la cuantía de los pagos públicos asociados al cumplimiento de estas funciones de la agricultura es necesario tener en cuenta el valor de cada función, lo que plantea, por ejemplo, problemas de valoración económica de los bienes y servicios públicos. Además, debe verificarse, mediante las inspecciones necesarias, que los agricultores proveen realmente los bienes o servicios especificados por los cuales van a percibir el correspondiente pago. Por otro lado, cuando sea posible, la iniciativa privada debería participar en la financiación de los pagos a los agricultores. Sería el caso de los usuarios, directos o indirectos, de los bienes y servicios en los que es posible aplicar el principio de exclusión; por ejemplo, los visitantes de un parque nacional, o las empresas turísticas y de hostelería que se benefician de un paisaje que supone una atracción turística, paisaje que es preservado gracias a los agricultores de la zona.

Dentro de la UE se ha abierto un fuerte debate sobre el modo de interpretar y aplicar la multifuncionalidad. Los grupos que defienden los intereses agrarios (organizaciones agrarias, diputados o senadores de demarcaciones con peso agrario y ministerios de agricultura) de-

fienden el primer enfoque, mientras que las organizaciones ecologistas, las redes de grupos de acción local y desarrollo rural, y los ministerios y agencias de medio ambiente defienden el segundo enfoque. Es lógico, puesto que el primer enfoque sirve para consolidar el gasto en intervención de mercados y ayudas directas, mientras que el segundo enfoque lleva a reducir de modo significativo dicho gasto y a aumentar, en cambio, el gasto en ayudas al desarrollo rural. Este segundo enfoque presenta enormes dificultades prácticas, requiere importantes cambios institucionales en la administración agraria y genera elevados costes de transacción. Pero es el único riguroso y además aceptable por nuestros competidores comerciales en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio.

IV. ESCENARIOS ALTERNATIVOS PARA UNA NUEVA PAC

De acuerdo con lo expuesto en los puntos anteriores, un escenario alternativo para una nueva PAC, en el contexto de la UE-27, tendría como eje principal la liberalización de los mercados agrarios, aunque manteniendo una red de seguridad, la reducción de las ayudas directas y la eliminación de los derechos de producción, aumentando, en cambio de modo significativo, las ayudas al desarrollo rural. Este cambio no es factible a corto y medio plazo, dada la debilidad de las instituciones de los países del Este y la dificultad de generar proyectos y actividades que pudieran ser elegibles para las ayudas al desarrollo rural. Buena prueba de ello es que los propios países del Este, con Polonia a la cabeza, han preferido aceptar lo contrario en los primeros años de la adhesión, es decir, la posibilidad de utilizar una parte del presupuesto de ayudas al desarrollo rural para aumentar las ayudas directas (16).

Sin embargo, esta reforma de la PAC sí sería factible a largo plazo, cuando se hayan modernizado sus instituciones y consolidado una cultura empresarial e innovadora; por ejemplo, a través de la aplicación en dichos países de la iniciativa comunitaria LEADER, iniciativa todavía no aplicada en ellos. Esta reforma de la PAC significaría un mayor papel del mercado en la asignación de los recursos a las producciones agrarias y, en cambio, el uso de los fondos públicos para corregir los fallos de mercado provocados por la presencia de externalidades, y para gestionar el riesgo, derivado de la volatilidad de los mercados agrarios, con que se enfrentan los productores agrarios.

Por otro lado, esta reforma de la PAC cumpliría con las exigencias de las negociaciones en la OMC. En efecto, la menor intervención en los mercados y la menor cuantía de las ayudas directas disminuirían la cuantía de las *cajas ámbar* y *azul*, mientras que el aumento de las ayudas al desarrollo rural incrementarían la cuantía de la *caja verde*. Por tanto, esta reforma tendría, desde la perspectiva de las negociaciones comerciales en la OMC, el mismo efecto positivo que el desacoplamiento de las ayudas directas, pero con la ventaja de ser una reforma con mayor fundamento económico y menos atacable que la propuesta por la Comisión.

