

## Resumen

Muchas decisiones importantes han sido tomadas ya en los últimos meses por la UE: sobre la ampliación, sobre lo que queremos logren la ronda actual de la OMC, sobre el marco presupuestario para, y la evolución de, la PAC futura. Estamos en mejor posición que nunca para abordar la evolución futura del modelo europeo de agricultura. Este artículo examina algunas de las implicaciones de recientes decisiones para la PAC, tanto internamente como en un contexto internacional, y concluye que necesitamos mirar al futuro con valentía y confianza.

*Palabras clave:* desarrollo de la PAC, modelo europeo de agricultura, ampliación de la UE.

## Abstract

Many important decisions have already been made by the EU in the last few months: on enlargement, on what we want to achieve in the current round of the WTO, and on the budgetary framework for, and the evolution of, the future CAP. We are in a better position than ever for addressing the future development of the European agriculture model. This article examines some of the implications of recent decisions for the CAP, both internally and in an international context, and concludes that we need to look to the future with courage and confidence.

*Key words:* EU enlargement, CAP development, European agriculture model.

*JEL classification:* Q18.

# AMPLIACIÓN DE LA UE Y FUTURO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

José Manuel SILVA RODRÍGUEZ

*Director General de Agricultura Comisión Europea*

## I. INTRODUCCIÓN

EN 1999, el Consejo Europeo de Berlín adoptó la reforma de la política agraria común (PAC) contenida en la Agenda 2000, un nuevo e importante paso en el proceso de reforma. La Agenda 2000 venía a profundizar y ampliar la reforma de 1992 de la política de mercado y consolidaba el desarrollo rural como segundo pilar de la política agraria común.

La Agenda 2000 contemplaba expresamente para la PAC un nuevo conjunto de objetivos económicos, sociales y medioambientales acordes con las exigencias del Tratado de Amsterdam. El propósito era configurar un modelo europeo de agricultura y preservar la diversidad de sistemas agrarios existentes en Europa, incluidas las regiones con problemas específicos. Para ello, había que reforzar la orientación al mercado y la competitividad, la seguridad y calidad de los alimentos, la estabilidad de las rentas agrarias, la integración de los objetivos ambientales en la política agraria, la vitalidad de las zonas rurales, la simplificación de los procedimientos y la descentralización de su gestión. De acuerdo con estos objetivos, el Consejo Europeo de Goteburgo adoptó en el año 2001 la llamada estrategia de desarrollo sostenible (EDS), según la cual es preciso que los efectos económicos, sociales y ambientales de todas las políticas se examinen de forma coordinada y se tengan en cuenta en la toma de decisiones.

No cabe duda de lo mucho que se ha avanzado desde 1992 en el proceso de reforma de la PAC. Se ha mejorado el equilibrio de los mercados y la renta agraria ha experimentado una evolución favorable. Además, se ha establecido una sólida base para la ampliación de la UE y las actuales negociaciones de la OMC. Dado que el número de consumidores europeos se elevará a casi 500 millones en el año 2004 y que el marco financiero de la agricultura comunitaria ya ha quedado establecido hasta 2013, la impresión que se tiene en ciertos aspectos es que este dinámico e innovador sector podrá hacer frente a su propio futuro. En otros aspectos, sin embargo, se observa la persistencia de un desfase entre los objetivos que la Agenda 2000 asigna a la PAC y la capacidad de ésta para producir los resultados que espera la sociedad. En general, los ciudadanos europeos ven reflejadas sus preocupaciones y expectativas en esos objetivos. En cambio, tienen poca confianza en que las políticas actuales puedan cumplirlos plenamente, en especial en el contexto de los nuevos retos a los que se enfrenta la agricultura europea.

La UE ha tomado en los últimos meses numerosas decisiones importantes (sobre la ampliación, sobre las metas que debemos alcanzar en la actual ronda de negociaciones de la OMC o sobre el marco presupuestario que debe darse a la PAC en la próxima perspectiva financiera). Ahora, el Consejo acaba de aprobar importantes reformas para el desarrollo de la PAC. Estamos así en me-



jor situación que nunca para abordar algunas preguntas que son fundamentales para la evolución futura del modelo europeo de agricultura:

— Hemos acordado ya una ampliación que incluye a diez nuevos estados miembros, pero ¿qué es lo que vamos a hacer para que ésta se lleve a cabo con éxito?

— Disponemos ya de un marco presupuestario hasta el año 2013, pero ¿qué políticas agrarias debemos seguir en ese marco?

— Hemos hecho de la sostenibilidad parte integrante de nuestro modelo europeo de agricultura, pero ¿cómo vamos a salvaguardar la pervivencia de ésta desde Andalucía hasta Laponia y desde el Peloponeso hasta Irlanda del Norte?

— Además, ¿cómo podemos lograr que nuestras ideas sobre el futuro de la agricultura se reconozcan a escala internacional?

— Y, lo que es más importante, ¿sigue la opinión pública prestando su apoyo a la política agraria común?

