



La Política Agraria Común: aspectos básicos, instrumentos de intervención en precios y costes económicos

RAMOS-ARGUDO, R.

PHILIPPIDIS, G.

Documento de Trabajo 2007/3

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA
AGROALIMENTARIA DE ARAGÓN (CITA)**

UNIDAD DE ECONOMÍA AGRARIA

Avda. Montañana, 930
50059 ZARAGOZA

Teléfono: 976716305
Fax: 976716335

ÍNDICE

Introducción

- 1- A modo de reflexión: ¿Por qué de una política agraria?
- 2- Origen y evolución de la PAC. Un sin cesar de reformas y negociaciones
 - 2.1- El nacimiento de una idea: de la conferencia de Mesina a la de Stressa
 - 2.2- Los primeros pasos de la PAC: ¿el desencadenante de las sucesivas etapas de reforma?
 - 2.3- Reformas anteriores a 1992
 - 2.4- La Reforma McSharry de 1992
 - 2.5- La Reforma de 1999 (Agenda 2000). Acotaciones al «paradigma de la multifuncionalidad»
 - 2.6- La Reforma Intermedia de 2003 (*Mid Term Review-MTR*)
 - 2.7- Las negociaciones comerciales internacionales en la OMC
- 3- La nueva PAC: ¿hacia una política de Desarrollo Rural?
- 4- Escenarios alternativos para la PAC e impactos sobre el agro español
- 5- Previsibles impactos para los países en desarrollo derivados de la liberalización del mercado agrario comunitario
- 6- Instrumentos de política agraria
 - 7- La aplicación de la política de precios y mercados de la UE
 - 7.1- Efectos de los aranceles y los subsidios a las exportaciones
 - 7.2- Efectos de los pagos compensatorios
 - 7.3- Transferencias de la PAC y costes económicos. Una visión cualitativa

Resumen y conclusiones

Bibliografía

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Efecto de los precios de garantía de la PAC y acumulación de excedentes

Figura 2: Efecto de las ayudas directas sobre los productores

Figura 3: La función ambiental de la agricultura y el beneficio social

Figura 4: Los efectos de un arancel sobre el bienestar de un país importador

Figura 5: Los efectos de un subsidio sobre el bienestar de un país exportador

Figura 6: Los efectos de los pagos compensatorios

Figura 7: Un sencillo modelo de EP acerca de las transferencias de la PAC

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Principales mecanismos de actuación sobre los mercados agrarios

Cuadro 2: Transferencias en una Comunidad con dos países

Introducción

La Política Agraria Común (PAC) actual no satisface a buena parte de la sociedad europea, dificulta el acuerdo agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales y frena la modernización agraria y rural de la Unión Europea.

Los problemas acaecidos en los últimos años, como la fuerte presión social por el encarecimiento de productos que el mercado mundial ofrece más baratos, la inducción a modelos de producción agrícola intensiva que perjudican el medioambiente, los graves problemas de seguridad alimentaria, junto con la presión de países con gran potencial exportador agrícola, han provocado una nueva reorientación de la PAC. De igual manera, a partir de la Ronda Uruguay del GATT, actualmente OMC, y de su culminación en 1994, donde se incluyó por vez primera dentro de la agenda de negociaciones un apartado del comercio agrícola, se ha producido una disminución en los niveles de protección en términos de reducción de aranceles, un recorte de las restituciones a la exportación, y la diferenciación entre ayudas susceptibles de mantenerse o eliminarse.

En este contexto, el presente trabajo muestra una visión descriptiva y analítica sobre los aspectos básicos de la política agraria de la UE, en lo que a su origen, evolución y situación actual se refiere. Igualmente se presentan numerosos gráficos que ayudan a comprender cual ha sido el instrumental de política de precios y mercados empleado durante décadas y su impacto sobre la producción doméstica y el mercado internacional de materias primas agrícolas, presentándose un análisis mediante una óptica de equilibrio parcial de los costes económicos derivados de la aplicación de la PAC.

1- A modo de reflexión: ¿Por qué de una política agraria?

En 1960 la agricultura generaba el 9% del PIB y el 21% del empleo en los países de la CE; en la actualidad estos porcentajes han descendido hasta el 2 y el 4%, respectivamente (Blandford, 2002). Esta caída no ha ido paralela a la pérdida de importancia de las políticas agrarias, así, Swinnen y van der Zee (1993), mencionan la aparente *paradoja de los grandes números* en la protección agrícola y observan como en aquellos países en los que la mayoría de la población es agrícola, la agricultura se entiende como una actividad productiva no intervenida, mientras que en aquellos países en los que los agricultores representan sólo una pequeña minoría, la agricultura está subsidiada.

La intervención de los gobiernos en la agricultura ha atendido a aspectos relacionados con la inestabilidad de los precios a corto plazo y su tendencia decreciente en el largo plazo, amplias fluctuaciones de la producción, descenso del coeficiente de paridad¹, relativo bajo nivel de renta de la población agraria, debilidad estructural de las explotaciones agrícolas, dificultad en la formación de coaliciones entre las empresas del sector, la necesidad de asegurar la seguridad alimentaria², la existencia de una oferta agrícola poco elástica respecto del precio debido a la baja movilidad de la mano de obra familiar y la tierra, reducción de los costes sociales derivados de la reasignación del factor trabajo y por tener una investigación exógena al sector (Olson, 1985; Barceló, 1989; García Álvarez-Coque, 1995; Pañeda, 1999; Wonnacott y Wonnacott, 1999; Kjeldsen-Kragh, 2003; Reig 2005). Es por ello que los objetivos tradicionales de las políticas agrarias han consistido en el sostenimiento de las rentas agrarias y la reducción de la disparidad relativa de los niveles de renta entre el sector agrario y el sector industrial o de servicios.

El fondo de los problemas agrarios actuales está en la contradicción entre el rápido aumento de la oferta, explicado fundamentalmente por las mejoras tecnológicas; y el lento desplazamiento de la demanda explicado en parte por la ley de Engel.

Por el lado de la oferta, la producción agraria está sujeta a una serie de factores que le conceden un cierto grado de peculiaridad. Así por ejemplo, la agricultura representa un claro ejemplo a la ley de Turgot o de los rendimientos decrecientes ya que en un determinado momento la producción decaerá para un determinado nivel de insumo con el deterioro medioambiental correspondiente. Del mismo modo, de acuerdo con la ley de King, los incrementos relativamente moderados de la oferta agrícola se

¹ El coeficiente de paridad es la relación entre los precios percibidos por los agricultores y los precios pagados por los mismos. Mientras la adquisición de insumos (fertilizantes, semillas mejoradas, maquinaria, etc.) cada vez resulta más cara, la repercusión de tales incrementos en los costes sobre el precio de venta de las producciones agrícolas con escasa diferenciación no resulta tan evidente, debido en parte a que los productores actúan como precio-aceptantes y están sometidos a las “reglas del juego” que impone la gran distribución u otros agentes de comercialización. Sanz Cañada (1997) sostiene como la responsabilidad del desplazamiento del poder de decisión desde el sector agrario hacia otras fases de la cadena no sólo procede de la intervención creciente de las etapas transformadora y distributiva en la producción de alimentos, sino también de los cambios en la estructura empresarial de ambos colectivos. La acumulación de capital en el Sistema Agroalimentario (SAA) se ha ido dirigiendo en buena medida hacia las empresas de transformación y distribución, que ofrecen unas tasas de rentabilidad netamente superiores a las explotaciones agrarias. Todo lo anterior da como resultado una negociación de las condiciones de compra-venta marcadamente desigual entre los agricultores y los industriales o los distribuidores.

² El término en español de seguridad alimentaria se puede referir tanto a la soberanía alimentaria (autoabastecimiento de alimentos por parte de un país), en inglés, *food security*; o por el contrario a la garantía de que los alimentos son lo suficientemente seguros (no tóxicos, sanos, higiénicos, calidad, etc.) para su consumo, en inglés, *food safety*.

traducen en un descenso mucho más que proporcional de los precios. A ambas leyes podemos incorporar otros factores que caracterizan la producción agraria europea, especialmente en España; la inmovilidad del factor tierra, el relativo envejecimiento de los ocupados en agricultura que dificulta su reasignación a otros sectores, las condiciones climáticas que provocan fluctuaciones en la producción, la estacionalidad de muchas producciones y el carácter perecedero de algunos productos.

Por el lado de la demanda, de acuerdo con la ley de Engel, la elasticidad demanda-renta de los alimentos es menor que la unidad y los incrementos en la renta no se traducen en aumentos similares en la demanda de tales productos³.

En lo referente a la retribución de los factores, tenemos que mientras que en el sector industrial y de servicios los aumentos en la productividad acarrearán aumentos salariales y disminución de los precios, en el sector agrario expuesto a la libre competencia global no parece ser así. Otros argumentos a favor de la protección de la agricultura serían la necesidad de paliar el empeoramiento paulatino de la relación real de intercambio entre productos agrícolas e industriales, evitar la excesiva dependencia exterior en el abastecimiento de productos agrarios (*food security*), así como la regulación de toda la normativa relacionada con las políticas de calidad y seguridad alimentaria (*food safety*). Más recientemente tal intervención se ve justificada como medio de fijar al campo la población rural y atender las nuevas demandas sociales (turismo rural, etc.).

Las producciones agrarias participan en mercados muy competitivos vía precios, en donde los aumentos en la productividad se traducen en incremento de la oferta agrícola y, en consecuencia, en un menor precio. Pañeda (1999) señala como desde un punto de vista estrictamente económico, la única forma de compensar el relativo rápido avance de la oferta agrícola respecto de la demanda de alimentos sería reduciendo el número de explotaciones, con lo que produciendo más cada uno de ellos, se produzca menos. En nuestra opinión esto es parcialmente acertado, ya que si bien es cierto que la reducción del número de explotaciones podría reducir la oferta, el aumento del tamaño

³ Aunque debe notarse que los alimentos que incorporan mayores niveles de diferenciación participan cada vez más en el presupuesto familiar destinado a alimentación, como podría ser el caso de los productos de cuarta gama en hogares de mayor poder adquisitivo. El hecho de que la demanda de materias primas agrícolas crezca lentamente no está reñido con la expansión del consumo y, por tanto, el gasto en alimentos con algún grado de transformación, debido a la repercusión de los costes derivados de la industrialización y de la comercialización. Así, la FAO (2005) apunta como las exportaciones de productos agrícolas elaborados están creciendo rápidamente, impulsadas por las tendencias demográficas, sociales y económicas.

medio de las explotaciones podría desembocar en economías de escala y por tanto en un permanente aumento de la oferta. Es por ello, que determinadas medidas de política agraria con el objeto de contener la oferta podrían ser aplicadas, sin que ello suponga una pérdida de renta por parte de los agricultores que permanezcan en las explotaciones. Igualmente, Pañeda (1999) señala como el problema de reducir el número de explotaciones al tiempo que se aumenta el tamaño de las explotaciones, es su elevado coste político y su posible inviabilidad económica, ya que la disminución del empleo en la agricultura sólo es posible si, al mismo tiempo, aumenta el empleo en el resto de la economía y, dado que no siempre se cuenta con esta posibilidad, resulta que en bastantes casos el ajuste del sector agrario tiene que acomodarse al ritmo, muchas veces lento, que marquen los demás sectores. Por el lado político, no debe de olvidarse que los votos agrarios son iguales que los del resto de la población y además las gentes del campo cuentan con importantes aliados en las ciudades por ser relativamente reciente masivo proceso de emigración rural-urbana.

2- Origen y evolución de la PAC. Un sin cesar de reformas y negociaciones

2.1- El nacimiento de una idea: de la conferencia de Mesina a la de Stressa

Los orígenes de la PAC⁴ debemos de buscarlos en la necesidad de las autoridades europeas de garantizar la suficiencia alimentaria con motivo de la escasez de alimentos que la II Guerra Mundial ocasionó en el territorio europeo. Se trataba por tanto de una fórmula supranacional creada con motivo de la reciente construcción de la Comunidad Económica Europea (CEE) en los años 50 y en buena medida sucesora de anteriores actuaciones comunes como son el caso del establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951 y la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EUROATOM) en 1957.

Se trataba por tanto de una de las primeras políticas de aplicación común, y uno de los pilares sobre los que se construiría la actual UE.

Pañeda (1999) afirma como la PAC fue el resultado de establecer una unión económica y política, lo que desembocó en la Conferencia de Mesina en junio de 1955 y que a su vez condujo a la elaboración del informe Spaak en 1956, en el que se sientan

⁴ Véase entre otros, los trabajos de García Álvarez-Coque (coord.) (2006a), Reig (2005), García Delgado y García Grande (coords.) (2005), Pañeda (1999) y Fernández del Hoyo (1994) para una revisión desde sus orígenes y la situación actual de la PAC.

las bases del Tratado de Roma. En dicho informe se vincula la creación de la Comunidad Económica Europea con la de una política agraria común.

La PAC arranca oficialmente a partir de la Conferencia de Stressa (1958), con presencia, por vez primera, de representantes de la industria alimentaria y de los sindicatos y siguiendo lo establecido en el artículo 43 del Tratado de Roma, en base a tres principios básicos:

- 1) *Unidad de mercado* que implica la libre circulación de productos agrarios en la UE, idéntica fijación de precios en todo el territorio y aplicación de un sistema de intervención común. Debido a las variaciones desde 1969 en las paridades monetarias de las monedas comunitarias se hizo difícil su aplicación, forzando la aparición de un tipo de cambio verde y a establecer los denominados Montantes Compensatorios Monetarios que estuvo vigente hasta la entrada del Euro.
- 2) *Preferencia comunitaria* que supone un sistema de protección en frontera de la producción interna con respecto de la competencia internacional mediante mecanismos tales como los prélèvements o derechos variables a la importación, los derechos arancelarios o el sistema de precio de referencia y tasa compensatoria.
- 3) *Solidaridad financiera* que implica que la PAC se financia con cargo al presupuesto comunitario a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria⁵ (FEOGA) constituido en enero de 1962.

Las conclusiones alcanzadas en la Conferencia de Stressa en 1958 fueron (Neville-Rolfe, 1984): Primera, la agricultura debía ser considerada una parte esencial de la economía y un elemento imprescindible en la sociedad; segunda, la Comunidad debía mantener sus relaciones comerciales con terceros países; tercera, que la PAC debía basarse en dos pilares, la política de precios y mercados y la política de estructuras, y que ambas debían ir en paralelo, reforzándose mutuamente; cuarta, que el esfuerzo realizado para aumentar la productividad debería permitir la aplicación de una política de precios que evitará la sobreproducción y que, simultáneamente, permitiera ser competitivo, tanto en el presente como en el futuro.

⁵ En España las actuaciones relativas a la intervención y regulación de los mercados corre a cargo del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), Organismo Autónomo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

De acuerdo con Reig (2005), los objetivos iniciales de la PAC fueron establecidos en el artículo 39 de la primera versión del Tratado de Roma. Tales objetivos fueron:

- 1) Aumentar la productividad de la agricultura.
- 2) Asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.
- 3) Estabilizar los mercados.
- 4) Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos.
- 5) Asegurar precios razonables a los consumidores.

Todo esto, con el paso del tiempo dio lugar a un sistema normativo muy complejo, con la intención inicial de establecer en el ámbito comunitario un número suficiente de explotaciones familiares viables.

2.2- Los primeros pasos de la PAC: ¿el desencadenante de las sucesivas etapas de reforma?

El conflicto entre los objetivos de la PAC ha estado presente en todo momento desde sus orígenes. Así, García Alvarez-Coque (1995) señala como la intención de garantizar unos mayores ingresos para los productores puede generar conflictos con la idea de precios razonables para los consumidores, o con el medioambiente si el instrumento de intervención vía precios estimula la producción.

Inicialmente, la PAC partió de una política de precios y mercados y de una política de estructuras (actualmente denominada Política de Desarrollo Rural). A pesar de los recursos canalizados para incrementar las rentas agrarias, estas a pesar de su notable mejoría no pueden compararse con las de la industria o servicios, atribuyéndose en parte tal mejoría a las ganancias en eficiencia del sector agrario y al proceso de ajuste estructural llevado a cabo en la agricultura europea en las últimas décadas. Se trata por tanto, de una victoria parcial de la PAC pese al elevado coste para la sociedad europea, derivado de su aplicación.

Desde sus comienzos, se advirtió de la necesidad de ser cuidadoso con el diseño de las políticas a aplicar y sus consecuencias sobre los mercados y precios; prueba de ello como señalan Neville-Rolfe (1984) fueron las dudas sobre la utilidad de la política de precios, que el comisario de agricultura de la época, Sicco Mansholt planteaba, considerándola como “un instrumento peligroso”.

Uno de los errores de la política de precios ha sido primar la producción, lo que condujo inevitablemente a la sobreproducción primero, y a la exportación

subvencionada de los excedentes generados. Así, Pañeda (1999) señala como el precio común de los cereales se fijó en un nivel muy elevado, por encima del 50% del que hubiera sido un precio mundial estable. Ello generó enormes problemas a la PAC, dado el carácter estratégico de dicho precio, al estar vinculado al los demás piensos y al precio de las producciones ganaderas, lo que generó el aumento también, de sus precios.

