

LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA:
IMPLICACIONES AGRARIAS

LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA
Implicaciones agrarias

EDITA:
© Academia Europea de Ciencias y Artes

DEPÓSITO LEGAL: M-

IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9. 28027 Madrid

Índice

NOTA PRELIMINAR

1. LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL EN LOS PAÍSES CANDIDATOS
 - 1.1. *La agricultura en la economía de los países candidatos*
 - 1.1.1. El peso del sector agrario en los PC
 - 1.1.2. Empleo agrario
 - 1.1.3. Consumo y autoabastecimiento de productos agrarios en los PC
 - 1.2. *Estructura productiva agraria de los países candidatos*
 - 1.2.1. Producción agraria
 - 1.2.2. Estructura de las explotaciones agrarias
 - 1.2.3. Industria Agroalimentaria
 - 1.3. *Productividad de la agricultura en los países candidatos: situación actual y perspectivas de futuro*
 - 1.4. *El medio rural en los países candidatos*
 2. CONVERGENCIA ECONÓMICA Y POLÍTICA DE LA AGRICULTURA DE LOS PAÍSES CANDIDATOS CON LA UE-15
 - 2.1. *Convergencia económica*
 - 2.1.1. Evolución de los precios agrarios
 - 2.1.2. Evolución del comercio bilateral agrario
 - 2.2. *Convergencia política agraria*
 - 2.2.1. Convergencia de las políticas agrarias
 - 2.2.2. Adopción del acervo comunitario
 3. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA AMPLIACIÓN
 - 3.1. *Los inicios de la negociación*
 - 3.2. *El tramo final de la negociación: el Consejo de Bruselas de octubre de 2002*
 - 3.3. *El Acuerdo del Consejo de Copenhague de diciembre de 2002*
 4. AMPLIACIÓN Y REFORMA DE LA PAC
 - 4.1. *La evolución de la PAC a corto y medio plazo*
 - 4.2. *La evolución de la PAC a largo plazo*
 - a) Factores de certidumbre
 - b) Factores de cambio
 - c) Factores de inercia
 - d) Factores de incertidumbre
 - 4.3. *Escenarios probables de la futura PAC*
 5. EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN EN LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL
 - 5.1. *Impacto en las producciones y mercados agrarios*
 - Precios agrarios remuneradores
 - Aceleración de la reestructuración y modernización agraria
 - Derechos de producción no restrictivos
 - 5.2. *Impacto en la industria agroalimentaria*
 - 5.3. *Impacto en el medio rural*
 6. CONCLUSIONES
- REFERENCIAS

Nota preliminar

En diciembre de 2002, el Consejo Europeo, reunido en Copenhague aprobaba la incorporación a la Unión Europea de diez nuevos Estados miembros, dando por cerrado un proceso de negociación comenzado años atrás y que continuará en los próximos años para permitir la incorporación en 2007 de Bulgaria y Rumania. El objetivo de este trabajo es analizar las implicaciones agrarias de la Ampliación, tanto para los actuales Estados miembros, como para los nuevos Estados miembros, así como para la Política Agrícola Común (PAC).

El proceso de negociación previo ha generado un amplio número de estudios, trabajos e informes tendente a cubrir objetivos similares a los de este informe. Sin embargo, todo resultado alcanzado en una investigación depende de la metodología e hipótesis empleadas. Esto implica, en el marco de la Ampliación, que los resultados alcanzados en tales trabajos previos dependen inexorablemente de hipótesis realizadas por sus autores en materias como el número de países involucrados en la Ampliación, el calendario de incorporación, la evolución de los precios agrarios, la concesión de ayudas directas, la determinación de derechos de producción y subvención y así un largo etcétera. Obviamente, estos condicionantes han ido cambiando y definiéndose a lo largo del proceso de negociación, pero ni siquiera tras la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2002 han quedado totalmente despejados los factores de incertidumbres, persistentes por ejemplo en lo que respecta a la evolución de la PAC.

Por ello, este trabajo, empleando buena parte de la información procedente de tales trabajos previos y el escenario definitivo pactado para la adhesión de los nuevos Estados miembros, combina información de carácter cualitativo y cuantitativo con el objeto de analizar las consecuencias agrarias de la Ampliación, tanto en los aspectos que pueden ser prudentemente adelantados como en aquellos otros en los que tan sólo cabe realizar un análisis especulativo sobre los escenarios alternativos que se abren. Para tal fin, el Capítulo 1 aborda una visión actualizada de la agricultura y el medio rural en los países candidatos. El Capítulo 2 analiza la convergencia política y económica producida a lo largo de la última década entre los países candidatos y la Unión Europea. El proceso de negociación de la ampliación y las condiciones finalmente pactadas para la misma, se resume en el Capítulo 3. Por su parte, el Capítulo 4 analiza los posibles escenarios de evolución a corto, medio y largo plazo de la PAC, considerando las implicaciones sobre los mismos de la Ampliación de la UE. Partiendo de la información cuantitativa aportada por los capítulos primero y segundo y barajando las hipótesis de evolución de la PAC planteadas en el cuarto, se evalúan en el Capítulo 5 los efectos a medio y largo plazo de la Ampliación sobre la agricultura y el medio rural de los nuevos y antiguos miembros de la Unión Europea. Finalmente, el Capítulo 6 presenta las principales conclusiones del trabajo.

1. La agricultura y el medio rural en los países candidatos

El objetivo del presente capítulo es presentar, de manera sintética, las principales características del sector agrario en los diez países candidatos (PC-10), en especial las referidas al conjunto de los diez respecto a la actual Unión Europea (EU-15), distinguiendo aquellos rasgos característicos comunes a los distintos países de aquellos específicos de cada uno. No obstante, la mayor magnitud en términos cuantitativos de los cinco países centroeuropeos (Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa, en especial de estos tres últimos) respecto a la de los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) o los dos mediterráneos (Chipre y Malta), obligarán con frecuencia a hacer más exhaustivo el análisis de los primeros. Para ello, en el primer apartado de este capítulo se muestra el peso de la agricultura en cada uno de los PC-10, especialmente en términos de producción y empleo, así como los niveles de consumo y autoabastecimiento de productos agrarios. A continuación se analiza la estructura productiva de la agricultura en estos países, tanto en lo relativo a las producciones agrarias, como a la estructura de las explotaciones o de la industria agroalimentaria. Esta estructura es fruto no sólo de la previamente existente bajo el antiguo régimen socialista, sino también de los intensos cambios acaecidos en la última década. El tercer epígrafe se dedica a profundizar en la productividad agraria de los PC-10, especialmente de aquellos países que agrupan la mayor parte de la producción del conjunto de los diez. Finalmente, en el cuarto epígrafe se apuntan algunas características básicas del medio rural de estos países, haciendo especial hincapié en aquellas que les hacen diferir en mayor medida de la UE-15.

1.1. La agricultura en la economía de los países candidatos

1.1.1. El peso del sector agrario en los PC

La Ampliación de la UE-15 a los PC-10, una vez excluidas Bulgaria y Rumania de la primera fase de nuevas incorporaciones, supone un incremento relativamente moderado de la superficie europea (aproximadamente un 20%) y de su población (que aumentará en torno a 75 millones de habitantes). Sin embargo, el gran reto de la Ampliación reside en la incorporación de diez países en los que el PIB per cápita (ver Anexo 1) sería equivalente tan sólo al 45% del de la UE-15 (lo cual haría reducir en casi diez puntos el PIB per cápita agregado en la UE-25), así como que presentan una tasa de desempleo casi diez puntos superior a la de la UE-15 (13,3% frente a 4,5%).

En términos agrarios, la Ampliación supone incrementar la superficie agrícola útil de la UE en prácticamente un 30%, aumentar el número de explota-

ciones en un 55% y el número de empleos agrarios en un 50% (ver Anexos 2 y 3). Pero sobre todo, la Ampliación supone incorporar a un grupo de países cuya dependencia de la agricultura, tanto en términos de producción como de empleo o de consumo es muy superior, de manera conjunta a la de la UE-15. Así, la agricultura proporciona el 3,8% del PIB de los PC-10 ¹ (cuando en la UE-15 este porcentaje es de tan sólo un 2%), alcanzando este porcentaje sus mayores valores en el caso de los países bálticos. La producción final agraria (PFA) de estos países fue de doce mil millones de euros en el año 2000, sólo el 7,2% de la PFA en la UE-15 en el mismo año o lo que es lo mismo, aproximadamente un tercio de la PFA de Francia o un 60% de la PFA de España. De estos doce mil millones, un 73% se concentraría en tres países (PC-3): Polonia (41%), República Checa (17%) y Hungría (15%).

A lo largo de la década de los noventa, y en especial en su segunda mitad, se ha producido una recuperación en términos globales de la economía de los países candidatos. Sin embargo, esta recuperación no se ha observado en su producción agraria (ver Anexo 3). Así, por ejemplo, en la tabla 1.1 se muestra la variación porcentual anual en términos reales de la PFA a lo largo de la década de los noventa para los tres países de mayor producción agraria:

Tabla 1.1.
Evolución anual de la PFA en los PC-3 durante la década de los noventa

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Acumulado
Hungría	-4,7	-6,2	-20,0	-9,7	3,2	2,6	4,9	-0,6	-0,3	-3,3	-31,3
Polonia	-2,2	-1,6	-12,7	6,8	-9,3	10,7	0,7	-0,2	5,9	-5,6	-9,5
Rep. Checa	-2,3	-8,9	-12,1	-2,3	-6,0	5,3	-0,9	-5,9	-1,3	1,1	-29,6

Por tanto nos encontramos ante una Ampliación de países en los que la agricultura tiene un peso mucho mayor en la economía que en la UE-15, pero cuyo valor de la producción (muy concentrada en tres de ellos y especialmente en Polonia) apenas llega a superar el 7% del actual valor de la producción agraria comunitaria europea, entre otras causas, por el fuerte descenso experimentado por su producción agraria durante el comienzo de la transición económica a la que se han visto sometidos.

1.1.2. Empleo agrario

No resulta sencillo disponer de datos estadísticos fiables y actualizados sobre la mano de obra empleada en la agricultura en los PC. La propia importancia de la agricultura de subsistencia y su cercanía en numerosos casos a un desempleo más o menos encubierto, junto con la carencia de sistemas adecuados de obtención de estadísticas agrarias dificultan esta labor. Además, las diferencias existentes son muy importantes, no sólo entre países, sino también entre regiones de un mismo país.

Durante la etapa socialista, el porcentaje del empleo total absorbido por la agricultura fue decreciendo siguiendo tasas similares a las de la UE. Sin embargo, durante la década de los noventa, el incremento de las tasas de desempleo, especialmente en las áreas rurales, ha incrementado el porcentaje representado por el empleo agrario. En su conjunto, la agricultura proporcionaría el 16,5%

¹ Es importante hacer notar que la exclusión de Bulgaria (donde la producción agraria representa el 14,5% del PIB) y Rumania (12,6%) de la primera oleada de la ampliación ha reducido notablemente esta cifra, que aparece muy superior en estudios realizados previamente en los que sí se contemplaban estos países.

del empleo existente en los PC (valor que casi cuadriplica el de la UE y que provocaría que en la UE-25 la agricultura proporcionara el 8,5% del empleo). No obstante este valor se encuentra muy determinado por el elevado empleo agrario existente en Polonia (donde la agricultura proporciona el 18,8% del empleo), ya que en países como la República Checa (7,4%), Eslovaquia (6,7%) o Hungría (4,8%), la agricultura tendría un peso en el empleo más acorde con la de los actuales miembros de la UE-15. La estrecha relación existente en los PC-10 entre las tasas de desempleo (Polonia, 16%; República Checa, 8,8%; Hungría, 6,4%) y de peso de la agricultura en el empleo total resultan una primera indicación de un fenómeno en el que se profundizará más adelante por ser una característica básica de la agricultura de estos países: el mantenimiento en una actividad agraria casi de subsistencia de buena parte de la mano de obra que, una vez perdidos su empleo previos por el fuerte ajuste realizado durante la transición económica, no encuentra oportunidades alternativas de empleo fuera de la agricultura.

Las cifras recogidas en el Anexo 3 permiten además comprobar como tras una etapa de estabilización del empleo agrario, éste ha sufrido un importante descenso al final de la década de los noventa. Entre los mayores países, el descenso ha sido especialmente significativo en Hungría, la República Checa y Eslovaquia (que han perdido en el período 94-00 en torno al 50% de empleos agrarios), mientras que ha sido más moderado en el caso de Polonia o Eslovenia (descensos en torno al 20%), países en los que, como se verá en el punto 1.2, la agricultura de subsistencia tiene una presencia muy superior. En cuanto al destino de la mano de obra expulsada de la agricultura, las estimaciones realizadas por Arzeni *et al.* (2001) muestran cómo un tercio de la misma se habría jubilado, otro tercio sería el resultado de la separación de las actividades no agrarias de las agrarias (originariamente juntas en las explotaciones y empresas públicas de la etapa socialista), mientras que el tercio restante se habría transferido a otros sectores en un 90% (de los cuales las tres cuartas partes habrían migrado a las ciudades) o permanecería desempleado, en un 10%.

1.1.3. Consumo y autoabastecimiento de productos agrarios en los PC

La demanda de productos agrarios se ha mantenido relativamente constante a lo largo de la década de los noventa en lo referente a materias primas, lo cual, unido al apuntado descenso de la producción, ha hecho empeorar el balance de autoabastecimiento de los países candidatos tanto en productos agrícolas como ganaderos, si bien en estos últimos el nivel de autosuficiencia superaría aun el 100%. No obstante, las cifras agregadas resultan aquí bastante influidas por las de Hungría, el único país exportador agrario neto de los candidatos (ver Tabla 4.2 en el Anexo 4).

Por el contrario, a lo largo de la década ha aumentado de manera importante la demanda de productos procesados, buena parte de los mismos importados de la Unión Europea, que incorporarían un grado de procesamiento muy superior a la de los productos de los propios países candidatos. Si se tiene en cuenta además, que durante la década de los noventa los países candidatos han aplicado tarifas arancelarias relativamente altas a la importación de estos productos (Pouliquen 2001), las desventajas competitivas de su industria agroalimentaria respecto a la comunitaria quedarían aún más acentuadas. Además, la

apertura de las fronteras al comercio de otros productos cuya importación había estado fuertemente limitada en la etapa socialista (como el café o el té) ha acentuado esta situación, repercutiendo de manera importante sobre la balanza comercial. Para la mayoría de los países candidatos (ver Tabla 4.2 en el Anexo 4), los productos agrarios transformados serían responsables de casi un 60% de su déficit comercial agrario (no obstante, con las importantes excepciones de Hungría, que sería exportadora, y Polonia, importadora básicamente de materias primas no transformadas). En estos productos transformados, a diferencia del comercio de materias primas sin transformar, el comercio bilateral con la UE representa más del 50% del total para la mayoría de los países.

Pero sin duda, al margen de los efectos que la demanda de productos agrarios tiene para la balanza comercial de estos países, una de las principales características que diferencian a los PC-10 de los países miembros de la UE-15 es el peso que el gasto alimentario tiene en los presupuestos familiares. Así, tal y como se puede comprobar en la Tabla 1.2, el porcentaje representado por el consumo alimentario en el gasto total de los PC-10 dobla al de la UE-15, aunque su menor población impide que tras la adhesión se dispare este indicador para la UE-25 (pues sólo aumentaría del 17,4% actual a un 20,3%). Por países, con las excepciones de Eslovenia y Chipre, la alimentación supondría un 30% o más del gasto total en todos ellos.

Tabla 1.2.

Porcentaje de la gasto total representado por el consumo alimentario (1999)

<i>Chipre</i>	18,6
<i>Eslovaquia</i>	31,8 ¹
<i>Eslovenia</i>	24,0
<i>Estonia</i>	35,7
<i>Hungría</i>	42,1 ¹
<i>Letonia</i>	38,7
<i>Lituania</i>	39,8
<i>Malta</i>	n.d.
<i>Polonia</i>	29,5
<i>R. Checa</i>	32,2
<i>PC-10</i>	34,8
<i>UE-15</i>	17,4
<i>UE-25</i>	20,3

Fuente: EC (2002b)

1: Dato correspondiente a 1998

Pero estas diferencias en el gasto alimentario suponen también fuertes diferencias en lo que la sociedad de los PC-10 puede demandar de la Política Agrícola Común (PAC) y lo que demanda de ella la UE-15. Así, mientras en la UE-15 sus ciudadanos estarían gastando poco en términos relativos en alimentación y concentrando además su gasto en productos con un elevado valor añadido (lo que hace su precio menos sensible a los diferentes cambios en las OCMs de la PAC), los ciudadanos de los países candidatos gastarían más proporción de sus ingresos y lo harían en productos menos transformados, cuyo precio es mucho más dependiente de las decisiones de la PAC. De hecho, uno de los temores tradicionales ante la Ampliación residía en los efectos que sobre los ciudadanos de los PC pudiera tener el alineamiento de precios de los productos agrarios provocado por la PAC. Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo, buena parte de este alineamiento ya se ha producido con anterioridad a la adhesión, disminuyendo por tanto la importancia real de este problema.

1.2. Estructura productiva agraria de los países candidatos

1.2.1. Producción agraria

Como ha sido apuntado en el epígrafe previo, la producción agraria, en el conjunto de los PC (y en mayor o menor intensidad en cada uno de ellos) sufrió un importante descenso durante la primera mitad de los noventa para posteriormente empezar una lenta recuperación. Esta recuperación habría sido mayor en aquellos países en los que se hubiera completado en mayor medida el proceso de transición económica (Hungría, República Checa, Eslovaquia) y también superior en el caso de la agricultura, frente a la ganadería.

En su conjunto (y obviamente con la excepción de los dos países mediterráneos, Malta y Chipre), los PC son, desde un punto de vista agrario, países cerealistas y ganaderos, en los que una proporción muy elevada de la producción agrícola tendría como destino su empleo en la producción ganadera, con una eficiencia muy baja, como veremos más adelante. Entre los cereales, las mayores superficies y producciones se destinan al trigo, siendo también importante el cultivo de cebada y maíz (producto muy deficitario en los PC-10), y también, aunque en recesión, el de avena, arroz, centeno y triticale. En cuanto a la ganadería, su rasgo principal es su carácter más intensivo que la UE-15, dada la presencia de una superficie mucho menor de pastos. Por sectores, los principales serían el vacuno en sus dos orientaciones (láctea y cárnica), el porcino y la producción de pollo.

En el Anexo 5 se puede observar el peso en la PFA y el grado de autoabastecimiento por productos en el caso de los PC-3. Por productos, los datos muestran la importancia de tres subsectores cárnicos, leche, porcino y pollos (que aportarían casi el 40% de la PFA), en los cuales el grado de autoabastecimiento es muy superior al 100%. En cuanto a las producciones agrícolas, sí se observan mayores especializaciones regionales (especialmente en el caso del resto de cereales distintos al trigo). En todo caso, como se puede apreciar también en la Tabla 4.2 del Anexo 4 referente a los intercambios comerciales agrarios de estos países, destaca el elevado grado de autoabastecimiento de Hungría en casi todos los productos.

Pero estas producciones agrarias se desarrollan en un contexto de rentabilidades muy bajas. Como ejemplo, la Tabla 1.3 muestra la rentabilidad de los principales productos agrarios en el caso de Polonia. Es cierto que la rentabilidad en países como Hungría o República Checa sería superior, pero la representatividad del caso polaco se deriva del hecho de que su sector agrario produciría más del 41% de la producción final agraria de los PC-10. Estos valores, calculados con las mismas técnicas empleadas en la Europa comunitaria (y obtenidos para una muestra cuyo tamaño medio de explotación es de 15 hectáreas, muy superior a la media real, por lo que es de esperar que estén sesgados al alza), reincidenten en la idea de una agricultura de semisubsistencia, incapaz de remunerar no sólo los factores tierra y capital sino tampoco el factor trabajo, aunque los datos muestran los mejores resultados alcanzados en el caso de la producción de trigo.

Dados estos bajos niveles de rentabilidad de la actividad agraria es fácil comprender los mínimos valores en que se sitúan en la actualidad los precios y rentas de la tierra². Así, el coste de la tierra representaría entre un 5 y un 20%

² No obstante habría que destacar que las compraventas de tierra en los PC son muy escasas, siendo más frecuente el arrendamiento, especialmente a través de operaciones cerradas verbalmente y por cortos períodos de tiempo.

Tabla 1.3.
Rentabilidad de la producción agraria en Polonia (1999)

	Trigo ^a	Arroz ^a	Remolacha ^a	Porcino ^b	Vacuno ^b	Leche ^c
Producción	1.645	695	4.085	306	316	2.791
Margen bruto ¹	676	29	1.835	108	80	1.779
Margen neto ²	368	-249	1.241	57	0	1.379
Beneficio bruto ³	43	-600	-213	-102	-317	-436
Beneficio neto ⁴	-548	-1.105	-1.202	-219	-504	-1.338

Fuente: IERIGZ (2000). Datos procedentes de una muestra de 352 explotaciones

Valores en zlotys (1 € = 3,984 zlotys); a: por Ha; b: por 100 kg; c: por vaca

1: producción menos costes directos e indirectos; 2: margen bruto menos amortizaciones; 3: margen neto menos coste de la mano de obra (estimado al valor del salario medio); 4: beneficio bruto menos coste de oportunidad de la tierra y el capital

del coste medio en la UE-15, por lo que es de esperar un fuerte incremento del mismo tras la incorporación de estos países a la UE, especialmente debido a la percepción de ayudas directas. De hecho, dados los bajos niveles de precios de la tierra existentes, aun niveles muy bajos de ayudas directas podrían elevar de manera muy notable dichos precios.

1.2.2. Estructura de las explotaciones agrarias

Los elevados valores de empleo agrario en los PC expuestos previamente son una muestra de la existencia de una importante proporción de desempleo disfrazado en las áreas rurales, posible gracias a la consolidación de una estructura productiva basada en buena medida en una **agricultura de subsistencia**, con explotaciones de muy pequeño tamaño, con nula orientación comercial, con mano de obra sin ningún tipo de cualificación, destinadas tan sólo a ocupar y alimentar a familias que no encuentran otro medio de vida en estas economías en transición. Los mínimos, e incluso negativos, valores de rentabilidad de estas explotaciones indican un nulo coste de oportunidad de la mano de obra, derivado del fuerte desempleo existente: sólo tras un aumento real de las posibilidades de acceso al empleo de la población rural de los PC podría descender sensiblemente el peso de este tipo de agricultura en estos países. Por tanto el problema existente excede el ámbito agrario estrictamente entendido y por tanto el de sus políticas, requiriendo soluciones para el mundo rural que dependen de políticas macroeconómicas, de inversiones, de formación de capital humano, de infraestructuras, etc.

Esta agricultura de subsistencia tendría su origen tanto en el reparto entre los trabajadores de antiguas explotaciones estatales, como en la existencia durante la etapa socialista, en países como Polonia, de explotaciones minúsculas destinadas a complementar la renta obtenida por sus titulares en empleos industriales o pensiones. Destruídos durante la etapa de transición estos empleos por la reestructuración del sector industrial y redistribuida además en numerosos casos las tierras pertenecientes a grandes explotaciones estatales entre sus trabajadores, la agricultura se convierte en la única fuente con la que complementar las rentas procedentes principalmente de las pensiones de jubilación para muchas familias del ámbito rural, incluso en numerosos casos la única fuente de ingresos en ausencia de pensiones, facilitando el mantenimiento de este tipo de estructuras agrarias tan poco eficientes.

La contribución de este tipo de agricultura de subsistencia a la producción final agraria, pese a su bajísima productividad sería algo mayor del 50% en la mayoría de los PC, con las excepciones de algunos países como la República Checa, Eslovaquia o Hungría, por lo cual debe ser muy tenida en cuenta al analizar el sector agrario de estos países. Los bajos volúmenes comercializados por estas explotaciones y sus pobres niveles de calidad excluyen a este tipo de agricultura de las principales canales comerciales y las recluyen a circuitos comerciales cortos, basados en mercados locales. Sin embargo, este hecho, unido a la escasa capacidad adquisitiva de la población rural de estos países, y el elevado porcentaje de la renta disponible que debe ser destinado a la adquisición de alimentos hace que el mantenimiento de estas explotaciones en el tiempo sea altamente probable.

En el extremo opuesto a esta agricultura de subsistencia se situarían las **macro-explotaciones pertenecientes a empresas privadas**, con superficies comprendidas entre las 500 y las 2.000 Ha. Estas explotaciones, con una orientación completamente comercial, serían fruto de la privatización de las grandes explotaciones estatales de la época socialista. Sin embargo, estas explotaciones presentan estructuras productivas ineficientes, causadas por la falta de capital y la elevada presencia de mano de obra (heredada de la etapa socialista) que compromete su futuro, pese a presentar, no obstante, unos niveles de productividad por empleo muy superiores a los de las explotaciones de subsistencia. La importancia relativa de este tipo de explotaciones es especialmente notable en el caso del subsector ganadero, si bien presentan una tendencia decreciente, frente a la situación más estable de las explotaciones de subsistencia.

Frente a esta estructura polarizada representada por las micro-explotaciones de subsistencia y las macro-explotaciones privadas se situaría un tercer tipo de explotaciones que pueden denominarse **explotaciones familiares de tamaño elevado**. Estas explotaciones representarían un modelo productivo similar al de la UE, con una rentabilidad por empleo sensiblemente superior a los dos anteriores tipos de explotaciones, que permitiría remunerar adecuadamente la mano de obra familiar. Sin embargo, las elevadas necesidades de capital requeridas por la actividad ganadera hacen que estas explotaciones estén especialmente presentes en el subsector agrícola, permaneciendo centradas en el cultivo de cereales bajo métodos de producción extensivos.

Obviamente esta dualidad de estructuras productivas no tiene el mismo peso en todos los PC. Así, las explotaciones comerciales (tanto las de carácter familiar como las de carácter empresarial) tendrían un peso mayor en Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Estonia, mientras que la agricultura de subsistencia sería especialmente importante en el resto de países. De hecho, en los PC-3, el peso de la agricultura de subsistencia en la producción final agraria sería del 53% en Polonia, 36% en Hungría y 25% en la República Checa. Esto hace un total ponderado del 45%, muy por encima del 15-20% que este tipo de estructuras productivas representaría en la actual UE y con el agravante de que la dependencia de las rentas agrarias de sus titulares en los PC es muy superior a la de los agricultores de la UE-15, donde responden a una situación de agricultura a tiempo parcial que es complementada con ingresos procedentes de otras actividades.

