



## Una reforma a medio camino

### Descripción

La Política Agrícola Común (PAC) ha sido desde sus inicios un continuo dolor de cabeza para los Estados miembros, que han visto cómo el campo se convertía en el bolsillo roto de las arcas comunitarias: hasta el 80% del presupuesto de la UE se destinaba a la agricultura en los años setenta, y a pesar de haberse reducido, continúa acaparando hoy el 45% del presupuesto comunitario. Los contribuyentes europeos están en contra de costear una sobreproducción que sólo beneficia al agricultor y a veces al «cazaprimas» y que perjudica a los países pobres de alta producción agrícola, al distorsionar las reglas del mercado. Sin embargo, para países con un importante sector agrario, como España, los subsidios a la producción han sido durante años la llave para el desarrollo de las zonas más desfavorecidas y la supervivencia de un importante sector de la población.

Como en el triste final de una película, en los últimos años el sistema de la PAC acabó por naufragar, ahogado en su propio éxito: la batería de medidas intervencionistas que lo protegían de la competencia exterior y fomentaban la producción interior alteraron las leyes del mercado de tal modo que el campo europeo acabó por tener enormes problemas de excedentes y unos precios altísimos para sus productos, comparados con el mercado exterior. La reforma de la PAC en 1992 fue la primera reacción importante de la UE para corregir esta tendencia, pero el exceso de intervencionismo y el problema de los excedentes continúa afectando hoy a nuestra agricultura. En 1999 los Quince firmaron con la Agenda 2000 el presupuesto de la UE para el periodo 2000-2006.

En la actualidad, la Unión asigna 43.000 millones de euros anuales a la agricultura, de los que 30.000 millones se distribuyen en ayudas directas al campo, a través de unas treinta primas diferentes a la producción en los distintos sectores. Del presupuesto agrícola total, la Agenda 2000 asignó una cantidad muy limitada (unos 4.339 millones anuales) a fomentar el desarrollo rural. Conscientes de la dificultad de reformar la PAC, el Consejo encargó ya en 1999 a la Comisión una revisión del presupuesto agrícola para 2000-2006 una vez cumplido la mitad del plazo, en 2003. Dicha revisión, bautizada como *Mid-Term Review* y traducida -quizás irónicamente- al español como «reforma a medio camino», se ha acabado por realizar a trompicones, con la urgencia añadida de tener diez nuevos Estados -eminentemente agrícolas y necesitados de serias reformas- llamando a nuestra puerta, además de una cita pendiente con la OCM (Cancún, septiembre 2003), con la que se negociarán nuevas medidas de liberalización mundial para el mercado agrícola. En la cumbre de Doha (finales de 2002) los 145 miembros de la OCM lanzaron la octava ronda de negociaciones para dismantlar todos los sistemas de ayudas y barreras del sector agrícola antes de enero de 2005. Ahora la OCM tiene hasta la cumbre de Cancún para alcanzar sus objetivos.

## LA REFORMA DE FISCHLER

Poco amigo de sentimentalismos y sin atender las quejas de lobbies y agricultores, el comisario europeo de Agricultura, Franz Fischler, aprovechó en enero la oportunidad que le brindaba esta «revisión a medio plazo» para plantear a los Quince la reforma más drástica de la PAC desde sus inicios. Estas fueron sus propuestas principales, orientadas a reducir el gasto, recortar los precios de intervención de los productos y hacerlos más competitivos de cara a la PAC:

**1. Desvinculación global:** Para reducir los excedentes de producción y abaratar precios, la Comisión proponía una desvinculación global de las ayudas (*total decoupling*), a partir de enero de 2004, en la mayoría de los sectores agrícolas. Es decir, pretendía transformar las ayudas, antes distribuidas según la producción, en ayudas directas al agricultor -sin tener en cuenta cuánto producen sus tierras- condicionadas en parte al desarrollo rural y al respeto al medio ambiente. Además, las ayudas se calcularían según la productividad histórica por hectárea o por número de cabezas de ganado -como periodo histórico de referencia se propuso 2000-2002-.

**2. Regresividad:** Propuesta de reducir todos los pagos a los agricultores de forma gradual, empezando con un recorte anual del 1 % en 2006, que se incrementaría progresivamente (*regressivity*) para que en el año 2012 las ayudas supongan un 19% menos que las del periodo de referencia. Esta medida afectaría muy negativamente a los agricultores.

