

Carlos Díaz Eimil, Reforma de las políticas comunes: La política agrícola común

Fuente: Información Comercial Española. Revista de Economía. dir. de publ. Hernando, José. Febrero 1999, n° 776.
Madrid: Información Comercial Española-Ministerio de Economía y Hacienda -Subdirección General de Estudios sobre el Sector Exterior y la Competitividad. ISSN 0019-977X.

Copyright: (c) Ministerio de Economía y Hacienda

Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos del Portal, siempre que se cite expresamente su origen.

(Nous autorisons la reproduction totale ou partielle des contenus du Portail, à condition que l'on cite expressément son origine)

URL: http://www.cvce.eu/obj/carlos_diaz_eimil_reforma_de_las_politicas_comunes_la_politica_agricola_comun-es-c50d50f1-66fb-4b17-8243-6cdcc138ccfd.html

Publication date: 06/09/2012

Reforma de las políticas comunes: la política agrícola común

Carlos Díaz Eimil*

La reforma de la PAC de 1992 tuvo efectos muy positivos sobre el sector agrario comunitario, al reducir el nivel de los precios y sustituirlos por un sistema de pagos directos. En la Agenda 2000 se plantea un nuevo escenario político y económico para la Unión Europea, que tiene su reflejo en una nueva propuesta de reforma cuyo objetivo último es conseguir una mejora de la competitividad de la agricultura europea a través de nuevas reducciones en los precios y un aumento de las ayudas directas. Además, se introducen nuevos conceptos, como son el de seguridad alimentaria, ligado al origen geográfico, o el de modulación y limitación de las ayudas, cuyo objetivo es tener en cuenta las diferencias de productividad en las distintas explotaciones. En cuanto al desarrollo rural, se pretende integrar, en un único reglamento, las medidas estructurales y de ayuda a las zonas desfavorecidas.

Palabras clave: integración europea, sector agrario, precios agrarios, reforma estructural, ayuda comunitaria, fondos estructurales, PAC, UE.

Clasificación JEL:F02, Q10.

1. Introducción

En julio de 1997, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó su comunicación «La Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia» en la que la Comisión plantea el nuevo escenario político y económico con el que se encontrará la Unión Europea en el próximo siglo así como las, a su juicio, reformas necesarias en las políticas comunes para hacer frente a esos nuevos escenarios.

En lo que se refiere a la política agrícola común, la conocida PAC, el contenido de ese documento es consecuencia, en primer lugar, del Consejo Europeo de Madrid, de diciembre de 1995, en el que la Comisión presentó su informe sobre estrategia en el sector agrario.

En ese informe se señalaba la importancia de aumentar la competitividad del sector agrario para hacer frente tanto a la previsible liberalización del comercio, como al esperado aumento de la demanda de productos alimenticios. Se insistía, también, en la necesidad de ahondar en el proceso de reforma iniciado en 1992.

Con este antecedente, y dentro del mencionado documento «La Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia» en el que se abordaba la próxima ampliación y la reforma, no sólo de la PAC, sino también del resto de políticas comunes, la Comisión realizaba un análisis de lo que había sido la reforma de 1992, junto con unas expectativas de desarrollo de los mercados para tratar de ver la orientación que debía seguir la PAC.

2. Los documentos iniciales de la Comisión

La Comisión, como antes se señalaba, analiza en primer lugar lo que ha sido la reforma de 1992 y realiza unas previsiones sobre el comportamiento de los mercados para tratar de definir el marco en que puede encontrarse la agricultura europea en el próximo siglo.

Evaluación de la reforma de 1992

La reforma de la PAC de 1992, motivada en parte por las conversaciones que venían desarrollándose en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, produjo un cambio sustancial al reducir el nivel de precios y sustituirlos por un sistema de pagos directos.

La Comisión señala que el efecto sobre las rentas ha sido francamente positivo, con un crecimiento medio anual de la renta per cápita agraria del 4,5 por 100 entre 1992 y 1996, análisis plenamente acertado, si bien hay que señalar que a este incremento ha contribuido, de forma considerable, el sistema agromonetario que, con los aumentos de tipos verdes, ha permitido absorber los efectos de la inflación en unos precios agrarios

congelados a partir de 1992.

Por otro lado, la disminución de los precios institucionales y su sustitución por ayudas directas ha reducido el apoyo que los consumidores venían realizando al sector agrario, permitiendo un mejor control de la inflación y con un efecto más social al transferir ese coste a los contribuyentes.