Debemos crear un entorno favorable a la sostenibilidad de la agricultura europea, y el año 2003 nos ofrece una oportunidad real para ello. En el presente artículo me propongo examinar, desde una perspectiva tanto interna como internacional, algunas de las implicaciones de las propuestas y decisiones que hemos adoptado recientemente para la política agraria común.

## II. AMPLIACIÓN

Permítanme comenzar con el examen de las consecuencias económicas que tendrá la ampliación en la agricultura de la Unión Europea. Desde el punto de vista de la UE15, la integración de los diez países candi-

datos añadirá al mercado interior una población de 75 millones de consumidores, que cuentan, sin embargo, con un poder adquisitivo medio relativamente bajo. Se observa además, sobre la base de las cifras actuales, que la superficie agraria se ampliará en casi un tercio y que la mano de obra agraria se incrementará en más de un 50 por 100.

La ampliación acentuará, por otra parte, las disparidades existentes en el sector agrario. Muchos de los países candidatos se caracterizan por la dualidad de sus estructuras agrarias. Se asiste, por un lado, al desarrollo de explotaciones agrarias orientadas al mercado que están demostrando una alta competitividad. Por otro lado, en cambio, se observa la permanencia y consolidación de un sector agrario de semisubsistencia caracterizado por la fragmentación de sus estructuras, el bajo nivel de productividad y de renta y la alta proporción de autoconsumo. Este dualismo estructural, que es particularmente marcado en las economías agrarias de mayor dimensión, no puede sino reforzar la importancia que debe tener el desarrollo rural en la Unión ampliada.

En otras palabras, con la ampliación aumentará sustancialmente la capacidad de producción de la UE, pero el proceso de adaptación será complejo y difícil, y pasará algún tiempo antes de que esa capacidad se utilice plenamente. A largo plazo, el potencial, sin embargo, está ahí y, con todas las garantías de protección y apoyo que ofrece la PAC, se podrá aprovechar de forma cada vez más eficiente.

A corto y medio plazo, los agricultores de la UE15 serán, por lo general, mucho más competitivos que los de la mayoría de los países candidatos. Hay, en este sentido, en

el sector primario y en el de la transformación, una serie de factores que ralentizarán durante muchos años la convergencia con los niveles de productividad y eficiencia de la UE actual. Será, en términos generales, una experiencia similar a la vivida con motivo de la ampliación hacia el Sur (especialmente en los casos de Grecia y Portugal), caracterizada por la escasa reducción de las diferencias de productividad que experimentaron algunos de los productos más protegidos (trigo, cebada, leche, vino) tanto antes como después de la adhesión. Ello no quiere decir que los nuevos Estados miembros no vayan a ser capaces de desarrollar explotaciones comerciales altamente eficientes, pero sí es verdad que éstas no representarán sino una parte de su producción agraria total.

En el sector agroalimentario, buena parte de los países candidatos siguen enfrentándose a problemas de excedente de capacidad y de reestructuración en las primeras fases de la transformación (como, por ejemplo, las harineras o los mataderos) y muchos de los equipos utilizados han quedado obsoletos. La reestructuración dependerá de la disponibilidad de nuevos recursos financieros, y la inversión directa extranjera constituirá así un factor fundamental para aquélla. Parte de la producción de los países candidatos no cumple los niveles exigidos en la UE y este hecho puede dificultar, e incluso impedir parcialmente, su acceso a los mercados comunitarios y lastrar su competitividad.

No debe olvidarse, sin embargo, que la PAC ofrece garantías y estabilidad a los mercados y a las rentas del sector. Tampoco puede pasarse por alto el potencial de beneficios que surgirá a medida que los antiguos y los nuevos estados miembros



sean capaces de sacar provecho de las ventajas derivadas de un mercado único ampliado. Además, el rápido crecimiento de las rentas en los países candidatos creará una mayor demanda de productos con valor añadido.

Si bien es cierto que en muchos de los países candidatos y, en especial, en los de Europa central y oriental (PECO), los costes de la tierra y del trabajo son más bajos que en la UE15, también son considerablemente menores las inversiones de capital. Gran parte de la agricultura de los PECO presenta así una baja productividad y los insumos variables se sitúan comparativamente en unos precios más o menos similares a los de la Unión. Estas circunstancias dificultarán a los agricultores de esos países el logro de una rápida expansión en su producción. Además, son numerosos los factores que limitan en los PECO las posibilidades de aumentar la productividad y de añadir valor a la producción. Por todo ello, en la mayoría de los sectores de la UE ampliada, es improbable que la nueva competencia surgida de ésta llegue a afectar de forma significativa a los agricultores de los antiguos estados miembros.

En cualquier caso, el análisis de impacto (1) realizado por la Comisión pone de manifiesto que, incluso en las hipótesis de reestructuración más pesimistas, la adhesión a la UE tendrá efectos favorables en las rentas de los agricultores de los nuevos estados miembros. El análisis apoya también la opinión de que el pago inmediato del 100 por 100 de las ayudas directas crearía importantes desigualdades sociales y obstaculizaría la necesaria reestructuración, dado que la renta de los agricultores de esos estados llegaría a multiplicarse por más de dos. El mismo análisis subraya, además, que los posi-

tivos efectos de la adhesión a la UE sólo podrán aprovecharse si se lleva a cabo la reestructuración indispensable para cumplir las normas de producción comunitarias.

