



NOTICIAS DEL EXTERIOR

BOLETIN SEMANAL DE
INFORMACIÓN INTERNACIONAL AGROALIMENTARIA Y PESQUERA

DOCUMENTO ANEJO

Nº 40 – 31.1.2002

EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA AGRARIA Y ALIMENTARIA Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

Documento de reflexión de la Industria Alimentaria presentado por Bruno Guichart

1. La Agenda 2000 y el modelo agrario europeo: ¿siguen siendo una base válida?

2.1 El modelo agrario europeo.

El contenido de la Reforma de la PAC adoptada en el marco de la Agenda 2000 pretende garantizar "una agricultura multifuncional, sostenible, competitiva, extendida a todo el territorio europeo, incluyendo las regiones con problemas específicos, capaz de conservar los paisajes y de proteger la naturaleza, contribuyendo en mayor medida a la vitalidad del mundo rural, así como de responder a las preocupaciones y a los deseos del consumidor en materia de calidad y de seguridad de los alimentos, protección del medio ambiente y salvaguardia del bienestar animal".

El modelo agrario europeo así definido descansa en una intensificación de las medidas en materia de desarrollo rural, confirmado como segundo pilar de la PAC y destinado a acompañar al indispensable cambio cualitativo de la agricultura europea. Este objetivo prioritario, que pretende adaptar la oferta agraria a la demanda de la sociedad, reviste una nueva importancia, al lado de los objetivos más tradicionales de control de la producción, de aproximación de la agricultura europea a los mercados mundiales y de intensificación de la competitividad en el ámbito internacional.

La expresión "modelo agrario europeo" a veces cederá su lugar a la de modelo alimentario o agroalimentario europeo, en particular con motivo de los Consejos informales de Agricultura de Évora (marzo de 2000) y de Biarritz (septiembre de 2000) o durante los debates relativos al Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria que desarrollarán aún más la reflexión en materia de calidad extendiéndola a la totalidad de las etapas de la cadena alimentaria e integrándola en una estrategia de desarrollo sostenible.

Según la Comisión¹, la aplicación de la Reforma de la PAC de la Agenda 2000, al ahondar en la vía de las reformas emprendidas en la década anterior, ofrece resultados globalmente positivos:

- Una mayor competitividad de los cultivos herbáceos.
- Impresionante crecimiento de la demanda de cereales a nivel interno.
- Niveles de las existencias de cereales históricamente bajos.
- Más dificultades para los sectores de las carnes, pero las existencias de intervención en lo que se refiere a la carne de vacuno habían alcanzado un nivel 0 antes del mes de noviembre de 200.

¹ Franz Fischler, "La PAC después de la Agenda 2000. Éxitos y retos", discurso de apertura de la Semana Verde Internacional 2001, Berlín, Enero 2001 y Tassos Haniotis, Gabinete Fischler, Atenas, Septiembre 2001

- Buena situación a corto plazo para los productos lácteos a pesar de las incertidumbres a largo plazo.
- Solamente el 20% del presupuesto agrario destinado al sostenimiento del mercado, y cerca del 70% de dicho presupuesto asignado a las ayudas directas en beneficio de los agricultores.
- Rentas agrarias reales en sensible aumento en promedio comunitario (+17,7% entre 1993 y 2000).
- El 10% de los créditos están destinados al desarrollo rural, lo que se considera como un principio, desde luego, insuficiente.

Por otra parte, la creación de la Autoridad Alimentaria europea, así como la aplicación de las medidas previstas en el marco del Libro Blanco deben reforzar de forma significativa la seguridad alimentaria.

1.2 Las crisis alimentarias de las vacas locas y de la fiebre aftosa: crisis de legitimidad de la PAC.

Las crisis alimentarias repetidas que afectaron a la UE a finales de 2000 - principios de 2001, se interpretaron como una inadecuación de la PAC con las aspiraciones de la sociedad: prácticas que van en contra de la naturaleza, prioridad de la cantidad en detrimento de la calidad, orientación intensiva de la agricultura y ayudas públicas que agravan aún más esta tendencia, falta de transparencia y de trazabilidad, etc... Estas críticas, ya sean justificadas, ya sean fruto de determinadas amalgamas, han conducido a reabrir el debate sobre la oportunidad de una reforma radical de la PAC, marcando una ruptura con la índole y el ritmo de las reformas en curso en el marco de la Agenda 2000.

1.3 La revisión a mitad del recorrido: ¿simple ajuste o reforma fundamental?

Se han oído ciertas voces en los Estados miembros, en el Parlamento Europeo y en el seno de la sociedad civil para que se transforme lo que a priori debería constituir una simple revisión a mitad del recorrido de diferentes OCMs prevista por la Agenda 2000, en reforma fundamental de la PAC.

