

## IV CONGRESO DEL COMITÉ AMERICANO DE DERECHO AGRARIO COSTA RICA, 2005

### LOS RETOS DE LA FUTURA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA AGRICOLA COMUN (PAC) EN UNA EUROPA AMPLIADA

*Albert MASSOT MARTÍ. Administrador Principal-Parlamento Europeo (\*)*

#### 1. PRESENTACIÓN

El objetivo de esta ponencia es comentar los *retos financieros de la Política Agrícola Común (PAC) en una Europa ampliada*, enmarcándolos en su contexto (institucional, económico e internacional), y a sabiendas que:

- primero, siendo la PAC la mayor política común de gasto, se convierte frecuentemente en el principal *obstáculo* para cualquier reforma que ponga en cuestión la *redistribución* de su apoyo;
- al mismo tiempo, su propio peso financiero cuestiona de manera permanente su legitimidad social tanto a nivel externo (OMC) como desde una perspectiva comunitaria o, si se prefiere, de su inserción *en un proyecto de integración* que se ve impelido a revisar su diseño y prioridades en un mundo globalizado;
- y, tercero, que, pese a estos límites, las reformas de la PAC se han ido acumulando y, lo que es más importante, amagando una *secuencia financiera inexorable* que apunta claramente a la *co-financiación* de sus ayudas o, quizás incluso, a la *nacionalización de todo su capítulo de apoyo a las rentas* en el medio plazo.

#### 2. LA LÓGICA FINANCIERA DE LAS REFORMAS DE LA PAC (1992/2204)

Es importante entender que el proceso de reforma de los mecanismos de la PAC contiene una dinámica agro-presupuestaria que tiene su origen en 1992 (*reforma Mc Sharry*). Como es bien sabido, ésta redujo sustancialmente los niveles de los precios institucionales y generalizó, a modo de contraprestación, las *ayudas directas compensatorias* (por Ha o cabeza de ganado). Con ello la PAC dejó de ser una política fundada en un apoyo a los precios para convertirse en otra basada en ayudas.

El proceso *interno* de reformas iniciado en 1992 se complementó en su *vertiente externa* con el Acuerdo Agrícola (AA) de la *Organización Mundial de Comercio* (OMC), firmado en 1994 en Marrakech. Tal acuerdo, sin ser estrictamente presupuestario, no puede dejar de ser citado en tanto que se convirtió en el catalizador y oriente del proceso de reforma de la PAC en curso, bajo la tutela del principio de *disociación (decoupling/découplage)* del apoyo respecto a la producción. En otros términos, el AA catalogó las modalidades de sostenimiento según su grado de distorsión en la producción y el comercio agrarios y disciplinó los montantes susceptibles de atribución a las explotaciones. En este sentido no hizo sino refrendar las bases para una progresiva eliminación de los regímenes de *precios* y su paralela conversión en sistemas de *ayudas disociadas* de los volúmenes producidos <sup>(1)</sup>. Por otro lado, aparte de su incidencia en el

---

(\*) Las opiniones del autor se expresan a título personal y no comprometen a la Institución en la que trabaja (15.9.2005) ([amassot@europarl.eu.int](mailto:amassot@europarl.eu.int)).

<sup>(1)</sup> A modo de simple recordatorio digamos que el marco de transición esbozado en el AA (publicado en el DOCE con la Decisión 94/800, DOCE L 336 de 23.12.1994) partió de *cuatro modalidades distintas de apoyo interno*: a) en el primer nivel se ubicaron *los precios y ayudas* tenidos por *incompatibles* con el multilateralismo (*Caja Ámbar*) y que, por consiguiente, deberían irse reduciendo a partir de la consolidación de

diseño de las formas de apoyo, el AA tuvo algunas connotaciones financieras en otros capítulos: desde la perspectiva del *gasto*, obligó a disminuir los niveles de sus restituciones o subvenciones a la exportación (en un 36%); y desde la de los *ingresos o recursos propios* al Presupuesto comunitario, impuso una sustancial reducción de sus derechos aduaneros (en otro 36%).

El siguiente paso se dio en 1999, con la denominada *Agenda 2000*, que profundizó en el enfoque de 1992 al tiempo que convertía, significativamente, las ayudas compensatorias en simples *ayudas directas*, en consecuencia ya completamente desligadas de los precios que las justificaron originalmente.

La reforma de 1999 preveía una *revisión intermedia* de la misma, en 2002, para (eventualmente) adaptar las medidas en vigor a la evolución de los mercados. Sin embargo, la Comisión, aprovechando la coartada, fue mucho más lejos en sus propuestas legislativas, convirtiéndolas en "*una perspectiva política a largo plazo en favor de una agricultura sostenible*" y adaptándolas a su vez a lo dispuesto previamente por el *Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002*. En realidad, fue esta última decisión la que *marcó el inicio* del tercer y más reciente proceso de reformas de la PAC que, como veremos, está lejos de concluirse. Con ella, el Consejo llegó a un *compromiso político* que decretaba la práctica *congelación al nivel existente en 2006* del apoyo a la política de mercados agrarios para el período 2007/2013 y, resáltémoslo, distribuyéndolo *entre los antiguos y los nuevos miembros de la UE ampliada*. Este proceder hacía patente el temor presupuestario que inspiraba la ampliación en la primera política de gasto comunitaria. De hecho, tan sólo después de este acuerdo se pudieron cerrar las negociaciones de adhesión, en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2002. Pero tal compromiso quedaba pendiente de confirmación hasta la decisión, en 2005/06, sobre las futuras perspectivas financieras (CUADRO 1, 2.b y 2.c), precisando el acuerdo unánime de las *dos ramas de la autoridad presupuestaria*, el Consejo y el Parlamento. Volveremos más adelante sobre ello (Epígrafe 6).

Con tales mimbres, un arduo tira y afloja entre los 15 se tradujo finalmente en el acuerdo del *Consejo de Ministros de Agricultura de 26 de junio de 2003*, en Luxemburgo. Para la *política de mercados agrarios*, esta reforma ha conformado un *nuevo modelo de apoyo a las explotaciones* que se compone de *tres nuevos instrumentos* y *dos nuevos principios*, inscritos en el Reglamento (CE) 1782/2003 (DOCE L 270 de 21.10.2003):

- *Tres nuevos mecanismos* en la política de mercados (*primer pilar* de la PAC):

. a) *La disociación de las ayudas respecto a la producción*, convertidas de esta guisa en un *pago único por explotación* calculado a partir de los montantes percibidos por sus titulares en el período 2000/2002, con la opción para los Estados de elegir una *disociación parcial* para determinados productos (herbáceos, vacuno, ovino y caprino) o de excluirlos completamente del nuevo régimen para otros (pagos regionalizados, semillas, suplementos al secado y primas lácteas). Disociación que, por otro lado, se ve acompañada por *la libertad de producción* de sus beneficiarios de tal modo que el apoyo percibido lo sea a título exclusivamente de estabilización de la renta y no distorsione las decisiones sobre

---

una *Medida Global de Apoyo (MGA)*; b) a un segundo nivel se situaron las ayudas a los productores calculadas en base a referencias históricas y sometidas a programas de control de la oferta (*Caja Azul*), en principio con carácter transitorio y con vocación de ser finalmente subsumidas en la *Caja Ámbar* para su ulterior eliminación; c) el tercer nivel fue ocupado por el conjunto de medidas consideradas compatibles con el multilateralismo (*Caja Verde*) y que, por este motivo, eran susceptibles de ser otorgadas discrecionalmente por los poderes públicos en función de sus prioridades sin otro límite que el de respetar los techos de apoyo consolidados en el pasado; y, en cuarto lugar, d) se incluyó una *cláusula de mínimos* que permitía no contabilizar el apoyo, general o por producto, que no superara en valor el 5% de la producción final agraria.

producción y comercialización, tal como preconiza la OMC para calificar el pago como compatible e integrarlo dentro de su *Caja Verde*.

. b) *La condicionalidad* de estas mismas ayudas al cumplimiento de determinados requisitos extra-productivos, plasmados en un rosario de normas ya en vigor en materias tan dispares como la conservación de aves y hábitats naturales, la protección de aguas contra la contaminación agraria, la identificación y registro de animales, el uso de productos sanitarios y fitosanitarios, las medidas de erradicación de la ESB, los principios de la legislación alimentaria, la notificación de epizootias, o las reglas de protección de los animales en las explotaciones, el transporte y el sacrificio (*Vid.* Anexo III del citado Reglamento CE 1782/2003).

. Y, en fin, c) la *modulación* o reducción de los importes de las ayudas percibidas por las explotaciones a partir del umbral de 5.000 €, a fin de reforzar el presupuesto del *desarrollo rural* (*segundo pilar* de la PAC). El porcentaje de reducción a aplicar, descontada la franquicia general antedicha, es *único y lineal*: del 3% en 2005, del 4% en 2006 y del 5% de 2007 en adelante, hasta el año 2012. Se exceptúan de este régimen las regiones ultra-periféricas (*v.g.* Canarias, DOM franceses...) así como los nuevos miembros (en este caso sólo durante el período transitorio por no percibir todas las ayudas de mercados).

- *Dos nuevos principios*:

. a) El principio de *flexibilidad* en la aplicación de la nueva política de mercados que equivale a otorgar a las autoridades internas (estatales o regionales) la facultad de decidir sobre un amplio espectro de temas: las fechas de entrada en vigor de las nuevas medidas (2005, 2006, 2007), los niveles de disociación parcial a aplicar en determinados sectores, la cuantía de la reserva nacional de derechos de pago, la eventual retención de una parte de estas ayudas para el fomento de productos de calidad o de interés medioambiental, o, en fin, la posible regionalización del nuevo régimen (con la facultad implícita de redistribuir los pagos disociados asignados *a priori* a los agricultores en base a referencias históricas).

. Y b) el principio de *disciplina presupuestaria*, para garantizar el cumplimiento del marco anual del gasto agrario de los 25 apuntado por la Cumbre de octubre de 2002 y que, en última instancia, ratificarán las perspectivas financieras para el periodo 2007/2013 (CUADRO 1). A la espera de su definitiva aprobación, el principio de disciplina financiera es un hecho consumado que comporta la posibilidad de reducciones suplementarias de las ayudas en caso de superación de los techos que finalmente se fijen por el Consejo Europeo.

A modo de apéndice de la reforma de 2003, el Consejo de Ministros adoptó el 22 de abril de 2004 el denominado *paquete mediterráneo* (formalizado en el Reglamento CE 864/2004, DOCE L 161 de 30.4.2004). Como era lógico suponer, éste confirmó el enfoque de la disociación de las ayudas en los sectores afectados (aceite de oliva, algodón, tabaco y lúpulo). En algunos casos se introdujo una *disociación parcial* con carácter general y obligatorio: 60% como mínimo para el aceite de oliva, 65% para el algodón, y 40% para el tabaco (en este caso únicamente hasta 2010). En otros, por el contrario, se impuso de entrada la *disociación total*: lúpulo (con la potestad estatal de preservar la asociación del apoyo hasta un 25%), y, a partir de 2010, también el tabaco (aunque en este sector el 50% de los importes de las ayudas disociadas se integrarán entonces en los denominados programas de reestructuración).