Este escenario de reforma alternativa tiene sus antecedentes en la propuesta de reforma de la PAC contenida en el informe Buckwell (17) y, más recientemente, en la propuesta de nueva PAC contenida en un informe redactado por un grupo de expertos reunido por la Academia de Planificación Territorial de Alemania y la DATAR de Francia (18). En ambos casos, la definición del escenario ideal se orienta en la misma dirección, pero *el punto crítico es el tiempo necesario para llegar al escenario ideal y, sobre todo, los*

mecanismos y fórmulas que deberían arbitrarse para la transición, pues no se puede proponer, con un mínimo de realismo, reformar la actual PAC profunda y bruscamente.

1. Una nueva PAC para la UE-27

La PAC del futuro deberá definirse dentro de un nuevo marco institucional y tener nuevos objetivos e instrumentos. En primer lugar, sin nuevas instituciones y reglas de decisión y financiación, no es posible abordar el diseño y aplicación de una nueva PAC. En este sentido, los resultados de la Convención Europea serán decisivos en la definición de este nuevo marco institucional, imprescindible para esta nueva fase de la construcción europea y de las políticas comunes.

Los objetivos de la nueva PAC deberían modificarse profundamente, pues los objetivos de la actual política agraria común, todavía herederos de los objetivos establecidos por el Tratado de Roma de 1957, pertenecen a una época y unos problemas ya superados, mientras que surgen nuevos problemas. *La nueva PAC debería tener tres grandes objetivos: competitividad agraria, calidad y seguridad de los alimentos y desarrollo rural sostenible.*

La consecución de estos tres grandes objetivos requiere la adaptación de algunos de los actuales instrumentos y la puesta en práctica de nuevos instrumentos. Distinguiremos los instrumentos de la nueva PAC en función de que sean financiados íntegramente por la UE o solo cofinanciados por ella.

Las medidas financiadas íntegramente por el FEOGA serían las siguientes:

— Ayudas multifuncionales desacopladas de carácter comunitario (ADAC).

— Ayudas para la realización de auditorías ambientales (AAA).

— Ayudas para el cumplimiento de los estándares comunitarios (ACE).

— Red de seguridad (*Safety Net*) y ayudas a la gestión del riesgo de mercado (RESE).

Las medidas cofinanciadas por el FEOGA serían las siguientes:

— Ayudas a la modernización y mejora de la competitividad agroalimentaria (AMO).

— Ayudas a la diversificación de actividades dentro y fuera de la explotación (ADI).

— Ayudas a la mejora de la calidad de vida en el medio rural (ACAVI).

— Ayudas a la innovación en el medio rural y formación en nuevas tecnologías (AIFO).

— Ayudas multifuncionales desacopladas de carácter nacional o regional (ADAN).

La diferencia entre ADAC y ADAN es que las primeras se refieren a la provisión de bienes y servicios públicos de interés comunitario, y por ello serían financiados por el FEOGA, mientras que las segundas, a la provisión de bienes y servicios públicos de interés nacional o regional, y por tanto cofinanciados por los estados miembros. Uno de los problemas más complejos de este tipo de medidas, los altos costes de transacción derivados de su seguimiento y control, podría paliarse mediante el sistema de auditorías, tal como plantea la Comisión en su propuesta de reforma de la PAC. En efecto, la auditoría sería el mecanismo utilizado para facilitar y controlar el cumplimiento de los contratos entre los agricultores y la Administración para el pago de las ayudas ADAC y ADAN, y para supervisar el cumpli-

miento de los estándares comunitarios que se exigirían para percibir el resto de las ayudas de la política agrícola común.

En cuanto a la asignación relativa del gasto agrícola total entre los dos grupos de medidas, el 50 por 100 se destinaría a las medidas financiadas íntegramente por el FEOGA, que correspondería a lo que hoy se conoce como primer pilar de la PAC, y el otro 50 por 100 a las medidas cofinanciadas por el FEOGA, segundo pilar de la PAC. Sin embargo, la correspondencia es sólo aproximada, ya que en las medidas financiadas íntegramente por el FEOGA, aparecen algunas (ADAC, AAA y ACE), que actualmente están en el segundo pilar de la PAC, cofinanciado por el FEOGA.

