

TOMÁS GARCÍA ÁZCÁRATE

Reflexionando en torno a la reforma de la Política Agraria Común tras el fracaso de Cancún a finales de 2003¹

¹ Las opiniones expresadas en esta contribución sólo comprometen a su autor y no a la institución para la cual trabaja.

Vincent Van Gogh, *Cosecha en la Cruz*, 1888, detalle.

La tendencia a la disminución del empleo en el sector agrario es una tendencia de fondo del desarrollo económico de las sociedades bien documentado en la literatura y a la que no escapa la Unión Europea. Las distintas reformas habidas desde 1990 no han alterado significativamente esta evolución. Esta es una de las razones que justifican el fuerte énfasis de la nueva política agraria en el desarrollo rural, al intentar romper el nexo que existe entre éxodo agrario y éxodo rural. Al ser la reforma de 2003 una continuación del proceso iniciado en 1992, no es fácil encontrar argumentos sólidos que permitan concluir en una modificación de la susodicha tendencia.

Quisiera dedicar este artículo a mi tía Ester Jiménez, Mami para todos nosotros, fallecida a los pocos días de haber terminado este artículo. Documentalista que fue de Comisiones Obreras y de la Gaceta Sindical, militante de la JSU y luego del Partido Comunista, unió muy pronto su vida a la de mi tío, Manuel Azcárate, con el que vivieron juntos la guerra, el exilio, la resistencia en Francia y una primera marginación política en la década de los 40. También estuvieron juntos en estas horas negras para la izquierda española del principio de los 80, durante las que el sectarismo político y la crispación en torno a los poderes del secretario general llevó a que muchos «camaradas» de toda la vida les retiraran el saludo. Sirva este artículo como grito de dolor de alguien al que la distancia le impidió estar donde tenía que estar cuando tenía que estar.

Se dice, comúnmente, que vivimos en la sociedad de la ansiedad –por todo lo que nuestro contexto social actual genera de expectativas y/o frustraciones– pero, además, en el ámbito de la inmigración hemos de añadir que vivimos en el vértigo.

Vértigo producido porque en poco más de tres años –concretamente desde enero de 2000 hasta junio de 2003– hemos pasado en nuestro país por tres leyes orgánicas que han tratado de regular el fenómeno migratorio y por dos reglamentos que, pretendidamente, han desarrollado los procesos derivados de ese fenómeno; además, actualmente, el Partido Popular «amenaza» con una nueva reforma –que ya se encuentra aprobada por el Consejo de Ministros y en trámite parlamentario por la vía de urgencia– aún más restrictiva del propio marco normativo que, sin embargo, el mismo Partido Popular se dio hace menos de dos años.

El fracaso de Cancún

Una mala noticia

Cancún ha fracasado. No me siento capaz de elaborar sobre las razones de un fracaso a las pocas semanas del evento. Es bueno que *todos* los participantes tomen todo el tiempo necesario para reflexionar sobre las razones de un fracaso, ahora que no hay tanta prisa. Las responsabilidades, como cuando acontece un divorcio, están siempre repartidas, aunque lógicamente los negociadores más potentes tienen mayor carga que asumir.

En efecto, la ventana de negociación existente en 2003 se ha cerrado. Con la disolución del Parlamento Europeo (en mayo de 2004), el fin del mandato del actual presidente del Consejo General de la Organización Mundial del Comercio, D. Carlos Pérez del Castillo (febrero 2004), el de la actual Comisión Europea (en el otoño de 2004) y el inicio de la campaña electoral en los Estados Unidos, que nos llevará a las elecciones de noviembre de 2004, entramos en un compás de espera que durará en la práctica al menos hasta que las nuevas administraciones comunitaria y americana estén funcionando.

En palabras de William Greider², el veterano periodista norteamericano: «Soja equivale a Missouri, Iowa y Arkansas, vacuno de carne a Kansas, los Dakotas y el sólido Sur, naranjas a Florida... Independientemente de lo que diga el representante americano para el comercio, independientemente de las declaraciones que se han hecho después de Cancún, no habrá acuerdo agrario con los países en desarrollo al menos hasta mucho después de las elecciones de 2004»³. Cabría añadir, para rematar la sentencia, a los Estados productores de algodón.

Lo único que sabemos a ciencia cierta es que se celebrará una nueva cumbre ministerial de los países miembros de la Organización Mundial del Comercio en Honk Kong, a finales de 2005.

Esta reflexión me parece necesaria ya que estoy convencido que el fracaso de Cancún es una mala noticia para muchos de sus participantes, no sólo para Europa sino también para los países en desarrollo, cuanto más en desarrollo peor.

El debate de fondo es si queremos construir un mundo multilateral o un mundo bilateral, un mundo en donde reine la ley del más fuerte o un mundo en donde impere la ley internacional, ley que debe aplicarse a todos.

Me resulta particularmente doloroso desde el punto de vista personal ver cómo algunos de los que protestan en contra de los Estados Unidos porque invaden Iraq sin un apoyo claro de las instituciones internacionales (en este caso la ONU), de los que protestan porque los Estados Unidos de nuevo no han ratificado el protocolo de Kyoto sobre los gases de efecto invernadero, o el protocolo de Cartagena sobre el comercio de organismos vivos genéticamente modificados, se felicitan de que los Estados Unidos tengan que retirar sus gravámenes unilaterales a las importaciones de acero⁴... se alegran bruscamente del fracaso del proceso multilateral de negociaciones comerciales⁵.

² <http://annonline.com/interviews/970117/boigraphy.html>.