Las recientes declaraciones de los Comisarios interesados, Fischler y Byrne, no permiten disipar completamente las dudas sobre el contenido exacto de la revisión a mitad del recorrido de la PAC:

- Para el Comisario Fischler², "la revisión a mitad del recorrido, prevista en las decisiones de la Agenda 2000, proporcionará la oportunidad de volver a examinar el funcionamiento de cierto número de regímenes de mercado y de examinar cómo utilizar lo mejor posible nuestro presupuesto sin salirse de los límites impuestos. Es importante comprender que no cambiaremos por ahora los objetivos de la PAC tal como se fijaron en la Agenda 2000".
- Para el Comisario Byrne, "La Comisión Europea desea aprovechar la revisión a mitad del recorrido de la PAC del año próximo (2002) para procurar que el sector agrario sea más sostenible y aumentar los recursos de la política de desarrollo rural"³.

Más allá de estas diferencias de percepción sobre los perfiles exactos de la revisión a mitad del recorrido, lo que parece dibujarse, además de los ajustes de determinadas OCMs ya previstos en la Agenda 2000, es probablemente un

² Franz Fischler, Discurso durante la Audición Pública del PE sobre "La producción de calidad, un nuevo reto para la PAC", Bruselas, 21 de junio de 2001

³ Comisario Byrne, Mesa Redonda sobre la alimentación y la agricultura, cambio de actitud necesaria de los consumidores y los productores, Copenhague 3 de diciembre, Madrid 5 de noviembre, Londres 29 de octubre de 2001, etc.

principio de reflexión sobre la orientación futura de la PAC, quizás con algunas propuestas inmediatas (por ejemplo, para aumentar el presupuesto asignado al desarrollo rural). Probablemente deberán tener lugar otras deliberaciones para determinar un calendario y en particular si las decisiones relativas a las nuevas orientaciones deberán aplicarse antes o después de 2006, último año de aplicación de las perspectivas financieras actuales resultantes de la Agenda 2000.

2 ¿Qué política alimentaria y agraria para el futuro?

Las múltiples intervenciones de los Comisarios Fischler y Byrne durante el año 2001, así como cierto número de contribuciones, oficiales o no, de los Estados miembros y del Parlamento Europeo, permiten poner de manifiesto los principales elementos de la discusión.

2.1 *Una política sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social*

Hay que señalar en primer lugar que el carácter sostenible ya está incorporado en la definición del modelo agrario europeo de la Reforma de la PAC de la Agenda 2000. El Comisario Fischler recuerda por otra parte a este respecto que "si el éxito de la PAC del pasado se construyó en detrimento de formas más sostenibles de agricultura, las reformas emprendidas a partir de los años 90 han permitido desplazar el apoyo de los productos hacia ayudas directas por superficie o cabeza de ganado que fomentan métodos de producción menos intensivos". Por otra parte, "la política de desarrollo rural es actualmente una parte integrante del cambio hacia una agricultura sostenible"⁴.

Para el Comisario Byrne, el reto principal de la nueva política será "conciliar precios bajos, productividad elevada y calidad de primera, garantizando al mismo tiempo un mayor bienestar animal y una mayor observancia de las normas medioambientales y de la higiene en la producción de alimentos"⁵.

Ambos Comisarios se refieren explícitamente a las conclusiones de la Cumbre Europea de Göteborg en junio de 2001, que estableció una Estrategia global de desarrollo sostenible al nivel de la UE. Si nos atenemos a las prioridades medioambientales definidas en el marco de dicha estrategia, nos encontramos con *la lucha contra los riesgos para la salud pública*, en particular mediante la creación de la Autoridad Alimentaria y la adopción de medidas en materia de seguridad alimentaria, así como una *gestión más responsable de los recursos naturales*. A tal fin, el Consejo Europeo ha reconocido que "*uno de los objetivos de la futura PAC debería ser fomentar la producción de productos sanos y de alta calidad, así como métodos de producción respetuosos con el medio ambiente, incluida la producción biológica, las materias primas renovables y la protección de la biodiversidad*".

Hay que hacer dos observaciones preliminares en este caos conceptual:

- La calidad y la seguridad alimentaria se sitúan en la cima de la jerarquía de las prioridades y parecen responder a las exigencias de los consumidores.
- Los aspectos económicos y sociales del carácter sostenible de la política alimentaria y agraria parecen en esta fase menos desarrollados e incluso contradictorios a priori: precio más elevado que hay que pagar por la calidad, la seguridad y el medio ambiente frente a competitividad internacional, precio que debe pagar el consumidor, papel de los agricultores y de sus rentas, de los efectos de las políticas agrarias en el desarrollo (terceros países en desarrollo), papel de los demás protagonistas de la cadena alimentaria...

