



**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*  
*Universidad San Pablo*



**Lifelong  
Learning**

**Documento de Trabajo**  
**Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales**  
Número 66 / 2013

# **El futuro de la agricultura europea ante los nuevos desafíos mundiales**

---

**Marta Llorca Gomis**  
**Raquel Antón Martín**  
**Carmen Durán Vizán**  
**Jaime del Olmo Morillo-Velarde**



**CEU** | *Ediciones*

**Documento de Trabajo**  
**Serie Unión Europea y Relaciones**  
**Internacionales**  
Número 66 / 2013

## **El futuro de la agricultura europea ante los nuevos desafíos mundiales**

---

**Marta Llorca Gomis**  
**Raquel Antón Martín**  
**Carmen Durán Vizán**  
**Jaime del Olmo Morillo-Velarde\***

---

\* Cuerpo de Ingenieros Agrónomos  
Miembros de ANIADE - Asociación de Ingenieros Agrónomos del Estado  
Este documento se ha realizado con la colaboración de ANIADE

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Los Documentos de Trabajo están también disponibles en: [www.idee.ceu.es](http://www.idee.ceu.es)

El presente proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación es responsabilidad exclusiva de su autor. La Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.

Serie *Unión Europea y Relaciones Internacionales* de Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Estudios Europeos

### **El futuro de la agricultura europea ante los nuevos desafíos mundiales**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2013, Marta Llorca Gomis, Raquel Antón Martín, Carmen Durán Vizán, Jaime del Olmo Morillo-Velarde

© 2013, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

[www.ceuediciones.es](http://www.ceuediciones.es)

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

[www.idee.ceu.es](http://www.idee.ceu.es)

ISBN: 978-84-15382-83-6

Depósito legal: M-14456-2013

Maquetación: Servicios Gráficos Kenaf s.l.

# Índice

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA</b> .....	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>CONDICIONANTES INTERNOS PARA UNA REFORMA DE LA PAC</b> .....	<b>13</b>
	3.1. Condicionantes económicos .....	13
	3.1.1. El presupuesto de la Unión .....	13
	3.2. Condicionantes políticos .....	15
	3.2.1. La codecisión .....	15
	3.2.2. Los distintos intereses nacionales .....	15
	3.3. Los condicionantes sociales .....	16
	3.4. Los condicionantes territoriales .....	17
<b>4.</b>	<b>NECESIDAD DE REFORMA DE LA PAC: LOS DESAFÍOS MUNDIALES</b> .....	<b>18</b>
	4.1. Los desafíos económicos .....	18
	4.1.1. La liberalización de los mercados .....	18
	4.1.2. Las negociaciones agrarias de la Ronda de Uruguay: El bloque de los países CAIRNS. ....	21
	4.2.2. Los acuerdos agrarios .....	22
	4.2.3. Ronda de Doha para el Desarrollo .....	25
	4.2.4. La influencia de Estados Unidos .....	25
	4.2.5. La entrada de China en la OMC .....	26
	4.2.6. Las medidas sanitarias y fitosanitarias, SPS según sus siglas en inglés .....	27
	4.2.7. Los efectos en terceros países .....	28
	4.2.8. Las relaciones con Brasil .....	29
	4.3. Los desafíos alimentarios .....	30
	4.4. Los desafíos medioambientales .....	31
<b>5.</b>	<b>LAS PROPUESTAS DE LA NUEVA REFORMA</b> .....	<b>32</b>
	5.1. Reglamento de Pagos Directos .....	33
	5.2. Las medidas de regulación de mercado ("OCM Única") .....	35
	5.3. Reglamento de Desarrollo Rural .....	36
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>36</b>



# 1. Introducción

La necesidad de regular los mercados agrícolas ha sido siempre uno de los aspectos clásicos que se tratan en los estudios de Economía, puesto que siempre se ha considerado imprescindible que exista cierto nivel de intervención para garantizar el suministro de alimentos a la población, además de servir como herramienta de organización agraria y para el desarrollo de las zonas rurales.

Esta necesidad “clásica” de intervencionismo procede de la gran dificultad para que este mercado, en condiciones de competencia perfecta, pudiera alcanzar el equilibrio entre la oferta y la demanda. En efecto, en primer lugar siempre se ha destacado la rigidez de la demanda (la población necesita alimentarse, pero no va a comprar sensiblemente más por el hecho de que haya mayor o mejor oferta) y la hiperelasticidad de la oferta (con pequeñas disminuciones de producción o pequeños aumentos de excedentes los precios pueden variar mucho al alza o a la baja). En segundo lugar, existe una notable dificultad de controlar la oferta de producto, pues está sometida a condiciones climáticas y a procesos biológicos muy difíciles de manejar por el hombre. Destacamos, en tercer lugar, que tenemos una estructura de producción completamente distinta a otros sectores, con varios eslabones en la cadena alimentaria de diferente estructura y comportamiento, de lo que resulta muy difícil hacer una correcta estrategia de planificación para la producción y para las empresas que participan, desembocando en una tendencia a precios bajos para los productores y elevados para los consumidores. En cuarto lugar, finalmente, no puede olvidarse que la alimentación tiene siempre carácter de “primera necesidad”, y que todos los países han considerado siempre el punto estratégico del autoabastecimiento (a veces señalado como “soberanía alimentaria”). En conclusión, el intervencionismo en los mercados agrarios ha sido siempre contemplado por todos los países en mayor o en menor medida, al resultar estratégico para garantizar la alimentación de su población.

No hay que olvidar, por otra parte, que la agricultura supone la principal actividad económica en el medio rural. De ahí que la regulación de los mercados agrarios haya supuesto un instrumento para organizar la producción y mejorar las condiciones de vida en esas zonas. Además, si bien desde el punto de vista puramente económico, el sector agrario contribuye escasamente al producto interior bruto a medida que los países se van desarrollando, su valor cualitativo es muy alto, al sumar externalidades positivas por tratarse de un elemento vertebrador del territorio.

Pero la política agraria de los países desarrollados ha llegado aún más lejos. No se ha limitado únicamente al aumento de la producción y al desarrollo económico rural, sino que ha pasado a regular otros aspectos notables como la seguridad alimentaria desde el punto de vista de la salud pública, la calidad ambiental o el bienestar de los animales. En este sentido, y ciñéndonos a la Unión Europea, la Política Agraria Común (en lo sucesivo PAC) resulta ser un buen ejemplo ya que ha tenido una evolución que le ha llevado a regular muchos más aspectos distintos de aquellos para los que fue creada.

La PAC consiguió ser un éxito, ya que alcanzó todos sus objetivos iniciales y, muy particularmente, el aumento de la producción y el abastecimiento a precios razonables. Sin embargo, mientras que esta normativa ha sufrido importantes cambios y el entorno socioeconómico e internacional ha evolucionado enormemente, esos objetivos iniciales siguen, más que nunca, en vigor. La necesidad de adaptación a tantos cambios, así como el elevado presupuesto de esta política, ha hecho que lluevan no pocas críticas sobre la PAC, planteándose si realmente es necesario tener un presupuesto tan importante o si el impacto del mismo sobre la población agraria es el más adecuado.

En la fecha de elaboración de este documento de trabajo, enero de 2013, nos encontramos en pleno proceso de negociación del futuro de la agricultura europea para el nuevo período financiero 2014-2020. El proceso de negociación está especialmente condicionado por el presupuesto que finalmente la Unión Europea (UE) apruebe para este nuevo período; es decir, del presupuesto que se fije para la UE en dicho marco financiero plurianual, dependerá la PAC que finalmente se aplique a partir de 2014. El pasado Consejo Europeo, celebrado en noviembre bajo presidencia chipriota, no llegó a ningún acuerdo que fijase estas perspectivas financieras, pero los principales medios confían en que se llegue a una solución satisfactoria durante la Cumbre Europea prevista para febrero, bajo presidencia irlandesa.

En este documento abordaremos las líneas generales de las negociaciones de la PAC que se aplicará a partir de 2014, analizando al mismo tiempo sus condicionantes internos y los retos externos a los que se enfrenta. Para ello, describiremos la evolución de las sucesivas reformas de la PAC, desde su configuración inicial en el Tratado Constitutivo de la entonces Comunidad Económica Europea, averiguando cuáles son las razones que conducen a que sea necesaria una nueva política a partir del año 2014. Finalmente, enunciaremos unas conclusiones que responderán a las incertidumbres y cuestiones más polémicas de esta regulación.

## 2. La Política Agrícola Común y su evolución histórica

La PAC tiene sus raíces en la situación posterior a la Segunda Guerra Mundial, donde la actividad agroalimentaria estaba muy mermada y el suministro de alimentos no podía ser garantizado a toda la población en cantidad suficiente.

En concreto, fue el 25 de marzo de 1957, en el marco del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y más concretamente en su artículo 38, donde se establecía como objetivo confeccionar una política agraria común. Por tanto, hemos de decir que la PAC es la política que ha ido acompañando todo el proceso de configuración de la actual Unión Europea, tratándose prácticamente de la única política verdaderamente común para todos los países que integran la Unión.

En el artículo 39 del Tratado se establecieron los objetivos que debería de alcanzar dicha Política y que fueron los siguientes:

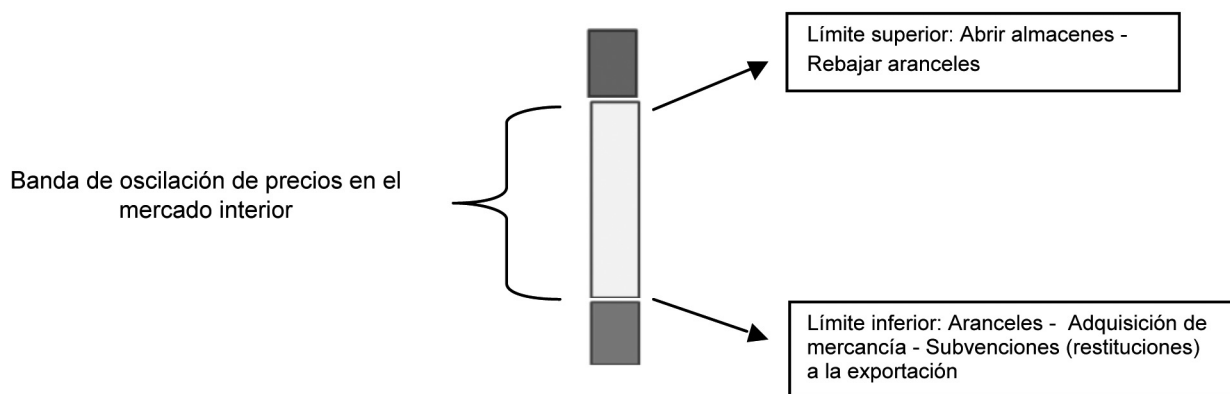
- Incrementar la productividad
- Asegurar un nivel de vida equitativo a la población rural
- Equilibrio entre la oferta y la demanda
- Precios razonables a los consumidores
- Garantizar el abastecimiento

Para conseguir los objetivos anteriores se establecieron tres grandes principios en la Conferencia de Stressa celebrada en el mes de julio de 1958, y que fueron los siguientes:

- **Unidad de mercado:** libre circulación de bienes agrícolas entre los Estados miembros
- **Preferencia comunitaria:** dar prioridad a la comercialización de la propia producción agrícola en el mercado comunitario
- **Solidaridad financiera.** Los costes de la PAC se soportarán en común mediante la creación de un Fondo, que inicialmente se denominó FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola). Este Fondo se dividió en dos Secciones: Sección Garantía (Financiación de Medidas de Mercado y Ayudas Directas) y Sección Orientación (Financiación de Medidas de Desarrollo Rural). Actualmente estas Secciones se han constituido en Fondos individuales, denominándose respectivamente FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural)

La PAC se crea en un momento en el que Europa era muy deficitaria de alimentos, por lo que las medidas iniciales que se adoptaron proporcionaron incentivos para la producción a través de un sistema de precios de garantía elevados a los agricultores, combinado con la protección fronteriza y el apoyo a la exportación. Podemos, por tanto, decir que los mercados estaban regulados por la "vía precios", de manera que los precios de los productos agrícolas se movían a lo largo de una banda lo suficientemente elevada para que los productores tuviesen unas rentas adecuadas y se estimulase la producción, pero no tan elevada como para que los precios al consumo no fueran razonables, tal y como muestra la figura nº 1:

**Figura nº 1: Banda de precios**



Fuente: elaboración propia

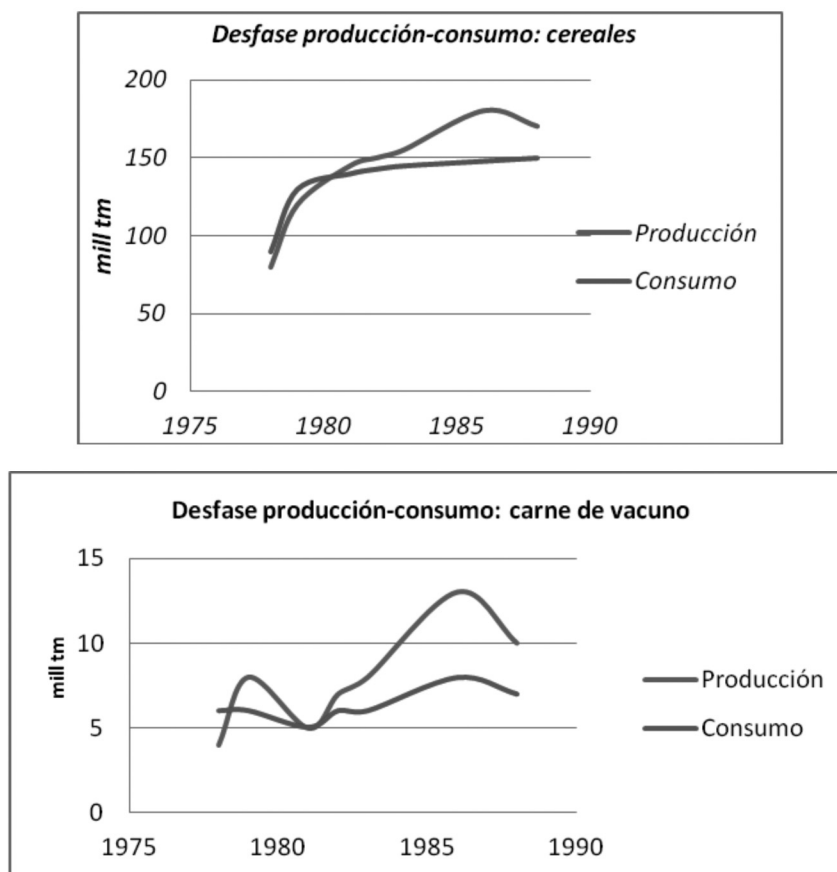
Este nivel de precios en el mercado interior siempre ha resultado ser más elevado que en el campo internacional, en términos generales, pero que ha sido necesario para llegar a aspectos esenciales de bienestar. Inevitablemente genera una desventaja competitiva, al tener productos más caros y, por tanto, más difíciles de vender fuera de la Comunidad Europea, siendo éste un aspecto clave que se abordará en las siguientes reformas.



En 1968, el Comisario de Agricultura Sicco Mansholt, introduce el plan Mansholt. Este plan se basaba en la experiencia obtenida en los Estados Unidos, según la cual mediante planes de desarrollo rígidos se podía obtener un reajuste en el sector agrario. La teoría era que a las explotaciones de mayor tamaño les sería más sencillo adaptarse a las demandas del mercado. Este plan fue el predecesor de las directivas del año 1972, que introdujeron aspectos que se retomarán más adelante (reforma del 92) tales como: cese anticipado, formación, modernización de explotaciones, transformación y comercialización de productos agrarios y de zonas de montaña. Estos aspectos estructurales constituyeron el germen de lo que actualmente conocemos como política de desarrollo rural.

Aunque la PAC tuvo mucho éxito en su inicial orientación hacia la incentivación de la producción con el fin de conseguir la autosuficiencia de alimentos, ya por la década de los 80 la Comunidad Europea tenía que lidiar con excedentes casi permanentes de los principales productos agrícolas (llegando a la "parte alta" de la banda), algunos de los cuales se exportaron con la ayuda de subvenciones (restituciones a la exportación), mientras que otros tuvieron que ser almacenados o eliminados dentro de la propia Comunidad. En la figura nº 2 puede observarse el desfase entre la producción y el consumo de dos de las principales producciones agrarias.

Figura nº 2: Desfase producción-consumo

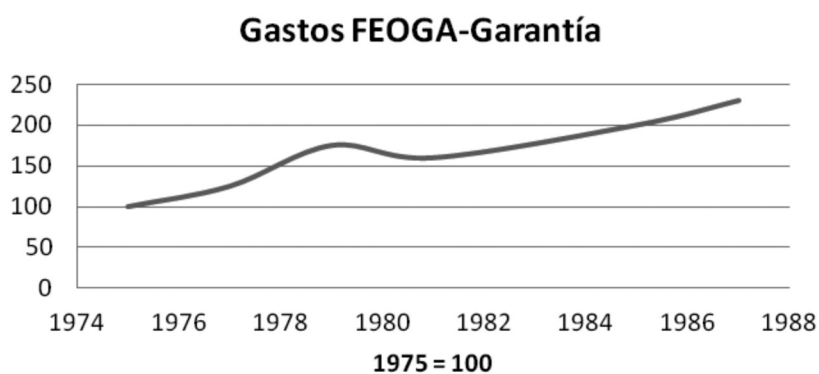


Fuente: Comisión Europea

Como puede apreciarse en la figura nº 3, las medidas incentivadoras de la producción que se habían adoptado tuvieron un coste presupuestario muy elevado para las arcas comunitarias (compras a los agricultores,

coste de almacenaje, subvenciones a la exportación), provocando asimismo distorsiones en los mercados mundiales. Al mismo tiempo, la sociedad se volvía cada vez más preocupada por la sostenibilidad medioambiental de la agricultura y, por otra parte, la conocida como Ronda de Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), que se inició en 1986 y finalizó en 1994 y que supuso la primera negociación comercial multilateral que incluía plenamente a la agricultura, estableció como objetivos, entre otros, una mayor disciplina de las subvenciones así como la disminución de los obstáculos a la importación.

Figura nº 3: coste presupuestario



Fuente: Comisión Europea

Todo lo indicado anteriormente dio lugar a un proceso de reforma fundamental de la PAC, que se inició en 1992 (Reforma "Mac Sharry") y ha continuado hasta la actualidad a través de sucesivas reformas. Así, en 1999 se materializó una nueva modificación de la normativa ("Agenda 2000") que continuó con la línea iniciada en 1992. En 2003 se produjo una nueva y profunda reforma en el marco de una perspectiva política a largo plazo para una agricultura sostenible y orientada al mercado, y que tuvo una nueva vuelta de tuerca en 2008 en el denominado "Chequeo Médico de la PAC". Finalmente, como hemos señalado al comienzo, estamos a la espera de que en este año 2013 se finalicen las negociaciones que permitan desarrollar un nuevo cambio que será de aplicación completa a partir de 2015.

La figura nº 4 muestra en forma de esquema el desarrollo histórico de este proceso de reformas de la PAC, y que a continuación se explicará un poco más en detalle.

Figura nº 4: Evolución de la PAC



Fuente: Comisión Europea

El principal elemento de la reforma de 1992 fue la modificación de la normativa para reducir los excedentes de producción y, en consecuencia, rebajar la carga presupuestaria, al tiempo que se cumplía con el acuerdo alcanzado tras la Ronda Uruguay del GATT para desvincular parte de los pagos respecto de la producción, reduciendo por tanto los incentivos y rebajando así la distorsión comercial. En este sentido, hay que señalar que el mantenimiento de la política de precios es considerada como "vinculada" a la producción. Para ello, se redujeron los precios institucionales, y se compensó dicha bajada, para ciertos productos, con una ayuda directa por hectárea en función de los rendimientos regionales o por número de cabezas de ganado. También se obligó, para percibir dicho pago, a retirar de la producción un pequeño porcentaje de la explotación ("retirada de tierras"). Como vemos, se produce un importante cambio, al rebajar la "vía precios" a cambio de establecer un pago directo al agricultor, lo que se ha llamado "protección por la vía rentas" o, lo que es lo mismo, rebajar los precios internos de la Comunidad Europea a cambio de establecer pagos a los agricultores. Otra innovación fue la introducción de las llamadas "medidas de acompañamiento", medidas de carácter ambiental o de estructuras agrarias, pero financiadas a través de FEOGA Garantía.

La rebaja de precios internos pretendía mantener la situación de la Unión Europea como uno de los principales productores y exportadores, buscando la competitividad mundial y ajustando en todo momento la oferta a la demanda, al tiempo que se busca el objetivo mantener el nivel de renta. Como a continuación se verá, estos cambios marcarán las líneas que seguirán todas las sucesivas reformas de la PAC.

En 1999 se produce un nuevo cambio, la "Agenda 2000", cuyo objetivo más novedoso fue la implantación de una política integrada de desarrollo rural sostenible por medio de un instrumento jurídico único, que garantizase una mayor coherencia entre el desarrollo rural y la política de precios y mercados de la PAC. Es en este momento cuando se consolida la estructura de la PAC en dos pilares: el primero dedicado a la política de precios y mercados y el segundo, centrado en la política de desarrollo rural (heredera de la anterior política de estructuras agrarias). Dentro de este segundo pilar se hizo especial hincapié en mejorar las explotaciones agrícolas, en garantizar la calidad de los productos alimenticios, fomentar actividades complementarias con el fin de evitar el éxodo rural, garantizar ingresos equitativos a los agricultores y tener en cuenta las medidas a favor del medio ambiente. Se pretendía, por tanto, conseguir una mayor integración de las medidas am-

bientales y de las medidas estructurales en la aplicación de la PAC. Por otra parte se continuó el proceso iniciado en 1992, con una nueva disminución de los precios institucionales, compensándose mediante un incremento de ayudas directas, estableciéndose igualmente como objetivo conseguir una simplificación de la normativa, con el fin de disponer de una PAC mucho más clara, transparente y accesible. La mayor parte de los precios institucionales aquí fijados siguen actualmente en vigor.

Sin embargo, es en 2003 cuando se produce la mayor reforma en la historia de la PAC. Hasta ahora se tenía una política de precios institucionales muy rebajados (pero aun así mayores que en el mercado mundial) que era compensada con unas ayudas directas a los agricultores, en función de elementos relacionados con aspectos productivos (rendimientos regionales o número de cabezas de ganado). A pesar de que estos pagos directos no incentivaban directamente a la producción, sí estaban relacionados con la misma, lo cual tiene cierto carácter distorsionante para la Organización Mundial del Comercio (OMC). Era necesario, por tanto, desvincular estos pagos totalmente, sin referencia a ninguno de estos elementos (es decir, incluirlos en la llamada "caja verde" de la OMC: ayudas no distorsionantes). Para ello, se creó una nueva ayuda, denominada "Pago Único". Se trata de una ayuda única por explotación, independiente de la producción y, por tanto, conocida como "desacoplada", que se calcula en función de los importes percibidos y número de hectáreas cultivadas durante el período que se toma como referencia (generalmente 2000, 2001 y 2002) considerándose, por tanto, un criterio "histórico" en la ayuda a las rentas de los productores. Este criterio, sin embargo, genera pagos por hectárea muy distintos de una explotación a otra.

No todos los países de la Unión siguen el mismo criterio, ya que existe un cierto margen de discrecionalidad, pudiendo establecer criterios de cálculo de la ayuda que se aproximen a un pago más uniforme por hectárea (criterio "regional"). Existen asimismo modelos intermedios o "híbridos". En definitiva, se constituyen varios modelos de cálculo posibles, lo que permite que cada país pueda establecer el régimen que le resulte más conveniente pero que, sin embargo, hace que el cálculo de las ayudas por agricultor sea diferente de un Estado a otro.

Además, al dejar margen de decisión a cada país, resulta preciso delimitar la cantidad global de importes de ayudas directas que puedan manejar. Así, la normativa señala exactamente cuántos euros podrá percibir cada país en concepto de ayudas directas, siendo así la primera vez que la PAC segmenta los importes por Estados cuestionando, para mucha gente, el principio de "solidaridad financiera".

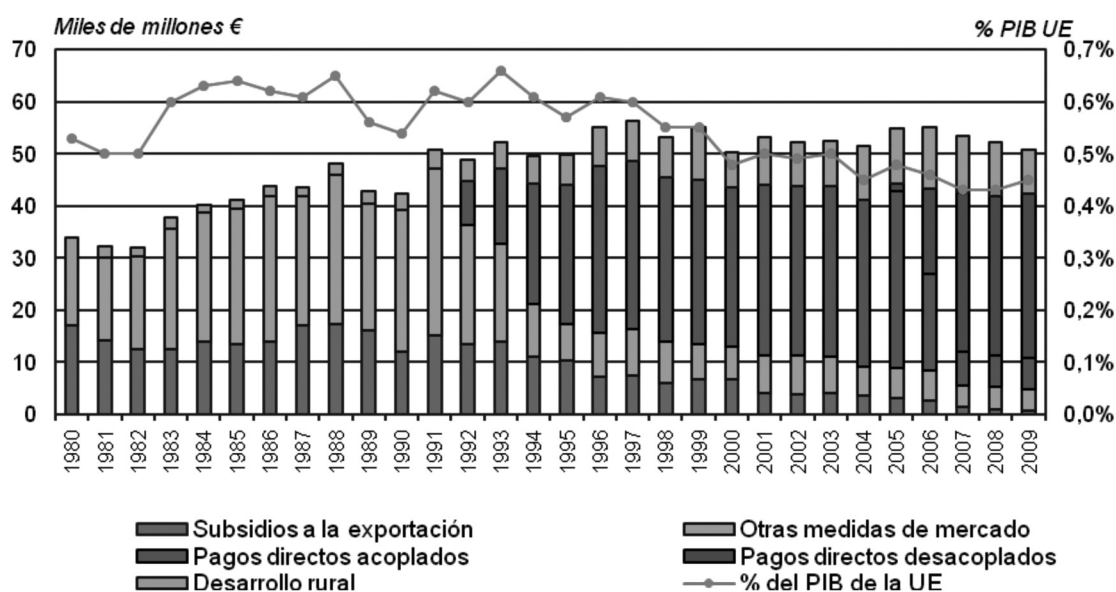
Otra importante novedad de aquel año 2003 consistió en la creación de la "Condicionalidad": para poder percibir los pagos directos ("pago único" y resto de ayudas directas aún no desvinculadas) se exige tener el terreno en buenas condiciones agrarias y medioambientales, y cumplir con una serie de requisitos legales, relacionados con el cuidado del medio, fauna y flora silvestres, cumplimiento de normas de bienestar animal, de registro de productos fitosanitarios empleados o identificación animal, entre muchos otros, que va a llevar a la agricultura europea a cumplir con los niveles de calidad y respeto ambiental más elevados del mundo.