Estas cuestiones se han abordado también en un estudio realizado por Alain Pouliquen para la Comisión Europea (2). En opinión del autor, sería imprudente que los pagos directos se abonaran a los agricultores de los nuevos estados miembros de la misma forma que se conceden a los de la UE15. De hacerse así, se contribuiría a consolidar la estructura dual que presenta hoy la agricultura de esos países, con su alto grado de desempleo encubierto. Además, aunque con ello se permitiría a las grandes explotaciones financiar inversiones y compensar así el todavía a veces difícil acceso al mercado de capitales, en el caso de la mayoría de las pequeñas explotaciones los pagos directos vendrían a incentivar la continuación de una agricultura que es antieconómica y sólo justificable por razones sociales. En ambos casos, tanto en el de las grandes como en el de las pequeñas explotaciones, sería preferible aplicar otras medidas más diferenciadas y mejor orientadas. Además esos pagos no afectan, o sólo lo hacen escasamente, al sector de la transformación, cuyas deficiencias constituyen precisamente una de las principales causas de la desfavorable situación observada hoy en muchos países de Europa central y oriental.

Estas consideraciones sustentan las propuestas que presentó la Comisión en enero de 2002 para hacer frente a los problemas de la ampliación en el sector agrario (3). Tras su detallado examen con los Estados miembros, dichas propuestas sirvieron de base para las negociaciones con los países candidatos, y el 13 de diciembre de 2002 los jefes de Esta-

do y de Gobierno de la Unión Europea y los diez países candidatos acordaron una fórmula para la ampliación de la UE a diez nuevos estados a partir de 2004. En virtud de la decisión adoptada en la Cumbre de Copenhague, Chipre, la República Checa, la República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia ingresarán en la UE el 1 de mayo de 2004. La fórmula acordada combina una serie de elementos adaptados a la especificidad de su situación agraria.

Con el fin de corregir los problemas estructurales a los que se enfrentan las zonas rurales de los nuevos estados miembros, la Cumbre acordó una estrategia de desarrollo rural que sale reforzada tanto en su alcance como en los fondos que se le asignan en comparación con los disponibles para los estados miembros actuales.

— Desde el primer día de la adhesión, la UE cofinanciará una amplia gama de medidas de desarrollo rural hasta un 80 por 100. Para el período 2004/2006, está previsto un importe de 5.100 millones de euros, y el gasto de los fondos estructurales en los nuevos estados miembros va a fijarse en 21.900 millones para los tres años del período. Los instrumentos especiales de desarrollo rural que se prevén en él facilitarán la absorción de esas asignaciones.

— En los países candidatos hay gran número de «explotaciones de semisubsistencia» que producen para el consumo propio, pero que también comercializan parte de su producción. Con objeto de convertir esas explotaciones en unidades comercialmente viables, y de prestar a su renta un apoyo suplementario durante el proceso de transformación y mejora, se ofrece, en concepto de medida especial, un importe má-



ximo anual de 1.250 euros por explotación de semisubsistencia.

Dado que la introducción inmediata de los pagos directos al 100 por 100 vendría a consolidar las estructuras existentes y a obstaculizar la modernización, los dirigentes comunitarios acordaron establecer gradualmente esos pagos en un período transitorio de diez años.

Como punto de partida, el nivel de los pagos para el año 2004 ha quedado fijado en el 25 por 100 del aplicable a la UE actual, elevándose sucesivamente al 30 y el 35 por 100 en los años 2005 y 2006. Después de ese año, el porcentaje de los pagos se irá incrementando gradualmente, hasta que en 2013 alcancen ya los nuevos estados miembros el nivel de apoyo que preste la PAC en ese momento. Estos importes podrán complementarse con las dotaciones del desarrollo rural o con fondos nacionales.

Prevía autorización de la Comisión, los nuevos estados miembros dispondrán de dos posibilidades para complementar la ayuda directa pagada a los agricultores en el marco de los regímenes de la PAC. Tal complemento podrá llegar:

a) al 30 por 100, financiado por los fondos de desarrollo rural y los fondos nacionales de los países candidatos, pero sin sobrepasar el 55 por 100 en 2004, el 60 por 100 en 2005 y el 65 por 100 en 2006; a partir de 2007, los nuevos Estados miembros podrán continuar complementando los pagos directos de la UE hasta un 30 por 100 por encima del nivel aplicable en el año de que se trate; en este caso, sin embargo, la financiación procederá íntegramente de los fondos nacionales;

b) hasta el nivel total de la ayuda directa que, según los productos,

habría tenido derecho a recibir el agricultor en el país candidato antes de la adhesión (2003), en el marco de un régimen nacional similar, incrementando ese nivel en un 10 por 100 y con una serie de disposiciones especiales para Chipre y Eslovenia.

No obstante, después de la adhesión, la ayuda directa total que reciba un agricultor en el marco de un régimen comunitario dado, incluidos todos los pagos directos nacionales complementarios, no deberá sobrepasar en ningún caso el nivel de la ayuda directa que habría tenido derecho a percibir en el marco de ese régimen dentro de la UE actual.