Por último, aunque no menos importante, la reforma ha permitido mejorar sensiblemente la posición comercial de la Unión Europea controlando los excedentes acumulados en años anteriores e incluso exportando cantidades importantes, especialmente de cereales, sin restituciones.

Esta evaluación, francamente positiva de la reforma de 1992, junto con las favorables expectativas de los mercados internacionales para los próximos años aconsejan ahondar, aún más, en el proceso de reforma como sistema para afrontar esos retos a que al principio se hacía referencia.

Los nuevos objetivos de la PAC

Las actuales propuestas suponen la introducción de nuevos objetivos en la misma.

Así, y para aprovechar las favorables expectativas de los mercados internacionales y afrontar con mayores garantías las próximas negociaciones de la OMC, se pretende conseguir una mejora en la competitividad de la agricultura europea mediante una nueva reducción de precios y un aumento de las ayudas directas.

En segundo lugar, se introduce un nuevo concepto de seguridad alimentaria que pretende, más que el abastecimiento de productos, el garantizar a los consumidores unos productos de calidad ligados, en buena parte, al origen geográfico que además, sirva para dar una imagen diferenciadora de los productos europeos y aumentar así su presencia en los mercados internacionales. En este mismo sentido adquieren mayor importancia los aspectos relacionados con la conservación del medio ambiente, ampliando el papel que los agricultores europeos deben desarrollar como gestores de los recursos naturales y la conservación paisajística.

Se introduce, además, un nuevo concepto que ya había venido barajándose desde hace tiempo, de modulación y limitación de las ayudas que pretenden tener en cuenta las diferencias de productividad entre las diferentes explotaciones y que introducen nuevas exigencias medioambientales para añadir un compromiso adicional de los agricultores para con la sociedad europea en esa función de conservación que se les demanda.

En cuanto al desarrollo rural se pretenden integrar, en un único reglamento, las medidas estructurales y de ayuda a las zonas desfavorecidas. Sin embargo, no hay grandes novedades en cuanto a los objetivos y, por el contrario, se concede mayor flexibilidad en la aplicación de las medidas de desarrollo rural e incluso de las ayudas nacionales, lo que implica un cierto grado de renacionalización de la PAC.

El nuevo marco financiero para el período 2000 2006

Todas estas reformas deben realizarse dentro de las nuevas perspectivas financieras para el período 2000 2006 que, de acuerdo con el calendario previsto, deben aprobarse en el presente año.

En sus propuestas, la Comisión indica que se producirá un incremento medio anual y sostenido del 2,5 por 100 del PNB lo que permite margen suficiente para acometer las nuevas reformas e incluso incluir nuevos conceptos en el campo de cobertura de la actual línea directriz agrícola.

Ha sido éste, precisamente, uno de los aspectos que más incertidumbre ha creado desde el principio en la delegación española, entendiéndose que no parecía previsible poder mantener esos índices de crecimiento durante todo el período de vigencia de las nuevas perspectivas.

En caso de que hubiese que rebajar a la baja las tasas de crecimiento, el margen dentro de la línea directriz se reduciría sustancialmente, pudiendo presentarse problemas al final del período de vigencia de las nuevas

perspectivas y, desde luego, dificultando o imposibilitando la ampliación al Este así como las nuevas reformas que pudiese ser necesario realizar.

3. Desarrollo de los debates iniciales

Tras los primeros trabajos iniciales desarrollados en los distintos grupos y comités, el Consejo de Agricultura, en su reunión de noviembre de 1997, adoptó unas conclusiones en las que, entre otras cosas se reconocía:

- La especificidad de la producción agraria europea y la necesidad de mantener el modelo actual de agricultura en Europa reafirmando su identidad, tanto dentro como fuera de la UE.
- La necesidad de seguir avanzando en el proceso de reforma iniciado en 1992 mediante el juego combinado de la reducción de precios y el incremento de las ayudas directas.
- La importancia de completar la reforma de 1992 para los productos mediterráneos, tomando en consideración las conclusiones del Consejo «Jumbo» de septiembre de 1993 en donde se establecía que deben aplicarse principios equivalentes a los distintos sectores.
- La conveniencia de dejar para un momento posterior la discusión sobre el campo de cobertura de la línea directriz.