Para pasar de la PAC actual a la nueva, tema complejo y en el que apenas se insiste en la mayoría de propuestas de reforma de la PAC, se estima necesario un período de transición de 10 a 15 años, y se propone una fórmula de transición que se resume del siguiente modo (19):

1) En una primera fase, las actuales ayudas directas percibidas por cada agricultor se dividirían en dos tramos: un primer tramo multifuncional desacoplado, que estaría respaldado mediante un contrato entre el agricultor y la Administración, en el que se especificarían los servicios provistos por el agricultor y el pago por dichos servicios, y un segundo tramo vinculado a sectores productivos.

2) En una segunda fase, que podría durar entre 10 y 15 años, el primer tramo multifuncional desacoplado de ayudas aumentaría, y el segundo tramo se reduciría hasta su desaparición, al igual que las cuotas y derechos de producción. La intervención de los mercados se reduciría gradualmente hasta quedar convertida en una red de seguridad.

En esta segunda fase, el aumento del tramo primero podría hacerse de forma diferenciada según los servicios suministrados por los distintos sistemas agrarios, lo que modificaría el actual reparto de las ayudas directas, reparto totalmente condicionado por la evolución histórica de la política agrícola común.

Queda una cuestión crucial por dilucidar, que es si la reducción progresiva hasta su desaparición (*phasing out*) del tramo segundo es lineal, o según la cuantía de las ayudas percibidas por el agricultor. Dado que el punto de llegada es la total desaparición de estas ayudas, consideramos que debe ser lineal. Sin embargo, éste podría ser un elemento de debate, existiendo incluso la posibilidad de que algunos agricultores pudieran seguir percibiendo, después de la transición, una parte del segundo tramo. Por ejemplo, los agricultores en zonas desfavorecidas, es decir, los que perciben actualmente, o parte de ellos, las indemnizaciones compensatorias (IC), o los agricultores profesionales en el umbral de la rentabilidad, agricultores prioritarios según la Ley 19/1995, de modernización de la agricultura, que son unos 200.000 agricultores en España según los estudios realizados en el *Libro Blanco*, lo que representa solo el 25 por 100 de los agricultores que actualmente perciben ayudas directas (20).

3) La mitad del ahorro generado por la reducción del segundo tramo de ayudas y de los gastos de intervención de los mercados se destinaría a las medidas cofinanciadas por el FEOGA y a las medidas ADAC (primer tramo), AAA y ACE financiadas íntegramente por el FEOGA. El resto podría destinarse a otras políticas comunes o a reformas pendientes de algunos sectores productivos (leche y azúcar).

Cada país decidiría cómo asignar el presupuesto entre las distintas me-

didias, excepto la red de seguridad para proteger a los agricultores de hundimientos de los mercados, que sería estrictamente comunitaria y, por tanto, gasto obligatorio. Esto conferiría una gran flexibilidad a la PAC, que permitiría su adaptación a las peculiaridades y necesidades de cada país miembro, lo que no debe confundirse con la renacionalización de la PAC, que significa distintos niveles de ayudas según distintas capacidades económicas de los países.

2. Una propuesta alternativa: la conversión de las ayudas en bonos

Otra propuesta alternativa de futura PAC, aunque centrada solo en la reforma de las actuales ayudas directas, es la elaborada por Swinbank y Tangerman (2000), cuyo núcleo central es la conversión de las actuales ayudas directas en ayudas desacopladas primero, y en bonos después. La idea es convertir las actuales ayudas directas en ayudas desacopladas por hectárea, de un modo similar al propuesto por la Comisión en enero 2003. Pero esta propuesta va mucho más lejos, pues en una segunda fase las ayudas por hectárea pasan a ser ayudas por agricultor, y además se acota el período en el que se seguirán cobrando, entre diez y quince años, lo que permite su conversión en bonos que pueden comprarse/venderse libremente en los mercados financieros. La propuesta es compatible con destinar parte del ahorro generado después de finalizar el período establecido para el cobro de las ayudas directas a pagos por servicios ambientales y a ayudas al desarrollo rural.