Una vez llegados a este punto la pregunta del millón es saber *cómo se concretará* en el futuro la lógica financiera de un proceso de reformas de por sí inacabado. Tengamos presente que los nuevos *instrumentos y principios* dispuestos en los Reglamentos aprobados en 2003 y 2004 adquieren vida propia desde el preciso momento de su entrada en vigor. Y *su desarrollo*,

más o menos condicionado por *decisiones políticas y financieras*, más o menos acorde con *la evolución de los mercados*, esconde un impulso ineluctable a *nuevos cambios*. Pero antes de entrar en su análisis quizás sea oportuno recapitular dónde estamos.

### CUADRO 1. La propuesta de marco financiero 2007-2013 para la UE-27

(En millones de Euros a precios constantes de 2004, con deflactor del 2%)

CREDITOS DE COMPROMISO - RUBRICAS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>1. Crecimiento sostenible, del que:</b>	<b>47.582</b> (39,4%)	<b>59.675</b>	<b>62.795</b>	<b>65.800</b>	<b>68.235</b>	<b>70.660</b>	<b>73.715</b>	<b>76.785</b> (48,5%)
<b>1.a. Competitividad para el crecimiento y el empleo</b>	8.791 (7,3%)	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825 (16,3%)
<b>1.b. Cohesión para el crecimiento y el empleo</b>	38.791 (32,1%)	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960 (32,2%)
<b>2. Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales, del que:</b>	<b>56.015</b> (46,4%)	<b>57.180</b>	<b>57.900</b>	<b>58.115</b>	<b>57.980</b>	<b>57.850</b>	<b>57.825</b>	<b>57.805</b> (40,4%)
- <b>2.a. Medio ambiente y sector pesquero</b>	1.736	1.921	1.992	2.061	1.761	2.184	2.242	2.307
- <b>2.b. Agricultura (política de mercados y ayudas directas - FEAGA) para la UE-27, del que:</b>	43.735 (36,2%)	43.500	43.673	43.354	43.304	42.714	42.506	42.293 (26,7%)
- I. Bulgaria y Rumania	--	380	976	1.075	1.170	1.261	1.459	1.648
- II. UE-25	43.735	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645
II.1. Del que: UE-10 (adherentes)	2.388	2.812	3.011	3.481	3.959	4.417	4.760	5.171
II.2. Del que: UE-15	41.347 (34,2%)	40.308	39.686	38.798	37.905	37.036	36.287	35.473 (22,4%)
III. Reducción UE-15 por la modulación	(635)	(879)	(1.077)	(1.056)	(1.035)	(1.015)	(995)	(976)
IV. Total efectivamente disponible para la UE-15 (II.2 - III)	40.712 (33,7%)	39.429	38.609	37.742	36.870	36.021	35.292	34.497 (21,8%)
- <b>2.c. Agricultura (desarrollo rural - FEADER), del que:</b>	10.544 (8,8%)	11.759	12.235	12.700	12.825	12.952	13.077	13.205 (8,3%)
- I. Bulgaria y Rumania	--	863	1.222	1.591	1.617	1.645	1.674	1.705
- II. UE-25	10.544	10.896	11.013	11.109	11.208	11.307	11.403	11.500
II.1. Del que: UE-10 (adherentes)	2.806	3.663	3.780	3.899	4.022	4.145	4.264	4.385
II.2. Del que: UE-15	7.738 (6,4%)	7.233	7.233	7.210	7.186	7.162	7.139	7.115 (4,5%)
III. Incremento UE-15 por la modulación	635	879	1.077	1.056	1.035	1.015	995	976
IV. Total efectivamente disponible para la UE-15 (II.2 + III)	8.373 (6,9%)	8.112	8.310	8.266	8.221	8.177	8.134	8.091 (5,1%)
- <b>Total Agricultura (2.b + 2.c): FEAGA + FEADER</b>	54.279 (45,0%)	55.259	55.908	56.054	56.129	55.666	55.583	55.498 (35,0%)
<b>3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia</b>	<b>1.381</b> (1,1%)	<b>1.630</b>	<b>2.015</b>	<b>2.330</b>	<b>2.645</b>	<b>2.970</b>	<b>3.295</b>	<b>3.620</b> (2,5%)
<b>4. La UE como actor mundial</b>	<b>11.232</b> (9,3%)	<b>11.400</b>	<b>12.175</b>	<b>12.945</b>	<b>13.720</b>	<b>14.495</b>	<b>15.115</b>	<b>15.740</b> (9,9%)
<b>5. Administración</b>	<b>3.436</b> (2,8%)	<b>3.675</b>	<b>3.815</b>	<b>3.950</b>	<b>4.090</b>	<b>4.225</b>	<b>4.365</b>	<b>4.500</b> (2,8%)
Compensaciones	1.041	--	--	--	--	--	--	--
<b>Total créditos de compromiso</b>	<b>120.688</b> (100%)	<b>133.560</b>	<b>138.700</b>	<b>143.140</b>	<b>146.670</b>	<b>150.200</b>	<b>154.315</b>	<b>158.450</b> (100%)
Total créditos de compromiso en porcentaje del PNB	1,14%	1,23%	1,25%	1,25%	1,26%	1,26%	1,27%	1,27%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión y, en particular, de las Comunicaciones COM (2004) 101 y SEC (2004) 160 de 10.2.2004.

### 3. EL PUNTO DE PARTIDA: UN NUEVO MODELO DE APOYO A LAS EXPLOTACIONES

La nueva PAC consagra *un nuevo sistema de apoyo* a los agricultores que se caracteriza por una serie de parámetros que, a su vez, anuncian implícitamente su futuro desarrollo. Resumidamente, hoy la PAC se funda en un sostenimiento a las explotaciones:

- *Disociado de la producción* y calculado en base a *referencias históricas*, y, por lo mismo, con riesgo de verse sometido a un proceso *creciente de erosión de su legitimidad* a medida que diverja el apoyo percibido por las explotaciones de sus orientaciones económicas reales, de la mano de la libertad de producción reconocida para el cobro de las ayudas disociadas.

- Por consiguiente, un apoyo *de carácter fijo* e incapaz *per se* para hacer frente a las fluctuaciones de precios y rentas, al tiempo que se incrementan, paradójicamente, los riesgos de crisis de mercados mediante la importación de la inestabilidad del exterior en un mundo cada vez abierto y globalizado. En este contexto, la *evolución de los mercados agrarios* será la que, en última instancia, decidirá el sesgo futuro de los sistemas públicos de regulación y de apoyo. Puede ocurrir que los precios internos se mantengan fuertes y estables, de la mano de la creación de mercado resultante de la última ampliación y de una demanda alimentaria global que se vaticina al alza gracias al empuje de las economías emergentes importadoras de alimentos. En este supuesto sería fácil justificar la reducción, lineal o selectiva, de unos pagos disociados orientados como están a la estabilización de la renta de las explotaciones. Por el contrario, si los precios de mercado cayeran o se vieran sometidos a fuertes fluctuaciones, se abriría paso a un nuevo modelo de apoyo. En uno u otro caso, tengámoslo muy presente, los mercados dirán la última palabra sobre el diseño definitivo de la reforma.

- Un apoyo que, además, se encuentra *congelado* en términos globales y, al mismo tiempo, sometido como dijimos a una *estricta disciplina financiera* a fin de garantizar el cumplimiento de los techos anuales de la PAC que concretará, como hemos ya apuntado, la próxima decisión sobre las perspectivas financieras del periodo 2007/2013 (CUADRO 1). Lo que prácticamente equivale a decir que la PAC no tiene ya hoy posibilidad alguna de incrementar su presupuesto con nuevos fondos comunitarios y que cualquier nueva necesidad financiera sobrevenida (sea por nuevas reformas sectoriales, sea por crisis sanitarias o de mercados, sea para la instauración de nuevos mecanismos de regulación o apoyo) deberá cubrirse en su seno.

- Un apoyo reconvertido en *enveloppes* nacionales, donde Francia, Alemania y España han consolidado sus posiciones de beneficiarios privilegiados (CUADRO 2). En definitiva, un apoyo comunitario sustancial pero con una distribución interna que, desprovista formalmente del referente de la producción, sigue aun fundada en ella para su cálculo y que por ello está lejos de responder a las nuevas exigencias de la ruralidad, del sistema agroalimentario y de la ciudadanía europea en su conjunto.

- Un apoyo sujeto a diferentes *mecanismos de redistribución*: la *modulación*, única y de carácter obligatorio (Artículo 10 del Reglamento CE 1782/2003), susceptible de ser complementada por otras de carácter nacional; la *reserva nacional de derechos* de pago (Artículo 42 del mismo Reglamento); la facultad de *retención voluntaria* de una parte de los derechos de pago calculados sobre referencias históricas (Artículo 69); y, en fin, la regionalización de estos mismos derechos, con la facultad implícita de reconvertirlos en ayudas-base a la Ha (Artículos 58 y 59). Volveremos más tarde a comentar cada una de estas opciones (Epígrafe 5). Aquí y ahora basta con señalar que para que estas posibilidades de redistribución se hagan realidad han de pasar en algunos casos por un Consejo con 25 o más miembros, con intereses cada vez más contrapuestos, y en otros por el (complejo) tamiz decisorio de las autoridades internas, bajo el paraguas del *principio de flexibilidad en la gestión*. Lo que en última instancia no deja de plantear numerosos interrogantes sobre su devenir y/o el carácter *común* del capítulo de apoyo a las rentas que concibe la nueva PAC.

- Un apoyo pendiente aún de la reforma de su vertiente externa, a la espera de los acuerdos de la OMC que, en principio, se han de formalizar en Hong-Kong en diciembre de 2005. Tales acuerdos, según cuáles sean los niveles de desprotección en frontera y de subvención a la exportación que se permitan, van a aumentar la presión al cambio y muy en particular en los sectores que aún preservan un sostenimiento vía precios.

- Y, en fin, un apoyo en el que el primer y el segundo pilar de la PAC pasan a ser en gran medida considerados como un *continuum* (ambos en la *Caja Verde* de la OMC y con ayudas fijas a las rentas/Hectárea, de naturaleza estructural), lo que abre posibilidades inéditas de convergencia en sus regímenes materiales y financieros hasta su conversión en una *nueva política agro-rural común*.