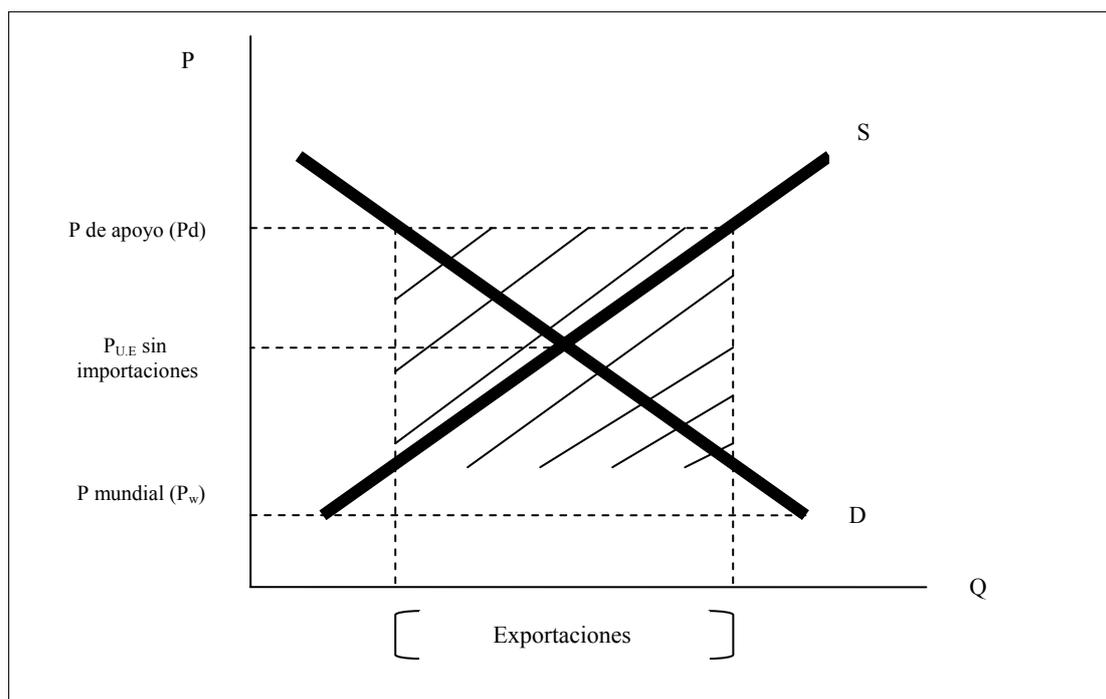
La protección arancelaria y el alto apoyo doméstico a los precios ayudaron a estimular la rápida expansión de la oferta agrícola en la CEE mientras simultáneamente se contenía la demanda. Al mismo tiempo, los aumentos del presupuesto comunitario a disposición de subsidiar los excedentes agrícolas supuso una continua fuente de crisis política y un importante conflicto con los EE.UU, principal exportador agrícola mundial (Colman, 1988). Por sectores, la leche y derivados lácteos han supuesto tradicionalmente la principal línea de gasto, seguido por los cultivos herbáceos extensivos (cereales, oleaginosas y proteaginosas) y carne de vacuno. De ello, se deduce que son las producciones continentales las más ampliamente favorecidas en términos de recepción de ayudas, en detrimento de las mediterráneas: frutas, hortalizas, vino y aceite de oliva.

En el figura 1, puede verse el efecto que tuvo inicialmente la PAC a través de los precios de garantía (Pd) por encima del precio internacional (Pw), elevando el nivel de producción, y el ingreso de los agricultores. A medio y largo plazo la posición de la UE pasó a convertirse en la de un área geográfica exportadora neta, explicado por las restituciones a la exportación. Nótese que los aumentos de la oferta son significativamente mayores a los aumentos de la demanda, lo que condujo a las autoridades a exportar los excedentes agrícolas al mercado exterior.

A finales de los setenta, de acuerdo con lo esperado teóricamente y con los temores del comisario Mansholt (Plan Mansholt⁶ en 1968), la producción comenzó a situarse por encima del consumo en varios productos. Dado que no parecía posible reducir los precios, la Comisión optó por la vía de reducir las superficies cultivadas y el número de agricultores (Pañeda, 1999).

⁶ Fue la primera tentativa para acabar con los graves desajustes internos y externos de la aplicación de la política de precios y mercados, proponiéndose una serie de medidas como la reducción de los excedentes como instrumento para limitar las exportaciones subsidiadas y los gastos financieros de la PAC, fijación al medio rural de un número suficiente de agricultores y sostenimiento de las rentas agrarias.

Figura 1: Efecto de los precios de garantía de la PAC y acumulación de excedentes



Fuente: Krugman y Obstfeld (2002).

Las ideas básicas del Plan Mansholt (Fernández del Hoyo, 1994) eran: primera, se trataba de que en una década abandonaran el sector unos 5 millones de agricultores teniendo en cuenta que en 1968 la población ocupada en el sector era de unos 10 millones y medio; segunda, se pretendía reducir la superficie cultivada en 5 millones de hectáreas, es decir, alrededor del 7% de la Superficie Agraria Útil (SAU) y, tercera, se trataba de incrementar la dimensión de las explotaciones con la tierra liberada, con el fin de aumentar su eficiencia. El Plan Mansholt nunca llegó a ser discutido en el Consejo de Ministros y se diluyó en tres directivas: la 72/159, sobre modernización de las explotaciones que pudieran ser viables, a cuyos titulares se les exigía capacidad profesional y se les facilitaban ayudas para la inversión y el acceso a las tierras liberadas; la Directiva 72/160 relativa al cese de la actividad agraria; y la 72/161 relacionada con la información socioeconómica y la cualificación profesional (Fernández del Hoyo, 1994).

Mención aparte, merece la consideración de que el gasto canalizado a través del FEOGA-Garantía se ha venido incrementando hasta finales de la década de los noventa. Actualmente, la PAC representa el 46 % del presupuesto comunitario (UE-25), con un gasto presupuestado para el período 2000-2006 de 52.891 millones de euros. Así, Reig, (2005) apunta como el coste financiero de la PAC en términos nominales pasó de 4.100

millones de ecus en 1973 a 22.500 en 1986 y a 41.305 millones presupuestados en 1997, lo que representó el 51 % de los pagos con cargo al presupuesto comunitario; García Álvarez-Coque (1995) subraya como el Acuerdo Financiero de 1988 limitó el crecimiento de los recursos destinados a financiar la PAC al 0,74 % del aumento anual del PIB y sentó las bases para vincular los instrumentos de la política agraria al control de los gastos agrarios. Esta vinculación fue consagrada por la Agenda 2000 en donde se congeló el gasto agrícola de manera que su cuantía anual prácticamente no creciera para el período 2000-2006.

En lo que al objetivo de la PAC de *aumentar la productividad de la agricultura*⁷ se logró en relativamente pocos años. Siguiendo a Henrichsmeyer y Ostermeyer-Schlöder (1988), la producción total agrícola desde 1965 a 1985 se incrementó un 40 %, con un ratio medio de crecimiento anual del 2%, especialmente en cereales, oleaginosas, porcino y aves. Por países, los mayores aumentos en la producción se observaron en los Países Bajos; después con Irlanda, Bélgica, Reino Unido y Grecia que presentaron ratios por encima de la media. Tales aumentos se explican debido a cambios en el uso de los insumos e incrementos en la productividad de los factores.

Los mismos autores (Henrichsmeyer y Ostermeyer-Schlöder, 1988), señalan como el empleo agrícola se redujo en un 3 % por año en la CEE-10 para el período comprendido entre 1965 y 1985. Tales decrementos se explican debido a las condiciones generales de la economía, la estructura de las explotaciones y los ratios de expansión de la producción agrícola. Así, las mayores reducciones se produjeron en Bélgica, Luxemburgo, Alemania Federal y Dinamarca y las menores en Grecia, Francia, Reino Unido y especialmente en los Países Bajos.

En lo que al objetivo de *asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola* se ha conseguido pero de una forma sólo parcial ya que la PAC ha favorecido a aquellos países con clara orientación continental (vacuno de carne, vacuno de leche, cereales, etc.) de sus producciones agrícolas, y aquellas explotaciones de mayores

⁷ Los incrementos en productividad pueden ser alcanzados debido a aumentos en la superficie cultivada por agricultor (crecimiento estructural) o aumentando el valor añadido por unidad de superficie debido a la intensificación de la producción (crecimiento por intensificación). García Álvarez-Coque (1989) apunta como el crecimiento estructural se asocia al proceso de concentración de explotaciones vinculado a economías de tamaño; y el crecimiento por intensificación, es mayor en aquellas regiones que por vía de la diversificación y el incremento de los rendimientos han conseguido notables aumentos de la productividad. Así, mientras países del norte de Europa (Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido e Irlanda) han tenido éxito en la intensificación de sus sistemas productivos, otros del Sur como Francia e Italia mantienen un modelo de crecimiento de dominancia estructural.

dimensiones y por tanto con rendimientos superiores; aunque por otra parte el esfuerzo presupuestario ha sido muy alto.

La PAC reparte su apoyo de manera desigual entre los diversos productos y regiones en el ámbito comunitario, así la mayor parte de los sectores de la agricultura continental registran una Equivalente de Apoyo al Productor (EAP) que oscila entre el 40% y el 70% del valor de la producción, en ocasiones del 100% de su renta agraria nacional, mientras en el extremo opuesto tenemos a las regiones del Mediterráneo que no llegan al 20 %. En lo que a producciones se refiere, son los cereales, oleaginosas, azúcar, carne de bovino y leche los que disfrutan de un mayor grado de protección, mientras que la carne de cerdo y muchos productos mediterráneos como las frutas, hortalizas y vino presentan grados de protección sustancialmente menores a pesar de que los productos mediterráneos son los que en mayor medida contribuyen a la generación de valor añadido total de la agricultura comunitaria, con un 35% del valor total (García Álvarez-Coque et al., 1999; Tracy, 1997; García Álvarez-Coque, 1995). Así, de acuerdo con las estimaciones realizadas por García Álvarez-Coque et al. (1999) con datos de 1995, sólo Francia, Alemania e Italia conjuntamente representan el 55% del apoyo total, siendo Francia con diferencia, el país más beneficiado en términos absolutos ya que absorbe el 23,8% de las transferencias realizadas a la agricultura comunitaria.

El apoyo vía precios no ha resultado muy equitativo si tenemos en cuenta que el 90% de la ayuda se percibe por las grandes explotaciones cuyos titulares suponen el tercio menos necesitado de la ayuda (García Álvarez-Coque, 1995). Ello se explica como consecuencia inmediata a que la protección ha actuado sobre el precio de mercado favoreciendo a los altos niveles de producción. De igual forma, el apoyo vía precios ha ralentizado el proceso de ajuste estructural, debido a que muchos agricultores no profesionales cultivan de una forma marginal y/o tiempo parcial.

El objetivo de *estabilizar los mercados* no se ha alcanzado, más bien todo lo contrario si nos situamos en una perspectiva internacional, ya que primero, la CEE y actualmente la UE ha pasado a convertirse en exportador neto de muchas producciones agroalimentarias debido a que los precios de la UE se han mantenido artificialmente más elevados que los del mercado mundial, por lo que la manera de colocar los excedentes en el mercado internacional ha sido a través de subvencionar las exportaciones y generar prácticas dumping, “muy mal vistas” internacionalmente. Colman (1988) afirma como mientras en 1973 la CE tenía un balance neto de

importaciones igual al 21,5% del comercio mundial agrícola, en 1985 se había reducido a sólo el 9,4%. En el caso de carne y cereales, la CE pasó de una balanza neta negativa a significativamente positiva. En trigo, vino, azúcar, mantequilla y carne de vacuno alcanzó su cuota de exportación neta más alta. Algunos autores (Demekas et al., 1988), apuntan como la PAC a través de los subsidios a la exportación reduce los precios mundiales de los productos agrícolas y como resultado a lo anterior, los flujos comerciales son severamente alterados. Tales distorsiones mantienen el volumen de comercio mundial en un nivel más bajo de lo que estaría si se eliminasen totalmente las restituciones a la exportación. Del mismo modo, estos efectos son mayores en aquellos productos altamente protegidos por la UE, como es el caso de los cereales, carne de vacuno y productos lácteos.

Podemos afirmar que el objetivo de *garantizar la seguridad de los aprovisionamientos* se ha logrado con creces, ya que como apunta Reig (2005) la proporción de la producción sobre las necesidades internas pasó en los cereales del 85 % en 1956-60 (CE-6) al 110 % en 1989-90 (CE-12), y al 114 % en 2003 (UE-15) y en carne de vacuno desde el 92 % al 107 % y luego al 109 % en los mismos años.

Por último, en lo que se refiere al objetivo de *asegurar precios razonables a los consumidores* ha entrado tradicionalmente en conflicto con la idea de elevar las rentas de los agricultores. Así, en 1995 y de acuerdo con las estimaciones de la OECD (García Álvarez-Coque et al., 1999), las políticas agrarias implicaron una transferencia a los productores de 42 dólares por cada 100 de sus ingresos brutos como media en los países industrializados. El apoyo al precio de mercado financiado por los consumidores todavía representaba en dicho año la principal forma de apoyo a la agricultura en la mayoría de los países industrializados aunque los pagos directos desde el presupuesto público han ido adquiriendo mayor importancia en los últimos años. Por otra parte, en opinión de García Álvarez-Coque (1995), el apoyo a los precios internos por encima de los niveles internacionales, provocan unas ganancias para los productores que son inferiores a las pérdidas de consumidores y contribuyentes, dando lugar a un coste social. Tal elevación del precio mundial acarrea una pérdida de “excedente de los consumidores” y de recursos públicos que supera la ganancia del “excedente de los productores”.

Los problemas acaecidos en los últimos años como la fuerte presión social por el encarecimiento de productos que el mercado mundial ofrece más baratos, la inducción a modelos de producción agrícola intensiva que perjudican el medioambiente y los graves

problemas de seguridad alimentaria (vacas locas, pollos con dioxinas y la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob), junto con la presión de países con gran potencial exportador agrícola (EE.UU, Grupo de Cairns⁸, etc.) han provocado una nueva reorientación de la PAC. De igual manera, a partir de la Ronda Uruguay del GATT⁹ y de su culminación en 1994, se incluyó por vez primera dentro de la agenda de negociaciones un apartado del comercio agrícola, disminuyéndose los niveles de protección en términos de reducción de aranceles, recorte de las restituciones a la exportación, y diferenciación entre ayudas susceptibles de mantenerse o eliminarse.

Dos son las grandes etapas de reforma de la PAC que se pueden distinguir. Una primera, anterior a 1992 y las posteriores a la Reforma MacSharry en 1992, como comentaremos a continuación. En la primera etapa se adoptaron medidas como la tasa de corresponsabilidad, la cuota láctea, retirada de tierras, etc., pero fue a partir de la reforma de 1992 cuando se produce el primer intento serio de sustitución paulatina de la política de precios y mercados sufragada por los consumidores por una serie de ayudas directas a los agricultores, sufragadas en esta ocasión por los contribuyentes; en la reforma encuadrada en el marco de la Agenda 2000 se desvincula de la producción las ayudas directas a las rentas.

2.3- Reformas anteriores a 1992

La producción y comercialización de productos agrarios queda regulada por la correspondiente Organización Común de Mercado (OCM) que calcula para cada uno de ellos y para cada campaña, unos precios que pueden agruparse en tres grandes grupos (precios guía, precios garantizados o precios suelo y precios de entrada o precios techo). Tales precios institucionales se mantuvieron a niveles elevados hasta los años 80. La otra parte fundamental de la política de precios la forma el sistema de intercambios con países terceros, también muy complejo. Cabe mencionar la Tarifa Exterior Común (TEC), que es un derecho *ad valorem*, y los *prélèvements* que penalizan las importaciones con una cantidad variable calculada como diferencia entre los precios de entrada y los precios mundiales; siendo ambos la principal arma de defensa contra las exportaciones a la UE de terceros.

⁸ El Grupo de Cairns lo forman países desarrollados y en desarrollo con gran potencial exportador agrícola: Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Uruguay, Chile, Colombia, Brasil, Canadá, Hungría, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia.

⁹ Siglas en inglés del *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio).

Otros mecanismos empleados para proteger el mercado interior han sido las tasas compensatorias, los montantes suplementarios, normas fitosanitarias y las cláusulas de salvaguardia.

La regulación de las exportaciones a la UE se completa con acuerdos firmados con países del norte de África y con países ACP (Asia-Caribe-Pacífico).

Mención aparte merece el sistema de pagos compensatorios aplicados sobre las oleaginosas, cereales y proteaginosas que permite que tales productos se intercambien en el mercado comunitario a precios del mercado mundial, garantizando un ingreso al agricultor mediante una subvención.

El sistema de regulación antes descrito ha estado vigente hasta bien entrada la década de 1980.

Hasta la reforma de 1992, los ajustes introducidos en la gestión de la PAC se fundamentaron en medidas de control de oferta (cuota láctea, tasa de corresponsabilidad en cereales, destilación obligatoria de excedentes de vino, etc.). Al establecer contingentes a la producción, se reducen los excedentes pero el consumidor tiene que seguir pagando un precio más alto debido al sostenimiento artificial del mercado doméstico. Tal batería de medidas para controlar la oferta pierde su razón de ser a medida que se reduce la protección en frontera y el precio doméstico se acerque al precio mundial. Así, García Álvarez-Coque (1995) apunta como tales medidas sólo pueden ser aplicables en sectores relativamente cerrados a la competencia internacional y no deben ser consideradas como un instrumento deseable a medio plazo ya que genera ineficiencias debido a que se frena el crecimiento de las explotaciones más competitivas y la movilidad de factores.

Inicialmente, hasta 1987 se acometió la reducción de los precios institucionales o de garantía y se fueron introduciendo los denominados *estabilizadores presupuestarios*.

Una característica del período anterior a 1992 se debe a las limitaciones presupuestarias de la PAC, empeorada en gran medida por la ingente asignación de recursos financieros destinados a subsidiar las exportaciones agrícolas con el ánimo por parte de las autoridades comunitarias de aumentar los precios domésticos. Algunos autores (Reig, 2005) apuntan como a pesar de la pronta identificación de la insatisfacción de la forma de operar de la PAC, no fue hasta 1984 cuando realmente se decide sobre su reforma, debido en buena medida a la insuficiencia financiera de la CEE en ese año.