Esta propuesta tiene los mismos inconvenientes que los derivados del desacoplamiento total de las ayudas directas, y que ya fueron expuestos en su momento, pero al ir más lejos y convertirse en bo-

nos que pueden ser comprados por agricultores o no agricultores, los problemas se agravan. La conversión en bonos supone fuertes rigideces, pues se pierde toda posibilidad de introducir ajustes en el proceso, por ejemplo ante crisis agrarias graves, ya que una parte de los titulares de los bonos no serán agricultores, y por tanto no se verían afectados por la crisis agraria. Tampoco es posible mantener una parte de las actuales ayudas directas para determinada categoría de agricultores o zonas desfavorecidas, cosa que sí es posible con la propuesta de desacoplamiento parcial y gradual anterior, que es menos drástica y más flexible. Algunos autores han sugerido la posibilidad, precisamente con el fin de evitar estas rigideces, de que la conversión de las ayudas directas en bonos fuese voluntaria, pero, como demuestran los propios autores de la propuesta, para que el sistema funcione la conversión debe ser obligatoria.

En definitiva, la conversión en bonos supone la desaparición irreversible de las ayudas directas a los agricultores, y en el fondo de la política agraria común, cuyo componente principal son justamente estas ayudas. Dicho de otro modo, la conversión en bonos supone el fin de la política agraria y su conversión en política financiera. Por ello, los bonos plantean problemas como su tratamiento fiscal, o las posibles tensiones inflacionistas provocadas por la creación y entrada en el sistema financiero de unos activos que generan al año unos rendimientos cercanos a los 35.000 millones de euros y que pueden alcanzar un valor cercano a los 800.000 millones de euros. Esta cifra acota el problema en su máxima dimensión, ya que solo sería cierta si todos los primeros titulares de los bonos los vendieran, cosa improbable. Aún así, el problema puede tener consecuencias considerables sobre el sistema financiero.

V. CONCLUSIONES

La primera conclusión es que, a pesar de que la reforma de la PAC acordada por el Consejo de 25 de junio de 2003, que cubre el período 2005-2013, despeja el panorama y en teoría deja la PAC atada y bien atada, los factores de incertidumbre son tan fuertes que, a medio o largo plazo, podrían abrirse posibilidades de reformas más profundas, e incluso de un nuevo modelo de PAC. En cualquier caso, la transición hacia una nueva PAC, cuyos ejes centrales serían la eliminación de la intervención en los mercados agrarios —aunque manteniendo una red de seguridad—, la reducción de las ayudas directas, desacopladas o no, la eliminación de los derechos de producción y el aumento considerable de las ayudas al desarrollo rural, debería producirse de modo gradual en un plazo de 10-15 años. Los mecanismos de transición deberían ser flexibles, incluso permitiendo el mantenimiento parcial de las ayudas directas para determinadas zonas (zonas desfavorecidas) y determinados tipos de agricultores.

Esto último guarda relación con la modulación de las ayudas directas aprobada en el marco de la reforma de la PAC en el Consejo de 25 de junio de 2003, que perjudica notablemente a los agricultores profesionales, que perciben más de 5.000 euros de ayudas directas, mientras que por debajo de 5.000 euros, la mayoría de ellos agricultores a tiempo parcial, no se aplica ninguna reducción. Este planteamiento es un error, pues las reducciones más fuertes de las actuales ayudas directas deberían producirse por debajo de 5.000 euros y por encima de 50.000. Incluso, podría plantearse eliminar totalmente la percepción de ayudas por encima de 300.000 euros y por debajo de 1.000.

Con las restricciones presupuestarias aprobadas en el Consejo de

Bruselas de 24 y 25 de octubre, y que probablemente no cambiarán en el futuro, sólo se podrán aumentar de modo significativo las ayudas al desarrollo rural si se reducen fuertemente las actuales ayudas directas. De lo contrario, las reducciones de las actuales ayudas se destinarán fundamentalmente a las reformas pendientes de sectores, como leche y azúcar, dejando muy poco margen para el aumento del presupuesto de las ayudas al desarrollo rural.

La UE-27 estará compuesta por países con realidades y necesidades muy distintas, de modo que se requieren políticas diferenciadas, aunque dentro de un marco común. Por ello, en el nuevo modelo de PAC cada país decidiría como asignar el presupuesto entre las distintas medidas, excepto la red de seguridad para proteger a los agricultores de hundimientos de los mercados, que sería estrictamente comunitaria y, por tanto, gasto obligatorio. Esto conferiría a la nueva PAC una gran flexibilidad, que permitiría su adaptación a las peculiaridades de cada país miembro, lo que no debe confundirse con la renacionalización de la política agrícola común.