³ Citado por Alexandra Strickner, del IATP-Ginebra, en el *Geneva Update* del 29 de octubre del 2003, disponible en www.iatp.org

⁴ US Steel tariff abolition, a win for WTO in *Business Standard*, December 8, 2003.

⁵ Retallack, S. (2003): Cancún: la fin de l'OMC, *L'Ecologiste*, n°11. Octubre (9); Wallerstein, I. (2004): Cancún: la chute de l'offensive neo-libérale. *Les amis du Monde Diplomatique Belgique*.

El proceso de globalización de la economía, en general, y de la economía agraria, en particular, va a proseguir. La pregunta es si va a continuar regido por leyes internacionales o por la ley del más fuerte.

Esta defensa convencida del multilateralismo no es una defensa del acuerdo a cualquier precio, sino la convicción que cuando se alcanza un acuerdo aceptable para todos, es una buena noticia para todos, y en particular para los más débiles que necesitan del amparo de la ley para ver defendidos sus legítimos intereses, y cuando no se alcanza un acuerdo, es una mala noticia para muchos.

Consecuencias para el proceso de reforma de la PAC

Algunas voces han aprovechado el fracaso de Cancún para reclamar una pausa en el proceso de reforma de la PAC, cuando no una vuelta atrás con respecto a las decisiones ya aprobadas por el Consejo de Ministros Europeos⁶. Califican de error el haber aprobado la reforma de la PAC antes de esperar a los resultados de Cancún⁷.

Mi interpretación del fracaso es diferente. No se ha fracasado por desacuerdos sobre los temas agrarios, sino sobre los llamados «temas de Singapur»⁸. Sobre la agricultura existía un texto encima de la mesa que podía servir de buena base para una discusión final, y llegar a un acuerdo. Este texto era aceptable, en sus grandes líneas, gracias a la reforma de la PAC aprobada en 2003, pero planteaba retos adicionales (en particular en las subvenciones a la exportación) que requerirían profundizar más en las reformas y no una vuelta atrás.

Incluso algunas demandas de algunos de nuestros interlocutores iban mucho más allá de lo aceptable, poniendo en entredicho el derecho de los ciudadanos europeos de mantener una actividad agraria sobre el conjunto del territorio, incluso mediante instrumentos de política agraria con ningún, o un escaso, impacto conocido sobre el comercio. Se olvidan que el objetivo de la Organización Mundial... del Comercio es precisamente esto, el comercio y todas las políticas que tienen un impacto sobre el comercio, todo esto pero únicamente esto.

⁶ CPE (2003): Por una política agrícola común legítima, sostenible y solidaria. Noviembre.

⁷ Véase por ejemplo Barato P. (2003): «La Comisión debe recapacitar», *Agronegocios* n° 219 (2); Mate, V. (2003): «El fracaso de Cancún», *Agricultura* n° 853 (557); Lamo de Espinosa, J. (2003): «Cancún, una batalla más entre los países del norte y del sur», *Vida Rural* n°176 (2).

⁸ Se trata de las nuevas cuestiones a negociar que se introdujeron en la Conferencia Interministerial de Singapur en diciembre de 1996. Los temas son cuatro: inversiones, políticas de competencia, transparencia en las compras y contrataciones gubernamentales y facilitación del comercio.

Hay que continuar el proceso de reforma de la PAC. Hay que hacerlo para construir una política que responda a los objetivos de la sociedad del principio del siglo XXI. Conviene, pues, hacer más explícitos estos objetivos, y compararlos con los que podían ser los del siglo anterior.

Los objetivos de la sociedad del siglo XX corto. La política agraria del siglo XX corto

La expresión «siglo XX corto» la hemos pedido prestada a Eric Hobsbawm y a su historia del presente siglo⁹. Para él el siglo XX empieza en realidad con la Primera Guerra Mundial y termina con la década de los 80, en 1989 precisamente, con la caída del Muro de Berlín.

A este siglo corresponden unas décadas de crecimiento gloriosas, la multiplicación de la capacidad, productiva y destructiva, del hombre puesta al servicio del crecimiento económico. Lógicamente, las políticas sectoriales económicas estaban en concordancia con esta orientación.

¿Qué demandaba la sociedad de los países desarrollados del siglo XX corto a la agricultura y a los agricultores? Esencialmente dos cosas:

- Garantía del abastecimiento para evitar las hambrunas; y
- aumento de la productividad para simultáneamente liberar mano de obra para otros sectores económicos y mantener la tendencia a la baja a largo plazo de los precios reales de los alimentos.

La legitimidad pasada de la PAC se basó en una sólida alianza entre:

- Una sociedad traumatizada por dos guerras mundiales, o una guerra civil en el caso de nuestro país. Los ciudadanos exigían simultáneamente paz, prosperidad y productos alimenticios.
- Una industria de insumos, que estaba dispuesta para dar un salto tecnológico dramático.
- Una economía global en el umbral de la «edad de oro del siglo XX», dispuesta a generar empleos alternativos para muchos agricultores y sus familias, emigrantes en su país o en otros países, a veces originarios de otros continentes que el europeo. España ha sido tierra de emigración y hoy tiene la dicha de poder ser tierra de inmigración.

⁹ Hobsbawm, Eric: *Historia del siglo XX*. Crítica.

- Una generación de agricultores dinámicos dispuesta a sacar partido de esta situación, reforzada por la desaparición del mercado europeo de mercancías procedentes de países tradicionalmente suministradores del norte europeo, los países que habían tenido la desgracia de caer del otro lado del telón de acero.