A principios de los ochenta, los gastos del FEOGA-Garantía suponían entorno al 95% de los gastos totales del FEOGA y, desde un punto de vista sectorial, el sector lácteo recibía un 40% de los recursos. Por ello, en julio de 1981 se da un nuevo paso hacia la corresponsabilidad de los productores estableciendo *umbrales de garantía* para los cereales y la leche, entre otras producciones (Pañeda, 1999). Tal y como apunta Fernández del Hoyo (1994) los umbrales de garantía son una nueva manera de corresponsabilidad para reducir la cantidad producida. Pañeda (1999) explica como los *umbrales de garantía* también terminan repercutiendo sobre los productores, ya que llevan a que se reduzca el precio institucional si se supera la cantidad prefijada. Tal experiencia acaba por no resultar positiva y, al final se terminan estableciendo límites a la producción que absorben más recursos como el caso de la leche. Las cuotas lecheras se introducen en 1984 y son, de nuevo, otra forma de corresponsabilidad.

El establecimiento de las cuotas supone la primera reforma de la PAC significativa, que junto con los problemas presupuestarios acaban por conducir en 1988 a la introducción de los estabilizadores presupuestarios, que son Cantidades Máximas Garantizadas que se fijan para cada sector según las cifras de 1987. Ello se traduce, en que si se superan unos valores de producción determinados se reducen proporcionalmente los precios. Pañeda (1999) apunta como la principal diferencia con el mecanismo anterior es que es más automático, al depender sólo de la Comisión. Por otro lado y para reforzar las demás medidas de reforma, el Consejo Europeo convino sobre que se adoptasen medidas sobre la reducción de las superficies cultivadas y sobre el fomento del cese; tales peticiones se concretaron en los reglamentos 1.094 y 1.096 en 1988, que ya comentamos anteriormente.

2.4- La Reforma McSharry de 1992

A comienzo de los noventa se acometen las reformas de mayor calado de la PAC hasta la fecha, motivado por los desajustes que su aplicación provocaba en los mercados y por la necesidad de cumplir con los requisitos derivados de la Ronda Uruguay¹⁰, en el seno del entonces GATT.

Fue el comisario de Agricultura de la época, Ray MacSharry quién acometió la difícil tarea de reorientar la PAC hacia un modelo no productivista como forma de desligar los ingresos de los agricultores de su capacidad de generar excedentes,

¹⁰ Véase el texto de Compés et al. (2002) para comprender el estado actual y la evolución de las negociaciones comerciales multilaterales que afectan al comercio mundial agroalimentario.

contemplando también la adopción de medidas productivas más respetuosas con el medioambiente. Compés (2004) afirma como se han producido cambios en la PAC hacia modelos asignativos más eficientes a partir de 1992, debido a que el apoyo se hace más transparente, aumenta la información, al tiempo que la opinión pública se vuelve más crítica. García Álvarez-Coque (1995) encuentra la ventaja de que este sistema compatibiliza el apoyo a la agricultura con una mayor apertura al mercado mundial, evitando así algunos de los indeseables efectos que la protección acarrea sobre la estabilidad y el nivel de los precios internacionales.

La reforma se basó en una importante reducción de los precios de garantía, con la intención de acercar los precios domésticos a los internacionales, además de incorporar ayudas directas por hectárea o cabeza de ganado con la intención de compensar a los productores ante la disminución de sus ingresos, dando lugar a una transferencia de los costes económicos de la PAC desde los consumidores a los contribuyentes.

Arnalte (2002) indica como es posible hacer otra lectura del objeto de esta etapa de reforma; la no excesiva confianza en que la política rural sea capaz, al menos a corto plazo, de diversificar las economías rurales para reducir su dependencia de la agricultura y reducir su sensibilidad a los ajustes de política agraria. Igualmente, tampoco se avanza en la conexión de las ayudas directas a las rentas con las otras funciones no productivas atribuidas a los agricultores como el “buen comportamiento medioambiental” o de contribución al mantenimiento del tejido socio-económico rural.

En primera instancia la reforma afectó a los cultivos herbáceos extensivos (cereales, oleaginosas y proteaginosas), así como al tabaco, ganado vacuno y ovino; para posteriormente extenderse a las frutas y hortalizas y el aceite de oliva. Por otro lado, los cambios introducidos en el sector lácteo fueron muy reducidos.

De esta etapa de reforma, la característica más novedosa fue la reducción de los precios de intervención para los cultivos herbáceos y la puesta en marcha de un sistema de pagos compensatorios; éstos se fijaron en una cantidad por hectárea que difería según regiones, exigiéndose además la puesta en barbecho de una parte de las tierras que debía suponer el 15 % de la explotación. Los productores pequeños, con capacidad para producir menos de 92 toneladas de cereales, quedaron exentos de retirar una parte de sus tierras.

El cálculo de los pagos compensatorios se hacía multiplicando lo que se denominó cantidad básica por el rendimiento regional correspondiente. Para los cereales

dicha cantidad básica se fijó como la diferencia entre la media del precio de compra de intervención anterior a la reforma (que correspondía a 155 ecus/t) y los precios de intervención sucesivamente menores a aplicar en las campañas siguientes.

Con la intención de evitar que la introducción de las nuevas ayudas produjese una expansión de la superficie de cultivo, se estableció la denominada superficie base máxima para todos los cultivos herbáceos, tomando como referencia las superficies cultivadas de cereales, oleaginosas y proteaginosas en 1989, 1990 y 1991, aumentadas en su caso con las superficies dejadas en barbecho, si respondía a un programa financiado por la PAC; al superar dicha superficie las ayudas disminuyen.

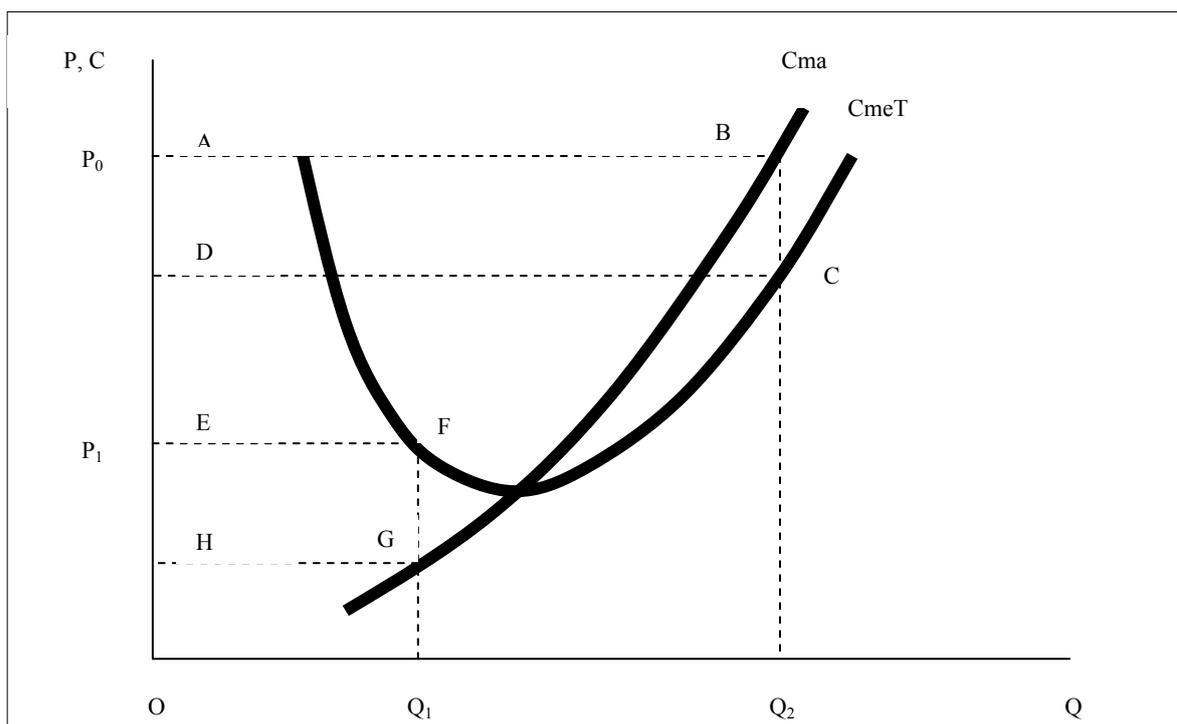
En el sector vacuno se redujo el precio de intervención en un 15%, y se fijó un factor de densidad de los animales en la explotación, de tal forma que sólo percibían ayuda aquellos ganaderos con densidad máxima de dos unidades de ganado mayor por cada hectárea forrajera, aunque con algunas excepciones a favor de las explotaciones más pequeñas. Los pagos se fijaron en base a la cabaña de referencia regional y se reducía proporcionalmente al superar dicho nivel. También se les pagaba en función de las primas abonadas en el año de referencia que podía ser 1990, 1991 o 1992.

A partir de 1992 se introdujo una serie de *medidas de acompañamiento*¹¹ con tres líneas de ayuda: protección del medio ambiente, forestación de tierras agrícolas y para el cese anticipado de la actividad agraria. Inicialmente, como apunta Sumpsi et al. (1997), las organizaciones agrarias europeas se mostraban reacias a incorporar nuevos métodos productivos en la agricultura más respetuosos con el medio ambiente hasta hace una década, aunque por el contrario la UE adoptó una serie de reglamentos que fomentó el uso de contratos voluntarios que comprometen a los agricultores a modificar sus prácticas agrícolas en interés de la conservación del paisaje y el medio natural.

Por otra parte, Reig (2005) cuestiona el hecho de que las ayudas directas puedan considerarse completamente desvinculadas del nivel de producción como lo demuestra la figura 2.

¹¹ Las medidas de acompañamiento incluyen ayudas a las rentas en zonas desfavorecidas, las medidas agroambientales, el cese anticipado y la forestación de tierras agrícolas. Los porcentajes de cofinanciación europeos para las regiones Objetivo 1 son del 75% para las dos primeras medidas y del 65% para las dos últimas. Estos porcentajes se reducen en el resto de regiones al 50% para las dos primeras medidas y al 40% para las siguientes.

Figura 2: Efecto de las ayudas directas sobre los productores



Fuente: Elaboración propia a partir de Reig (2005).

Otros autores (Arnalte, 2002) señalan como aunque las ayudas directas pueden tener efectos sobre el mantenimiento de la población y del tejido rural en áreas deprimidas de los secanos interiores españoles, tales ayudas refuerzan la posición económica y social de grandes propietarios que han representado un obstáculo histórico para el desarrollo de las regiones del sur del país, por lo que sugerir un modelo de desarrollo rural asociado a una política agraria más multifuncional no parece un instrumento suficiente para abordar los problemas en tales regiones.

Tales ayudas directas no están completamente desacopladas de la producción, ya que para percibir las se debe de continuar produciendo, en cuyo caso se ralentiza la reasignación de la mano de obra y el uso del suelo de cultivo. En la figura 2 se aprecia como un empresario agrícola que inicialmente recibe un precio P_0 , obtiene unos beneficios en forma del área ABCD, de manera que al reducirse el precio que recibe (como consecuencia de la pérdida de peso relativa de la política de precios y mercados de la PAC) a P_1 , recibe una compensación económica por hectárea (ayuda directa). En el caso de que al nuevo precio (P_1) no hubiese ninguna ayuda directa, el agricultor incurriría en pérdidas, que para Q_1 , corresponde al área EFGH, por lo que dejaría de producir ya que $CmeT > Cma$ y se retiraría del mercado. Debido a la existencia de la

ayuda directa, continua produciendo y siempre que la cuantía de la misma supere a las pérdidas para ese nivel de precios y producción permanecerá en el sector aún a pesar de tener costes marginales (Cma) de producción altos.

Del mismo modo, Arnalte (2002) afirmaba como la introducción de ayudas directas frenaría el proceso de evolución estructural, al estabilizar las pequeñas explotaciones y elevar los precios de la tierra (en los mercados de compra-venta y de arrendamiento), dificultando así el crecimiento de las explotaciones viables y menciona algunos de los efectos y desviaciones del objeto de las ayudas directas, como son:

- 1) Percepción de ayudas por parte de los “agricultores urbanos”, es decir, productores que no residen en las áreas rurales; esto resulta posible en agriculturas extensivas y gracias a la mejora de las comunicaciones.
- 2) Absorción de las ayudas en su totalidad o en parte por el precio de cesión de la tierra en el caso de tierras cultivadas bajo regímenes de tenencia indirectos.
- 3) La poca equitativa distribución de las ayudas directas debido a la dual estructura de la agricultura española y al comportamiento fraudulento en la percepción de las ayudas.

Esta etapa de reforma y de acuerdo con lo anteriormente expuesto se reveló fundamental como inicio de la PAC que conocemos actualmente, no sólo por la necesidad de apoyar la agricultura y la ganadería de un modo distinto a como se había hecho hasta la fecha sino también por que coincide con el periodo de las negociaciones comerciales internacionales. Así, Tío y Atance (2000) argumentan como las restricciones presupuestarias, la incapacidad para justificar la intervención en agricultura, pero sobre todo, las restricciones derivadas de la inclusión de un capítulo agrícola en las negociaciones comerciales internacionales, niegan la vigencia de la *excepción agraria* y hacen peligrar la perdurabilidad de los instrumentos de intervención permanente sobre los mercados agrarios.

2.5- La Reforma de 1999 (Agenda 2000). Acotaciones al «paradigma de la multifuncionalidad»

En 1999 la Comisión Europea elaboró un documento denominado Agenda 2000 que fue aprobado en el Consejo Europeo de Berlín, iniciándose por tanto una nueva etapa de reforma que venía a seguir la estela marcada por la reforma del 92. En esta nueva etapa, se planteó la intención de mejorar la competitividad en el mercado mundial de la agricultura europea, mediante un acercamiento de los precios domésticos a los

precios mundiales, así como un mayor interés acerca de las preocupaciones de los consumidores europeos entorno a la seguridad alimentaria (salubridad, calidad intrínseca, etc.); se continúa enfatizando en la necesidad de mejorar el nivel de vida de los agricultores y la población rural en general aunque se considera que tal objetivo puede alcanzarse no solamente a través de la producción agrícola sino también mediante la diversificación de actividades económicas (agroturismo, producciones alternativas a las convencionales como las D.O, etc.), concediéndose una mayor importancia a los programas de desarrollo rural. De acuerdo con Arnalte (2002) aporta muchas menos novedades teóricas a las relaciones agricultura-ruralidad, que la de 1992.

Novedoso fue el hecho de la inclusión de los principios de *ecocondicionalidad* recogido en el Reglamento “horizontal” 1259/99 y de *modulación* de las ayudas a la agricultura. La *ecocondicionalidad* hace referencia al hecho de que cada estado miembro puede establecer una serie de exigencias que necesariamente debe cumplir el agricultor o ganadero si desea recibir la totalidad de los pagos a los que en principio tendría derecho. Así, con la Agenda 2000, una porción de las ayudas se ha desconectado de la producción¹², formando parte de la denominada caja azul¹³, en la “jerga” de la OMC; se trata por tanto de ayudas directas ligadas al compromiso del agricultor de retirar tierras de cultivo en forma de barbecho (set-aside) y otros requisitos de índole medioambiental. Por su parte la *modulación* hace referencia a la regulación de los pagos a las explotaciones atendiendo a criterios relacionados como el nivel global de renta, nivel de empleo en la explotación o el volumen total monetario de la ayuda percibida facultando a cada país a modular las ayudas, pudiéndose reducir como máximo en un 20% las ayudas que recibe el productor.

En esta etapa se inicia el camino al cambio en el proceder con los fondos comunitarios, potenciándose las políticas de desarrollo rural, como la modernización de las explotaciones, diversificación de las actividades en el medio rural, jubilación anticipada, silvicultura, medidas agroambientales y ayudas a zonas desfavorecidas, recogido en el Reglamento 1257/1999.

¹² Lo que significa que tales pagos a los agricultores son independientes de la cantidad producida, pero que se realizan sobre un nivel base de producción del 85 % o menos y en el caso del ganado, sobre un número fijo de cabezas de ganado. Todo ello, nos induce a pensar que por tanto, se tratan de medidas “parcialmente desconectadas”, ya que aunque se conceden por hectárea, son independientes de los rendimientos físicos obtenidos por el productor.

¹³ Pagos directos a los agricultores y ganaderos establecidos en el marco de programas que limitan el volumen de producción.

El sector de los cultivos herbáceos extensivos es uno de los más afectados por las reformas de la PAC. Así, Elfkhi y Sánchez-Chóliz (2005) sostienen como los agricultores españoles, a la hora de cultivar, tienen en gran consideración los pagos de la PAC y los requisitos para obtenerlos.

En nuestra opinión este tipo de apoyo presenta una serie de inconvenientes, como son: 1) genera ineficiencias (mayormente en el caso de cultivos herbáceos extensivos) debido a que los productores reciben un pago aunque produzcan poco, 2) como consecuencia inmediata a lo anterior, se diluyen los incentivos a tecnificar las explotaciones y alcanzar economías de escala, 3) se ralentiza o bloquea el proceso de ajuste estructural, 4) derivado de lo anterior, se favorece el comportamiento oportunista de algunos agricultores que deciden permanecer en el sector y actuar como “buscadores de rentas” y, 5) se mejora la calidad medioambiental como consecuencia inmediata de la supresión de la idea productivista de antaño.

