



LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC).

La incorporación de España a la Comunidad Europea ha supuesto cambios y adaptaciones importantes en el sector agrario, ya que ha tenido que modificar estructuras: producciones, comercialización, tipos cultivos, etc., de acuerdo a las decisiones de la Política Agraria Comunitaria (PAC) que se toman en Bruselas.

Denominamos PAC a la Política Agraria Común, uno de los pilares de la constitución de la nueva Unión Europea. De 1962 a 2004 la PAC ha sufrido continuas reformas, así: 1973, 1992, 2000 y 2003.

Los inicios:

La PAC se adoptó en 1962 y se vio impulsada por la necesidad estratégica de disponer de un suministro seguro de alimentos en Europa y, en un primer momento, se trató de alcanzar los objetivos del artículo 39 del Tratado de Roma que son:

- incrementar la productividad agrícola para garantizar así un nivel de vida equitativo a los que trabajan en la agricultura;
- estabilizar los mercados;
- garantizar la disponibilidad de los abastecimientos;
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Estas medidas condujeron a un aumento deliberado de la producción nacional de alimentos y a una reducción de la dependencia de las importaciones. Sus principales mecanismos fueron la gestión del mercado para eliminar los excedentes y la protección del mercado interior mediante impuestos a las importaciones y ayudas a las exportaciones. A medida que la producción fue respondiendo, los excedentes se convirtieron en algo crónico e hicieron necesario un gasto cada vez más oneroso, lo que provocó fricciones con otros proveedores del mercado mundial que no dependían tanto de las ayudas. En algunos ámbitos, la intensificación de la producción agraria provocó daños medioambientales.

Reforma de 1992.

Estas medidas provocaron el surgimiento de importantes desequilibrios cuantitativos entre países que debían corregirse. Por ello, la PAC emprendió una nueva dirección basada en la disminución de los precios y la concesión de ayudas compensatorias; es la reforma del 1992. En concreto:

- se ha frenado artificialmente la producción con mecanismos tales como los cupos lácteos y la puesta en barbecho obligatoria de tierras de cultivos herbáceos;
- los precios se han reducido pero continúan por encima de los niveles internacionales en la mayoría de los casos y a los productores se les ha dado normalmente pagos directos como compensación;
- se han adoptado pagos para fórmulas de explotación de la tierra beneficiosas desde una perspectiva medioambiental y se han reducido las ayudas para inversiones que resulten perjudiciales para el medio ambiente;
- se ha incidido más en el desarrollo rural y en instar a los agricultores a atender a los mercados y a formas diversificadas de obtención de ingresos para así limitar su dependencia de las ayudas.

Los instrumentos utilizados por Europa para la aplicación de dicha reforma serán los llamados Fondos Estructurales: FEOGA, FEDER y FSE, te tenían como fin equilibrar las



diferencias de desarrollo entre determinados Estados miembros. Es ahora cuando se volvió indispensable la creación de una verdadera política estructural, dirigida a reducir las diferencias de desarrollo y de nivel de vida. Además de las intervenciones del FSE, se crearon con el paso del tiempo otros Fondos denominados "estructurales", cada uno con objetivos específicos. Así, la Comunidad creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) relativo a la financiación de la política agrícola común, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) cuyas intervenciones se dirigen específicamente a las regiones menos desarrolladas, y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Existe también desde 1993 un Fondo de Cohesión que financia infraestructuras de transporte y de medio ambiente en los Estados miembros cuyo producto interior bruto (PIB) por habitante sea inferior al 90% del de la Unión (España, Grecia, Irlanda y Portugal).

El FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) está dividido en dos Secciones:

- la Sección de Garantía se dirige principalmente a financiar los gastos resultantes de la política común de mercados y de precios agrarios, las acciones de desarrollo rural que acompañan el apoyo de los mercados y las medidas rurales no incluidas en las regiones del objetivo nº 1, los gastos de determinadas medidas veterinarias y las acciones de información sobre la PAC;
- la Sección de Orientación se dirige a financiar otros gastos de desarrollo rural que no están financiados por la Sección de Garantía, incluida la iniciativa LEADER I y II, que fomentan el desarrollo rural de la agricultura, de la ganadería y de la pesca en las zonas comunitarias afectadas por la reconversión del sector agrario, con fuertes subvenciones y medios económicos repartidos en 53 programas. El programa LEADER viene a subsanar los nuevos problemas que la incorporación de España a la Comunidad provoca, puesto que:
 - a. prima las producciones complementarias como: frutas, hortalizas, algodón, forrajeras, tabaco y carne de ovino o caprino... que el resto de los países comunitarios importan, y
 - b. regula, incluso reduce, las producciones competitivas, como son azúcar, leche, vino, etc. productos en los que la Comunidad es excedentaria