Artículo 39 del Tratado de Roma

- Aumentar la productividad de la agricultura.
- Mejorar las condiciones de vida de los agricultores.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la seguridad alimentaria.
- Asegurar precios razonables para los consumidores.

No es este el lugar para hacer balance de esta política. Me permito orientar al lector interesado hacia mi artículo publicado en 1991¹⁰. Terminaba, ¡hace ya 13 años!, con una conclusión: la legitimidad pasada es una legitimidad perdida. Las políticas ilegítimas están condenadas a extinguirse. Hay que reconstruir sobre bases nuevas la legitimidad de una nueva política agraria común.

Por si a alguno se le olvida esta verdad esencial, nuestros socios internacionales nos lo van a recordar. Varios paneles están ya en camino:

- Referido a la organización común de mercado del azúcar, que puede poner en entredicho el régimen de cuotas remolacheras y la manera con la que la Unión asume sus compromisos a la importación y exportación. Está promovido por Brasil, Australia y Tailandia.
- Impulsado por Australia, cuenta con el apoyo de la India y pone en tela de juicio el sistema comunitario de indicaciones geográficas y denominaciones de origen.
- Promovido por Brasil y, más recientemente, por Tailandia sobre las normas europeas de clasificación aduanera de la carne de pollo deshuesada y salada. Detrás de esta formulación técnica se esconde una auténtica bomba de relojería para la OCM del pollo.

¹⁰ García Azcárate, T. (1991): Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común. *Palau* 14, n°14 (43-66).

La ofensiva es general. La India está ganando su panel contra la Unión Europea declarando no conforme con nuestras obligaciones internacionales a las concesiones especiales previstas en los programas de ayuda a la lucha contra la droga¹¹.

Son estos paneles, algunos afirman, los primeros de esta nueva etapa. El fin de la cláusula de paz negociada en el marco de la Ronda Uruguay¹² marca un punto de inflexión y, a mi juicio, una clara señal de partida para una nueva fase de conflictos y enfrentamientos jurídicos internacionales¹³.

Los objetivos de la sociedad del siglo XXI. La política agraria del siglo XXI

Con la década de los noventa empezaron las grandes maniobras de reforma de la PAC. Aunque la reforma de 1992 marcó sin duda un hito importante, no sería justo olvidarse de otros intentos anteriores, de otros documentos precedentes, de otras reflexiones previas que construyeron las bases sobre las cuales se pudo construir la reforma de 1992. Quiero hablar, por ejemplo, del «Balance de la PAC»¹⁴, de sus «Reflexiones sobre la PAC»¹⁵, del «Informe sobre el mandato del 30 de mayo»¹⁶, de sus «Orientaciones para la agricultura europea»¹⁷, de sus «Nuevas orientaciones para el desarrollo de la PAC»¹⁸ y de su comunicación sobre la «Adaptación de la PAC»¹⁹. Quiero hablar, sobre todo, del «libro verde»²⁰ de 1985, de las «Orientaciones a raíz de las consultas sobre el libro verde»²¹, de «El futuro del medio rural» de 1988 y de las «Reflexiones sobre el futuro de la PAC» de 1991²².

¹¹ India wins dispute on GSP against EU. *The Hindu online*, 10/09/2003.

¹² El 31 de diciembre de 2003, según algunas interpretaciones, o el 30 de junio de 2004 (es decir 9 años después de la presentación de las notificaciones de las ayudas tal y como preveía el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay), según otros.

¹³ Véase la entrevista al ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, en el suplemento rural del periódico *Clarín* del 13 de diciembre de 2003 (www.clarin.com/suplementos/rural/2003/12/13/r-00201.htm).

¹⁴ COM (75) 100f.

¹⁵ COM (80) 800.

¹⁶ COM (81) 300.

¹⁷ COM (81) 608.

¹⁸ COM (83) 380.

¹⁹ Boletín de las Comunidades Europeas 4/83.

²⁰ COM (85) 333.

²¹ COM (85) 750.

²² COM (1991) 100.

La pregunta del millón es explicitar cuáles son las demandas actuales de la sociedad del siglo XXI, para luego reflexionar sobre cómo reorientar la PAC para responder a dichas demandas:

- La seguridad cuantitativa del abastecimiento sigue siendo importante, pero se da por garantizado tanto a través de la producción propia como de importaciones provenientes de un gran número de potenciales suministradores.
- La población activa agraria ha experimentado una disminución drástica y no existen reservas de empleo que movilizar en los países de la Unión actual. En los países candidatos, el problema es distinto: no existen empleos alternativos en otros sectores económicos para la mano de obra excedente en la agricultura ni existen posibilidades económicas o presupuestarias para hacer frente a un éxodo masivo hacia las ciudades o los países del Oeste europeo.
- La seguridad de los alimentos se ha vuelto transcendental. Nunca la inmensa mayoría de la población europea ha comido tan bien, tan seguro y tan variado como ahora y nunca hemos estado tan preocupados por lo que comemos. No cabe duda que la mejora de la alimentación ha contribuido, junto con otros factores, al alargamiento de la esperanza de vida. Pero tampoco cabe ninguna duda que la sociedad moderna exige un nivel de garantías cada vez más elevado.
- Los modos de producción están en debate. Primero fue la relación entre agricultura moderna y medio ambiente. Luego fue el problema, importante para franjas nada despreciables de nuestra sociedad, del bienestar de los animales. Después se ha incorporado la cuestión de las condiciones de trabajo de la mano de obra, con especial énfasis sobre el trabajo de los niños.
- El impacto de nuestras políticas internas sobre los demás países y, en particular, los países en vías de desarrollo; las consecuencias de dichas políticas internas sobre las relaciones comerciales internacionales (multilaterales o bilaterales) deben también ser tomadas en consideración.
- El equilibrio del territorio es otro factor a tener en cuenta. Los efectos de las políticas no se miden sólo desde el punto de vista más reducido de las rentas de los actores, productores o consumidores, sino también desde el punto de vista de su impacto sobre el territorio, sobre la cohesión económica y social; sobre el abandono de zonas marginales, sobre el mantenimiento de un equilibrio territorial. Una de las maneras de luchar en contra de los guetos en las grandes ciudades es mantener un tejido vivo de pequeñas y medianas ciudades sobre la mayor parte del territorio que sean atractivas para fijar poblaciones.