⁴ Comisario Fischler, Audición Pública en el PE sobre la Producción de calidad, un nuevo reto para la PAC, Bruselas, 21 de junio de 2001.

⁵ Comisario Byrne, idem nota 3.

2.2 La calidad en el centro de las preocupaciones: productos sanos, seguros, cuya trazabilidad es posible y que garantizan un amplio abanico de opciones para el consumidor.

Una vez más es difícil concretar el concepto de calidad alimentaria e inútil aventurar una definición, pues dicho concepto es mudable. Pero es cierto que los actuales debates le confieren una acepción especialmente amplia que no se limita al producto en sí, sino que engloba la totalidad del proceso de fabricación para cubrir la cadena alimentaria y los aspectos más diversos, éticos o de seguridad alimentaria⁶:

- Aspectos éticos y medioambientales⁷ : sistemas de producción, agricultura biológica⁸, biotecnologías⁹, bienestar animal¹⁰.
- Seguridad alimentaria: estándar elevado, etiquetado, trazabilidad, principio de precaución, productos importados...
- Calidad de los productos: presentación, imagen de marca, diversificación de la oferta, calidad específica (DOP, IGP, ETG)¹¹...

En conclusión, hay dos certezas en lo que se refiere a la futura orientación: al consumidor se le concede un lugar más importante y, respecto a la calidad, lo que han repetido muchas veces los dos Comisarios encargados de la Agricultura y de la Sanidad y Protección de los Consumidores, los aspectos no negociables, a saber: seguridad alimentaria así como determinadas normas en materia de medio ambiente y de bienestar animal.

2.3 Redistribución de la ayuda

En el marco del Acuerdo de Berlín, el gasto agrario para el periodo 2000-2006 ha quedado circunscrito a una media anual estricta de 40.500 millones de euros, más 14.000 millones de euros para todo el periodo destinados al desarrollo rural. Dicho acuerdo fue consecutivo de una interminable discusión para encontrar el modo de estabilizar el gasto agrario y sólo se logró a costa de reformas de menor amplitud que las propuestas por la Comisión (cereales, carne de vacuno) y del aplazamiento de la reforma en el sector de la leche, que permitieran economizar lo necesario. Pero todos recordarán la enorme presión ejercida por determinados Estados miembros contribuidores netos al presupuesto de la PAC y/o opuestos a esta última para reducir la parte de la PAC en el presupuesto global de la UE. También recordarán los debates iniciados en aquella época relativos a la reducción progresiva de las ayudas directas -regresividad- o sobre la posibilidad de generalizar la cofinanciación de la PAC.

Con las crisis alimentarias, el presupuesto de la PAC y la manera de gastarlo han sido otra vez señalados con el dedo. Se plantean dos cuestiones para el futuro: el nivel general de ayuda para la política agraria y el reparto de dicha ayuda.

2.3.1 ¿Qué presupuesto agrario?

A la espera del informe de la Comisión sobre el gasto agrario, no ha habido, por parte de esta última, ningún anuncio por adelantado tendente a cuestionar los acuerdos presupuestarios de Berlín referentes a la agricultura, aun cuando una parte del margen previsto en la Agenda 2000 se ha gastado en la financiación de las consecuencias de las crisis

⁶ Consejo informal de Östersund en abril de 2001 y Conferencia de Upsala en marzo de 2001: "Cadena alimentaria 2001, segura, sostenible y ética"

⁷ Integración del medio ambiente y del desarrollo sostenible en el marco de la Política Agraria Común: Conclusiones del Consejo de Agricultura de abril de 2001 para la Cumbre Europea de Göteborg.

⁸ Conclusiones del Consejo de Agricultura de junio de 2001 sobre la agricultura biológica.

⁹ Consejo informal de Alden Biesen en el mes de septiembre de 2001.

¹⁰ Consejo de Agricultura de junio de 2001: Bienestar del ganado porcino, Directiva sobre la protección de los animales durante del transporte.