En el ámbito territorial español, las regiones españolas más beneficiadas por las subvenciones de los programas LEADER son: la Comunidad Valenciana, Murcia, La Rioja y Andalucía, fomentando, sobre todo, la comercialización de sus productos hortofrutícolas. Las zonas más perjudicadas –Asturias, Galicia, Cantabria ...–, es decir, las relacionadas con la producción lechera, ya que es escasamente competitiva respecto a otras regiones agrarias del resto de la Comunidad Europea.

La nueva reglamentación racionaliza y simplifica la política de desarrollo rural a los siguientes niveles:

- medidas de desarrollo rural subvencionables (medidas de acompañamiento, tales como medidas agroambientales, ayudas a los productores en caso de jubilación anticipada y medidas de modernización y de diversificación de las explotaciones agrarias, como las inversiones en las explotaciones agrarias, la instalación de jóvenes agricultores, la ayuda complementaria a la silvicultura, etc.);
- programación en el marco de las acciones en virtud de los objetivos nos 1 y 2, y de los nuevos programas de desarrollo rural;



- fuentes de financiación que están a cargo de la Sección de Garantía o de Orientación del FEOGA, en función del contexto regional en el que se inscriba la medida.

El FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)

Se dirige a reducir los desequilibrios entre las regiones de la Comunidad. Este Fondo concede ayuda financiera al desarrollo de las regiones desfavorecidas. Así, interviene en el marco de los nuevos objetivos nos 1 y 2 y de las iniciativas INTERREG y URBAN. En términos de recursos financieros, el FEDER es, con mucho, el Fondo Estructural más importante.

El FSE (F0ndo Social Europeo)

Es el principal instrumento de la política social comunitaria. Financia acciones en favor de la formación, la reconversión profesional y la creación de empleo. Desde ahora, se presta una atención particular a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y a la reinserción profesional de los desempleados. Interviene en los tres objetivos, pero prioritariamente en el nuevo objetivo nº 3. Además, financia la iniciativa EQUAL. El nuevo reglamento refuerza la función del FSE en la política social comunitaria, a través de su participación en las acciones realizadas en virtud de la estrategia europea para el empleo y de las líneas directrices de las políticas de empleo.

El Fondo de Cohesión

Este Fondo se mantiene en la reforma de la política estructural comunitaria y sigue refiriéndose al medio ambiente y a las infraestructuras de transporte. No obstante, se han introducido algunos cambios para simplificar su funcionamiento y reforzar la función de los Estados miembros en el control financiero.

El condicionamiento de la financiación del Fondo de Cohesión en función de criterios macroeconómicos se ha modificado ligeramente. A partir de ahora, el incumplimiento del criterio relativo al déficit público no comporta la suspensión de la financiación, tal como ocurría anteriormente.

Por otra parte, las nuevas disposiciones sobre la financiación de los proyectos fomentan el recurso a la financiación privada complementaria, así como una mejor aplicación del principio "quien contamina paga".

Hacia la mitad del período (2003), se realizará una comprobación de subvencionabilidad en función del criterio del 90% del PNB. En caso de que un Estado miembro deje de ser subvencionable, los recursos asignados al Fondo de Cohesión se reducirán en consecuencia.

Repercusiones de la PAC en la agricultura española hasta el año 2003:

La pertenencia de España a la UE ha tenido una repercusión desigual según zonas pero, a nivel general podemos decir que:

- Ha mejorado la productividad y la comercialización de productos hortofrutícolas, aminorado los costes de alimentación de animales vivos, etc.
- Se ha aumentado el número de consumidores de nuestros productos agrarios, hasta abarcar a todos los ciudadanos comunitarios;
- Se ha mejorado el poder adquisitivo del campo español;



- Se ha asegurado el comercio frente a posibles competidores del exterior de la Comunidad, por principios de preferencia comunitaria , etc.
- Además, hay que tener en cuenta la importancia de la afluencia de subvenciones económicas que se dirigen hacia el turismo rural y hacia la creación y mejora de las infraestructuras, en las zonas donde la reconversión agraria se ha impuesto de forma tajante, con el fin de mantener la población y asegurar la calidad de vida.