A medio plazo, la reestructuración productiva requerida por las agriculturas de los PC no parece depender únicamente de las políticas agrarias que se apliquen, sino de aspectos macroeconómicos, como la capacidad del resto de sectores para absorber la mano de obra subempleada que hoy en día se encuen-

tra refugiada en la agricultura o el descenso de los tipos de interés y la mejora de la capacidad de acceso al crédito de las grandes explotaciones para acometer las inversiones que requieren. En este contexto, el papel jugado por las ayudas directas no parece especialmente prometedor, puesto que resulta difícil prever que éstas vayan a ser destinadas a la realización de las inversiones necesarias (dada la precaria situación de los productores, resulta mucho más probable que las ayudas directas se destinen al consumo), mientras que sí parece mucho más probable que se conviertan en un obstáculo directo a la reestructuración, especialmente mediante el encarecimiento del precio y la renta de las tierras. Por su parte, las ayudas estructurales sí pueden suponer un instrumento más adaptado a las necesidades de estos países (especialmente en el caso de las macro explotaciones privadas y las explotaciones familiares de mayor tamaño), si bien se trata de ayudas de difícil diseño y gestión, como lo prueba el escaso éxito hasta el momento de las mismas en el contexto de los programas Sapard de pre-adhesión (Wilkin, 2002).

1.2.3. Industria Agroalimentaria

El desarrollo de la industria agroalimentaria (IAA) en los PC está aún muy condicionado por la situación previa durante la etapa socialista. Las industrias existentes se han tenido que enfrentar a una privatización interna (en el sentido de que resultaron muy poco atractivas para los inversores extranjeros) y a una situación de exceso de capacidad instalada, dado que la producción procedente de la creciente agricultura de subsistencia dejó de ser procesada por estas industrias para encontrar su acomodo en canales comerciales locales. Este ajuste, realizado sólo parcialmente, ha implicado la persistencia de altos costes de procesamiento y rentabilidades muy bajas o incluso nulas. Por el contrario, la reestructuración de la industria agroalimentaria de segunda transformación y de la distribución ha sido mucho más acelerada, provocando una situación dualista en este sector. Por países, nuevamente el ajuste ha sido mucho más acelerado en el caso de Hungría, debido principalmente a la mayor presencia de inversión extranjera. No obstante, por la especial importancia en este subsector económico de las diferencias entre países se detallan a continuación los rasgos más destacables de la IAA en los PC-3.

En Polonia, la IAA representa el 4,1% y el 5,3%, respectivamente, del PIB y empleos totales del país, habiendo experimentado el sector un fuerte crecimiento durante los años noventa, en buena medida por su elevada capacidad de atracción de inversiones extranjeras (durante la década, la IAA habría capturado el 12% del total de la inversión foránea en Polonia). Por subsectores, las industrias cárnicas y de «otros productos» (donde se incluirían productos transformados de mayor valor añadido) serían los dominantes, si bien también resultan muy importantes el subsector de bebidas, el lácteo y el del tabaco (entre los cinco concentrarían casi el 90% de la producción). En cuanto al comercio de productos agrarios transformados, Polonia exportaría a la UE-15 productos por un valor de 319 millones de euros (en el período 1997-2000, ver Tabla 4.2 en Anexo 4) e importaría por valor de 746 millones de euros, si bien estos valores muestra cómo en términos relativos su balanza comercial de productos agrarios transformados estaría más compensada que en el resto de países.

En Hungría, la IAA proporciona el 13,8% del PIB nacional, habiendo mostrado un fuerte crecimiento y reestructuración (con importante pérdida de empleos) durante la década de los noventa. Por sectores, la industria cárnica es el principal. La IAA húngara está bastante orientada a la exportación, como lo muestra el hecho de que este país es el único de los PC-10 que presenta una balanza comercial en productos agrarios transformados positiva (tanto total como bilateral con la UE-15). Aproximadamente un 20% de la producción se destinaría a la exportación, creciendo este porcentaje en los subsectores de aceites vegetales, productos hortofrutícolas procesados o vino.

En el caso de la República Checa, la IAA se encuentra mucho menos desarrollada, representando tan sólo el 3,8% del PIB nacional. Nuevamente el subsector cárnico y el de «otros productos» son los más desarrollados, si bien la orientación exportadora se reduciría a pequeños subsectores de elevado valor añadido (chocolates, licores), sectores en los cuales se habría centrado la inversión extranjera. Esta debilidad de la IAA se traduce en valores muy adversos en la balanza comercial de productos agrarios transformados, especialmente en el caso del comercio bilateral con la UE-15.

1.3. Productividad de la agricultura en los países candidatos: situación actual y perspectivas de futuro

La carencia de inversiones a las que ha sido sometida la agricultura de los PC y las graves deficiencias estructurales que han sido contempladas en el punto 1.2 hacen que la productividad media en estos países sea muy inferior a la correspondiente a la UE. Así, en el año 1999 (ver Tabla 1.4), el valor añadido bruto de la producción agraria por hectárea de estos países representaba solamente entre un 8,5 y un 35 % del VAB medio por hectárea de la UE (con la excepción de Eslovenia, donde este porcentaje se elevaba al 68%, en buena parte debido al mayor nivel del apoyo público a la agricultura en este país, como se verá en el punto 2.2).

Tabla 1.4.
VAB agrario por hectárea (1999)

	EU-15	Eslovaquia	Eslovenia	Estonia	Hungría	Letonia	Lituania	Polonia	República Checa
€/Ha	1.927	504	1.318	288	682	163	242	570	582
% EU	100	26	68	15	35	8.5	13	30	30

Fuente: Pouliquen (2001)

A la hora de buscar explicaciones a esta baja productividad, el primer hecho que se debe destacar es, en lo que respecta al subsector agrícola, la menor presencia de cultivos intensivos en las alternativas de cultivos, como se vio en el apartado 1.2. Pero además, los rendimientos medios por hectárea de las producciones agrícolas de los PC son sensiblemente inferiores a los de la UE (ver Tabla 1.5), entre un 30% (PC-3) y un 50% (resto, con la excepción, una vez más, de Eslovenia). No obstante, como se aprecia en la tabla, los rendimientos

serían muy diferentes entre los distintos países candidatos. Así, Eslovenia sería el país de rendimientos más próximos a los comunitarios (aproximadamente un 20% inferiores), mientras que los rendimientos de Polonia, Hungría y la República Checa estarían en torno a un 40% por debajo de los de la UE-15 y los de los países bálticos aún más por debajo.

Tabla 1.5.
Rendimientos agrícolas y lácteos (1998)

	UE-15	Eslovaq.	Esloven.	Estonia	Hungría	Letonia	Lituania	Polonia	R.Checa
Trigo blando	6,8	4,2	4,8	-	4,1	2,5	3,0	3,6	4,2
Maíz	8,8	5,5	7,3	-	6,0	-	-	5,8	6,1
Girasol	1,8	1,6	-	-	1,7	-	-	-	2,1
Remolacha	57,2	-	49,6	26,1	42,0	35,6	29,0	37,9	-
Patatas	36,3	14,3	22,5	14,3	18,9	12,1	15,1	20,0	21,2
Leche	5.639	4.000	3.199	4.070	5.225	3.560	3.104	3.477	4.837

Fuente: Eurostat y EC (2002).

Datos en Tm/Ha, excepto producción láctea (litros por vaca y año)

En segundo lugar, como ya ha sido comentado, el subsector ganadero consumiría buena parte de la producción agrícola en los PC, en una proporción muy superior a la de los países de la UE. Las estimaciones realizadas por Allain Pouliquen (2001) apuntarían que los ratios de eficiencia en la conversión de piensos por parte del sector ganadero de estos países estarían en torno al 50% de los de la UE, repercutiendo muy negativamente sobre la productividad final del sector agrario. A esta debilidad productiva que generaría altos costes productivos se debe añadir que, al igual que ocurría con las producciones agrícolas, los rendimientos físicos obtenidos en las producciones ganaderas de los PC se sitúan por debajo de los comunitarios, si bien aquí la diferencia es menor, pudiendo ser estimada en un 30%. En el caso concreto del sector lácteo, las mejoras experimentadas en los últimos años por las explotaciones de Hungría y la República Checa habrían permitido que sus rendimientos (en litros por vaca y año), se situaran respectivamente en un 93% y un 86% de los rendimientos medios en la UE (5.639 litros). Por el contrario, los rendimientos lácteos en Polonia se situarían ligeramente por debajo del 62% de la media comunitaria.

Los bajos niveles de inputs adquiridos por las explotaciones de los PC serían responsables en buena medida de sus bajos rendimientos productivos. Así, el gasto por hectárea en productos como fertilizantes, fitosanitarios o semillas sería muy inferior al 50% del realizado en las explotaciones de la UE-15. La misma situación se produciría en el subsector ganadero con respecto a productos como piensos concentrados, productos y servicios veterinarios, etc. Pero además, a este bajo nivel de utilización de factores variables se uniría el más que deficiente nivel de inversión de las explotaciones de los países candidatos en factores fijos, debido a las carencias financieras de las mismas tras el final del período socialista. A esta falta de recursos propios para acometer inversiones se suma la gran dificultad de las explotaciones agrarias de los PC para acceder a créditos dada su escasa rentabilidad, los elevados tipos de interés existentes y la falta de garantía que representan las tierras dada la inestabilidad de sus derechos de propiedad en estos países. Así, indicadores como el nivel de inversiones, amortizaciones o capital, tanto por empleo como por hectárea en las explotaciones de los PC permanecen muy por debajo de los niveles comunitarios,

obligando a una extensificación de la producción que lleva a la obtención de niveles muy bajos de productividad.

Toda esta situación, agravada por el elevado nivel de empleo agrario derivado de la importancia de la agricultura de subsistencia, lleva a un nivel mínimo de la productividad por empleo. Así, en Polonia, donde el número de empleos agrarios por hectárea sería más del triple del de la UE-15 (ver Anexo 2), el valor añadido bruto por empleo sería equivalente tan sólo al 8% de la media de la UE-15. Una situación muy similar se puede observar en los países bálticos. Por el contrario, en Hungría, la República Checa y Eslovaquia, donde el número de empleos agrarios por hectárea sería muy inferior, la productividad por empleo llega a ser hasta cuatro veces superior (en el caso de Hungría) a la media de los PC.

Considerando los niveles productivos actuales y las graves deficiencias estructurales existentes en los PC, especialmente el peso de la agricultura de subsistencia y la dificultad general de las explotaciones para la realización de las inversiones requeridas para incrementar su capacidad competitiva, no resulta sencillo aventurar las posibilidades reales de incremento de la productividad agraria en estos países. No obstante, superadas las deficiencias estructurales existentes, los subsectores que parecen presentar una capacidad competitiva mayor serían, a medio plazo, el subsector lácteo y el cerealista, y, a largo plazo (dependiendo de su capacidad para responder a los retos que representa la adopción de los estándares europeos de calidad), los subsectores cárnicos. En este sentido, por ejemplo, la superación de la deficiencia observada de los bajos índices de conversión carne-forrajes, permitiría no sólo el incremento de la competitividad de los subsectores ganaderos (por reducción de sus costes), sino también la liberación de buena parte de la producción cerealista, que podría ser destinada a otros fines comerciales, como la venta en la actual UE-15.

Sin duda, en el crecimiento a medio plazo de la productividad agraria en los países candidatos, la PAC tendrá un papel muy importante tras su adhesión a la UE. En este sentido los retos y riesgos son numerosos. Por una parte, la concesión de ayudas directas puede suponer un fuerte freno a la necesaria reestructuración de las explotaciones agrarias, y en especial puede ralentizar enormemente el cese de la actividad en las explotaciones menos orientadas al mercado. Por otra parte, las cuotas y otras restricciones a la producción (derechos de plantación, superficies máximas garantizadas, etc.) pueden suponer un importante freno, que, en función de una potencialidad productiva que en la actualidad es en buena parte desconocida, podrían hacer poco menos que insostenible el desarrollo de determinadas OCMs en los PC. Obviamente, la política de estructuras representada por el reglamento de desarrollo rural puede suponer una fuente importante de financiación para este proceso de reestructuración, si bien para aprovechar plenamente este instrumento los PC deben superar las graves deficiencias presentes por el momento en los programas SAPARD que han impedido un éxito de los mismos (Wilkin, 2001). Por último, la propia incertidumbre a medio y largo plazo que perennemente caracteriza a la PAC puede lastrear la reestructuración en estos países al dificultar la toma de decisiones de los empresarios agrarios en referencia a la rentabilidad futura esperada de las producciones agrarias.

1.4. El medio rural en los países candidatos

Como se puede apreciar en el Anexo 1, las densidades de población en los diferentes PC varían especialmente al comparar las de los tres países bálticos (en torno a 40 habitantes por km²) de las de los países centroeuropeos (por ejemplo, en torno a 125 habitantes por km² en los PC-3). Sin embargo, los países centroeuropeos candidatos estarían caracterizados por una distribución más homogénea de su población a lo largo del territorio, presentado por tanto un medio rural más poblado que el de la UE-15 (especialmente por la influencia que sobre este último tiene la más desigual distribución de la población en los países del sur de Europa).

Tal y como apuntan Davidova *et al.* (2000), pese a la heterogeneidad del medio rural entre los diferentes PC, algunas características generales diferenciales respecto a la UE sí pueden ser apuntadas, principalmente:

- Un mayor grado de dependencia de la agricultura, tanto en términos de empleo como de producción.
- Un mayor riesgo de despoblamiento por sustitución en las explotaciones agrarias de mano de obra por capital en los próximos años.
- Desaparición de las fuentes previamente existentes durante la etapa socialista de empleo extra-agrario (las industrias estatales).

El medio rural de los PC habría sufrido especialmente las consecuencias del proceso de transición económica experimentada durante la década de los noventa. Así, de los propios programas SAPARD desarrollados hasta el momento se desprende cómo el medio rural de los PC se enfrenta a problemas derivados de la debilidad general de su economía rural, debilidades específicas de su sector agrario y de las dificultades para la recolocación de la mano de obra excedentaria en las actividades agrarias. Los principales rasgos de la mencionada debilidad económica serían: bajas rentas, éxodo de la población joven y envejecimiento de la población residente, bajo desarrollo de las infraestructuras, bajo nivel educativo y especialmente nula formación para el desarrollo de nuevas actividades empresariales y dificultad de acceso al crédito. En cuanto a las debilidades del sector agrario, éstas han sido ampliamente comentadas con anterioridad, aunque merece la pena destacar como las que más incidirían sobre los posibles procesos de desarrollo rural serían la ineficiencia de las estructuras agrarias y la debilidad o ausencia de cadenas comerciales e industrias agroalimentarias en el medio rural. Obviamente, las dificultades para recolocar fuera de la agricultura la mano de obra excedentaria se derivan de los altos índices de desempleo existentes, razón por la cual esta posibilidad se hace prácticamente nula en la actualidad en países como Polonia, mientras que países con menores tasas de desempleo como la República Checa o Hungría podrían adaptarse con mayor facilidad a políticas de diversificación de actividades y valorización de la producción agraria como las utilizadas generalmente en la UE.

La situación representada por los altos niveles de agricultura de subsistencia y de desempleo rural en los PC, hace que la problemática del medio rural de los PC sea radicalmente diferente a la de la UE-15. Así, mientras en la UE-15 el principal problema del medio rural europeo es un problema de despoblamiento y de falta de actividades productivas (que no de riqueza), en los PC el medio rural se enfrenta a una situación de pobreza, sobrepoblamiento y éxodo actual y futuro al medio urbano. De hecho, el desarrollo rural en los PC no debería ser

entendido en su sentido tradicional de búsqueda de actividades diversificadas que permitan retener los bajos efectivos poblacionales del medio rural, sino como una auténtica política de desarrollo económico y de infraestructuras, que facilite la formación humana de sus habitantes y el desarrollo de un tejido económico en las ciudades de tamaño mediano y pequeño. No obstante, no es menos cierto que determinadas regiones de los países más industrializados y urbanos como la República Checa o Eslovaquia presentarían una problemática mucho más cercana a la de la UE-15. Por el contrario, sí puede generalizarse el problema representado por la falta de infraestructuras en el medio rural, como muestran los índices de densidad de carreteras, líneas telefónicas, electrificación y suministro de aguas, etc. (Fernández Salido, 2002).

Sin embargo, como apunta Cunder (2001), pese a las grandes diferencias existentes entre la problemática de las áreas rurales de la UE y de los PC, las negociaciones de adhesión en materia de desarrollo rural se han desarrollado de una manera paralela a las negociaciones en torno a los instrumentos contenidos en el primer pilar de la PAC, es decir, discutiendo cantidades pero no instrumentos. Lejos de analizar la problemática real de las áreas rurales de los PC y meditar sobre el tipo de instrumentos o políticas que requieren, la solución buscada ha sido siempre la de tratar de reforzar el volumen de ayudas concedido en el marco del Reglamento (CE) 1257/99, de desarrollo rural, pese a que su carácter sectorial le impide dar respuesta a los más profundos problemas de los PC.

2. Convergencia económica y política de la agricultura de los países candidatos con la UE-15

El objetivo de este segundo capítulo es analizar el grado de convergencia producido a lo largo de la década de los noventa entre la agricultura de los PC y la de la UE, en el contexto de la adhesión de estos países a la UE y por tanto de su adopción de la PAC. Para ello se analiza primeramente la convergencia económica, en dos dimensiones: la evolución relativa de los precios agrarios y del comercio bilateral agrario entre la UE y los PC. En segundo lugar, la convergencia de la política agraria, analizando la evolución del apoyo público a la agricultura en los PC y los problemas existentes en relación con la adopción del acervo comunitario.

2.1. Convergencia económica

2.1.1. Evolución de los precios agrarios

A comienzos de la década de los noventa, los precios de la práctica totalidad de productos agrarios en los países candidatos se situaban muy por debajo de los precios medios en la UE (por ejemplo, para los cereales principales, trigo, maíz y cebada, el diferencial era de -60%) e incluso por debajo de los precios medios mundiales (diferencial -15% para los cereales principales³). Sin embargo, a lo largo de la década se ha asistido a una convergencia de los precios que afectaría a todos los productos y países, si bien es más acentuada en algunos países (Polonia sería el caso más relevante).

A esta convergencia de los precios debe añadirse también la existencia de un importante diferencial de calidades entre los productos (especialmente notable en carne de vacuno o leche), que haría que buena parte del diferencial de precios aun existente estuviera explicado por el diferencial de calidades. En parte por este motivo, y en parte por el elevado grado de autoabastecimiento que los países candidatos presentan en los productos ganaderos, el precio de los mismos mantendría un diferencial respecto al precio comunitario superior al de los cereales. En este tipo de productos es de esperar que la adopción de los estándares comunitarios de calidad eleve los precios, primero porque implicará la retirada de los mercados de los productos de más baja calidad (lo que puede agravar la situación de los consumidores de menor capacidad adquisitiva) y, segundo, porque supondrá un impulso para la reestructuración de las cadenas comerciales y la industria, aumentando la calidad y el grado de transformación de los productos ofertados.

Al analizar la convergencia de los precios no se puede obviar las fuertes devaluaciones de sus monedas nacionales que los países candidatos acometieron

³ Elaboración propia a partir de datos de la DG Agricultura.

especialmente al comienzo de los noventa. Estas devaluaciones han conllevado un mantenimiento de los precios agrarios en euros, pero un fuerte descenso de los precios en sus monedas nacionales, que entre 1996 y 1999 habrían descendido de manera acumulada un 26% en Polonia y un 20% en Hungría y República Checa (Pouliquen, 2001). Además, el descenso, especialmente en términos reales, experimentado por los precios agrarios en la UE como consecuencia de las sucesivas reducciones de los precios de intervención en buena parte de las OCMs que componen la PAC ha contribuido de manera notable a esta convergencia de precios.

Sin embargo, pese a que la convergencia de los precios agrarios a los de la UE es una característica común a todos los PC y productos, las diferencias son grandes en ambos casos. El Anexo 5 permite analizar la evolución del diferencial existente entre los precios de los principales productos agrarios en los PC-3 y los de la UE. Como se puede apreciar, las tendencias son homogéneas para cada producto en los tres países. Productos como leche, carne de vacuno, azúcar, arroz u otros cereales (principalmente centeno), cuyos precios se encontraban por lo general en el año 1993 más de un 50% por debajo de los precios comunitarios, presentan ahora diferenciales de precios comprendidos entre el 10 y el 30% (se observa como el diferencial es más persistente en los productos porcinos, por las mencionadas diferencias de calidad y exigencias sanitarias impuestas a los productos en uno y otro lugar). Por productos, el dato más significativo sería el precio del trigo en Polonia, que vendría siendo superior al de la UE desde mediados de los noventa. Por países se aprecia cómo los mayores diferenciales de precios se registran en el caso de la República Checa.

2.1.2. Evolución del comercio bilateral agrario

Durante la primera mitad de la década de los noventa los diferentes PC firmaron acuerdos de asociación comercial con la UE que les permitían gozar de condiciones más favorables en el acceso de sus productos agrarios a los mercados comunitarios. Sin embargo, desde entonces, mientras las exportaciones agrarias de los PC a la UE se han multiplicado por dos, las de la UE a los PC se han multiplicado por diez, pasando de un balance negativo de 1.000 millones de euros a un balance positivo para la UE de 2.000 millones de euros (Swinnen, 2001). Como se puede observar a partir de los datos del Anexo 4, esta situación de comercio bilateral favorable para la UE sería constante entre todos los PC excepto Hungría. Por subsectores, la balanza comercial parecería equilibrada o incluso favorable a los PC en las producciones ganaderas, bastante favorable a la UE en las producciones agrícolas y muy favorable en el caso de los productos transformados, principales responsables de la gran expansión de las exportaciones comunitarias a los PC. En cuanto al comercio con terceros países, la estructura de las balanzas comerciales es similar, siendo negativa para todos los países excepto Hungría, debido principalmente al déficit en la balanza de productos agrícolas, pero especialmente en productos transformados. No obstante, de los valores que pueden observarse en el anexo 4 se desprende cómo la proporción de productos transformados que es exportada por los PC a la UE es muy inferior a la de productos ganaderos o agrícolas, lo cual sería un indicador de cómo las mayores exigencias de calidad de los productos en la UE desviarían los productos transformados de los PC hacia terceros países.

En todo caso, al margen de las cifras absolutas es importante observar cómo la agricultura representaría menos del 10% del comercio total de los PC-10 (8,4% de las importaciones y 7,2% de las exportaciones, ver Tabla 4.1 en Anexo 4) y aun menos en el comercio bilateral de estos países con la UE (6,1% de las exportaciones y 9,1% de las importaciones). Esta es una característica constante a todos los países, si bien la excepción estaría constituida por Eslovenia, cuyo comercio con la UE sería eminentemente agrícola. Estos pesos contrastan con la importancia que las exportaciones agrícolas tendrían para algunos de los actuales Estados Miembros de la UE (Sumpsi, 2002), como Grecia (21% de las exportaciones totales), Dinamarca (21%), Holanda (17%) o España (11%), fruto tanto de la mayor competitividad de la agricultura y la IAA de los países comunitarios como de la presencia en éstos de un sistema de subvenciones a la exportación amparado por la PAC.

2.2. Convergencia política agraria

2.2.1. Convergencia de las políticas agrarias

El grupo de PC difiere bastante en relación con las políticas agrarias que aplica y la evolución que las mismas han sufrido a lo largo de la década. Así, en Polonia y las repúblicas bálticas, la primera reacción tras el final de la etapa socialista estuvo caracterizada por una total supresión de todos los instrumentos de apoyo a la agricultura (en la Tabla 2.1 se aprecia como incluso en el caso de las repúblicas bálticas el PSE llega a tomar valores negativos en diferentes años), instrumentos que fueron siendo paulatinamente recuperados en la segunda mitad de la década. Por el contrario, en la República Checa, Eslovaquia y Hungría la desregularización de la agricultura fue más paulatina y habría sido seguida, en la segunda mitad de los noventa, por una adopción generalizada de instrumentos semejantes a los empleados en la PAC.

En los PC, las políticas destinadas a apoyar los precios agrarios, especialmente mediante la protección en frontera, han tenido una importancia muy superior a las ayudas directas, especialmente en comparación con la UE, donde estas últimas ocuparían cada vez un papel más importante en la intervención pública sobre la agricultura. De hecho, las ayudas directas serían empleadas con cierta profusión tan sólo en Eslovaquia, Lituania y Letonia. Frente a estas políticas de mercados, en línea con las correspondientes al primer pilar de la PAC, los PC apenas habrían desarrollado políticas de desarrollo rural, limitándose a los incipientes programas derivados del instrumento SAPARD de preadhesión.

No obstante, al analizar el tipo de políticas aplicadas por estos países no debe perderse la perspectiva de la importancia de la agricultura de subsistencia como colchón social frente al incremento generalizado del desempleo, acentuado en las zonas rurales. Así, la protección en frontera se centra especialmente en los productos más intensivos en mano de obra (ganadería, patatas, remolacha). Además, en estos mismos productos, los menores requisitos medioambientales, sanitarios y de calidad exigidos en estos países les confieren una ventaja competitiva frente a los productos procedentes de la UE y les permite exportar parte de la producción a terceros países, especialmente en la ex-URSS (obviamente estas políticas pueden revertir en contra de estos países

tras la adhesión e indudablemente provocar una fuerte reestructuración de la producción para facilitar la adopción de los estándares superiores exigidos por la UE).

Al final del período socialista, la agricultura recibía un nivel de apoyo público superior en los PC que en la Unión Europea (ver Tabla 2.1), con las excepciones de Polonia (donde el apoyo era muy inferior) y Hungría (donde el apoyo era similar). Desde entonces, la menor capacidad económica de estas economías en transición para soportar el coste presupuestario de las políticas agrarias que mantenían, ha hecho que descienda el nivel de apoyo público a la agricultura, situándose en la actual en valores que corresponderían aproximadamente al 50% de los valores de la UE-15, con la excepción de Eslovenia. Obviamente, la mayor reducción se ha dado en el caso del apoyo a través de ayudas directas, dado que la carga presupuestaria que representan estas políticas es muy superior a las políticas de ayudas vía precios (que en buena parte se apoyan en mecanismos de protección en frontera).