A pesar de que estas conclusiones satisfacían la mayoría de las demandas españolas como, por ejemplo, la referencia a los cultivos mediterráneos que habían quedado al margen de las propuestas de la Comisión, y que permitió en primer lugar la aprobación de las reformas de los sectores del aceite de oliva y del tabaco, así como la inclusión de la propuesta de reforma de la OCM vitivinícola en el paquete de la Agenda 2000, la delegación española votó en contra de estas conclusiones por entender que la línea directriz debía quedar limitada, ya en aquel momento, a su campo de cobertura actual.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 declaraba, en el punto 40 de sus conclusiones que:

«El Consejo Europeo toma nota del resultado de los trabajos del Consejo "Agricultura". La Unión tiene la voluntad de continuar desarrollando el modelo actual de agricultura europea procurando lograr, al mismo tiempo, una mayor competitividad externa e interna. En su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifundamental, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas de problemas específicos. Es conveniente proseguir, profundizar, adaptar y completar el proceso de reforma iniciado en 1992, extendiéndolo a las producciones mediterráneas. La reforma debe conducir a soluciones económicamente sanas y viables, socialmente aceptables y que permitan garantizar rentas equitativas, así como un justo equilibrio entre sectores de producción, productores y regiones, evitando las distorsiones de la competencia. Los medios financieros necesarios para la ejecución de la política agrícola común se determinarán con arreglo a la línea directriz agrícola tal como se defina en el nuevo marco financiero».

4. Algunos comentarios a las propuestas concretas de reforma

Con esas instrucciones la Comisión, en marzo de 1998, presentó un paquete de propuestas de reglamento de reforma de la PAC que actualmente se encuentran en debate. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de las propuestas de reforma de los distintos sectores que, a estas alturas del debate, son más que conocidas, sino realizar algunos comentarios de los aspectos más relevantes en cada uno de los capítulos.

Los cultivos herbáceos

En cultivos herbáceos, aunque la filosofía general de reducción de precios y aumento de las ayudas, en línea con la reforma de 1992 parece correcta, existe el riesgo de que un descenso del 20 por 100 como el

propuesto resulte excesivo situando, quizá con relativa frecuencia, a los precios comunitarios por encima de los precios internacionales.

Hay que recordar, a este respecto, que en las últimas campañas ha sido necesario establecer tasas a la exportación ante las reducidas cosechas en el interior de la Unión Europea.

En este mismo sentido, no debe olvidarse que la reducción de precios institucionales implica, de conformidad con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, una disminución de la protección al limitarse el arancel máximo al 135 por 100 del precio de intervención.

En cuanto a la ausencia de compensación plena para esta reducción de precios hay que señalar, que si bien en la reforma de 1992 pudo existir una sobrecompensación, una buena parte de la misma se ha debido al efecto agromonetario que en España, por ejemplo, ha representado un incremento en los montantes percibidos por los agricultores desde el 1 de julio de 1992 hasta el momento actual de más del 30 por 100.

A partir del 1 de enero del presente año, con la introducción de las paridades fijas entre el euro y cada una de las monedas nacionales de los países participantes en la tercera fase de la UEM, este efecto desaparecerá, por lo que la inflación deberá ser soportada por los agricultores. Así pues, parece necesario aumentar las compensaciones a estas bajadas de precios.

Un aspecto de la propuesta, de especial importancia para España, es la igualación de la ayuda a las oleaginosas al resto de cultivos herbáceos.

Con ello se pretende superar el compromiso de Blair-House suscrito con los Estados Unidos durante las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Aunque con esta propuesta se consiguiese dicho objetivo, ello se lograría a costa de una mayor dependencia de la UE respecto a los Estados Unidos en proteínas vegetales para la alimentación animal. Se trata de un asunto en el que la propia Comisión ya ha reconocido que supone un problema para algunos Estados miembros, entre ellos España, y al que habrá que buscar una solución satisfactoria antes de poder llegar a un acuerdo.

La carne de vacuno

El análisis general realizado por la Comisión en cuanto a tendencias de los mercados internacionales (crecimiento sostenido de la demanda en Extremo Oriente y menor aumento en la propia UE) parece correcto, así como la existencia de un desequilibrio estructural en el sector.

Sin embargo, todo el modelo planteado puede resentirse gravemente si la crisis económica y financiera de los países asiáticos no se supera rápidamente.

En el contexto actual parece cuando menos arriesgado afrontar una reducción de precios tan fuerte como la prevista (30 por 100) que, en todo caso, debería ir acompañada de una compensación plena de las rentas a través de las primas.

Asimismo, esa incertidumbre de los mercados parece aconsejar el mantenimiento de una intervención pública que actúe como red de seguridad en situación de crisis graves.