Frente a estos aspectos mas o menos positivos existen otros menos favorables:

- Todavía se conservan estructuras agrarias tradicionales: elevada población activa en sectores poco competitivos como por ejemplo en la pesca o en la producción de algunas frutas (manzanas, almendras, etc.), la estructura de la propiedad continua siendo minifundista y con deficiente comercialización.
- Existe una fuerte competencia con agricultores europeos en algunos productos mediterráneos: aceite, vino y hortalizas.
- El proceso de homologación de las producciones ganaderas esta sin terminar.
- La flota artesanal y agotamiento de caladeros pesqueros propios -lo que requiere una fuerte reconversión con el paro y amarre de la flota- .
- La aplicación de las diversas subvenciones ha aumentado los desequilibrios territoriales españoles, beneficiando a las mejores explotaciones, intensivas y de alto rendimiento frente a las zonas más deprimidas y despobladas del interior.

En el conjunto europeo estas reformas (1992) consiguieron reducir los excedentes y contener los gastos, sin impedir un aumento medio de la renta de un 4,5%.

Propuestas de Reforma de la Agenda 2000

A pesar del éxito de la reforma de 1992 la nueva Europa necesitaba un marco legal para adaptarse a los nuevos desafíos, tanto internos como externos, que han surgido en los últimos años. Por ello el Consejo Europeo en Berlín (marzo 1999) pergeño las líneas maestras de la nueva PAC, éstas se recogerán en la Agenda 2000, destacando:

- El mercado agrícola mundial presenta hoy unas perspectivas de fuerte crecimiento, con precios remuneradores. Los precios de la PAC rozan unos niveles demasiado elevados para poder respetar los compromisos internacionales y extraer provecho de la expansión del mercado mundial, planteándose así el riesgo de que reaparezcan excedentes, con costes presupuestarios insoportables, y de que se pierdan posiciones en el mercado mundial y comunitario.
- El apoyo a la agricultura se reparte de forma desigual entre los distintos productores y regiones y, como consecuencia, se asiste a una mala gestión del espacio rural: declive de la actividad agrícola en algunas zonas, prácticas agrarias que, por excesivamente intensivas, son fuente de contaminación, enfermedades de animales, disminución de la seguridad alimentaria, etc.
- Resulta hoy indispensable conseguir que el ciudadano, el consumidor europeo, se reconcilie con la PAC.
- La fuerza de la agricultura europea descansa en su diversidad: recursos naturales, métodos de explotación, competitividad, ingresos y tradición. Con las sucesivas ampliaciones de la Unión, la gestión de la PAC se ha hecho demasiado compleja, burocrática y a veces, incluso, difícilmente abordable. Es necesario, pues, crear un nuevo modelo descentralizado, con criterios comunes claros y mecanismos de control rigurosos, que conceda un mayor grado de libertad a los Estados miembros sin, con ello, distorsionar la competencia ni abrir un proceso de nacionalización de la PAC.



- La Unión debe preparar su agricultura para el reto de las negociaciones internacionales (GATT) y ha de concretar los límites de lo que se halle dispuesta a aceptar.
- La ampliación de la Unión al Este hace aún más necesarias las medidas de mercado y la simplificación, dado que las economías de los países candidatos se apoyan principalmente en el sector agrario. Reforma de la PAC: perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible

Reforma 2003 o "reforma Fischler"

El Consejo Europeo, en su reunión de marzo de 1999, confirmó, como hemos visto, que debía llevarse a cabo una reforma que garantizará, en Europa, una agricultura multifuncional, sostenible, competitiva y presente en todo el territorio europeo, incluidas las regiones con problemas particulares.