**CUADRO 2. Techos nacionales para el pago único disociado (\*) y su comparación global con los créditos disponibles para la agricultura (\*\*). Periodo 2005-2013 (en 000 de €)**

Año/ Estado miembro	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alemania	5.148.003	5.492.201	5.492.000	5.492.000	5.492.000	5.496.000	5.496.000	5.496.000	5.496.000
Austria	613.000	614.000	712.000	712.000	712.000	712.000	712.000	712.000	712.000
Bélgica	411.053	530.573	530.053	530.053	530.053	530.053	530.053	530.053	530.053
Dinamarca	943.369	996.165	996.000	996.000	996.000	996.000	996.000	996.000	996.000
España	3.266.092	4.065.063	4.263.063	4.263.063	4.263.063	4.275.063	4.275.063	4.275.063	4.275.063
Finlandia	467.000	467.000	552.000	552.000	552.000	552.000	552.000	552.000	552.000
Francia	7.199.000	7.231.000	8.091.000	8.091.000	8.091.000	8.099.000	8.099.000	8.099.000	8.099.000
Grecia	838.289	1.701.289	1.723.289	1.723.289	1.723.289	1.761.289	1.761.289	1.761.289	1.761.289
Irlanda	1.260.142	1.322.305	1.322.080	1.322.080	1.322.080	1.322.080	1.322.080	1.322.080	1.322.080
Italia	2.539.000	3.464.517	3.464.000	3.464.000	3.464.000	3.497.000	3.497.000	3.497.000	3.497.000
Luxemb.	33.414	36.602	37.051	37.051	37.051	37.051	37.051	37.051	37.051
P. Bajos	386.586	386.586	779.586	779.586	779.586	779.586	779.586	779.586	779.586
Portugal	452.000	493.000	559.000	559.000	559.000	561.000	561.000	561.000	561.000
Reino Unido	3.697.528	3.870.420	3.870.473	3.870.473	3.870.473	3.870.473	3.870.473	3.870.473	3.870.473
Suecia	637.388	650.108	729.000	729.000	729.000	729.000	729.000	729.000	729.000
<b>I. UE 15 (*)</b>	<b>27.891.864</b>	<b>31.320.829</b>	<b>33.120.595</b>	<b>33.120.595</b>	<b>33.120.595</b>	<b>33.217.595</b>	<b>33.217.595</b>	<b>33.217.595</b>	<b>33.217.595</b>
<b>II. RUBRICA (**)</b>	--	<b>40.712.000</b>	<b>39.429.000</b>	<b>38.609.000</b>	<b>37.742.000</b>	<b>36.870.000</b>	<b>36.021.000</b>	<b>35.292.000</b>	<b>34.497.000</b>
<b>% I / II</b>	--	<b>77%</b>	<b>84%</b>	<b>86%</b>	<b>88%</b>	<b>90%</b>	<b>92%</b>	<b>94%</b>	<b>96%</b>
<b>III. UE 15 con azúcar (***)</b>	--	<b>32.022.260</b>	<b>34.333.185</b>	<b>34.333.185</b>	<b>34.333.185</b>	<b>34.430.185</b>	<b>34.430.185</b>	<b>34.430.185</b>	<b>34.430.185</b>
<b>% III / II</b>	--	<b>78,6%</b>	<b>87%</b>	<b>89%</b>	<b>91%</b>	<b>93%</b>	<b>95,5%</b>	<b>97,5%</b>	<b>99,8%</b>

(\*) I. Incluidos los pagos lecheros y las ayudas al algodón, al aceite de oliva y al tabaco.

(\*\*) II. Techo de la Rúbrica para la política de mercados y ayudas directas según la propuesta de la Comisión de perspectivas financieras 2006/2013 efectivamente disponible para los 15 tras la aplicación de la modulación obligatoria (CUADRO 1, 2b-IV).

(\*\*\*) III. Impacto global previsible de la propuesta de reforma azucarera en los 15.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Anexo VIII del Reglamento CE 1782/2003, modificado por el Reglamento CE 864/2004, y los cálculos efectuados por la Comisión sobre el impacto financiero de la reforma azucarera (COM (2005) 263).

A la vista de lo anterior parece evidente que la reforma iniciada entre 2002 y 2004 esconde profundas implicaciones financieras *en el medio plazo*, no ya tan solo por el principio de disciplina presupuestaria, sino también por la naturaleza disociada de las nuevas ayudas y por el principio de flexibilidad en su gestión por parte de los Estados. A decir verdad, *los tres factores se retroalimentan*: una disociación calculada en base a referencias históricas equivale a la consolidación del grueso del apoyo a las explotaciones, lo que da pie a la flexibilidad en su gestión a nivel interno; al unísono, el principio de disciplina financiera encorseta las ayudas en vigor y las aboca a una mutación de su régimen financiero a medida que aparezcan nuevas necesidades que satisfacer; finalmente, la disociación en un restrictivo contexto presupuestario, unido al principio de flexibilidad, en la medida que permite *ya* redistribuir los montantes asignados individualmente sobre bases territoriales, apunta unas nuevas bases de legitimidad para el apoyo agrario.

De lo que se derivan cuatro *escenarios posibles* de evolución para el sistema de apoyo disociado en vigor que, por lo demás, no son incompatibles entre sí:

- su conversión en un *régimen de apoyo territorial* (a la Ha), siguiendo la pauta del modelo de disociación regionalizado y de las ayudas mayoritariamente vigentes en los nuevos adherentes <sup>(2)</sup>.
- su progresiva *selectividad* en su atribución a los agricultores, bien sea simplemente acotando los montantes a percibir, bien sea bajo nuevos parámetros, a decidir por el Consejo;
- su *co-financiación*, especialmente en el supuesto que los Estados no osen reducir los montantes hoy asignados individualmente para el cumplimiento de la disciplina financiera;
- o, en última instancia, su *nacionalización*, en la medida que se han convertido en simples *ayudas a la renta* y, en cuanto tales, si no se modifican los parámetros de la disociación vigente, cada vez es más difícil de justificar su carácter comunitario en comparación a otros sectores económicos que para cubrir tal objetivo hacen uso de los fondos internos.

Tales son los *retos financieros de carácter estratégico* que se derivan de la nueva PAC y que pasamos a comentar con cierto detalle.

#### **4. EL RETO DE LA TERRITORIALIZACIÓN DEL APOYO DISOCIADO**

- a) *El marco de referencia: el modelo regionalizado de disociación*

Recordemos que, una vez introducida la disociación del apoyo respecto a la producción, para el cálculo del valor de los derechos de pago resultantes existen *dos opciones* fundamentales a aplicar por los Estados en virtud del citado principio de flexibilidad: a) un *pago único por explotación basado en referencias históricas*, es decir, consagrando individualmente los montantes percibidos por sus beneficiarios originarios entre los años 2000/2002 o, en el caso del aceite de oliva, en el periodo 1999/2003 (Artículos 37, 38, 43 y 47 del Reglamento CE 1782/2003); b) o un *régimen regionalizado con redistribución* de los importes previamente asignados a los Estados o *enveloppes* de pagos disociados (Artículos 58 y 59 del Reglamento CE 1782/2003).

Algunos de los principales productores agrarios de la Unión se han pronunciado por una aplicación *única de carácter estatal* : Austria, España, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, y Portugal. Por el contrario, otros países se han inclinado por dividir las dotaciones nacionales de ayudas disociadas por regiones (Artículo 58 del Reglamento CE 1782/2003), lo que permite atribuir tales "*enveloppes*" según criterios territoriales y, posteriormente, dejar que cada zona aplique un régimen diferente hasta el límite de su techo sub-estatal, tanto en lo que respecta a la elección entre el régimen histórico o el de redistribución regional, como en lo que se refiere a las modalidades de disociación parcial sectorial.

En este último supuesto se encuentran concretamente: *Alemania* (con 13 regiones que se corresponden prácticamente con sus *Länder*, ya que los urbanos como Berlín, Hamburgo o

---

<sup>(2)</sup> Malta y Eslovenia, son los dos únicos nuevos miembros que se han decidido por el régimen de pago único por explotación, que introducirán en 2007. El resto de los adherentes se han inclinado por poner en marcha un régimen de *pago único por superficie* hasta finales de 2006, con dos posibles renovaciones anuales, lo que les lleva al año 2008 como muy tarde. De este modo, las ayudas (que, recordemos, para los nuevos miembros equivalen inicialmente al 25% de las de los 15 para irse incrementando hasta converger totalmente al final del período transitorio, en 2103) se distribuyen actualmente *a tanto alzado por Ha*, mediante unas clave de reparto a fijar por las autoridades internas en función de las producciones declaradas.

Bremen se integran en los *Länder* rurales más próximos), *Bélgica* (con 2 Regiones, la flamenca y la valona, con regímenes distintos de disociación parcial), *Finlandia* (3 regiones, a partir de las zonas utilizadas para los rendimientos de referencia), *Suecia* (5 Regiones) y el *Reino Unido* (Escocia, País de Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra, ésta última distinguiendo a su vez entre 3 sub-regiones: zonas montañosas particularmente desfavorecidas - *ZPD* -, otras zonas particularmente desfavorecidas - "*moorlands*" -, y las zonas de grandes cultivos no desfavorecidas - "*lowlands*"). Por otro lado, *Dinamarca* y *Luxemburgo* pueden a su vez asimilarse a regiones por tener menos de 3 millones de Ha (Artículo 58.3 del Reglamento CE 1782/2003).

Una vez efectuada esta regionalización algunos de estos Estados han llegado algo más lejos y han apostado por unos "*modelos híbridos*" (en base a los Artículos 59.3 y 63.3 del Reglamento (CE) 1782/2003) redistribuyendo *tan sólo una parte de las ayudas disociadas*: es decir, una porción de ellas se fundan en las referencias históricas individuales y otra hace uso del régimen simplificado con una *ayuda-base única regional por Ha* calculada dividiendo el techo territorial por el número de hectáreas elegibles. Dentro de este diseño se puede distinguir entre modelos híbridos *dinámicos* y modelos híbridos *estáticos*. Los primeros vendrían a ser una especie de *modelos de transición* que a medio plazo deberían desembocar en una aplicación completamente regionalizada fundada en ayudas únicas por Ha según las zonas. Sería el caso de *Alemania*, *Finlandia*, y dentro del Reino Unido, de *Inglaterra*. En paralelo, otros Estados que han propugnado la regionalización de los "*enveloppes*" disociados dan pie a *modelos híbridos estáticos* que se limitan a calcular los importes de las ayudas disociadas a atribuir desglosando los pagos en una parte histórica y otra que es objeto de redistribución. En estos supuestos encontramos a *Dinamarca*, a *Suecia*, a *Luxemburgo* y, dentro del Reino Unido, a *Irlanda del Norte* (con Escocia y Gales aplicando en contraposición el régimen histórico e Inglaterra, como ya indicamos, un modelo híbrido dinámico).

Entrando en el meollo, *Alemania*, mediante su *Ley de transposición de la Reforma de la PAC*, se ha inclinado por regionalizar a pesar de la fuerte oposición de 3 Regiones o *Länder* que preferían el modelo histórico (Baviera, Sajonia y Hessen). Sin embargo, consiguieron en contrapartida el modelo híbrido contra la propuesta inicial del Gobierno Federal que pretendía instaurar solamente dos primas regionales, una para las superficies de cultivo (incluyendo todas las ayudas a las producciones vegetales) y otra para los pastos (con todas las ayudas a la ganadería). El modelo finalmente adoptado se aplicará en dos fases: 2006/2009 y 2010/2013. En la primera etapa, *hasta el año 2009 inclusive*, solamente el 35% se calculará en función de las superficies agrícolas utilizadas en 2002 (exceptuadas las de los cultivos perennes) dejando el 65% restante sobre la base de las referencias históricas. Ambos montantes se han repartido por *Länder* pero de modo que las posibles reducciones que se deriven no superen nunca el 5% de la referencia histórica atribuible *a priori* a nivel regional. El *35% disociado regionalizado* toma la forma de *5 categorías de pagos únicos*: 1) uno para los *cultivos herbáceos* (donde se integran los pagos a los grandes cultivos, a las semillas y un 75% de las ayudas para el almidón); 2) otro para *los pastos* (que, en base a los Artículos 59 y 61 del Reglamento CE 1782/2003, dan lugar a una ayuda específica que se nutre de las ayudas al sacrificio del vacuno mayor, el suplemento nacional y el suplemento de extensificación calculado por *Land*); 3) otro para las *superficies en barbecho*; 4) otro para *cultivos específicos* (donde se incluyen las frutas y hortalizas o las patatas, que en un sistema regionalizado, recordemos, devienen superficies elegibles); y otro 5) para las ayudas a las *explotaciones sin tierra* (ganadería estabulada). La ayuda media disociada para el conjunto de las superficies alcanza los 299 €/Ha, variando, de momento, de unos *Länder* a otros, a la que se suma la ayuda específica, con carácter único, para las zonas de pastos, de 80 €/Ha. El *65% restante* del apoyo, que da lugar a un *pago individualizado según las referencias*

*históricas* durante la primera fase, incluye por su parte: la prima a la vaca nodriza, la prima a los bovinos machos, la prima lechera, la prima al sacrificio de los terneros, las ayudas disociadas a los forrajes, el 25% de la ayuda al almidón, y, a partir de 2006, también el 40% de la prima disociada al tabaco. En la *segunda etapa*, a partir de 2010, este 65% "*histórico*" se irá armonizando con un ajuste anual del orden del 10%, 30%, 60% y 100%, hasta tener un modelo puro regionalizado a tanto alzado por Ha en 2013. Todo ello, evidentemente, con la salvedad de que un nuevo gobierno en Berlín puede modificar estas previsiones.