Otra cuestión que deberá analizarse es el avance en nuevas exigencias de extensificación y agroambientales que, al no poder ser impuestas en igualdad de condiciones a las importaciones que se realizan en la UE, suponen un importante freno a la competitividad de la agricultura comunitaria.

El sector lácteo

En este sector, la Comisión rechaza soluciones radicales proponiendo una modificación paulatina de la actual OCM. Se prorroga el régimen de cuotas hasta el año 2006 y se propone un aumento del 2 por 100 de

la cuota comunitaria distribuido, a partes iguales, entre jóvenes agricultores y explotaciones en zonas de montaña.

Aparece un nuevo concepto, de difícil justificación si se quiere hacer la PAC más comprensible para el ciudadano, que es el de la «vaca virtual» que permitiría, en algunos casos, cobrar primas por un número superior de animales al realmente existente en la explotación.

Hay que señalar, en primer lugar, el completo apoyo al régimen de cuotas necesario en España en un sector en el que tantas dificultades estructurales y climáticas existen.

Sin embargo, al igual que en los sectores anteriores, tampoco aquí se han introducido criterios de cohesión en un sector especialmente adecuado para ello.

El desarrollo rural y la política de estructuras agrarias

Si bien no aparecen cambios importantes en los instrumentos de desarrollo rural, no sucede lo mismo con la financiación de estas medidas.

Así, se prevé que las indemnizaciones compensatorias sean financiadas por el FEOGA-Garantía pudiendo estar condicionadas, una vez más, al cumplimiento de medidas agroambientales o de conservación del paisaje. Del mismo modo, y éste es uno de los puntos más polémicos, las medidas de desarrollo rural se financiarán por distintos fondos en función de la zona en que se realicen.

Para España, la inclusión en el FEOGA-Garantía de medidas de desarrollo rural es peligroso, ya que supone una disminución de los fondos disponibles para el desarrollo de las medidas de mercado que, en cualquier caso, deben continuar desempeñando el papel principal como elemento de desarrollo de las zonas rurales y servir como apoyo a las rentas agrarias. Así, sí parece coherente que las indemnizaciones compensatorias se financien dentro del FEOGA-Garantía, pero debería suprimirse la cofinanciación nacional y la posibilidad de que los Estados miembros determinen libremente el importe de la indemnización tratando de conseguir unos criterios comunitarios objetivos.

Las medidas horizontales

Se trata, sin duda, de la propuesta de Reglamento más innovadora de entre todas las presentadas por la Comisión.

Esta propuesta, que se aplicará a los pagos directos a los agricultores en el esquema de ayudas de la PAC financiadas total o parcialmente por el FEOGA-Garantía, y con excepción de las que provengan de la nueva reglamentación sobre desarrollo rural, introduce nuevos criterios en la PAC clásica como son los siguientes:

Condicionabilidad

Los Estados miembros deben establecer las medidas medioambientales que consideren apropiadas, de acuerdo con la situación específica de la agricultura y de la producción, incluyendo recomendaciones o requisitos específicos medioambientales, que condicionen las ayudas.

Igualmente establecerán el esquema de sanciones apropiadas y proporcionadas al incumplimiento de los requisitos medioambientales, que pueden incluir la reducción o cancelación de las ayudas.

Modulación

Los Estados miembros pueden reducir las ayudas que se concedan a un agricultor a lo largo de un año civil si la carga de trabajo aplicada en el mismo es inferior a determinados límites fijados por el propio Estado miembro. La reducción no puede ser superior al 20 por 100 de las ayudas correspondientes.

Normas comunes

Los Estados miembros deben aplicar la condicionalidad y la modulación asegurando un tratamiento igual entre agricultores y evitando las distorsiones de la competencia. Las cantidades ahorradas por aplicación de los descuentos de la condicionalidad y la modulación pueden ser utilizadas por los Estados miembros como ayudas comunitarias de carácter agro-ambiental.

Techo de las ayudas

Las ayudas que correspondan a un agricultor por un año civil determinado se pagarán íntegramente hasta 100.000 ecus, se reducirán en un 20 por 100 en la parte que se encuentre entre 100.000 y 200.000 ecus, y en un 25 por 100 para la parte que exceda de 200.000 ecus.

Limitación de las ayudas

Los Estados miembros tomarán las medidas que consideren apropiadas para que el beneficio de los pagos quede limitado a los agricultores que no ejerzan su actividad con el objetivo principal de beneficiarse de las ayudas.