Después de una negociación de varios meses, el 26 de junio de 2003, los ministros de Agricultura de la UE han aprobado una reforma EN PROFUNDIDAD de la Política Agrícola Común (PAC). Esta reforma dará un giro absoluto al modo en que la UE apoya a su sector agrario. La nueva PAC se centrará en el consumidor y los contribuyentes, y dará a los agricultores europeos libertad para producir lo que el mercado demande. En el futuro, la mayor parte de las subvenciones se abonarán con independencia de cuál sea el volumen de la producción. A fin de impedir que se abandone la actividad de producción, los Estados miembros pueden optar por conservar una vinculación limitada entre las ayudas y la producción, bajo circunstancias bien definidas y dentro de unos límites claramente establecidos. Estas nuevas "ayudas únicas por explotación" se vincularán al respeto del medio ambiente, la salubridad alimentaria y las normas sobre el bienestar animal. La aplicación de un planteamiento más exigente por lo que se refiere a la vinculación entre las ayudas y la producción, hará que los agricultores de la UE sean más competitivos y adopten una orientación más de mercado, sin por ello perder la necesaria estabilidad en los ingresos. Los agricultores dispondrán de más dinero para los programas de mejora del medio ambiente, de la calidad y del bienestar animal, gracias a la reducción de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño. El Consejo ha decidido también revisar las organizaciones de mercado de los sectores de los productos lácteos, el arroz, los cereales, el trigo duro, los forrajes desecados y los frutos de cáscara. A fin de atenerse al estricto límite presupuestario establecido para la UE-25 hasta 2013, los ministros han acordado introducir un mecanismo de disciplina financiera. Esta reforma fortalecerá también las bases de la UE en las actuales negociaciones comerciales en la OMC. Los diversos aspectos de la reforma entrarán en vigor en 2004 y 2005. La ayuda única por explotación entrará en vigor en 2005. Si algún Estado miembro precisa de un período adicional por las condiciones específicas de su agricultura, la ayuda única por explotación podrá entrar en aplicación en 2007, a más tardar.

Los rasgos principales de la reforma ya aprobada son los siguientes:

- Reducción de las ayudas directas un 3% en 2005, un 4% en 2006 y un 5% o más a partir de 2007, para todos los agricultores que perciben más de 5.000 euros anuales, y sobre la base de unas cantidades máximas (unos 30.000 millones de euros) ya establecidas hasta 2013. (A partir de 2007, el porcentaje de reducción se calculará para respetar el techo financiero de la PAC, que como sabemos está congelado.) Como se ve, estos recortes están por debajo de los que proponía inicialmente la Comisión, y también ha desaparecido en gran medida la modulación obligatoria.



- Se tiende hacia un pago único por explotación. De las aproximadamente 30 primas existentes ahora sólo quedarán unas pocas, dependiendo de las opciones adoptadas por cada país.

- Desacoplamiento: la subvención tiende a desligarse de la producción. Las explotaciones percibirán la ayuda directa desacoplada en base a lo que recibieron en 2000-2002. Pero se ha optado finalmente por un "desacoplamiento parcial" en lugar del desacoplamiento total que defendía la Comisión (y países como Alemania), de manera que un tramo de las ayudas seguirán vinculadas a la producción: países como España podrán seguir percibiendo ciertas primas, como la de vaca nodriza, el 40% por cada bovino sacrificado, o el 25% de la prima por tonelada de cereal. Sin embargo, el monto total de la subvención no será superior, de forma que producir más no va a suponer recibir más subvención.

- Condicionalidad. Agricultores y ganaderos sólo podrán mantener su nivel de subsidios si respetan el medio ambiente, el bienestar animal, la calidad alimentaria y la seguridad laboral. Las infracciones supondrán recortes considerables (pues los países han logrado quedarse con el 25% del dinero de las penalizaciones).

- Más dinero para desarrollo rural: para mantener el tejido rural, habrá unos 1.200 millones suplementarios de euros para desarrollo rural (una cantidad mucho menor de la que cabía esperar, de acuerdo con las intenciones declaradas de la reforma). Esto beneficia en principio a nuestro país, a condición de que los poderes públicos se tomen de una vez el desarrollo rural como prioridad.

La reforma entrará en vigor el 1 de enero de 2005 en toda la UE; España ha optado por aplicarla a partir del 1 de enero de 2006 (acuerdo del Gobierno central con las Consejerías de Agricultura de las CC.AA. del 1 de diciembre de 2003).

Resumiendo, los elementos clave de la reforma pueden resumirse del siguiente modo:

- una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, independiente de la producción.
- 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;
- revisión de la política de mercado de la PAC:
 - recortes asimétricos en el sector lácteo: el precio de intervención de la mantequilla se reducirá en un 25% en cuatro años, lo que supone un recorte adicional del 10% frente a la Agenda 2000; en cuanto a la leche en polvo



desnatada, se aplicará una reducción del 15% 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% 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.