A finales de los noventa y durante los primeros años de la década actual, se introdujo el concepto de *multifuncionalidad* como instrumento que legitimase el apoyo a las agriculturas europeas, en el seno de la OCM; la multifuncionalidad ha sido ampliamente estudiada por autores españoles (Atance Muñiz et al., 2006; Gómez-Limón Rodríguez y Atance Muñiz, 2004; Arnalte, 2002; Reig, 2002; Reig, 2001; Atance Muñiz y Tió Saralegui, 2000; entre otros) y extranjeros (Vatn, 2002; ERS, 1999; por mencionar algunos) y dependiendo de la posición que se adopte se la ve con buenos o malos ojos. Así, países altamente protectores con sus sectores agrícolas como Suiza, Noruega, Islandia, Corea y Japón son fieles defensores del *paradigma multifuncional* mientras que países con unos altos potenciales agrícolas y bien orientados al mercado como Nueva Zelanda, Australia y EE.UU encuentran en ella un mero pretexto para seguir protegiendo el sector agrícola. Así, en el seno de la OMC, mientras que los EE.UU piden la progresiva eliminación de las ayudas directas, la UE propone mantenerlas de acuerdo con el modelo de multifuncionalidad de la agricultura. Autores, como Compés (2004), subrayan como si la UE no es capaz de introducir la idea de la multifuncionalidad en sus instrumentos de gestión de la PAC, las consecuencias de tal efecto será que los pagos directos no serán sostenibles a largo plazo.

Arnalte (2002) afirma como el análisis de la PAC y sus posibilidades de reforma está dominado por el *paradigma de la multifuncionalidad*, de manera que la agricultura cumpla las nuevas funciones que le atribuye la sociedad: 1) función ambiental, de

conservación del medio ambiente y del paisaje rural, y 2) función social, de contribución a la viabilidad de las áreas rurales con un desarrollo territorial equilibrado.

La figura 3 representa las relaciones entre la producción agrícola y los beneficios sociales vinculados al paisaje y la biodiversidad, en definitiva, a la protección del medio natural. La figura muestra una curva tal que al alcanzar el punto más alto, ésta se vuelve descendente debido al deterioro medioambiental que las abusivas prácticas agrícolas pueden provocar sobre el medio ambiente. Así, siguiendo a Reig (2002) se puede dar una relación de complementariedad (tramo I y II de la curva) hasta alcanzar un determinado nivel de intensidad en la actividad agrícola, para posteriormente entrar en una relación de competencia (tramo III y IV) entre la agricultura y la protección del medio natural. Vatn (2002) y Atance Muñiz y Tió Saralegui (2000) mencionan como de la multifuncionalidad deriva un proceso de producción conjunta que podría ser tanto positivo como negativo, íntimamente enlazado con el concepto de externalidad. El argumento multifuncional sostiene la necesidad de apoyar la producción de alimentos y materias primas con el fin de mantener el nivel de producción de bienes públicos no remunerados por el mercado. Vatn (2002) y Reig (2001) encuentran una serie de aspectos relacionados con la multifuncionalidad como la relación del medio ambiente y paisaje (diversidad biológica, recreación, estética), la herencia cultural, la contaminación; la seguridad alimentaria (disponibilidad de alimentos en diversas situaciones); seguridad de los alimentos (calidad y estado fitosanitario); y aspectos rurales (asentamiento y viabilidad de poblaciones rurales desfavorecidas, actividades económicas rurales).

La multifuncionalidad representa las amplias variedades de output, tangibles o intangibles, que la agricultura puede generar según el modo en que haga uso del suelo y según las particularidades de los distintos sistemas de cultivo y explotación ganadera. El concepto de multifuncionalidad reviste dos características sobresalientes. La primera consiste en que esa multiplicidad de output, es objeto de producción conjunta¹⁴ por parte de la agricultura. La segunda se refiere al hecho de que algunos de los output tienen el carácter de externalidades o de bienes públicos, lo que implica que o bien no

¹⁴ La producción conjunta sería una situación en la que dos o más output están técnicamente relacionados desde una perspectiva productiva. De acuerdo con Reig (2002), la vinculación puede producirse de tres formas distintas: 1) interdependencia técnica en el proceso de producción en sí mismo (e.g. abejas productoras de miel y las flores); 2) obtención simultánea de varios output distintos a partir de un mismo input, que no puede asignarse en forma separada a cada uno de ellos (e.g. producción de carne de ovino y de lana); 3) producción simultánea de distintos output a partir de un mismo output, que si bien puede asignarse en forma diferenciada a la producción de cada uno de ellos, ésta disponible en una cantidad total fija y limitada (e.g. tierra y el trabajo familiar en una explotación agraria).

existen mercados para ellos, o bien éstos no funcionan de la manera adecuada (Reig, 2002). Por otra parte, Tío y Atance (2000) explican como caminar por la vía de la multifuncionalidad conlleva el riesgo de que los sistemas menos competitivos queden condenados a la percepción de subsidios públicos para garantizar su mantenimiento.

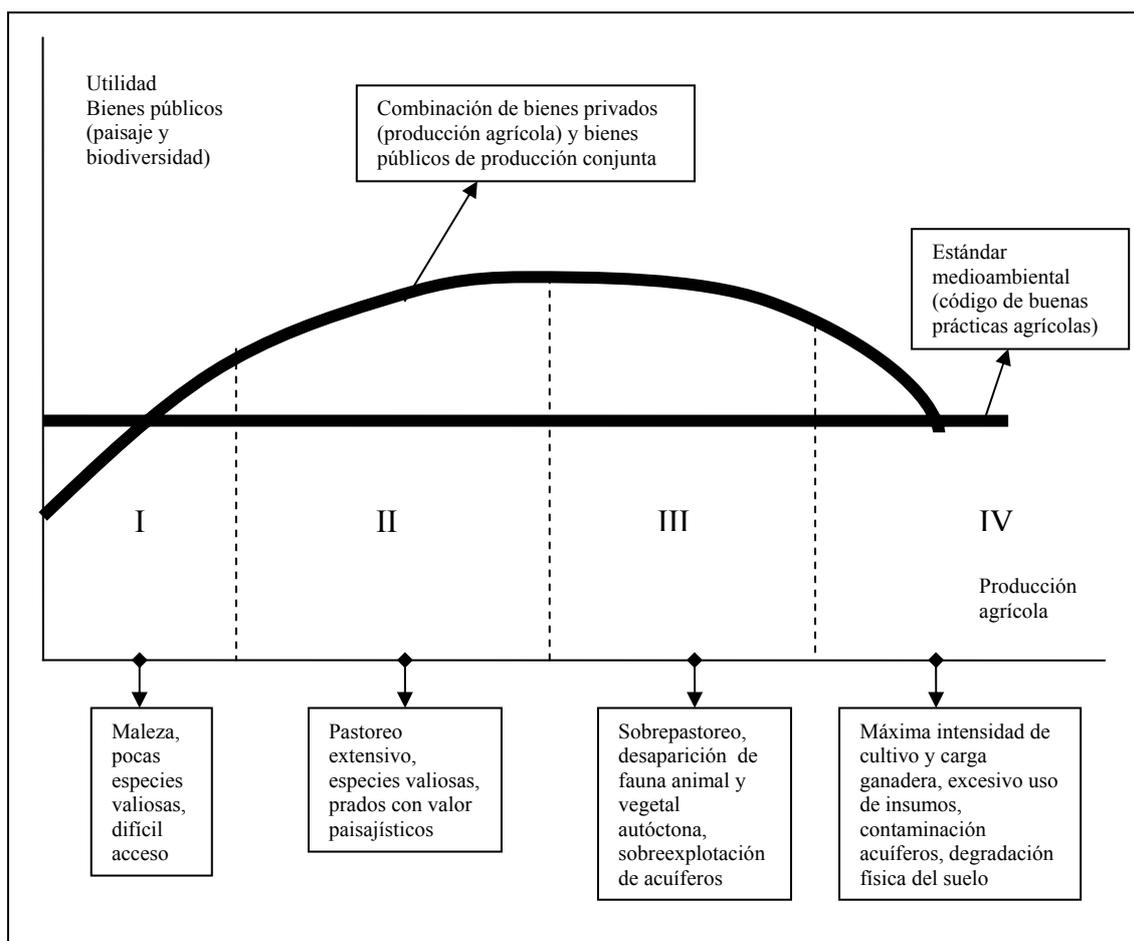
Algunos autores (Reig, 2001) dudan de que la *multifuncionalidad* pueda convertirse en un argumento de aplicación general para defender la continuidad en la aplicación de instrumentos de política agraria que tienen el efecto de elevar los niveles de producción., sosteniendo que es erróneo interpretar la defensa del medio ambiente como un derecho genérico para imponer restricciones a las importaciones de países que aplican normas diferentes en su política medioambiental. Las diferentes valoraciones sociales de los bienes ambientales que tienen lugar en diferentes regiones del planeta son un motivo para comerciar, no una razón para no hacerlo. Algunos estudios (ERS, 1999) afirman como realmente muchos bienes no agroalimentarios y ambientales, pueden ser producidos independientemente de la agricultura a través de un amplio rango de instrumentos de política y acciones privadas.

Debe hacerse notar que un país europeo como Noruega, ha hecho un amplio uso de este argumento para defender la necesidad de la protección a su agricultura. Su posición frente a las negociaciones comerciales se ha basado en la defensa de que junto al *Principio de que Quien Contamina Paga* debe hacerse uso también de otro criterio, el *Principio de que Quien Suministra Recibe*. Este último sería de aplicación en aquellos casos en que la sociedad demanda bienes públicos más allá de un nivel básico de referencia constituido por las buenas prácticas agrícolas socialmente aceptadas (Reig, 2001).

El problema de la defensa de la multifuncionalidad a través del *segundo pilar*¹⁵ de la PAC, surge del ámbito presupuestario, ya que los fondos para el período 2000-2006 (a precios constantes de 1999) destinados a desarrollo rural son de 30.300 millones de euros, mientras que para la política de mercados es de 267.700 millones. Aún así, el incremento presupuestario medio destinado a desarrollo rural respecto al período 1994-1999 representa un 20, 7% (Tío y Atance, 2000). Esto nos da una idea del lento pero seguro trasvase de recursos e intenciones desde la clásica política de mercados hacia una de desarrollo rural.

¹⁵ Hace referencia explícita a la Política de Desarrollo Rural de la UE, denominada en décadas anteriores Política de Estructuras.

Figura 3: La función ambiental de la agricultura y el beneficio social



Fuente: Elaboración propia a partir de Reig (2002).

El modelo de desarrollo rural justificado a partir del *paradigma de la multifuncionalidad* puede presentar algunas contradicciones. Así, Arnalte (2002) señala como este argumento para apoyar las rentas de los agricultores y valorizar las funciones no productivas de la agricultura entra en conflicto con la idea de la existencia de un *modelo de agricultura europeo*, que responde a la diversidad de realidades agrarias y rurales europeas, realidades que tampoco están sustentadas en un modelo social único o específico; por otro lado, justificar la protección a partir de estos planteamientos va acompañada de la invocación del principio de contractualidad, como garantía del cumplimiento de las distintas por parte de los agricultores.

Reig (2002) sostiene como en contra de lo pretendido por algunos países, resulta difícilmente defendible que sobre la base de la multifuncionalidad pueda construirse una defensa global de la protección comercial, pero en cambio, es cierto de la necesidad de complementar la actual orientación general hacia la liberalización del comercio

auspiciada por la OMC con intervenciones públicas bien diseñadas y que de la forma más directa posible, y por lo tanto, menos distorsionadora del comercio, remunerare a los agricultores por su contribución a la mejora del bienestar de la sociedad en las diferentes facetas que esta aprecia, como la protección de la identidad y el patrimonio cultural, la defensa de la biodiversidad y de la seguridad alimentaria, la aminoración de los desequilibrios territoriales y el mantenimiento de los valores paisajísticos del medio rural.

2.6- La Reforma Intermedia de 2003 (*Mid Term Review-MTR*)

La Reforma Intermedia de 2003 se aprobó políticamente en el Consejo del 26 de junio de 2003 y se aceptó formalmente en el Consejo del 29 de septiembre. En España entró en vigor a partir de 2006. En esencia esta nueva etapa de reforma de la PAC se basa en el desacoplamiento de las ayudas, la condicionalidad y la modulación¹⁶.

Massot Martí (2003) afirma como la propuesta de reforma de 2003 se basaba en tres líneas de actuación que definen un nuevo modelo de apoyo: 1) las renovadas exigencias de *legitimidad interna* de la PAC, 2) los imperativos de legitimidad externa y 3) las exigencias financieras. La propuesta de la Comisión de enero de 2003 contenía tres elementos esenciales: desacoplamiento total de las ayudas directas (lo que permitiría a la UE una estrategia ofensiva en las negociaciones en la OMC), modulación de las ayudas desacopladas y ampliación de las medidas contenidas en el Reglamento de Desarrollo Rural (segundo pilar de la PAC). Además, la propuesta contemplaba 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 (Sumpsi, 2003). Finalmente, sólo se produjo un desacoplamiento parcial que entró en vigor en enero de 2005, aunque los países que lo desearan podían retrasarlo hasta el 1 de enero de 2007, con la importante premisa de que los estados miembros se reservan la posibilidad de no desacoplar el 25% de las ayudas a los cereales, varias combinaciones de desacoplamiento parcial de las diferentes primas del vacuno de carne y el 50% de ovino y caprino (García Álvarez-Coque y Compés, 2005; Sumpsi, 2003).

¹⁶ La modulación consiste en la reducción anual de los pagos directos y se aplica de forma lineal a todos los agricultores y ganaderos una vez hecho el ajuste al Límite Máximo Nacional y hecha la reducción para la reserva nacional (Barco Royo, 2006).

Reig (2005) subraya como ha existido una gran preocupación por parte de algunos países de la UE debido al riesgo que suponía el abandono masivo de determinados cultivos que pasaban a no depender de los pagos que el agricultor percibía, hecho que ha servido para introducir matizaciones y excepciones parciales; esta nueva reforma además del cambio en la forma de recepción de las ayudas también ha supuesto una serie de modificaciones y ajustes en las OCM de cada sector; aunque estudios como el de Atance Muñiz et al. (2006), sugieren que el efecto más claro de la *MTR* no será el abandono generalizado del cultivo, sino el aumento de la superficie de las explotaciones y la oferta de servicios (externalización), al menos en el área estudiada.

El sistema de pago único, como señala Barco Royo (2006) es la ayuda a la renta de los agricultores recogida en el artículo 1 del Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003 y que engloba las ayudas recogidas en este Real Decreto.

El pago único¹⁷ consiste en establecer un pago por explotación independientemente de la producción y, por lo tanto, de forma desacoplada, total o parcialmente, aunque vinculado al cumplimiento de unas buenas prácticas agrícolas (condicionalidad). En tal caso, este nuevo método de pago único sustituye al anterior sistema de ayudas directas y se basa en una serie de derechos de pago calculados a partir de las ayudas recibidas para un período de referencia 2000, 2001 y 2002.

Por otra parte, los cultivos herbáceos extensivos pasaran a tener una parte del pago en forma de ayuda desacoplada (se produzca o no) y otra acoplada por la superficie que se siembre. En herbáceos, la ayuda que queda acoplada corresponde al 25%, es decir, su cálculo se obtiene a partir de multiplicar la superficie sembrada por el rendimiento comarcal por 63 €/Tm por el 25%.

En el sector ganadero, tanto en ovino como caprino se aplica un desacoplamiento del 50%, lo que significa que la mitad de las ayudas directas recibidas durante el período de referencia se integran en el pago único y la mitad se cobra como se ha venido haciendo hasta la fecha. El cálculo del importe total a percibir será el

¹⁷ El pago acoplado se mantiene en cereales (25%), oleaginosas (25%), proteaginosas (25%), lino y cáñamo (25%), semillas (100%), ovino y caprino (50%), ganado vacuno (100% de la prima al sacrificio de terneros; 100% de la prima por vaca nodriza, incluida la prima nacional adicional y 40% al sacrificio de animales adultos), aceite de oliva (6,39% para explotaciones con más de 0,3 ha) y tabaco (60%). En algodón se fija una ayuda específica acoplada a la producción de 1.039 €/ha; en arroz existe otro pago específico y en la patata de fécula la ayuda específica se fija en 66,32 € por la cantidad de patatas necesaria para producir una Tm de fécula (Barco Royo, 2006).

correspondiente al pago único (nº de derechos por el valor de cada derecho) más el pago acoplado (nº de animales determinados¹⁸ por el importe de la prima). En vacuno de carne el cálculo de la ayuda se hace multiplicando el porcentaje de acoplamiento por la ayuda directa; la parte de la ayuda desacoplada (pago único por explotación) se calcula a partir del valor de los derechos de pago único de cada ganadero.

En lo que a la aplicación del pago único en España se refiere, estudios llevados a cabo en Aragón (Elfkah y Sánchez-Chóliz, 2005) señalan como se producen una ligeras caídas del nivel de empleo y precios en determinados cultivos, al tiempo que con el régimen de pago único (total o parcial) se puede ahorrar cantidades muy importantes de agua en el área estudiada; el uso de nitrato se reduce también con el régimen de pago único por la sustitución de los cultivos más exigentes en el abonado nitrogenado, como el arroz, por la alfalfa con menores requerimientos. Esto revela la importancia del régimen de pago único para mejorar la calidad ambiental, minimizando el riesgo de contaminación por nitrato.

El sistema de pago único con desacoplamiento parcial se revela como un sistema mejor que los de pago por superficie y de pago único con un desacoplamiento total, ya que proporciona un margen bruto mayor. Por otra parte, una caída de precios aplicada al caso del régimen de pago único con desacoplamiento parcial, produce una bajada en el margen bruto, éste es un resultado lógico de cualquier intento hacia la liberalización del mercado sin acompañamiento de ayudas compensatorias a los agricultores (Elfkah y Sánchez-Chóliz, 2005).

Por otro lado, algunos estudios llevados a cabo (Gómez-Limón Rodríguez y Atance Muñiz, 2004), ponen en duda uno de los postulados clásicos de la PAC y la *MTR*, en concreto, el objetivo del fomento de la competitividad de las explotaciones agrarias, afirmando que los bienes públicos a proporcionar por la agricultura, serían en orden de importancia creciente: 1) la contribución de la agricultura al respeto por el medio ambiente, 2) la garantía de un suministro de alimentos sanos y saludables y, 3) el mantenimiento de los pueblos.