Con este Reglamento parece que, con independencia de los objetivos declarados, aparecen otros como podría ser el tratar de homologar las nuevas ayudas a la «caja verde» de cara a una próxima negociación de la OMC.

Como antes se señalaba, de todas las propuestas de reglamentos de reforma de la PAC, es éste el que supone un mayor cambio cualitativo respecto a la situación anterior. Ahora, no sólo la instrumentación de las ayudas debe responder a unos objetivos, sino que su aplicación y utilización individual por los agricultores debe ajustarse y ser eficaz para el cumplimiento de dichos objetivos pudiendo llegar, en caso de incumplimiento de los mismos, a la reducción o anulación de las ayudas individuales.

El objetivo clásico de la PAC de sostenimiento o incremento de rentas se subordina en este reglamento a nuevos objetivos como los agroambientales o la sostenibilidad del desarrollo rural, algunos de ellos de difícil valoración objetiva. En cierto sentido se podría decir que se recupera la prioridad de la agricultura de tipo familiar introducida por la Conferencia de Stresa, pero al no hacerlo directamente se introduce una cierta carga de subjetividad y de riesgo de planteamientos demagógicos («actividades con el objetivo principal de beneficiarse de las ayudas», «carga de trabajo», «techo de las ayudas», etcétera).

Aunque se recogen los principios de igualdad de trato de los agricultores y de no distorsión de la competencia, parece que sólo son aplicables en el interior de cada uno de los Estados miembros, y la diversidad de la agricultura europea se trata por la vía de mayores competencias y responsabilidad a los Estados miembros, lo que indudablemente conducirá a la erosión de los principios anteriormente citados en las relaciones o comparaciones entre agricultores de diferentes Estados miembros. Se avanza así en la vía de la renacionalización de la PAC.

El Reglamento incide en la multifuncionalidad del agricultor europeo que se proclama en la Agenda 2000 y que se desarrolla en otros Reglamentos, especialmente en el de Desarrollo Rural, pero se desequilibra, por omisión, al no hacer ninguna referencia a la competitividad y a la mejora de la productividad de la agricultura europea.

La financiación de la PAC

Ha sido ésta, como ya se indicaba, una de las principales preocupaciones de la delegación española durante el desarrollo de los debates producidos hasta ahora.

Estas preocupaciones venían motivadas, fundamentalmente, por las dudas sobre la posibilidad de mantener un crecimiento sostenido del 2,5 por 100 del PNB durante casi diez años, tal y como recoge la Comisión en

su análisis.

Un menor crecimiento que el anterior podría provocar reducciones importantes en el margen actualmente existente en la línea directriz, lo que podría ocasionar problemas, especialmente al final del período de las próximas perspectivas financieras.

Con independencia de lo anterior, y dentro del debate sobre recursos propios y nuevas perspectivas financieras para el periodo 2000 2006, se ha introducido por algunos Estados miembros un nuevo elemento de discusión, como es el de los supuestos desequilibrios en los flujos financieros. Esto ha conducido a un planteamiento de una cofinanciación nacional hasta el 25 por 100 de las ayudas.

A este respecto, hay que señalar que no existe ninguna propuesta concreta en este sentido y que la Comisión, en su informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, se limita a plantear esta opción entre otras posibles indicando que, de no existir un amplio consenso a favor de alguna de las opciones, no realizará propuestas concretas.

Este planteamiento es preocupante, no por la posibilidad de que salga adelante, sino por el hecho de que lo que se está planteando es una ruptura del principio de solidaridad financiera y, en consecuencia, una renacionalización de la PAC.

5. Resumen y conclusiones

En conjunto, y con todos los matices que ya se han señalado, las propuestas de la Comisión son un buen elemento para lograr un acuerdo satisfactorio y que permita que la agricultura europea mantenga su identidad en el próximo siglo.

Para ello es desde luego necesario garantizar los medios económicos suficientes que permitan una financiación sin sobresaltos de la PAC.

Así, el acuerdo sobre las propuestas, que según el calendario establecido debería alcanzarse en el mes de marzo, va a estar condicionado a los debates que se desarrollan sobre las nuevas perspectivas financieras.

En el caso español, además, parece que la actual reforma de la PAC constituye el momento adecuado para solucionar algunas injusticias históricas que permitan a nuestra agricultura superar situaciones que nunca debieron haberse producido.

* Secretario General de Agricultura y Alimentación. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.