Ya en 2008, el llamado "Chequeo Médico de la PAC" pretendió evaluar la aplicación de la reforma de 2003 y ajustarla, en caso necesario. De hecho, se tendió a un desacoplamiento total de las ayudas que aún estaban acopladas profundizando, por tanto, en las medidas tomadas en la reforma de 2003. Así, la mayor parte de los fondos de la PAC se invierten ya en la nueva ayuda, el "pago único", que irá progresivamente creciendo a medida que "absorbe" las ayudas que aún quedan acopladas. Este proceso terminará de transformar esta política, que en muy poco se parece ya a aquella diseñada en los años 60 y que condujo al tan buscado autoabastecimiento alimentario, cuyos efectos secundarios fueron los grandes excedentes de los 80.

A modo de resumen, hemos visto que en las últimas dos décadas la PAC ha sido objeto de un proceso de reforma sustancial, reflejando el cambio de preocupaciones sociales relacionadas, sobre todo, con la calidad alimentaria, el medio ambiente y el equilibrio territorial, así como las necesidades de evolución de la economía de la Unión Europea.

Hay que destacar, además, el siempre polémico asunto del gasto de esta política. Si se observa la figura nº 5, puede apreciarse que el presupuesto ha estado muy contenido en los últimos años. Si tenemos en cuenta que la UE ha tenido sucesivas ampliaciones hasta el año 2007 y que, precisamente, los nuevos Estados miembros son muy demandantes de fondos agrícolas, sorprende que el presupuesto anual de la PAC se haya mantenido a precios constantes en unos 50.000 millones de euros anuales en la última década. Además, la participación relativa en el presupuesto anual global y en el PIB de la Unión, ha bajado notablemente.

Figura nº 5: Presupuesto anual de la PAC



Fuente: D.G. Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea

Hay que recordar, además, que sigue siendo la principal política de la UE a nivel de gasto, de aplicación total en todos los países, a todos los niveles y con mayores competencias asociadas (medioambientales, de seguridad alimentaria, cambio climático, entre otras). A la vista de las anteriores cifras, difícilmente podría considerarse que disponga de una cantidad abusiva de recursos. Existen, no obstante, voces discrepantes que opinan que tiene un alto coste y baja eficiencia en los aspectos estrictamente productivos, sin tener en cuenta otras externalidades positivas.

Tras el llamado "Chequeo Médico", la normativa reguladora de la PAC queda fijada hasta el año 2013. Las negociaciones para la futura política agraria comunitaria, con el horizonte puesto en 2020, están en marcha. Más adelante se expondrán las líneas generales de esta nueva reforma, toda vez que la Comisión Europea presentó la propuesta en octubre de 2011.

En la fecha de elaboración de este texto se tiene ya conocimiento de que las negociaciones caminan muy lentamente y la nueva PAC no será aplicable hasta 2015, estableciéndose un periodo transitorio para 2014. Hay que tener presente que, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo es parte

totalmente activa en el diseño de esta política (procedimiento de codecisión) lo cual inevitablemente ralentiza la toma de decisiones ya que exige que haya acuerdo entre Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. A continuación veremos qué cuestiones obligan a que la Unión Europea se actualice y tenga que abordar, de nuevo, un cambio en el modelo europeo de política agraria.

## 3. Condicionantes internos para una reforma de la PAC

Las reformas anteriores de la PAC fueron impulsadas por la necesidad de responder a retos que eran principalmente endógenos. En la actualidad, a pesar de que muchos de los problemas a los que se enfrenta la agricultura de la Unión Europea son impulsados por factores que escapan al control de la propia Unión, el diseño de la política tiene siempre un condicionante derivado de la gran diversidad de intereses internos que hay que satisfacer. Repasamos, a continuación, los principales condicionantes de estas características.

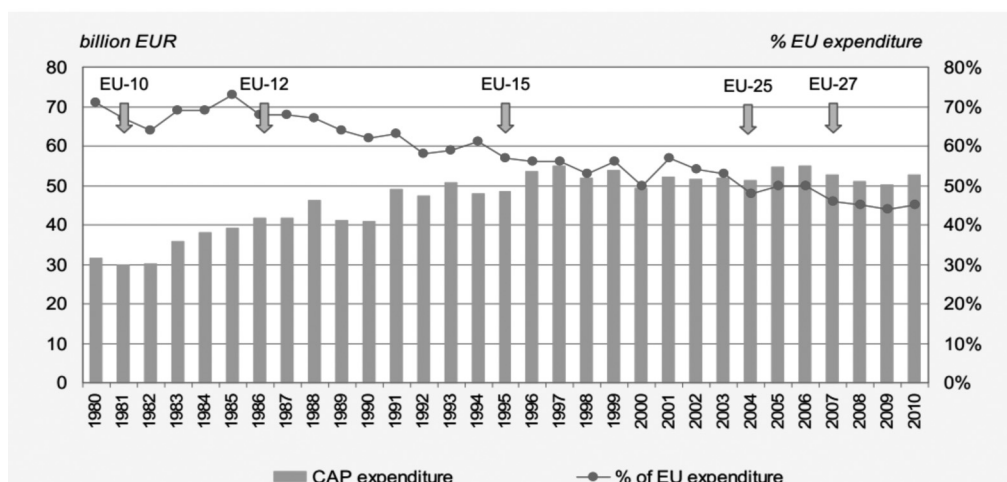
### 3.1. Condicionantes económicos

#### 3.1.1. El presupuesto de la Unión

Como es bien sabido, el presupuesto anual de la Unión Europea se engloba dentro de un marco financiero plurianual que es negociado por los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Consejo Europeo, cada siete años. En este proceso negociador se orientan las principales políticas de la Unión por la vía del presupuesto; de ahí que la futura PAC sea ya "negociada" en Consejo Europeo al establecerse el presupuesto con el que va a contar para los siguientes siete años.

Como hemos señalado, la PAC es la principal política que puede afirmarse como completamente comunitaria. Las decisiones adoptadas por la Comisión Europea o el Consejo en esta materia son de obligado cumplimiento en todos los países comunitarios y de directa aplicación, dejando un margen de actuación con bastantes limitaciones para los distintos gobiernos, siendo la única política europea financiada casi en su totalidad por Bruselas. Es de entender, por tanto, que esta política, existente desde el propio origen de la actual UE, haya abarcado una gran parte de su presupuesto. Como puede apreciarse en la figura nº6 el gasto agrícola comunitario (a precios constantes del 2007), ha llegado a acaparar más del 70% del presupuesto en los años 80, descendiendo después progresivamente hasta el 40% actual.

Figura nº6: evolución presupuesto de la PAC



Fuente: Comisión Europea

Siempre se ha argumentado, y en especial por parte de los más detractores de la PAC, que esta carga en el presupuesto de la Unión era excesiva. En la actualidad, esta posición sigue siendo la línea de batalla de muchos gobiernos y organizaciones. No hay que olvidar, sin embargo, que el presupuesto comunitario es muy pequeño, del orden de 140.000 millones de euros anuales, menor incluso que el de muchos Estados miembros y hasta más de 50 veces menor que la suma de todos los presupuestos nacionales. Se trata, además, de unas cuentas que no han aumentado en la proporción equivalente cuando se ha producido la incorporación de los últimos nuevos Estados; es más, en la última década, su incremento ha estado muy por detrás de los incrementos de los presupuestos nacionales. Así, cabe preguntarse si realmente la agricultura tiene una participación demasiado grande en las cuentas europeas o si, realmente, el presupuesto de la Unión es demasiado pequeño para las líneas políticas que debe desarrollar.

Pensemos, por otro lado, que si sumásemos las partidas de cada presupuesto nacional para cada línea política en Europa, nos saldrían gastos muy superiores al agrícola cuyos costes son prácticamente los marcados en el presupuesto europeo. Así, los costes totales destinados a defensa, empleo, seguridad social, sanidad, educación y muchos otros serían sin duda mucho mayores en cada área política que los cerca de 50.000 millones de euros de gasto agrícola europeo anual. Habida cuenta de que la UE tiene cerca de 500 millones de habitantes, el coste agrícola sería de 100 euros por cada ciudadano europeo al año, es decir, menos de 2 euros por semana al año para cada persona, lo cual no parece nada excesivo si recordamos el valor estratégico que supone el suministro alimentario, tener unos valores garantizados de calidad comercial e higiénico-sanitarios en los alimentos, además de otros efectos positivos de carácter territorial y medio ambiental. Merece, por tanto, reflexionar con estos datos para valorar si estamos ante una política realmente costosa.

En la fecha de elaboración de este documento, como anteriormente se ha comentado, se está a la espera de que haya un nuevo acuerdo para el siguiente marco financiero 2014-2020, donde se establecerán los recursos disponibles para la futura PAC. Hay que recordar que la necesidad de realizar ajustes económicos, en el actual contexto de crisis, es lo que está marcando esta negociación. Desde la Comisión Europea se propuso mantener el presupuesto agrícola a los mismos niveles de 2011 lo que, teniendo en cuenta el efecto de la inflación, supone en términos reales un descenso del 12%. Sin embargo, tras el fracaso del Consejo Europeo del pasado noviembre de 2012, vuelve a abrirse el enfrentamiento entre los propios Estados miembros. Así, los países del sur no consideran negociable rebajar la propuesta inicial, mientras que los países del norte desean



más recortes en esta partida. A ello hay que añadir que la propia Presidencia del Consejo, el Sr. Van Rompuy, apostó por una rebaja adicional de cerca de 20.000 millones de euros.

En febrero de 2013 se espera alcanzar un acuerdo que satisfaga a todos y que defina por tanto los fondos para la PAC, lo que abrirá el camino para el cierre de negociaciones de esta política.

## 3.2. Condicionantes políticos

### 3.2.1. La codecisión

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la PAC era diseñada con el procedimiento legislativo en el que la iniciativa la tenía la Comisión Europea, se realizaba una consulta preceptiva pero no vinculante al Parlamento Europeo y dejaba como único legislador al Consejo de la Unión. Es decir, los gobiernos de los distintos Estados, que son los componentes del Consejo, se configuraban como únicos legisladores de la PAC.

Sin embargo, desde el 1 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la PAC está sometida al procedimiento legislativo de codecisión; es decir, tenemos dos colegisladores: El Consejo de la Unión y el Parlamento Europeo. La presencia de ambas instituciones influye notablemente en el contenido de los futuros reglamentos y en el tiempo necesario para la toma de decisiones. Así, el Consejo mantendrá los intereses de los gobiernos mientras que el Parlamento introduce también, de manera más directa, intereses de ciudadanos, organizaciones y grupos de presión. La poca experiencia adquirida hasta ahora en las negociaciones de la PAC en codecisión ya señalan el papel relevante que tiene el Parlamento en la introducción de cláusulas que en una negociación sólo en el Consejo no habrían tenido cabida.

No obstante, este procedimiento conlleva una enorme carga burocrática y ralentiza las negociaciones de modo notable. Así por ejemplo, los reglamentos de la reforma presentados en octubre de 2011 aún no han sido votados en el plenario del Parlamento –con alrededor de 8.000 enmiendas parlamentarias– más de un año después de su presentación por la Comisión. Posteriormente, el Consejo deberá votar sobre la propuesta que le remita el Parlamento, con lo que los plazos se siguen alargando. Es de esperar que se vote definitivamente en el Consejo antes del verano; con ello, esta negociación habrá llevado nada menos que dos años de multitud de reuniones, sin tener en cuenta el trabajo previo de la Comisión Europea en preparar la propuesta inicial.