El resultado del último Eurobarómetro²³, que tanta polémica ha despertado en otros aspectos, arroja luces importantes sobre estos temas:

- El 91% de los ciudadanos europeos quiere una política agraria que promueva la seguridad de los alimentos.
- El 89% señala que la PAC debe servir para proteger el medio ambiente.
- El 83% quiere un apoyo específico para las pequeñas y medianas explotaciones.
- El 79% quiere que la PAC contribuya a que los agricultores obtengan una renta estable y equitativa.

Decía al principio que, en el mes de junio 2003, la PAC había empezando a entrar en el siglo XXI. Todo el debate se ha centrado en el *desacoplamiento* de la política agraria (y de las ayudas agrarias) de las necesidades del siglo XX, y el *reacoplamiento* a las demandas de la sociedad del siglo XXI.

En el fondo, estamos asistiendo al parto, relativamente sin dolor, de una nueva política que tiene vocación de perdurar en el tiempo porque persigue que los ciudadanos y los consumidores europeos estén plenamente convencidos, y con razón, que el dinero invertido en política agraria lo es para atender sus muy legítimas demandas.

La ampliación como reto

En este contexto de modernización y actualización de la política agraria europea, la ampliación se presenta como un reto y como un gran oportunidad. Unas pocas cifras bastan para subrayar la magnitud del reto que se avecina:

- En los 10 PECO²⁴ tienen 25 millones de agricultores (comparados con 7 millones en la EU-15), o sea +350%.
- Su superficie agrícola útil es de 59 millones de hectáreas (139 millones en la UE-15), o sea +43%.
- La agricultura representa el 5,1% de su PIB (1,4 en la UE-15).
- La agricultura representa el 21,8% de la población activa (4,5 en la UE-15).
- La alimentación representa el 33% de los gastos totales de las familias (17% en UE-15).

²³ Eurobarómetro 59.2, de octubre 2003.

²⁴ Incluyendo por lo tanto a Bulgaria y Rumanía que conforman la segunda ola de adhesiones, pero descartando a Chipre y Malta.

Es decir, estamos ante una ampliación de magna dimensión. Va a poner a la orden del día los viejos problemas que habíamos superado. Consumidores con poder adquisitivo limitado requieren alimentos buenos y baratos; la modernización agraria está por hacer; la población agraria debe disminuir drásticamente; existen márgenes significativos de incremento tanto para la productividad como para las producciones.

Pero la respuesta ya no puede ser la del siglo XX. La solución no es favorecer un éxodo masivo de agricultores y de sus familias hacia los actuales Estados miembros o las ciudades de los países candidatos. La creación de empleos alternativos, necesarios para posibilitar la modernización agraria, debe construirse movilizándolo el potencial endógeno de crecimiento de estas zonas rurales. Desde el punto de vista de la política agraria, esto significa una combinación de agricultura orientada hacia el mercado, de prácticas medioambientales y política de calidad junto con una potente política de desarrollo rural.

Para que la ampliación, por difícil que sea, sea un éxito, lo que se requiere es más reforma de la PAC y no menos, y más desarrollo rural y no menos.

ALGUNAS CIFRAS ÚTILES

	EU-15	PECO	Variación %
1999 Área agrícola utilizada (en miles de ha)	135.825	58.660	43,2
1997 Número de holdings (en miles)	6.989	24.637	352,5
1999 Área de cereales (excl. arroz)(en miles de ha)	36.401	22.691	62,3
1998 Población de ganado total (en miles)	82.775	15.638	18,9
1998 Vacas lecheras (en miles)	21.477	7.415	34,5
1998 Población de cabras y ovejas (en miles)	110.184	15.734	14,3
1998 Población de cerdos (en miles)	125.361	41.771	33,3

Fuente: Informe sobre Agricultura 2000. New Cronos

La reforma de 2003. Las medidas aprobadas

Las principales medidas contenidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de junio de 2003 pueden sintetizarse en los puntos recogidos a continuación.

Modulación

La modulación o porcentaje de todas las ayudas que se detraerá para dedicarlo a medidas de desarrollo rural se establece en los siguientes porcentajes: 3% en 2005; 4% en

2006 y 5% en 2007²⁵. No estará sujeto a la modulación una franquicia de 5.000 € por beneficiario²⁶.

*Disciplina financiera*²⁷

Se establece un mecanismo de disciplina financiera por el que, a partir del año presupuestario 2007 y por decisión del Consejo, se podrán establecer reducciones adicionales a las ayudas cuando los gastos previstos de la rúbrica 1a del presupuesto comunitario (organizaciones comunes de mercado) superen en 300 millones de euros los techos establecidos.

Este mecanismo sustituye al propuesto inicialmente de la degresividad, con la diferencia de que en este caso las deducciones son eventuales (sólo si son necesarias), pero en cambio no existe límite para las posibles reducciones.