NOTAS

(1) La escena internacional puede provocar cambios que son difíciles de imaginar. Por ejemplo, la reciente crisis entre el eje franco-alemán y los países candidatos del Este, o incluso España, como consecuencia de las posiciones divergentes en el contencioso con Irak, ha supuesto una grave fractura política en el seno de la Unión Europea, que podría tener consecuencias futuras en temas clave como la cuantía y reparto de los fondos estructurales.

(2) Entre los trabajos que analizan las distintas opciones de reforma de la PAC, cabe destacar los de BUCKWELL *et al.*, (1997), SWINBANK y TANGERMANN, (2000); BURRELL, (2000); SWINNEN, (2001); GARCÍA AZCÁRATE, (2002); MASSOT (2002); SUMPSSI, 2002; SARACENO, (2002); SUMPSSI y BUCKWELL (2002); WILKIN, (2002). Además, a diferencia de otras etapas anteriores en las que las reformas de la PAC se discutían sin posición previa de los países, ahora son muchos los estados miembros que han elaborado y publicado documentos en los que se refleja su posición oficial, destacando los de Reino Unido, Holanda, España, Portugal y Finlandia.

(3) Ello explica que el calendario de discusión de la reforma de la PAC esta condicionado por las elecciones celebradas en los países miembros, especialmente cuando éstos tienen un peso fuerte en la Unión. Por ejemplo, era de dominio público que la reforma de la PAC no podía discutirse, y mucho menos decidirse, en el primer semestre de 2002, con las elecciones francesas como de telón de fondo, y otro tanto ocurrió con las elecciones alemanas. Ésta es una de las debilidades que el déficit político de la construcción europea impone a los procesos de reforma de las políticas comunitarias, y especialmente de la política agrícola común.

(4) El término modulación se refiere, lisa y llanamente, a la reducción de las ayudas directas, aunque el nombre de modulación se debe a que la reducción no es lineal, de modo que el porcentaje de reducción es distinto según la cuantía de las ayudas que el agricultor perciba.

(5) Se denominan ayudas desacopladas a aquellas que no dependen de, y por tanto no alteran, las decisiones de producción. Es decir, se trata de ayudas independientes del volumen de producción, de lo que se produzca e incluso pueden percibirse aunque no se produzca nada. El desacoplamiento de las ayudas directas consiste, por tanto, en la conversión de las actuales ayudas directas, más o menos acopladas a la producción, en ayudas totalmente desacopladas de la producción.

(6) Las ayudas directas de la *caja azul* son las ayudas por hectárea de los cultivos COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas), así como las ayudas por cabeza de ganado de vacuno carne, ovino y caprino. Se trata de las ayudas de la reforma de la PAC de 1992, que pueden considerarse como ayudas parcialmente desacopladas, por lo que no están ni en la *caja ámbar*, ayudas totalmente acopladas que distorsionan el comercio, y por tanto sujetas a compromiso de reducción, ni en la *caja verde*, ayudas totalmente desacopladas que no distorsionan el comercio, y por tanto libres de compromiso de reducción.

(7) Para percibir cualquier ayuda pública hay que estar al día en el pago de los impuestos. Pero ello no significa que las ayudas públicas se otorguen como contrapartida al cumplimiento de las obligaciones fiscales, pues ésta es una obligación de todo ciudadano, y a nadie se le ocurriría pedir que se le pague por cumplir con tales obligaciones.

(8) El acuerdo se conoce como «Todo menos armas», y supone el libre acceso sin límites de los productos agrarios de los países más pobres al mercado comunitario.

(9) Ello pone de manifiesto que ambos procesos estaban íntimamente relacionados, aunque la propia Comisión lo negara. Incluso, durante algún tiempo, se mantuvo un debate sobre si primero debía ser la ampliación y luego la reforma de la PAC o viceversa, con diversos países miembros alineados en una u otra posición.