Por otra parte, en virtud de un nuevo sistema simplificado de carácter facultativo, los nuevos estados miembros podrán conceder, durante un período limitado, un pago directo por superficie disociado de la producción y aplicado al total de la superficie agraria utilizada.

Para cada país, se deberá calcular un pago medio por superficie, basado en su paquete total de ayudas directas y en su superficie agraria utilizada. Las tierras agrarias de cualquier tipo que se hayan mantenido en buenas condiciones agrarias podrán optar a ese pago. El sistema será de carácter facultativo y transitorio, con una validez de tres años renovable dos veces, cada una por un año. El control de los pagos se efectuará con una simple inspección física de las tierras a través del sistema integrado de gestión y control (SIGC). Al final del período transitorio, la Comisión evaluará la situación de los nuevos estados miembros a fin de comprobar si están preparados o no para aplicar íntegramente el régimen ordinario de los pagos directos antes de que concluya la aplicación del sistema simplificado. En caso de que, al concluir el período de cinco años,

se observe que un nuevo estado miembro no está preparado administrativamente para aplicar el régimen normal de la UE, se deberá congelar el tipo aplicable en el proceso de introducción gradual de los pagos directos, y el sistema simplificado seguirá funcionando hasta que queden resueltos los problemas observados.

Para la fijación de las cuotas de producción, el Consejo se basó en los períodos de referencia históricos más recientes para los que disponía de datos, teniendo en cuenta también problemas específicos como la crisis rusa o la presencia de condiciones climáticas particulares. En el caso de las cuotas lácteas, se tomó asimismo en consideración el paso del autoconsumo a la comercialización en el mercado que, se espera, dé en el futuro la producción de leche. Se estableció así para el año 2006 una reserva de reestructuración ajustada al volumen de ese autoconsumo. La apertura de dicha reserva para el año 2006/2007 deberá ser decidida por la Comisión.

Es preciso señalar, por último, que los agricultores de los nuevos estados miembros tendrán un acceso completo e inmediato a las medidas de mercado de la PAC como, por ejemplo, las restituciones por exportación o las medidas de intervención de los cereales, la leche desnatada en polvo y la mantequilla. Esto contribuirá a estabilizar sus ingresos.

En general, hay un amplio consenso sobre la pertinencia del paquete de medidas acordado, que se considera justo, con visión de futuro y bien ajustado a las necesidades de la agricultura de los diez nuevos estados miembros. La adhesión a la UE dará prosperidad al sector agrario de esos países. Los productores y transformadores tendrán acceso a un gran mercado interno de



500 millones de consumidores. Además, los agricultores percibirán con la PAC unos precios de producción más altos y unas rentas más estables y, al igual que el campo en general, se beneficiarán de un mayor apoyo al desarrollo rural, lo que facilitará su reestructuración y modernización.

Las decisiones políticas de la ampliación ya se han adoptado, pero el trabajo principal —ponerlas en práctica— no ha hecho sino comenzar. Debemos ahora conseguir que la PAC funcione en los nuevos estados miembros. Miles de funcionarios de los países candidatos tendrán que aprender cómo aplicar el derecho comunitario y, además, habrá que elaborar programas, crear agencias, organizar concursos, establecer sistemas de inspección y dar orientaciones.

Los países candidatos están realizando ya un intenso trabajo en este campo, pero queda todavía por delante mucho que hacer. La UE no puede pasar, ni pasará, por alto ningún caso de aplicación incorrecta de la normativa alimentaria, de las disposiciones financieras y de los demás componentes del acervo agrario. El trabajo pendiente es esencial para crear la nueva infraestructura agraria que los países candidatos necesitan para aprovechar los frutos de la ampliación.

### III. NUEVAS MEDIDAS DE REFORMA

En la Cumbre de Bruselas del pasado mes de octubre, los jefes de Gobierno acordaron un marco financiero para la política de mercados agrarios (excluido pues el desarrollo rural) aplicable hasta el año 2013. El gasto agrario total de la UE25 deberá mantenerse dentro de ese marco. Y habrá además una restricción importante para los productores: cual-

quier nuevo gasto sólo podrá financiarse transfiriendo fondos de un sector a otro.

La adopción de ese marco, sin embargo, no ha dado a los agricultores la seguridad que precisan para planificar su futuro. Esa seguridad sólo podíamos dársela configurando la política agraria que deba aplicarse hasta el año 2013. Eso es precisamente lo que el Consejo ha decidido en el mes de junio pasado.

### Las propuestas de la Comisión

Pocos dudan ya a estas alturas de que los objetivos que fijamos en la Agenda 2000 estén moviendo la agricultura europea en la dirección correcta. Deseamos ahora que en todas las partes de la Unión el sector agrario se caracterice no sólo por su mayor orientación al mercado y su mejor adaptación al medio ambiente y al bienestar de los animales, sino también por su relevancia social como respuesta de Europa al actual proceso de globalización. Estos objetivos, que tienen su clave en la sostenibilidad, fueron confirmados en la Cumbre de Goteburgo y se ajustan plenamente a las metas fijadas en la Agenda 2000.