Tabla 2.1.
Apoyo público a la agricultura, medido como % PSE¹

	1988	1991	1994	1997	1999
Eslovaquia	46	35	23	13	25
Eslovenia			32	37	52
Estonia	79	59	-10	5	5
Hungría	35	11	24	7	20
Letonia	82	83	6	4	17
Lituania	80	-262	-15	3	14
Polonia	27	1	18	22	25
R. Checa	53	52	20	9	25
UE	42	51	42	38	49
OCDE	38	41	37	31	40

Fuente: OECD

1: % PSE: Producers' Support Estimates (estimación del apoyo público al productor como porcentaje del valor de la producción)

Analizando los valores de la tabla previa conviene realizar ciertas observaciones sobre las similitudes geográficas en el apoyo público a la agricultura. Así, los niveles de apoyo en Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría serían muy semejantes (25% en las tres primeras y 20% en Hungría), inferiores en el caso de los países bálticos y muy superior en Eslovenia (52%). Obviamente, los niveles de apoyo público a la agricultura difieren sensiblemente también entre productos. Así, en la Tabla 2.2 se detallan los niveles de apoyo público a determinados productos en los últimos años para el caso de Polonia, Hungría y República Checa. Como se puede apreciar, pese al inferior nivel de apoyo público a la agricultura en estos países que en la UE, éste es superior en el caso de producciones apenas apoyadas en la UE como los huevos o las aves.

Las diferencias existentes entre los PC y la UE en el apoyo público a los diferentes productos agrarios pueden ser contempladas también como un indicador de la capacidad competitiva de los PC en el caso de contar con un apoyo similar como el que resultaría del proceso de adhesión. En este sentido, se pueden esperar importantes incrementos en la competitividad de la producción de cereales y semillas oleaginosas en Hungría y República Checa (más modestos en el caso de Polonia), mínimos en productos ganaderos como leche y carne de vacuno y porcino (principalmente por las ya apuntadas diferencias de

Tabla 2.2.
Apoyo público a la agricultura, PC-3, por productos¹

	Polonia		Hungria		República Checa		UE	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Trigo	21	15	-13	-8	-9	3	44	58
Maíz	25	2	-32	-10			35	42
Otros cereales	23	25	-6	15	-11	-8	56	67
Oleaginosas	10	23	1	29	-25	-16	49	46
Azúcar	36	46	48	54	23	38	44	58
Leche	8	9	41	50	30	36	46	58
Carne vacuno	10	-2	12	5	13	8	56	60
Porcino	27	41	2	0	-1	43	10	10
Pollos	30	30	28	43	31	42	20	35
Huevos	44	62	51	36	34	40	1	16
Conjunto de productos	22	25	7	20	9	25	38	49

Fuente: OECD (2000)

1: Los datos de 1999 corresponden a valores provisionales

calidad) y una pérdida de competitividad en el caso de las aves (puesto que este sector aparece mucho más apoyado en los actuales PC).

Finalmente, en referencia a las implicaciones que la Ampliación de la UE a una UE-25 tendría en el marco de la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio, los efectos resultan complejos de deducir debido al elevado número de parámetros en juego: evolución de los precios comunitarios y mundiales, evolución de la PAC y de los acuerdos comerciales, evolución del tipo de cambio dólar-euro. La mayoría de las simulaciones efectuadas (Huan-Niemi y Niemi, 2001) muestran efectos de menor importancia para la UE, especialmente en el campo de los compromisos de reducción de las subvenciones a las exportaciones, si bien variables entre productos (por ejemplo, la Ampliación facilitaría el cumplimiento de los compromisos en productos como el queso o la carne de pollo, mientras que lo dificultaría en leche en polvo) o incluso en función del compromiso considerado (así, en porcino, es de prever que se facilite el cumplimiento de los compromisos de volumen pero se deba reducir las subvenciones concedidas por tonelada exportada).

Analizando los actuales niveles de protección en frontera de la UE-15 y los diferentes PC-10, van den Hoven *et al.* (2002) llegan a la conclusión de que la adhesión significaría un considerable aumento de las tarifas arancelarias para los productos agrarios no transformados en los PC (especialmente en productos como trigo, azúcar, carne de vacuno y leche y productos lácteos). Desde el punto de vista de la OMC, este aumento de tarifas podría dar lugar a reclamaciones de compensación por parte del resto de países y en especial Estados Unidos. Sin embargo, el escaso flujo comercial actual entre Estados Unidos y los PC, y la mayor capacidad de liderazgo en el seno de la OMC que tendría una UE-25⁴ parecen avalar que las dificultades en la próxima negociación para la UE derivadas del proceso de Ampliación no serían muy diferentes a las que se darían en caso de inexistencia de tal proceso (Sumpsi, 2002).

⁴ Máxime entendiéndola como un paso previo a una UE-27, con Bulgaria y Rumania incorporadas, creando un gran mercado muy atractivo para todo país exportador que trataría de obtener acuerdos preferenciales con la UE siguiendo esta política tan practicada por la UE.

2.2.2. Adopción del acervo comunitario

Después de diez años de historia de la preparación de los PC a la adhesión a la UE las diferencias institucionales existentes siguen siendo muy notables. De

hecho, durante este período, la fuerte transición económica que estos países han experimentado con el fin de acceder a sistemas políticos democráticos y de economía de mercado ha restado opciones para la concentración de esfuerzos en la adopción de instituciones y estructuras administrativas similares a las de la UE. Esta situación hace cuanto menos cuestionable, aun en la actual situación previa a la adhesión efectiva a la UE, la capacidad de los PC para gestionar todos los sistemas administrativos que requiere la adopción del acervo comunitario. En esta materia no se puede obviar la gran complicación administrativa que supone la gestión de la PAC en materias como el control de superficies y producciones, regímenes de cuotas, concesión, seguimiento y control de ayudas, etc. En materia de política estructural las complicaciones serían aún mayores, al requerir adicionalmente una elevada capacidad de programación (Wilkin, 2002, señala este aspecto como una de las principales lecciones que deben ser aprendidas del relativo fracaso de los programas SAPARD). Por ejemplo, los últimos informes para el caso de Polonia muestran cómo todavía no estarían operativas las estructuras necesarias para el sistema integrado de gestión y control de las ayudas agrícolas (SIGC) y el mecanismo de identificación y registro de animales, así como los instrumentos de gestión de las cuotas lácteas.

De manera específica, resulta especialmente trascendente la capacidad que los PC tengan de controlar las fronteras exteriores tras su adhesión a la UE. Este sería uno de los dos ámbitos en los cuales la Comisión considera imposible la concesión de medidas transitorias⁵. En este sentido, el reto que se presenta ante los PC es grande, dada la amplitud de las nuevas fronteras, la necesidad de aplicar los nuevos sistemas de control y estándares de calidad correspondientes a la UE y el hecho de que un fracaso en estos sistemas supondría inmediatamente el cierre del libre tránsito de mercancías en las actuales fronteras de la UE-15 con los PC.

⁵ El segundo sería el seguimiento y control derivado de la normativa en vigor respecto a la Encefalopatía Espongiforme Bovina.

3. El proceso de negociación de la ampliación

3.1. Los inicios de la negociación

Los 10 PC recién integrados en la UE formalizaron sus solicitudes de adhesión entre julio de 1990 (Chipre y Malta) y junio de 1996 (Eslovenia) ⁶. Las negociaciones para la adhesión comenzaron formalmente en marzo de 1998 para un grupo de cinco países (República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia). A partir de ese momento cada país candidato inicia un largo proceso de negociación con la UE dividido en 30 capítulos. Por el propio peso de la PAC dentro de la UE, el capítulo séptimo, destinado a la agricultura, ha sido el último capítulo en ser abierto (no lo sería hasta junio de 2000) y cerrado, obviamente junto con el capítulo vigesimonoveno dedicado a los aspectos financieros y presupuestarios. A la hora de valorar el lento proceso de las negociaciones en materia agraria debe tenerse en cuenta que la PAC absorbe en la actualidad el 45% del presupuesto de la UE, el peso de la agricultura en los PC y la complejidad que representan asuntos como la fijación de las ayudas directas; las cuotas, derechos de producción y superficies máximas garantizadas; los rendimientos históricos considerados para el cálculo de las ayudas; la transposición a los PC de mecanismos de mercado; la aplicación y financiación de la política de estructuras y de desarrollo rural, etc.

Un elemento importante en el proceso de negociación estuvo constituido por los programas de preadhesión: PHARE (*Assistance for Economic Restructuring in Central and Eastern European Countries* ⁷), ISPA (*Instrument for the Structural Policies for Preaccession*) y SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Estos programas fueron puestos en marcha con el fin doble de facilitar la incorporación de los PC a la UE y de fomentar que las administraciones de los PC ⁸ adquirieran familiaridad con la forma de funcionamiento y programación seguidas en la UE (aspecto especialmente importante en materia de agricultura y desarrollo rural). Obviamente, desde el punto de vista agrario, SAPARD es el programa de mayor interés estando dotado de un presupuesto anual de 520 millones de euros ⁹. Este programa, que no ha sido aplicado en Chipre y Malta, permitió a los PC poner en marcha una política de desarrollo rural cofinanciada por la UE (con cargo al FEOGA-O y con un tope máximo del 80%) mediante la elección de medidas concretas de entre un menú compuesto por quince posibles medidas ¹⁰. No obstante, una considerable parte de los objetivos del programa no pudieron ser alcanzados por el considerable retraso en su aplicación (Wilkin, 2002).

Sin duda un hito importante en este proceso de negociación fue constituido por la propuesta de oferta agraria a los PC realizada por la Comisión Europea (EC, 2002c), completada con la oferta financiera asociada a la misma (EC 2002d). En esta oferta agraria de enero de 2002 se adelantaban buena parte de los elementos centrales que han permitido el cierre de las negociaciones, espe-

⁶ Sin embargo, la solicitud de adhesión más antigua es la de un país aún no admitido, Turquía, que data de 1987.

⁷ La falta de correlación con respecto a las siglas se debe a que PHARE nace en el año 1989 para ayudar económicamente a Polonia y Hungría (Poland and Hungary Assistance for Restructuring Economies).

⁸ Estos programas estaban a disposición tanto de los diez PC finalmente adheridos como también de Bulgaria y Rumania.

⁹ El presupuesto PHARE anual es de 1500 millones de euros y el del programa ISPA de 1040 (EC, 2002f).

¹⁰ Once de ellas correspondientes a medidas incluidas en el Reglamento (CE) 1257/99, de desarrollo rural, y cuatro medidas específicas para los PC: medidas a favor de la calidad de los productos y del establecimiento de controles veterinarios, medidas para la creación y mejora de sistemas de registro de la propiedad de la tierra, ayudas al establecimiento de organizaciones de productores, y asistencia técnica. Para una información más detallada se recomienda la consulta de los informes anuales de aplicación del programa (CE, 2002).

cialmente el escalonamiento en la concesión de las ayudas directas a los productores de los nuevos Estados Miembros, que comenzarían percibiendo un 25% de las ayudas recibidas por los productores de la UE-15 en el año 2004 para terminar recibiendo en el año 2013 el 100%. La oferta de acceso escalonado a las ayudas directas resolvía, en primer lugar, una larga polémica sobre la legitimidad de la reclamación de ayudas directas por parte de los PC (Massot, 2002a). En este sentido se debe tener en cuenta que las posiciones iniciales de la Comisión (junio de 2000) rechazaban la concesión de ayudas directas a los nuevos países, apostando firmemente por un elevado impulso en estos países a las medidas del segundo pilar de la PAC (desarrollo rural). Por otra parte, el escalonamiento se presentaba como un buen compromiso entre el acceso de los PC a las ayudas y el posible efecto negativo de las mismas sobre los procesos de reestructuración de la producción en estos países.

La oferta de enero de 2002 supuso hacer partícipes a los PC de las ayudas del primer pilar sin frenar el peso asignado a las medidas del segundo pilar (Reglamento 1257/99, de desarrollo rural), que de hecho eran complementadas con medidas específicas para estos países como la posibilidad de conceder ayudas específicas a la agricultura de semi-subsistencia. Además, la oferta centraba en buena medida la negociación en materia de rendimientos, superficies y derechos de producción, y, en general, se caracterizaba por conceder una amplia flexibilidad a los nuevos Estados Miembros en la concesión final de las ayudas entre los diferentes subsectores agrarios. Además, la oferta permitía mantener cómodamente el coste presupuestario de la Ampliación dentro de los límites marcados por la cumbre de Berlín de 1999.

Sin embargo, pese al importante avance representado por la oferta agraria de enero de 2002, las negociaciones se ralentizaron en los meses posteriores, especialmente por tres motivos. En primer lugar, porque los PC consideraron por lo general como muy poco generosa la oferta realizada por la Comisión, especialmente Polonia, el mayor de los PC. En concreto, y al margen de las lógicas discrepancias sobre los valores ofertados para rendimientos, superficies y derechos, los PC exigían un calendario más acelerado para el acceso de sus productores a la recepción de las mismas ayudas directas que los de los viejos Estados Miembros. En segundo lugar, la discrepancia entre los actuales Estados Miembros sobre la necesidad o no de reformar en profundidad la PAC con anterioridad a la Ampliación, discusión reforzada tras la ambiciosa propuesta de reforma de la PAC presentada por la Comisión en el mes de julio (EC, 2002e). Y, en tercer lugar, por el desarrollo de elecciones en Francia y Alemania.

3.2. El tramo final de la negociación: el Consejo de Bruselas de octubre de 2002

El escepticismo reinante al comienzo de la presidencia danesa de la UE sobre la capacidad de alcanzar el acuerdo final de adhesión al término de la misma, y, por tanto, que la incorporación de los PC-10 a la UE fuera posible en el año 2004 tendría fin en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 24 y 25 de octubre. Buena parte de este escepticismo se debía a los temores alemanes de que la Ampliación, aún en los términos representados por la oferta agraria de enero de 2002 disparara en años sucesivos el presupuesto de la UE. Y es que dicha oferta permitía mantener los gastos agrarios hasta el 2006 muy por deba-

jo de los límites fijados en la cumbre de Berlín de 1999, pero no evitaba que los mismos se pudieran disparar tras el 2006 con el desarrollo de reformas pendientes como las de la OCM de la leche o el azúcar, potencialmente demandantes de elevados recursos presupuestarios.

El desarrollo del Consejo Europeo de Bruselas de octubre del 2002 estuvo totalmente allanado por el preacuerdo alcanzado en fechas previas por Francia y Alemania. En primer lugar, el Consejo dio el visto bueno a la entrada de los diez PC a partir de 2004 y al aplazamiento de la entrada de Bulgaria y Rumania hasta el 2007. El elemento clave para esta aceptación fue el acuerdo alcanzado por el Consejo en relación con la estabilización del gasto agrario ¹¹ durante el período 2007-2013 al nivel fijado en la cumbre de Berlín para el ejercicio del año 2006, incrementado en un 1% anual, lo cual suponía, en euros constantes, la aceptación de un pequeño decremento anual del presupuesto. Esta congelación de la parte mayoritaria del presupuesto de la PAC, la rúbrica 1A integrada por los gastos de regulación de mercados y las ayudas directas a los agricultores (primer pilar de la PAC), pero no de la parte minoritaria, la rúbrica 1B que corresponde a las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), era altamente coherente con la posición de la Comisión en su oferta de negociación de enero de 2002 referida en el epígrafe previo.

En la cumbre de Bruselas, el Consejo ratificó la propuesta de la Comisión de escalonamiento de las ayudas directas a los nuevos Estados miembros tal y como había sido definida en la propuesta de enero de 2002. Dado que este escalonamiento conlleva unos porcentajes bajos de ayudas directas en los primeros años tras la adhesión, y como quiera que, como se indicó en el apartado 3.1, los PC perciben en la actualidad fondos de preadhesión, el acuerdo del Consejo de Bruselas incluyó también la concesión de compensaciones financieras temporales en el caso de que durante el período 2004-2006 algún nuevo Estado miembro se encontrara en una posición presupuestaria neta peor que la del año anterior a la adhesión (2003). Por último, el Consejo confirmó la inclusión en los Tratados de Adhesión con los nuevos Estados Miembros de una cláusula de salvaguardia específica que podría ser invocada durante los tres años posteriores a la adhesión por cualquier Estado miembro o por la propia Comisión Europea en el caso de que un país candidato no cumpla los requisitos contraídos.

3.3. El Acuerdo del Consejo de Copenhague de diciembre de 2002

Finalmente, el acuerdo para la Ampliación de la UE fue cerrado el 13 de diciembre de 2002 en el Consejo Europeo de Copenhague, situando el 1 de mayo de 2004 como fecha prevista para la adhesión de los diez nuevos Estados miembros ¹².

El acuerdo finalmente alcanzado apenas incluye novedades respecto a lo acordado en Bruselas en octubre. De hecho, a lo largo del año 2002, los diferentes PC se habían centrado en la renegociación de los rendimientos, superficies y derechos de producción que serían reconocidos en los tratados de adhesión y daban por bueno, en términos generales, los preacuerdos alcanzados (en el Anexo 6 se detallan las solicitudes de los PC y el acuerdo final en relación con las superficies de referencias, rendimientos y derechos de producción en las di-

¹¹ En su principal componente, las ayudas directas y las medidas de apoyo a los mercados, rúbrica 1A del presupuesto de la UE.

¹² A partir de este acuerdo, el calendario para la adhesión definitiva pasa por la redacción definitiva de los Tratados de Adhesión, por el dictamen de la Comisión y el Parlamento, su firma en el Consejo de Europa de Atenas el 16 de abril de 2003 y la ratificación de los Tratados por cada nuevo Estado miembro mediante referéndum en cada país. Este calendario permitiría así la participación de los nuevos Estados miembros en las elecciones al Parlamento Europeo del próximo año 2004.

ferentes OCMs). Tan sólo Polonia se presentaba en Copenhague con una clara actitud beligerante, centrada en la exigencia de una aceleración del calendario de escalonamiento de las ayudas directas.

Así, al margen de la concesión de 408 millones de euros adicionales a los PC para fortalecer la protección de sus fronteras exteriores y de ciertas concesiones a Polonia relacionadas con adaptaciones de sus cuotas lácteas y de azúcar, la principal concesión realizada a los PC fue la de otorgarles una importante flexibilidad a la hora de completar las ayudas directas con fondos destinados al desarrollo rural o con recursos nacionales. Sin duda este aspecto suponía un paso atrás respecto a la firme convicción de la Comisión (trasladada a todas las ofertas previas) del carácter prioritario de las medidas de desarrollo rural respecto a las ayudas directas del primer pilar de la PAC. En principio, conforme a lo ya establecido en la oferta agraria de la Comisión de enero de 2002, los nuevos Estados Miembros recibirán un montante equivalente al 25% de las ayudas recibidas por los agricultores de la UE-15 en el año 2004, un 30% en 2005, un 35% en 2006, un 40% en 2007 y a partir de ese año un 10% adicional anual hasta alcanzar el 100% en 2013. Sin embargo, en el Consejo de Copenhague la UE aceptó que los nuevos Estados Miembros puedan completar las ayudas transfiriendo hasta el 30% de los créditos destinados al desarrollo rural de 2004 a 2006 o utilizando recursos nacionales de manera que:

- Las ayudas alcancen el 55% del nivel comunitario a partir de 2004, el 60% en 2005 y el 65% en 2006. A partir del 2007 estos países sólo podrían seguir concediendo este complemento con cargo a sus recursos nacionales,
- o bien hasta un nivel equivalente al que hubiera recibido el productor en el país candidato antes de la adhesión (año 2003) en el marco de un régimen nacional análogo, incrementado en un 10% (para el caso de Chipre y Eslovenia este techo aumenta al 15% en el 2005, el 20% en el 2006 y el 25% a partir de 2007).

Conforme a lo ya expresado por la Comisión en su oferta agraria de enero, los nuevos Estados miembros tendrán la posibilidad de aplicar un sistema simplificado de pagos directos, concedidos por superficie y desvinculados de la producción (e incluso del tipo de producto sembrado). Este régimen transitorio, que tiene una validez de tres años y es renovable dos veces por un año más, tiene una relación muy estrecha con la propuesta de desconexión de las ayudas presentada por la Comisión Europea en julio (EC 2002e), indicando una vez más, la estrecha relación existente entre el proceso de Ampliación y el futuro de la PAC, aspecto al cual se destina el capítulo quinto del presente trabajo.

Respecto a las medidas de apoyo a los mercados incluidas en la PAC a través de sus diferentes OCMs, los productores de los nuevos Estados miembros tendrían completo acceso a las mismas desde el año 2004.

En cuanto a la política de desarrollo rural, financiada hasta un máximo del 80% por la UE, el acuerdo finalmente alcanzado con los PC incluye cuatro medidas nuevas específicamente destinadas a los mismos: ayudas a la adopción de las normas comunitarias, medidas específicas a favor de las explotaciones de semi-subsistencia, medidas a favor del establecimiento de organizaciones de productores y asistencia técnica. En concreto, en el marco de estas medidas a favor de las explotaciones de semi-subsistencia los nuevos Estados miembros pueden otorgar ayudas de hasta 1000 euros anuales a estas explotaciones. Además, respecto a las medidas existentes en el Reglamento 1257/99, se introducen

pequeñas modificaciones en los requisitos de acceso a las medidas de apoyo a las inversiones en explotaciones agrarias y de comercialización y transformación de la producción, y se extiende la medida de asistencia a la contratación de servicios de gestión (Reglamento 1257/99, artículo 33, guión tercero) a la contratación de servicios de asesoría y extensión agraria.

De esta manera, los compromisos financieros adquiridos por la UE en la cumbre de Copenhague sitúan el coste de la Ampliación para el trienio 2004-2006 en 40.800 millones de euros, de los cuales 27.000 serían aportados por los actuales Estados Miembros y 13.300 por los nuevos Estados Miembros. En la tabla 3.1 se detalla este presupuesto por años y capítulos del gasto, mientras que en la tabla 3.2 se especifica por países.

Tabla 3.1.
Presupuesto de gastos para la ampliación durante el período 2004-2006

Rúbricas	2004	2005	2006	TOTAL
AGRICULTURA	1.897	3.747	4.147	9.791
Medidas de mercado y ayudas directas	327	2.032	2.322	4.681
Desarrollo rural	1.570	1.715	1.825	5.110
ACCIONES ESTRUCTURALES	6.095	6.940	8.812	21.847
Fondos Estructurales	3.478	4.788	5.990	14.256
Fondos de Cohesión	2.617	2.152	2.822	7.591
POLÍT. INTERNAS Y GASTOS TRANSITORIOS	1.421	1.376	1.351	4.148
Políticas existentes	882	917	952	2.751
Medidas transitorias para la seguridad nuclear	125	125	125	375
Medidas transitorias para la puesta en marcha de las instituciones	200	120	60	380
Medidas transitorias para Schenguen	286	286	286	858
Administración	503	558	612	1.673
TOTAL DE LOS CRÉDITOS COMPROMETIDOS	9.952	12.657	14.958	37.567
REBAJAS PRESUPUESTARIAS TEMPORALES	1.260	1.129	896	3.285
Facilidad de tesorería especial	998	650	550	2.198
Compensación presupuestaria temporal	262	479	346	1.087
TOTAL PRESUPUESTO AMPLIACIÓN 2004/06				40.854

Fuente: Consejo de Europa de Copenhague, conclusiones de la Presidencia. Datos en millones de euros

Tabla 3.2.
Presupuesto de gastos agrarios para la ampliación durante el período 2004-2006.
Distribución por países

	Ayudas directas			Apoyo a los mercados			Desarrollo rural		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Chipre	9	11	13	5	12	12	20	22	24
Eslovaquia	73	88	103	17	48	49	108	118	126
Eslovenia	27	33	39	15	38	39	77	84	89
Estonia	17	22	26	14	33	34	41	45	48
Hungría	265	316	370	64	152	152	164	179	191
Letonia	25	31	36	9	22	24	89	98	104
Lituania	68	84	98	23	56	59	133	146	155
Malta	0,1	0,3	0,4	0,7	1,7	1,7	7,3	8	8,5
Polonia	557	675	790	135	350	377	781	854	908
R. Checa	169	204	240	45	109	111	148	162	172
PC-10	1.211	1.464	1.743	327	822	858	1.570	1.715	1.825

Fuente: Consejo de Europa de Copenhague, conclusiones de la Presidencia. Datos en millones de euros

4. Ampliación y reforma de la PAC

Para evaluar el impacto de la Ampliación en la economía agraria europea, se requiere conocer o al menos reflexionar sobre los escenarios más probables de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) en los próximos años. En efecto, la política agraria de la Europa comunitaria supone un grado de intervención y apoyo al sector agrario muy fuerte, lo que condiciona de manera decisiva la toma de decisiones empresariales y, por tanto, el impacto de la Ampliación en la economía agraria de la UE. Dicho impacto será totalmente distinto si la PAC se mantiene básicamente inalterada (escenario status quo) o se cambia sustancialmente, en el sentido de disminuir fuertemente el apoyo público al sector (escenario de reforma radical).

Desde hace años se viene desarrollando en Europa un intenso debate sobre la reforma de la PAC ¹³. Pero, aunque va en aumento el número de académicos, expertos y organizaciones no agrarias, e incluso alguna agraria, que proponen un cambio profundo de la PAC, ésta sigue evolucionando con gran lentitud. Esto es así, como consecuencia de las fuertes presiones de los grupos de interés agrarios, es decir las organizaciones agrarias, y de las resistencias de muchos gobiernos que ven como la aceptación de una significativa reducción de las ayudas directas podría suponer la pérdida de apoyo electoral y la salida del poder ¹⁴. Por ello, el análisis que se desarrolla a continuación se ha llevado a cabo desde la realidad hoy imperante y no desde la utopía. Dicho de otro modo, en lo que sigue no se analizará la *evolución deseable* de la PAC sino la *evolución previsible* de la PAC, dos evoluciones que no transcurren en paralelo desde hace mucho tiempo y que, probablemente, seguirán sin hacerlo en el futuro.