### 3.2.2. Los distintos intereses nacionales

A lo largo de este trabajo se ha mencionado en varias ocasiones el distinto enfoque que tienen los países del norte de Europa respecto de los del sur sobre la PAC. Lógicamente, existen razones de índole productiva; así, en los países del sur disponemos de una agricultura y ganadería mucho más variadas gracias a un clima más generoso para una adaptación animal y vegetal que favorece la diversificación. Podemos anecdóticamente destacar a España como el país que quizá tenga las producciones más variadas de Europa gracias a condiciones climáticas y de suelos tan diferentes de unos territorios a otros. España tiene, prácticamente, todos los productos que se dan en el resto de los países comunitarios; de ahí el interés por tener regulaciones que protejan sus producciones y su sector.



Sin embargo, hay razones de carácter político que destacan sobre las anteriores y una muy en particular: el reparto de fondos. Volvemos así a la visión anterior sobre el presupuesto, en el que los países que más perciben (Francia, España e Italia) suelen ser defensores del gasto agrario. No hay que olvidar también que los países receptores netos también son defensores de este gasto, mientras que otros países tradicionalmente se alinean en favor de la reducción del presupuesto agrícola (Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos, entre otros).

### 3.3. Los condicionantes sociales

El importante montante agrícola de las cuentas europeas siempre ha estado sometido a debate. En los primeros años el principal elemento de crítica era precisamente la gran cantidad de fondos de que disponía y el coste que suponía el almacenamiento de excedentes. A ello se sumaba la necesidad de cumplir con compromisos internacionales lo que originó en su conjunto una completa modificación de la normativa agraria.

Posteriormente entró en juego la orientación hacia el desarrollo de las zonas rurales, y algunas medidas con carácter ambiental. Pero quizá el hecho más destacado fue la aparición del "mal de las vacas locas", que provocó una fuerte presión para que la PAC se hiciera también cargo de aspectos relacionados con la seguridad alimentaria en su vertiente de la salud pública.

Así, en la pasada década, la preocupación social fue centrándose en aspectos ambientales y de seguridad alimentaria, los cuales entraron en la normativa por la vía de la "condicionalidad" que hemos comentado en apartados anteriores, a partir del año 2003.

Sin embargo, en dicho año 2003 apareció también el "Pago Único", ayuda que no quedó exenta de crítica ya que no se exigía la obligación de producir para poder percibir los pagos directos. Como hemos explicado en anteriores apartados, la única obligación era cumplir con la "condicionalidad" anterior sobre los terrenos para los que se pedía la ayuda. Parece razonable que existan posiciones muy críticas a esta configuración de la PAC, puesto que podría darse el caso de "cobrar sin producir". Sin embargo, no es menos cierto que se exige el cuidado de los terrenos y que la rebaja de la producción por esta causa no ha sido muy apreciable.

En cualquier caso, todos los argumentos anteriores se han continuado esgrimiendo por parte de los más críticos al sistema. Con todo, en marzo de 2010 la Comisión Europea publicó un Eurobarómetro especial sobre la opinión de los Europeos acerca de la PAC en el que se destacaba que la opinión sobre el presupuesto asignado no era en absoluto negativa, que la agricultura es importante para el futuro y, especialmente, que la seguridad alimentaria (desde el punto de vista de la calidad y seguridad de los alimentos) y la protección del medio ambiente, deberían incluirse entre los objetivos principales de la PAC.

Actualmente la normativa agrícola europea es la más avanzada del mundo en relación con la protección del medio ambiente, el bienestar animal, la lucha contra el cambio climático y la calidad, la seguridad y la trazabilidad de los alimentos. Resulta, por tanto, llamativo, que, siendo así, los europeos perciban que se necesite profundizar aún más en estas materias, lo cual puede venir por el menor conocimiento de la ciudadanía sobre las medidas existentes, porque se considere que la PAC está "desequilibrada" hacia objetivos exclusivamente económicos o bien porque simplemente exista una percepción real de que no se están cubriendo esas necesidades.



La importante cantidad de fondos destinados a la agricultura ha puesto a esta política en la mira de las críticas y ha forzado a los legisladores a asumir las preocupaciones sociales, de manera que la PAC quede "justificada ante la sociedad". Así, a pesar de que la regulación agraria europea es sin duda la más adelantada y preparada en materia ambiental y de seguridad alimentaria, la presión social no deja de ser un condicionante que estará presente en toda la negociación y quizá por esta razón nos encontremos ya sobre la mesa con propuestas que tratan de introducir, de manera un tanto agresiva, un nuevo componente ambiental en las ayudas directas.

### 3.4. Los condicionantes territoriales

Más allá de ser incluido dentro de los condicionantes políticos, las zonas rurales son muy mayoritarias en el territorio de la Unión. Las disparidades existentes entre las distintas zonas y la necesidad de potenciarlas han supuesto siempre un condicionante clásico en la formación de las propuestas de regulación agraria.

Existen grandes disparidades entre las propias zonas rurales, aumentando esta disparidad con las sucesivas ampliaciones. En la UE-27, en torno al 80 % del territorio está clasificado como zona predominantemente rural. Aquí es donde el papel de la agricultura puede ser particularmente importante, no sólo directamente, sino también indirectamente, a través de la generación de nuevas actividades económicas como el turismo rural, entre otros.

Lecciones aprendidas en el período actual han demostrado, sin embargo, la necesidad de hacer ajustes en algunos casos. En este sentido conviene hacer referencia, por ejemplo, a la creación de empresas y medidas de diversificación que son especialmente importantes en las zonas donde hay una alta proporción de agricultores a tiempo parcial.

## 4. Necesidad de reforma de la PAC: los desafíos mundiales

La política agraria, no exenta de los efectos de la globalización, está obligada a adaptarse a las mayores interdependencias y presiones competitivas de la agricultura mundial, y necesita fortalecerse ante los futuros retos económicos, ambientales y de seguridad alimentaria.

### 4.1. Los desafíos económicos

La inclusión de la agricultura en la economía de escala permitió el desarrollo de este sector económico en el comercio exterior. La participación de las transacciones económicas agrarias en el comercio global de las materias primas ha visto mermada la intensidad comercial en determinados episodios históricos. Los países de economía más desarrollada establecieron políticas agrarias intervencionistas, proteccionistas y productivistas que distorsionaban dicho comercio de productos agrarios, siendo los principales perjudicados los países con vocación de exportación agrícola, que veían cómo otros sectores se liberalizaban, mientras la agricultura permanecía al margen.

En los albores del siglo XXI, el comercio de los productos agrícolas, forestales y pesqueros constituye una cifra de negocio de en torno a 480.000 M \$/ año. Esta participación disminuye paulatinamente en el total del comercio, pasando en 40 años de una aportación del 30 % en volumen total del comercio mundial al 10 %, debido al detrimento de los precios y a los problemas estructurales de la oferta y la demanda.

La intensidad del comercio agrario entre regiones se rige con un aumento de las transacciones comerciales entre regiones norte /norte o norte/sur, no obstante, la incorporación lenta y progresiva a la actividad comercial de las regiones sur /sur está provocando nuevos cambios en la estructura geográfica del comercio agrario.

#### 4.1.1. La liberalización de los mercados

Es en 1944, en el marco de la Conferencia de Bretton Woods cuando se discute el esquema de instituciones para el nuevo orden económico y financiero tras la II Guerra Mundial, constituyéndose el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y se establece el compromiso para crear otra institución, la Organización Internacional del Comercio, con el fin de regular el comercio mundial.

En 1947, en la Conferencia Internacional sobre comercio y empleo celebrada en La Habana, Estados Unidos, que en un principio fue el promotor de la idea de crear la Organización Internacional del Comercio, no ratifica la ley conducente a la creación de dicha Organización. Sin embargo, se logra un Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que tras el fracaso de la Organización Internacional del Comercio, con carácter temporal, va a ser el único instrumento que durante casi 50 años es el encargado de velar por los principios y normas que rigen el comercio mundial.

El GATT se crea con el objetivo de lograr crecimiento y desarrollo económico a través de la promoción de la apertura de mercados y de la liberalización del comercio.

El GATT establece que el comercio mundial debe regirse por los siguientes principios:

- Recurso de la cláusula de nación más favorecida.
- Trato favorable a los países en desarrollo.
- Eliminación de las restricciones cuantitativas y prohibición de ayudas a la exportación.
- Utilización de un sistema arancelario como formato legal de protección, fomentando la reducción de las grabaciones del mismo y eliminando las barreras no tarifarias.
- Transparencia en la legislación comercial nacional.
- Consolidación de situaciones “no marcha atrás en compromisos”.
- No discriminación entre bienes y servicios nacionales e importados.

Los primeros acuerdos plurilaterales tienen carácter voluntario. Las 5 rondas iniciales desde la Carta de la Habana (1947) hasta la Ronda de Dillon avanzan casi exclusivamente en el sistema arancelario, incluidas las exacciones agrarias. En la Ronda de Kennedy se introducen los acuerdos antidumping y en los años 70 los obstáculos no arancelarios.

En la figura nº7 se muestran los principales hitos del GATT

**Figura nº7: balance de las negociaciones del GATT**

Nombre de la Ronda	Fechas de las negociaciones	Nº países participantes	Volumen de comercio afectado (M \$)	Contenido de las negociaciones y técnica utilizadas	Resultado de las negociaciones	Principales problemas planteados
Ginebra	1947	23	10.000	Aranceles: producto a producto	45.000 concesiones arancelarias	No agricultura
Annecy	1949	33	n.d.	Aranceles: producto a producto	Nuevas reducciones arancelarias	--
Torquay	1950	34	n.d.	Aranceles: producto a producto	Concesiones arancelarias suplementarias (total: 55.000)	--
Ginebra	1956	22	2.500	Aranceles: producto a producto	n.d	---

Nombre de la Ronda	Fechas de las negociaciones	Nº países participantes	Volumen de comercio afectado (M \$)	Contenido de las negociaciones y técnica utilizadas	Resultado de las negociaciones	Principales problemas planteados
Dillon	1960/61	45	4.900	Aranceles: producto a producto	Revisión de aranceles, tras creación de la CEE. Nuevas concesiones	Complejidad del Tratado de Roma
Kennedy	1964/67	48	40.000	Aranceles: rebaja lineal, barreras no arancelarias	Reducción de los aranceles de productos agrícolas en un 20 % y un 35% productos industriales	Siguen fuera del GATT Agricultura y Textiles Primeros acuerdos regionales (CEE-EFTA)
Tokio	1973/79	99	155.000	Aranceles: rebaja general, barreras no arancelarias	Derechos arancelarios medios para productos industriales. Acuerdos no arancelarios	Siguen fuera del GATT Agricultura y Textiles Primeros acuerdos regionales
Uruguay	1986/94	120	3,7 billones	Aranceles: fórmula mixta, barreras no arancelarias. Inclusión de materias no comerciales tradicionales	Rebaja arancelaria media: 38 %. Nuevas disciplinas materias no arancelarias. Nuevas materias cubiertas. Creación de la OMC	Inversiones, normas sociales. Sistemas de distribución. Competencia. Normas medioambientales. Sistemas jurídicos

Fuente: Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente

Los principios de la Conferencia de Stressa (1958) se perfilan contrarios a los principios del GATT, por tanto, el principio de preferencia comunitaria de la PAC erosiona el espíritu del GATT. La solución ante este conflicto vino de la mano de los “waivers”. En la Ronda de Dillon la CEE y E.E.U.U. firman un par de acuerdos, uno para maíz, soja, trigo, arroz y aves de corral y otro para el trigo de calidad. Gracias al mismo, la CEE pudo convivir en el seno de las negociaciones de libre comercio con su política agraria por el apoyo recibido de los estadounidenses. Los americanos obtuvieron condiciones muy ventajosas para la introducción de soja en el territorio de la comunidad europea, ello derivó en una modificación del sistema de explotación ganadera, pasando de una ganadería ligada al uso de la tierra a una ganadería intensiva que se perfila como gran consumidora de piensos, y en último término, dependiente de los mercados internacionales.

La Ronda de Kennedy (1964 a 1967), se configura como un diálogo entre la CEE y E.E.U.U. Los mayores avances se producen con la introducción de las medidas antidumping y, en el plano agrario, en el establecimiento

del Acuerdo Internacional de Grano. E.E.U.U obtuvo arancel cero para la entrada del almidón del maíz en el territorio de la CEE.

En la Ronda de Tokio se empezó a debatir los problemas del comercio agrícola mundial que no alcanzó ningún acuerdo en relación con las medidas de urgencia contra importaciones, las salvaguardas. Sin embargo, sí que se llegó a firmar los conocidos códigos, vigentes hasta 1997, acuerdos entre un número reducido de signatarios. La pretensión de los códigos gira en torno a la expansión y liberalización del mercado, desmantelando aquellos obstáculos al comercio, bien sea, sobre el Acuerdo de la Carne de Bovino (ACB) o sobre el Acuerdo Internacional de Productos Lácteos(AIPL).