A pesar de la progresiva reducción de la importancia de la política de precios y mercados, esta todavía sigue siendo con diferencia la que absorbe la mayor parte del presupuesto de la PAC. En la cuadro 1 se aprecia los principales mecanismos de actuación sobre los mercados agrarios que se aplican.

¹⁸ Son los animales que cumplieron todos los requisitos para recibir las primas ganaderas y los pagos adicionales, después de los controles de campo y administrativos (Barco Royo et al., 2006).

Cuadro 1: Principales mecanismos de actuación sobre los mercados agrarios.

Producto	Mecanismo de gestión del mercado	Mecanismo de control de la oferta
Azúcar Leche (hasta 2005)	Precios de garantía e intervención autonómica.	Cuotas de producción nacional.
Cereales y arroz Carne de vacuno Carne de ovino y caprino	Precios de garantía y ayudas directas.	Superficie máxima garantizada y número de cabezas máximo con derecho a prima. Puesta en barbecho obligatoria.
Oleaginosas y proteaginosas	Ayudas directas.	Retirada obligatoria de tierras (puesta en barbecho).
Algodón Tabaco Aceite de oliva	Ayudas directas.	Cuotas nacionales de producción garantizada.
Frutas y hortalizas (frescas y transformadas)	Ayudas directas a la transformación. Ayudas directas o protección arancelaria.	Cuotas comunitarias de producción. Umbrales de retirada y de producción garantizada.
Vino	Intervención condicionada. Planes de reconversión.	Destilaciones. Restricción a nuevas plantaciones de viñedo y primas de arranque.
Porcino	Protección arancelaria y apoyo al almacenamiento privado.	
Aves (de puesta y carne)	Protección arancelaria.	

Fuente: Elaboración propia a partir de García Álvarez-Coque (2006b) y Reig (2005).

Siguiendo a Reig (2005), las consecuencias previstas de la *MTR* de 2003 son, una reducción de la superficie cultivada, la producción y las exportaciones de trigo, en relación al escenario establecido en la Agenda 2000, y la reducción de las existencias acumuladas de cereales-pienso y de arroz; también se espera un leve incremento de los precios mundiales de cereales y aceites de semillas de oleaginosas. En cuanto a la carne de bovino se prevé un moderado aumento inicial de la producción, ligado al sacrificio de ganado por pérdida de rentabilidad; posteriormente se espera que la cantidad de carne de esta especie disminuya y que los precios aumenten. La reducción prevista en los precios de intervención de la mantequilla llevará a una reducción del nivel de producción y de las exportaciones subsidiadas, lo que elevará algo el precio internacional de los productos lácteos.

2.7- Las negociaciones comerciales internacionales en la OMC

La posibilidad de un incremento en la liberalización comercial agraria, junto con la tendencia globalizadora de los mercados agroalimentarios ha elevado la preocupación acerca del futuro de las economías rurales, especialmente en aquellos países que se han caracterizado por tratar de proteger su agricultura de la competencia internacional

(Blandford, 2002). Así, García Álvarez-Coque y Valdes (1997) subrayan como los países con mayor capacidad de gasto público podrán reforzar la competitividad a largo de sus agriculturas mediante los desembolsos de caja verde.

Algunas medidas de apoyo a la producción agrícola están exentas del compromiso de reducción, englobándose de acuerdo a la nomenclatura de la OMC en la “caja verde” y “caja azul”. Las medidas de caja verde corresponden a instrumentos de política que consisten en desembolsos públicos que, en principio, no distorsionan el comercio mundial. Así, por ejemplo, aquí tendríamos los servicios de extensionismo agrícola, ayuda alimentaria a los pobres, prejubilación de agricultores, apoyo a actividades económicas en áreas rurales diferentes de la producción y las ayudas agroambientales.

El acuerdo de la Ronda Uruguay entró en vigor en 1995, estableciendo medidas de política agrícola que pueden clasificarse en tres categorías: ayuda interna, competencia de las exportaciones y acceso a los mercados. De acuerdo con Bonete y Bataller (2005), del acuerdo alcanzado por el Consejo General de la OMC de agosto de 2004 se desprenden tres ideas fundamentales en materia agrícola. Primera, eliminación, en fecha sin aún decidir, de las subvenciones a la exportación, ampliamente usadas por la UE y otras distorsiones como los créditos a la exportación y la ayuda alimentaria, empleadas por los EE.UU, así como las empresas comerciales estatales de Canadá y Australia. Segunda, la reducción sustancial de las ayudas internas, que perjudica sobretudo a los EE.UU por su legislación agraria y en menor medida a la UE. Tercera, tanto la UE como otros países desarrollados se han comprometido a facilitar el acceso a sus mercados de países terceros.

El Acuerdo en el Capítulo Agrario (ACA) resultante de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT firmado en 1994 supuso un importante cambio en el panorama de la política agraria internacional, ya que por primera vez desde la creación del GATT en 1947 las políticas agrarias y comerciales nacionales son sometidas a la disciplina internacional (Blandford, 2002). A pesar de la inclusión del capítulo agrícola en las negociaciones de la OMC, las preocupaciones no comerciales (*non-trade concerns*) han sido aceptadas en lo que a la defensa del medio ambiente, seguridad alimentaria, alivio de la pobreza y desarrollo rural se refiere.

Así, Massot Martí (1998) afirma como la Ronda Uruguay tenía el objetivo explícito de reducir el proteccionismo agrícola, dinamizar los intercambios mundiales y permitir a los EE.UU y países exportadores netos de alimentos, la recuperación de parte

de las cuotas de mercado cedidas en el pasado a la UE y Garcia Alvarez-Coque y Valdes (1997) señalan como los acuerdos alcanzados a partir de la Roda Uruguay han marcado una clara orientación hacia la liberalización del comercio internacional que será difícil de detener. En tal caso, dada la tendencia hacia la reducción de aranceles, la UE se enfrenta ante las alternativas de imponer fuertes controles de oferta o reducir los precios domésticos a los niveles internacionales para evitar recurrir a los subsidios a la exportación; se asume, por tanto, por parte de las dos principales potencias agrarias (EE.UU y UE) la aceptación de la globalización del comercio agroalimentario mundial como un hecho. Otro punto de vista sería el expuesto por Sanz Cañada (1997), ya que el principio de no discriminación derivado de los acuerdos del GATT así como las potenciales tendencias futuras a la desregulación de los mercados agrarios, repercuten en una pérdida de competitividad a escala mundial, vía precios, de las materias primas comunitarias, que puede hacer variar significativamente las decisiones de aprovisionamiento de la industria agroalimentaria y la distribución alimentaria.

La firma del Acuerdo supuso la sustitución de las formas de protección agraria usadas en varios países, como los aranceles y se fijó una paulatina reducción de los mismos, se acordaron niveles de importación a los mercados domésticos, se limitaron los subsidios a la exportación y se establecieron reducciones sobre las ayudas nacionales. Blandford (2002) afirma el impacto del acuerdo sobre las barreras comerciales fue modesto, de manera que la tarifa media aplicada a las importaciones agrarias está por encima del 40%, mientras que para los productos industriales se sitúa en el 4%. De igual forma, para productos como azúcar y lácteos, la firma del acuerdo no supuso modificaciones.

Determinados países con claro potencial exportador agrícola como EE.UU, Australia, Nueva Zelanda o Canadá se posicionan a favor de medidas de reforma más profundas que acaben con toda distorsión sobre el mercado mundial. Así, la denominada “Cláusula de Continuación¹⁹” del Acuerdo sobre Agricultura en el seno de la OMC se asegura de una continuación en las negociaciones multilaterales que aseguren la paulatina liberalización del comercio agrícola.

¹⁹ Compés (2004), sostiene como ineludiblemente el futuro de las explotaciones agrícolas europeas va a depender de su capacidad para adaptarse a las exigencias de un mercado más abierto, al tiempo que la PAC deriva a un modelo “liberal”.

3- La nueva PAC: ¿hacia una política de Desarrollo Rural?

Actualmente y siguiendo a Elfkah y Sánchez-Chóliz (2005) la nueva PAC tiene por objetivos, una mayor orientación hacia el mercado y la competitividad, la salubridad y calidad alimentaria, la estabilización de las rentas agrarias, la integración de los problemas medioambientales en la política agrícola y la revitalización de las zonas rurales, buscando además la simplificación de los procesos y una mayor descentralización.

De acuerdo con Massot Martí (2003), desde la firma del Acuerdo de Marrakech se ha asistido a una batalla ideológica entre, de un lado, el *paradigma competitivo* basado en el desacoplamiento de las ayudas respecto de la producción y por el otro, el *paradigma de la multifuncionalidad*, para el que la producción agraria se caracteriza por la producción conjunta de bienes y servicios, productivos y no productivos, de interés público y que las administraciones deben de apoyar si el mercado no es capaz de remunerarlos adecuadamente.

Las presiones externas sobre la PAC, principalmente derivadas de las negociaciones en la OMC probablemente contribuirán a largo plazo a la adopción de políticas que apunten hacia cuestiones medioambientales, desarrollo rural y hacia los pequeños agricultores (García Álvarez-Coque, 2002).

El escenario de una PAC, en el que las intervenciones de mercado y las ayudas directas a la renta de los agricultores, desacopladas o no, jueguen un papel secundario y, en cambio, las ayudas al desarrollo rural jueguen un papel principal, no parece probable en la próxima década, a pesar de las reiteradas declaraciones de la Comisión sobre la multifuncionalidad y el modelo europeo de agricultura (Sumpsi, 2003), a pesar de ello, como apunta Massot Martí (2003), se ha construido un primer pilar de la PAC a través de un nuevo modelo global de apoyo más simple y homogéneo.

García Álvarez-Coque (1995) y Arnalte (2002) sostienen como la tradicional política de estructuras comunitaria (actualmente denominada política de desarrollo rural) ha tenido un leve impacto debido en buena medida a los insuficientes fondos destinados a su aplicación. La política de estructuras financiada históricamente por el FEOGA-Orientación sólo ha supuesto alrededor de un 10 % del presupuesto destinado a financiar las políticas de precios y mercados. Aún, a pesar de la duplicación de los Fondos Estructurales, entre 1988 y 1992, junto con la introducción en 1993 del Fondo de Cohesión, la política de precios representa algo más del 45 % del presupuesto comunitario.

García Álvarez-Coque (1995), señala como el desarrollo rural²⁰ en sentido amplio se debe entender no sólo como la superación del subdesarrollo en zonas desfavorecidas, sino como la adopción de políticas de carácter horizontal, de mejora de estructuras productivas y comerciales, de la calidad de los productos, de transferencia de conocimiento, de articulación del sector y de conservación del medio ambiente.

Las ayudas estructurales sólo pueden resultar eficaces si no entran en conflicto con el ordenamiento jurídico y fiscal de cada país, de manera que los estados miembros tienen autonomía en la planificación de sus actuaciones en esta materia, al tiempo que la UE tiene competencia parcial, admitiendo el principio de subsidiariedad que evita que las autoridades comunitarias intervengan en las regulaciones de los estados miembros en aquellos ámbitos que no sean de su competencia exclusiva. Por otro lado, muchos son los instrumentos de orden jurídico y fiscal que afectan a las estructuras agrarias como son los derechos de propiedad, la legislación sobre arrendamientos rústicos, las fórmulas jurídicas asociativas, la transmisión de la propiedad, y los especiales regímenes fiscales para la agricultura (García Álvarez-Coque, 1995). Es por ello, que el ordenamiento jurídico de cada CC.AA puede tener un considerable impacto sobre las medidas implementadas en materia de desarrollo rural a nivel estatal.

Un posible esquema de la “doble dirección” en la que puede evolucionar la PAC en el medio plazo, si se asumen en cierta medida los postulados de la multifuncionalidad, sería el siguiente Arnalte (2002):

- 1) Trasvase progresivo de la protección desde el primer hacia el segundo pilar de la PAC, mediante la generalización de los programas agroambientales y el desarrollo del régimen de ayudas a la agricultura en zonas desfavorecidas. Como instrumentos nuevos se apunta a alguna forma de ayuda básica al agricultor, totalmente desconectada de la producción y posiblemente asociada a la localización de las explotaciones en zonas desfavorecidas.

²⁰ Las medidas socioestructurales de la PAC se integran con las que preceden de otras áreas de actuación, dado que desde 1988 los tres fondos estructurales de la U.E (FEDER, FSE Y FEOGA-Orientación) han de coordinar sus actuaciones al servicio de un conjunto común de objetivos (Reig, 2005). Los fondos del FEOGA-Orientación se asignan a través de tres programas principalmente (García Álvarez-Coque y Compés, 2005): 1) Programa operativo «Mejora de estructuras y de sistemas de producción agrarios en las regiones Objetivo nº 1», que contiene básicamente tres medidas (Gestión de recursos hídricos agrarios, inversiones en explotaciones agrarias e instalación de jóvenes agricultores); 2) Programa operativo integrado, dentro del Marco Comunitario de Apoyo para las regiones Objetivo 1 y; 3) Programa Leader+, orientado al desarrollo rural endógeno, que forma parte de una iniciativa comunitaria.

-
- 2) Medidas complementarias a lo anterior, extremando las “condiciones horizontales” de las ayudas, vinculando la percepción de ayudas directas a la realización de funciones no productivas del agricultor.

En cualquier caso, la aplicación de una política de desarrollo rural no debería girar sólo alrededor de cuestiones agrarias, sino que debería de integrarse con otros aspectos de otra naturaleza. Señalan Rama y Calatrava (2001), que el medio rural muestra tasas de crecimiento significativas en empresas más dinámicas, que en el medio urbano. Este fenómeno es particularmente importante en industrias de alta tecnología, respecto de las industrias tradicionales como la agroalimentaria o del mueble (consideradas fuentes de desarrollo endógeno en estas zonas). Esto es importante en el desarrollo de políticas industriales o regionales, y da lugar a una importante creación de empleo rural no vinculado a actividades industriales tradicionales de áreas rurales.

4- Escenarios alternativos para la PAC e impactos sobre el agro español

En el futuro próximo la PAC seguirá desplazándose del apoyo a los precios a políticas de apoyo directo a las rentas. Los pagos directos tendrán que orientarse mejor, ser más eficientes en relación a los costes y desconectarse de la producción (Diez Patier, 2000). Algunas opiniones como las de Trueba Herranz et al. (2003) sostienen como la UE, por razones de estrategia, soberanía alimentaria, naturaleza de la agricultura y su incidencia en la ordenación y ocupación del territorio y en la conservación del medio ambiente y del paisaje, va a seguir protegiendo de una forma estable a su agricultura. Incluso en un escenario de una eventual renacionalización directa o indirecta de la PAC, la mayoría de los Estados miembros mantendrían esfuerzos nacionales para apoyar a sus agriculturas respectivas. En cualquier caso, Massot Martí (2003), subraya como es casi inevitable que la PAC sea en el corto plazo más coherente con una orientación hacia el mercado, de acuerdo con el proceso liberalizador que se puede esperar de la OMC, y que ello generará un refuerzo a la competitividad de los productos agrarios comunitarios en los mercados internacionales.

La nueva PAC deberá tener tres grandes objetivos: competitividad agraria, calidad y seguridad de los alimentos y desarrollo rural sostenible (Sumpsi, 2003).

El paso a formas de producción más extensivas y respetuosas con el medio natural exige un cambio radical de mentalidad y una notable capacidad de adaptación por parte de los agricultores; un colectivo, no lo olvidemos, educado e incentivado durante largo tiempo en una lógica productivista a ultranza (Abad y Naredo, 1997).

García Álvarez-Coque (2002) señala como una reforma de la PAC para favorecer el desarrollo rural de manera compatible con la idea de libre comercio podría ser deseable, especialmente si la reforma tuviese el efecto indirecto de rebalancear el apoyo entre el norte y el sur de la UE.

García Álvarez-Coque y Compés (2005), subrayan que los cuatro aspectos que influirán en el futuro de la agricultura española son: un marco financiero restrictivo, el cambio de instrumentos de la PAC hacia una disociación del apoyo, las limitaciones del desarrollo rural, y las oportunidades y amenazas del mercado tras la ampliación y la creciente liberalización comercial.

La probabilidad de que se produzcan cambios profundos en la PAC después de 2010 aumenta, entre otras cosas, porque en el contexto de una UE-28 o de una UE-27 (sin Turquía), la reforma radical de la PAC será inevitable (Sumpsi, 2003). La ampliación condicionará la agricultura española a través de sus implicaciones financieras, su influencia sobre los instrumentos de política agraria, sus repercusiones sobre los fondos estructurales y sus efectos de expansión del mercado comunitario (García Álvarez-Coque y Compés, 2005). La evolución de la PAC en este contexto tendrá como eje principal la liberalización de los mercados agrarios, aunque manteniendo una red de seguridad, la reducción de las ayudas directas, la eliminación de los derechos de producción y el aumento, en cambio de modo significativo, de las ayudas al desarrollo rural (Sumpsi, 2003). Una reforma de la PAC, en esta línea supondrá el cumplimiento con las exigencias impuestas en el seno de la OMC, por lo que la menor intervención en los mercados y la reducción o eliminación de las ayudas directas reducirán sustancialmente la cuantía de las cajas ámbar y azul, mientras que el aumento de los apoyos al desarrollo rural se catalogarán como aumentos de caja verde y, por lo tanto, no susceptibles de reducción; aunque como sugería García Álvarez-Coque (1989) se trata de un proceso no exento de costes sociales (desempleo, en particular); a este respecto, el objetivo de “sostenimiento de un nivel adecuado de rentas para la población rural” es el candidato número uno a ser considerado en un proceso desprotector.