Desacoplamiento y ayuda única

El desacoplamiento es el mecanismo por el que la suma de las actuales ayudas ligadas a las hectáreas sembradas o a las cabezas de ganado que se tengan cada año²⁸, pasan a ser una ayuda única por explotación independiente de las hectáreas que se siembren o las cabezas que se tengan en el futuro.

El pago único por explotación se calcula con carácter general en función de las ayudas que se percibieron durante un período de referencia, que en principio son los años 2000, 2001 y 2002, y de acuerdo con una serie de reglas particulares para cada sector.

El desacoplamiento se comienza a aplicar en 2005 con carácter general; aunque si existen dificultades especiales, se puede demorar la aplicación hasta 2007.

El desacoplamiento total se aplica con carácter general a todas las ayudas directas que perciben actualmente los agricultores, excepto a las siguientes:

- La prima a la calidad al trigo duro de 40 €/ha.
- La ayuda específica al arroz de 476,25 €/ha.
- La ayuda de 45 €/ha a los cultivos energéticos.
- La ayuda de 55,57 €/ha para las proteaginosas (guisantes, habas y altramuces).

Los Estados miembros pueden sin embargo, de forma optativa, aplicar un desacoplamiento parcial, manteniendo una parte de ciertas ayudas acoplada a las hectáreas o cabezas de ganado que se tengan cada año, en los casos que se indican en cada sector, y que a grandes rasgos son los siguientes:

*Herbáceos*²⁹

- Mantener acoplado hasta el 25% de la ayuda actual de 63 €/tm a la superficie de cultivos COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas) o alternativamente.
- Mantener acoplado hasta un 40% del suplemento de la ayuda actual al trigo duro en zonas tradicionales.

*Ovino y caprino*³⁰

- Mantener acoplado hasta un 50% de las primas al ovino incluyendo la prima al mundo rural.

*Vacuno*³¹

Se ofrecen tres posibilidades alternativas a escoger:

- Mantener acoplado hasta el 100% de la prima a la vaca nodriza y el 40% de la prima al sacrificio o alternativamente.
- Mantener acoplado el 100% de la prima al sacrificio o alternativamente.
- Mantener acoplado el 75% de la prima al ternero.

*Apoyo a modos de producción particulares y a los productos de calidad*³²

Se abre una posibilidad, optativa para el Estado miembro pero muy interesante desde el punto de vista de la política agraria. Se podrá retener hasta un 10% de las ayudas totales del Estado miembro para apoyar tipos particulares de agriculturas respetuosas o mejoradoras del medio ambiente, o para la mejora de la calidad y la comercialización de dichos productos agrarios.

²⁵ Artículo 10 del Reglamento 1782/2003, publicado en el DOCE n° 270, del 21 de octubre de 2003.

²⁶ Artículo 12.

²⁷ Artículo 11.

²⁸ Correspondientes a los actuales cultivos COP (cereales, oleaginosas, proteaginosas), lino textil y oleaginoso, cáñamo, leguminosas grano, semillas, vacuno de carne, ovino y caprino, pero no las ayudas actuales a la retirada de tierra. A éstas se suman las nuevas ayudas para el arroz y el trigo duro, los pagos desacoplados para los forrajes y la patata para fécula y los pagos correspondientes al sector lácteo una vez que la reforma del sector esté plenamente implantada, es decir a partir del año 2007.

²⁹ Artículo 66.

³⁰ Artículo 67.

³¹ Artículo 68.

³² Artículo 69.

La reforma de 2003: un apunte sobre el empleo

No tengo conocimientos de estudios, como tal, que analicen el impacto de la reforma de la PAC sobre el empleo agrario, rural y en la industria agroalimentaria. Sin embargo, existe suficiente información disponible para hacer unos apuntes cualitativos. Se puede concluir que dicha reforma no incorporará grandes cambios con respecto a un escenario de continuidad en la política pública de apoyo a la agricultura.

Esta conclusión se basa en las siguientes cuatro reflexiones:

- La importancia de la agricultura a tiempo parcial.
- La importancia relativa de la mano de obra asalariada en el total de la mano de obra agraria.
- La existencia de unas tendencias de fondo a la disminución del empleo en la agricultura.
- El esperado impacto reducido de la reforma sobre los niveles de producción.

La importancia de la agricultura a tiempo parcial

Eurostat acaba de publicar un trabajo sobre la estructura de las explotaciones agrarias en la UE y las explotaciones a tiempo parcial³³.

Más del 75% de personas que trabajan en la agricultura de la Unión Europea lo hacen a tiempo parcial. Los países donde existen más porcentajes de trabajo agrario familiar a tiempo parcial son los del Sur: Grecia e Italia (90%), Portugal (89%) y España (85%). Por el contrario, Bélgica y Holanda, que tienen un porcentaje del 55%, ocupan el otro extremo. El nivel de trabajo a tiempo parcial está estrechamente ligado a la edad de la población activa, al sexo y al tamaño de la explotación. El trabajo a tiempo parcial es más importante en las pequeñas explotaciones. En las explotaciones de menos de 5 ha, el 90% del trabajo es a tiempo parcial.

La multiplicación de las fuentes de ingreso, consecuencia lógica del desarrollo de la agricultura a tiempo parcial, la disminución de la importancia relativa de los ingresos agrarios en los ingresos familiares totales de los agricultores, augura una resistencia al cambio de prácticas culturales, de itinerarios técnicos y, por lo tanto, un menor impacto (en cualquier sentido) de la reforma sobre el factor trabajo.