De todas las Rondas celebradas, la más ambiciosa fue la Ronda de Uruguay, que se inicia en 1986 con la Declaración de Punta del Este y concluye el 15 de abril de 1994 con la firma del acta final en Marrakech. La Ronda de Uruguay se trata de la primera negociación multilateral que incluye plenamente la agricultura, por lo que se termina con la excepción agrícola en el multilateralismo, puesto que por primera vez se incluían en la negociación nuevos sectores como la agricultura y la alimentación.

Asimismo, se ha de destacar que en el marco de dicha Ronda se crea la OMC que está en vigor desde el 1 de enero de 1995. Desde entonces, la OMC hereda las funciones y objetivos del GATT, contribuyendo al crecimiento y desarrollo económico a través de la apertura de mercados y de la liberalización del comercio.

#### 4.1.2. Las negociaciones agrarias de la Ronda de Uruguay: El bloque de los países CAIRNS

Los interlocutores de esta ronda no se reducen exclusivamente a los bloques de E.E.U.U. y UE sino que cobran fuerza el grupo CAIRNS, cuya denominación la reciben de la ciudad australiana en la que se celebra la última reunión preparatoria a la Ronda de Uruguay. Bajo el paraguas del CAIRNS se agrupan países con una clara vocación exportadora de productos agrarios no sujetos a subvenciones. Se configura como un bloque comercial que actualmente se integra por 17 países que en su conjunto suman el 23 % del comercio internacional agrario, no existiendo relaciones significativas comerciales entre ellos.

Las notas integradoras de esta agrupación son una economía agraria de mercado orientada a las demandas del mismo, con una alta capacidad de reorientación de los cultivos a las necesidades del mercado internacional. Están aventajados por unas condiciones climáticas favorables para la producción agraria, con una participación del PIB agrario en el conjunto de la economía superior al resto de sus vecinos, y paralelamente, una elevada población activa dedicada al sector agropecuario. Las cifras más altas de la población activa agraria se presentan en los países del ámbito asiático, Indonesia y Filipinas con el 45%, del 10 al 15 % en Sudamérica, con excepciones en Colombia (30%), Bolivia (40%) o Brasil (23%), donde estas cifras se superan con creces. Y en menor medida en Australia (5%), Nueva Zelanda (10%) o Canadá (3%).

Avalando lo anteriormente expresado, y tomando prestados los datos de la OCDE (2006), los apoyos a la agricultura en términos de equivalencia a la producción (subvenciones directas más el conjunto de protecciones) quedan reflejados en la figura nº8.

**Figura nº8: equivalente de subvenciones a la producción (ESP)**

	N. Zelanda	Australia	Canadá	E.E.U.U	UE
% ESP / PIB	1	4	17	20	36
% ESP/SAU	7\$/ha	2\$/ha	62\$/ha	94\$/ha	730\$/ha
% ESP/UTA	1.000\$/UTA	3.000\$/UTA	11.000\$/UTA	16.000\$/UTA	16.000\$/UTA

Fuente:OCDE

Nota: SAU, superficie agraria útil. UTA, unidad de trabajo agrario.

La lectura del cuadro demuestra que la agricultura europea si bien es perceptora de una elevada suma por explotación, éstas no son claramente superiores a países equivalentes a los de nuestras latitudes. La inversión por agricultor es equivalente a la estadounidense, lo que demuestra los problemas estructurales en el sistema de tenencia de la propiedad, heredado del modelo dualista europeo, lo que dificulta la competencia con una distribución de tierras más racional propia de los nuevos territorios.

Los países CAIRNS al encontrarse fuertemente afectados a las variaciones de los precios internacionales marcaron la necesidad de incluir íntegramente el comercio agrario en las negociaciones internacionales con el objetivo de reducir las ayudas internas a la producción, disminuir las ayudas a la exportación y finalmente mejorar el acceso a los mercados<sup>1</sup>.

#### 4.2.2. Los acuerdos agrarios

Los acuerdos en materia agraria de la Ronda de Uruguay estaban encaminados a mejorar el acceso a los mercados gracias a la reducción de la protección en frontera. Se busca eliminar las medidas que no fueran derechos de aduana como puedan ser las restricciones cuantitativas, los gravámenes variables, los calendarios limitativos de importaciones o los precios mínimos en frontera y se establece un sistema de contingentes arancelarios que se materializa, en primer término, en una tarificación general de todos los mecanismos de defensa contra las importaciones, tras el cual, se aplicaba una reducción global del 36% en 6 años sobre las tarifas, tomando como valor de referencia 1986/1990, reduciendo al menos, un 15 % los aranceles por grupo

<sup>1</sup> Los países integrantes del CAIRNS son Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Argentina, Colombia, Paraguay, Indonesia, Filipinas, Tailandia, Sudáfrica, Uruguay y Malasia. Tras esta primera adhesión, se unieron Costa Rica, Guatemala y se dio de baja Islas Fiji.

Los países CAIRNS están encabezados por los competitivos australianos y neozelandeses, que destacan por su vocación exportadora, primero de los australianos, y más tarde por los segundos, con la liberación de la economía agraria en los años ochenta, lo que le permitió el desarrollo agrario y comenzó su aventura exportadora con empresas de comercio estado.

Sus principales fortalezas residen en la bondad de sus climas y en las grandes extensiones de pastos y tierras (superficies agrarias útiles de 6,5 y 5,6 % del territorio en Australia y Nueva Zelanda, respectivamente). La población que desarrolla su actividad profesional en el sector agrario es elevada si se compara con E.E.U.U o la UE, el 5 % y el 10 % de la población activa dedica sus esfuerzos al sector primario. Son países que cuentan con organizaciones agrarias muy desarrolladas y una alta calidad de la actividad en I+D+i, a lo que se une la ventaja competitiva de la estacionalidad de sus productos al localizarse estas naciones en el hemisferio sur. Sobresalen como los principales proveedores del mercado asiático y su vínculo comercial con la UE se refuerza gracias a la commonwealth.

Las economías agrarias de Argentina, Chile y Brasil al igual que las antecesoras, han desarrollado un modelo de negocio agrario ligado a las exigencias de los mercados mundiales, diferenciándose en que las inversiones proceden en gran medida del capital extranjero, fundamentalmente de E.E.U.U, Japón y Alemania, atraídos por las grandes oportunidades de negocio que ofrecen sus vastos territorios con una SAU muy elevada frente al resto del planeta, con una estructura de tierras basada en el latifundio y unas condiciones agroecológicas excepcionales que abarcan diferentes modelos climáticos y por tanto permite la diversificación de las producciones. Sus principales socios comerciales son la UE y el propio Mercosur.

De los países surasiáticos destacan Tailandia y Filipinas que son eminentemente agrarios, destacando por ser los principales abastecedores del mercado mundial de productos tropicales.



arancelario en los países más desarrollados, obligando de esta forma a reducir los aranceles de los productos más sensibles. Para los países en vías de desarrollo, la disminución era de un 24 % en 10 años y no afectó a los países con menos recursos.

Con el compromiso de reducir las ayudas internas se persigue evitar las distorsiones directas e indirectas que ejercían las políticas agrarias proteccionistas sobre los mercados internacionales. Así pues, se consideraban ayudas internas, las subvenciones y programas que garantizaban los precios e ingresos al productor, conllevando a un estímulo de la producción, frenando las importaciones y pudiendo dar lugar al dumping.

En función del grado de distorsión se clasificaron las ayudas en ámbar, azul y verde.

En la caja ámbar se englobaron ayudas a la producción y a los medios de producción. Las ayudas con carácter social como las primas de los seguros no quedaban insertas en el cálculo. También quedan excluidas las ayudas de mínimos (la Medida Global de Ayuda Total, MGAT, al producto es inferior al 5%). Para los países desarrollados, la reducción del apoyo interno equivale al 20 % de la MGAT, y se aplica entre los años 1995/2000. Para los países en vías de desarrollo este porcentaje se reduce al 13% en 10 años.

Europa se fue adaptando a este cambio a través de la reforma de 1992, particularmente a través de la bajada de los precios institucionales.

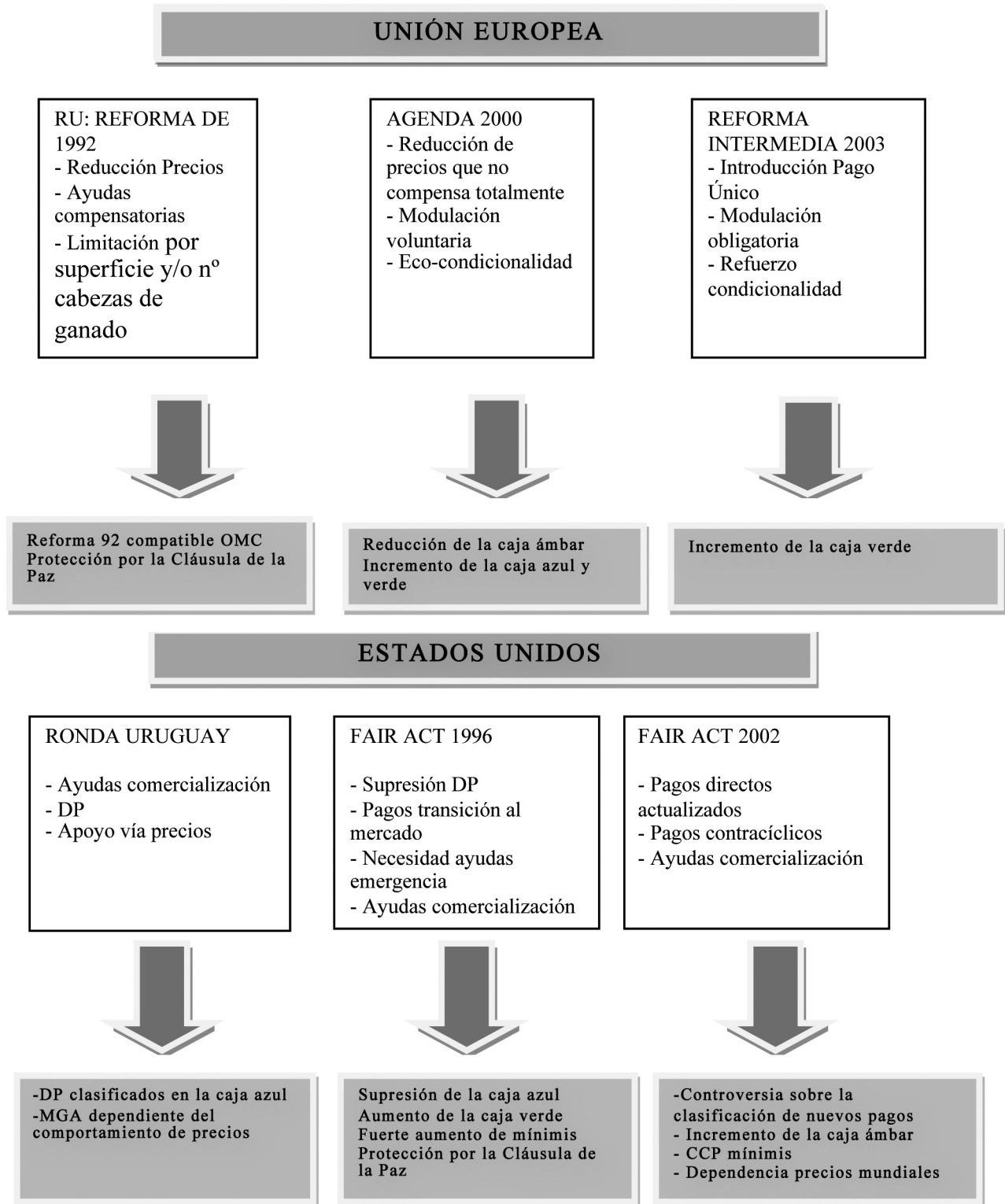
En la caja verde se agrupan las medidas que tienen efectos mínimos en el comercio, a modo de ejemplo, se pueden citar las inversiones en I+D, la formación, la sanidad de la producción primaria o los pagos directos en el marco de los programas ambientales.

Gracias al acuerdo de Blair House entre la UE y E.E.U.U. se excluyen del cálculo de la MGAT aquellas ayudas introducidas en las sucesivas reformas de las políticas agrarias que, con el fin de disminuir la oferta, reducen progresivamente las ayudas directas a la producción, evitando un cambio brusco en el modelo productivo basado en ayudas, a otro, adaptado a las necesidades del mercado. Este modelo minoriza el perjuicio generado sobre el agricultor. Así nace la caja azul y ampara a los americanos Deficiency Payments (DP) o a las medias introducidas en la reforma de la PAC del 92.

En el GATT se introduce la denominada “Cláusula de paz” por la que se legaliza las ayudas de la caja verde y, lo que es fundamental para la entonces CEE, puesto que evita que la PAC pueda ser denunciada ante el Órgano de Solución de Diferencias o cuestionada su reforma.



Figura nº 9: incidencia de la OMC en las políticas agrarias



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Las reformas de la PAC posteriores a dicha Ronda han supuesto una disminución de las subvenciones a la agricultura con el fin de que nuestras producciones pudieran participar en un mercado que cada día es más globalizado.