Problemas de la reforma aprobada en junio de 2003

- *No se ha hecho nada para eliminar los subsidios a la exportación*, que resultan tan dañinos para la agricultura de los países más pobres. El gasto de la UE en restituciones a la exportación supuso en 2001-2002 el 7'5% del valor total de las exportaciones (2.763 millones de euros anuales).
- *Los precios agrícolas mundiales son artificialmente bajos*, porque no reflejan los costes reales de producción (incluyendo los costes externos o "externalidades") y las superpotencias agrícolas (EE.UU. y la UE) venden a precios de *dumping* en el mercado mundial. Para avanzar hacia un mundo donde prevalezca la soberanía alimentaria sobre el poder de los oligopolios transnacionales y los mercados locales y regionales sobre el mercado mundial, *urge eliminar por completo estos nocivos subsidios a la exportación*.
- *Tampoco se han abordado de verdad los problemas de inequidad en la distribución de las ayudas*. La modulación finalmente aprobada es muy débil (reducción del 3-5% para los perceptores de más de 5.000 euros al año): así, la PAC va a seguir siendo una política causante de pérdidas de cohesión social dentro de la UE.
- Entre los efectos negativos que más han destacado las voces críticas contra la reforma, está *el peligro del abandono de tierras, o de que se cobren ayudas directas por no hacer nada*. Para paliarlo, se ha optado finalmente por un "desacoplamiento parcial" en lugar del desacoplamiento total que defendía la Comisión (y países como Alemania). Además, la Comisión argumenta que los agricultores y ganaderos estarán sometidos a estrictas obligaciones en la gestión de sus tierras. Sin embargo, *ello supone un incremento de las capacidades de vigilancia y control, lo que contradice otro de los objetivos proclamados de la reforma de la PAC: simplificación administrativa y reducción del aparato burocrático*.
- Hay que mencionar también que *el desacoplamiento no es una medida necesariamente vinculada con el medio ambiente*: las ayudas –tanto acopladas como disociadas– pueden resultar buenas o malas para el medio ambiente en función de su aplicación concreta en los contextos concretos. La pujante agricultura de invernadero española no recibe ayudas directas, vale decir, está completamente "disociada", y por supuesto se halla muy lejos de cualquier tipo de sostenibilidad ecológica...
- El desacoplamiento de las ayudas directas con respecto a la producción, aunque encierra ciertas virtualidades antiproductivistas, no conducirá ni mucho menos a la "reconversión ecológica" de la actividad agroganadera que hoy sería necesaria: en un entorno social y de mercado en el que todo empuja al productivismo, servirá a lo más para paliar un poco esta tendencia, permitiendo a agricultores y ganaderos "ya concienciados" disponer de algún margen de maniobra adicional.
- La oposición de los sindicatos agrarios Los sindicatos agrarios se han opuesto al "desacoplamiento" (ayudas directas no vinculadas a la producción) por *miedo a*



que de esta forma se abran las puertas a un futuro desmantelamiento de la PAC, si van perdiendo legitimidad social estas ayudas y la OMC impone reducciones significativas en la protección a las agriculturas de cada país.

- Otro de los peligros que ven venir es la "renacionalización" de la PAC, pues se abre la posibilidad de que cada país otorgue ayudas nacionales a sus agricultores donde lo crea oportuno, siempre que no se supere el 10% de lo que perciben las explotaciones.
- Con el juego conjunto del desacoplamiento y la condicionalidad, si las cosas se hicieran con rigor por parte de los poderes públicos, lo que podría suceder es que *pueden perder una parte de las ayudas aquellos agricultores y ganaderos menos escrupulosos en el terreno ambiental y social. Serán menos viables aquellas explotaciones que más se apoyen en la "externalización" de costes ambientales y sociales*, y en general mantener el mismo nivel de ayudas públicas va a exigir más trabajo y quebraderos de cabeza al agricultor. Pero la nueva situación, que por estas razones inicialmente puede suscitar un amplio rechazo en el sector, presenta también ventajas para el resto de la sociedad.
- No cabe ignorar que, además de las indudables preocupaciones que las autoridades europeas sienten por la seguridad alimentaria y (en mucha menor medida) por la protección del medio ambiente, seguramente *el factor que más ha empujado hacia esta reforma de la PAC ha sido cumplir con las condiciones de la Organización Mundial de Comercio*, las cuales –si se deseaba mantener un alto nivel de protección de la agricultura y la ganadería– imponían el desacoplamiento, al menos parcial, de las ayudas directas (así lo reconocía paladinamente el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, Miguel Arias Cañete, en su artículo "La reforma de la PAC y la OMC", *El País*, 5 de julio de 2003).