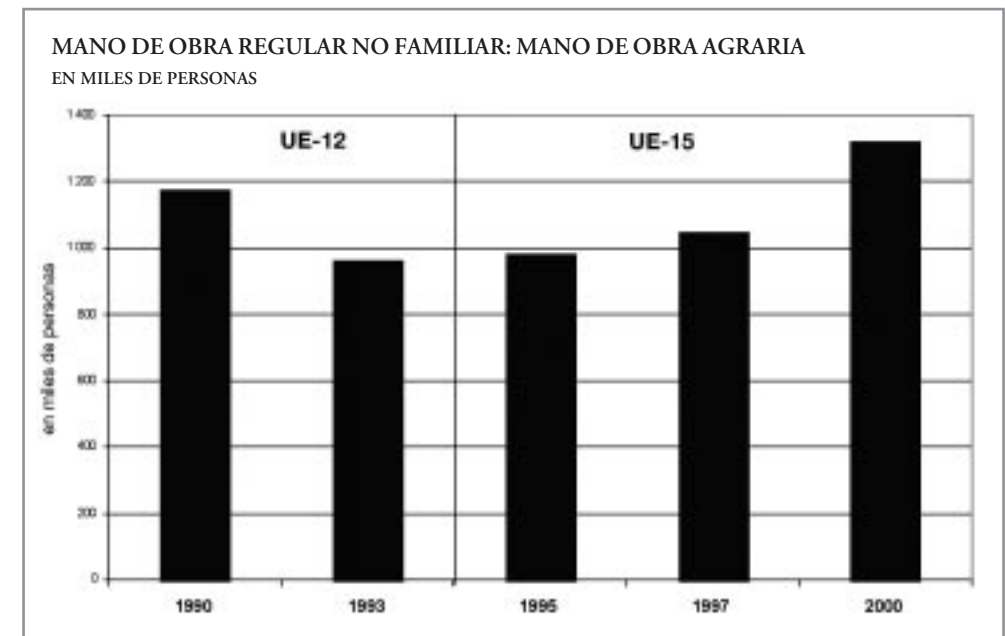
³³ http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-NN-03-029-__-N-EN&type=pdf.

La importancia relativa de la mano de obra asalariada en el total de la mano de obra agraria

Se ha identificado desacoplamiento con abandono del campo y de la actividad agraria. Si esto fuera tan cierto, al ser la reforma de 2003 un ahondamiento de las grandes tendencias iniciadas con la reforma de 1992, las cifras deberían reflejar una evolución negativa del empleo asalariado.

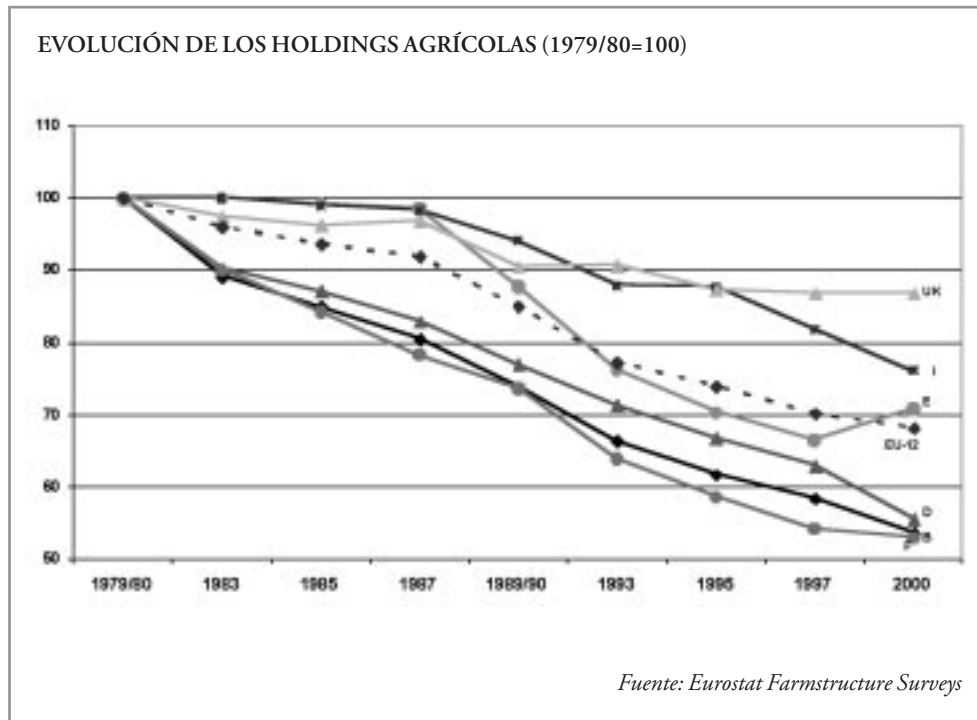
Dichas cifras no confirman esta afirmación. El empleo asalariado en el campo europeo está aumentando, en contraste con el empleo familiar.

No cabe, pues, identificar miméticamente desacoplamiento y abandono. La realidad, como suele ocurrir muchas veces, es algo más compleja de como la dibujan los caricaturistas.



Una tendencia de fondo a la disminución del empleo agrario

La tendencia a la disminución del empleo en el sector agrario es una tendencia de fondo del desarrollo económico de las sociedades bien documentado en la literatura y a la que no escapa la Unión Europea. Las distintas reformas habidas desde 1990 no han alterado significativamente esta evolución.



Esta es una de las razones que justifican el fuerte énfasis de la nueva política agraria en el desarrollo rural, al intentar romper el nexo que existe entre éxodo agrario y éxodo rural.