En concreto, la reducción de las exportaciones subvencionadas ha supuesto un gran reto para la PAC, que se ha visto obligada a bajar sensiblemente el nivel de las subvenciones para cumplir los compromisos contraídos.

### 4.2.3. Ronda de Doha para el Desarrollo

Previamente al inicio de la Ronda de Doha para el desarrollo, en la XXVII Ronda Ministerial del grupo CAIRNS, que tuvo lugar en Cartagena de Indias, se aprobó un paquete de medidas para avanzar en la liberación de los mercados agrarios en la Ronda del Milenio, entre las que destacan el definir un límite a la fecha de finalización de la eliminación de las ayudas y buscar un trato diferenciado para los países en vías de desarrollo. Igualmente, se evaluaron los logros alcanzados en la ronda previa, la Ronda de Uruguay. En el acuerdo de Ginebra se redacta el esquema de trabajo para avanzar en los tres pilares de las futuras negociaciones agrícolas en la OMC.

La Ronda del Milenio parte de un “documento de modalidades” en el que se establece cómo alcanzar los objetivos de la Declaración de Doha y sobre el cual, los miembros establecerán sus compromisos globales. La tendencia de apertura de mercados y la disminución del proteccionismo se han seguido manteniendo, y sobre las que aún, en el momento actual, no se han cerrado las negociaciones, por las posiciones divergentes de los principales interlocutores: UE, E.E.U.U, y G-20.

Las mayores presiones se centran en el acceso a los mercados europeos y en las ayudas internas que aporta el gobierno americano a sus granjeros. Las preocupaciones europeas, a su vez, se concentran en aspectos no comerciales basados en los principios de equidad y reciprocidad que permitirían a nuestros países competir en un mercado perfecto. Así, aspectos como la defensa de la seguridad alimentaria, el bienestar animal, el etiquetado o la defensa de la calidad diferenciada se muestran prioritarios en las negociaciones. Dentro de las figuras de protección de la calidad, se quiere resguardar las figuras de denominación de origen, las indicaciones geográficas protegidas o las especialidades tradicionales garantizadas, no respetadas y utilizadas fraudulentamente por terceros países, especialmente en el ámbito vinícola.

El proyecto de modalidad agrícola se basa en el estudio de la ayuda interna total distorsionante que incluye la MGAT, la cláusula de mínimos y se crean nuevas definiciones para la caja azul y verde.

Una negociación global podría reducir la presión liberalizadora sobre la agricultura europea, a la sazón uno de nuestros sectores más débiles y protegidos frente al avance del multilateralismo, a costa de otros sectores con mayores ventajas comparativas, ganando con ello tiempo para llegar a un consenso en la Unión Europea sobre la reforma que la PAC precisa para una adecuada defensa de un modelo agrícola multifuncional.

### 4.2.4. La influencia de Estados Unidos

Los objetivos de la política agraria de Estados Unidos, la conocida como Farm Bill, han sido siempre similares a la PAC, es decir, conseguir una estabilización de rentas y garantizar el suministro a precios razonables, sin obviar la importancia de la competitividad de las producciones frente a los mercados mundiales. Sin embargo, se observan, cada vez más, instrumentos de apoyo diferentes a la PAC.

Durante los años 30 (Gran Depresión) los precios bajos llevaron al desarrollo de programas basados en apoyo a precios y constitución de stocks públicos. Fue por ello que hasta principios de los 80, destacaron las leyes incentivadoras de la producción (precios garantizados elevados) y acumulación de excedentes públicos que supusieron un alto coste. A partir de entonces, se imponen, por tanto, medidas de control de la oferta (retirada de tierras de la producción) y liquidación de excedentes públicos. Las consecuencias de ello fueron unos altos precios y la contención de la producción, que redujeron la competitividad exportadora de Estados Unidos, y que, sin embargo, fue aprovechada por la Unión Europea.

En 1985 se produjo un cambio de orientación de la Farm Bill hacia una reducción del gasto y el fomento de la competitividad de las exportaciones. Se inicia, en este sentido, un proceso de sustitución de apoyo a precios hacia apoyo a “pagos directos”, con cierto control de la producción y el gasto.

Posteriormente, en 1996, ante un contexto internacional de precios mundiales altos y de demanda creciente, se establece como objetivo fundamental de la Farm Bill liberalizar el sector agrario orientándolo de este modo al mercado, mediante el desmantelamiento de apoyos distorsionantes. Se plantea, asimismo, como objetivo, exportar sin ayudas y reducir el gasto en política agraria.

La experiencia acumulada demostró que los apoyos totalmente desacoplados, en mercados mundiales inestables, no eran suficientes para mantener la renta agraria, por lo que en 2002 se tomó un nuevo rumbo que supuso un aumento sustancial del apoyo al agricultor, diseñando una Farm Bill con una previsión de costes elevados. La Farm Bill del 2007 sigue el alineamiento de la anterior del 2002, manteniendo la filosofía de subsidios, a pesar de las negociaciones en el seno de la OMC.

La Farm Bill es una ley agraria que se renueva aproximadamente cada cinco años por lo que la norma aprobada en 2007 venció en septiembre de 2012, aunque sin embargo, y, de momento, se ha ampliado su aplicación hasta el 30 de septiembre de 2013. Estados Unidos se encuentra ya, por tanto, a fecha de elaboración de este documento, trabajando en una nueva Farm Bill más allá del 2013, y las principales negociaciones que existen sobre la misma ya hablan de una red de seguridad sólida y defendible para los productores, de oportunidades para las zonas rurales en la nueva bio-economía, de un apoyo significativo para la conservación de los recursos naturales, de un aumento del compromiso para importantes programas de investigación y de un apoyo para la producción de alimentos sanos y nutritivos para todos los americanos, objetivos todos ellos coincidentes con la PAC.

#### 4.2.5. La entrada de China en la OMC

El proceso de la liberación de la economía china, iniciado en 1978, permitió gradualmente la integración del país en la economía mundial. En la Conferencia Ministerial de Doha se aprueba la entrada del dragón asiático a la OMC, siendo el punto principal de la negociación del acuerdo de adhesión, la agricultura.

El sistema feudal chino que operó cerca de 2.000 años, no permitió el desarrollo agrario, siendo prácticamente una agricultura de subsistencia. En 1950, la reforma agraria que consintió el reparto de tierras a 300 millones de agricultores, activó la producción final agraria de un 4 a un 8%. En esta década se activa el cooperativismo y el sistema de comuna popular, el cual queda anulado en 1978, reemplazándose por un reparto de las tierras al campesinado a través de contratos, estimulándose la producción. La segunda reforma se inicia en 1985 surgiendo las empresas de cantón, motor del desarrollo rural en el campo chino.

En la actualidad, la participación en el PIB de la agricultura ha descendido notablemente de un 30 a un 18% y un 50% de la población activa está dedicada a labores agropecuarias. De sus 1.000 millones de hectáreas, sólo 100 millones de hectáreas configuran la SAU, debido a su orografía montañosa con una ocupación del 43 % del territorio. Las mesetas montañosas emplean el 36% del territorio, lo que explica la alta presencia de pastizales y tierras forestales en un 36% de la SAU. Sólo el 12 % de la SAU está localizada en llanuras y la mitad de las mismas se explotan en regadíos. Las características del territorio hacen que China sea más competitiva en la producción de productos hortícolas que requieren menores extensiones al hacer un uso más intensivo de la tierra e impulsa el crecimiento de la industria alimentaria.

La diversificación de su producción se debe en gran parte a la diversidad agroclimática. Hace 50 años, el arroz era el único cereal cultivado. Hoy en día, es el segundo productor de maíz, trigo y pollo en el mundo, el cuarto de soja, el primero de patatas y batatas, el tercero de vacuno. La actividad agraria en gran parte está destinada a abastecer el consumo interno.

Actualmente, el mayor poder adquisitivo de la población está modificando los hábitos de alimentación, aumentando la ingesta proteica, y con ello, el desarrollo de la ganadería a un ritmo de crecimiento del 6%. Para su expansión final se requeriría de mejoras en la cadena de frío.

Las restricciones a la entrada de empresas extranjeras y la dudosa protección a los derechos de la propiedad no han supuesto un obstáculo al desarrollo de la biotecnología agraria china, siendo uno de los países con mayor inversión por detrás de E.E.U.U. y Canadá. La cautela a la aprobación de organismos genéticamente modificados (OMG), ha obligado a una aprobación lenta de sus usos por parte de las autoridades. Los principales estudios en OMG se centran en cultivos del tabaco, algodón, tomates, pimientos y petunias.

A pesar de que la tasa de cobertura de los productos básicos sigue siendo negativa, la especialización en productos de mayor valor añadido, los cultivos hortofrutícolas, ha supuesto duplicar sus exportaciones en menos de una década, las producciones son dirigidas al mercado nipón y al sureste asiático. China se ha alzado como el mayor competidor en la producción de manzanas estadounidenses.

Las principales debilidades del mercado asiático son la calidad y seguridad alimentaria, las infraestructuras comerciales y los canales de distribución.

#### 4.2.6. Las medidas sanitarias y fitosanitarias, SPS según sus siglas en inglés

El artículo 20 del Acuerdo del GATT permite adoptar medidas que afecten al comercio con el fin de proteger la salud humana y disminuir los riesgos sanitarios en vegetales y animales consecuencia de la actividad importadora- exportadora.

Cada país puede establecer sus propias normas basadas en los principios científicos, no por ello, se alienta a que las autoridades competentes asienten sus normas en base a las directrices y recomendaciones dictadas por organismos internacionales. Con objeto de aplicar estas dispensas se debe contar con procedimientos de control e inspección y la utilización del principio de precaución no puede ser aplicado aleatoriamente.

Claro ejemplo es la sanidad vegetal que en aras de preservar los ecosistemas agrarios exentos de organismos nocivos o de especies exóticas invasoras, los 177 países signatarios del la Convención Internacional de Pro-

tección Fitosanitaria (CIPF), a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura que acoge la secretaría de la Convención, trabaja para establecer un marco normativo internacional compilando las Normas Internacionales para las Medidas Fitosanitarias (NIMF).

#### 4.2.7. Los efectos en terceros países

El 19 % de las relaciones comerciales mundiales se realiza a través de un Estado miembro de la UE, el 12% corresponde con importaciones con un valor promedio de 83 billones de euros. La Unión Europea es el primer importador de productos agrarios, por encima de las importaciones conjuntas de Canadá, Japón y E.E.U.U, exportando fundamentalmente productos agrarios transformados.

El primero y segundo pilar de la UE se interrelacionan; la política comercial y la política exterior y de seguridad común van de la mano para contribuir a la seguridad y a la estabilidad mundial, especialmente en los territorios fronterizos.

La creación de la unión aduanera, legislada en el artículo 133 del Tratado, asienta las primeras bases de la política comercial que extracomunitariamente se desarrolla en dos niveles, a través de las normas del sistema multilateral del comercio y a través de los acuerdos comerciales bilaterales. Estos últimos se instrumentalizan a través de los acuerdos preferenciales.

Los acuerdos preferenciales permiten un tratamiento unilateral específico más favorable que el régimen general. Nace de los estudios de la UNCTAD<sup>2</sup>, y en función de la sensibilidad del producto, se establece una modulación del sistema arancelario aduanero común.

El tratamiento especial que hace el Tratado de Roma de las antiguas colonias, abastecedoras de materias primas, permite un acceso privilegiado de los productos agrarios con porcentajes de aranceles reducidos y compensa de esta forma la creación del mercado único. Se completa con el fomento de la cooperación agraria.

Los acuerdos con los países Asia, Caribe, Pacífico (ACP) se suceden; primero con los tratados de Yuandé, después con el tratado de Lomé en 1975, por el que se introduce la compensación por pérdidas de ingresos de exportación de productos agrícolas básicos. Y más tarde, el acuerdo de Cotonou establece protocolos especiales para el azúcar, ron, plátanos y carne de vacuno.

El sistema de preferencias generalizadas es un instrumento comercial unilateral, instituido en 1971, que exonera total o parcialmente los derechos de aduana de 7.200 productos agrícolas y manufacturados de países en vías de desarrollo a la UE, absorbiendo una quinta parte de las exportaciones de estos países, lo que corresponde con el 40 % de las importaciones comunitarias.

Desde el punto de vista agrario, los terceros países se han favorecido directa e indirectamente de las modificaciones de la PAC. Ejemplo de ello, son los últimos cambios realizados en la regulación del sector azucarero europeo.

---

<sup>2</sup> Conferencia de las Naciones Unidad para el comercio y el desarrollo.

Con objeto de cumplir futuros compromisos de la OMC y ante el panel interpuesto por Tailandia, Australia y Brasil, la Comisión propone cambios en este sector agroalimentario. La reforma se fundamenta en la necesidad de adaptar los precios europeos a los internacionales, y en especial, converger a la bajada de precios de esta materia prima por lo que se decide emprender la regulación del mercado del azúcar, el jarabe de inulina y la isoglucosa.