Por su parte en *Inglaterra* la transición durará 8 años (2005-2012) partiendo de un 90% de los montantes calculados sobre bases históricas y un *10% regionalizado* con *tres tipos de ayuda-base* según las 3 zonas predeterminadas: de 300 - 330 €/Ha para los "*lowlands*", de 160 - 190 €/Ha para las áreas montañosas en ZPD, y de 40 - 60 €/Ha para las "*moorlands*". En *Irlanda del Norte*, como ya adelantamos, el régimen híbrido estático elegido se concreta en un *pago base disociado* de al menos 68 €/Ha complementado con un importe individual calculado a partir de las *referencias históricas* (50% de la prima de bovinos machos, 50% de la prima al sacrificio, 65% de la prima general al ovino, 20% del suplemento al ovino en zonas desfavorecidas, 80% de las ayudas a los cultivos herbáceos, y 100% de la prima a la vacas nodrizas). En términos generales la ayuda base regional equivale al 20% de los fondos disociados y el 80% restante a los pagos históricos.

En *Finlandia* se otorgará un pago fijo por Ha para todas las tierras agrícolas por un total equivalente al 85% del montante vigente, con un complemento basado en las referencias históricas en el caso de las primas lácteas (hasta un 70% en 2006) y de la prima al vacuno macho (25% de las cifras de 2002, que es el porcentaje de momento disociado). Este complemento se irá reduciendo hasta desaparecer e incorporarse al montante regional. Se aplica a su vez un régimen de disociación parcial en la prima al vacuno macho (75% asociado a la producción), la fécula de patata (60% asociado), ovino (50%) y semillas (100%).

En *Dinamarca* por su lado se distingue entre las hectáreas de pastos permanentes (67 €/Ha) y el resto de tierras, de cultivos arables y pastos rotacionales (con una ayuda media de 310 €/Ha), con un complemento asociado a la producción para los ganaderos calculado sobre la base de un 75% de la prima especial de bovinos machos y el 73% de las primas lecheras.

*Suecia* se ha inclinado por una única ayuda a los pastos permanentes (125 €/Ha) y unas ayudas disociadas diferentes según las 5 regiones en que se divide el país, que van de los 125 €/Ha en las zonas del Norte a los 255 €/Ha en las áreas del Sur. Estos pagos regionalizados se complementarán con ayudas calculadas sobre una atribución histórica, del 50% de las primas a las vacas nodrizas y a la prima de extensificación, del 40% de la prima al sacrificio y del 67,5% de las primas lecheras.

Por último, *Luxemburgo* dará unas ayudas calculadas en un 65% sobre bases históricas salvo en el caso de las primas lecheras y a las vacas nodrizas que llegarán al 80%. Se establece a su vez un complemento hasta obtener un pago fijo del orden de 90 €/Ha en 2005.

#### - b) *Flexibilidad interna en la gestión vs legitimación supranacional del apoyo*

La implantación del principio de flexibilidad en la gestión de la PAC, en la medida que comporta una divergente aplicación de sus mecanismos, tiene como corolario el cuestionamiento de una política agrícola de carácter *común*. A lo que se suma la coexistencia de *dos PACs*

*diferentes*, una para los 15, y otra para los 10 nuevos miembros, durante un largo periodo transitorio (2007/2013).

Pero es que, además, el régimen de apoyo disociado instaurado, que se explica fundamentalmente por las exigencias del multilateralismo (OMC), adolece de un punto débil difícil de soslayar: calculado como está en función de las referencias históricas no tiene sentido económico si se aleja de los parámetros productivos originarios y pierde de esta guisa su legitimidad social. Si damos por descontado que una profunda metamorfosis espera a la campaña europea bajo la égida de la libertad de producción y la apertura de los mercados, ¿cómo justificar pasados algunos años unos pagos únicos a las explotaciones sin ningún ligamen con la realidad productiva?. Posiblemente este hecho explique las opciones tomadas por algunos Estados en favor de la aplicación regional, asignando una única ayuda a tanto alzado por Ha según las zonas (<sup>3</sup>). Lo que, de refilón, sienta las bases para el diseño de una *política agro-rural común* asentada en un *nuevo pivot de referencia para el apoyo*. Y, descartada ya definitivamente la producción, el mejor, y quizás único, *referente alternativo* que nos queda en el presente estadio de reformas *es el territorio*.

Un modelo de *apoyo común disociado sobre la base de un enfoque territorial* tendría numerosas ventajas: 1) daría pie a un mejor tratamiento de los diversos problemas estructurales del conjunto de las explotaciones europeas; 2) permitiría un trato diferenciado de naturaleza zonal (montaña, secano, espacios naturales...) según criterios objetivos; 3) facilitaría la valorización de los bienes y servicios, productivos y no productivos, que ofrecen las explotaciones agrarias a los espacios geográficos adyacentes; 4) sería compatible con políticas internas contractuales, descentralizadas y fundadas sobre el desarrollo endógeno del mundo rural; 5) podría integrar perfectamente los modelos regionalizados e híbridos ya aplicados por algunos Estados así como los regímenes de apoyo en vigor en los 8 nuevos miembros que aun no tienen el pago único (Vid. nota (2)); 5) sería compatible además con la OMC, al poder ser integrado en las funciones medioambiental y territorial ya incluidas expresamente en la *Caja Verde* (puntos 12 y 13 del Anexo 2 del Acuerdo Agrícola de Marrakech); y, para terminar, 6) si los Estados rechazaran la redistribución de los nuevos montantes territorializados a 25, como es de temer, podría incluso ser aplicado en base a los *enveloppes nacionales* disociados en vigor sin menoscabo de su encuadramiento comunitario.

## 5. EL RETO DE LA REDISTRIBUCIÓN DEL APOYO POR RAZONES DE EQUIDAD

Lo hemos ya apuntado: *la disociación* desnuda de justificación económica a *las nuevas ayudas a la renta*, a causa de su progresiva falta de correspondencia con la evolución de los mercados. Pero, a su vez, abre un serio interrogante sobre su *legitimidad por razones de equidad* en el seno de un *modelo social europeo* basado como está en la progresividad fiscal, en la medida que no hace sino consolidar su actual *desigual distribución* en favor de las explotaciones más grandes y con mejores rendimientos, por lo general, además, ubicadas en las regiones más ricas. Ciertamente, podría considerarse que tal situación constituye el peaje temporal a pagar por

---

(<sup>3</sup>) Hay que reconocer que la *regionalización del apoyo disociado*, al reducir el apoyo a ciertas producciones, sumada a una *aplicación basada en referencias históricas complementada con la disociación parcial* en otros Estados con vistas a preservar su capacidad productiva, coadyuvará a reorientar la oferta agropecuaria del conjunto de la Unión. Sin ir más lejos, algunos recientes estudios elaborados en Alemania apuntan a que su modelo híbrido regional se traducirá en una reducción sustancial de la producción de vacuno (-26/28% de las cabezas y -15% de la producción de carne), de proteaginosas (-11% de las Ha, a pesar de los pagos suplementarios) y de cereales (-8% en general, merced a una fuerte caída del centeno, -21%, y al aumento del *set aside*). Paralelamente, se prevé un fuerte incremento de las producciones para fines no alimentarios (en *set aside*, +65% de las Ha, y en oleaginosas, +27%) y de los prados permanentes (a costa de la producción de forrajes). De confirmarse estas predicciones, podría concluirse que Alemania y el resto de países que apostaron por el modelo de aplicación regional estarían voluntariamente sacrificando parte de su oferta en favor de aquellos otros países que se decidieron por mantener a capa y espada su potencial productivo por la vía de la disociación parcial (Francia, Países Bajos, España...). En otras palabras, el *principio de flexibilidad en la gestión* de la nueva PAC equivaldría a una cierta *redistribución espacial de la producción comunitaria*, al menos temporalmente.

el paso de una política productivista, con un apoyo basado en los volúmenes producidos, a otra fundada en el sostenimiento de las rentas. Pero, una vez traspasado el umbral de la disociación, se acerca quizás el momento de afrontar con todas sus consecuencias una mayor selectividad del apoyo comunitario vigente, aunque sea pausadamente y salvando las reticencias nacionales, que permitan respetar una parte más o menos grande de los actuales *enveloppes* por Estado.

Mencionemos al respecto que, con datos del ejercicio 2001, 3,9 millones de agricultores (equivalentes al 86,5% de los *perceptores* registrados) recibían una ayuda anual inferior a 10.000 € que a la postre sólo representaba un 28,9% del total de las ayudas de mercados de la PAC. Al unísono, 538.000 agricultores (un 12% del conjunto de los beneficiarios) percibían entre 10 y 50.000 €, cubriendo el 44,2% de las ayudas. Y, finalmente, un poco más de 67.000 agricultores (equivalentes a un 1,5% del total) obtenían más de 50.000 €, con un montante total que significaba el 26,9%, en gran parte especializados en cultivos herbáceos y vacuno (a la sazón los sectores mejor dotados por el *FEOGA-Garantía* y que hoy suponen el grueso de la disociación).

Tal situación, sumada a los *nuevos requerimientos agro-financieros* a que conducirá la lógica interna de la PAC (*Vid.* siguiente Epígrafe 6), obligarán sin lugar a dudas a abrir el melón de la selectividad de sus ayudas mucho antes de lo que los responsables políticos y sindicales agrarios europeos hoy públicamente vaticinan y/o preconizan para calmar las aguas turbulentas del sector. Sentadas estas premisas, hemos visto cómo la *fórmula regionalizada* permite una radical redistribución de los pagos disociados de la producción convirtiéndolos en unas ayudas a tanto alzado por Ha y que, en última instancia, puede convertirse en el punto de partida de un nuevo modelo de *apoyo territorializado*.