Es muy probable que la agricultura siga siendo un sector protegido en el futuro, pero una vez se ha sujeto a la normativa de la OMC, la cual obliga a suprimir las restricciones cuantitativas a la importación y la limitación de los subsidios a la exportación para acabar con el aislamiento internacional del mercado doméstico. Todo ello, obliga a una “arancelización” dando lugar a la conversión de las restricciones

cuantitativas a la importación en aranceles, pero acompañada de una paulatina reducción de los mismos.

Los cambios en la agricultura española han sido, en general, más rápidos que en la agricultura comunitaria, encontrándose la primera en un entorno menos protegido que la segunda. Por todo ello, según García Álvarez-Coque (2003), España no debería oponer rechazo frontal a una reforma de la PAC en profundidad que en el futuro desarrolle las bases establecidas por la *MTR*. Más bien a España le convendría tomar la iniciativa y apoyar decididamente este proceso, cuyo destino no tendría que ser obligatoriamente el abandono de la agricultura y el mundo rural por parte del Estado. El proceso de reforma debería ser administrado con metas, ritmos y plazos que permitieran despejar incertidumbres entre los agentes del sector, dentro de los términos de unos pactos de adaptación que minimicen algunos de los hipotéticos efectos negativos que las reformas puedan llegar a tener sobre la agricultura española.

En lo que a Desarrollo Rural se refiere, la agricultura española tendría poco que perder y mucho que ganar con el trasvase de fondos al segundo pilar de la PAC (García Álvarez-Coque, 2003), y esto en buena medida se explica por los fuertes desequilibrios de distribución del apoyo entre producciones, regiones y estratos de explotación.

El paso de la PAC actual a una nueva es un tema complejo y en el que apenas se insiste en la mayoría de propuestas de reforma de la PAC; se estima necesario un período de transición de 10 a 15 años (Sumpsi, 2003), quizá algunos años más.

5- Previsibles impactos para los países en desarrollo derivados de la liberalización del mercado agrario comunitario

Aunque dista mucho de ser el objetivo inicial de esta investigación, no queremos dejar de lado el estudio teórico sobre cuales son los efectos de las medidas de política agraria llevadas a cabo por los países más avanzados sobre las economías de los países en desarrollo.

La teoría sugiere como no sólo los países exportadores de alimentos sino también muchos países en desarrollo importadores podrían ganar ante una eliminación de la protección agrícola y el cese de aplicación de políticas de precios; del mismo modo, las ganancias en bienestar de los países menos desarrollados serían incluso mayores si estos países también suprimiesen sus políticas que afectan sus mercados de alimentos (Anderson y Tyers, 1993).

Las materias primas o los alimentos no elaborados se intercambian en mercados cuasi-competitivos y en los que rige un precio mundial; el resto de mercancías normalmente se intercambian en mercados en los que existe algún tipo de poder de mercado; así, García Álvarez-Coque (1989) apunta como la desprotección agraria desencadenará flujos inter-regionales e internacionales de renta, a través del entramado formado por todas las industrias verticalmente relacionadas entre sí.

En los países en desarrollo especialmente, la agricultura es desalentada no sólo por las políticas proteccionistas agrícolas de los países de altos ingresos sino también porque estos países aplican políticas sobre las manufacturas y generan distorsiones sobre el mercado de servicios (Hertel et al., 2000).

Algunos estudios (Frandsen et al., 2002) apuntan como el apoyo doméstico acoplado a la producción agrícola de la UE afectan a las decisiones productivas y generan distorsiones en el comercio internacional, con especiales efectos adversos en aquellos con claro potencial exportador agrícolas, como por ejemplo los países en desarrollo.

Los beneficios del libre comercio de mercancías en general derivados de una reforma global podrían venir tanto de los intercambios Sur-Sur como de los Sur-Norte, señalando que es el sector agrícola en donde las reformas son más importantes (Anderson y Martin, 2005a,b).

En principio, una eliminación unilateral del apoyo de la UE a su sector agrario, tendrá un efecto positivo en términos de mejoras en el acceso al mercado comunitario para las principales potencias exportadoras agrícolas. En lo que a los países en desarrollo se refiere podrían salir beneficiados por un lado aunque perjudicados por otro. Así, la firma del Acuerdo Euro-Mediterráneo de Libre Comercio²¹, supone el debilitamiento del principio de la *Preferencia comunitaria* y que viene a perjudicar más a países mediterráneos como España que a otros países continentales. García Álvarez-Coque (2002) indica como para todos aquellos países firmantes, la UE facilitará la entrada de sus producciones agrícolas mediante acuerdos preferenciales en forma de concesiones arancelarias con o sin límites cuantitativos, de manera que tal preferencia está normalmente limitada a frutas y hortalizas, flores, especias, vino, aceite de oliva, trigo duro, pescado, algunas carnes y ciertos productos transformados; y como la firma

²¹ Acuerdo constituido por la UE más 12 países mediterráneos (Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Turquía, Líbano, Jordania, Siria, Israel, Malta, la Autoridad Palestina y Chipre).

de tal Acuerdo no tendrá efectos dramáticos, aunque si se podrían generar efectos locales adversos sobre determinadas producciones, campañas o zonas.

Francois et al. (2005) afirman como los Tratados de Libre Comercio firmados por la UE afectan al comercio internacional de productos agrícolas y manufacturas trabajo-intensivas, lo que reduce significativamente las potenciales ganancias de una liberalización en el marco de un tratado comercial con la UE, para los países en desarrollo. Algunos estudios (Anderson y Martin, 2005b; Bouët et al., 2005) apuntan como la erosión de los acuerdos preferenciales perjudicarían notablemente al África Sub-sahariana; así los países africanos tendrían que competir por el acceso al mercado de la UE y EE.UU con los países del Grupo de Cairns.

Algunos estudios (Anderson y Tyers, 1993; Tyers y Anderson, 1988) señalan como los beneficios en bienestar neto y las ganancias netas en términos de comercio para los países en desarrollo serían de aproximadamente dos veces si aquellos eliminasen también sus propias políticas agrarias que distorsionan sus mercados. Además, la desigualdad real en sus niveles de ingresos podría reducirse ante reformas de las políticas agrarias de los países industrializados; más aún en el caso de una reforma multilateral. En cualquier caso y como apunta Serrano Sanz (1997) el sostenimiento del comercio sobre unas pocas mercancías de exportación y un reducido número de mercados exteriores es típico de países que venden productos agrícolas y materias primas, una especialización que los hace vulnerables y determina una elevada variabilidad de los flujos comerciales; aunque eso sí, como señala Spraos (1989), la tendencia secular al deterioro de los precios de los productos primarios en relación con los industriales, está poco clara, y resulta dependiente de los períodos y productos seleccionados.

Llegados a este punto, no debe ser menospreciada la contribución que la agricultura puede hacer al desarrollo económico en determinadas áreas deprimidas del planeta, ya que como afirma Pipitone (1996) tan sólo unas pocas veces se habla sobre los notables avances agrícolas que proceden o acompañan al desarrollo de los países, exponiendo ejemplos como el de China, donde la “industrialización rural” a través de la mayor interdependencia sectorial entre agricultura, manufactura y servicios favorecieron la integración regional y limitaron los flujos migratorios desde el campo a la ciudad; también en Taiwán, donde las exportaciones agrícolas fueron un apoyo al financiamiento del desarrollo. En España, como afirman Abad y Naredo (1997) la

agricultura de la posguerra acentuó su papel como fuente de recursos financieros para el desarrollo industrial.

No estamos del todo seguros como la abolición de la PAC afectaría a la distribución del ingreso entre los hogares rurales de países en desarrollo, y entre estos, en particular a los hogares agrícolas. Francois y Rojas-Romagosa (2004) señalan como los vínculos entre los aranceles y el nivel de desarrollo puede provocar desigualdades de ingreso entre los distintos hogares. Así, la protección sobre las importaciones hace que la distribución del ingreso sea más desfavorable para aquellos países con conos de diversificación trabajo-intensivos.

Lo anterior nos induce a pensar que una desprotección unilateral o bilateral de los países o regiones más avanzadas, resultaría más favorable para los países en desarrollo si estos adoptasen simultáneamente políticas comerciales de apertura al exterior también.

6- Instrumentos de política agraria

Las políticas agrícolas, a nivel de cada país, han sido criticadas por ser ineficaces en el logro de sus objetivos explícitamente fijados (incremento de la renta agraria al nivel de la no agraria, reducción de diferencias entre agricultores y entre regiones, estabilización de precios, etc.). A nivel internacional han llevado a generar o agravar los conflictos existentes entre los propios países desarrollados, por una parte; y entre los desarrollados y los subdesarrollados, por otra (Barceló, 1989).

La política de precios y mercados de la UE genera una serie de falsas señales para los productores agrarios comunitarios, de modo que la dimensión del mercado percibida por los mismos para sus productos, es muy superior a la dimensión real. Además, Sumpsi (2003) subraya como la PAC actual no satisface a buena parte de la sociedad europea, dificulta el acuerdo agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales y frena el desarrollo productivo y la modernización agraria y rural de los países del Este; por lo que siguiendo a García Alvarez-Coque (2003) podemos pensar que faltan instrumentos de política agraria que respondan a las necesidades actuales del mundo rural, que no han podido ser introducidos hasta el momento.

Un ejemplo claro de estas deficiencias instrumentales es el empleo de la intervención vía precios como instrumento decisivo en el sostenimiento de los ingresos agrarios, llevada a cabo por la UE durante décadas. Su aplicación ha beneficiado sobretudo a las grandes explotaciones, efecto no deseado, al tiempo que ha influido

notoriamente y de forma bastante ineficiente o negativa sobre otros objetivos como el respeto al medioambiente, el estímulo a las explotaciones de corte familiar, la garantía de precios moderados a los consumidores comunitarios y el fomento de la competitividad de la agricultura europea en un contexto internacional. Para lograr estos objetivos conjuntamente no es suficiente con la intervención vía precios. No podemos olvidar que aunque haya habido otro tipo de medidas, estas han sido poco importantes ya que como García Álvarez-Coque et al. (1999) señalaba, en 1997, la ayuda al mercado, es decir, la sección del FEOGA-Garantía absorbió el 46% del presupuesto total de la UE.

7- La aplicación de la política de precios y mercados de la UE

Las mayores pérdidas en eficiencia causadas por el apoyo al nivel de precios en la CEE se reflejaban en su gasto presupuestario, del que la PAC es la partida más importante, siendo el incremento del presupuesto comunitario para la agricultura, una fuente continua de diferencias entre los estados miembros (Ford Runge y von Witzke, 1987).

Desde los ochenta, los precios de apoyo establecidos por la UE han sido tan elevados, que la producción agrícola era muy superior al consumo doméstico y paradójicamente, la UE, que en una situación de libre comercio agrícola sería un importador neto de muchas producciones agrícolas acabo por convertirse en exportadora neta.

El principal método de aplicación de la PAC hasta bien entrados los años ochenta ha sido el apoyo institucional a los agricultores vía precios (compras de intervención, retirada del mercado de productos, restituciones a la exportación, precios mínimos de importación y aranceles sobre importaciones); posteriormente se han aplicado otros mecanismos, también de apoyo vía precios, como los pagos compensatorios y otros instrumentos de apoyo desligados de los precios (almacenamiento para ayuda alimentaria, subsidios a la adquisición de insumos, limitación voluntaria a la exportación y acuerdos con Estados no miembros de la UE) que han sido empleados pero a una menor escala. Finalmente, todo ello condujo a que las autoridades europeas tuviesen que comprar y almacenar enormes cantidades de alimentos.

De acuerdo con Reig (2005), las principales categorías de precios que tradicionalmente se han usado pueden sintetizarse en tres:

-
1. Precios objetivo: Se refiere al nivel de precios deseable en el mercado interno comunitario. Su importancia deriva de que constituyen el punto de referencia obligado para los restantes precios institucionales, al representar los ingresos por unidad producida que las autoridades comunitarias estiman adecuados para los agricultores.
 2. Precios umbral: Su finalidad es que los precios objetivos no resulten desbordados por las importaciones procedentes de terceros países y, en consecuencia, representan los precios mínimos de entrada para las importaciones agrícolas extracomunitarias, calculados a partir del precio objetivo, teniendo en cuenta los costes de la distribución comercial interior.
 3. Precios de intervención: Representan los precios mínimos de mercado a los que las agencias nacionales de intervención tienen la obligación de comprar el producto que el agricultor o ganadero ofrezca, pero sólo para aquellas producciones con derecho a intervenciones de apoyo. Por otra parte, los precios que el agricultor percibe muestran el precio de intervención pero ajustado a la calidad de su producción, los costes de manipulación y transporte desde la explotación al almacén de acopio de la intervención y, si es el caso, los costes de transformación previos a tal entrega.

Así, a través de dos ejemplos representativos de la agricultura continental (cereales) y mediterránea (frutas y hortalizas) veamos cual fue el mecanismo de intervención aplicado. En el caso de los cereales, el *prélèvement* evolucionaba según la diferencia existente entre el precio más bajo registrado en el mercado mundial y el precio umbral. Tal banda de precio impedía que el precio umbral perdiera su eficacia como barrera a la entrada de producto extracomunitario.

En lo que a frutas y hortalizas se refiere, el sistema de precios de referencia era distinto, de manera que cuando el precio de entrada era mayor o igual que el precio de referencia (precio objetivo), entonces el único gravamen que la importación debía soportar era el derecho arancelario, de manera que el precio mínimo de importación equivalía al precio de referencia más dicho derecho. Si por el contrario, el precio del oferente extranjero resultaba inferior al de referencia, entonces el oferente debía pagar una tasa compensatoria sobre la mercancía exportada. Todo ello se aplicó hasta la reforma de 1992 en donde se introdujeron modificaciones sustanciales.

Krugman y Obstfeld (2002) mencionan como a finales de 1985, la UE había almacenado 780.000 toneladas de ternera; 1,2 millones de toneladas de mantequilla y 12

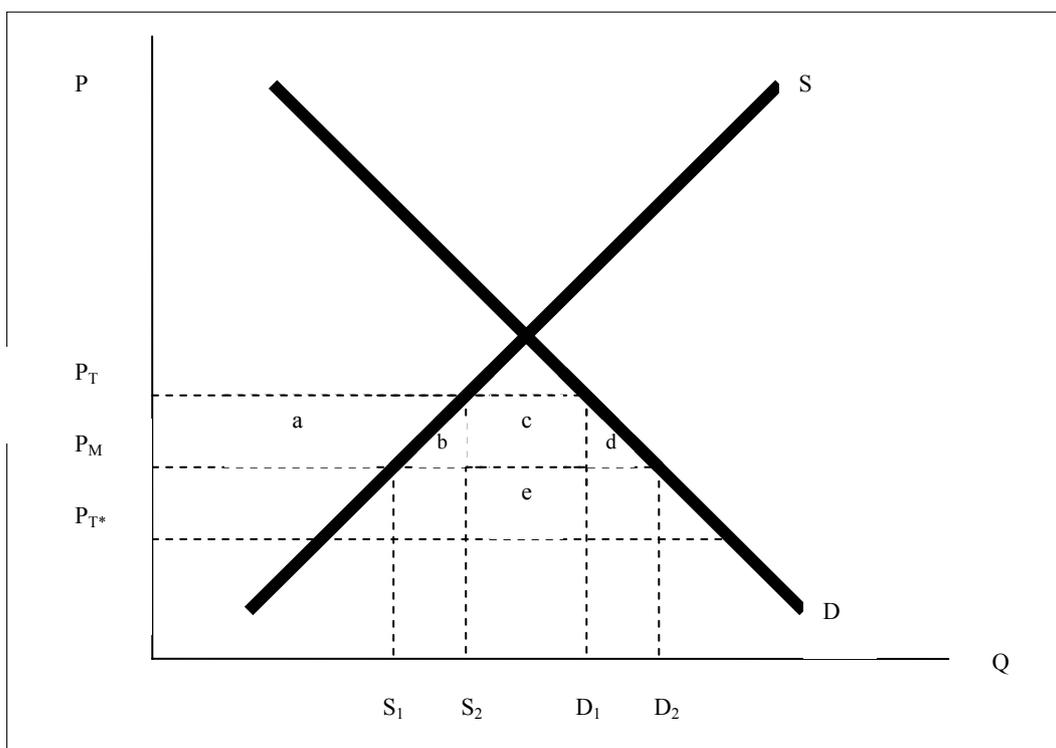
millones de toneladas de trigo. En tal caso, para frenar el crecimiento ilimitado de los almacenamientos acumulados, la UE se orientó a una política de subsidios a las exportaciones, desprendiéndose de los excesos de producción. García Álvarez-Coque (1995) afirma como la situación típica de la PAC en el pasado fue la de un mercado teóricamente abierto, cuyo exceso de oferta se exporta al exterior.

7.1- Efectos de los aranceles y los subsidios a las exportaciones

Krugman y Obstfeld (2002) sostienen como desde el punto de vista de alguien que comercia con bienes, un arancel es como un coste de transporte. Esto nos induce a pensar que si nuestro país impone un impuesto sobre una cantidad del bien a importar, los comerciantes no transportarían el bien a no ser que la diferencia de precios entre los dos mercados considerados, sea de, al menos, el valor del impuesto.

La figura 4 ilustra los costes y beneficios de un arancel para un país importador. El arancel aumenta el precio doméstico de P_M a P_T , pero reduce el precio de los exportadores extranjeros de P_M a P_T^* . La producción nacional aumenta de S_1 a S_2 , mientras que el consumo se reduce de D_1 a D_2 . Los costes y los beneficios de los diferentes grupos pueden expresarse como la suma de las áreas de las cinco partes (a + b + c + d + e).

Figura 4: Los efectos de un arancel sobre el bienestar de un país importador



Fuente: Krugman y Obstfeld (2002).

Los productores reciben un precio mayor e incrementan su oferta. En tal caso, los productores ganan con el arancel, siendo sus ganancias $a + b + f + g$.