(10) En realidad, no es exactamente así, puesto que el Consejo de Bruselas decidió que el techo de gasto agrícola de 2006 establecido en la Cumbre de Berlín de 1999 se incre-

menta un 1 por 100 anual para tener en cuenta la inflación, pero, dado que la inflación superará el 1 por 100, significa un descenso del techo presupuestario en términos reales.

(11) De hecho, la mayoría de las propuestas procedentes del mundo académico y de expertos, así como la mayoría de los informes elaborados por los países miembros, y que reflejan sus posiciones oficiales, recogen esta idea. Además, esta propuesta estuvo muy presente en el debate sobre desarrollo rural del Consejo informal de Murcia, celebrado durante la Presidencia española, y en el que se comprobó la existencia de un amplio consenso sobre esta idea fuerza de la reforma de la PAC. Cosa bien distinta es la magnitud de la reducción de ayudas del primer pilar para transferir el presupuesto ahorrado al segundo pilar, pues algunos países proponen reducciones moderadas, realmente la mayoría, mientras que unos pocos proponen reducciones más significativas.

(12) El futuro Consejo, con los 10 nuevos estados miembros, que a partir del 1 de enero de 2005 tendrán 84 votos de un total de 321 y un 16,6 por 100 de la población de la Unión. Unas cifras que están lejos de los 232 votos o el 62 por 100 de la población requeridos para obtener una mayoría cualificada. Pero que, por otro lado, no excluyen su facultad para contribuir a minorías de bloqueo en materia agraria si se suman a los votos y porcentajes de población de, como mínimo, otros tres estados y, de ese modo, alcanzar la mayoría numérica de los miembros del Consejo. Por ejemplo, con los actuales países de la cohesión (España, Grecia, Portugal e Irlanda) más Italia, se consiguen 171 votos y el 42,7 por 100 de la población. Por su parte Francia, España, Grecia y Portugal, sumados a los diez países nuevos, obtendrían 164 votos y el 43 por 100 de la población. Este juego de minorías puede, a su vez, dar lugar a una lectura complementaria: dos países grandes de la UE-15, como Francia, España o Italia, se necesitarían mutuamente para impedir una decisión agrícola que considerasen contraria a sus intereses, y además precisarían siempre el apoyo en bloque de los 10 nuevos miembros o, alternativamente, sustituir a dos o tres de ellos —por ejemplo, República Checa, Eslovenia y Eslovaquia— por otros tres países pequeños de la UE-15, por ejemplo Grecia, Irlanda o Portugal. Sobre esta base, en términos demográficos, la posición de Polonia, en cualquier momento y circunstancia, será imprescindible, así como, a partir de 2007, la de Rumania.

(13) Cabría preguntarse qué sentido tiene aprobar en 2003 una modulación de las ayudas que no entrará en vigor hasta 2007. La razón esgrimida por la Comisión es que de ese modo se despeja el panorama y el agricultor sabe desde ya (2003) a qué atenerse en el futuro (2013). Pero también cabe pensar que la Comisión ha tenido en cuenta que es más fácil aprobar esta reducción de las ayudas en 2003 (UE-15) que en 2006 (UE-25).

(14) Los estudios que han cuantificado el impacto de la ampliación en la producción agraria de los países candidatos (FERNÁNDEZ SALIDO, 2001) llegan a resultados dispares, justamen-

te, en función de los supuestos realizados sobre los derechos de producción, en especial sobre la cuota láctea. Por regla general, no está prohibido producir por encima de los derechos de producción, pero la producción que supera los derechos asignados no recibe ayudas y no es rentable, con lo cual en la práctica, el efecto es casi equivalente a una prohibición de producir por encima de los derechos de producción. En este sentido, más que de derechos de producción hay que hablar de derechos de ayuda. La influencia de la cuota láctea se explica por su peculiaridad: cada litro de leche que excede la cuota asignada al ganadero paga una sanción que es equivalente al precio de un litro de leche, de modo que la cuota limita absolutamente la expansión productiva.

(15) Por ejemplo, FRANSEN y JENSEN (2000) calculan que el acceso a las ayudas directas de la PAC podría suponer incrementos en el precio de la tierra de los países del Este superiores al 100 por 100.