Existen sin embargo en la nueva PAC *otras posibilidades* de redistribución pública <sup>(4)</sup>, *más conservadoras*, y que no implican una revisión de sus fundamentos: a) *la modulación*, que por ser obligatoria y afectar tanto a los pagos disociados como a los asociados a la producción, se superpone a cualquiera de los modelos estatales de aplicación de la PAC en vigor (Artículo 10 del Reglamento CE 1782/2003); b) *la retención voluntaria de una parte de las ayudas* calculadas *sobre referencias históricas* para el fomento de determinadas actividades agrarias, en suma, una forma de re-asociación sectorial de las ayudas previamente disociadas con vistas a otorgar pagos adicionales a aquellas producciones o métodos de producción de interés agroambiental, de calidad reconocida o con necesidades específicas de fomento de su comercialización (Artículo 69 del Reglamento CE 1782/2003); c) *la reserva nacional de derechos de pago* a instaurar por los Estados con una reducción lineal de los montantes de referencia asignados con el objeto de cubrir posibles circunstancias sobrevenidas y, en última instancia, para no congelar completamente el apoyo disociado según la foto fija estructural del periodo de referencia utilizada para su cálculo (como ya dijimos, 2000/2002 para la generalidad de las producciones o 1999/2003 para el aceite de oliva) (Artículo 42 del Reglamento CE 1782/2003); y, en fin, d) *la disciplina financiera* (Artículo 11 del Reglamento CE 1782/2003). El problema, fácilmente perceptible, que se deriva de tal variedad de opciones es que todas ellas beben de un único cajón, las ayudas de la PAC en vigor, y que su acumulación sin medida difícilmente puede ser asumida políticamente en el Consejo. Lo que implica a medio plazo el fijar *prioridades* en cuanto a los futuros instrumentos a utilizar a efectos redistributivos. Dicho esto, veamos lo que comporta cada una de las cuatro modalidades existentes:

- a) *La modulación de las ayudas a las explotaciones*

---

<sup>(4)</sup> Obviamente, siempre persiste la posibilidad de una redistribución bajo la férula del mercado: los derechos de pago están sujetos, en principio, a movilidad vía venta entre sus mismos titulares (Artículo 46 del Reglamento CE 1782/2003). Pero no nos incumbe aquí comentar sus efectos redistributivos, por lo demás muy difíciles de prever.

Ya avanzamos que la *modulación* se impone obligatoriamente sobre *todos* los importes de los pagos a los agricultores de los 15 a partir de los 5.000 € que se reducirán anualmente, en un 3% en el ejercicio 2005, en un 4% en el 2006, y en un 5% a partir de 2007 en adelante. Los montantes sustraídos engrosan la *contribución comunitaria para las medidas de desarrollo rural*, con la consiguiente co-financiación de las autoridades internas (nacionales o regionales en su caso). El 80% de estos montantes queda dentro de cada Estado y el 20% restante se redistribuye a nivel comunitario según tres criterios, la superficie y el empleo agrarios y el PIB *per cápita*, lo que conllevará un ligero excedente adicional para algunos países y sus políticas de desarrollo rural. Resaltemos además que el *Reino Unido* ha sumado a los porcentajes de modulación obligatoria una *modulación nacional específica* hasta llegar al 10%, que el grueso de países ha desechado.

En este contexto cabe destacar los reducidos montantes afectados por la modulación vigente: en torno a los 1000 millones de € anuales para el conjunto de los antiguos miembros a partir de 2008, cuando se consiga la velocidad de crucero (CUADRO 1, 2.b-III), es decir, apenas un 2,75% del apoyo a los mercados que tienen en principio asignado según la propuesta de perspectivas financieras de la Comisión (CUADRO 1, 2.b-II.2). Es posible sin embargo acentuar la *progresividad* de este mismo modelo de modulación sin variar sustancialmente sus parámetros, sea para satisfacer las nuevas demandas sociales a la agricultura y el mundo rural, sea para financiar nuevos mecanismos de regulación de los mercados agrarios, o sea para mejorar el apoyo a las agriculturas del Este (<sup>5</sup>).

**CUADRO 3. Impacto financiero de una nueva modulación de carácter más progresivo**

Tramo de apoyo afectado en € (Año 2001)	Total ayudas de la PAC por cada tramo en €	Número de beneficiarios de la PAC por tramo	Ayuda media por cada tramo en €	Q€ liberadas con modulación +5% (total: 10%)	Q€ liberadas con modulación +10% (total: 15%)
> 50.000 < 100.000	3.371.653.000	50.340	66.977	168.582.654	----
> 100.000 < 200.000	1.645.294.000	12.400	132.685	82.264.700	164.529.400
> 200.000 < 300.000	552.930.000	2.290	241.454	27.646.483	55.292.966
> 300.000 < 500.000	534.689.000	1.420	376.541	26.734.411	53.468.822
> 500.000	593.049.000	760	780.327	29.652.426	59.304.852
Totales	6.697.615.000	67.210	----	334.880.674	332.596.040

**Nota:** Las cantidades liberadas (Q€) se calculan del siguiente modo: (ayuda media por tramo) x (porcentaje de modulación adicional, 5 o 10%) x número de beneficiarios.

**Fuente:** Elaboración propia a partir del documento de la COMISIÓN CE (2003): *Indicative Figures on the Distribution of Aids, by Size-Class of Aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) N° 1259/1999. Financial Year 2001*, Directorate-General for Agriculture.

A modo de *ejemplo*, cabría limitar la modulación a las explotaciones *de mayores dimensiones y que más ayudas hoy perciben* de la PAC. Sabiendo que, con cifras de 2001 (*Vid. supra*), 67.200 agricultores europeos perciben actualmente más de 50.000 €, una *modulación adicional del 5%* de sus montantes individuales (es decir, hasta alcanzar el 10% a partir de 2007) podría significar 334,8 millones de € anuales (CUADRO 3). Y si la modulación fuera del 10% (15% en total para las citadas explotaciones) a partir de los 100.000 €, la cantidad liberada con la que contar alcanzaría una cifra similar, 332,2 millones. Aunque teóricamente sería posible incrementar aun más los porcentajes de modulación para las explotaciones mayores, lo excluimos expresamente de nuestras proyecciones por estrictas razones de oportunidad política o

(<sup>5</sup>) A la vista de las propuestas de perspectivas financieras para los años 2007/2013 (CUADRO 1, 2.b-II.1) es sorprendente constatar los limitados créditos asignados en la política de mercados para las agriculturas del Este. Los 10 nuevos adherentes apenas percibirán en su conjunto 5,1 millardos de € en 2013, cuando obtengan el 100% de las ayudas de la PAC, un montante incluso inferior al que recibe hoy por sí sola España del FEOGA-Garantía (2004): 5,8 millardos (excluidas las medidas de acompañamiento de la política de desarrollo rural). Si sumamos los créditos ya previstos para Rumania y Bulgaria (CUADRO 1, 2.b-I) los 12 nuevos miembros percibirán 6,8 millardos en 2013 en ayudas del primer pilar de la PAC, apenas un 16% del total del nuevo FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) (*Vid. Epígrafe 6*).

realismo, a sabiendas de las enormes dificultades que ya plantea hoy por hoy la aprobación por el Consejo de la propuesta aquí pergeñada.

- b) *La retención voluntaria de una parte de las ayudas disociadas para su reasignación sectorial en favor de medidas de fomento*

La segunda posibilidad de redistribución consiste en hacer uso de la *retención facultativa, de hasta un 10% de las ayudas*, que dispone el Artículo 69 del Reglamento CE 1782/2003 para favorecer la calidad y/o ciertos sistemas de producción con interés medioambiental. Diversos países van a acudir al Artículo 69, con matices distintos.

En *España* se ha apostado por una *retención vertical*, para tres sectores únicamente, algodón, tabaco y vacuno (de carne y leche). En *algodón y tabaco* la retención será la máxima, del 10% sobre los importes de referencia desacoplados, facilitada por la disociación parcial obligatoria impuesta a estas producciones (65% y 40% de las ayudas disociadas respectivamente). Los fondos liberados se reasignarán entre los agricultores de estos mismos sectores que lleven a cabo programas, a definir, de mejora de la calidad, de la comercialización o de fomento de prácticas no intensivas en defensa del medio ambiente. En cuanto al *vacuno de carne* la deducción será del 7%, destinada a reforzar, a cuenta de los ganaderos de cebo, a la ganadería territorial especializada en vacas nodrizas sabiendo, además, que en España la prima especial para esta cabaña no ha sido disociada. Para terminar, en el *vacuno de leche* la retención sobre las futuras ayudas disociadas será del 10%, en este caso para beneficiar a los ganaderos que mantengan su producción lechera y que cumplan las normas existentes sobre higiene.

*Italia* por su parte va a implantar tres retenciones diferentes por sectores: una del 8% sobre los pagos disociados de los cultivos herbáceos para el fomento de determinadas variedades certificadas y el fomento de una rotación bianual (con una ayuda máxima de 180 €/Ha); otra del 7% para las primas ganaderas a fin de dar una ayuda complementaria a las vacas nodrizas de especies autóctonas, el ganado vacuno en régimen extensivo, y el sacrificio de animales con denominación de origen, de producción ecológica o con características específicas con etiquetado voluntario (con un montante máximo unitario de 180 €/cabeza); y, para terminar, otra del 5% para las primas del ovino y caprino para ayudar a los ganaderos con rebaños de más de 50 cabezas en régimen de pasto (15 €/cabeza). Sin embargo, según las primeras previsiones, este dispositivo no va a liberar unos grandes montantes para su redistribución: 142 millones de € en cultivos herbáceos, 28,6 millones para el vacuno y 9 millones para el ovino.

*Escocia y Finlandia* por su parte van a utilizar el 10% de la retención para fomentar la producción de ternera de calidad en el primer caso y para sostener la producción extensiva de calidad en el segundo. *Portugal* reducirá los pagos en un 1% para reforzar las medidas agroambientales. Y, para terminar, *Suecia* pretende aplicar el 0,45% para el fomento de la comercialización y de la promoción.

- c) *El reparto de la reserva nacional de derechos de pago*

Existe también una forma de redistribución implícita en la *reserva nacional de derechos de pago* que, según el Artículo 42 del Reglamento CE 1782/2003, los Estados han de crear para su posterior atribución a los nuevos agricultores, a aquellos que estén sujetos a situaciones especiales (a definir según criterios objetivos) y a los agricultores ubicados en zonas con programas de reestructuración o de desarrollo agrarios. Esta reserva se nutrirá de un porcentaje lineal de los importes de referencia asignados a cada Estado, *con un máximo de un 3%*. Los

porcentajes finales ya decididos son variados y quedan aún algunos países a la espera de pronunciarse.

Por otro lado no perdamos de vista que las transferencias de derechos entre agricultores (Vid. nota (4)) pueden ser gravados por las administraciones con diversos porcentajes de retención (en función, por ejemplo, de la cesión del derecho de ayuda con o sin tierra). Tales retenciones engrosarían las reservas nacionales respectivas para su posterior redistribución.

- d) *La aplicación del principio de disciplina financiera*

En último término, la reforma de la PAC de 2003 apunta un cuarto instrumento de ajuste presupuestario que, sin embargo, queda pendiente de concreción. Se trata del llamado *mecanismo de disciplina financiera* (Artículo 11 del Reglamento CE 1782/2003) en virtud del cual si la Comisión prevé el sobrepasamiento en un ejercicio determinado del *techo presupuestario agrícola* establecido por las perspectivas financieras para el período 2007/2103, presentará una propuesta de reducción de los pagos directos atribuidos a los agricultores que el Consejo determinará. La enjundia de los efectos de la disciplina financiera es tal que merece cierta atención, lo que hacemos en el siguiente Epígrafe, al comentar la dinámica presupuestaria global de la nueva PAC en el marco de las próximas perspectivas financieras.