¹³ Entre los trabajos que analizan las distintas opciones de reforma de la PAC cabe destacar los de Buckwell et al, 1997; Swinbank y Tangermann, 2000; Burrell, 2000; Swinnen, 2001; García Azcárate, 2002; Massot 2002a; Saraceno, 2002; Sumpsi, 2002; Sumpsi y Buckwell 2002; Wilkin, 2002]. Además, a diferencia de etapas pasadas en las que se discutían posibles reformas de la PAC sin posición previa de los países, ahora son muchos los Estados miembros que han elaborado y publicado documentos en los que se refleja su posición oficial, destacando los de Reino Unido, Países Bajos, España, Portugal y Finlandia.

¹⁴ Ello explica que el calendario de discusión de la reforma de la PAC esté condicionado por las elecciones, especialmente cuando se celebran en países clave. Todo el mundo sabía que la reforma de la PAC no podía discutirse y mucho menos decidirse en el primer semestre de 2002 como consecuencia de las elecciones francesas y otro tanto ocurrió con las elecciones alemanas. No es por casualidad que el desbloqueo de la Ampliación y en parte de la reforma de la PAC, se ha producido en el Consejo de Bruselas del 24 y 25 de octubre, una vez celebradas las elecciones francesas y alemanas. Esta es una de las debilidades que la falta de progreso en la unión política europea impone a los procesos de reforma de las políticas comunitarias.

4.1. La evolución de la PAC a corto y medio plazo

Analizaremos la previsible evolución de la PAC en dos escenarios temporales: antes de 2006 y después de 2006. Para el primer escenario, el hecho determinante es la Cumbre de Bruselas celebrada los días 24 y 25 de octubre. Dicha Cumbre, precedida del pacto entre Chirac y Schroeder, despejó definitivamente el camino de la Ampliación (ver epígrafe 3.2) y marcó un rumbo claro para reforma de la PAC, cerrando además el círculo de interacciones mutuas entre los procesos de Ampliación y Reforma de la PAC y zanjando el debate un tanto bizantino sobre si primero procedía la Reforma de la PAC y luego la Ampliación o primero la Ampliación y luego la Reforma de la PAC. Después del Consejo de Bruselas de octubre, no parece que antes de 2006 vaya a producirse un cambio significativo de la PAC, en lo que se refiere al menos al recorte de ayudas propuesto por la Comisión en la Revisión a Medio Término (RMT) hecha pública el 10 de julio de 2002. En efecto, la propia Comisión en su propuesta de Reglamentos aprobada el 23 de enero de 2003 (CE, 2003), no establece la reducción de las ayudas directas en el período 2003-2006. En primer lugar, por-

que con el acuerdo del Consejo de Bruselas, que estableció el marco presupuestario de la PAC para el período 2007-2013, no es necesario apenas reducir las ayudas, como se desprende del cuadro del Anejo 7 (MAPA, 2002). En efecto, según se aprecia en dicho cuadro hasta el año 2009 no se produce ningún déficit presupuestario, incluso teniendo en cuenta las necesidades adicionales de presupuesto para financiar la reforma del sector lácteo aprobada en la Agenda 2000.

En segundo lugar porque el Pacto entre Francia y Alemania se produjo en los siguientes términos: congelación del presupuesto agrícola del capítulo 1A (gastos de regulación de mercados y ayudas directas) durante el período 2007-2013, a cambio de no modificar la PAC hasta el 2006, especialmente en lo que se refiere a la modulación¹⁵ de las ayudas directas. Y en tercer lugar porque dado que el punto de partida para poner en práctica la congelación del gasto agrícola 1A acordado en el Consejo de Bruselas es el techo de gasto agrícola para el 2006 previsto en la cumbre de Berlín de 1999, parece lógico que empiecen en 2007, y no antes, las reducciones de ayudas directas necesarias para lograr el ajuste presupuestario de la PAC en el siguiente período de perspectivas financieras 2007-2013.

La única cuestión abierta de la reforma de la PAC antes de 2006 es la posibilidad de desacoplar¹⁶ las actuales ayudas directas para reforzar la posición de la UE en las negociaciones comerciales en la OMC. Pero eso solo será necesario si las negociaciones se endurecen y se ejerce una fuerte presión sobre la UE para que esta desmantele o al menos reduzca la «caja azul», donde están las actuales ayudas directas de la PAC, cuya permanencia sólo está garantizada hasta diciembre de 2003, fecha en la que expira la cláusula de paz. La nueva Farm Bill aprobada recientemente por EEUU supone un fuerte incremento del apoyo público a su agricultura y la instauración de nuevos mecanismos de apoyo a la agricultura como los pagos anticíclicos, que son de difícil clasificación según las reglas aprobadas en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay. Ello hace pensar que la posición de EEUU en las futuras negociaciones, al menos en cuanto a recorte de ayudas directas, no será tan dura como fue en la Ronda Uruguay.

Sin embargo, la oferta de salida de EEUU es bastante dura en cuanto a reducciones de ayudas y aranceles, lo que ha suscitado serias dudas sobre las posibilidades de que la propia Farm Bill cumpla tales reducciones. Muchos opinan que EEUU está jugando una partida de póker y que «juega al farol». Otro tanto sucede con la UE, que acaba de presentar su oferta, también dura, pues propone reducir los aranceles una media de 36% (con un mínimo de 15%), reducir el presupuesto destinado a subsidios a la exportación una media de 45% y reducir el presupuesto destinado a las ayudas internas que distorsionan el comercio (caja ámbar) un 55%, aunque manteniendo las ayudas directas de la PAC por hectárea y cabeza de ganado aprobadas en la reforma de 1992 (caja azul)¹⁷.

Pero, incluso considerando la oferta de la Comisión Europea en la OMC, la propuesta de desacoplar la totalidad de las ayudas directas de la PAC no se justifica. En efecto, si la oferta mantiene la caja azul en la que figuran la totalidad de las ayudas por hectárea o cabeza de ganado, ¿qué sentido tiene desacoplar estas ayudas si no es para convertirlas en ayudas de caja verde y por tanto eliminar o reducir fuertemente la caja azul? Por ello, cabe pensar que la Comisión está utilizando las negociaciones de la OMC como pretexto para proponer el desacoplamiento total de las ayudas directas. Las auténticas razones que pueden estar detrás de esta propuesta son cuatro básicamente: 1) aumento del pa-

¹⁵ El término modulación se refiere lisa y llanamente a la reducción de las ayudas directas, aunque el nombre de modulación se debe a que la reducción no es lineal de modo que la reducción es mayor o menor según la cuantía de ayuda total que el agricultor perciba.

¹⁶ Se denominan ayudas desacopladas a aquellas que no dependen de, y por tanto no alteran, las decisiones de producción. Es decir, se trata de ayudas independientes del volumen de producción, de lo que produzca e incluso pueden percibirse aunque no se produzca nada. El desacoplamiento de las ayudas directas consiste, por tanto, en la conversión de las actuales ayudas directas, más o menos acopladas a la producción, en ayudas totalmente desacopladas de la producción.

¹⁷ En la Ronda Uruguay se acordó la clasificación de las ayudas agrícolas en dos categorías. La primera son las ayudas acopladas a la producción, es decir, que dependen del volumen de producción, y que se considera que distorsionan el comercio internacional (caja ámbar). Estas son las ayudas que los países deben reducir. La segunda son las ayudas desacopladas, es decir que no dependen del volumen de producción, y que, por tanto, se considera que no distorsionan el comercio internacional (caja verde). Estas son las ayudas que los países pueden mantener. Cuando la PAC se reformó en 1992, se creó una tercera categoría de ayuda (ayudas a la hectárea y cabeza de ganado) que son ayudas parcialmente desacopladas y que distorsionan levemente el comercio internacional (caja azul).

pel del mercado en la toma de decisiones de los productores; 2) simplificación de la gestión de las ayudas, de particular importancia para los nuevos países miembros del Este; 3) consolidación del presupuesto y eliminación de los ajustes anuales presupuestarios en función de las superficies sembradas; y 4) contribución a una agricultura respetuosa con el medio ambiente, aunque no existe evidencia empírica concluyente sobre los efectos beneficiosos de las ayudas desacopladas sobre el medio ambiente.

Sin embargo, el desacoplamiento puede producir también algunos efectos negativos entre los que destacan los siguientes: 1) distorsiones y cambios artificiales en la estructura de cultivos como consecuencia de que los derechos a la ayuda desacoplada sólo los generan algunos cultivos, pero luego una vez que la ayuda ha sido desacoplada ésta puede percibirse sembrando los mismos cultivos que antes u otros distintos; 2) distorsiones en el mercado de la tierra como consecuencia y problemas para la reestructuración agraria; 3) consolidación de la actual distribución de ayudas al utilizar la referencia histórica para el cálculo de la ayuda desacoplada; y por último, aunque no menos importante, 4) la consideración de las ayudas desacopladas como ayudas directas a la renta de los agricultores convierte a la PAC en una política social en lugar de una política de fomento sectorial, operación de dudosa legitimidad social y política ¿Por qué los agricultores deben recibir ayudas directas a la renta y no deben recibirlas, por ejemplo los pequeños comerciantes?

Por ello, se ha formado una coalición de países liderada por Francia y España, en la que también participan Grecia, Italia, Portugal e Irlanda, que se opone al desacoplamiento total y que plantean como alternativa fórmulas más suaves de desacoplamiento parcial, que serían suficientes para asumir los compromisos de las negociaciones agrícolas de la OMC y no provocaría tantas distorsiones como la propuesta de la Comisión de desacoplamiento total. El problema es que Francia puede desmarcarse en cualquier momento de esta coalición, si el guión del romance franco alemán así lo requiere, y en cualquier caso todo este juego de alianzas puede verse trastocado por las graves diferencias ante el conflicto de Irak. Por tanto, es difícil vaticinar lo que ocurrirá de aquí a junio de 2003 en el transcurso de los debates del Consejo sobre la reforma de la PAC presentada por la Comisión en enero de 2003, aunque lo más probable es que se acuerde un desacoplamiento parcial, o al menos más suave que el propuesto por la Comisión.

Es muy probable que las presiones internacionales en las negociaciones agrícolas de la OMC se concentren en la caja ámbar, de modo que la UE se verá obligada a continuar el proceso de reforma iniciado en 1992, ampliándolo a sectores como leche y azúcar, y a desacoplar ayudas directas que están en dicha caja, caso de sectores como el aceite de oliva, tabaco, algodón y otros. Más difícil es aventurar la presión que se producirá para eliminar o reducir las ayudas directas de la PAC que están en la caja azul y que la Comisión, como ya hemos señalado, pretende mantener. Si la presión es muy fuerte para reducir, o incluso eliminar, la caja azul, entonces habría que plantear el desacoplamiento parcial o incluso total de las ayudas por hectárea o cabeza de ganado, lo que ya figuraba en la propuesta de revisión de medio término de la PAC de julio de 2002 y vuelve a figurar en la de enero 2003. Sin embargo, es probable que las presiones internacionales no sean tan fuertes como para requerir el desacoplamiento total de las ayudas como propone la Comisión, por lo que el desacoplamiento parcial sigue siendo el escenario más probable.

El cumplimiento de los compromisos que finalmente suscriba la Unión Europea en el marco de las negociaciones en la OMC, podría verse dificultado por la Ampliación, especialmente los relativos a la disminución de las subvenciones a las exportaciones agrícolas (Sumpsi, 2002). Por ello, las negociaciones en curso en la OMC, junto con otros acuerdos comerciales que la UE ha suscrito con los países más pobres (acceso libre al mercado comunitario sin límites), obligarán a introducir cambios significativos en sectores tales como el arroz, azúcar, algodón, tabaco, frutas y hortalizas, aceite de oliva y vino. Alguno de estos cambios ya figuraba en la propuesta de Reforma de Medio Término de julio de 2002, caso del arroz, pero las reformas pendientes, que no están incluidas en la propuesta de la Comisión de enero 2003, deberán ser abordadas en torno a 2004 antes de que finalicen las negociaciones de la OMC. Algunas de estas reformas requerirán presupuestos adicionales para compensar reducciones de precios y rentas agrarias, lo que a su vez podría provocar déficits presupuestarios en la PAC y obligaría a introducir más cambios a partir de 2006.

4.2. La evolución de la PAC a largo plazo

A partir de 2006 se abre la posibilidad de una reforma profunda de la PAC, aunque no es fácil prever la dirección y sobre todo la intensidad de la misma. Para desarrollar este apartado, analizaremos los elementos de certidumbre, cambio, resistencia e incertidumbre que rodean la evolución de la PAC a largo plazo.

a) Factores de certidumbre

Incluso en una perspectiva a largo plazo hay importantes elementos de certidumbre. Esto es absolutamente nuevo, puesto que en la década de los noventa una de las principales características de la PAC ha sido su incertidumbre. En efecto, en tan solo diez años se han producido tres grandes reformas: 1992, 1999 y 2002, esta última todavía pendiente de aprobación por el Consejo. Esta situación ha influido negativamente en las decisiones de inversiones en las explotaciones agrarias a largo plazo, ya que éstas requieren un marco regulador estable. Bien es cierto, que la incertidumbre se ha visto compensada con creces por unas generosas ayudas compensatorias, que todavía persisten diez años después de la primera gran reforma de la PAC de 1992. La prueba de que al sector no le ha ido nada mal, en términos generales, es que el precio de la tierra no ha cesado de subir desde 1993. Dado que el precio de la tierra internaliza las rentas del sector, vía mercado y vía ayudas públicas, esta evolución significa que las rentas del sector, como así ha sido, han gozado de una tendencia favorable. Sin embargo, en los últimos años la tendencia alcista de los precios de la tierra refleja ya un cierto cansancio (ver Anejo 8), primero por que los precios son ya disparatadamente altos y en segundo lugar por que redoblan de nuevo con fuerza los tambores que anuncian descensos de las ayudas de la PAC.

Lo que es nuevo ahora, elemento de certidumbre, es que por primera vez la PAC dispone de un marco presupuestario estable que cubre un período de diez años: 2003-2013, que deriva del Consejo de Bruselas de 24 y 25 de octubre de 2002, fecha histórica que de un plumazo despejó la Ampliación y el futuro de la PAC: dos grandes decisiones por el precio de una, lo que pone de manifiesto, por más que el Comisario de Agricultura lo negara, que ambos procesos esta-

ban interrelacionados. La existencia de un marco presupuestario estable para un largo período es, en principio, una buena noticia, aunque como veremos tiene sus luces y sus sombras.

Este marco presupuestario estable significa lisa y llanamente que el capítulo agrícola de la Ampliación debe hacerse a coste cero, es decir sin presupuesto adicional ¹⁸, decisión que condiciona de modo absoluto el futuro de la PAC hasta el año 2013. En efecto, con este corsé presupuestario hay que hacer frente a la Ampliación y a las nuevas reformas de sectores como leche, azúcar, aceite de oliva, algodón, tabaco, arroz, vino y frutas y hortalizas, de las cuales leche y arroz están ya contempladas en las propuestas de la Comisión de enero de 2003, pero el resto no. Todo ello, sitúa el ajuste presupuestario en el centro del debate del futuro de la PAC, mala noticia, pues lo razonable es partir de la política agraria que Europa necesita y después evaluar su coste, no al revés, partir del presupuesto de que se dispone y ver qué política se puede hacer con ese dinero. En estos momentos discutir sobre el futuro de la PAC es más un ejercicio de ingeniería presupuestaria que de política económica sectorial. O sea, que la PAC se ha convertido en un campo de estudio para auditores, interventores y expertos en finanzas públicas más que para especialistas en economía y política agraria.

Si combinamos el corsé presupuestario con la resistencia de la mayoría de países miembros, con Francia a la cabeza, a disminuir de modo significativo las ayudas de la PAC, el resultado final es que una de las propuestas sobre la que se ha ido creando durante los últimos años un importante consenso en Europa ¹⁹: la reducción del primer pilar de la PAC (ayudas directas y gastos de intervención en los mercados) y el trasvase del presupuesto ahorrado mediante dicha reducción al segundo pilar (ayudas al desarrollo rural), va a quedar en casi nada. En efecto, los ahorros derivados de la reducción de las ayudas del primer pilar no podrán emplearse íntegramente para aumentar el presupuesto de ayudas al desarrollo rural, pues una parte importante de dicho ahorro deberá emplearse para financiar las reformas pendientes en los sectores antes mencionados.

De hecho, la propuesta de reforma de la PAC de la Comisión de enero 2003, que será debatida por el Consejo en los próximos meses, ya ha tomado en consideración la necesidad de utilizar una parte importante de los ahorros derivados de la reducción de las ayudas directas, para financiar las reformas pendientes de algunos sectores productivos.

La propuesta de la Comisión de enero de 2003 contiene tres elementos horizontales: desacoplamiento total de la mayoría de las ayudas directas y conversión de éstas en una ayuda única desacoplada, modulación de la ayuda única desacoplada y ampliación de las medidas contenidas en el Reglamento de Desarrollo Rural (segundo pilar de la PAC). Además, la propuesta contempla una serie de modificaciones de mayor o menor entidad en la regulación de los sectores de cereales, trigo duro, arroz, forrajes, frutos secos y leche, esta última de gran trascendencia y repercusión presupuestaria. En lo que sigue nos centraremos en los tres elementos horizontales que son los principales.

En cuanto al **desacoplamiento**, la propuesta entraría en funcionamiento en 2004 y por ello ha sido analizado dentro del epígrafe dedicado a la evolución de la PAC a corto y medio plazo, es decir, antes de 2006. Ya se explicó que el argumento fundamental de la Comisión para proponer el desacoplamiento total de la mayoría de las ayudas directas es permitir a la UE una estrategia ofensiva en las negociaciones de la OMC, aunque también se puso en duda la necesidad de

¹⁸ En realidad no es exactamente así, puesto que el Consejo de Bruselas decidió que el techo de gasto agrícola de 2006 establecido en la Cumbre de Berlín de 1999, se incrementa un 1% anual para tener en cuenta la inflación, pero dado que la inflación superará el 1% significa un descenso del techo presupuestario en términos reales.

¹⁹ De hecho, la mayoría de propuestas procedentes del mundo académico, así como varios de los documentos elaborados por los países miembros y que reflejan sus posiciones oficiales, recogen esta idea. Además, esta idea estuvo muy presente en el debate sobre desarrollo rural del Consejo informal de Murcia, celebrado durante la Presidencia española, y en el que se comprobó la existencia de un amplio consenso sobre esta idea fuerza de la reforma de la PAC. Cosa bien distinta es la magnitud de la reducción de las ayudas del primer pilar para transferir al segundo pilar, pues mientras algunos países proponen reducciones moderadas, realmente la mayoría, otros, en realidad unos pocos, proponen reducciones más significativas.

un desacoplamiento tan drástico y se presentaron las ventajas e inconvenientes del desacoplamiento total, para terminar concluyendo que el escenario más probable es un desacoplamiento parcial y más suave del propuesto por la Comisión. Un aspecto esencial es que el agricultor deberá cumplir una serie de estándares sobre medio ambiente, inocuidad de los alimentos, bienestar de los animales y seguridad en el trabajo. Su incumplimiento dará lugar a una reducción o incluso pérdida total de la ayuda desacoplada. Se establecerán auditorías que actuarán como un sistema de información al agricultor y facilitarán el control por parte de la administración del cumplimiento de los estándares. Las auditorías serán obligatorias para los agricultores que cobren más de 15.000 EURO de ayudas o cuyo volumen de ventas supere los 100.000 EURO.

En cuanto a la **modulación** de las ayudas directas, se trata de un elemento esencial que merece ser abordado con profundidad. Y debe hacerse aquí, dentro del epígrafe dedicado a la evolución de la PAC a largo plazo, puesto que la propuesta de la Comisión de enero de 2003 propone iniciar la modulación después de 2006, con la siguiente gradación.

Ayudas directas EURO	Reducción ayudas directas (%)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1-5.000	0	0	0	0	0	0	0
5.001-50.000	1	3	7,5	9	10,5	12	13,5
>50.000	1	4	12	14	16	18	19

La Comisión propone, pues, una modulación progresiva según la cuantía de las ayudas directas percibidas por la explotación. Del primer EURO percibido al 5.000, primer tramo, está exento de reducción en todas las explotaciones. Del EURO 5001 al 50.000, segundo tramo, tendrá una reducción de tipo medio y, finalmente, a partir del EURO 50.001, tercer tramo, tendrá una reducción de mayor nivel. Además, la curva de disminución en el tiempo de las ayudas directas no es lineal, sino que es muy suave al principio y sufre un brusco salto en 2009, lo que sin duda tiene que ver con las previsiones presupuestarias de la Comisión. En efecto, en el cuadro del Anejo 7 (MAPA 2002) se comprueba que los primeros déficits aparecen en el año 2009, sin considerar la entrada en escena de nuevas reformas como la del azúcar, aceite de oliva, tabaco o algodón.

La peor noticia de la propuesta de la Comisión de enero 2003, aunque después del Consejo de Bruselas se veía venir, es que solo el 1% de reducción de ayudas directas se destinaría al desarrollo rural en 2006, el 2% en 2007, 3% en 2008, 4% en 2009, 5% en 2010 y 6% en 2011, año en el que se alcanza el tope máximo. El resto de reducción de las ayudas directas se destinaría a financiar las reformas pendientes. Es decir, quienes van a financiar las nuevas ayudas a los productores de leche o azúcar de la UE-25 o el coste adicional de las futuras regulaciones de los mercados de tabaco, algodón, aceite de oliva y quizás frutas, hortalizas y vino, serán los productores de carne de vacuno, ovino o caprino, cereales, semillas oleaginosas y proteaginosas de la UE-15, pues la propuesta de la Comisión excluye, lógicamente, de la aplicación de la modulación (reducción por tramos) de las ayudas directas a los nuevos países miembros, hasta que los agricultores de estos países no perciban el 100% de las ayudas comunitarias, lo que no sucederá hasta el año 2013.

En cuanto a la ampliación de las **medidas incluidas en el Reglamento de desarrollo rural**, se trata de una propuesta que introduce nuevos instrumentos

de política agraria para dar respuesta a las preocupaciones de los consumidores y ciudadanos europeos. Así, se introduce todo un conjunto de ayudas para fomentar la calidad de los productos agrarios y de los alimentos, garantizar la seguridad de los alimentos, mejorar el bienestar de los animales y la conservación del medio ambiente, así como el establecimiento de ayudas transitorias y decrecientes para compensar la pérdida de renta derivada del cumplimiento de los estándares más exigentes y para contribuir a financiar el coste de las auditorías. Algunas de estas nuevas medidas provienen de medidas que ya venían siendo ofrecidas a los países candidatos en los programas de preadhesión.

Sin embargo, una vez más, las buenas intenciones de la Comisión se quedan vacías de contenido, o sea de presupuesto, como consecuencia de las restricciones financieras impuestas por Alemania en la cumbre de Berlín de 1999, y recientemente reforzadas en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002. Así, por un lado se amplían las medidas contempladas en el Reglamento de Desarrollo Rural, cosa positiva, pero apenas se incrementa el presupuesto destinado a dicho Reglamento, cosa negativa. En efecto, según los propios cálculos de la Comisión en el año 2007 el presupuesto de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC) se incrementaría en 228 millones de EURO, dinero procedente de la reducción de las ayudas directas (primer pilar de la PAC), mientras que en el año 2012 se incrementaría en 1.480 millones de EURO. Todo ello para 27 países ²⁰, o sea, un chiste.

b) Factores de cambio

Entre los principales elementos de cambio que presionarán sobre la reforma de la PAC a medio y largo plazo podemos distinguir entre los internos y los externos. Dentro de los primeros, destacan las demandas de los consumidores y ciudadanos de la UE, en defensa de una alimentación segura y de un medio ambiente bien conservado. Además los contribuyentes europeos exigirán, cada vez con mayor intensidad, que el gasto agrícola esté controlado y legitimado. Pero, el grado de organización de consumidores, contribuyentes y ecologistas no es muy elevado, aunque la capacidad de movilización y presión de estos últimos es considerable y se ha visto amplificada en los últimos tiempos por los medios de comunicación. Pero, estas presiones se debilitarán como consecuencia de la Ampliación de la UE, ya que los consumidores y ciudadanos de los países candidatos son mucho menos sensibles a los problemas de seguridad de los alimentos y de defensa del medio ambiente que los consumidores y ciudadanos de la UE-15.

Dentro de los elementos externos que presionarán sobre la PAC, el más importante es la negociación comercial multilateral en curso. Este tema ya ha sido analizado en la sección anterior, pues el horizonte temporal dentro del que se llevarán a cabo las negociaciones es 2003-2005, es decir antes de 2006, aunque como ya señalábamos al final del apartado 4.1, algunos de los cambios de la PAC forzados por las negociaciones comerciales multilaterales, podrían producirse incluso después de 2006. La situación presupuestaria de la UE no permitirá compensar íntegramente mediante ayudas directas las reducciones de los precios de intervención de los sectores aún no reformados, aunque el presupuesto destinado a las actuales ayudas directas (sectores ya reformados) podría redistribuirse entre los sectores productivos afectados por las nuevas reformas, como de hecho ha propuesto la Comisión en su Documento de enero 2003.

c) Factores de inercia

Los principales elementos de resistencia al cambio de la PAC son las presiones ejercidas por las organizaciones profesionales agrarias y los países principa-

²⁰ El Consejo de Copenhague de diciembre de 2002, acordó la adhesión de Rumania y Bulgaria en 2007.

les beneficiarios de la actual PAC, amén por supuesto de las fuertes restricciones presupuestarias. En cuanto a lo primero, hay que recordar que el grado de organización de los intereses agrarios es fuerte, ya que gozan de una gran tradición y capacidad de movilización y presión. Por otro lado, aunque la población activa agraria de la UE-15 sólo representa el 4,3% de la población activa total, la población rural vinculada a la agricultura es mayor, de modo que la posible pérdida de votos rurales derivada de la adopción de reformas de la PAC que afecten negativamente a los intereses agrarios, atenaza a los políticos a la hora de tomar decisiones a este respecto, sobre todo en períodos electorales. Estas presiones se verán incrementadas como consecuencia de la adhesión, ya que el peso de la agricultura en los países candidatos es mucho mayor que en la UE-15, tal como se ha documentado en el primer capítulo de este trabajo. La dura posición de Polonia, el país más agrícola de todos los candidatos, en las negociaciones del capítulo agrícola, incluso en el tramo final de la negociación durante la cumbre de Copenhague, confirma esta tesis.