Los consumidores domésticos también se enfrentan a un precio mayor y, por tanto, empeoran su situación. Debido a que el precio para los consumidores aumenta de P_M a P_T , el excedente del consumidor se reduce, siendo perjudicados por la aplicación del arancel. La reducción es $a + b + c + d$.

Por otra parte, el Estado gana mediante el ingreso del arancel, es decir, obtiene una cuantía igual al tipo arancelario (t), multiplicado por el volumen de importaciones ($Q_T = D_2 - S_2$). Puesto que $t = P_T - P_{T^*}$, el ingreso del Estado representa la suma de las áreas c y e .

Debido a que las ganancias y las pérdidas afectan a diferentes grupos sociales, la evaluación general en términos de bienestar derivado de la aplicación del arancel, dependerá de la importancia que otorguemos a un Euro de beneficio para cada grupo. Si asumimos que todas las ganancias o pérdidas tienen la misma valoración o importancia, el coste neto de un arancel sobre el bienestar será:

$$(a + b + c + d) - a - (c + e) = b + d - e$$

En otras palabras, el primer término de la igualdad representa la pérdida de los consumidores, el segundo la ganancia de los productores y el tercero los ingresos del estado. Una forma de interpretar tales ganancias y pérdidas, sería a través de las denominadas “pérdidas de eficiencia” causadas por la distorsión del arancel sobre los incentivos, tanto a consumir como a producir, mientras que la “ganancia en la relación de intercambio” se origina debido a que el arancel reduce los precios de exportación extranjeros. En esa línea argumental, Demekas et al. (1988) apunta como el apoyo vía precios, dependiendo de su magnitud, genera “buscadores de rentas”, presiones y distorsión en las inversiones.

La ganancia depende de la capacidad del país que impone el arancel para reducir el precio de la exportación del extranjero. Si el país es “pequeño”, no afectará a los precios mundiales, y el área e (figura 4), que representa la ganancia de la relación de intercambio, desaparece, y por tanto el arancel disminuye el bienestar ya que distorsiona el incentivo de productores y consumidores, induciéndoles a actuar como si las importaciones fueran más caras de lo que realmente son.

Otra medida de política comercial en agricultura ampliamente llevada a cabo por las autoridades comunitarias han sido las restituciones a la exportación (subsidios a la exportación) de los excedentes agrícolas generados. Así, Krugman y Obstfeld (2002)

La pérdida de los consumidores corresponde al área $a + b$ y la ganancia de los productores es el área $a + b + c$. El subsidio es el área $b + c + d + e + f + g$. Por tanto, la pérdida neta de bienestar es la suma de las áreas $b + d + e + f + g$. Las áreas b y d representan las pérdidas debidas a las distorsiones de la producción y del consumo (al igual que las del arancel). En contraste con un arancel, el subsidio a la exportación empeora la relación de intercambio del país al reducir el precio de las exportaciones en el mercado exterior de P_M a P_{S^*} . Esto se traduce en unas pérdidas adicionales debidas a la relación de intercambio ($e + f + g$), iguales a $P_M - P_{S^*}$ veces la cantidad exportada con el subsidio. Por tanto, podemos concluir que los subsidios a la exportación, acarrear un coste que supera los beneficios.

Los efectos sobre el mercado comunitario son dos. Primero, una ingente redistribución de cantidades de dinero entre los agricultores inicialmente desde los consumidores y después desde los contribuyentes. Tales transferencias son ineficientes desde un punto de vista económico ya que representan una carga para la sociedad. Así, Demekas et al. (1988) para la década de los 80 hace la siguiente clasificación, cuando las estimaciones sobre las pérdidas de bienestar se sitúan entre el 0,32 % y el 0,55 % del PIB en la U.E las denomina “bajas” y cuando se sitúan alrededor del 1 % las denomina “altas”. También apunta que aquellas estimaciones clasificadas como “altas” generalmente usan una metodología más refinada junto con un mayor grado de desagregación, por lo que son probablemente de mayor precisión, sus estimaciones. Segunda, subsidiar a la agricultura supone discriminar a la industria y a los servicios y desviar recursos desde estos sectores, al tiempo que se reducen sus niveles de exportación.

Uno de los temas más controvertidos desde el inicio de la OMC es la agricultura. En principio existe consenso, de que más de 300.000 millones de dólares por año en subvenciones agrarias son una distorsión del comercio, que afecta ante todo a los países en desarrollo, pero también a los países industrializados, favoreciendo menos a aquellos agricultores más pobres que a las grandes empresas agrarias (Schweisshelm, 2003). Los efectos fundamentales de la elevación de los precios mundiales de productos agrícolas ante una abolición de la PAC sobre los países en desarrollo se pueden sintetizar en tres (Demekas et al., 1988): 1) se produce un cambio en las relaciones de intercambio que afecta a los ingresos reales de los países involucrados en el intercambio, 2) hay una ganancia en eficiencia para muchos países en desarrollo debido a la reasignación de los recursos desde sectores no agrícolas relativamente ineficientes, a la agricultura, y 3)

como resultado de la reasignación de los recursos, se produce un incremento de los ingresos del estado motivado por la recaudación de impuestos, al tiempo que se subsidia ciertos sectores no agrícolas; tales efectos no deben ser menospreciados ya que como señala Hertel et al. (2000), los países en desarrollo permanecen como pequeños exportadores netos de productos agrícolas, aunque de lejos, sus consumidores gastan más del 30% de sus ingresos en alimentos (casi tres veces la proporción del gasto en países industrializados), haciéndolos mucho más vulnerables a los *shocks*. La agricultura en los países en desarrollo contribuye al PIB en un 16%, alrededor de tres veces más que en los países industrializados.

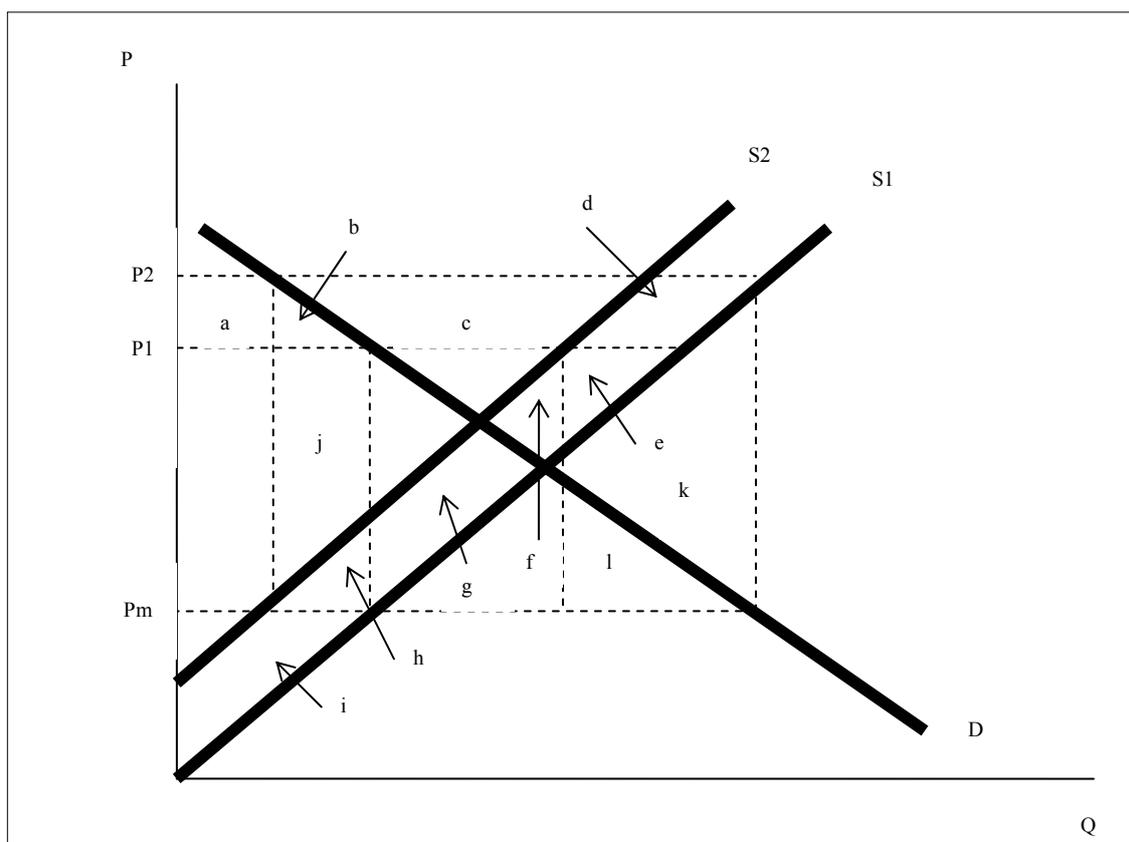
Otra reflexión sería como la distorsión provocada por la PAC afecta a los socios comerciales de la Comunidad, de manera que genéricamente aquellos países exportadores netos de productos continentales pierden en términos de bienestar mientras que los países importadores netos ganan. Desde que, países en desarrollo se han convertido en importadores netos, parece que este grupo de países se han beneficiado de la PAC, al menos en el corto plazo, debido a las mejoras en las relaciones de intercambio (Demekas et al., 1988).

7.2- Efectos de los pagos compensatorios

Pañeda (1999), afirma que desde un punto de vista presupuestario, su coste es más predecible que el de las subvenciones a la exportación.

De acuerdo con el figura 6, los principales beneficiarios de tales medidas son los consumidores debido al descenso de los precios. Las simplificaciones realizadas en el análisis gráfico (Pañeda, 1999; Colman y Roberts, 1997) son la de “país pequeño”, contracción de la oferta debido a la fijación de valores de producción (factor de densidad para ganado, barbecho para cultivos) y reducirse el precio de intervención. Tal reducción del precio de intervención aumenta la demanda y reduce los excedentes. En tal caso aumenta el bienestar del contribuyente las áreas $(h + j + b + c + d + e + k + l)$. De igual forma, los pagos directos sobre los productores suponiendo que tal compensación es igual a la disminución de los precios es igual a la pérdida de excedente del productor motivada por el descenso en el precio $(a + b + c + d)$. Por otra parte, el contribuyente gana en bienestar las áreas $h + j + e + k + l - a$. La pérdida neta de bienestar del productor debido a la contracción de la oferta corresponde a la suma de las áreas $e + f + g + h + i$ y el consumidor gana la suma de las áreas $a + b$ al reducirse el precio.

Figura 6: Los efectos de los pagos compensatorios



Fuente: Pañeda (1999) y Colman y Roberts (1997).

7.3- Transferencias de la PAC y costes económicos. Una visión cualitativa

A mediados de los 90, los consumidores y contribuyentes de los países de la OCDE transferían aproximadamente 336 mil millones de dólares al año para financiar los programas de apoyo a la agricultura (García Álvarez-Coque, 1995). Tales transferencias se expresan en un indicador ampliamente utilizado en las negociaciones internacionales, denominado ESP. Este indicador recoge en términos monetarios, las transferencias de los consumidores y contribuyentes a los productores como consecuencia de las medidas de política agraria. Así, García Álvarez-Coque (1995) apunta como en 1995 se habían transferido 41 dólares por cada 100 de ingresos totales de los productores de los países de la OCDE y, del mismo modo, las transferencias derivadas de las intervenciones vía precios representaba el 64 % del total transferido en el ámbito de la OCDE.

Demekas et al.(1988) subraya que muchos estudios sobre la distribución de pérdidas y ganancias entre países dista mucho de ser uniforme; estos resultados se derivan de modelos de EP (equilibrio parcial), que no consideran los efectos

secundarios sobre el bienestar, vía mercados no agrícolas, por lo que se está infravalorando el coste de tales distorsiones. Otra consideración sería que al menos a corto plazo serían capaces de obtener precios más altos por sus productos pasando de ser importadores a exportadores netos, lo que es incorrecto, pues a largo plazo se ignoran los costes que la inestabilidad de precios acarrea, los cuales son más perjudiciales para los países pobres que para los ricos.

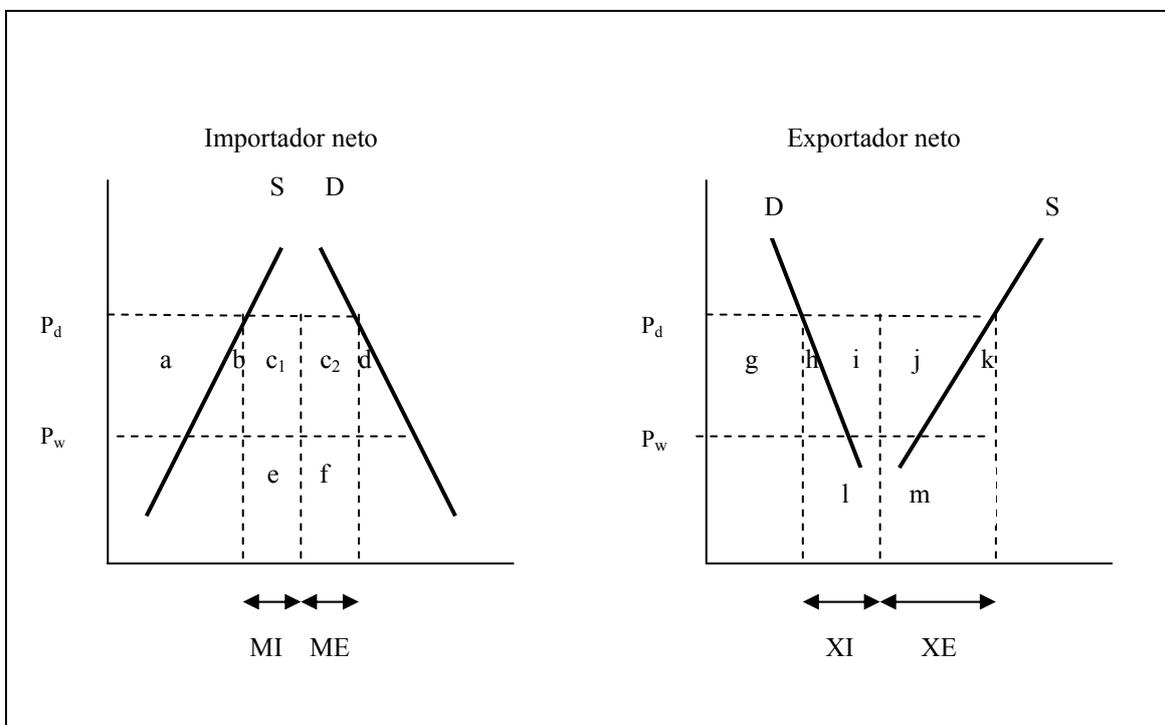
Krugman y Obstfeld (2002) sostienen que los considerables costes netos de la PAC para consumidores y contribuyentes europeos se deben a la fuerza política de los agricultores en la UE, siendo tan fuerte que el programa ha encontrado pocos desafíos internos efectivos. De igual forma, Reig (2005) explica como una vez que los agricultores han empezado a disfrutar de los beneficios de un régimen de ayudas, y que el valor de los activos agrícolas, como la tierra, o la composición de la producción final agrícola y ganadera han pasado a depender de la continuidad de determinados programas públicos, cabe esperar una resistencia importante a su modificación o eliminación. Lo que era inicialmente un *programa de apoyo* surgido quizás de un problema transitorio acaba siendo contemplado como un *programa de derechos adquiridos* por parte de los agricultores y ganaderos que han basado en él sus decisiones de producción o su propia permanencia en la actividad. Por el contrario, Compés (2004) relaciona las innovaciones de la PAC con las presiones externas derivadas de las negociaciones comerciales internacionales, aduciendo que la futura evolución de la PAC está ligada a la evolución de las negociaciones en el seno de la OMC, debido principalmente al compromiso europeo con el multilateralismo y que sólo un colapso de la OMC frenaría o modificaría sustancialmente el diseño de la PAC; Sumpsi (2003) señala como los principales elementos de resistencia al cambio de la PAC son las presiones ejercida por las organizaciones profesionales agrarias y los países principales beneficiarios de la actual PAC. Por otro lado, Barceló (1989) afirmaba como las causas de un posible avance en la reducción del proteccionismo hay que verlas, sin embargo, en su contribución a reducir el gasto público.

Demekas et al. (1988) señalaba como, comparando la PAC con los esquemas de apoyo vía precios en otros países, este resulta ser una importante fuente de desestabilización en los mercados mundiales. Los principales efectos desestabilizadores son dos. Primero, la PAC depende fuertemente de los aranceles, que no protegen únicamente la agricultura doméstica, sino que además originan el aislamiento de los consumidores respecto de las variaciones en los precios mundiales. Segunda, la

protección reduce el incentivo para el almacenamiento privado, lo que implica importantes fluctuaciones de precios. El último efecto podría ser evitado si el estado se responsabilizará del acopio de los productos.

El análisis más simple para examinar los efectos del apoyo vía precios de la PAC sobre el bienestar doméstico es hacerlo en el marco de un esquema de EP de un bien único en el que dos países comercian entre sí formando una Unión Aduanera con respecto al resto del mundo (figura 7). Con este método analizamos separadamente un determinado mercado, sin prestar atención a como las actividades de dicho mercado pueden afectar a las de otros mercados y éstas, a su vez, puedan repercutir en la situación del mercado considerado inicialmente.

Figura 7: Un sencillo modelo de EP acerca de las transferencias de la PAC



Fuente: Elaboración propia a partir de Philippidis (2004) y Buckwell et al. (1982).