## **6. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007/2013 Y SU DISCIPLINA AGRARIA**

Como ya avanzamos (Epígrafe 2), el acuerdo político de octubre de 2002 del Consejo, a la sazón la primera rama de la autoridad presupuestaria, congeló la *línea directriz* de la política de mercados al nivel de 2006 para el período 2007/2013 con un leve incremento del 1% anual para aminorar el impacto de la inflación. Posteriormente, con la decisión de junio de 2003, la *estabilización del gasto* tomó plena carta de naturaleza en la agricultura mediante la formalización de la *disociación* de las ayudas (calculada como está sobre referencias históricas) y la introducción del principio de *disciplina presupuestaria* a fin de hacer respetar los techos anuales prefijados. Con tal proceder se liberaban implícitamente recursos comunitarios para otras políticas, lo que queda patente en la *Comunicación sobre nuevas perspectivas financieras* presentada en febrero de 2004 por la Comisión (COM (2004) 101), que, además, aprovechando la actualización efectuada en los precios del acuerdo de 2002, integró subrepticamente el coste de la adhesión de Bulgaria y Rumania (CUADRO 1, 2.b-II.1 y 2.c-II.1). En resumidas cuentas, se asiste a una *reubicación presupuestaria* de la PAC bajo los siguientes *parámetros*:

- a) La agricultura se integra dentro de una nueva *rúbrica 2 (Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales)*, al lado de la política de medio ambiente y la pesquera (CUADRO 1, 2), con una nítida distinción entre la política de mercados y la de desarrollo rural, la primera bajo la férula de un nuevo Fondo, el *FEAGA* (Fondo Europeo Agrícola de Garantía), que sustituirá al FEOGA-Garantía, y la segunda con el sostén del nuevo *FEADER* (Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural) donde confluirán los créditos hoy inscritos por este concepto en el FEOGA-Orientación y Garantía, así como el 50% de los proyectos LEADER +. De lo que se desprende un creciente *sesgo medioambiental y ruralista*, a la par que se abren las puertas a futuros trasposos de créditos de unas líneas a otras dentro de la misma *rúbrica 2*.
- b) A pesar de la ampliación, la PAC pierde peso financiero en términos relativos, pasando de significar un 45% del Presupuesto en 2006 a un 35% en 2013 (CUADRO 1, 2.b + 2.c). Medido en porcentaje del *PIB comunitario* el gasto agrario que, recordemos, en 1993 equivalía al 0,61% y que hoy representa un 0,43%, *pasará a significar el 0,33%* al final de

las nuevas perspectivas financieras, con una Unión, en principio, ya a 27. De igual modo, en 2013, el 74,5% del gasto agro-rural total nutrirá la política de mercados y ayudas directas y el 25,5% restante se dedicará al desarrollo rural.

- c) Los principales paganos de estos cambios serán los *créditos de mercados y ayudas de la UE-15*, integrados dentro del nuevo *FEAGA*. De un presupuesto que en 2004 ascendía a 42.769 millones de € (37% del total de créditos de compromiso de la UE) se pasará a 34.497 millones en 2013 (21,8%), una vez deducidos los montantes de la modulación obligatoria (CUADRO 1, 2.b.IV). En esta misma fecha los 12 adherentes tendrán asignados 6.819 millones de € (5.171 para los 10 y 1.648 para Bulgaria y Rumania), equivalentes a un 16% del presupuesto total de la política de mercados (*Vid. nota (5)*).

- d) Para complicar más el debate sobre el contenido y alcance las futuras perspectivas financieras, los *Estados contribuyentes netos* reiteran sus críticas a la Comisión por entender que se ha extralimitado con sus perspectivas plurianuales de gasto y no cejan de situar los créditos comunitarios por debajo del 1,4% del PNB propuesto para los pagos y el 1,27% para los de compromiso, lo que, evidentemente, podría tener sus efectos en el gasto agrario global y muy en particular el desarrollo rural, por no verse afectado por el acuerdo político de octubre de 2002. Una decisión que, reiterémoslo una vez más, deberá ser tomada *por unanimidad* en el transcurso de 2005 y que deberá contar con unos *nuevos Estados miembros* que, *a priori*, difícilmente se conformarán con los montantes que les han sido asignados, conscientes como son de que *la disociación* aprobada tiene como colofón la *congelación* de sus ayudas sobre la base de las producciones registradas en los años previos a su adhesión y que no mantienen parangón alguno con su número de *agricultores* y su *superficie agraria útil (SAU)* (*Vid. nota (5)*).

Pero aun en el supuesto (incierto) de que la propuesta sea aprobada por el Consejo sin modificaciones de fondo, el nuevo marco financiero suscita numerosos *interrogantes*:

- a) *La inminente entrada en juego de la disciplina financiera*

Ante todo hay que resaltar que, sólo para hacer frente los compromisos derivados de la reforma y garantizar los umbrales anuales dispuestos, el ya citado *mecanismo de disciplina financiera* deberá ineludiblemente intervenir *a partir de 2007*. En este contexto, si nos atenemos a las respuestas escritas presentadas por la Comisaria Fisher-Boel en su audición de investidura en la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, el *déficit* puede hoy ya estimarse entre los 500 (en 2007) y los 950 millones de € (en 2013).

Por otro lado, si nos fijamos en el CUADRO 2 (% I/II) podremos apreciar que el apoyo disociado se consolida ejercicio tras ejercicio (77% de la rúbrica agraria en 2005; 96% en 2013) dejando apenas margen para el resto de intervenciones comunitarias de regulación o apoyo a los productos (ayudas asociadas a la producción; restituciones a la exportación, al menos hasta cuando sean eliminadas; medidas de almacenamiento; destilaciones o retiradas de la producción, etc.). Más aún, si sumamos las ayudas disociadas de la propuesta de reforma azucarera que hoy el Consejo ya tiene sobre su mesa (COM (2005) 263), desaparece cualquier margen en el horizonte 2013 (CUADRO 2, % III/II). Lo que corrobora nuestra certidumbre en que habrá que reducir el apoyo disociado antes de 2013, y muy en particular si finalmente el Consejo accede a las pretensiones de algunos países y decide aminorar la *línea directriz* propuesta por la Comisión (CUADRO 1).

Pero, tengámoslo muy presente, existe una alternativa a la reducción de las ayudas vigentes para cubrir el agujero agro-presupuestario que ya se atisba: la introducción por el Consejo de la

*co-financiación* en las ayudas disociadas de la política de mercados. A fin de cuentas, si éstas se han convertido en unas simples ayudas a la renta, no es impensable que se les aplique un régimen de co-financiación similar al que tienen las indemnizaciones y ayudas a tanto alzado que se otorgan en el marco de la política de desarrollo rural. A nuestro entender, si la convergencia material o de contenido entre las ayudas del primer y el segundo pilar de la PAC es un hecho insoslayable, la convergencia en el plano financiero saldrá adelante más pronto que tarde.

Los recientes pronunciamientos en algunos Estados y en el Parlamento Europeo a favor de una co-financiación apuntan en esa misma dirección. Posiblemente tal decisión tiene pocas posibilidades de prosperar inmediatamente, dentro del paquete de perspectivas financieras, sobre todo por adoptarse, no lo perdamos nunca de vista, por unanimidad, y porque se encuentra demasiado reciente la adhesión de los países del Este, a la sazón con las Haciendas menos boyantes y con mayores problemas para afrontar este nuevo reto financiero. Pero, en contrapartida, es evidente que tales propuestas avanzan nítidamente el sentido de futuros debates, cuando la disciplina financiera, año tras año, muestre su verdadera faz y, sobre todo, en el caso que se decida introducir una *cláusula de revisión de la PAC para 2009/10*.

- b) *El (indeterminado) alcance final del impacto de la disciplina financiera*

En este mismo contexto hay que contar con que la inminente aplicación del mecanismo de disciplina financiera por el déficit ya constatado para 2007 no excluye su *progresiva agravación* en la medida que se incorporen, antes de 2013, una nueva serie de *gastos adicionales*: la previsible adhesión de Croacia, las *reformas sectoriales* ya anunciadas en el caso que no cumplan el requisito de su neutralidad presupuestaria (frutas y hortalizas, vino, y, muy especialmente, las del plátano y el azúcar - *Vid. supra* -, por las compensaciones que suscitará entre sus productores la ineludible apertura del mercado interno a países terceros), y, *last but not least*, la creación de nuevos mecanismos de gestión de riesgos para afrontar una negativa evolución de los mercados ligada como está a numerosos imponderables (paridad €/\$, evolución de los precios internos e internacionales, crisis sanitarias y sectoriales sobrevenidas, etc.), un tema de por sí tan trascendente que vale la pena comentar con cierto detenimiento.

- c) *Un nuevo frente financiero: la necesidad de la intervención pública para combatir la inestabilidad de los mercados agrarios*

Parecería por lo dicho hasta el momento que el *apoyo a las rentas*, sea del tipo que sea (disociado, territorializado, etc.) constituye el único vector a tener en cuenta en el diseño de una política *agraria* digna de este nombre, lo cual no es cierto. A su vez, parece ineludible incorporar la problemática de la *regulación de la oferta agraria* en un mundo globalizado donde se afianza el componente sistémico de los riesgos de mercado <sup>(6)</sup>.

Sobre esta base, e impelida por el Consejo, la Comisión presentó en marzo de 2005 sus primeros informes en este sentido (COM (2005) 74 y SEC (2005) 320) donde se apuntaban tres opciones para la gestión del riesgo en agricultura: 1) la implantación de un *seguro contra desastres naturales* con participación financiera en el pago de la prima a los agricultores y un

---

<sup>(6)</sup> Señalemos como tradicionalmente los poderes públicos han intervenido para atenuar estos riesgos de mercado con una *larga panoplia de mecanismos de regulación*: precios de garantía con gestión pública de existencias, medidas de orientación, organización y control de la oferta, ayudas directas a la producción, al almacenamiento, a la transformación, o a la promoción comercial, etc. Pero a medida que se liberalizan las políticas agrarias, al tiempo que se van difuminando estos instrumentos (tenidos por distorsionadores de la producción y el comercio), se incrementan paradójicamente los riesgos de crisis de mercados, mediante la importación de la inestabilidad del exterior (en precios y cantidades). La nueva PAC, con sus restricciones financieras, la práctica desaparición del mecanismo de la intervención, y la conversión generalizada de sus ayudas directas en un apoyo disociado de la producción, constituye un claro ejemplo de esta evolución, bajo la batuta de la OMC y de los acuerdos regionales.

sistema de reaseguro público; 2) el establecimiento de *fondos mutualizados*, nutridos por las aportaciones de los productores con un apoyo público, comunitario o nacional, temporal y decreciente, para facilitar su creación y despegue; y 3) la instauración de un *fondo de estabilización para crisis de rentas* de carácter grave, cifradas en un 70% menor de la renta bruta media de los tres años anteriores, que se cubrirían con pagos procedentes del fondo hasta un máximo del 70% de la pérdida de renta registrada.