En cuanto a la posición de los países miembros, los grandes perceptores de ayudas PAC, con Francia a la cabeza, apoyan el mantenimiento del status quo, mientras que países contribuyentes netos y/o poco beneficiarios de la PAC, como Reino Unido, Holanda, Suecia y Alemania, son partidarios de un cambio profundo. Hasta el presente, incluido el reciente acuerdo franco-alemán, luego refrendado por el Consejo de Bruselas de octubre, siempre ha triunfado la posición de los países partidarios del status quo o de reformas leves. En el futuro es muy probable que siga siendo así, ya que todo parece indicar que los nuevos países miembros se alinearán con los defensores de la actual PAC. En efecto, como ha dejado claro Polonia en las duras negociaciones finales de la Cumbre de Copenhague, estos países aplican el refrán «mas vale pájaro en mano que ciento volando», y por ello prefieren las ayudas directas, que son financiadas íntegramente por Bruselas, a las ayudas al desarrollo rural (véase el apartado 3.3 de este trabajo), pues estas últimas requieren cofinanciación nacional y una cierta capacidad pública y privada para promover y gestionar proyectos, lo que no siempre abunda en estos países. Por tanto, los nuevos miembros serán aliados naturales de los países de la UE-15 que defienden el mantenimiento del status quo, es decir, preservar las ayudas directas (primer pilar de la PAC), aunque eso implique renunciar a más presupuesto para las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC). Ello significa que en el futuro será, si cabe, más difícil todavía aprobar una reforma profunda de la PAC ²¹.

Por último, las restricciones presupuestarias existentes hacen difícil pensar en reformas profundas, a menos que sean neutras desde la perspectiva del gasto total. Pero aunque no incrementasen el presupuesto total, seguro que una reforma profunda produciría una redistribución del dinero que cada Estado miembro recibe actualmente de la PAC, lo que implica que los países «perdedores» se opondrían a dicha reforma y la harían muy difícil. Cualquier reforma radical perjudicaría a Francia, el gran perceptor de ayudas directas, lo que explica que este país lidere todos los movimientos y coaliciones para defender la actual PAC, especialmente su primer pilar.

d) Factores de incertidumbre

Los principales elementos de incertidumbre son dos: el resultado final de la Convención Europea y las futuras ampliaciones. En cuanto al primero, la Convención Europea puede modificar las reglas de funcionamiento, toma de decisiones y financiación de la Unión. La UE-25 no podrá funcionar igual que la

²¹ En el futuro Consejo los 10 nuevos Estados miembros contarán, a partir del 1 de enero de 2005, con 84 votos de un total de 321 y un 16,6 % de la población de la Unión. Unas cifras que están lejos de los 232 votos o el 62% de la población requeridos para obtener una mayoría cualificada. Pero que, por otro lado, no excluye su facultad para contribuir a minorías de bloqueo en materia agraria (para lo que bastan 90 votos y el 38% de la población), si se suman a los votos y porcentajes de población de, como mínimo, otros tres Estados y, de ese modo, alcanzar la mayoría numérica de los miembros del Consejo. Por ejemplo, con los actuales países de la cohesión (España, Grecia, Portugal e Irlanda) mas Italia, se consiguen 171 votos y el 42,7 % de la población. Por su parte Francia, España, Grecia y Portugal, sumados a los diez países nuevos, obtendrían 164 votos y el 43% de la población. Este juego de minorías puede a su vez dar lugar a una lectura complementaria: dos países grandes de la UE-15, como Francia, España o Italia, se necesitarían mutuamente para impedir una decisión agrícola que considerasen contraria a sus intereses, y, además, precisarían siempre el apoyo en bloque de los 10 nuevos miembros o, alternativamente, sustituir a dos o tres de ellos, por ejemplo, República Checa, Eslovenia y Eslovaquia, por otros tres países pequeños de la UE-15, por ejemplo Grecia, Irlanda o Portugal. Sobre esta base, en términos demográficos la posición de Polonia en cualquier momento y circunstancia será imprescindible, así como, a partir de 2007, la de Rumania.

UE-15, por lo que la Ampliación afectará al papel, competencias y funcionamiento de las tres instituciones comunitarias: Consejo, Comisión y Parlamento Europeo. Además, el peso de cada país (ponderación del voto nacional) deberá cambiar para cumplir lo acordado en el Tratado de Niza, y las reglas de decisión también sufrirán cambios, debiéndose eliminar prácticamente la regla de la unanimidad y generalizar la de la mayoría cualificada. Por último, es posible que se modifique incluso el esquema actual de financiación del presupuesto comunitario, de modo que una parte del mismo se financie directamente por los contribuyentes europeos a través de un impuesto específico u otras fórmulas. Un cambio de esta naturaleza, contribuiría a que los ciudadanos europeos se sintieran más involucrados en el proceso de construcción europea y a que los países contribuyentes netos relajaran su radical oposición a cualquier aumento del presupuesto comunitario, lo que condiciona fuertemente la financiación de las políticas comunitarias y, por tanto, su diseño. Todo estos cambios institucionales y presupuestarios tendrían importantes implicaciones en la futura evolución de la PAC, pues se abrirían nuevas posibilidades de reforma de la misma.

Un segundo elemento de incertidumbre son las adhesiones de Bulgaria, Rumania y Turquía. Las dos primeras están previstas que se produzcan en el año 2007 y la de Turquía empezaría a negociarse en el año 2005, si se cumplen una serie de condiciones que ahora no se cumplen. Este último país tiene un peso agrario equivalente al de los doce países que entrarán en el año 2004 (10) y 2007 (2), de modo que si esta ampliación se llegase a producir la política agraria comunitaria sufriría importantes tensiones presupuestarias, que podrían forzar un cambio más radical de la PAC del que ahora se puede prever.

4.3. Escenarios probables de la futura PAC

La conclusión de todo lo expuesto en este capítulo es que el escenario probable de la futura PAC, factores de incertidumbre al margen, sería una PAC que no sufriría profundos cambios respecto a la situación actual, sino meros ajustes, más o menos relevantes, para adaptarse al marco presupuestario acordado en el Consejo de Bruselas de octubre (leves reducciones de las ayudas directas) y a los compromisos que se suscriban en las negociaciones multilaterales de la OMC (nuevas reformas de mercado en lácteos, azúcar, aceite de oliva algodón, tabaco y desacoplamiento parcial o total de las ayudas directas). La mayoría de estos ajustes de la PAC deberán producirse en el 2003 para facilitar el acuerdo en las negociaciones comerciales de la OMC, aunque otros se pueden producir o revisar después de 2006, como es el caso de las reducciones de las ayudas directas para lograr el equilibrio presupuestario de la PAC ²².

De hecho, si en el año 2010 se profundizara la reforma del sector lácteo, por ejemplo introduciendo la supresión de la cuota láctea, y hubiera que absorber el coste de la ampliación a Rumania y Bulgaria, solo se alcanzaría el equilibrio presupuestario de la PAC si la modulación (reducción por tramos) de las ayudas fuese mayor que la prevista por la Comisión en su propuesta de enero de 2003. En efecto, según los cálculos realizados por Massot (ver cuadro del Anejo 9), el equilibrio presupuestario de la PAC requeriría una reducción del 3% anual acumulado del tramo de ayudas que sobrepase los 10.000 EUROS (Massot, 2002b). Incluso los cálculos de Massot subestiman el efecto derivado de la

²² Cabría preguntarse qué sentido tiene aprobar en 2003 una modulación de las ayudas que no entrará en vigor hasta 2007. La razón esgrimida por la Comisión es que de ese modo se despeja el panorama y el agricultor sabe desde ya (2003) a qué atenerse en el futuro (2013). Pero también cabe pensar que la Comisión ha tenido en cuenta que es más fácil aprobar esta reducción de las ayudas en 2003 (UE-15) que en 2006 (UE-25), ver la nota 21 a pie de página.

partición de las explotaciones agrarias al objeto de minimizar la reducción de las ayudas directas.

Un escenario de Política Agraria Común, en el que las intervenciones de mercado y las ayudas directas, desacopladas o no, jueguen un papel secundario, y en cambio las ayudas a la modernización agraria, al fomento de la calidad de los alimentos, a la provisión de bienes y servicios públicos y a la diversificación y modernización de la economía rural, jueguen un papel principal, no parece probable en la próxima década, y ello a pesar de las múltiples declaraciones de la Comisión sobre la multifuncionalidad y el modelo europeo de agricultura. Sin embargo, y en honor a la verdad, la Comisión no es responsable de la tremenda inercia de una PAC que es a todas luces caduca e inapropiada para una UE-27, aunque también lo es para una UE-15 (Sumpsi, 2002). La responsabilidad histórica de este autismo político corresponde a los países que integran actualmente la Unión y a sus gobiernos, especialmente a los que defienden con más énfasis el mantenimiento del status quo, anteponiendo los intereses nacionales a los de la Unión. Francia con su negativa radical a reducir de modo significativo el gigantesco volumen de ayudas de la PAC que recibe, constituye el paradigma de esta actitud nacionalista ²³. Bien es verdad, que la falta de visión a largo plazo de las organizaciones profesionales agrarias y el dominio de las ansias presupuestarias frente a las de hacer una política más eficiente por parte de los países que propugnan cambios radicales, contribuyen a la inercia de la actual PAC y por tanto son corresponsables de la misma.

Si incorporamos en el análisis de los escenarios probables de la futura PAC los factores de incertidumbre mencionados en el epígrafe 4.2, la posibilidad de que se produzcan cambios profundos después de 2010, aumenta considerablemente, entre otras cosas porque en el contexto de una UE-28, Turquía incluida, la reforma profunda de la PAC sería inevitable. Otra cosa es anticipar que pasará con Turquía y prever la dirección e intensidad de la reforma que podría producirse después de 2010, lo que sería una osadía o incluso temeridad por nuestra parte.

²³ Es realmente sorprendente que un país con el nivel de prosperidad de Francia, y que por tanto aporta una parte importante del presupuesto comunitario, sea, gracias a la PAC, uno de los principales perceptores netos de fondos comunitarios.

5. Efectos de la ampliación en la agricultura y el medio rural

El presente análisis se basa en los datos y estudios disponibles en la actualidad y parte del escenario probable de la futura PAC descrito en el epígrafe 4.3, y que ha tenido muy en cuenta los factores de certidumbre de la PAC de 2003-2013 derivados del Consejo de Bruselas de octubre de 2002, del Consejo de Copenhague de diciembre de 2002 y de los Reglamentos de Reforma de la PAC presentados por la Comisión en enero de 2003. Sin embargo, después de 2006, cuando entre en vigor el siguiente período de perspectivas financieras de la Unión y se pongan en práctica los cambios institucionales y financieros resultantes de la Convención Europea, o de 2009 cuando este en pleno funcionamiento la UE-27 y probablemente se aprueben reformas de mercado en sectores clave como el lácteo, por ejemplo supresión de la cuota láctea, podrían ser necesarias nuevas reformas de la PAC, y es muy probable que así sea, pero es muy difícil prever en que dirección y sobre todo la intensidad de las mismas, pues depende de cómo se despejen los elementos de incertidumbre mencionados en el epígrafe 4.2, en especial los posibles cambios institucionales y financieros derivados de la Convención Europea.

Aventurar cómo evolucionará el sector agrario y alimentario de los PC como consecuencia de su adhesión a la UE y cómo dicha evolución afectará al sector agrario comunitario, es una tarea realmente difícil. Pero, la literatura existente es amplia y abundan los estudios y estimaciones cuantitativas realizadas mediante el uso de diversos modelos a lo largo de los últimos cinco años²⁴. Sin embargo, las conclusiones a las que llegan son a veces dispares. La metodología seguida es también diversa pero con un elemento común: la evaluación del impacto de la Ampliación sobre las producciones agrarias de los nuevos miembros se realiza comparando los resultados del escenario base (proyecciones de la producción agraria de los países candidatos en el supuesto de que no se produzca la adhesión), con los del escenario adhesión (proyecciones de la producción agraria de los países candidatos en el supuesto de que se les aplique la PAC).

Justamente, la mayoría de las disparidades observadas en los resultados de los distintos modelos obedecen a las diferencias entre los escenarios de PAC simulados en cada estudio. No hay que olvidar que en el año 2000 se pensaba todavía que los agricultores de los PC iban a quedar excluidos de la percepción de las ayudas directas de la PAC, y todos los estudios revisados fueron publicados en 2000 o antes²⁵. Pero, si descendemos a detalles más concretos, la consideración del supuesto de imposición de cuota láctea en los nuevos países miembros, o la consideración del supuesto contrario, altera de modo absoluto los resultados en dicho sector. Dicho de otro modo, los resultados son altamente sensibles a los distintos escenarios de PAC considerados, lo cual es obvio si tenemos en cuenta el nivel de intervención y apoyo público del que goza la agricultura comunitaria.

El trabajo de Fernández Salido (2001) muestra las diferencias notables que se observan en las estimaciones llevadas a cabo por distintos autores. En efecto,

²⁴ Una revisión excelente y muy completa de los estudios y estimaciones publicadas sobre el tema puede consultarse en Fernández Salido (2001).

²⁵ Banse y Tangerman, 1996; Hertel et al, 1997; Liapis y Tsigas, 1998; Münch, 1999; Fuller et al, 1999 y 2000; Bach et al, 2000; Frandsen y Jensen, 2000.

aunque la mayoría de los resultados avalan la tesis de que la Ampliación provocaría un crecimiento agrícola considerable en los PC, las variaciones son apreciables. Así, el trabajo de Liapsis y Tsigas (1998) estima para Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Polonia y Rumania en el horizonte 2005 un incremento productivo mucho mayor en la ganadería, especialmente leche, que en los cereales. Ello se debe a que el escenario considerado no contempla el pago de ayudas directas por hectárea en los cereales ni la imposición de cuota láctea a los países candidatos. En cambio las estimaciones de Bach *et al.* (2000) para los mismos países y horizonte temporal, predicen mayores incrementos productivos para los cereales que para la carne de vacuno y un crecimiento nulo para la leche, lo cual se explica por la consideración de las ayudas directas por hectárea de los cereales y la imposición de cuota láctea a los PC. El trabajo de Frandsen y Jensen (2000) alcanza resultados intermedios, debido a que considera pagos directos para los cereales, pero en menor cuantía, y un menor porcentaje de superficie de retirada obligatorio, junto con la imposición de una cuota láctea menos restrictiva.

Los trabajos de Münch (1999) y de Fuller *et al.* (2000) llegan a incrementos más moderados. Además sus estimaciones son más realistas ya que al tratarse de modelos de equilibrio parcial, incorporan con mayor detalle los escenarios de política sectorial. Münch (1999) estima para Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia en 2013 un incremento de la producción de cereales del 10%, de la producción cárnica del 20% y de la producción lechera del 8%. Este último porcentaje se explica por el supuesto de abolición de la cuota láctea a partir de 2005. Cuando se abandona este supuesto y no se considera la abolición del sistema de cuotas, la producción de leche no aumenta o incluso disminuye. Este resultado confirma el decisivo papel de los instrumentos de control de la oferta, a la hora de evaluar el impacto de la Ampliación en algunos sectores productivos. Pero, el estudio de Münch revela que, además de los parámetros propios del escenario PAC (precios de intervención, pagos directos, cuotas y otros mecanismos de control de oferta), hay otros factores que explican el impacto de la Ampliación en el incremento de las producciones agrarias de los PC, como son los cambios en los costes de producción, en la productividad del trabajo, en las tasas de interés y en los tipos de cambio.

El trabajo de Fuller *et al.* (2000) estima para Polonia, Hungría y República Checa en 2009 un incremento de producción de cereales del 15 % y disminuciones de las producciones de carne y leche, como consecuencia de la reducción de la cabaña ganadera provocada por la imposición de la cuota láctea.

Sin embargo, los estudios revisados presentan diversas carencias que aconsejan tomar con reservas los resultados obtenidos. En primer lugar, ninguno de ellos incorpora los efectos que el incremento de la utilización de fertilizantes, pesticidas, herbicidas y semillas selectas podría tener en el aumento de los rendimientos de los cereales y otros cultivos herbáceos en los PC. Este tema es clave, ya que durante la transición a la economía de mercado, las explotaciones agrarias del Este disminuyeron sensiblemente la aplicación de medios de producción variables, lo que provocó efectos negativos sobre los rendimientos agrarios (ver epígrafe 1.3). Por tanto, parece razonable suponer que la adhesión de los países del Este a la UE permitiría un salto cualitativo en el uso de fertilizantes, herbicidas y pesticidas en sus explotaciones agrarias. Sin embargo, los estudios mencionados se limitan a considerar tasas de crecimiento lineal de los rendimientos, de modo que los resultados obtenidos deben considerarse una

estimación por defecto del impacto de la Ampliación en la producción agraria de los futuros miembros de la Unión.

En segundo lugar, los estudios ignoran la existencia de graves problemas estructurales (ver epígrafe 1.2.2) en los países del Este, que podrían frenar el aumento de sus producciones agrarias derivado de la integración en la Unión. En efecto, el peso de las pequeñas explotaciones de subsistencia, la presencia de grandes explotaciones con muy baja productividad del trabajo, herederas de las antiguas cooperativas y granjas estatales, los problemas institucionales, la inseguridad de los derechos de propiedad, el mal funcionamiento del mercado de la tierra y la casi inexistencia del arrendamiento rústico y otras figuras que permitirían aumentar la movilidad de la tierra, son elementos que, de no modificarse como consecuencia de la adhesión a la UE, cosa dudosa como mínimo a corto y medio plazo, podrían obstaculizar seriamente la reestructuración y modernización agraria de los países del Este. Por ello, los resultados obtenidos en los estudios analizados deben considerarse una estimación por exceso del impacto de la Ampliación en la producción agraria de los futuros miembros de la Unión.

Por último, mencionaremos otra carencia fundamental: la definición de los escenarios de política agrícola común simulados en los estudios. En efecto, dado que el capítulo agrícola de la Ampliación no se ha cerrado hasta diciembre de 2002, y que la propuesta de Reglamentos de Reforma de la PAC ha sido aprobada en enero de 2003, ninguno de los modelos utilizados incorpora los escenarios derivados de estos acuerdos, hasta fechas muy recientes desconocidos. Este problema no produce sesgo sistemático, pues en algunos estudios genera estimaciones por defecto y en otros por exceso.

El hecho de que se conozca ya el acuerdo final sobre el capítulo agrícola de la Ampliación alcanzado en el Consejo de Copenhague de diciembre de 2002 (ver punto 3.3 de este trabajo), el marco presupuestario de la PAC para el período 2007-2013 aprobado en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002 (ver punto 4.1 y Anejo 7) y la propuesta de Reglamentos de Reforma de la PAC acordada por la Comisión el 22 de enero de 2003 ²⁶, nos sitúa en una posición privilegiada para analizar, aunque sea solo de modo cualitativo, el impacto de la Ampliación sobre la agricultura y el medio rural comunitario. El método que seguiremos en este capítulo será combinar la evaluación cualitativa fiable con la evaluación cuantitativa cautelara.

Hemos dividido este capítulo final en tres epígrafes. El primero tratará del impacto de la Ampliación en las producciones, estructuras, rentas y mercados agrarios, el segundo en la industria agroalimentaria y el tercero en el medio rural. El análisis se basará en una revisión bibliográfica de los trabajos publicados en los últimos años que han estimado los impactos cuantitativos de la Ampliación, y en una evaluación cualitativa de los autores de este informe realizada a la luz de la información disponible, de los acuerdos del Consejo de Bruselas de octubre 2002 y de Copenhague de diciembre 2002 y de la propuesta de reforma de la PAC presentada por la Comisión en enero de 2003.

²⁶ Esta propuesta debe considerarse maximalista y por tanto no es definitiva, pues ahora debe ser discutida durante los próximos meses en el Consejo. Sin embargo, marca la senda de la reforma que, con más o menos matices y rebajas, se aprobará previsiblemente a lo largo de 2003.

5.1. Impacto en las producciones y mercados agrarios

Un elemento clave para evaluar la repercusión de la Ampliación en la economía agraria europea, es la situación de la productividad agraria en los países candidatos, situación abordada previamente en el epígrafe 1.3. Analizando la información disponible (Hughes, 1999; Berkowitz y Münch, 2000; Tangermann y Banse, 2000; Macours y Swinnen, 2000; Swinnen, 2000; Fernández Salido, 2001; Sumpsi, 2002), se observa que la productividad agraria presenta una evolución similar en la mayoría de cultivos y países candidatos. Así, los rendimientos descienden fuertemente en la primera mitad de los años 90 y se recuperan en la segunda mitad, lo que se explica por las distintas fases que ha atravesado la transición de la economía de estos países. Sin embargo, a pesar de la recuperación de los rendimientos agrarios en los países candidatos durante los últimos años, no alcanzan, ni mucho menos, el nivel de los rendimientos agrarios medios de la UE-15. Los rendimientos de la ganadería son más estables a lo largo de la década de los años 90, apreciándose incluso un aumento sostenido en algunos países candidatos, caso de Hungría y República Checa, países en los que los rendimientos de la ganadería llegan a ser equiparables a los rendimientos medios de la UE-15.

Por tanto, hay un importante recorrido productivo para los principales productos agrarios continentales de los países del Este, que parece mayor en las producciones agrícolas que en las ganaderas. Si estos países desarrollan su potencial productivo, y el consumo no aumenta en la misma proporción, podrían producirse importantes excedentes en los países del Este (Pouliquen, 1998). De hecho, las estimaciones de impactos de los estudios ya mencionados coinciden en señalar que el consumo doméstico proyectado para los países del Este no bastaría para absorber el crecimiento de su producción agraria, lo que llevaría aparejada la aparición de excedentes agrícolas en los nuevos miembros. Estos excedentes no podrían exportarse mediante subvenciones, debido a los compromisos de reducción de las subvenciones a las exportaciones suscritos por la UE en la Ronda Uruguay, compromisos que con seguridad deberán ampliarse para alcanzar un acuerdo en la actual Ronda de Negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (Sumpsi, 2002). En ese caso, los excedentes agrícolas generados en los nuevos países miembros deberían venderse en el mercado interior, lo que sin duda presionaría los precios a la baja y pondría en dificultad a los países con producciones continentales menos competitivas, caso de España.

Sin embargo, para que los agricultores de los futuros países miembros desarrollen el potencial productivo existente, es necesario que se den tres condiciones que analizamos a continuación: precios agrarios remuneradores, aceleración de la reestructuración y modernización agraria y derechos de producción no restrictivos.

Precios agrarios remuneradores

La adhesión no va a significar un fuerte aumento de los precios agrarios en los países candidatos, pues en los últimos años se observa una convergencia entre los precios de los países candidatos y los de la UE-15 ²⁷ (Hartell y Swinnen, 1998; EC, 1998; Burrell y Oskam 2000; Münch, 2000; Fuller *et al.*, 2000; Swinnen, 2000; OECD 2000). Esta convergencia es fruto de dos tendencias de signo contrario: por un lado el incremento de los precios agrarios de intervención en

²⁷ En el Anejo 5 de este trabajo puede verse la convergencia de precios para los principales productos y los tres países con mayor peso agrícola de los PC-10: Polonia, Hungría y República Checa.

los países candidatos, debido a la adopción de nuevas políticas agrarias en dichos países (OECD, 2000), y por otro la disminución de los precios agrarios de intervención en la UE, como consecuencia de la Reforma de la PAC de 1992 y de la Agenda 2000. De hecho, en la actualidad las diferencias de precios entre la UE-15 y los países candidatos están entre el 10 y 30%, mientras que hace tan solo cinco años tales diferencias se situaban entre el 20 y 50%. (Swinnen, 2001). Por tanto, la aproximación de precios derivada de la adhesión de los nuevos miembros no implicará grandes aumentos de precios agrarios en dichos países; al contrario los precios de intervención seguirán bajando por imperativo de las negociaciones en la OMC (cereales, carne, leche y azúcar), y dicha reducción con toda probabilidad arrastrará los precios de mercado, sobre todo si el potencial productivo de estos países se desarrolla y las exportaciones subvencionadas no son posibles por el acuerdo en la OMC (Sumpsi, 2002).

Aceleración de la reestructuración y modernización agraria

Respecto a la segunda cuestión, podemos tomar como punto de referencia la propia experiencia española, siguiendo los pasos, aunque corregidos, de otros autores (Cadenas y Cantero, 1997; Fernández Salido 1998 y 2001). En efecto, estos autores utilizan la experiencia española de adhesión a la CEE para evaluar los posibles impactos de la adhesión en la agricultura de los países del Este. Craso error, porque la situación actual de la economía de los países del Este no es comparable con la España de los años 80, sino con la España de los años 50. En este sentido, hay que recordar que los factores clave que explican el intenso proceso de modernización agraria producido en España durante la década de los años 50 y sobre todo 60, son básicamente tres: 1) la salida masiva de la población activa agraria excedente, que fue posible por las oportunidades de empleo que los obreros agrícolas y los pequeños agricultores encontraron en los principales núcleos de desarrollo industrial, primero de Europa y después de España; 2) el aumento y diversificación de la demanda interna de productos agrarios, consecuencia del desarrollo económico español y del consiguiente aumento de la capacidad adquisitiva de consumidores; y, 3) la importante política estructural agraria (concentración parcelaria, formación profesional, transformación en regadío, investigación y extensión agraria, fomento de la agricultura asociativa, fomento del arrendamiento), impulsada por la política económica desarrollista llevada a cabo en España durante los años 60.