**3. Modulación:** Por otro lado, una parte de los recursos ahorrados por esta reducción servirían para financiar actividades de apoyo al medio ambiente y al desarrollo rural (*modulation*) a través los fondos del Feoga Garantía. Su distribución se haría según criterios de superficie agraria, empleo y PIB, lo que en principio beneficiaría a los países del sur (y por supuesto España) que recibirían más fondos que el resto.

**4. Otras medidas:** Destacan también la propuesta de crear un «sistema de asesoramiento agrícola» obligatorio (una especie de auditoría de los fondos comunitarios a todos los beneficiarios de ayudas) y otras propuestas de apoyo específico a los jóvenes agricultores. Por último, se especifican toda una serie de medidas para reducir o eliminar el intervencionismo en los sectores del arroz, la leche, los cereales y los forrajes, entre otros. Estas medidas sectoriales levantaron inmediatamente muchas ampollas entre *lobbies* y agricultores.

Los principales beneficiarios de la PAC actual -españoles en cabeza- recelaron de inmediato del cambio de sistema, aun a sabiendas de que la PAC resulta insostenible con la llegada de diez nuevos socios con rentas muy inferiores y un importante sector agrario. Incluso si al pactar su adhesión ya se les impuso un periodo transitorio de diez años para poder beneficiarse de las ayudas directas.

El ministro español Arias Cañete protagonizó entre febrero y junio una dura campaña en contra de estas medidas, de acuerdo con los gobiernos francés, portugués, irlandés e italiano, especialmente. España concretó sus quejas en un «no a la desvinculación *total* de las ayudas -especialmente en el sector vacuno, ovino y caprino-, no a la regresividad o recorte agresivo de fondos, no a la reducción del precio de algunos sectores como los cereales y la leche». El ministro español temía, con razón, que desvincular las ayudas de la producción invitaría a muchos pequeños agricultores a conservar sus tierras pero sin producir, por el mero hecho de recibir la subvención. Este fenómeno, además, ocurriría principalmente en las zonas más pobres, donde el trabajo de la tierra es más costoso y a menudo

deficitario.

A favor de la reforma Fischler se posicionaron en principio los países esencialmente contribuyentes a las arcas presupuestarias, como Alemania, Gran Bretaña, Suecia, Holanda y Dinamarca. Por su parte, el Parlamento Europeo se pronunció en mayo a favor de los países más agrícolas, con una serie de informes de opinión -el pleno carece de poder de codecisión en el sector de Agricultura- que principalmente pretendían instaurar en la reforma un nuevo espíritu «multifuncional»: mayor prioridad al desarrollo rural, a los aspectos sociales y medioambientales de la agricultura, a la calidad de los alimentos y el bienestar animal. La principal propuesta de la Cámara -conocida como el informe Cunha- solicitaba que se mantengan las ayudas a la producción para la mayoría de los sectores y que la desvinculación sea parcial y se limite a los herbáceos y a los bovinos. Exigía, asimismo, una menor reducción de las ayudas, que se tenga en cuenta la situación de las regiones desfavorecidas y que un mayor número de pequeñas explotaciones no se vea afectada por la reducción de las ayudas. Los fondos ahorrados gracias a dichos recortes deberían, por último, reinvertirse «íntegramente» en medidas de desarrollo rural.

### REFORMA FINAL: ¿CAFÉ PARA TODOS?

La polémica estaba servida y, de nuevo, fue el eje franco-alemán el que supo dar el pistoletazo de salida a las alianzas bilaterales, en un tira y afloja necesario para alcanzar esa misión imposible. Su acuerdo sirvió para que la Comisión rebajara por fin las pretensiones iniciales, reforzado por una lista final de nueve países -España y Francia en cabeza- en contra de la reforma. Cualquier avance en la dulcificación de la propuesta de Fischler era fundamental para la economía española.

El resultado -a pesar del ruido de organizaciones agrarias y socialistas en contra del ministro español- ha sido un acuerdo de principios, razonable dada la diferencia de intereses y que no provocará las terribles distorsiones del mercado que muchos temían. A grandes rasgos, se acepta una desvinculación general de las ayudas a partir de 2006 para evitar excedentes, pero que podrá voluntariamente ser «parcial» en algunos sectores, a decisión de cada Estado, y ligar así en parte ayudas y producción, para evitar el abandono de la actividad agraria en las zonas más pobres. Teniendo en cuenta la propuesta inicial, es un éxito para España haber logrado la desvinculación parcial voluntaria en los sectores del cultivo herbáceo (25% de las ayudas se podrán mantener ligadas a la producción), trigo duro (40%) y ovino (50%). Para el vacuno -una de las mayores preocupaciones españolas-, se crean tres modalidades de desvinculación parcial en diversas primas. Además, la desvinculación se podrá retrasar hasta el 2007 en los países que así lo soliciten, aunque con limitaciones en el presupuesto.