En el mes de julio de 2002 presentamos un paquete de medidas para facilitar la consecución de esos objetivos (4):

- El objetivo de reforzar la competitividad y la orientación al mercado de la agricultura de la UE debe lograrse haciendo de la intervención una verdadera red de seguridad que permita a los productores comunitarios responder mejor a las señales del mercado y los proteja al mismo tiempo de las fluctuaciones extremas de los precios.
- La agricultura sostenible y orientada al mercado debe fomen-

tarse completando el desplazamiento de la ayuda de los productos a los productores. Para ello, basándose en referencias históricas, es preciso introducir un régimen de pagos por explotación disociado de la producción y supeditado al íntegro cumplimiento de un conjunto de criterios en materia de medio ambiente, bienestar de los animales y calidad de los alimentos.

- Por su parte, el objetivo de fortalecer el desarrollo rural debe lograrse transfiriendo fondos del primer al segundo pilar de la PAC (con el establecimiento a escala comunitaria de un sistema de modulación dinámica obligatoria) y ampliando el alcance de los instrumentos de desarrollo rural de los que se dispone actualmente a fin de promover la calidad de los productos alimenticios, alcanzar niveles más altos y reforzar el bienestar de los animales.

Desde el mes de julio de 2002, hemos introducido en las propuestas dos cambios importantes: en primer lugar, hemos propuesto que la reforma del sector lechero se inicie en 2004 y, en segundo lugar, la realización de algunos cambios drásticos en el sistema de modulación dinámica.

El dinero ahorrado con la reducción de los pagos directos debe destinarse ahora a la financiación de más medidas de desarrollo rural y de nuevas reformas. Se propuso que el nivel de reducción de esos pagos varíe para cada agricultor en función del importe de los pagos directos que éste haya recibido antes. Mientras los pagos de hasta 5.000 euros no se recortaban, los comprendidos entre 5.000 y 50.000 euros se reducían un 12,5 por 100, y los de más de 50.000 euros, un 19 por 100 (en tramos escalonados hasta el año 2013). En cambio, no se



proponía ya la imposición de un límite para las ayudas. Hacia el final del proceso, el 6 por 100 de esos importes se transfería al segundo pilar y el resto se utilizaba para financiar nuevas reformas en favor de los agricultores que estén más necesitados de asistencia. Esta atención especial a los desfavorecidos estaba integrada ya en la propuesta inicial, que pedía a las grandes explotaciones una contribución dos veces superior al que se exige a las pequeñas explotaciones.

No obstante, el elemento central de la reforma seguía siendo la disociación. Para cada explotación, los importes medios recibidos por ella en el período 2000-2002, en virtud de los distintos regímenes de pagos, se reunían en un pago único. Pero, antes de ello, esos importes se ajustaban a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las reformas de la Agenda 2000 y de las decisiones adoptadas en esta nueva reforma para algunas organizaciones de mercado. No todos los regímenes de pagos directos se incluían desde el principio en el pago único por explotación. Así, por ejemplo, no formaban parte de él los pagos directos del tabaco o del aceite de oliva, aunque podrían incluirse más adelante cuando se proceda a la revisión de estos sectores.

### Las principales decisiones del Consejo

En sus grandes líneas, el Consejo ha adoptado las grandes orientaciones marcadas por la Comisión, introduciendo sin embargo importantes matices y modificaciones. Los principales temas se podrían sintetizar en los puntos siguientes:

- Una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, independiente de la producción. Podrá mantenerse, de forma limita-

da, un elemento de vinculación a la producción, a fin de evitar el abandono de la misma;

- Vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales («condicionalidad»);

- Una política de desarrollo rural reforzada, lo que supone más fondos de la UE y nuevas medidas para promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal, y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción, a partir de 2005;

- Una reducción de las ayudas directas («modulación») a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural;

- Un mecanismo de disciplina financiera que garantice que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado;

En lo referente a las organizaciones de mercado, las principales decisiones han sido las siguientes:

- Recortes asimétricos en el sector lácteo: el precio de intervención de la mantequilla se reducirá en un 25 por 100 en cuatro años, lo que supone un recorte adicional del 10 por 100 frente a la Agenda 2000; en cuanto a la leche en polvo desnatada, se aplicará una reducción del 15 por 100 en tres años, conforme a lo acordado en la Agenda 2000;

- Reducción de los incrementos mensuales en el sector de los cereales en un 50 por 100 y mantenimiento del actual precio de intervención;

- Reformas en los sectores del arroz, el trigo duro, los frutos de cáscara, las patatas de fécula y los forrajes desecados.

### Unos primeros comentarios

La crítica más común sostiene que, con la reforma, los agricultores dejarán de producir y se les pagará por permanecer ociosos. Esta crítica era, a mi juicio, completamente infundada antes del acuerdo y carece de sentido ahora.

Lejos de dejar de producir, los agricultores estarán más dispuestos que antes a adoptar, al menos en parte, otras producciones más rentables. En lugar de basarse principalmente en el interés de la subvención específica de un producto o un animal, con todo el formalismo burocrático que ello implica, las decisiones de los agricultores estarán más dictadas por las condiciones del mercado.