Al ser la reforma de 2003 una continuación del proceso iniciado en 1992, no es fácil encontrar argumentos sólidos que permitan concluir en una modificación de la susodicha tendencia.

Un impacto limitado sobre la producción

Los escasos estudios publicados hasta la fecha sobre el impacto de la reforma de 2003 sobre los niveles de producción concluyen en un impacto limitado.

Los estudios de impacto han sido realizados para la Comisión³⁴ por la Universidad de Missouri con el modelo FAPRI, la Universidad de Bonn, el Centre for World Food

³⁴ Disponibles en http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/index_en.htm. Véase también para el FAPRI <http://www.fapri.missouri.edu/Publications/2003Publications/CAPReform/capref903r6.pdf>.

Studies de la Universidad de Ámsterdam (CWFS) y el Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) de La Haya. Aunque los distintos estudios difieran en algunos de sus resultados, existe una notable coincidencia en las grandes direcciones del impacto esperado:

- La reforma tendrá un modesto impacto en cuanto a la producción, consumo, comercio y precios de cereales y oleaginosas, estimándose un descenso de 1 millón de toneladas en las exportaciones de cereales de la UE.
- Se espera un impacto mayor de la reforma en producciones en las que las ayudas juegan un papel más importante, como en el vacuno de carne, donde se espera una reducción de la cabaña y de la producción de carne del orden de 4% en 2013, respecto a la situación actual.

En la medida en que el indicador de la evolución de la producción puede servir como indicador indirecto de la evolución del empleo agrario, no cabría pues esperar un impacto significativo de las decisiones de 2003.

La reforma de 2003: un apunte sobre la condicionalidad

Habrán de respetarse un conjunto de normativas de base como requisito para el cobro íntegro de las ayudas. Éstas son de orden medioambiental, de seguridad de los alimentos, de salud y bienestar animal, de buenas condiciones agrarias y medioambientales en las organizaciones comunes de mercado y el mantenimiento de la explotación en buenas condiciones agrarias y medioambientales³⁵. Por incumplimiento de la condicionalidad, los Estados miembros podrán retener hasta un 25% de las ayudas.

Cabe apuntar que la discusión sobre la condicionalidad de las ayudas de la PAC ha sido de lo más reveladora en al menos dos aspectos, referidos a la condicionalidad social, por un lado, y la condicionalidad en general, por otro.

La condicionalidad general

El anejo 3 del Reglamento 1783/2003 de la reforma recoge las 18 normas que deberán cumplirse para que los agricultores puedan recibir las ayudas de la PAC. Son menos de las 40 que propuso la Comisión.

³⁵ Considerando 24.

Este anejo ha sido objeto de fuertes críticas, e incluso de burlas, como ejemplo paradigmático de la burocracia comunitaria, de la locura administrativa de los burócratas europeos encerrados en sus urnas de cristal.

Nadie se va a sorprender si no comparto esta caricatura de opinión. En efecto, lo único que ha hecho la Comisión es listar las obligaciones en vigor, recogidas en las reglamentaciones en vigor.

No hay nada nuevo, no hay cambio normativo sino únicamente el respeto riguroso a la reglamentación vigente. Estoy de acuerdo en que la lista es impresionante. Muchos se han sorprendido y han declarado que el respeto, y sobre todo el control, de semejantes obligaciones es imposible.

¿En la práctica, qué quiere decir esta afirmación? Significa que las autoridades competentes, es decir los respectivos ministros nacionales que han conformado los distintos Consejos de Ministros europeos, han aprobado normas que o no se respetan o al menos no se controla si se respetan. Hasta ahora no pasaba nada, o nada grave.

Ahora, y esto sí que es una novedad, las obligaciones legales van a tener que respetarse. El incumplimiento por los operadores económicos puede llevar aparejado pérdidas de ayudas por los interesados. El incumplimiento de los controles pertinentes puede llevar aparejado correcciones financieras para las administraciones correspondientes, autonómicas y nacionales³⁶.

En cualquier sector económico, los operadores que quieren tener acceso a subvenciones públicas o participar en adjudicaciones de la administración, deben demostrar que están al día en el cumplimiento de sus obligaciones legales y fiscales.

Lo único que ha hecho la Comisión es exigir idénticos requisitos a los agricultores. No puede recibir dinero público quien no respeta la ley. No pueden distribuir dinero público administraciones que no aseguran que los perceptores de dinero público están cumpliendo la ley.

Debe ponerse fin a esta esquizofrenia reglamentaria gracias a la cual se aprueban, por un lado, textos y obligaciones y, por otro, no se ponen los medios para asegurar que se cumplen.

¿Si la reglamentación actual es excesiva o incontrolable, que se diga claramente y que se cambie! ¡Pero si está vigente, cúmplase, contrólase, sanciónese!

³⁶ Artículo 25 y siguientes.

La condicionalidad social

La Comisión propuso que, junto a la legítima inquietud por el bienestar de los animales, las ayudas públicas a los agricultores estuvieran también condicionadas al respeto de unas normas de higiene y seguridad laboral. Estos otros seres vivos, que están en la explotación, bípedos con dos manos y dos pies, nos parecían merecer también cierta consideración.

Tal idea ha sido considerada como original, cierto, y curiosa sin duda. Pero a la hora de la verdad, la condicionalidad social ha desaparecido de los textos reglamentarios, mientras que el bienestar animal sigue presente.