Europa disponía de acuerdos preferenciales para estos productos con los países ACP, India, países EBA<sup>3</sup> o países con acuerdos de estabilización como Albania y Turquía, a través de los cuales se importaba 1.700.000 t de azúcar bruto exento de aranceles. La disminución de protección en frontera de este producto tan sensible impedía mantener los flujos comerciales habituales, por lo que la estructuración del sector obligó a destinar 40 M € del fondo de reestructuración del azúcar a un plan de ayudas para los países ACP.

#### 4.2.8. Las relaciones con Brasil

La UE establece estrechos lazos con el Mercosur a través del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional firmado en Madrid en 1995, no en vano, este bloque es el cuarto mercado mundial. En él conviven países como Brasil, cuyo dualismo hace que sea uno de los países con mayor PIB y al mismo tiempo sea un país en vías de desarrollo.

Las relaciones comerciales de este país se refuerzan con el acuerdo marco de cooperación de 1992 y los programas de Bruselas de 2003 de la Unión Europea / Brasil.

La agricultura, fiel reflejo de la singular idiosincrasia del país, presenta una estructura de división de la tierra basada en el latifundismo, y una baja distribución de la renta. A pesar de su extensión, 8.511.000 km<sup>2</sup>, la superficie agraria útil suma un 4,7 % del territorio, correspondiendo a regadíos un 4,4 %.

Poco después de iniciar Argentina su reforma agraria, lo hizo Brasil para adaptarse a los precios internacionales y aprovechar las oportunidades de liberalización de la agricultura. Inicialmente, se orientó al mercado americano y europeo para más tarde adaptarse a las necesidades de China y del propio Mercosur.

El incremento de la competencia internacional, la frecuente depresión de los precios en los mercados y los obstáculos al comercio, le han llevado al Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, en más de una ocasión, contra las subvenciones de exportación del algodón americano o las restituciones a la exportación europeas. Su actitud beligerante le hace restar credibilidad, a pesar de mantener el liderazgo del G-20. Su antagónica posición, por un lado, quiere proteger algunos productos de la agricultura familiar y, por otro, su afán de liberalización de la economía agraria, le colocan en una posición compleja.

La tasa de cobertura de la balanza comercial agraria es positiva, proporciona la cuarta parte del café del comercio internacional y destaca en la comercialización internacional de otros productos como el cacao, la soja, las naranjas, las aves, el porcino y el vacuno. Es uno de los principales países productores de caña de azúcar que se emplea en gran medida en la producción de biocombustibles.

---

<sup>3</sup> Iniciativa "Everything but arms"

### 4.3. Los desafíos alimentarios

El axis sobre el que gira esta política es la garantía de protección de la salud pública en el seno de un mercado globalizado y, en especial, en la base de la libre circulación del mercado comunitario, lo que podría magnificar los efectos de una inadecuada praxis de higiene y sanidad alimentaria. Cerca quedan los ejemplos de las encefalopatías, las dioxinas, el clembuterol o las fiebres aftosas. Si bien en su mayoría afectan a productos de origen animal, los productos vegetales no quedan exentos de polémicas como es el caso de la reciente contaminación de gérmenes de soja que dieron lugar a la crisis del pepino.

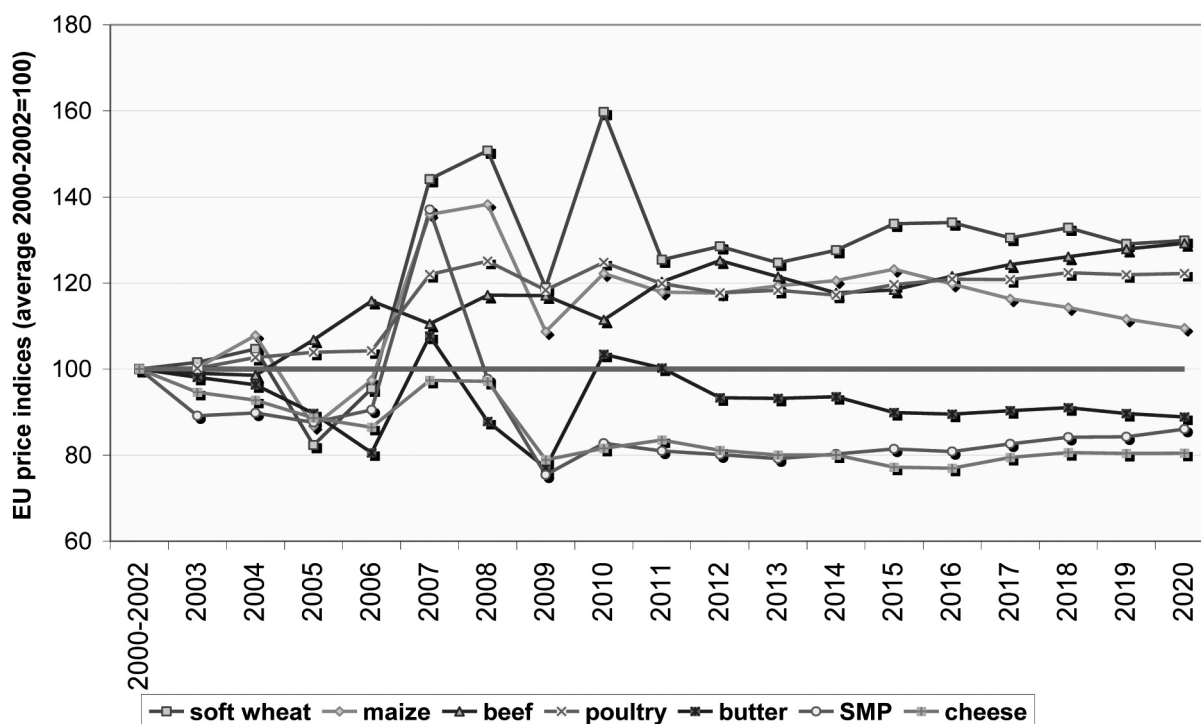
La política de seguridad alimentaria se completa con la perspectiva de garantizar el suministro. Esta reflexión cabe en la consideración de que a pesar de que el hombre tiene a su disposición más de 10.000 especies agrarias, sólo 12 proporcionan el 75 % de los alimentos y, en concreto, la alimentación humana en un 60 % está basada en el consumo de 4 especies vegetales.

Para nuestras latitudes, especial interés revierte el trigo que constituye la base de ingesta de hidratos de carbono de la alimentación europea. El suministro de trigo queda garantizado en Europa gracias a los graneros rumanos y en menor medida húngaros. El abastecimiento se completa con el trigo procedente de E.E.U.U, Ucrania o Argentina pero la fragilidad de los mercados internacionales sujetos a la merced de los mercados de derivados no financieros en manos de unas pocas multinacionales dificulta el control de este recurso. Las adversidades climatológicas con años hídricos escasos avivan la especulación de los contratos de futuro en las principales bolsas de Rosario o Kansas.

Proyecciones básicas de precios de los principales productos básicos agrícolas indican, tal y como se observa en la figura nº10, que la fuerte volatilidad observada recientemente en los mercados agrícolas de la Unión Europea se espera que persista en el medio plazo debido a la adaptación progresiva de la Unión Europea y los precios mundiales, así como al aumento de la incertidumbre ligada a las condiciones climáticas, la situación de las políticas macroeconómicas y los vínculos cada vez más estrechos entre la energía, los mercados financieros y los mercados de productos básicos agrícolas.



Figura nº10: Proyecciones a medio plazo para los precios de los productos agrícolas de la UE  
(2000-2002 = 100)



Fuente: Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea

Los precios agrícolas se espera que sigan siendo altos, debiéndose en parte al crecimiento de la demanda (que se prevé que aumente, pero a tasas menores que en décadas anteriores), y también al aumento de los costes de producción debido principalmente al incremento de los precios de los combustibles.

Es, por tanto, necesario, disponer de mecanismos efectivos en el marco de la PAC que proporcionen una red de seguridad en caso de volatilidad de precios y de desabastecimiento de los mercados internacionales.

#### 4.4. Los desafíos medioambientales

Ya en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como "**Cumbre de la tierra**", celebrada en la ciudad de Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, y en la que estuvieron presentes delegaciones nacionales de 175 países, se consensuó la definición de desarrollo sostenible, que años atrás (1988) se había presentado en el *Informe Brundlandt*: "Es el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas" El concepto de "desarrollo sostenible" se convierte así en una aspiración internacional de tal modo que el mundo dispuso de una perspectiva y de un objetivo común por lo que trabajar.

En la citada Conferencia de Río se aprobaron cinco documentos, entre ellos el "Convenio Internacional sobre cambio climático", en el que se refuerza la sensibilidad medio ambiental en materia de gases de efecto invernadero y que constituyó el elemento clave para la aprobación del Protocolo de Kioto.



No es hasta 1997 cuando se adopta el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, entrando en vigor el 16 de febrero de 2005, con el objetivo de reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), gas metano (CH<sub>4</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), además de tres gases industriales fluorados: Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonados (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>), en un porcentaje aproximado de al menos un 5 %, dentro del periodo que va desde el año 2008 al 2012, en comparación a las emisiones del año 1990.

En noviembre de 2009 eran 187 Estados los que habían ratificado el protocolo, entre ellos la Unión Europea como bloque, pero con la ausencia de Estados Unidos, mayor emisor de gases de efecto invernadero.

Según un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la concentración de gases de efecto invernadero sigue aumentando en la atmósfera. De hecho, según cifras de la ONU, se prevé que la temperatura media de la superficie del planeta aumente entre 1,4 y 5,8 °C de aquí a 2100, a pesar de que los inviernos son más fríos y violentos. Esto se conoce como calentamiento global y, tal como desde la Comisión Europea se ha señalado, "Estos cambios repercutirán gravemente en el ecosistema y en nuestras economías".

Por ello, las sucesivas Conferencias de Naciones Unidas sobre cambio climático que se están desarrollando en estos momentos están orientadas a encontrar la fórmula que permita la continuidad del protocolo más allá de 2012, es decir, conseguir el lanzamiento de la segunda fase del Protocolo de Kioto para el período 2013-2020.

En el cumplimiento de dicho objetivo de reducción de gases de efecto invernadero, la agricultura mundial y de la Unión Europea tienen un papel muy significativo al existir una alta interdependencia entre la agricultura y el medio ambiente, no sólo por la influencia que la agricultura tiene sobre el suelo, sino también por su influencia sobre el agua, el aire, la biodiversidad y el paisajismo.

Los estudios realizados sobre las emisiones de gases de efecto invernadero constatan que la agricultura es una de las fuentes de emisión de los mismos, que se ve en buena medida contrarrestado por la capacidad del medio natural de actuar como sumidero de carbono.

Asimismo, la agricultura tiene un importante protagonismo en el ámbito de las energías renovables, y en este sentido especial mención merece la energía procedente de la biomasa, contribuyendo a la reducción del consumo de combustibles fósiles.

La PAC que se negocie en el futuro estará sometida, cada vez más, a presiones derivadas de los desafíos ambientales, que podrían enfocarse hacia una mejora de la eficiencia productiva.

## 5. Las propuestas de la nueva reforma

Como se ha señalado anteriormente, la revisión de 2008 en el llamado "Chequeo Médico" dejaba definida hasta el año 2013 la regulación de la agricultura en Europa. Quedaba, por tanto, abierto el diseño de una nueva política de aplicación a partir de 2014.

El primer paso se produjo el 18 de noviembre de 2010. Ese día la Comisión Europea presentó su comunicación "La PAC en el horizonte 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos na-

turales y el alimentario" con la que comenzó el debate y preparaba el terreno para la presentación de las propuestas de futuros reglamentos. Este documento presentaba dos objetivos principales: mostrar los desafíos de mayor importancia y definir las orientaciones políticas y las distintas opciones para el futuro.

Después de una serie de debates institucionales sobre esta Comunicación, el 12 de octubre de 2011 la Comisión Europea presentó finalmente las propuestas legislativas, elemento clave para la negociación. Estas propuestas se presentaron en un paquete formado por siete reglamentos, de los cuales los cuatro primeros serán los ejes fundamentales de la futura política y los tres últimos son de tipo transitorio para adaptar los mecanismos. Los siete reglamentos son los siguientes:

- Reglamento de Pagos Directos
- Reglamento sobre la OCM Única
- Reglamento de Desarrollo Rural
- Reglamento sobre Financiación, Gestión y Seguimiento de la PAC (más conocido como "Reglamento Horizontal")
- Reglamento de fijación de ciertos precios y ayudas
- Reglamento sobre medidas transitorias durante 2013
- Reglamento sobre medidas sobre medidas de pago único y apoyo a los viticultores

Dado que los ejes principales de la futura PAC lo constituyen los tres primeros reglamentos, los estudiamos en detalle a continuación.