Sin embargo, sin menospreciar la contribución de la política estructural agraria a la modernización de la agricultura española de los años 50 y 60, la principal fuerza que empujó a la reestructuración y modernización del sector agrario fue la salida masiva de jornaleros y pequeños agricultores. El masivo éxodo de la población activa excedente presionó al alza los salarios agrarios, lo que empujó a la mecanización agraria y a la utilización de fertilizantes, pesticidas, herbicidas, semillas selectas y piensos compuestos para la nueva ganadería intensiva, y movilizó las tierras mediante la compraventa y el arrendamiento. Por tanto, la estructura agraria de los países del Este, caracterizada por la coexistencia de un gran número de muy pequeñas explotaciones de subsistencia y de muy grandes explotaciones de baja productividad del trabajo, no es el principal freno al desarrollo del potencial productivo de dichos países ²⁸. El principal freno es el importante excedente de población activa agraria y sus corolarios: el subempleo, el paro encubierto y la baja productividad del trabajo en la agricultura. La abundancia de mano de obra en los países del Este no garantiza la competitividad en los mercados agrarios comunitarios. Al contrario, el exce-

²⁸ Hay numerosos estudios que han analizado las eficiencias e ineficiencias de la estructura agraria de los países del Este y que han sido recogidos en la excelente revisión de Fernández Salido (2001). Sin embargo, dichos estudios no son concluyentes, pues mientras algunos sugieren que las explotaciones de gran tamaño son más eficientes que las pequeñas explotaciones (Hughes, 1998; Gorton y Davidova, 2000; Ratinger, 2000; Gorton et al, 2001), en cambio otros llegan al resultado contrario (Hughes, 1999; Mathijs et al, 1999; Maucours y Swinnen, 2000), dependiendo de los países, sectores productivos y tipos de explotación considerados (familiar, cooperativa o granja estatal privatizada). Este es uno de los temas clásicos de estudio y debate en la economía agraria: el papel de las economías de escala. No cabe duda que aquellos países del Este cuya estructura agraria está dominada por las grandes explotaciones, disponen de una ventaja comparativa, que en algún momento aprovecharán. Estas explotaciones pueden ser ineficientes en la actualidad, pero cuando se capitalicen y modernicen, llegarán a ser a buen seguro empresas competitivas. Sin embargo, la agricultura de aquellos países en los que predomina el minifundio, también puede modernizarse. En efecto, la experiencia de muchos países de la UE-15, España incluida, es que a través de formulas asociativas (mecanización en común) o mediante la externalización de las tareas agrícolas, especialmente de aquellas que requieren maquinaria y equipos de mayor inversión, es posible superar la restricción que supone el pequeño tamaño de las explotaciones. Por otro lado, hay síntomas claros de que la evolución estructural de los países candidatos tiende a la homogeneización de la dimensión de las explotaciones agrarias, atenuándose por tanto el dualismo estructural existente a mediados de los 90. El principal motor de este proceso de homogeneización estructural, en lo esencial provocado por la disminución del tamaño medio de las antiguas explotaciones colectivas, son las diferencias de productividad del trabajo entre los distintos tipos de explotaciones.

dente de mano de obra agrícola puede convertirse en un obstáculo a los ajustes estructurales necesarios en dichos países. En efecto, una fuerza de trabajo abundante significa menores costes salariales, pero no garantiza incrementos en los volúmenes de producción agrícola en la perspectiva de la integración en la Unión, ya que la falta de capital incidiría en una baja productividad del factor trabajo. Pouliquen, pone incluso en cuestión que la percepción de las ayudas directas de la PAC y la consiguiente mejora de la situación financiera de las explotaciones agrarias de los nuevos miembros, sea suficiente para alcanzar una producción agrícola competitiva en el seno de la UE (Pouliquen, 1998).

De los tres factores que acabamos de señalar, el tercero es muy probable que esté presente en los países del Este, pues en los próximos años la política estructural agraria de los países candidatos se reforzará, como consecuencia de la aplicación en dichos países de las ayudas del Reglamento de Desarrollo Rural (segundo pilar de la PAC), mas algunas ayudas que se han diseñado específicamente para dichos países.²⁹ La segunda también se cumplirá, pues no cabe duda que a medio plazo la integración de los países candidatos en la UE impulsará su desarrollo económico y la capacidad de compra de sus ciudadanos, aunque más difícil resultaría ya aventurar el ritmo del proceso. La primera es la de más difícil cumplimiento, ya que el excedente de población activa agraria es todavía muy importante, sobre todo si se considera Rumania y Bulgaria, cuya adhesión está prevista para 2007. En Polonia, Rumania y Bulgaria se calcula que existían en 1998 unos 5 millones de pequeños agricultores de subsistencia y no es fácil prever en qué medida se producirá un éxodo rural masivo, que alivie esa presión que puede dificultar seriamente el proceso de reestructuración agraria de estos países³⁰. De hecho, una parte de este éxodo ya ha sucedido en la década de los 90, preferentemente hacia países de la UE, aunque todavía queda un contingente importante, que constituye una gran reserva de mano de obra que mantiene bajos niveles salariales, pero también bajos niveles de productividad del trabajo.

El trabajo de Swinnen *et al.* (2000) sobre ajustes en el empleo agrícola de los países del Este, indica que las reformas de los derechos de propiedad de los medios de producción y de la organización de la producción agraria, explican las diferencias observadas en la evolución de población activa agraria en los países del Este. Así en Eslovaquia, República Checa y Hungría no se espera que la adhesión implique ajustes laborales drásticos, ya que las reformas institucionales llevadas a cabo han contribuido a la disminución del peso del sector agrario en la creación de empleo. Sin embargo, en países como Rumania o Bulgaria, Swinnen (2000) ha establecido que las reformas institucionales o no han sido suficientes o no han sido acertadas, lo que ha frenado la salida de mano de obra del sector agrario.

De hecho, el número de pequeños agricultores no sólo no ha descendido en los años 90 sino que ha aumentado, especialmente en Polonia, Rumania y Bulgaria, justamente porque ante la falta de oportunidades de empleo en las ciudades de estos países y la dificultad de emigrar a los países de la UE, se establecen o mantienen como pequeños agricultores en el medio rural, pues de ese modo por lo menos pueden alimentarse mediante el autoconsumo (agricultura de subsistencia). Ahora bien, ¿qué ocurrirá en el futuro? En principio, están dadas todas las condiciones para que el éxodo rural continúe, pero la duda es si hay capacidad de absorción en la UE-15 o en sus propios países. La gran diferencia con lo sucedido en España es que entonces, años 60, Europa crecía a tasas muy elevadas y el desarrollo industrial estaba en pleno auge, mientras que la situación de la economía europea de principios de siglo XXI es precaria y no está en

²⁹ Entre estas ayudas específicas diseñadas para los nuevos miembros cabe destacar las que se dirigen a la agricultura de subsistencia y su objetivo es apoyar su conversión hacia una agricultura comercial con capacidad para sobrevivir, lo que aliviaría la presión migratoria de estos agricultores pobres hacia las ciudades de sus países o hacia los países más desarrollados de la UE. En el epígrafe 3.3 de este trabajo se detallan y describen las diversas ayudas específicas.

³⁰ Además del exceso de población activa agraria, las ayudas directas que percibirán los pequeños agricultores de subsistencia tras la ampliación, también podrían frenar el ajuste estructural al contribuir dichas ayudas al mantenimiento de una parte considerable de aquellos agricultores (Buckwell *et al.*, 1997; Sarris *et al.*, 1999).

condiciones de absorber el excedente de población activa agraria de los países del Este. Por ejemplo, Alemania, que sería el destino natural de millones de campesinos pobres de los países candidatos vecinos, con cuatro millones de desempleados, fuerte déficit público y por tercer año consecutivo con crecimiento prácticamente nulo de su economía, no está en condiciones de acoger este éxodo masivo de pequeños agricultores de subsistencia. Esta es la razón por la que se ha establecido un período de transición de siete años para que entre en vigor la libre circulación de personas de los países candidatos a la UE-15.

Por ello, la estrategia de la Comisión durante las negociaciones de adhesión ha consistido en ser poco generosa en la oferta de financiación de las ayudas directas, pues se consideraba que podían incluso frenar el ajuste estructural agrario de estos países (Buckwell *et al.*, 1997), y en cambio ser más generosa en la oferta de financiación de las políticas estructurales, tanto en la política de desarrollo regional como en la política de desarrollo rural. Es muy probable que la aplicación en estos países de las políticas estructurales contribuya poderosamente a su desarrollo económico, lo que permitiría que buena parte del éxodo rural se dirigiera a las ciudades y grandes centros industriales de tales países, facilitando así la absorción de una buena parte del excedente de población activa agraria. Por otro lado, las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), contribuirían a la diversificación de la economía rural, lo que a su vez facilitaría que el resto del excedente de población activa agraria permaneciese en el medio rural, bien como agricultores a tiempo parcial o incluso dejando la actividad agraria para trabajar en otros sectores de la economía rural.

Un último tema a plantear es la influencia de las ayudas directas de la PAC en la evolución futura de la estructura agraria de los países del Este. Se trata de un tema polémico ya que algunos autores y estudios mantienen que las ayudas directas frenan el necesario ajuste estructural (Buckwell *et al.*, 1997; Gorton *et al.*, 1997, Gorton y Davidova, 2000), mientras que otros concluyen que la mejora de la situación financiera de los agricultores de los países del Este, consecuencia de la percepción de las ayudas directas, facilitaría la transición hacia una estructura agraria caracterizada por explotaciones mejor dimensionadas y más eficientes (Fernández Salido, 2001). Como mínimo, los efectos de las ayudas de la PAC, especialmente si se desacoplan, sobre los precios de la tierra de los países del Este, serán negativos desde la perspectiva de la movilidad de la tierra y del ajuste estructural ³¹.

Derechos de producción no restrictivos

En cuanto a la tercera condición, derechos de producción no restrictivos (cantidades máximas garantizadas, cuotas de producción, superficie o cabaña ganadera que tiene derecho a percibir las ayudas), las negociaciones han sido muy duras pues las diferencias entre los derechos solicitados por los países candidatos y los derechos finalmente acordados, han sido realmente significativas ³². Se comprende, pues lo que estaba en juego era, nada más y nada menos, que las posibilidades de expansión productiva del sector agrario de los países candidatos ³³. La UE quería limitar a toda costa tales posibilidades, para evitar, justamente, la generación de excedentes no exportables que acabarían por deprimir los mercados agrarios comunitarios, y por ello ofreció y negoció derechos de producción limitados, mientras que los países candidatos defendieron su derecho a modernizar el sector y aumentar sus producciones agrarias, por lo que exigían mayores derechos de producción, exigencia entendible si consideramos que sus rendimientos agrarios son muy inferiores a los de la UE-15.

³¹ Por ejemplo, Frandsen y Jensen calculan que el acceso a las ayudas directas de la PAC podría suponer incrementos en el precio de la tierra de los países del Este, superiores al 100 por cien (Frandsen y Jensen, 2000).

³² En el Anejo 6 de este trabajo se presenta un cuadro completo con las diferencias entre lo solicitado por los países candidatos y lo finalmente concedido, mejor dicho acordado para hablar con propiedad, en materia de derechos de producción en el Consejo de Copenhague. Por ejemplo Polonia, el país con mayor potencial productivo agrario de los candidatos, pedía una cuota láctea de 13,76 millones de toneladas y se acordó una cuota de 9,38 millones de toneladas, pedía una cuota de fécula de patata de 260 mil toneladas y se acordó una cuota de 145 mil toneladas, pedía una cuota de azúcar B de 216 mil toneladas y se acordó una cuota de 91 mil toneladas, pedía una cuota de tabaco de 70 mil toneladas y se acordó una cuota de 38 mil toneladas, pedía primas a terneros para 2,2 millones de cabezas y se aceptó solo para 0,92 millones de cabezas y pedía primas a vacas nodrizas para 1,5 millones de cabezas y se acordó sólo para 0,32 millones de cabezas.

³³ Los estudios que han cuantificado el impacto de la ampliación en la producción agraria de los países candidatos, llegan a resultados muy dispares, justamente, en función de los supuestos realizados sobre los derechos de producción, en especial sobre la cuota láctea. En algunos casos, ayudas a la hectárea y cabeza de ganado, no esta prohibido producir por encima de los derechos de producción asignados, pero la producción que supera dichos derechos no recibe ayudas, con lo cual en la práctica el efecto es casi equivalente a una prohibición de producir por encima de los derechos de producción. En estos casos mas que de derechos de producción hay que hablar de derechos de ayuda. En el caso de leche y vino, las cuotas si implican la prohibición de comercializar la producción obtenida por encima de la cuota. En el caso de la leche cada litro que excede la cuota paga una multa equivalente al 115% del precio indicativo, de modo que la cuota limita absolutamente la expansión productiva.

Como se desprende del análisis del cuadro del Anejo 6, la Comisión ha impuesto su criterio a los países candidatos de modo que los derechos de producción finalmente asignados a los nuevos miembros son, por término medio, el 70% de los solicitados por éstos, y en algunas producciones no alcanzan ni el 50%. En general, las restricciones derivadas de los derechos de producción son mucho más fuertes en el caso de la ganadería que en el caso de los cultivos. Así, la superficie de base de los cultivos COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas) solicitada por los PC-10 fue de 19,3 millones de hectáreas, mientras que la acordada fue 18,2 millones de hectáreas, es decir, el 92% de lo solicitado. Esta superficie de base de los PC-10 supone un incremento del 25% de la superficie de base de los cultivos COP de la UE-15. En cambio, la cuota láctea solicitada por los diez países candidatos fue de 26 millones de toneladas, mientras que la acordada fue 19 millones de toneladas, es decir, el 72% de lo solicitado. Esta cuota láctea de los PC-10 supone un incremento de tan solo el 13% de la cuota láctea de la UE-15. Los PC-10 solicitaron primas para 3,2 millones de terneros, mientras que se les asignaron 1,7 millones de primas a terneros, es decir el 54% de lo solicitado. Este número de primas de terneros supone tan solo un incremento del 15% sobre las asignadas a la UE-15. Por último, los PC-10 solicitaron primas para 2,3 millones de vacas nodrizas, y solo se les asignaron 0,73 millones de primas a vacas nodrizas, es decir, el 32% de lo solicitado. Este número de primas de vacas nodrizas, supone tan solo un incremento del 6% sobre las asignadas a la UE-15.

Del anterior análisis podemos extraer una serie de conclusiones bien interesantes. La mayor dureza negociadora de la Comisión en los derechos de producción ganaderos respecto a los de los cultivos COP debe interpretarse en un doble sentido. En primer lugar, que la Comisión estima un mayor potencial productivo en la ganadería de los PC-10 que en los cultivos COP. Segundo, que la Comisión le teme más a los desequilibrios de mercado y al incumplimiento de los compromisos que se alcancen en la OMC, que puede provocar el desarrollo de las producciones ganaderas de los PC-10, que el que puede provocar el desarrollo de las producciones COP. No está claro que el potencial productivo ganadero sea mayor que el agrícola, primera interpretación, pero la Comisión hace bien en temer mucho más a los «desaguisados» que puede provocar el desarrollo productivo ganadero que los derivados del aumento de las producciones COP. En efecto, la reforma de la PAC ha sido muy fuerte en los COP, de modo que los precios europeos están ya próximos a los internacionales, de modo que si los PC-10 aumentan estas producciones y se generan excedentes, estos serían exportables casi sin subvenciones, lo cual aliviaría el mercado interno sin provocar incumplimientos de los acuerdos que se suscriban en la OMC. No se puede decir lo mismo de la carne y menos todavía de la leche, sectores menos reformados y con precios todavía sensiblemente superiores a los internacionales. Si los PC-10 aumentaran fuertemente sus producciones ganaderas, estos excedentes no podrían exportarse por los compromisos de reducción de los subsidios a las exportaciones y deberían venderse en el mercado doméstico, presionando los precios a la baja. Es cierto que va a procederse a nuevas reformas de carne de vacuno y, sobre todo, por fin se pondrá en marcha la reforma del sector lácteo. Pero, el proceso será lento y de no haber asignado cuotas restrictivas a los PC-10 podrían producirse desequilibrios graves en el camino.

A medio plazo es posible que conforme las reformas ganaderas avancen, las restricciones a los derechos de producción ganaderos puedan relajarse. En este

sentido, la experiencia española, también permite extraer conclusiones. Una vez dentro de la UE, los nuevos países miembros presionarán para aumentar sus derechos de producción y habrá que hacer concesiones, como ha sucedido con la cuota lechera y otros derechos de producción de España, de modo que a medio plazo es muy probable que estos países consigan mayores derechos de producción, sobre todo si este tipo de mecanismos se flexibilizan en futuras reformas de la PAC y, por tanto, puedan aumentar sus producciones. Por otro lado, es dudoso que los potenciales aumentos de producción agraria de estos países puedan ser absorbidos por su consumo interno, de modo que se producirían excedentes en mayor o menor cuantía.

La conclusión de todo lo analizado en este epígrafe es que las ayudas directas que los agricultores del Este recibirán a partir de 2004, probablemente ya desacopladas, y los derechos de producción restrictivos aprobados en la cumbre de Copenhague, actuarán en el corto y largo plazo como frenos a la reestructuración y modernización agraria, que por tanto no será muy intensa al principio. Por tanto, el desarrollo del potencial productivo a corto y medio plazo será limitado. En el caso de los cultivos COP, el probable desacoplamiento de las ayudas, junto con unos precios que apenas se incrementarán en los países del Este al estar ya muy próximos a los de la UE (Anejo 5), no cabe esperar grandes incrementos productivos, que por otro lado no provocarían fuertes desequilibrios, por la posibilidad de su exportación a países terceros prácticamente sin subvenciones.

En el caso de los productos ganaderos (leche y carne de vacuno y porcino), los impactos serían más fuertes, pues en ellos, especialmente en la leche, la estructura productiva de los países del Este es buena y además el diferencial de precios entre la UE-15 y los PC-10 es sensiblemente mayor que el existente en los cereales (Anejo 5), por lo que cabría esperar un fuerte desarrollo productivo de la carne/leche de vacuno, solo frenado por un régimen restrictivo de cuotas lácteas, primas a terneros y vacas nodrizas. Dado que el régimen de cuotas lácteas podría desaparecer o al menos flexibilizarse a partir del 2009, es muy posible que se produzcan desequilibrios en este mercado a partir de dicha fecha, coincidiendo con las proyecciones realizadas por algunos trabajos (Berkowitz y Munch, 2000), desequilibrios que afectarían en mayor medida a los países de la UE menos competitivos en el sector lechero como es el caso de España. En el sector de carne de vacuno también pueden producirse algunos problemas para España, en los sistemas de producción extensivos, aunque no en los cebaderos de engorde intensivo de vacuno y porcino en los que España es muy competitiva.

A medio y largo plazo el desarrollo económico de los países del Este impulsará la reestructuración y modernización agraria, como sucedió hace 50 años en España, aunque el ritmo será más lento para los países del Este pues las posibilidades de éxodo rural a la UE-15 serán limitadas, como consecuencia de la baja tasa de crecimiento económico de la UE y especialmente de Alemania. El proceso de modernización no solo alcanzará, pues, a las explotaciones ganaderas sino también a las explotaciones de grandes cultivos herbáceos, de modo que a medio y largo plazo cabe esperar problemas no solo para nuestra ganadería sino también para cultivos como los cereales, oleaginosas, remolacha y patata, sectores en los que los nuevos países miembros tienen un gran potencial productivo y perspectivas de competitividad. El desarrollo, más pronto o más tarde, de dicho potencial acabará por crear dificultades a los agricultores continentales poco competitivos del Sur de Europa, por lo que es esencial que Espa-

ña lleve a cabo una intensa política de reestructuración y modernización de estos sectores productivos.

El impacto será muy distinto en las producciones agrícolas mediterráneas. En efecto, exceptuando algunas producciones hortofrutícolas muy concretas, puede decirse que en general el potencial productivo de los países del Este en los sectores mediterráneos es muy escaso. En cambio, estos productos presentan una elevada elasticidad demanda-renta, lo que significa que el desarrollo económico de los PC-10 impulsado por su adhesión a la UE se traducirá en un importante incremento de su demanda de frutas y hortalizas, lo que sin duda ofrecerá nuevas oportunidades para nuestras exportaciones hortofrutícolas, sector, por cierto sin ayudas directas PAC, pero que ha demostrado en los últimos 10 años un nivel de competitividad muy elevado, ganando cuota de mercado dentro y fuera de la UE, aunque sobre todo en la UE.

5.2. Impacto en la industria agroalimentaria

Si analizamos la evolución del flujo comercial agroalimentario entre la UE-15 y los países del Este (ver Gráfico y Tabla 4.2 del Anexo 4), se aprecia como desde finales de los años 80 hasta finales de los años 90, las exportaciones de la UE hacia los países candidatos han aumentado mucho más que las importaciones procedentes de dichos países, de modo que el saldo neto para la UE-15 ha pasando de negativo a positivo ³⁴. Hay que señalar que los datos del comercio exterior incluyen no solo productos agrarios sino también productos agrarios transformados (balanza agroalimentaria), y que el fuerte incremento de las exportaciones de la UE-15 a los países candidatos se debe a la exportación de productos elaborados y no a la de productos frescos, lo cual refleja la escasa competitividad de la industria alimentaria de los países candidatos, comparada con la moderna y competitiva industria agroalimentaria de la UE-15.

Si analizamos los datos sobre comercio exterior agroalimentario no de modo agregado sino para los distintos países de la UE-15 y candidatos (ver Tabla 4.1 en Anexo), se puede apreciar el papel tan distinto que para unos países y otros tiene dicho comercio exterior, tanto en las exportaciones como en las importaciones. Así, en la mayoría de países candidatos las exportaciones agroalimentarias representan un escaso porcentaje, inferior al 10% en casi todos los países, sobre las exportaciones totales. Este dato muestra la debilidad exportadora del sector agroalimentario de los países candidatos, causada por la escasa competitividad de su agricultura e industria alimentaria y también por la inexistencia de un sistema de subvenciones a la exportación tan potente como el que disfruta la agricultura de la UE. Sensu contrario, en varios países de la UE-15, las exportaciones agroalimentarias superan, en algunos casos ampliamente, el 10% de las exportaciones totales: Grecia (24%), Dinamarca (21%), Holanda (17%) y España (11%). En cambio, los porcentajes que las importaciones agroalimentarias representan sobre el total de importaciones son netamente superiores en los países candidatos que en los países de la UE-15. Por último, si se analizan los datos del comercio bilateral entre la UE y los países candidatos, por países, se puede concluir que el comercio exterior agroalimentario de los candidatos es muy dependiente de la UE, mientras que lo contrario no sucede (Anexo 4).

³⁴ Según el trabajo de Fernández Salido, la mayor parte de los estudios revisados predicen que después de la adhesión, los países del Este seguirían siendo importadores netos de productos agrarios procedentes de la UE-15 (Fernández Salido, 2001).

La falta de capital y fuentes de financiación es otro obstáculo añadido. Aunque se han puesto en marcha programas especiales de crédito, los fondos destinados a los mismos son escasos. La incertidumbre existente en algunos países en cuanto a los derechos de propiedad hace difícil la obtención de préstamos para mejorar y renovar las instalaciones. En algunos sectores, como sector lácteo y cárnico, las dificultades financieras impiden llevar a cabo las mejoras necesarias para cumplir con la normativa higiénica y sanitaria de la UE, lo que dificulta las exportaciones de estos países a la UE, y probablemente suceda todavía durante los primeros años tras la adhesión (cláusulas de salvaguardia).

La mayor parte de la industria agroalimentaria de los países candidatos está obsoleta, y en algunos casos, como mataderos y centrales lecheras, sobredimensionada. La inversión extranjera ha jugado un papel importante en la modernización de la industria agroalimentaria. Sin embargo, los niveles de inversión extranjera han sido insuficientes y tiende a concentrarse en las industrias de alto valor añadido y de fácil penetración en los mercados (Gow y Swinnen, 1999).

Los sectores agrarios y alimentarios de los países del Este, necesitan acometer profundas reformas. Los ajustes que han tenido lugar hasta el momento no garantizan la viabilidad del sector agroalimentario de estos países en el mercado comunitario. No se trata sólo de un problema de niveles de producción, sino también de una cuestión de comercialización, calidad y competitividad de los productos de los países candidatos. En la actualidad muy por debajo de los estándares propios de los países de la UE-15. En las condiciones actuales, estos últimos se encuentran en una situación de clara ventaja comparativa para penetrar los mercados de los países del Este tras la Ampliación (Fernández Salido, 2001).

La industria agroalimentaria española tiene, pues, una oportunidad interesante para su expansión hacia el Este. Sin embargo, toda la industria agroalimentaria de la UE-15 tiene su mirada puesta en la expansión hacia estos mercados, que puede ser importante dado el bajo nivel de demanda y el previsible incremento de la misma como consecuencia del previsible desarrollo económico. De hecho algunos países de la UE-15 ya han tomado posiciones en los últimos años. La cuestión es la cuota que España pueda lograr de estos mercados emergentes. De nuevo, es muy probable que nuestra cuota sea mayor en los productos mediterráneos en los que nuestra industria es muy potente, que en los productos continentales (azúcar, cereales, patata, leche carne de porcino y vacuno), en los que nuestra industria es menos competitiva que la de países como Francia, Alemania, Austria, Holanda o Dinamarca, países vecinos de los nuevos miembros de la UE.

Pero es probable, que la industria agroalimentaria de los países del Este se modernice más rápidamente que la agricultura, ya que el factor tierra constituye una barrera de entrada para ésta pero no para aquella. Además la política agraria comunitaria y las políticas estructurales disponen de potentes instrumentos y ayudas para fomentar la industria agroalimentaria. De hecho, Italia a finales de los 70 y 80, Grecia en los 80 y España y Portugal a finales de los 80 y 90, modernizaron su industria agroalimentaria gracias a las potentes ayudas de la UE, y no hay ninguna razón para que esto no ocurra en Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Checa y otros países candidatos, de la mano de la inversión nacional o de la inversión extranjera procedente de países de la UE-15, como de hecho ya está sucediendo.

Por tanto, la industria agroalimentaria de la UE-15 tiene una doble oportunidad: por un lado aumentar sus exportaciones a estos mercados emergentes, y por otro invertir en la modernización y ampliación de la industria agroalimentaria del Este. En qué medida la industria española aproveche esta doble oportunidad y obtenga una cuota significativa en ambas cuestiones, dependerá de la propia industria española, de sus estrategias de expansión, de su capacidad de penetración exterior y de su competitividad, lo que induce a pensar, de nuevo, que tales cuotas serán mayores, por regla general, en los sectores de producción mediterránea (frutas, hortalizas, vino y aceite de oliva) y en los sectores de ganadería intensiva (porcino y aviar), mientras que serán menores en los sectores de producción continental (cereales, oleaginosas, azúcar, patata, leche y carne de vacuno).