(16) Los problemas que estos países han tenido para hacer uso de los fondos comunitarios asignados a los programas previos a la adhesión, como el SAPARD (WILKIN, 2002), avalan esta idea de que necesitan tiempo para sacar provecho de una PAC distinta en la que las ayudas al desarrollo rural sean un componente esencial de la PAC, a costa de reducir el peso de las ayudas directas y los gastos de intervención en los mercados.

(17) El informe fue elaborado por un grupo de expertos creado por la Comisión conocido como Grupo Buckwell (BUCKWELL *et al.*, 1997), y la reforma de la PAC propuesta por dicho grupo fue bautizada como CARPE (Common Agricultural and Rural Policy for Europe).

(18) El informe del Grupo ARL-DATAR está en su fase final de elaboración, pero los trabajos previos que han sido presentados y debatidos en diversos seminarios y congresos pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: www.ARL.Agriculture.com

(19) La primera fase del mecanismo esta basada en el trabajo de SUMPST y BUCKWELL (2002), y conduce al desacoplamiento parcial de las ayudas directas, lo que constituiría una alternativa al desacoplamiento total propuesto por la Comisión. Un tipo similar de desacoplamiento parcial de las ayudas directas figura también en la propuesta alternativa de reforma de la PAC presentada por España y elaborada por el Grupo de El Escorial. El Parlamento Europeo también propone un desacoplamiento parcial, sustituyendo las ayudas directas actuales por ayudas por tramos, aunque no es el mismo mecanismo que el propuesto por España ni por los autores mencionados.

(20) Este es el segmento de agricultores para el que se podría plantear el mantenimiento del segundo tramo de ayudas directas o parte de él. En el caso de agricultores rentables y eficientes, no consideramos necesario el mantenimiento del segundo tramo, y en el caso de agricultores muy pequeños, que no son ni serán nunca rentables, no tiene mucho sentido el mantener el segundo ramo de ayudas directas. Se

trata en este caso de agricultores a tiempo parcial, cuyas rentas no proceden fundamentalmente de fuera de la agricultura.

BIBLIOGRAFÍA

- AZQUETA, D., y PÉREZ, L., (eds.) (1996), *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos*, McGraw-Hill, Madrid.
- BUCKWELL, A. *et al.* (1997), *Towards a common agricultural and rural policy for Europe, European Economy, Reports and Studies*, número 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*, n.º 9.
- BURREL, A. (2000), «The World Trade Organization and EU agricultural policy», en BURREL A. y A. OSKAM (eds.), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- BURREL, A., y OSKAM, A. (eds.) (2000), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- DAVIDOVA, S.; GORTON, M., y CHAPLIN, H. (2000), *Analysis of diversification of farm enterprises and household income in CEECS: definitions and propositions. Working Paper 2/3*. Wye College, University of London, octubre.
- EUROPEAN COMMISSION (2002a), *Analysis of the impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECS*, European Commission, DG Agriculture, Bruselas, marzo.
- (2002b), «*Enlargement and agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP*». *Issues paper SEC (2002) 95*, European Commission, DG Agricultura.
- (2002c), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*, COM (2002) 394, European Commission, julio.
- (2002d), *EU agriculture and enlargement, Fact sheet*, European Commission, DG Agriculture, julio, Bruselas.
- FERNÁNDEZ SALIDO, J. (2001), «Efectos de la ampliación de la Unión Europea sobre la agricultura de los países de Europa Central y Oriental. Una revisión de la evidencia científica», *Revista Española de Estudios Agro-sociales, Pesqueros y Alimentarios*, 193, MAPA.
- FRANSEN, S., y JENSEN, H. (2000), «Economic impact of the enlargement of the European union. analysing the importance of direct payments», *SIFI Working Paper*, 15/2000, Copenhagen.
- FULLER, F.; BEHIN, J.; FABIOSA, J.; MOHANTY, S.; FANG, C., y KAUS, P. (1999), «The impact