El que las rentas de los agricultores aumenten con esta asignación de recursos más eficaz no es un hecho meramente casual sino, antes bien, el objetivo que perseguimos. En lo que respecta a la ayuda disociada, los estudios de impacto demuestran que los pagos directos, desvinculados de la producción, no causarán la muerte de la agricultura ni producirán a escala europea los déficits alimentarios que predicen los agoreros. Lo que es más, los agricultores seguirán recibiendo el mismo nivel de apoyo, y ello no ya simplemente por entregar al matadero cierto número de cabezas, sino por producir lo que los consumidores desean.

Otra crítica que se hace con frecuencia a la propuesta de disociar los pagos de la producción es que este sistema «congelará» de algún modo las distorsiones actuales del



mercado. En lo que se refiere a los niveles de apoyo, es cierto que hemos optado por no utilizarla disociación como instrumento de redistribución del apoyo, pero hemos dejado a los estados miembros la posibilidad de hacerlo así a escala regional. No debemos olvidar que las dificultades potenciales del establecimiento de unos tipos uniformes vendrían a distorsionar aún más el actual régimen de subvenciones. Cualquier cambio de este tipo podría tener una incidencia perjudicial en el valor del suelo y un efecto discriminatorio en el capital circulante de los agricultores. Las diferencias en los niveles de apoyo son, en cierta medida, inevitables, e incluso necesarias —dado que reflejan modelos de producción agronómicos, climáticos o históricos diferentes—, y son difíciles de suprimir, ya que por cada ganador habría, como mínimo, también un perdedor. Este es el motivo por el que hemos preferido aumentar la coherencia no a través del apoyo al mercado, sino mediante un sistema de modulación.

En fin, debemos aclarar que la disociación no nos es necesaria para lograr un resultado equilibrado en las actuales negociaciones de la OMC. La propuesta que hemos presentado constituye ya una buena oferta, y está supeditada a la aceptación por los demás de nuestras peticiones. Nadie, sin embargo, puede discutir el hecho de que la reforma de la PAC aprobada por el Consejo refuerza nuestra posición negociadora en la Ronda de Doha.

#### **IV. PLANTEAMIENTO EQUILIBRADO DE LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC**

El 27 de enero del presente año, las ambiciosas propuestas de la Comisión para las negociaciones

agrarias de la OMC recibieron el apoyo unánime de los estados miembros en el Consejo de Asuntos Generales. Las propuestas de la UE se llevan ahora a Ginebra. El documento adoptado refleja el decidido compromiso de la Unión de profundizar la reforma del sistema comercial agrario, reconociendo la necesidad de dar un tratamiento especial a los países en desarrollo (especialmente, en el caso de las economías más frágiles) y garantizando al mismo tiempo la incorporación de las exigencias en materia de medio ambiente, desarrollo rural y bienestar de los animales. Por evitar toda posición extremista y adoptar un enfoque realista, las propuestas contribuirán al avance de las negociaciones, tendiendo un puente entre las posiciones extremas de quienes quieren de inmediato una libertad total para el comercio y las de aquellos otros que temen cualquier paso más en la liberalización del comercio del sector agrario.

La propuesta de la UE ofrece una vía constructiva para el futuro. Entre sus principales elementos figuran el recorte de los derechos de importación en un 36 por 100, la reducción en un 45 por 100 del apoyo a las exportaciones y la disminución en más de la mitad (55 por 100) de las ayudas agrarias internas que distorsionan el comercio. La propuesta requiere para ello un reparto equitativo de la carga (especialmente, entre los países desarrollados) y contempla una serie de medidas concretas para ofrecer mejores oportunidades a los países en desarrollo, destacando al mismo tiempo la importancia de consideraciones no comerciales tales como el medio ambiente, el desarrollo rural y el bienestar de los animales. Estos diversos aspectos de la propuesta pasan a examinarse a continuación.

En primer lugar, con el fin de mejorar el acceso de los productos agra-

rios al mercado, la Comisión defiende una fórmula de reducción de aranceles que conlleva para todos los países desarrollados la necesidad de hacer una contribución similar. Esta fórmula sitúa en un 36 por 100 la reducción arancelaria media global y contempla un recorte mínimo del 15 por 100 por partida arancelaria (como ya se planteó en la Ronda de Uruguay). Contrariamente a la llamada «fórmula suiza», que proponen Estados Unidos y el Grupo de Cairns, el enfoque de la Comisión permitiría realizar el «reparto de la carga» que es necesario entre los países desarrollados y ofrecería además flexibilidad a los países en desarrollo.

La Unión Europea es ya hoy el mayor importador mundial de productos agrarios (60.000 millones de euros en 2001), el mayor importador mundial de alimentos procedentes de los países en desarrollo (38.000 millones el mismo año) y el principal importador de productos originarios de los países más pobres. Pero es que, además, las drásticas reducciones arancelarias que se proponen ofrecerán a los países terceros un acceso incluso mayor al ya muy abierto mercado comunitario.