¹¹ Consejos informales de Agricultura de Évora y de Biarritz, mesas redondas sobre la calidad, etc...

alimentarias y cuando se recuerda constantemente que la paridad actual eurodólar es por ahora muy favorable. No obstante, fuera se han alzado algunas voces para recordar que se han subestimado los costes de la integración en la PAC de los nuevos candidatos a la UE. Además, existe una fuerte presión para reducir el presupuesto de la PAC en el futuro, a veces incluso sin esperar al final de la aplicación del periodo financiero de la Agenda 2000.¹²

2.3.2 El deslizamiento de la ayuda hacia el segundo pilar, el desarrollo rural.

Ya no es un secreto para nadie: los Comisarios lo han anunciado como la consecuencia lógica de la orientación de la PAC, solicitado por un gran número de Estados miembros, y, como veremos luego, sin duda inferido asimismo para conservar una ayuda interna compatible con las normas de la OMC.

En el contexto actual, es poco probable que puedan aumentarse los recursos del segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural, sin reducir la parte de los gastos del FEOGA destinados a los mercados y a las ayudas directas.

Para ello, además de la posibilidad de un ligero retoque de determinados gastos del FEOGA cuya justificación sería problemática, se pueden utilizar algunos instrumentos.

- . La modulación de las ayudas directas, tal y como se aplica sobre una base voluntaria en el marco del Reglamento Horizontal 1259/99, permite reducir las ayudas directas abonadas a determinadas explotaciones. Esto se lleva a cabo basándose en tres criterios, utilizados conjunta o separadamente, de densidad del trabajo en la explotación, prosperidad relativa de la explotación y nivel global de las ayudas directas percibidas, siempre que la reducción total de la ayuda aplicada a dichas explotaciones no sobrepase el 20% del total de las ayudas directas percibidas. Los fondos recuperados se transfieren a los planes de desarrollo rural. Este esquema por el momento sólo se aplica en Francia y en el Reino Unido. Alemania y Portugal han anunciado que también iban a ponerlo en práctica. Algunos Estados miembros critican los efectos de perturbación del mercado acarreados por la modulación en su formulación actual. Pero la modulación, si se hiciese obligatoria para toda la Unión Europea, podría convertirse en una vía interesante para algunos.
- . La cofinanciación de las ayudas del FEOGA Garantía: la cofinanciación de medidas que sean competencia del FEOGA Garantía en el marco de la Agenda 2000 está limitada a las medidas de acompañamiento de la PAC, a las indemnizaciones compensatorias en las zonas desfavorecidas y a los programas de desarrollo rural fuera del objetivo 1. La cofinanciación de las ayudas directas de la PAC es una solución que permitiría encontrar una forma de economizar en beneficio del desarrollo rural, volver a equilibrar los saldos financieros de algunos Estados miembros y responsabilizar a estos últimos. Pero la cofinanciación también tiene efectos menos deseables como el riesgo de ver cómo se desarrolla una aplicación no uniforme de la PAC, permitiéndose los Estados miembros, por ejemplo, el establecimiento de diferencias nacionales en la aplicación de las medidas comunitarias. Otro riesgo consistiría en que, ante las dificultades con que toparán algunos Estados miembros para la

¹² Por ejemplo, informe preparado por el Gobierno holandés "The financing of the CAP after Enlargement of the EU".

cofinanciación (éste sería sin duda el caso de los nuevos miembros de la UE), la financiación nacional llegara a ser facultativa o modulable. Existe, pues, un riesgo de renacionalización de la PAC.

La regresividad de las ayudas: éste era el enfoque francés (y austriaco, con variantes) en la discusión de la Agenda 2000. Consiste en disminuir progresivamente las ayudas directas en un x% anualmente durante un cierto periodo para estabilizarlas en un nivel inferior (85%, por ejemplo). La Comisión prefiere esta solución a la cofinanciación, la cual debería contabilizarse en el marco de la caja azul en la OMC, mientras que la regresividad podría ser el medio de obtener el mantenimiento de esta última y una mayor flexibilidad en la caja verde. Pero los detractores de la regresividad dicen que ésta favorece a los Estados miembros en los que en el pasado se compensó en exceso a los agricultores.

Cualesquiera que sean las soluciones que finalmente se encuentren, quedan muchos interrogantes sobre el contenido de un segundo pilar reforzado. Se han expuesto algunas ideas, como la de sustituir progresivamente una parte de la disminución de las ayudas directas por una "ayuda de multifuncionalidad y de ocupación del territorio"¹³...