La figura 7 muestra una representación simplificada del EP para un bien único de una Comunidad formada por dos países, incluyendo la “preferencia comunitaria” y la “solidaridad financiera”. Los precios domésticos y mundiales son P_d y P_w respectivamente. Además, las importaciones y exportaciones han sido desagregadas en intra- (MI, XI) y extracomunitarias (ME, XE), donde el comercio extra- e intracomunitario son valorados a precios mundiales y domésticos respectivamente. Este diferencial de precio se debe a la *preferencia comunitaria* ya que el comercio entre los estados miembros de U.E queda libre de toda barrera comercial. El análisis también

incluye el papel de la *financiación común* de la PAC, caracterizado por las restituciones a la exportación. Por otro lado, los aranceles sobre las importaciones extracomunitarias son recogidos dentro del presupuesto comunitario de la PAC también.

Cuadro 2: Transferencias en una Comunidad con dos países.

	Importador neto	Exportador neto
Flujos comerciales:		
1. Ingresos exportaciones		$l+m+h+i+j+k$
2. Pagos importaciones	$c_1+e+f+c_2$	
3. B. de C. agric. (1+2)	$-(c_1+e+f+c_2)$	$l+m+h+i+j+k$
Flujos presupuestarios:		
4. Reembolso exportaciones		$j+k$
5. Aranceles importación	c_2	
6. Gasto neto FEOGA a cada región (4+5)	$-c_2$	$j+k$
7. Gasto total comunitario		$-c_2+j+k=Z$
8. Contribuciones (αZ)	$-(\alpha Z)$	$-(1-\alpha)Z$
9. Bal. de pagos del FEOGA (6+8)	$-(c_2+\alpha Z)$	$j+k-(1-\alpha)Z$
Efectos sobre el bienestar:		
Costes de la abolición de la PAC		
10. Productores	$-a$	$-(g+h+i+j)$
11. Consumidores	$(a+b+c_1+c_2+d)$	$g+h$
12. Contribuyentes	$(\alpha Z+c_2)$	$(1-\alpha)Z-(j+k)$
13. Bienestar total	$(b+c_1+2c_2+d+\alpha Z)$	$-(i+2j+k)+(1-\alpha)Z$
14. Bienestar total neto		$(b+d+h+k)$

Fuente: Elaboración propia a partir de Philippidis (2004) y Buckwell et al. (1982).

El modo en el que se realizan las transferencias se muestra en el cuadro 2. Las dos primeras filas del cuadro 2 muestran los ingresos y gastos totales provenientes de las exportaciones e importaciones dentro de la comunidad. La suma del valor de tales flujos para ambos países representa la balanza de comercio agrícola. Las tres siguientes filas de la tabla muestran el análisis del presupuesto del FEOGA, las cuales son sumadas en la fila 7 que representa el gasto total comunitario (Z) y se divide en contribuciones (fila 8) de cada estado miembro por el parámetro de cuota α .

La fila 9 representa la suma de las filas 6 y 8, y nos muestra la posición contributiva neta de los dos países. El importador neto paga αZ al presupuesto comunitario al tiempo que los ingresos del arancel sobre las importaciones extracomunitarias engrosan el presupuesto comunitario. El exportador neto recibe ingresos en forma de subsidios y contribuye al presupuesto comunitario $(1-\alpha)Z$.

Los efectos sobre el bienestar de la sociedad, motivados por la completa abolición de la PAC (situación de librecambio de la UE con el resto del mundo) quedan reflejados

desde la fila 10 a la 14. En este posible escenario, los productores pierden y los consumidores ganan en ambos países debido al menor precio de la oferta.

Naturalmente, el análisis anterior puede volverse más realista incorporando el efecto del *tipo de cambio verde* y los denominados *Montantes Compensatorios Monetarios* hasta la entrada del Euro y teniendo en cuenta la contribución de cada país a la financiación del presupuesto comunitario, debido a que para la valoración de lo que cada país gana o pierde con la existencia de una política agraria, es necesario conocer también el saldo de los flujos presupuestarios de cada país con el FEOGA y no solamente el signo y el volumen del saldo de su balanza comercial agrícola.

Resumen y conclusiones

Los orígenes de la PAC debemos de buscarlos en la necesidad de las autoridades europeas de garantizar la suficiencia alimentaria con motivo de la escasez de alimentos que la II Guerra Mundial ocasionó en el territorio europeo, siendo una de las primeras políticas de aplicación común, y uno de los pilares sobre los que se construiría la actual UE.

Hasta la reforma de 1992, los ajustes introducidos en la gestión de la PAC se fundamentaron en medidas de control de oferta (cuota láctea, destilación obligatoria de excedentes de vino, etc.), pero es a partir de comienzos de los noventa, cuando se acometen las reformas de mayor calado de la PAC, motivado por las desajustes que su aplicación provocaba en los mercados y por la necesidad de cumplir con los requisitos derivados de la Ronda Uruguay, en el seno del entonces GATT.

La reforma se basó en una importante reducción de los precios de garantía, con la intención de acercar los precios domésticos a los internacionales, además de incorporar ayudas directas por hectárea o cabeza de ganado con la intención de compensar a los productores ante la disminución de sus ingresos, dando lugar a una transferencia de los costes económicos de la PAC desde los consumidores a los contribuyentes.

Un ejemplo claro de las deficiencias instrumentales aplicadas, es el empleo de la intervención vía precios como instrumento decisivo en el sostenimiento de los ingresos agrarios, llevada a cabo por la UE durante décadas. Su aplicación ha beneficiado sobretudo a las grandes explotaciones, efecto no deseado, al tiempo que ha influido notoriamente y de forma negativa sobre otros objetivos, como el respeto al medioambiente, el estímulo a las explotaciones de corte familiar, la garantía de precios

moderados a los consumidores comunitarios y el fomento de la competitividad de la agricultura europea en un contexto internacional.

En este contexto, una eliminación unilateral del apoyo de la UE a su sector agrario, tendrá un efecto positivo en términos de mejoras en el acceso al mercado comunitario para las principales potencias exportadoras agrícolas y ganancias en eficiencia asignativa para la agricultura comunitaria, siendo previsiblemente aquellos productos altamente protegidos por la UE, como es el caso de los cereales, carne de vacuno y productos lácteos, los más ampliamente afectados.

Bibliografía

- Abad, C. y Naredo, J.M. (1997). *Sobre la «modernización» de la agricultura española (1940-1995): de la agricultura tradicional hacia la capitalización agraria y la dependencia asistencial*. En: Agricultura y Sociedad en la España Contemporánea. Gómez, C. y González, J.J. (eds.). MAPA-CIS, Madrid.
- Anderson, K. y Martin, W. (2005a). *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Palgrave Macmillan, New York.
- Anderson, K. y Martin, W. (2005b). Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda. *World Economy* **28**(9): 1301-1327.
- Anderson, K. y Tyers, R. (1993). More on welfare gains to developing countries from liberalizing world food trade. *Journal of Agricultural Economics* 44(2): 189-204.
- Arnalte, E. (2002). PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio. *Información Comercial Española* **803**: 45-60.
- Atance Muñiz, I., Gómez-Limón Rodríguez, J.A. y Barreiro Hurlé, J. (2006). El reto de la multifuncionalidad agraria: oferta de bienes privados y públicos en el sur de Palencia. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* **210**: 1-44.
- Atance Muñiz, I. y Tió Saralegui, C. (2000). La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* **189**: 29-48.
- Barceló, L.V. (1989). La reducción del proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social. *Información Comercial Española* **666**: 15-43.
- Barco Royo, E. (2006). *La Reforma de la PAC en la práctica (I). El sistema de pago único*. En: La Reforma de la Política Agraria Común. García Álvarez-Coque J.M. (coord.). Eumedia, Madrid.

-
- Barco Royo, E., Langreo, A. y Benito, I. (2006). *La Reforma de la PAC en la práctica (II). Herbáceos, ganadería y olivar*. En: La Reforma de la Política Agraria Común. García Álvarez-Coque J.M. (coord.). Eumedia, Madrid.
- Blandford, D. (2002). Liberalización del comercio agrario, globalización y economías rurales. *Información Comercial Española* **803**: 23-32.
- Bonete, R. y Bataller, F. (2005). Apéndice. *La UE y la OMC: la multilateralización de las políticas comerciales*. En: Economía de la Unión Europea. 5º ed. Eds. Thomson Civitas.
- Bouët, A., Bureau, J.C., Decreux, Y. y Jean, S. (2005). Multilateral Agricultural Trade Liberalisation: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round. *World Economy* **28**(9): 1329-1354.
- Buckwell, A.E., Harvey, D.R., Thompson, K.J. y Parton, K.A. (1982). *The Costs of the Common Agricultural Policy*. Beckenham, Croom Helm.
- Colman, D. 1988. The CAP in conflict with trade and development. *European Review of Agricultural Economics* **15**(2): 123-135.
- Colman, D. y Roberts, D. (1997). *Economics of the CAP in Transition*. En: The Economics of the European Union. Artis, M. y Lee, N. (eds). Oxford University Press, Oxford.
- Compés, R. (2004). La PAC y el análisis del cambio institucional (La economía política de la Reforma de la PAC). *V Congreso de Economía Agraria. Agricultura, alimentación y espacio rural en transición*. Santiago de Compostela, 15-17 de septiembre.
- Compés, R., García Álvarez-Coque, J.M. y Reig, E. (2002). *Agricultura, comercio y alimentación. La OMC y las negociaciones comerciales multilaterales*. Serie Estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- Demekas, D.G., Bartholdy, K., Gupta, S., Lipschitz, L., y Mayer, T. (1988). The Effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: A Survey of the Literature. *Journal of Common Markets Studies* **27**(2): 113-145.
- Díez Patier, E. (2000). *Experience of EU accession for the agricultural sector: Spain and Portugal*. En: Agricultural Policy and Enlargement of the European Union. Burrell, A. y Oskam, A. (eds.). Wageningen Press, Wageningen.
- Díez Patier, E., Trueba Herranz, D. y Atance Muñiz, I. (2006). *El margen para las políticas nacionales en el marco de la Política Agraria Común. El caso de España*. Institute of Agricultural and Food Economics. National Research Institute, Warsaw.
-

-
- ERS. (1999). *The Use and Abuse of Multifunctionality*. Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. <http://www.ers.usda.gov/>.
- Elfkhi, S. y Sánchez-Chóliz, J. (2005). Impacto socioeconómico y ambiental de la nueva PAC. Repercusiones sobre la agricultura de regadío en los Monegros (Aragón). *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* **208**: 11-39.
- FAO. (2005). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. Colección FAO: Agricultura nº 36, Roma.
- Fernández del Hoyo, J.J. (1994). *La Política Agraria Común (PAC) y sus reformas*. Ceura, Madrid.
- Ford Runge, C. y von Witzke, H. (1987). Institutional Change in the Common Agricultural Policy of the European Community. *American Journal of Agricultural Economics* **69**(2): 213-222.
- Francois, J.F., McQueen, M. y Wignaraja, G. (2005). European Union-Developing Country FTAs: Overview and Analysis. *World Development* **33**(10): 1545-1565.
- Francois, J. y Rojas-Romagosa, H. (2004). Trade policy and the household distribution of income. *Tinbergen Institute Working Paper*. Erasmus University, Rotterdam.
- Frandsen, S.E., Gersfelt, B. y Jensen, H.G. (2002). Decoupling Support in Agriculture. Impacts of redesigning European Agricultural Support. *Fifth Annual Conference on Global Economic Analysis*. Taipei, June 5-7.
- García Álvarez-Coque, J.M. (1989). La desprotección agraria y la productividad de la agricultura española en el marco de la Comunidad Europea. *Información Comercial Española* **666**: 131-152.
- García Álvarez-Coque J.M. (1995). *Un análisis de la Política Agraria Común desde la perspectiva de la racionalidad económica*. En: Política Económica. Jordán, J.M (coord.). Tirant Lo Blanch. Valencia.
- García Álvarez-Coque, J.M. (2002). Agricultural Trade and the Barcelona process. Is full liberalisation possible?. *European Review of Agricultural Economics* **29**(3): 399-422.
- García Álvarez-Coque, J.M. (2003). La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común. *Papeles de economía española* **96**: 2-19
- García Álvarez-Coque J.M. (coord.) (2006a). *La Reforma de la Política Agraria Común*. Eumedía, Madrid.
- García Álvarez-Coque J.M. (2006b). *La Política Agraria Común y su evolución*. En: La Reforma de la Política Agraria Común. Eumedía. MAPYA.

-
- García Álvarez-Coque, J.M., Castellano, E., y Sancho, M. (1999). Los efectos distributivos de la PAC y la cohesión. Un punto de vista mediterráneo. *Revista Asturiana de Economía* **14**: 51-71.
- García Álvarez-Coque, J.M. y Compés, R. (2005). Las reformas de la política agrícola común en la Unión Europea ampliada. Implicaciones económicas para España. *Papeles de economía española* **103**: 230-244.
- García Álvarez-Coque, J.M.; Valdes, A. (1997). Las tendencias recientes del comercio mundial de productos agrarios. Interdependencia entre flujos y políticas. Una síntesis. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* **181**: 9-30.
- García Delgado y García Grande (coords.). 2005. *Política Agraria Común: balance y perspectivas*. Colección de Estudios Económicos de La Caixa, Nº 34, Barcelona.
- Gómez-Limón Rodríguez, J.A. y Atance Muñiz, I. (2004). Identificación de objetivos públicos para el apoyo al sector agrario. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* **203**: 49-84.
- Henrichsmeyer, W. y Ostermeyer-Schlöder, A. (1988). Productivity growth and factor adjustment in EC agriculture. *European Review of Agricultural Economic* **15**: 137-154.
- Hertel, T.W., Anderson, K., Francois, J.F. y Martin, W. 2000. Agriculture and Non-Agricultural Liberalisation in the Millennium Round. *Policy Discussion Paper No. 0016*. Centre for International Economic Studies, University of Adelaide.
- Kjeldsen-Kragh, S. (2003). US and EU agricultural policies 1960-2000: What went wrong and why the changes now?. *Documento de trabajo The Royal Veterinary and Agricultural University of Denmark*, Copenhagen.
- Krugman, P. R. y Obstfeld, M. *Los instrumentos de la política comercial*. En: *Economía Internacional. Teoría y Política* (5ª ed.). Pearson Educación, Madrid.
- Massot Martí, A. (1998). Hacia una nueva política rural integrada en una Europa abierta. *Revista Española de Economía Agraria* **182**(1): 9-73.
- Massot Martí, A. (2003). La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* **199**: 11-60.
- Neville-Rolfé, E. (1984): *The Politics of Agriculture in the European Community*, Policy Studies Institute, Londres.
- Olson, M. (1985). Space, agriculture, and organization. *American Journal of Agricultural Economics* **67**: 928-937.

-
- Pañeda, C. (1999). Teoría e historia de la PAC. *Revista Asturiana de Economía* **14**: 7-25.
- Philippidis, G. (2004). *Common Agricultural Policy: Evolution and Economics Costs*. En: Current Economic Issues in EU Integration. Braimbridge, J., Harrop, J., y Philippidis, G. Palgrave Macmillan, New York.
- Pipitone, U. (1996). *La agricultura*. En: Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración. Libros De La Catarata, Madrid.
- Rama, R. y Calatrava, A. (2001). Industrialización no-tradicional en municipios rurales españoles. *Economía Agraria y Recursos Naturales* **1**(1): 29-54.
- Reig, E. (2001). *La multifuncionalidad agraria en una perspectiva internacional. Posibilidades y límites de un concepto*. IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales. Santiago de Compostela, 7-8 de Junio.
- Reig, E. (2002). La multifuncionalidad del mundo rural. *Información Comercial Española* **803**: 33-44.
- Reig, E. (2005). *La política agrícola común*. En: Economía de la Unión Europea. 2º ed. J.M. Jordán (coord.). Thomson Civitas, Madrid.
- Sanz Cañada, J. (1997). *El Sistema Agroalimentario Español. Cambio estructural, poder de decisión y organización de la cadena alimentaria*. En: Agricultura y Sociedad en la España Contemporánea. Gómez, C. y González, J.J. (eds.). MAPA-CIS, Madrid.
- Schweisshelm, E. (2003). Democracia, transparencia y progresos en la lucha contra la pobreza y en el desarrollo sustentable. Reivindicaciones de los Global Unions para la 5ta. Conferencia de Ministros de la OMC. *Documento de trabajo del Friedrich Ebert Stiftung*. Division for Internacional Cooperation and Global trade. Bonn.
- Serrano Sanz, J.M. (1997). Sector exterior y desarrollo en la economía española contemporánea. *Papeles de Economía Española* **73**: 310-335.
- Spraos, J. (1989). *¿Es desnivelador el comercio?. La especialización Norte/Sur y los términos de intercambio*. FCE, México D.F.
- Sumpsi, J.M. (2003). Una nueva política agraria para una nueva Unión. *Papeles de Economía Española* **96**: 42-59.
- Sumpsi Viñas, J.M., Garrido Colmenero, A. y Iglesias Martínez, E. (1997). La política agro-ambiental de la U.E: un análisis desde la perspectiva económica. *Revista Española de Economía Agraria* **179**: 227-266.

-
- Swinnen, J. y van der Zee, F. A. (1993). The Political economy of agricultural policies: A Survey. *European Review of Agricultural Economic* **20**: 261-290.
- Tío, C. Y Atance, I. (2000). La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* **189**: 29-48.
- Tracy, M. (1997). *Agricultural Policy in the European Union and other market economies*. 2nd edition. APS-Agricultural Policy Studies, Brussels.
- Trueba Herranz, D., Diez Patier, E. y Lillo López, J. (2003). El equilibrio de los pilares de la PAC y el proceso actual de reforma. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* **198**: 251-273.
- Tyers, R. and Anderson, K. (1988). Liberalising OECD agricultural policies in the Uruguay Round: effects on trade and welfare. *Journal of Agricultural Economics* **39**: 197-216.
- Vatn, A. (2002). Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes. *European Review of Agricultural Economics* **29**(3): 309-327.
- Wonnacott, P. y Wonnacott, R. (1999). *¿Por que la agricultura es un sector conflictivo?*. En: Economía. McGraw Hill, Madrid.