En segundo lugar, la Comisión propone una importante reducción media en el volumen de exportaciones subvencionadas y un recorte medio del 45 por 100 en el importe de los gastos presupuestarios. La condición es que todas las formas de ese apoyo se traten en pie de igualdad. Además, la UE está dispuesta a eliminar gradualmente las restituciones a la exportación de ciertos productos, siempre que los demás miembros de la OMC se abstengan de prestar cualquier otra forma de apoyo a esas mismas operaciones (por ejemplo, créditos a la exportación o pagos compensatorios). Entre esos productos deben incluirse



los que tienen una significación especial para los países en desarrollo.

En tercer lugar, la UE desea aplicar nuevas reducciones sustanciales a los sistemas de ayuda interior que distorsionan el mercado. La Comisión propone así una reducción del 55 por 100 en la Medida Global de Apoyo (MGA), comenzando por el nivel de compromisos sentado en la última ronda de negociaciones. Las ayudas que se definen como Caja Azul (por ejemplo, las ayudas directas para los cereales) han demostrado ser una forma de apoyo que distorsiona poco el comercio, y deberían, por tanto, conservarse. Además, para hacer posible un avance rápido dentro de los plazos acordados, se considera necesario mantener la definición actual del apoyo interno y el método de reducción de la Ronda de Uruguay, que garantizan la sujeción de todos los miembros a una disciplina efectiva.

La UE reconoce, por otra parte, la necesidad de asegurar que los países en desarrollo se beneficien plenamente de la expansión del comercio mundial. La clave es crear para esos países mayores posibilidades de acceso al mercado, sentando al mismo tiempo la importancia de la seguridad alimentaria y aceptando la necesidad de que los países más frágiles mantengan la protección durante el tiempo adecuado para su adaptación.

La Comisión propone, por lo tanto, lo siguiente:

- Es preciso que las naciones desarrolladas y los países en desarrollo más avanzados adopten en Cancún el compromiso de ofrecer un acceso libre de derechos y contingentes a todas las importaciones procedentes de los países menos desarrollados.

- Los países desarrollados tienen que garantizar que, del total de

las importaciones que efectúen de los países en desarrollo, al menos el 50 por 100 consista en importaciones de productos agrarios exentas de derechos.

- Debe permitirse que los países en desarrollo asuman compromisos sustancialmente menores en términos de reducción y con períodos de aplicación más largos, pudiéndose contemplar para los países menos desarrollados un nivel mínimo de compromiso acorde con sus necesidades de desarrollo.

- El escalonamiento arancelario en los productos transformados debe limitarse en el caso de los productos de particular interés para los países en desarrollo.

- Para evitar los efectos de los tipos de inflación excesivos, los compromisos podrían expresarse en monedas estables.

- Es necesario aumentar la asistencia técnica para fomentar el desarrollo económico sostenible de los países en desarrollo. Además, debe preverse una «caja de seguridad alimentaria» provista de:

- un instrumento de salvaguardia especial, que preste protección en los países en desarrollo a cultivos fundamentales para la seguridad alimentaria, y

- cierto grado de flexibilidad para aplicar medidas de apoyo internas hasta el 10 por 100 del valor de la producción interior (cláusula de *minimis*). Conviene también examinar la posibilidad de eximir de los compromisos de reducción aquellas medidas de apoyo internas de los países en desarrollo que específicamente a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural.

- De acuerdo con la redacción actual de la vigente *cláusula de mi-*

*nimis*, las subvenciones agrarias de los países desarrollados que no lleguen al 5 por 100 del valor de la producción no se incluyen en el cálculo del importe total de la ayuda autorizada por las normas de la OMC (la actual Medida Global de Apoyo). La experiencia ha demostrado que esta cláusula ha sido utilizada abusivamente por algunos miembros de la OMC, los Estados Unidos por ejemplo, constituyendo hoy una importante vía para eludir los compromisos. Así, por ejemplo, un miembro de la OMC puede gastar al amparo de dicha cláusula un importe de 20.000 millones de euros en subvenciones agrarias que distorsionen el mercado y, sin embargo, esas subvenciones no se sujetan a los compromisos de reducción. La Comisión propone, pues, suprimir la cláusula de *minimis* para los países desarrollados.

- Es preciso, por otra parte, que los *créditos a la exportación* se sujeten a una estricta disciplina. Los importes financiados por el Estado y los volúmenes cubiertos deben quedar vinculados y reducirse de la misma forma que las demás subvenciones a la exportación. Al mismo tiempo, las condiciones de esos créditos tienen que ir aproximándose a las condiciones comerciales normales.

- La *ayuda alimentaria* en productos sólo ha de proporcionarse a grupos necesitados bien definidos o en respuesta a situaciones de emergencia claramente reconocidas o a crisis humanitarias identificadas por organismos de las Naciones Unidas. En contra de lo que sucede a menudo en otros países, los Estados Unidos de nuevo, no debe utilizarse como un simple instrumento de salida de excedentes. Es preciso que, a ser posible, la contribución de los países desarrollados se haga siempre en efectivo para permitir la compra directa de alimentos en el pro-



pio país beneficiario, o en otros países en desarrollo. Por lo que se refiere al funcionamiento de las sociedades comerciales públicas (que son empresas estatales y no estatales, u oficinas de comercialización, a las que se han concedido derechos o privilegios exclusivos o especiales, con los que influyen a través de sus compras o ventas en las importaciones y exportaciones), la UE propone que la financiación cruzada, la aplicación de precios comunes y otras prácticas comerciales desleales que se utilizan en las exportaciones queden sujetas a una disciplina clara.