Las tres opciones equivalen a crear un instrumento de gestión de las crisis agrarias, sanitarias o climáticas, *horizontal o independiente de las OCM* en vigor, bajo regímenes de *cofinanciación* y en las que la contribución comunitaria se alimentaría de un *1% adicional de la modulación*, que pasaría de esta guisa a reforzar el *eje de mejora de la competitividad* de la política de *desarrollo rural*. Ciertamente, con tal propuesta se salvan *dos escollos* nada despreciables: en primer lugar, al nutrir la contribución comunitaria los programas de desarrollo rural *por país*, se disiparían las posibles reticencias a crear un mecanismo común para combatir unas crisis que tendrían la mayor parte de las veces una *incidencia nacional, regional o local*, y *muy en particular en el Sur* (tanto por la variabilidad del clima mediterráneo como por su especialización en producciones sin apenas ayudas: v.g. frutas y verduras, vino); y, en segundo término, por el mismo hecho de pasar por el tamiz de la política de desarrollo rural, las medidas podrían, en principio, ser compatibles con la OMC e insertarse dentro de su *Caja Verde*, sin necesidad de invocar la *regla de mínimos*.

Parece evidente que la principal incógnita a resolver respecto a la instauración de un marco instrumental contra el riesgo en la PAC es, de nuevo, de *carácter financiero*. De entrada porque cualquier mecanismo de gestión del riesgo, para que sea efectivo, debería fundarse en un porcentaje de modulación muy superior al 1% esbozado por la Comisión, con el que apenas se obtendrían 200 millones de € anuales (partiendo de la base que con la actualmente vigente - del 5% - se conseguirán en torno a unos 1.000 millones de €) (CUADRO 1, 2.b.III). Hay que reconocer que no existe ninguna garantía de que el Consejo llegue a incrementar la propuesta de la Comisión en un contexto presupuestario extraordinariamente restrictivo y sobre el que, como hemos visto, pende la espada de Damocles de la disciplina financiera. Aun cuando con la cofinanciación nacional se pudieran duplicar los recursos, se estaría aún muy lejos del apoyo público que, por ejemplo, hoy los EE.UU. otorgan a sus programas de seguros (4.000 millones de \$, a pesar de que el valor de su producción final agraria es parangonable a la europea).

Con lo que desembocamos de nuevo en la necesidad de jugar con la *redistribución del apoyo vigente* (Epígrafe 5), en este caso concreto para definir una política agraria común acorde con los desafíos del siglo XXI. Y en este contexto se reabren las posibilidades de una modulación progresiva, sobre los importes que hoy perciben las grandes explotaciones, para financiar los nuevos mecanismos de gestión de los mercados, dando por descontado que son éstas las que menos pueden sufrir por crisis sobrevenidas de rentas con los mullidos colchones de apoyo comunitario que ya perciben. En el CUADRO 3 ya pudimos observar cómo una modulación progresiva adicional de un 5 o un 10% liberaría recursos muy superiores (330 millones de €) a la modulación lineal de un 1% que propone la Comisión. En otros términos, la progresividad del apoyo agrario es una *alternativa financiera* a estudiar para afrontar la gestión del riesgo, a la que sólo se opone la falta de voluntad política del Consejo para avanzar por esta vía, al menos hasta el momento. Pero no es ilusorio esperar que las cosas puedan cambiar a medida que la disciplina financiera imponga inexorablemente su ley <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Por otro lado, de la Comunicación antedicha se desprende que la Comisión cree factible, y deseable, *controlar la totalidad de los ingresos* de las explotaciones como paso previo a la instauración de un sistema de cobertura básica frente al riesgo. Lo que nos lleva a preguntarnos las

## 7. LA CUESTIÓN DE FONDO: EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS COMUNES, Y LA PAC, EN EL PROYECTO DE INTEGRACIÓN

Sentadas las premisas antedichas cabe sin embargo reconocer que el debate abierto en la Unión sobre las futuras perspectivas financieras trasciende en mucho la problemática de los recursos con que contar en los próximos años o, incluso, el del régimen presupuestario de la PAC. Tal y como ha evidenciado el fracaso de la Cumbre de Bruselas de junio pasado, lo que está en juego es el propio *modelo de integración* y su papel en el mundo global, y, en última instancia, el contenido y alcance de las políticas comunes que hoy le dan cuerpo. Lo que nos conduce a comentar el posible *reposicionamiento de la PAC* en el proyecto supranacional.

### - a) *Las dinámicas de la integración*

El *proyecto de integración* europeo iniciado con el Tratado de Roma ha ido consolidándose históricamente a partir de dos dinámicas, en tensión dialéctica, la *ampliación* y la *profundización*. Mediante el primer vector, sucesivas oleadas de países se han ido incorporando al proyecto hasta confluir en 2004 en una Europa de los 25, con las puertas ya entreabiertas a otras entradas, de Bulgaria y Rumania (en principio dentro de dos años), y en el medio plazo de los Balcanes y, quizás, Turquía. Por su parte, mediante la *profundización*, el Mercado Común original ha desembocado en una integración monetaria, siquiera parcial, a la par que ha ido acumulando nuevas políticas, a golpe de reformas de los Tratados. El *Proyecto de Constitución*, sometido a una ratificación que está resultando más compleja de lo esperado, venía a ser el último jalón de este proceso de integración al tiempo que diversas monedas se iban incorporando al Mecanismo de Tipo de Cambio, a modo de paso previo a su ingreso en la zona Euro (la corona estonia, el litas lituano y el tolar esloveno, la libra chipriota, el lat letón, la lira maltesa...).

Sin embargo, un tercer vector se ha ido superponiendo en los últimos años a los dos anteriores, la de *la globalización*, de la mano de distintos formatos institucionales, a nivel *multilateral* (la OMC, los acuerdos ambientales internacionales,...), *bilateral* (los acuerdos comerciales preferenciales) y *unilateral* (derogaciones en favor de los países menos desarrollados). Tal dinámica se manifiesta en una creciente apertura e interdependencia de los mercados de mercancías, personas y capitales, pero que a su vez no deja de tener exponentes en otros ámbitos (sanitario, laboral, policial...). En su virtud nuevos retos han hecho presencia para el proyecto de integración y sus políticas, y, en definitiva, para el *modelo social europeo* (lo que incluye su *modelo agrícola y alimentario*). Las recientes controversias sobre cómo afrontar los fenómenos de la inmigración, la deslocalización industrial y el fomento de la competitividad frente al empuje de las economías emergentes, la lucha antiterrorista, el calentamiento global del planeta, la protección de la salud pública ante la importación de alimentos y materias primas de países terceros, el control de los transgénicos, son ejemplos de estos nuevos desafíos sociales, convertidos en temores por muchos ciudadanos de a pie.

En virtud del combinado de las tres dinámicas apuntadas, la PAC, nacida para acompañar la realización del Mercado Común, no ha dejado de adaptarse. De un lado, la *profundización* ha conllevado la pérdida de su monopolio de regulación sobre el sistema agroalimentario en favor de otras políticas comunes (salud pública, mercado interior, protección de los consumidores, medio ambiente, etc.) y una reducción paulatina, en términos relativos, de su peso financiero en el Presupuesto Comunitario. En la estela de la ola, la última *ampliación* ha comportado la

---

razones para desechar la misma exigencia para el conjunto de ayudas de la PAC, con lo cual nos ahorraríamos seguramente muchas discusiones sobre las modulaciones futuras.

redistribución de su presupuesto a 15 para cubrir a los 25. Finalmente, la *globalización* se ha plasmado en la consolidación de un marco normativo multilateral (la OMC) que impone su férula a la PAC y condiciona en suma su autonomía de regulación.

- b) *La crisis del proyecto supranacional y sus coordenadas: librecambismo vs integración*

La tradicional pugna en el seno de la construcción supranacional entre el *modelo librecambista* (favorable a la creación de un gran mercado paneuropeo) y el *modelo de integración*, económica, social y política (por una Unión de Estados y ciudadanos), adquiere actualmente nuevos tintes merced a la salida a la luz de una *crisis, institucional y presupuestaria*, larvada desde hace años. En resumidas cuentas, tras el No francés y holandés al Proyecto de Constitución y el bloqueo en el Consejo de las futuras perspectivas financieras, deviene un imperativo para las Instituciones comunitarias el terciar sobre el *devenir de los tres bloques de dinámicas* antedichas: primero, sobre si existen límites a un proceso de *ampliación* que, por pura inercia, parecía hasta el día de hoy permanentemente abierto; segundo, sobre cómo se ha de avanzar en la futura *profundización* de un proyecto que se topa con el núcleo duro de las soberanías estatales (moneda, política exterior, defensa, asilo, inmigración...) y levanta reticencias por doquier; y, tercero, sobre cómo se puede preservar el papel de la Vieja Europa dentro de la *globalización* y, en última instancia, cómo se puede salvaguardar su modelo social.

La que podríamos denominar *Tercera Vía para Europa*, parte del axioma de la creación de un gran mercado sobre el pivote de sucesivas ampliaciones y apuesta por la competitividad en un mundo global con la (hasta ahora inoperante) *Agenda de Lisboa* como divisa. Reconozcamos que, contrariamente a lo que se dice con cierta mala fe, este modelo no tiene como objetivo explícito socavar el *modelo social europeo* y arrastrarnos a copiar el capitalismo norteamericano: quién puede negar que existe un modelo social en Gran Bretaña y en los países nórdicos, envidiable en muchas de sus manifestaciones, internas y externas, y que se nutre en última instancia de unas economías abiertas y de indiscutible éxito en términos de productividad y crecimiento. Lo que propugnan sus defensores es dejar su defensa en *el ámbito nacional*, renunciando a cualquier atisbo de creación de una *Unión Europea del Bienestar*. En definitiva, el problema no radica en si existe o no la voluntad de defender un modelo social distinto al de otras partes del mundo, sino más bien en consensuar de una vez por todas sus trazos y condiciones de existencia, lo que implica saber si es sostenible a nivel nacional o, por el contrario, si precisa para perdurar de una Unión del Bienestar con presencia reconocida como actor global.

- c) *La inevitable reubicación de la PAC en el proyecto de integración frente al desafío de la renacionalización: en pos de una política agro-rural común*

En la tarea de definir el contenido del futuro modelo social europeo para los partidarios del *modelo librecambista* las políticas comunes, y la PAC en primer término, se convierten en una rémora del pasado. Entramos con ello en una lógica de *deconstrucción* o, si se prefiere, de "*funcionalismo inverso*", que acotaría el grueso de la acción supranacional bajo parámetros intergubernamentales. Con este oriente, y bajo la bandera de la *modernización de la Unión*, se reduciría sustancialmente el Presupuesto comunitario, convirtiéndolo en una simple palanca suplementaria de los esfuerzos nacionales en pos de la competitividad con un apéndice solidario, y temporal, en favor de las economías de la Unión más necesitadas (los nuevos adherentes).

Como su más significado representante, Mr. Tony Blair, reconoció ante la Eurocámara, su propuesta se inspira en el controvertido *Informe Sapir* de 2003 que el anterior Presidente de la Comisión, Romano Prodi, a título personal y casi como colofón a su mandato, encomendó a un

grupo independiente de expertos <sup>(8)</sup>. Recordemos que este Informe defendía un fuerte trasvase de los gastos agrarios en favor de tres nuevos fondos: uno para el crecimiento económico (investigación, educación e infraestructuras), otro para la convergencia (a fin de ayudar a los Estados miembros con menores rentas a superar su retraso) y otro para la reestructuración (dirigido al sector agrario y a los sectores en declive en general). Se argumentaba literalmente en apoyo de sus tesis que era preciso "*descentralizar hacia los Estados miembros la función distributiva de la PAC*" aunque, en paralelo, se daba por descontado que estas "*ayudas nacionales descentralizadas a los agricultores tendrían que estar sometidas a las normas comunitarias sobre ayudas de Estado y no deberían ni falsear la competencia ni ser incompatibles con el mercado común*". Como es ya sabido, la Comisión apenas retomó las ideas de Sapir en su propuesta de perspectivas financieras, atada como estaba por el acuerdo político del Consejo Europeo de octubre de 2002 que, con el visto bueno británico, resaltémoslo, había preservado el grueso del presupuesto agrario hasta 2013. Sin echarlo completamente en saco roto, se limitó a bautizar con nueva terminología la clásica estructura presupuestaria con algunos retoques de contenido, en favor de la rúbrica de "*Competitividad para el crecimiento y el empleo*" (+9 puntos entre 2006 y 2013) y a costa de la política de mercados agrarios (-10 puntos en el mismo período) (CUADRO 1).