<p>of the Berlin Accord and European enlargement on dairy markets», <i>FAPRI Working Paper 99-WP 231</i>, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Ames.</p> <p>— (2000): «Accession of the Czech Republic, Hungary and Poland to the European Union: Impacts on agricultural markets», <i>FAPRI Working Paper 00-WP 259</i>, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Ames.</p> <p>GARCÍA AZCÁRATE, T. (2001), «Los retos de la PAC ante la ampliación», Universidad Complutense de Madrid, <i>Cursos de El Escorial</i>.</p> <p>— (2002) <i>La revisión a medio plazo de la PAC: unas reflexiones a finales del año 2002</i>, Instituto Internacional San Telmo, Sevilla.</p> <p>GORTON, M., y DAVIDOVA, S. (2000), «The international competitiveness of CEEC agriculture», Department of Agricultural Economics and Business Management, <i>Working Paper 2/1</i>, Wye College, University of Newcastle, Newcastle.</p> <p>GORTON, M.; BUCKWELL, A., y DAVIDOVA, S. (1997), «Distortions and inefficiencies in the CEEC food chains», <i>Working paper 2/6</i>, Wye College, University of London.</p> <p>HUAN-NIEMI, E., y NIEMI, J. (2001), <i>The Next WTO Round on Agriculture and EU Enlargement: Pressures for reforms in the EU Common Agricultural Policy</i>, MTT Agrifood Research Finland, Economic Research (MTTL), <i>Working Paper 22/2001</i>, Helsinki.</p> <p>KRISTROM, B., y RIERA, P. (1997), «El método de valoración contingente. Aplicaciones al me-</p>	<p>dio rural español», <i>Revista Española de Economía Agraria</i>, 179: 133,167.</p> <p>MAPA, (2002), <i>Estimación del compromiso financiero del Consejo Europeo de Bruselas</i>.</p> <p>MASSOT, A. (2002), «El acuerdo del Consejo Europeo de octubre de 2002: entre la ampliación real y la reforma de la PAC virtual», Ponencia presentada al seminario sobre <i>Los efectos en el sector agroindustrial de Galicia de la ampliación</i>, Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña 13 de noviembre.</p> <p>NAVRUD, S. (ed.) (1998), <i>Pricing the environment: The European experience</i>, Oxford University Press.</p> <p>POULIQUEN, A. (2001), <i>Competitiveness and farm incomes in the CEEC Agri-food sectors</i>, Study for the European Commission, DG Agriculture.</p> <p>SARACENO, E. (2002), Rural development policies and the «second pillar» of the CAP, contributed paper from <i>X European Conference of Agricultural Economists</i>, Zaragoza 28-30 agosto.</p> <p>SUMPSSI, J.M. (2002), «Las implicaciones de la ampliación para la política agrícola común», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i> n.º 91: 239-252.</p> <p>SUMPSSI, J.M., y BUCKWELL, A. (2002), «Greening the CAP: the future of the «first pillar», comunicación presentada al <i>X European Conference of Agricultural Economists</i>, Zaragoza 28-30 agosto.</p> <p>SUMPSSI J.M., y ATANCPÉ, I. (2003), <i>La ampliación al Este de la Unión Europea: Implicaciones</i></p>	<p><i>agrarias</i>, Academia Europea.</p> <p>SWINBANK, A., y TARGERMAN S. (2000), A proposal for the future of direct payments under the CAP, <i>Working Paper</i> n.º 1, Project QRLT-1999-01510, Centre for Agricultural Strategy, University of Reading.</p> <p>SWINNEM, J.F.M. (2001), <i>A Fischler reform of the Common Agricultural Policy?</i>, Special Report of the Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruselas.</p> <p>SWINNEM, J.; DRIES, L., y MACOURS, K. (2000), «Transition and Agricultural Labour», <i>Policy Research Group Working paper</i>, 16, Department of Agricultural and Environmental Economics, Katholieke Universiteit Leuven.</p> <p>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, <i>Agricultural Policy and Enlargement of the European Union</i>, Wageningen University Press.</p> <p>TANGERMANN, S., y M. BANSE (eds) (2000), <i>Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union</i>, CAB international.</p> <p>THOMSON, K. (2000), «Economic problems of EU accession for rural areas in Central Europe», presentado en <i>International Conference: European Rural Policy at the Crossroads</i>. University of Aberdeen, Aberdeen.</p> <p>WILKIN, J. (2002), <i>The future of EU agricultural and rural policy from the perspective of the CEE candidate countries</i>, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover, Alemania.</p>
--	---	--