Conclusiones: de la aplicabilidad de la teoría de la bicicleta

Una de las teorías que mejor permiten comprender la construcción europea, su proceso de desarrollo y su historia de los últimos 50 años, es la teoría de la bicicleta, es decir que el ciclista (léase la construcción europea) avanza pedaleando o se cae. No cabe un parón de la construcción europea que no signifique su fracaso. No cabe un parón en el proceso de ahondamiento y modernización de las administraciones y políticas públicas europeas.

Los dos ejemplos más significativos de este principio del siglo XXI son el euro, que obliga (mal que pese a algunos Gobiernos) a una mayor coordinación de las políticas económicas y a la existencia de ciertas disciplinas, y el espacio de Shengen que conduce a una armonización de las políticas de emigración en todo el espacio en el que circulan libremente las personas y a una mayor coordinación de la acción judicial y policial.

La política agraria no es la excepción que confirma la regla. Cada etapa de la reforma significa un avance, pero también pone a la orden del día nuevas dificultades que abordar y nuevos retos a los que hay que responder. En las respuestas a estos desafíos se encuentran los gérmenes de las reformas futuras.

No es fácil reformar en profundidad una política pública en una sociedad democrática. Es aún menos fácil en una Unión Europea con 15 miembros hoy, y 25 mañana. Debe ser un proceso en el que todas las partes ganen con el cambio, mucho más de lo que ganarían con el mantenimiento de la situación actual o con la inexistencia de acuerdos.

Por esto, el ritmo de las reformas de las políticas públicas en general, y europeas en particular, está marcado por la necesaria búsqueda del consenso. Esto significa que el proceso de reforma debe ser paulatino, progresivo, en el cual cada paso que se dé contribuya no sólo

a resolver problemas existentes, sino a facilitar la creación de las condiciones políticas, sociales y económicas para realizar los siguientes pasos.

La teoría de la bicicleta explica perfectamente esta última etapa de reforma de la PAC, que se inició con las propuestas del comisario Mac Sharry al principio de la década de los noventa.

Le reforma de 1992 hizo más transparente el apoyo público a los agricultores. Creó las bases para que el debate sobre la legitimidad de la PAC pase de ciertos ámbitos académicos al ámbito público. El debate de la modulación de las ayudas, de la contribución de la PAC a la cohesión económica, social y territorial, de su aportación al desarrollo sostenible de la Unión y de los países en desarrollo ha sido posible y ha alimentado el proceso de reforma.

Gracias, entre otros, a esta mayor transparencia del debate fue posible la Agenda 2000. Sus elementos innovadores desde el punto de vista de la política agraria han sido el refuerzo del desarrollo rural y el reglamento horizontal. Este último creaba el marco jurídico tanto para la modulación de las ayudas como para su condicionamiento medioambiental.

Esta etapa fue importante. Las ayudas públicas a los agricultores empezaban a justificarse progresivamente más en base a los nuevos requisitos de la sociedad, aunque no se había roto el cordón umbilical con la política agraria del siglo XX.

Le reforma de 2003 es exactamente esto: la primera ruptura clara del cordón umbilical con el siglo XX y el reacoplamiento con las necesidades sociales del siglo XXI.

El proceso no ha terminado. Ya están encima, por lo pronto, de la mesa propuestas para reformar en la misma dirección las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) del algodón, tabaco y del aceite de oliva. La reforma de la OCM del azúcar está anunciada.

Pero desde otros sectores, como las frutas y hortalizas, o desde organizaciones no gubernamentales defensoras del medio ambiente o del bienestar de los animales se plantea la siguiente cuestión: ¿Por qué una hectárea de cereal, de tabaco, de olivar o un ganadero de vacuno puede disfrutar de una ayuda por cumplir los requisitos societales correspondientes, y no una hectárea de patatas, de tomate o un productor de cerdo, pollos o huevos?

La teoría de la bicicleta nos enseña que, en su momento, estas preguntas tendrán que encontrar respuesta, que no puede ser otra que una mayor similitud del apoyo público entre productores que cumplan similares requisitos.

De hecho, varios Estados miembros de la actual Unión han decidido utilizar la facultad que les brinda la nueva reglamentación de regionalizar las ayudas³⁷. Los futuros nue-

³⁷ Alemania, Reino Unido y Bélgica.

vos Estados miembros se han mayoritariamente decantado hacia la misma solución³⁸. Esta evolución, en unos Estados miembros y no en otros, ha provocado rápidamente la alarma de los productores franceses³⁹.

La propia reforma de 2003 prevé la presentación de una serie de informes:

- Para el 31 de diciembre de 2006, sobre la puesta en práctica de la ayuda a los cultivos energéticos⁴⁰.
- Para el 31 de diciembre de 2007, sobre la condicionalidad de las ayudas⁴¹ y otro sobre las consecuencias eventuales de la regionalización de las ayudas, en particular en el sector de las frutas y hortalizas⁴².
- Para el 31 de diciembre a lo más tardar, sobre los pagos parcialmente desacoplados (parcialmente acoplados, según se mire)⁴³.
- Para el 31 de diciembre de 2010, sobre la aplicación del sistema de consejos a los agricultores⁴⁴.

Nadie duda, y más después de la experiencia vivida a raíz de la presentación del informe que se debía centrar en una simple revisión a medio plazo, que estos informes servirán de base a nuevas reflexiones y nuevas discusiones sobre el devenir de la política agraria común.

³⁸ Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Lituania, Chipre, Letonia.

³⁹ FNPL (2003): *Bientôt la régionalisation des aides en Allemagne! Il faut anticiper*. 10/12/2003.

⁴⁰ Artículo 92.

⁴¹ Artículo 8.

⁴² Artículo 60 apartado 8.

⁴³ Artículo 64.

⁴⁴ Artículo 16.