La propuesta de regresividad que daba porcentajes fijos en la reducción de las ayudas, tan dañina para los países agrarios, desaparece y se sustituye por otro concepto –*disciplina financiera*– que consiste básicamente en crear un mecanismo (impreciso en el acuerdo) para garantizar que las ayudas se rebajarán en el momento en que las estimaciones presupuestarias indiquen que vaya a rebasarse el límite del gasto presupuestario fijado para 2007-2013. Llegado el caso, la Comisión hará su propuesta de recorte anual y el Consejo tendrá la última palabra. Dichas reducciones no afectarán a los pequeños agricultores que reciban de la UE menos de 5.000 euros anuales.

En cuanto al sistema de modulación, se establece que habrá un recorte específico de todas las ayudas agrícolas (primer pilar de la PAC) que se reinvertirá íntegramente en el campo, pero en actividades de desarrollo rural (segundo pilar): 3% en 2005, 4% en 2006 y 5% a partir de 2007. Esta

medida, que en principio iba a beneficiar a los países del sur por ser los más necesitados en desarrollo rural, al final no será tan ventajosa para España puesto que sólo el 20% de dichos fondos se redistribuirá con criterios objetivos en las zonas de Europa más necesitadas. El 80% restante permanecerá en el Estado de donde se había recortado la ayuda, para que éste lo redistribuya entre su población. El éxito de este requisito es, sin duda, obra de Alemania y otros países contribuyentes al presupuesto comunitario que no querían desviar más ayudas fuera de sus fronteras.

Por último, por lo que se refiere a los sectores, la reforma de Fischler se dulcifica con el mantenimiento de algunas medidas proteccionistas que benefician sobre todo a los cereales, seguido del arroz, productos lácteos, vacuno y frutos secos. Francia ganaba así por goleada, logrando conservar la mayoría de las ayudas para sus cerealistas, el sector agrario más importante del país. España también resulta beneficiada con las reformas del vacuno y de los frutos secos, principalmente. Pero el mayor éxito del Ejecutivo español ha sido, sin duda, la cláusula de protección de zonas ultraperiféricas, por la que las islas Canarias quedarán exentas de las medidas de desvinculación y modulación.

En definitiva, se trata de una reforma de principios, siguiendo la fórmula «café para todos», que logra contentar a los Estados con diversas excepciones sectoriales y una mayor precaución a la hora de liberalizar el mercado. A corto plazo, los resultados objetivos de la reforma no resultan tan perjudiciales para el campo español (los agricultores seguirán recibiendo en su mayor parte los mismos subsidios, aunque atribuidos con criterios diferentes según el número de hectáreas y no de producción, o por mantener niveles de calidad y medio ambiente, por ejemplo).

El problema, sin embargo, podría presentarse a largo plazo. La reforma de la PAC deja la puerta abierta al sistema de la desvinculación de ayudas, y es una tendencia lógica que en futuras reformas se opte por un mayor grado de desvinculación, hasta hacerla total. Por otro lado, las reformas sectoriales fijadas estos días otorgan alrededor de un 60% del presupuesto comunitario a los cereales. Teniendo en cuenta que el presupuesto tiene un techo establecido que en ningún caso podrá sobrepasarse, será difícil aumentar las ayudas en los sectores que aún están pendientes de reforma - se hará a partir de septiembre-, y que son precisamente productos típicamente mediterráneos: el aceite de oliva, el tabaco o el algodón.

Los Quince -con un grupo exhausto de ministros y rayando la luz del alba- han conseguido por fin lograr una reforma de la política que consume la mayor parte del presupuesto, la agricultura. Posponer su modificación y tener que volver a intentarlo con una Europa a veinticinco hubiera sido impensable. España deberá hacer sacrificios (necesarios e inevitables) pero también ha logrado unas ventajas razonables para sus agricultores. Resta, sin embargo, la batalla final: lograr que la modificación de sectores como el aceite, el tabaco o el algodón no se aleje de nuestros intereses, y velar por que futuras reformas de la PAC no cedan a la radicalización de países que, por motivos de bolsillo, se muestran contrarios al mantenimiento comunitario de una agricultura competitiva, pero también social, sostenible y de calidad.

#### **Fecha de creación**

30/07/2003

#### **Autor**

María Andrés