- Una parte esencial del valor de numerosos productos agrarios es el arraigado vínculo que los une a los territorios en los que se producen. Tal vinculación se expresa con las llamadas *indicaciones geográficas*, tales como el turrón de Jijona, el queso de Roquefort, o el arroz Basmati. Si estos productos no se protegen, su valor se verá gravemente perjudicado. Por ello, la Comisión propone la negociación de unos compromisos especiales para garantizar que los vinos, bebidas alcohólicas y demás productos agrarios y alimenticios con derecho a esas indicaciones se beneficien de unas condiciones leales de acceso al mercado. A tal fin, es preciso establecer una lista de nombres que, utilizados hoy de forma desleal y engañosa por otros productores, deben quedar reservados a sus legítimos titulares de los países de origen.

- Por otra parte, es necesario también favorecer la consecución de algunos objetivos de utilidad pública, como, por ejemplo, la protección del medio ambiente, los paisajes tradicionales y la biodiversidad, o el fomento del desarrollo rural y del bienestar de los animales.

- En materia de *seguridad alimentaria*, es preciso que el uso del

principio de precaución se clarifique con una interpretación común del artículo 5.7 del Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Se trata de garantizar que los países puedan establecer sus niveles de seguridad alimentaria, pero impidiendo al mismo tiempo los abusos.

- En materia de *etiquetado obligatorio*, es necesario también que los miembros adopten una interpretación común para garantizar a los consumidores una información correcta.

- En materia de *protección del medio ambiente* (que es común a los países en desarrollo y a los desarrollados), la Comisión propone que las medidas destinadas a ese fin encuentren cabida en el Acuerdo sobre la Agricultura.

- En materia de *desarrollo rural*, la Comisión considera que todos los países, desarrollados y en desarrollo, tienen derecho a preservar o mejorar el entorno económico y social que sea necesario para mantener la población rural de su territorio.

- En materia de *bienestar de los animales*, se postula que los costes suplementarios que requiere la elevación de su nivel no se consideren como un factor perturbador del comercio. La Comisión propone que los nuevos compromisos en estas materias comiencen a aplicarse a partir de 2006, con un período transitorio de seis años para los países desarrollados y de diez para los países en desarrollo.

## V. CONCLUSIÓN

La Unión Europea está decidida a impulsar el proceso de Doha. La propuesta que ha presentado, además de garantizar un reparto equitativo de la carga, contempla un conjunto de medidas muy concretas

para ofrecer nuevas oportunidades reales a los países en desarrollo. Esta propuesta de negociación, que es coherente con nuestro firme compromiso en favor de una liberalización progresiva basada en criterios justos y equilibrados, presenta como elementos fundamentales los siguientes: un mayor acceso al mercado para todos, una disminución sustancial de las subvenciones que distorsionan el comercio, una disciplina clara para todas las formas de apoyo a la exportación, una integración decidida de algunas cuestiones no comerciales y un tratamiento preferente para los países en desarrollo que se oriente a la resolución de sus problemas.

Con frecuencia se argumenta que la PAC sólo puede reformarse en respuesta a alguna crisis de origen presupuestario, comercial o de seguridad alimentaria. Nosotros los europeos hemos demostrado que es posible dotarnos de un enfoque proactivo de modelo europeo de agricultura. Hemos sido capaces de garantizar una perspectiva política clara para los agricultores de la UE ampliada.

La reforma de la PAC aprobada por el Consejo no sólo contribuye a la satisfacción de necesidades internas y al fortalecimiento de nuestra posición en la Ronda de Doha, sino que además impulsa la integración de los nuevos estados miembros en la política agraria común. Debemos acometer con confianza el futuro de nuestro modelo de agricultura. Sólo así podremos garantizar que el sector agrario, en todos los rincones de la UE, sea competitivo y respetuoso del medio ambiente, y tenga además relevancia social como respuesta de Europa al actual proceso de globalización.



**NOTAS**

(1) COMISIÓN EUROPEA: *Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEEC* (Análisis del impacto en los mercados y rentas agrarios de la ampliación de la UE a los PECO), marzo de 2002.

(2) A. POULIQUEN: *Competitiveness and Farm Incomes in the CEEC AgriFood Sectors Implications before and after Accession for UE Markets and Policies* (Competitividad y renta agraria en los sectores agro alimentarios de los PECO Implicaciones antes y después de la adhesión para los mercados y políticas de la UE), octubre de 2001.

(3) «Ampliación y agricultura: hacia una integración acertada de los nuevos estados miembros en la PAC. Documento de discusión» (SEC (2002) 95 final), enero de 2002.

(4) COM (2002), 394 final.