5.3. Impacto en el medio rural

El acceso de los agricultores de los países del Este a las ayudas directas de la PAC, aunque sea de forma escalonada (ver punto 3.3), supondrá una importante inyección de fondos para el medio rural, lo que permitirá aliviar las tensiones sociales, especialmente en aquellos países con un exceso de población activa agraria, con predominio de pequeños campesinos muy pobres, como es el caso de Polonia, Rumania y Bulgaria. Sin embargo, el aumento de las rentas de la población agraria derivado de las ayudas de la PAC será distinto según países y, dentro de un mismo país según sectores. Así, en Polonia y los países bálticos donde los actuales niveles de ayudas son bajos, la adhesión significará un incremento significativo de las rentas agrarias, mientras que en Eslovenia, donde ya disfrutaban de elevados niveles de ayudas, el impacto en la adhesión sobre las rentas será escaso. Los productores de cereales, oleaginosas y proteaginosas recibirán, en general, más ayudas que los productores de carne y leche, no sólo porque las ayudas unitarias son mayores, sino porque como vimos, los derechos de producción fueron más generosos para los cultivos COP que para la carne y leche.

La reestructuración y modernización de la agricultura, que más pronto o más tarde tendrá lugar en los PC como consecuencia de la adhesión, provocará importantes ajustes en sus mercados de trabajo agrario, pero también en los de los países de la UE-15. En Polonia, Rumania y Bulgaria se prevé una notable salida de mano de obra del sector agrario después de la adhesión a la UE. Aunque este proceso ya se inició en los últimos años, todavía es insuficiente (Swinnen, 2000; Swinnen *et al.*, 2000). Una parte del éxodo rural de estos países se ha dirigido al medio rural de los países de la UE, que de este modo han encontrado una vía para recuperar población en zonas marginales de muy baja densidad de población, y al mismo tiempo recuperar oficios agrarios que se estaban perdiendo por falta de mano de obra, como por ejemplo los pastores en Castilla y León y Castilla-La Mancha.

Sin embargo, no toda la población campesina pobre excedente podrá emigrar a la UE-15 ni tampoco a los núcleos urbanos de dichos países. Por ello, la creación de fuentes alternativas de empleo rural y la capacitación de los trabajadores afectados por el ajuste, debería ser prioritarias dentro de las medidas de desarrollo rural cofinanciadas por la UE que podrán aplicarse en esos países. La UE destinará importantes sumas de dinero para ayudas al desarrollo rural en

los países del Este (segundo pilar de la PAC), pero su capacidad para emplear eficaz y correctamente dichos fondos es, como mínimo, dudosa, sobre todo si nos atenemos a la negativa experiencia de los programas SAPARD de preadhesión. Tampoco los PC han podido poner en marcha el programa LEADER, de notable impacto en la diversificación de la economía rural de los países de la UE-15, y no parece fácil que lo puedan hacer hasta pasados unos años después de la adhesión, debido a déficits de capital humano, capital social y capital institucional.

Otro de los problemas del medio rural de los PC-10 es el déficit de infraestructuras. Pero a buen seguro que la adhesión de estos países supondrá un flujo de inversiones en infraestructuras de la mano de los Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA-O y FSE) y en especial a través de los planes de desarrollo regional, donde las infraestructuras tienen un papel determinante. No cabe duda que las carreteras, telecomunicaciones, aeropuertos, transporte, embalses y demás elementos, mejorarán sensiblemente en los próximos años en los PC, lo cual contribuirá a su desarrollo regional y rural, puesto que muchas de las regiones atrasadas tienen una componente de ruralidad muy importante. Sensu contrario, países como España perderán una parte importante de las inversiones que vía Fondos Estructurales se llevaban a cabo en las regiones objetivo 1.

Por último, la necesidad de abordar la Ampliación sin incremento presupuestario para la PAC, decisión adoptada en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002, ha supuesto que la propuesta inicial de la Comisión (julio 2002) de reducir las ayudas directas (primer pilar de la PAC) hasta un 20% en 6 años y pasar el dinero así ahorrado a las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), haya quedado en que sólo un 6% del ahorro será utilizado para el desarrollo rural, lo cual irá en detrimento de la política rural en la UE-25. No es una consecuencia directa de la Ampliación pero sí indirecta, que ha sido ampliamente tratada en el capítulo 4.

6. Conclusiones

La Ampliación de la Unión Europea supone un reto para la agricultura y la industria agroalimentaria europea y española, que planteará algunos problemas para determinados productos pero también ofrecerá importantes oportunidades para otros. Los problemas se pueden presentar en los productos llamados continentales (cereales, oleaginosas, azúcar, leche, carne de vacuno y patata), y la magnitud de los mismos dependerá del ritmo con que los nuevos países miembros desarrollen el potencial de productividad existente en dichos productos y del ritmo de desarrollo de su economía, que a su vez marcará el ritmo de crecimiento de su consumo interno. Si el primero es fuerte y el segundo es débil, pueden plantearse serios problemas, pues los excedentes no serían absorbidos por el consumo interior de estos países y no podrían tampoco ser exportados a países terceros como consecuencia de la reducción de subsidios a la exportación, de modo que tales excedentes no exportables se volcarían en el mercado comunitario, deprimiendo los precios y poniendo en dificultades a aquellos países que como España son menos competitivos en estos productos.

Sin embargo, no está claro que el desarrollo de su potencial productivo vaya a ser tan rápido e intenso, pues deberá superar numerosos problemas tecnológicos, institucionales y organizativos, a los que habrá que añadir las restricciones productivas impuestas a estos países en las negociaciones de Ampliación (cuotas, cupos, superficies de base cantidades máximas garantizadas, cabañas ganaderas de base). Todo ello hace pensar que, al menos a corto plazo, los problemas para las producciones continentales españolas no serán muy graves. Otra cosa es lo que suceda a medio y largo plazo, pero para entonces la competitividad de las producciones continentales debería mejorar sensiblemente, de la mano de la reestructuración y modernización productiva.

En cambio, los sectores de agricultura mediterránea, vino, aceite de oliva, frutas y hortalizas, pueden obtener ventaja de la Ampliación pues la demanda de estos productos podría crecer conforme sus economías se desarrollen, y la posición competitiva de los productos mediterráneos españoles es ventajosa en el contexto de la UE, no sólo vía precios sino también vía calidad y organización exportadora. Por tanto, cabe pensar en una cierta expansión de las exportaciones españolas a los nuevos socios comunitarios.

La industria agroalimentaria europea y española, mucho más competitiva que la de los países del Este, gozará de nuevas oportunidades en una doble vertiente: un aumento de las exportaciones o un aumento de las inversiones en nuevas plantas de transformación en estos países. Esto último ya está sucediendo desde hace algunos años, aunque la penetración de la industria española en los países del Este es menor que la de otros países como Alemania, Francia y Holanda.

El mundo rural de los países del Este sufrirá importantes transformaciones, en especial en sus infraestructuras y mercado de trabajo. En algunos países candidatos actuales (Polonia) y futuros (Rumania y Bulgaria), el peso de la población agrícola todavía es muy importante. Existe, pues, un excedente de mano

de obra agrícola, integrado básicamente por pequeños campesinos de subsistencia, que deberán abandonar el sector o convertirse en agricultores a tiempo parcial. La salida del excedente de población agraria junto con la nueva política estructural agraria, empujará el proceso de ajuste estructural y modernización de la agricultura de los países candidatos, aunque para ello deberán salvarse obstáculos estructurales como el deficiente funcionamiento del mercado de la tierra y de los arrendamientos.

La salida del excedente de población activa agraria que todavía persiste en el medio rural de algunos países del Este, se verá dificultada por la baja tasa de crecimiento de la UE, especialmente de Alemania. Por tanto, la opción de la emigración sólo podrá ser seguida por una parte de la población excedente, de modo que esa válvula de escape no funcionará como en la España de los años 50 y 60. Por ello, es muy importante que las políticas de desarrollo regional y desarrollo rural, financiadas en gran medida por los Fondos Estructurales, sean aplicadas de modo efectivo en dichos países para que el ajuste estructural sea lo más suave posible y sin convulsiones sociales. Los planes de desarrollo deberán mejorar las infraestructuras, crear un nuevo ambiente empresarial y promover la creación de empleos complementarios y alternativos para los pequeños campesinos, dentro y fuera del medio rural de dichos países.

El impacto de la Ampliación no se limita a la evolución previsible de las producciones agrarias y sus mercados, sino que incide también en la evolución de la Política Agrícola Común. A corto plazo (2004-2006), el hecho determinante es la Cumbre de Bruselas de octubre de 2002, al marcar un rumbo claro para reforma de la PAC. No parece que antes de 2006 vaya a producirse un cambio significativo de la PAC, al menos en lo relativo al recorte de las ayudas directas. La única cuestión abierta antes de 2006 es la posibilidad de desacoplar las actuales ayudas directas para reforzar la posición de la UE en las negociaciones comerciales en la OMC. Pero eso solo será necesario si las negociaciones se endurecen y se ejerce una fuerte presión sobre la UE para que esta desmantele o al menos reduzca la «caja azul», puesto que incluso considerando la oferta de la Comisión Europea en la OMC, la propuesta de desacoplar la totalidad de las ayudas directas de la PAC no se justifica. Aunque es difícil vaticinar lo que ocurrirá en los próximos meses en el transcurso de los debates del Consejo sobre la reforma de la PAC presentada por la Comisión en enero de 2003, lo más probable es que se acuerde un desacoplamiento parcial, o al menos más suave que el propuesto por la Comisión.

A partir de 2006 se abre la posibilidad de una reforma más profunda de la PAC, cuya dirección y sobre todo intensidad no resulta fácil prever, pero en torno a la cual es necesario analizar los factores de certidumbre, cambio, resistencia e incertidumbre que rodean la evolución de la PAC. Analizando estos factores y dejando relativamente al margen los factores de incertidumbre, el escenario más probable sería el de una PAC que no sufriría profundos cambios respecto a la situación actual, sino meros ajustes, más o menos relevantes, para adaptarse al marco presupuestario acordado en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002, ligeras reducciones de las ayudas directas, y a los compromisos que se suscriban en las negociaciones multilaterales de la OMC, nuevas reformas de algunos sectores y desacoplamiento parcial o total de las ayudas directas. La mayoría de estos ajustes de la PAC deberán producirse en 2003 para facilitar el acuerdo en las negociaciones comerciales de la OMC, aunque otros se pueden producir o revisar después de 2006, como es el caso de las reducciones de las ayudas directas para lograr el equilibrio presupuestario de la PAC.

Por el contrario, una nueva PAC en la que las intervenciones de mercado y las ayudas directas jueguen un papel secundario, y en cambio las ayudas a la modernización agraria, al fomento de la calidad de los alimentos, a la provisión de bienes y servicios públicos y a la diversificación de la economía rural, jueguen un papel principal, no parece probable en la próxima década, y ello a pesar de las múltiples declaraciones de la Comisión sobre la multifuncionalidad y el modelo europeo de agricultura.

Referencias

- ARZENI, A.; ESPOSTI, R. y SOTTE, F. (2001): *Agriculture in Transition Countries and the European Model of Agriculture*. World Bank - FRDV, Module 4. Zadar.
- BACH, C.; FRANDERSEN, S. y JENSEN, H. (2000): «Agricultural and Economic Wide Effects of European Enlargement: Modelling the Common Agricultural Policy». *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 51 (2).
- BANSE, M. y TANGERMANN, S. (1996): «Agricultural Implications of Hungary's Accession to the EU -Partial versus General Equilibrium Effects». *Working paper*, 1/1. Research project FAIR funded by the DGVI of the European Commission. University of Göttingen.
- BERKOWITZ, P. y W. MUNCH (2000): «The Competitiveness of Meat and Milk Production in Central and Eastern Europe», Federal Agricultural Research Center.
- BUCKWELL, A. *et al.* (1997): Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, *European Economy*, Reports and Studies, n.º 5.
- BUCKWELL, A. y TANGERMANN, S. (1999): «The Future of Direct Payments in the Context of Eastern Enlargement, MOCT/MOST», *Economic Policy in Transition Economies*, n.º 9.
- BURRELL, A. (2000): «The World Trade Organisation and EU Agricultural Policy», en Burrell A. y A. Oskam (eds.), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- BURRELL, A. y OSKAM, A. (eds.) (2000): *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- CADENAS, A. y CANTERO, C. (1997): «Implicaciones Agroalimentarias de la Adhesión ala Unión Europea de los PECO. Aspectos Agrarios y Rurales». *Serie Estudios*, 136. Ministerio de Agricultura y Pesca y Alimentación, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Informe Anual SAPARD Año 2001*. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM (2002) 434 final. Bruselas, julio.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Propuesta de Reglamentos al Consejo*. COM (2003) 23 final. Enero. Bruselas.
- CUNDER, T. (2001): *Economic and social impact of the opening of the CEECs for agriculture and rural development in mountain areas*. Department of Agricultural Economics, Agricultural Institute of Slovenia, Ljubljana.
- DALTON, G. y THOMPSON, K. (1999): *Rural Development in the CEECs and Pre-Accession Aid: How does SAPARD help?*, Paper presented at the Working group on enlargement meeting, CEPS, April 1999.
- DAVIDOVA, S.; GORTON, M. y CHAPLIN, H. (2000): *Analysis of Diversification of Farm Enterprises and Household Income in CEECs: definitions and propositions*. Working paper 2/3. Wye College, University of London. October.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): *Agricultural Situation and Prospects in the Central European Countries*, Summary report, Working Document, DG VI, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2002a): *Agricultural Situation in the Candidate Countries*. European Commission, DG Agriculture. Brussels. July.
- EUROPEAN COMMISSION (2002b): *Analysis of the impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs*. European Commission, DG Agriculture, Brussels. March.
- EUROPEAN COMMISSION (2002c): *Enlargement and agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP*. Issues paper SEC (2002) 95. European Commission, DG Agricultura.
- EUROPEAN COMMISSION (2002d): *Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations*. Issues paper SEC (2002) 102. European Commission, January. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2002e): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*. COM (2002) 394. European Commission, July.
- EUROPEAN COMMISSION (2002f): *EU agriculture and enlargement*. Fact sheet. European Commission, DG Agriculture, July. Brussels.
- FERNÁNDEZ SALIDO, J. (1998): «The Implications of the Accession of Poland to the CAP: A comparative Analysis with the Spanish Case». *CEPS Review*, 7. Center for European Policy Studies. Brussels.
- FERNÁNDEZ SALIDO, J. (2001): «Efectos de la ampliación de la Unión Europea sobre la agricultura de los países de Europa Central y Oriental. Una revisión de la evidencia científica» *Revista Española de Estudios Agrosociales, Pesqueros y Alimentarios*, 193, MAPA.
- FERNÁNDEZ SALIDO, J. (2002): «The Common Agricultural Policy and EU enlargement: implications for agricultural production in the Central and Eastern European countries». Comunicación presentada al X *Congress of the European Association of Agricultural Economics*. Zaragoza, agosto.

- FRANDBEN, S y JENSEN, H. (2000): «Economic Impact of the Enlargement of the European Union. Analysing the Importance of Direct Payments». SJFI Working Paper, 15/2000. Copenhagen.
- FULLER, F.; BEGHIN, J.; FABIOSA, J.; MOHANTY, S.; FANG, C. y KAUS, P. (1999): «The Impact of the Berlin Accord and European Enlargement on Dairy Markets». *FAPRI Working Paper 99-WP 231*. Center for Agricultural and Rural Development. Iowa State University. Ames.
- FULLER, F.; BEGHIN, J.; FABIOSA, J.; MOHANTY, S.; FANG, C. y KAUS, P. (2000): «Accession of the Czech Republic, Hungary and Poland to the European Union: Impacts on Agricultural Markets». *FAPRI Working Paper 00-WP 259*. Center for Agricultural and Rural Development. Iowa State University. Ames.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2001): *Los retos de la PAC ante la ampliación*. Universidad Complutense de Madrid, Cursos del Escorial.
- GORTON, M. y DAVIDOVA, S. (2000): The International Competitiveness of CEEC Agriculture. Department of Agricultural Economics and Business Management. *Working Paper 2/1*. Wye College. University of Newcastle. Newcastle.
- GORTON, M.; DANILOWSKA, A.; JARKA, S.; STRAZEWSKI, S.; ZAWOJSKA, A. y MAJEWSKI, E. (2001): *The International Competitiveness of Polish Agriculture*. Department of Agricultural Economics and Food Marketing Working Paper. University of Newcastle. Newcastle.
- GOW, H. y SWINNEN, J. (1999): «Foreign Direct Investment and Vertical Contracting in the Agro-Food Sector of Transition Economies». Policy Research Group. *Working Paper*, 18, Department of Agricultural Economics, Katholieke Universiteit Leuven.
- HARTELL, J. y SWINNEN, J. (1998): «Trends in Price and Trade Policy Instruments in Central European Agricultural and Food Markets», *The World Economy* 21 (2).
- HERTEL, T.; BROCKMEIRE, M. y SWAMINATHAN, P. (1997): «Sectoral and Economy-wide Analysis of Integrating Central and Eastern European Countries into the EU: Implications of Alternative Strategies». *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 24 (3/4).
- HUAN-NIEMI, E. y NIEMI, J. (2001): *The Next WTO Round on Agriculture and EU Enlargement: Pressures for reforms in the EU Common Agricultural Policy*. MTT Agrifood Research Finland, Economic Research (MTTL), Working Paper 22/2001. Helsinki.
- HUGHES, G. (1998): The Economic Advantages of Farm Size in Central and Eastern Europe. *Working Paper*, 2/5. University of London, Wye College.
- HUGHES, G. (1999): *Total Productivity of Emergent Farm Structures in Central and Eastern Europe*. University of London, Wye College. Kent.
- IERIGZ (1999): *Unit costs and profitability of agricultural production on individual holdings* (annual report in Polish).
- LIAPIS, P. y TSIGAS, M. (1998): «CCEC Accession to the EU: A General Equilibrium Analysis», in Burfisher, M., and E. Jones (eds.), *Regional Trade Agreements and US Agriculture*. USDA- Economic Research Service *Agricultural Economics Report*, 771, November, Washington, DC.
- MACOURS, K. y SWINNEN, J. (2000): «Causes of Output Decline in Economic Transition: The Case of Central and Eastern European Agriculture». *Journal of Comparative Economics*, 28 (1).
- MAPA (2002): *Estimación del compromiso financiero del Consejo Europeo de Bruselas*.
- MASSOT, A. (2002a): «La Política Agrícola Común y la ampliación hacia el Este». *Boletín Económico de ICE* 2731: 25-36.
- MASSOT, A. (2002b): «El acuerdo del Consejo Europeo de octubre de 2002: entre la ampliación real y la reforma de la PAC virtual». Ponencia presentada al seminario sobre *Los efectos en el sector agroindustrial de Galicia de la ampliación*. Fundación Pedro Barrié de la Maza. Coruña 13 de noviembre de 2002
- MATHIJS, E. (2000): *Perspectives on Restructuring during Transition*, presented at the *KATO Symposium*, Berlin.
- MATHIJS, E. y VRANKEN, L. (2000): «Farm Restructuring and Efficiency in Transition: Evidence from Bulgaria and Hungary», Selected Paper, *American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Tampa.
- MATHIJS, E.; BLAAS, G. y DOUCHA, T. (1999): «Organizational Form and Technical Efficiency of Czech and Slovak Farms». *MOCT-MOST. Economic Policy in Transitional Economies*, 9 (3).
- MÜNCH, W. (1999): *Effects of CEC Accession on Agricultural Markets in the CEC and on Government Expenditure*. Paper prepared for the FAIR programme of the EU Commission (FAIR 1-CT95-0029).
- MÜNCH, W. (2000): «Effects of CEEC-EU Accession on Agricultural Markets in the CEEC and on Government Expenditure», en Tangermann, S. y Banse (eds.), *Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union*, CAB international.
- OECD (2000): *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies*. Paris.
- POULIQUEN, A. (1998): «Agricultural Enlargement of the EU under Agenda 2000: Surplus of Farm Labour versus Surplus of Farm Products». *Economics of Transition*, Vol. 6, 2.
- POULIQUEN, A. (2001): *Competitiveness and farm incomes in the CEEC Agri-food sectors*. Study for the European Commission, DG Agriculture. October 2001.
- RATINGER, T. (2000): «The Competitiveness of Czech Agricultural Producers in an Integrated European Market». In: Swinnen, J. and J. Hartell (eds.), *Agriculture and East-West European Integration*. Aldershor. Ashgate.
- SARACENO, E. (2002), Rural development policies ant the «second pillar» of the CAP Contributed Paper from X European Conference of Agricultural Economists. Zaragoza 28-30 agosto de 2002

- SARRIS, A.; DOUCHA, T. y MATHIJS, E. (1999): «Agricultural Restructuring in Central and Eastern Europe: Implications for Restructuring and Rural Development». *European Review of Agricultural Economics*, 26 (3).
- SUMPSI, J. M. (2002): «Las implicaciones de la ampliación para la Política Agrícola Común», *Papeles de Economía Española*, n.º 91: 239-252.
- SUMPSI, J. M. y BUCKWELL, A. (2002): *Greening the CAP: the future of the «first pillar» Contributed Paper X European Conference of Agricultural Economists*. Zaragoza 28-30 agosto de 2002.
- SWINBANK, A. y TANGERMANN, S. (2000): *A Proposal for the Future of Direct Payments under the CAP*, Working paper n.º 1, Project QLRT-1999-01510, Centre for Agricultural Strategy, University of Reading.
- SWINNEN, J.; BUCKWELL, A. y MATHIJS, E. (1997): *Agricultural Privatisation, Land Reform and Farm Restructuring -in Central and Eastern Europe*. Aldershot et al.: Ashgate.
- SWINNEN, J. (2000): «Ten Years of Transition in Central and Eastern European Agriculture», presented at the *KATO Symposium*, Berlin.
- SWINNEN, J.; DIVES, L. y MACOURS, K. (2000): «Transition and Agricultural Labour». *Policy Research Group Working Paper*, 16. Department of Agricultural and Environmental Economics. Katholieke Universiteit Leuven.
- SWINNEN, J. (2001): *A Fischler reform of the Common Agricultural Policy?* Special Report of the Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.
- TANGERMANN, S. (2000), «Widening the EU to Central and Eastern European Countries: WTO and Perspectives of the New Member Countries», en Burrell, A. y A. Oskam, *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.
- TANGERMANN, S. y BANSE, M. (eds.) (2000): *Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union*, CAB international.
- THOMSON, K. (2000): «Economic Problems of EU Accession for Rural Areas in Central Europe», presented at *International Conference: European Rural Policy at the Crossroads*. University of Aberdeen. Aberdeen.
- VAN DEN HOVEN, A.; FELLOW, J. M. y SCHUMAN, R. (2002): Enlargement and the EU's Common Commercial Policy. Paper presented at the *Bigger and Better? The EU, Enlargement and Reform - ECSA-C Conference*. Toronto (Canada). June.
- WILKIN, J. (2002): *The future of EU agricultural and rural policy from the perspective of the CEE candidate countries*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hanover, Germany. September.

Anexos

Anexo 1. Principales indicadores macroeconómicos

Area	Pobl.	Dens.	PIB en PPA					Tasa de	Tasa de	
			Total		Per cápita			inflación	desempleo	
			Km ²	(000)	h/km ²	Mill. €	€	EU15=100	%	%
2002	2001	2001	2000	1994	1997	2000	2000	2000	2000	
Chipre	9.251	677	73	12.948	Nd	nd	18.500	82,2	nd	Nd
Eslovaquia	49.030	5.403	110	58.087	7.200	9.300	10.800	47,9	12,0	18,6
Eslovenia	20.270	1.995	98	31.032	10.500	12.800	15.600	69,2	8,9	6,9
Estonia	45.223	1.361	30	12.413	5.300	7.100	8.600	38,2	4,0	13,8
Hungría	93.030	9.973	107	115.061	nd	9.200	11.500	51,0	9,8	6,4
Letonia	64.599	2.351	36	15.959	4.300	5.400	6.700	29,7	2,7	13,2
Lituania	65.300	3.681	56	27.578	5.300	6.600	7.500	33,3	1,0	11,4
Malta	316	384	1.217	4.921	nd	nd	11.900	52,9	nd	Nd
Polonia	312.690	38.629	124	342.104	5.600	7.300	8.900	39,5	10,1	16,0
R. Checa	78.870	10.275	130	135.549	10.200	12.100	13.200	58,6	3,9	8,8
PC-10	738.579	74.729	101	755.652	6.560	8.423	10.113	44,9	7,6	13,3
UE-15	3.235.394	379.449	117	8.524.943	-	-	22.530	100	2,0	4,5
UE-25	3.973.973	454.178	114	9.280.595	-	-	20.487	90,9	2,9	5,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la DG Agricultura, Eurostat, OCDE y FAOSTAT

PPA: Paridad de Poder Adquisitivo

Anexo 2. Estructura agraria de los países candidatos

	Superficie Agrícola Util (SAU)		Número de explotaciones	Superficie media por explotación	Sup. media por empleo agrario
	(000) Ha	% sup. Total	(000)	Ha	Ha
	2001	2001	2000	2000	2000
Chipre	134	14,5	44,8	3,0	9,6
Eslovaquia	2.440	49,8	6,7	364,2	20,5
Eslovenia	486	24,0	90,61	5,4	6,0
Estonia	986	21,8	176,42	5,6	30,8
Hungría	5.856	62,9	967,1	6,1	25,8
Letonia	2.488	38,5	124,9	19,9	9,5
Lituania	3.489	53,4	477,8	7,3	29,6
Malta	12	38,1	11,4	1,1	4,0
Polonia	18.397	58,8	1880,9	9,8	6,8
R. Checa	4.282	54,3	56,5	75,8	22,2
PC-10	3.8570	52,2	3.837,1	10,1	10,3
UE-15	130.004	40,2	6.989	18,6	21,5
UE-25	168.574	42,4	10.826,1	15,6	17,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la DG Agricultura, Eurostat, OCDE y FAOSTAT

1: Dato año 1997

2: Estimado

Anexo 3. La agricultura en la economía de los países candidatos

	Valor de la producción agraria		Empleo agrario					
	Millones de euros	% respecto al total	Número de empleos (000)				% respecto al total	
			1994	1997	2000	1994	1997	2000
Chipre	329	3,5	nd	nd	14	nd	nd	9,2
Eslovaquia	847	4,5	214	202	119	10,1	9,2	6,7
Eslovenia	560	3,2	98	115	81	11,5	12,7	9,9
Estonia	309	6,3	101	61	32	14,6	9,4	7,4
Hungría	1.816	4,1	328	288	227	8,7	7,9	4,8
Letonia	314	4,5	nd	325	262	nd	20,7	19,6
Lituania	832	7,5	nd	209	118	nd	20,6	13,5
Malta	78	2,0	nd	nd	3	nd	nd	1,9
Polonia	4.984	3,3	3.515	3.116	2.698	24,0	20,5	18,8
R. Checa	1.996	3,9	338	284	193	7,0	5,8	7,4
PC-10	12.065	3,8	4.594	4.600	3.747	20,5	18,0	16,5
UE-15	167.544	2,0	-	-	7.129	-	-	4,3
UE-25	179.609	2,2	-	-	10.826	-	-	8,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la DG Agricultura, Eurostat, OCDE y FAOSTAT

Anexo 4. Comercio exterior agrario de los países candidatos

Tabla 4.1.