2.4 *Las implicaciones de la ampliación y de las negociaciones en la OMC*

- Ampliación: desde que surgieron las especulaciones sobre la revisión a mitad del recorrido de la PAC, la Comisión ha querido precisar que las negociaciones agrarias con los países candidatos a la UE proseguían sobre la base del acervo existente y que la discusión sobre la reforma de la PAC no interferiría en ningún caso. A pesar de todo, existe el riesgo de que haya un problema con dichos países si, con las negociaciones agrarias apenas concluidas (2002), se cambian completamente los elementos de la PAC. Éste es un argumento utilizado por los que, por este motivo, excluyen toda reforma fundamental antes de 2006. Por otra parte, no hay duda de que la perspectiva de una adhesión de 10 nuevos Estados en 2004 influye en la reflexión sobre la PAC del futuro, y en particular en lo que se refiere a su financiación, tanto más si, como la Comisión parece adelantar, estos últimos países se van a beneficiar también de una parte de las ayudas directas.
- Negociaciones en la OMC: a pesar del éxito inicial de la UE en Doha, queda todo por hacer en las negociaciones agrarias: supresión o no de las restituciones a la exportación, mantenimiento de la caja azul, límites de la caja verde para incluir ayudas multifuncionales, etc... De la capacidad de la Unión Europea para defender su postura dependerá en gran parte el margen de maniobra necesario para la orientación futura de la PAC.

2.5 *Las posturas oficiales u oficiosas conocidas*¹⁴ (no exhaustivo)

- Alemania: es el Estado miembro cuya postura es la que más ha evolucionado con la llegada de la Ministra verde Renate Künast: PAC más ecológica, paso de las ayudas directas a las ayudas al desarrollo rural y a las medidas agromedioambientales. Desarrollar la agricultura biológica para alcanzar una parte del 10-20% en 2010. Plena utilización de la

¹³ Documento de El Escorial "Elementos de reflexión para el establecimiento de criterios de prioridades ante las modificaciones de la PAC, España, enero de 2001 y Laurent Van Depoele, 16 de noviembre de 2001 "2003, ¿simple ajuste o anuncio de un cambio profundo?", Movimiento Europeo del Ruralismo.

¹⁴ Entre otras fuentes, PE, Assessment of Agenda 2000 in the agricultural sector, octubre 2001.

modulación y de la regresividad para efectuar las transferencias al desarrollo rural.

- **Francia:** contra una reforma radical a corto plazo, a favor de una "reorientación" con un mayor papel para el desarrollo rural. Utilización obligatoria de la regresividad (reduce la dependencia de la caja azul), a la par con la modulación para dotar al desarrollo rural¹⁵.
- **Reino Unido:** reforma radical e inmediata de la PAC, abolición de los precios de sostenimiento, de las cuotas, de la retirada de tierras, de las restituciones y reorientación de los fondos de la PAC hacia iniciativas de desarrollo rural, que debe convertirse en el primer pilar de la PAC. Código de buenas prácticas medioambientales para los agricultores, mejores sistemas de seguridad alimentaria, de etiquetado y de información de los consumidores¹⁶.
- **España:** contra una reforma radical, prosecución en la vía de la Agenda 2000 con una mayor aplicación del principio de cohesión en la PAC, contra la cofinanciación, a favor de una ayuda específica a la ocupación del territorio y la multifuncionalidad.
- **Otros Estados miembros:** Portugal a favor de un desacoplamiento total de las ayudas, precios al nivel mundial en 2010, ayuda al nivel de las explotaciones para promover la calidad y más medio ambiente, a favor de una modulación obligatoria; Suecia : vincular la reforma a una estrategia clara en materia de medio ambiente, "verdear" la PAC, objetivo prioritario de la revisión a mitad del recorrido.
- **PE:** globalmente favorable a una reforma de la PAC a partir de 2002¹⁷, documento del Grupo Liberal Demócrata "A new food and rural policy, an alternative to the CAP", julio 2001; Comisión de Agricultura "Más allá de la Agenda 2000: los futuros retos de la PAC", Audiencia pública del 20 de noviembre de 2001.

2.6 Consecuencias para la industria alimentaria y su abastecimiento

¿Se tendrá más en cuenta a la industria alimentaria en esta nueva política alimentaria y agraria? ¿Cómo se integra dicha industria en el debate sobre una agricultura sostenible? ¿Qué consecuencias tendrán las nuevas orientaciones (calidad, multifuncionalidad, bienestar animal, agricultura ecológica, etc...) en su abastecimiento y en su competitividad? Hay toda una serie de interrogantes que sobrepasan el marco tradicional de las OCMs y exigen sin duda un posicionamiento de esta última, como miembro fundamental en la cadena alimentaria.

Bruselas, 8 de enero de 2001.



¹⁵ Declaración conjunta franco-alemana sobre el futuro de la PAC, julio de 2001.

¹⁶ Margaret Beckett, "Way forward for European Agriculture", Royal Society of Protection of Birds, julio de 2001.

¹⁷ Véanse debates sobre la aprobación del presupuesto para 2002 en diciembre de 2001.