En el alfabeto chino la noción de crisis se expresa a la par como *oportunidad e incertidumbre*. Siguiendo con el símil, la reapertura del dossier financiero por Blair esconde *virtudes y riesgos*. Puede consistir en una oportunidad al poner sobre la mesa la eternamente aplazada reflexión sobre los principios, las prioridades y la velocidad de la construcción supranacional en una Europa que pierde posiciones en un mundo globalizado. Y esconde riesgos a dos niveles: primero, en la medida que, al albur de las convocatorias electorales nacionales, el desafío *no obtenga una respuesta* a su altura durante años, dejándolo todo paralizado al menos hasta las presidenciales francesas de 2007; o, alternativamente, que tal respuesta ponga en cuestión el proyecto de Unión económica y política en su conjunto (modificando el equilibrio institucional en favor del Consejo, sacrificando el método comunitario en aras de la cooperación intergubernamental, valorando la integración en términos exclusivamente de saldos financieros y, en definitiva, reduciendo el presupuesto comunitario a su mínima expresión). En este sentido cabe preguntarse si el Informe Sapir, calificado en su día por el propio Presidente Prodi como un simple trabajo académico de reflexión teórica, no ganará la batalla una vez formalmente muerto, dando de refilón al traste con el propio proyecto de integración.

En realidad el debate, de por sí sano, puede estar viciado de raíz si los que lo han impuesto pretenden aprovechar las evidentes contradicciones que acumula la Unión para conseguir una verdadera *refundación del proyecto de integración sobre bases librecambistas y renacionalizadoras*, a modo de un NAFTA - Europa, paralelo al trasatlántico. Por el contrario, si el objetivo fuera prioritariamente dar un nuevo impulso a la Unión en la senda de la competitividad, el crecimiento y el empleo, debería empezarse por excluir toda referencia a las contribuciones y retornos presupuestarios <sup>(9)</sup>. No debería tampoco ponerse en cuestión un presupuesto supranacional (¿federal?) que hoy apenas equivale a un 1% del PIB y donde si la aportación a la investigación y a la innovación es relativamente pequeña simplemente es porque los Estados más desarrollados siempre han preferido primar las estrategias internas <sup>(10)</sup>. Y no debería siquiera sugerirse la reducción de los créditos en favor de las políticas de cohesión y el

---

<sup>(8)</sup> SAPIR, A. (Dir.) (2003): *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003.

<sup>(9)</sup> Incluido, obviamente, el famoso cheque a Londres que, tanto o más que la PAC vigente, constituye una reliquia del pasado con una Gran Bretaña que ya es la sexta economía europea en renta *per cápita* y la cuarta beneficiaria de la PAC.

<sup>(10)</sup> Mientras el presupuesto de I+D+i de la Unión se sitúa en 4,1 millardos de € en 2003 (frente a los 49,1 de la PAC), las ayudas nacionales por este mismo concepto alcanzan los 86 millardos.

desarrollo rural ni debería renunciarse, como se ha hecho, a iniciativas como las infraestructuras de interés europeo que podrían galvanizar crecimiento y cohesión a nivel continental.

Si estas condiciones de relanzamiento europeísta se cumplieran qué duda cabe que *la PAC podría contribuir* al éxito del proyecto con una reorientación y/o redistribución de sus créditos, sin excluir cierta co-financiación de sus ayudas. Porque de lo que hoy se trata no es de diluir una política común para los campos europeos si no de redimensionarla, haciéndola *más selectiva en su apoyo y más eficaz en su regulación de los mercados* en consonancia con un entorno cada vez más abierto y global. Lo hemos ya comentado. Y en respuesta a los que aún defienden el *statu quo* agrario y se resisten a una redistribución de su apoyo indiquemos que es del todo incongruente con el modelo social y agrícola europeo (que formalmente invocan) el preservar a trancas y barrancas unas ayudas que atentan contra toda progresividad.

En estas circunstancias, el *debate iniciado sobre el futuro de la PAC* debería ser *reenfocado* para que diera sus frutos en términos de integración. De entrada, debería dejarse de considerar la pertinencia o no de una política agrícola común en función estrictamente de su coste financiero. Ante todo porque el gasto agrario, en paulatina reducción, a duras penas representará en 2013, con las propuestas de la Comisión en la mano, el 0,33% del PIB comunitario (CUADRO 1) y éste se deriva directamente de la atribución de competencias a las Instituciones comunes diseñada en el Tratado ("*gastos obligatorios*").

En realidad, con un apoyo agrario disociado y a la renta, sería ya hoy hipotéticamente aceptable una reducción mayor, pero siempre y cuando los créditos liberados se abocarán a reforzar el proyecto de integración en su conjunto y se avanzara en la selectividad del apoyo agrario sin poner en cuestión su carácter común. Y, en este contexto, por paradójico que pueda parecer, recordemos que fueron muchos de los gobiernos que hoy atacan la PAC (GB, DK, NL) los que se negaron en rotundo en 2003 a aplicar una modulación en favor del desarrollo rural con criterios progresivos sobre las grandes explotaciones. Por otro lado, se ha de ser consciente que una hipotética dilución de la PAC no se traduciría en una sustancial reducción del gasto público, que pasaría inevitablemente a ser asumido por las Haciendas nacionales, quizás con algunos retoques. Además, hay que reconocer los problemas de negociación multilateral que generaría una renacionalización de la PAC (con la consecuente *devolution* a los Estados del grueso de las competencias agrarias) cuando estamos a las puertas de firmar un nuevo Acuerdo Agrícola en la OMC con sectores aun muy protegidos y reformas a medio terminar (azúcar, lácteos, plátano...) y cuando estamos más necesitados que nunca de una regulación y orientación pública de los mercados agrarios capaz de garantizar su integración a 25 en un contexto de creciente globalización e inestabilidad de los mercados. *Last but not least*, desde una perspectiva europeísta debería asumirse la dificultad de compaginar unas políticas agrarias nacionales con los imperativos de la cohesión económico-social y territorial dentro de los 25: de hecho una política agrícola común constituyó siempre uno de los pilares de la oferta a los adherentes y es una condición *sine qua non* para que su agricultura pueda superar su compleja transición.

En suma, si se aceptaran estas premisas, *una nueva política agro-rural común* en favor de un *modelo agrícola y alimentario europeo* sería posible: con unos nuevos mecanismos de estabilización de precios o gestión del riesgo adaptados a un entorno globalizado, con un apoyo a las explotaciones fundado en criterios territoriales y medioambientales y condicionado a la satisfacción de las nuevas demandas sociales a la actividad agraria y a la alimentación, con una potente estrategia en favor de un desarrollo rural multifuncional y, en fin, con una protección en frontera, selectiva siquiera temporalmente, que permitiera la mayor orientación posible al mercado a nivel interno y, de refilón, la salvaguardia de un apoyo ya plenamente disociado de la

producción. Una *nueva política agro-rural común* que ya no se justificaría por la realización de un Mercado Común y la garantía del autoabastecimiento agrario, apéndices de un periodo de reconstrucción y división continental ya superado, sino más bien por su compatibilidad con los imperativos de la globalización y las exigencias ciudadanas, del Este y el Oeste. Con tal diseño entendemos que se preservaría la *capacidad de orientación y de regulación* de los mercados agrarios por los poderes públicos, se mantendría una política agraria de *carácter supranacional* (a 27 o más miembros) *más legítima y equitativa*, y, en fin, se compatibilizarían las *exigencias productivas y territoriales* del mercado comunitario con los *requerimientos comerciales externos*, bilaterales y multilaterales.

Está por ver si durante la Presidencia británica del Consejo (enero-junio 2005) se podrá llegar a un compromiso que pasaría por un acuerdo sobre las perspectivas financieras que incluyera los gastos agrarios de las adhesiones búlgara y rumana dentro de la *guide line* de mercados y ayudas y, sobre esta base, una nueva *Mid-Term Review* de la PAC (¿en 2009/10?) que no cerrara las puertas a la implantación de cierto grado de co-financiación. Tampoco hay que olvidar que, de confirmarse la entrada de Turquía, en torno al 2015, previamente deberían revisarse las perspectivas financieras para el período 2014/2021, lo que sin duda llevaría consigo una nueva y profunda modificación de los actuales parámetros, con especial incidencia en las dos principales políticas de gasto (la PAC y la cohesión). Con este horizonte podemos concluir que los pasos que se den en los próximos años van a resultar decisivos para el devenir de la PAC y *sin descartar completamente su renacionalización* (siquiera parcial, del capítulo de apoyo a las rentas), es posible también vislumbrar un diseño alternativo, a medio plazo, de una nueva *política agro-rural común*.

## ANEXO NORMATIVO

La nueva PAC, en lo que refiere a su vertiente horizontal para los mercados, se formaliza en los siguientes actos jurídicos:

<b>a) Normativa del Consejo</b>		
Reglamento CE 1782/2003	DO L 270 de 21.10.2003	Regímenes de apoyo directo de la PAC
Reglamento CE 21/2004	DO L 5 de 9.1.2004	
Reglamento CE 583/2004	DO L 91 de 30.3.2004	
Reglamento CE 864/2004	DO L 161 de 30.4.2004	
Reglamento CE 1540/2004	DO L 279 de 28.8.2004	
Reglamento CE 2217/2004	DO L 375 de 23.12.2004	
<b>b) Normativa de aplicación de la Comisión</b>		
Reglamento CE 2237/2003	DO L 339 de 24.12.2003	Modalidades de aplicación de regímenes sectoriales
Reglamento CE 1973/2004 - Corrección de errores:	DO L 345 de 30.11.2004 DO L 61 de 8.3.2005	Modalidades de aplicación de las ayudas asociadas a la producción y de la retirada de tierras.
Reglamento CE 795/2004 - Corrección de errores:	DO L 141 de 30.4.2004 DO L 291 de 14.9.2004	Modalidades de aplicación del régimen de pago único (ayudas disociadas de la producción)
Reglamento CE 1974/2004 - Corrección de errores:	DO L 345 de 30.11.2004 DO L 385 de 29.12.2004	
Reglamento CE 394/2005	DO L 63 de 10.3.2005	
Reglamento CE 796/2004 - Corrección de errores:	DO L 141 de 30.4.2004 DO L 37 de 10.2.2005	Modalidades de ejecución de la condicionalidad, modulación y el sistema integrado de gestión y control (SIGC)
Reglamento CE 239/2005	DO L 42 de 12.2.2005	
Reglamento CE 118/2005	DO L 24 de 27.1.2005	Modificación del Anexo VIII del Reglamento CE 1782/2003 (límites presupuestarios)