Peso del comercio agrario en el comercio internacional de los Países Candidatos (Año 2000)

	% Comercio agrario respecto al total del comercio PC		% Comercio agrario respecto al comercio de los PC con la UE-15	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Chipre	2,6	3,1	3,1	1,3
Eslovaquia	4,3	7,0	1,8	5,5
Eslovenia	4,5	6,8	24,0	51,3
Estonia	5,6	11,6	2,5	10,3
Hungría	10,1	4,0	6,3	2,9
Letonia	7,3	13,3	3,2	12,0
Lituania	12,7	10,3	8,5	10,4
Malta	0,2	0,8	0,1	1,0
Polonia	9,8	7,9	6,1	6,2
R. Checa	4,8	6,7	2,7	5,1
PC-10	8,4	7,2	6,1	9,1

Fuente: EC (2002a)

Tabla 4.2.

Distribución del comercio agrario de los Países Candidatos (Media 1997-2000)

	Total del comercio (millones €)												Comercio con la Unión Europea (millones €)											
	Importaciones				Exportaciones				Balance				Importaciones				Exportaciones				Balance			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Chipre ¹	405	41	149	210	114	22	63	30	-291	-19	-89	-180	251	34	72	139	76	9	45	19	-175	-25	-27	-180
Eslovaquia	810	72	253	417	429	70	156	179	-381	-2	-97	-238	313	22	104	157	99	27	29	32	-214	5	-74	-125
Eslovenia	700	79	232	328	352	68	31	216	-348	-12	-201	-112	360	36	125	180	101	22	14	43	-259	-13	-110	-137
Estonia	421	59	115	187	137	67	21	41	-284	8	-93	-146	245	29	79	116	43	23	10	4	-111	-6	-69	-111
Hungría	1.022	112	309	485	2.305	762	736	774	1.283	650	426	289	468	70	135	195	1.074	463	331	258	606	394	196	63
Letonia	381	33	131	186	123	28	13	64	-258	-5	-119	-122	186	10	85	84	32	10	3	6	-154	0	-82	-78
Lituania	497	51	181	212	387	173	72	116	-111	122	-109	-96	231	28	93	94	118	46	24	32	-112	19	-69	-62
Malta ¹	304	54	76	168	65	1	4	58	-239	-54	-71	-111	230	40	40	146	7	0	3	4	-223	-40	-38	-142
Polonia	3.453	329	1.441	1.303	2.646	648	734	1.194	-806	320	-707	-109	1.748	177	630	746	1.135	320	453	319	-613	143	-178	-427
R. Checa	1845	138	722	861	1194	248	330	552	-650	110	-291	-308	893	78	315	421	435	85	126	179	-457	7	-189	-253
PC-10	9.836	969	3.608	4.356	7.752	2.088	2.160	3.223	-2.085	1.119	-1.350	-1.133	4.922	524	1.676	2.278	3.120	1.007	1.038	894	-1.711	483	-638	-1.657

Fuente: EC (2002a)

A: Todos los productos agrarios y alimentarios (excluidos productos de la pesca); B: Productos animales; C: Productos vegetales; D: Productos transformados y bebidas

1: Cifras referentes exclusivamente al año 2000

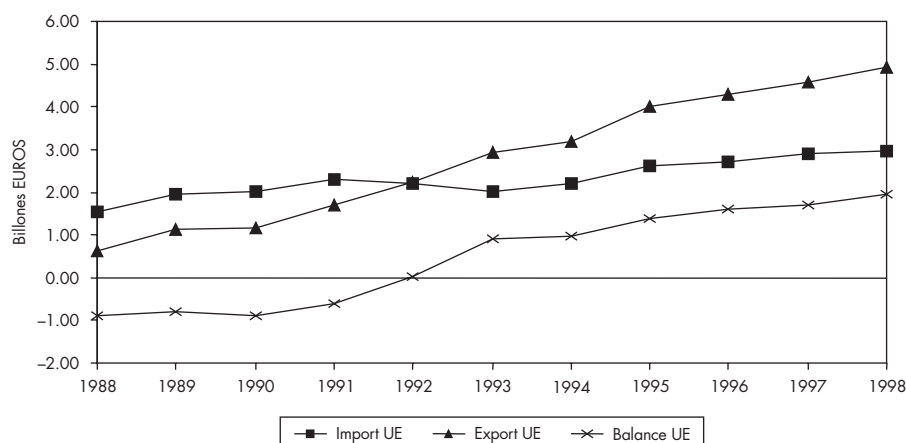


Gráfico 4.1.

Evolución del comercio agroalimentario entre la UE-15 y los PECO (miles de millones euros)

Fuente: Comisión Europea

Anexo 5. Producciones agrarias, precios y autosuficiencia en los PC-3

	POLONIA					HUNGRÍA					REPÚBLICA CHECA				
	%VAB (2000)	Diferencial de precios con la UE (%)			% Autos. (2000)	%VAB (2000)	Diferencial de precios con la UE (%)			% Autos. (2000)	%VAB (2000)	Diferencial de precios con la UE (%)			% Autos. (2000)
		1993	1997	2000			1993	1997	2000			1993	1997	2000	
Cereales	18,0	-	-	-	87	17,6	-	-	-	111	20,1	-	-	-	98
Trigo	8,0	-27	+20	+10	85	5,9	-44	-10	-8	128	12,2	-46	-27	-24	112
Cebada	2,3	-30	+8	-4	77	1,5	-46	-7	-27	90	5,8	-42	-28	-38	82
Maíz	0,4	-35	-2	-4	50	9,4	-40	-32	-13	106	0,8	-38	-9	-5	56
Avena	2,8	-	-	-	100	0,2	-	-	-	104	0,4	-	-	-	94
Arroz	3,0	-46	-10	-14	93	0,1	-55	-11	-5	109	0,7	-48	-17	-23	71
Otros cer.	1,4	-46	-12	-14	96	0,5	-53	-16	-15	117	0,2	-47	-33	-171	112
Colza	1,8	-12	+6	+6	94	1,0	-47	-21	+5	140	5,0	-25	-27	-10	127
Azúcar	2,9	-58	-25	-8	120	3,5	-28	-33	-21	-	0,4	-43	-33	-27	97
Hortícolas	7,4	-	-	-	103	11,2	-	-	-	1351	1,9	-	-	-	62 ¹
Patatas	6,9	-	-	-	114	3,7	-	-	-	-	4,0	-	-	-	99
Frutas	6,3	-	-	-	85	7,5	-	-	-	981	1,7	-	-	-	55 ¹
Leche	13,6	-60	-50	-33	103	10,3	-39	-41	-18	101	20,6	-41	-35	-28	121
Vacuno	4,3	-62	-30	-29	115	2,3	-49	-46	-50	99	7,5	-42	-30	-28	97
Porcino	18,7	-3	-30	-12	105	15,8	-3	-34	-21	116	16,1	+4	-16	-14	99
Huevos	3,4	-	-	-	97	3,3	-	-	-	1041	3,1	-	-	-	102 ¹
Pollos	5,4	-21	+13	-29	105	10,3	-14	-16	-15	158	4,6	-26	-23	-45	99
Ovino	0,1	-	-	-	300	0,7	-	-	-	130	0,1	-	-	-	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat, DG Agriculture

1: Dato correspondiente al año 1999

Anexo 6. Cantidades de referencia en las OCMs solicitadas y concedidas

Inicio

	Chipre		Eslovaquia		Eslovenia		Estonia		Hungria		Letonia	
	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C
Sup.base COP ¹ (1.000 Ha)	89,2	79,0	992	1.003,5	150	125,2	650	362,8	3.653,4	3.487,8	753	443,6
Rendimiento COP (Tm/Ha)	2,45	2,30	4,99	4,06	6,12	5,27	3,50	2,40	5,04	4,73	3,59	2,50
Cuota fécula patata (Tm)	—	—	s.c. ⁸	729	2.800	0	10.000	250	—	—	—	5.778
Trigo duro tradicional (Ha)	15.000	—	5.000	—	—	—	—	—	15.000	2.500	—	—
Trigo duro prod.asent. ² (Ha)	0	—	0	—	—	—	—	—	50.000	4.305	—	—
Superficie base arroz (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	18.000	3.222	—	—
Rendimiento arroz (Tm/Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,10	—	—
Forraje deshidratado (Tm)	—	—	s.c. ⁸	13.100	5.000	0	30.000	0	200.000	49.593	—	—
Azúcar A (1000 Tm)	—	—	190	189,8	67,5	48,2	65	0	400	400,5	100	66,4
Azúcar B (Tm)	—	—	45.000	17.672	7.500	4.816	10.000	0	80.000	1.230	10.000	105
Total azúcar (1.000 Tm)	—	—	235	207,4	75	53,0	75	0	480	401,7	110	66,5
Cuota isog. ³ A (Tm)	—	—	50.000	42.547	—	—	—	—	130.000	127.627	—	—
Cuota isog. B (Tm)	—	—	10.000	0	—	—	—	—	10.000	10.000	—	—
CMG ⁴ aceite de oliva (Tm)	6.450	6.000	—	—	600	400	—	—	—	—	—	—
CMG lino, fibra larga (Tm)	—	—	800	73	—	—	0	30	s.c. ⁸	0	1.500	360
CMG lino f.c., cáñamo (Tm)	—	—	1.600	189	—	—	0	42	s.c. ⁸	2.061	3.500	1313
Total tabaco ⁵ (Tm)	1.000	350	2.600	1.715	—	—	—	—	15.000	12.355	—	—
Cuota láctea (1.000 Tm)	150	145,2	1.235,9	1.040,7	695	576,6	900	646,4	2.800	1.990,1	1.200	728,6
Primas especial terneros ⁶	13,7	12	80	78,3	95	92,3	50	18,8	245	94,6	75	70,2
Primas vaca nodriza ⁶	0,5	0,5	50	28,1	150	86,4	2	13,4	300	117	25	19,4
Primas sacrificio adultos ⁶	26,5	21	260	204,1	163	161,1	106,6	107,8	480	141,6	145	124,3
Primas sacrificio terneros ⁶	0	0	60	62,8	22	35,9	79,3	30	—	94,4	75	53,3
Pagos adicional. Vacuno ⁷	s.c. ⁸	309	s.c. ⁸	4.501	4.501	2.964	s.c. ⁸	1.135	12.000	2.936	3.500	1.330,7
Primas ovino y caprino ⁶	421	472,4	400	305,8	125	84,9	142	27,5	1.550	1.146	50	18,4

Fin

	Lituania		Malta		Polonia		República Checa		PC-10		Total UE-15	% PC10/UE-25
	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C		
Sup.base COP ¹ (1.000 Ha)	1.355	1.146,6	4,5	4,6	9.248	9.308,3	89.183	2.253,6	19.296,9	18.214,9	53.593	25,37
Rendimiento COP (Tm/Ha)	3,59	2,70	—	2,02	3,61	3,00	4,20	4,20	—	3,51	4,84	42,04
Cuota fécula patata (Tm)	8.500	1.211	—	—	260.000	144.985	45.000	33.660	341.300	186.613	1.762.148	9,58
Trigo duro tradicional (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	35.000	8.683	3.190.000	0,27
Trigo duro prod.asent. ² (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	50.000	9.022	73.000	11,00
Superficie base arroz (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	18.000	3.222	433.123	0,74
Rendimiento arroz (Tm/Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Forrajes deshidratados (Tm)	20.000	650	—	—	160.000	0	s.c. ⁸	27.942	s.c. ⁸	91.285	4.855.900	1,85
Azúcar A (1.000 Tm)	150	103,0	—	—	1.650	1.586,2	s.c. ⁸	441,2	s.c. ⁸	2.835,2	11.894,2	19,25
Azúcar B (1.000 Tm)	15.000	0	—	—	216.000	91.926	s.c. ⁸	13.653	s.c. ⁸	129.402	2.587.919	4,76
Total azúcar (1.000 Tm)	165	103,0	—	—	1.866	1.678,1	505	454,9	3.511	2.964,6	14.482,1	16,99
Cuota isog. ³ A (1.000 Tm)	—	—	—	—	15.000	18.701	—	—	195.000	188.875	249.713	43,06
Cuota isog. B (1.000 Tm)	—	—	—	—	5.000	1.870	—	—	25.000	11.870	51.012	18,88
CMG ⁴ aceite de oliva (Tm)	—	—	—	—	—	—	—	—	7.050	6.400	1.777.261	0,36
CMG lino, fibra larga (Tm)	6.000	2.263	—	—	0	924	8.000	1.509	s.c. ⁸	5.159	75.250	6,42
CMG lino f.c., cáñamo (Tm)	8.500	3.463	—	—	0	462	7.080	2.183	s.c. ⁸	9.713	135.900	6,67
Total tabaco ⁵ (Tm)	—	—	—	—	70.000	37.933	—	—	88.600	52.353	256.067	16,97
Total cuota láctea (Tm)	2.250	1.704,8	60	48,7	13.740	9.380,1	3.100	2.737,9	26.130,9	18.999,3	119.533,1	13,71
Primas especial terneros ⁶	154	150	s.c. ⁸	3,2	2.200	926	305	244,3	3.217,7	1.689,8	9.287,2	15,39
Primas vaca nodriza ⁶	62	47,2	s.c. ⁸	0,5	1.500	325,6	230	90,3	2.319,5	728,3	10.824,2	6,30
Primas sacrificio adultos ⁶	335	367,5	s.c. ⁸	6,0	2.021	1.815,4	530	483,4	3.827,1	3.432,2	23.494,6	12,75
Primas sacrificio terneros ⁶	290	244,2	s.c. ⁸	0,02	1.017	839,5	131,1	27,4	1.914,4	1.387,5	5.984,3	18,82
Pagos adicional. Vacuno ⁷	s.c. ⁸	1.942	s.c. ⁸	64	s.c. ⁸	27.300	s.c. ⁸	8.776	s.c. ⁸	54.258	493.000	9,91
Primas ovino y caprino ⁶	12	17,3	s.c. ⁸	8,5	720	335,9	130	66,7	3.550	2.483,4	79.164	3,04

Fuente: Agro Europe (concesiones), EC (2002c) (solicitudes)

S: solicitud, C: concesión

Notas: 1: COP.- cereales, oleaginosas y proteaginosas; 2: Zonas con producción asentada; 3: Isoglucosa; 4: CMG.- cantidad máxima garantizada; 5: Dividida en cuatro clases: flue cured, light air cured, dark air cured y fire cured; 6: Número de primas, en miles de unidades; 7: En miles de euros; 8: sin cuantificar

Anexo 7. balance financiero de la PAC en el período 2007-2013 (MAPA, 2002)

Cuadro 1.
Estimación del compromiso del Consejo Europeo Bruselas (precios corrientes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pagos ayudas directas PC 10		35%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
Rubrica 1 A								
1 A Ayudas Directas UE 15 (sin lácteo)	31,575	31,575	31,575	31,575	31,575	31,575	31,575	31,575
Ayudas Directas PC 10	1,629	2,012	2,300	2,874	3,449	4,029	4,599	5,174
Resto FEOGA UE 15 (sin lácteo)	7,449	7,561	7,674	7,789	7,906	8,025	8,145	8,267
Resto FEOGA PECO 10	843	856	868	882	895	908	922	936
Ayudas Directas Sector Lácteo A-2000	979	1,958	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937
Ayudas Mercado Sector Lácteo A-2000	1,768	1,267	808	820	832	845	858	870
I Subtotal 1 A	44.243	45.228	46.163	46.877	47.594	48.319	49.035	49.759
Sub Total UE 15	41.771	42.361	42.994	43.121	43.251	43.382	43.515	43.650
Sub Total PECO	2,472	2,868	3,168	3,756	4,344	4,937	5,521	6,110
II TECHO CONSEJO BRUSELAS	45,306	45,759	46,217	46,679	47,146	47,617	48,093	48,574
MARGEN (II-I)	1,063	531	54	(198)	(449)	(702)	(942)	(1,185)

Fuente: MAPA, 2002. Para la UE 15 se toman los gastos de ayudas directas y otras ayudas de la previsión de la Comisión de la evolución del gasto agrario anexo a la Mid Term Review.

Para el Sector lácteo se han hecho ajustes en las ayudas directas y otros gastos de acuerdo con la aplicación del compromiso de Berlín (A2000)

Las ayudas directas (PECO 10)) se aumentan según phasing-in propuesto. El pago de ayudas del año n se realiza el ejercicio n+1

– La congelación de las ayudas directas.

– El crecimiento de otros gastos según inflación prevista (1,5% anual)

Incremento del Techo al 1% anual según acuerdo del Consejo Europeo

Anexo 8. Evolución de los precios de la tierra (1983-2001)

Cuadro 2.
Evolución de los precios de la tierra 1983-2001 (Base 1997)

Años	Precios Corrientes		Precios Constantes	
	Euros/Ha.	Indice 1983=100	Euros/Ha.	Indice 1983=100
1983	2.564	100,0	2.564	100,0
1984	2.799	109,2	2.524	98,5
1985	3.116	121,5	2.588	101,0
1986	3.492	136,2	2.616	102,0
1987	3.957	125,3	2.798	109,1
1988	4.435	173,0	2.960	115,5
1989	4.718	184,0	2.946	114,9
1990	4.585	178,8	2.668	104,1
1991	4.343	169,4	2.363	92,2
1992	3.816	148,8	1.945	75,9
1993	3.806	148,4	1.856	72,4
1994	4.058	158,3	1.905	74,3
1995	4.284	167,1	1.917	74,8
1996	4.616	180,0	1.995	77,8
1997	5.272	205,6	2.227	86,9
1998	6.124	238,9	2.526	98,5
1999	6.823	266,1	2.740	106,9
2000	7.292	284,4	2.830	110,4
2001	7.552	294,6	2.813	109,7

Fuente: Encuesta sobre precios de la tierra, MAPA (2001)

Anexo 9. Marco financiero de la Cumbre de Bruselas de 24-25.10.2002 para la rúbrica la - período 2007-2013: límites y disponibilidades (créditos de pago en millones de € a precios corrientes)

	Base 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (a precios constantes)	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306
II. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (en € corrientes: + 1%) del que,	45.306	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
a) UE-15	42.834	42.361	42.994	43.121	43.251	43.382	43.515	43.650
b) 10 nuevos adherentes	2.472	2.868	3.168	3.756	4.344	4.937	5.521	6.110
III. PRESUPUESTO DISPONIBLE 2006 DE UE-15 A PRECIOS CORRIENTES (excluido el gasto lácteo, VI) (*), del que:	(39.024)	(39.136)	(39.249)	(39.364)	(39.481)	(39.600)	(39.720)	(39.842)
a) Ayudas directas UE-15 (congeladas)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)
b) Otras intervenciones de mercados (Con margen maniobra estructural - IV.b)	(7.449)	(7.561)	(7.674)	(7.789)	(7.906)	(8.025)	(8.145)	(8.267)
IV. NUEVAS DISPONIBILIDADES CONSOLIDADAS:	1.800	2.253	2.711	3.173	3.640	4.111	4.587	5.068
a) Por margen incremento anual 1% (II-I)	0	453	911	1.373	1.840	2.311	2.787	3.268
b) Por diferencial por compromisos no ejecutados (sobre bases históricas)	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
V. COSTE SUPLEMENTARIO POR LA AMPLIACIÓN A 10: PECOS + Chipre + Malta (**), del que,	(2.472)	(2.868)	(3.168)	(3.756)	(4.344)	(4.937)	(5.521)	(6.110)
a) Ayudas directas	(1.629)	(2.012)	(2.300)	(2.874)	(3.499)	(4.029)	(4.599)	(5.174)
b) Otras intervenciones de mercados	(843)	(856)	(868)	(882)	(895)	(908)	(922)	(936)
VI. COSTE DE LA OCM RENOVADA PARA EL SECTOR LÁCTEO (***), del que:	(2.747)	(3.225)	(3.745)	(3.757)	(3.769)	(3.782)	(3.795)	(3.807)
a) Nuevas ayudas directas a la UE-15	(979)	(1.958)	(2.937)	(2.937)	(2.937)	(2.937)	(2.937)	(2.937)
b) Otras intervenciones de mercados	(1.768)	(1.267)	(808)	(820)	(832)	(845)	(858)	(870)
VII. MARGEN DE MANIOBRA VIGENTE (I + IV) - (III + V + VI)	2.863	2.330	1.855	1.602	1.352	1.098	857	615
VIII. DISPONIBILIDAD ADICIONAL:								
a) Por reducción de las subvenciones a la exportación, progresiva entre 2005 y 2011, por un total del 40% (estimación)	752	1.128	1.504	1.880	2.256	2.256	2.256	2.256
b.1) Por modulación obligatoria de las ayudas directas (III.a+VI.a) en un 2% no acumulativa con franquicia de 10.000 €	453,1	466,8	480,4	480,4	480,4	480,4	480,4	480,4
b.2) Por modulación obligatoria de un 3% acumulada, hasta un 20%, con franquicia de 10.000 € (III.a + VI.a) (****)	0	700,1	1.441,2	2.161,8	2.882,4	3.603	4.323,6	4.804
— Primera opción (a+b.1)	1.205,1	1.594,8	1.984,4	2.360,4	2.736,4	2.736,4	2.736,4	2.736,4
— Segunda opción (a+b.2)	752	1.828,1	2.945,2	4.041,8	5.138,4	5.859	6.579,6	7.060
IX. MARGEN DISPONIBLE PARA OTRAS REFORMAS SECTORIALES								
— Primera opción (VII+VIII.a+VIII.b.1)	4.068,1	3.924,8	3.839,4	3.962,4	4.088,4	3.834,4	3.593,4	3.351,4
— Segunda opción (VII+VIII.a+ VIII.b.2)	3.615	4.158,1	4.800,2	5.643,8	6.490,4	6.957	7.436,6	7.675
X. PRO MEMORIA: COSTE PREVISTO POR LA ADHESIÓN DE BULGARIA Y RUMANIA (a precios constantes)	—	—	951	1.091	1.230	1.370	1.510	1.649
XI. PRO MEMORIA: COSTE PREVISTO DE UNA NUEVA REFORMA LÁCTEA A PARTIR DE 2010 (*****):								
a) Opción <i>statu quo</i>	—	—	—	—	3.143	3.102	3.061	3.020
b) Continuación de la Agenda 2000	—	—	—	—	5.075	5.041,6	5.008,2	4.974,8
c) Supresión de las cuotas	—	—	—	—	5.876	5.876	5.876	5.876

Notas:

(*) Cálculos efectuados sobre la base del presupuesto previsto para 2006 (COMMISSION, 2002d - Cuadro 1), con las ayudas directas congeladas y un crecimiento del resto de intervenciones en un 1,5%, a causa de la inflación. Se excluye el gasto correspondiente a la OCM láctea, por ser susceptible de reforma y dar lugar a un coste suplementario (VI). El diferencial entre lo dispuesto y lo ejecutado, estabilizado en torno a los 1.800 Millones de € según bases históricas, está incluido para luego ser estimado como una disponibilidad adicional consolidada (IV.b)

(**) Con incremento progresivo de las ayudas directas según el *phasing-in* fijado en Bruselas (con pago efectivo del 35% del total en 2007; del 40% en 2008; del 50% en 2009; del 60% en 2010; del 70% en 2011; del 80% en 2012; y del 90% en 2013).

(***) Reforma a aplicar entre 2006 y 2008, con ayudas directas al alza e intervenciones a la baja, con la consecuente economía. No obstante, se puede comprobar cómo se registra un progresivo incremento del coste de la OCM láctea en su conjunto.

(****) Una vez aplicada la franquicia de 10.000 € sobre el 30,79% de las ayudas (III.a + VI.a), los montantes susceptibles de modulación ascienden a: 22.657,6 M€ en 2006 (sólo para la hipótesis b.1); 23.338,9 en 2007; y 24.020,3 millones para los años 2008-2013. En la hipótesis b.2 los porcentajes de modulación son 3%, 6%, 9%, 12%, 15%, 18% y 20% entre 2007 y 2013.

(*****). Cálculos extraídos del documento de trabajo de la Comisión SEC (2002) 789, Cuadro 7 - p. 38 (COMMISSION, 2002d). Para las dos primeras opciones se ha estimado una evolución lineal escalonada de los gastos a partir de las cifras aportadas por el documento para los años 2010 y 2015 (3.143 y 2.938 para el *statu quo*; 5.075 y 4.908 para la continuación de la senda iniciada con la Agenda 2000). Descartamos de antemano la cuarta opción expuesta por la Comisión, del doble régimen de cuotas, por estimarla inviable tras la resolución condenatoria del comité de arbitraje de la OMC sobre el sistema canadiense.

Fuente: Massot, 2002b a partir del Cuadro 1 de la Comunicación COM (2002) 394 de la Comisión (EC, 2002e) y las evaluaciones efectuadas por AGRÁ EUROPE Weekly (2002) y los servicios del MAPA (MAPA, 2002).