## 5.1. Reglamento de Pagos Directos

La propuesta de Reglamento de Pagos Directos establece un nuevo modelo de ayudas, que destaca por el abandono de los derechos históricos establecidos en el modelo aún en vigor –recordemos, procedente de la Reforma de 2003–, reorganizando las ayudas en una serie de componentes: Un componente definido a nivel regional (denominado "pago base"), otro componente de ayuda vinculado al cumplimiento de medidas de interés ambiental (también llamado "pago verde"), un tercer componente de ayudas asociadas a determinados regímenes de producción y que podrá diseñar cada país, otro componente de ayuda a los jóvenes agricultores y un último componente de ayuda específica a zonas con limitaciones naturales.



El nuevo modelo de ayudas directas supone el abandono de los derechos históricos en los que se basa el Régimen de Pago Único y propone la convergencia paulatina del importe de las ayudas.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Este modelo supone un cambio radical respecto del modelo actual. Recordemos que, desde el año 2006, (en algunos países entró en vigor en otros años cercanos) el "Pago Único" se concede en función de los importes históricos que cada productor percibió durante un periodo de referencia de principios de la década de los 2000, independientemente de lo que produzca –o no produzca– y siempre y cuando mantenga las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales y, además, cumpla con unos requisitos ("condicionalidad") que abarcan bienestar animal, protección de la naturaleza o correcta identificación de los animales de cría, entre otros.

Con esta nueva propuesta se rompe esa línea "histórica" para enfocarla gradualmente por una línea "regional" que irá teniendo también un proceso de introducción progresiva y de convergencia interna entre las distintas regiones, de modo que los productores lleguen a percibir, en el futuro, la misma cantidad en la fracción del "pago base". Esta regionalización no está definida todavía, pero supondrá un auténtico desafío (quizá el principal) de toda la Reforma, pues producirá un trasvase de fondos entre territorios, sectores e individuos.

Por otro lado, el "componente verde" será un complemento que irá ligado al cumplimiento de determinadas actividades que incidirán más en el beneficio ambiental (rotación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes o de superficies de interés ecológico, entre otras posibilidades). Este complemento resulta también novedoso y ha originado no pocos debates sobre su dotación y sobre las exigencias que plantea, pues hay que tener presente que los fondos de este componente se detraen del montante global de pagos y que, por otro lado, no pueden exigirse nuevas obligaciones que compliquen más la actividad agraria, haciéndola menos competitiva.

Las "ayudas asociadas" son pagos que están "acoplados"; es decir, se perciben por realizar actividad productiva en relación con determinados sectores o programas que proponga cada país. Se trata de un montante muy menor de fondos de la PAC que resultan imprescindibles para poder dar soluciones a sectores para los que no es suficiente la ayuda "desacoplada" formada por los anteriores componentes.

Finalmente, los pagos a jóvenes agricultores y los pagos a zonas con limitaciones naturales suponen también un montante muy menor (de un 2% el primero y un 5% el segundo del total de fondos) pero con gran importancia estratégica.

Como puede apreciarse, el diseño del nuevo modelo de ayudas no es nada sencillo. La aplicación del mismo exigirá un enorme esfuerzo administrativo, tanto de gestión como de control, y requerirá de un gran esfuerzo de negociación de política interna, puesto que muchas decisiones de gran calado quedan en el ámbito nacional.

Para terminar, se introduce el concepto de "agricultor activo". Este nuevo término surge por la necesidad de que la sociedad perciba que los fondos de la PAC se aplican sobre agricultores que realmente realizan su actividad. A pesar de que pueda parecer lógico y de que la grandísima mayoría de los beneficiarios son auténticos agricultores, muchos medios han polemizado acerca del desacoplamiento de las ayudas, impuesto por las negociaciones en el seno de la OMC, que permiten actualmente que un agricultor pueda percibir derechos históricos (Pago Único) sin necesidad de producir, manteniendo simplemente las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales. La aplicación de este nuevo concepto se realizará excluyendo del beneficio de la ayuda a ciertos productores para los cuales la agricultura supone sólo una pequeña parte de sus ingresos. Los debates han sido también intensos sobre los detalles y umbrales de esta limitación y, evidentemente, la complejidad en la gestión se hace mayor.

En definitiva, la nueva PAC en el ámbito de los Pagos Directos introduce notables cambios que auguran debates intensos para la negociación en 2013 y 2014, tanto por el debate europeo en sí mismo como por los debates nacionales en los que cada país tomará su decisiones, y un gran esfuerzo de aplicación para las administraciones y para los productores. Estos cambios afianzan sin duda la orientación de las ayudas hacia el mercado, limitando mucho el "acoplamiento", y tratan de equilibrar los pagos entre los productores suprimiendo el referente "histórico" e introduciendo el concepto de agricultor activo.

## 5.2. Las medidas de regulación de mercado ("OCM Única")

Las medidas de regulación de mercado, a diferencia con los pagos directos, tienen muy poco margen de decisión nacional. Están constituidas, en su mayoría, por medidas aplicables al mercado interior que amortiguan las oscilaciones de precios y tratan de mantenerlos en un nivel estable. La mayor parte de estas acciones influyen controlando la oferta (compras en intervención pública, ayudas al almacenamiento privado, aranceles en frontera o restituciones a la exportación, entre otras) pudiendo llegar a sistemas muy estrictos de control de la producción (cuotas lácteas, régimen de derechos de plantación de viñedo, cuotas de azúcar). También hay ayudas sectoriales (ayudas a las organizaciones de productores en frutas y hortalizas, ayuda a la distribución de leche y de fruta en las escuelas) y establece normas de comercialización para determinados productos. Además, dispone de mecanismos que permiten establecer medidas especiales de intervención en caso de enfermedades animales o pérdida de confianza de los consumidores.

Como puede apreciarse, se trata de un conjunto muy completo y muy especializado de medidas de regulación que controla las producciones y los precios. Se trata, realmente, de las medidas clásicas de la PAC, en su mayoría existentes antes de la creación de los Pagos Directos en los años 90.

La nueva propuesta de OCM Única, a diferencia con la propuesta de los Pagos Directos, no es muy revolucionaria. Mantiene la orientación hacia el mercado por la vía de pretender suprimir los regímenes de cuotas y eliminar ciertos sectores de determinados ámbitos de regulación del mercado interior, aspectos que no resultan novedosos pues ya venían anunciados desde negociaciones anteriores. Por otro lado, se apuesta por un marco legal que dé mayor seguridad jurídica a los productores en caso de que se organicen (por la vía de organizaciones profesionales o interprofesionales) y así puedan desarrollar su papel con mayor eficacia. En

consecuencia, se propone una mayor liberalización, de manera que las respuestas a los problemas sectoriales dependan cada vez más de la capacidad de los sectores para poder organizarse.

### 5.3. Reglamento de Desarrollo Rural

La política de desarrollo rural 2014-2020, a través de su instrumento financiero FEADER pretende contribuir a la estrategia Europa 2020 fomentando un desarrollo rural sostenible en toda la Unión como complemento de los demás instrumentos de la política agrícola común, la política de cohesión y la política pesquera común. Contribuirá a que el sector agrícola de la Unión sea más equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima, más resistente a los cambios climáticos y más innovador.

Una de las novedades es la integración estratégica con los fondos estructurales (FEDER y Fondo de Cohesión) y el fondo de la pesca (FEMP), existiendo una propuesta de reglamento “paragüas” o Reglamento que establece disposiciones comunes a todos los fondos. Lo más relevante es la necesidad de establecer una estrategia conjunta para todos ellos.

Las prioridades en las que se va a centrar el FEADER en 2014- 2020 son:

1. Fomentar la transferencia de conocimientos y las innovaciones en el sector agrícola, en el sector silvícola y en las zonas rurales.
2. Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones.
3. Fomentar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos en el sector agrícola.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.
5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrícola, el de los alimentos y el silvícola.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

## 6. Conclusiones

La agricultura se enfrenta a nuevos y grandes desafíos mundiales que inevitablemente deberán de marcar su rumbo en los próximos años. Como hemos visto a lo largo de este texto, dichos desafíos no sólo abarcan aspectos económicos y de mercado, sino también sanitarios, alimentarios y medioambientales. Todo ello, además, especialmente marcado por el cambio en las principales preocupaciones de la sociedad que cada vez están más orientadas a una mayor seguridad de los alimentos que se consumen y a una mayor valorización del mundo rural, así como a una mayor concienciación por el cuidado de nuestro medio ambiente.

Como consecuencia de ello, cabe reflexionar sobre lo siguiente:

- En un escenario de precios agrícolas internos similares a los mundiales ¿Existiría un nivel de renta agraria equitativa al resto de la población europea?
- En un contexto de liberalización ¿Cómo afectaría a la Unión Europea el bloqueo de determinados mercados agrarios mundiales?
- ¿Se puede garantizar el suministro de alimentos seguros a la población sin unas medidas que garanticen la trazabilidad de los alimentos desde las explotaciones agrícolas y ganaderas?
- ¿Qué efectos tendría el abandono de la actividad agraria en territorios deprimidos o desfavorecidos?
- ¿Cómo afectaría a nuestro paisaje y a nuestra biodiversidad el abandono de la producción agrícola?
- ¿Se podrían proteger nuestros cultivos y sus producciones frente a las plagas y enfermedades procedentes de las importaciones de terceros países sin la existencia de los debidos controles sanitarios?
- ¿Es concebible un desarrollo rural sostenible sin la existencia de la agricultura?

50 años después de la creación de la PAC, sus finalidades se han ampliado pero sus objetivos iniciales parecen estar más vivos que nunca por la experiencia de los últimos años. Es difícil llegar a un modelo agrícola europeo que responda a todos los desafíos y condicionantes y que satisfaga los intereses de todas las partes, pero es imprescindible alcanzar un sistema equilibrado.





# CEU

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*

## Boletín de Suscripción

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie “*Unión Europea y Relaciones Internacionales*” del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo:

Nombre y Apellidos .....

.....

Dirección .....

Población ..... C.P. .... País .....

Teléfono ..... Correo electrónico .....

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Instituto Universitario de Estudios Europeos podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Si usted está interesado en adquirir ejemplares de alguno de los números ya publicados, sírvase ponerse en contacto con CEU Ediciones:  
Teléfono: 91 514 05 73  
E-mail: [ceuediciones@ceu.es](mailto:ceuediciones@ceu.es)

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Universidad CEU San Pablo

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

[idee@ceu.es](mailto:idee@ceu.es)

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

[www.idee.ceu.es](http://www.idee.ceu.es)





# Números Publicados

## Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

- Nº 1 / 2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”  
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 / 2000 “Nacionalismo e integración”  
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 / 2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”  
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 / 2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”  
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 / 2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”  
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 / 2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”  
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 / 2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”  
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 / 2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”  
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 / 2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 / 2002 “La sociedad anónima europea”  
Manuel García Riestra
- Nº 5 / 2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 / 2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 / 2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1 / 2003 “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”  
José Peña González
- Nº 2 / 2003 “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”  
Pablo Siegrist Ridruejo

- Nº 1 / 2004 “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”  
José Peña González
- Nº 2 / 2004 “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”  
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3 / 2004 “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”  
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4 / 2004 “Turquía: El largo camino hacia Europa”  
Delia Contreras
- Nº 5 / 2004 “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1 / 2005 “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”  
Adrian Emch
- Nº 2 / 2005 “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”  
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3 / 2005 “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”  
Carlota González Láynez
- Nº 24 / 2006 “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”  
Alejandra Arana
- Nº 25 / 2006 “Bioterrorismo: la amenaza latente”  
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26 / 2006 “Inmigración y redefinición de la identidad europea”  
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27 / 2007 “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”  
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28 / 2007 “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”  
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29 / 2008 “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”  
Egil Thorsås
- Nº 30 / 2008 “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”  
Marisa Caroço Amaro
- Nº 31 / 2009 “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”  
Anne Van Nistelrooij

- Nº 32 / 2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”  
Manuela Gambino
- Nº 33 / 2009 “Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española”  
Román Escolano
- Nº 34 / 2010 “Los derechos fundamentales en los tratados europeos. Evolución y situación actual”  
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 35 / 2010 “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”  
Delia Contreras
- Nº 36 / 2010 “La asociación estratégica UE- Brasil. Retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas” (Vol 1 y 2)  
Ana Isabel Rodríguez Iglesias
- Nº 37 / 2011 “China’s foreign policy: A European perspective”  
Fernando Delage y Gracia Abad
- Nº 38 / 2011 “China’s Priorities and Strategy in China-EU Relations”  
Chen Zhimin, Dai Bingran, Pan Zhongqi y Dingchun
- Nº 39 / 2011 “Motor or Brake for European Policies? Germany’s new role in the EU after the Lisbon-Judgment of its Federal Constitutional Court”  
Ingolf Pernice
- Nº 40 / 2011 “Back to Square One - the Past, Present and Future of the Simmenthal Mandate”  
Siniša Rodin
- Nº 41 / 2011 “Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives”  
Mattias Wendel
- Nº 42 / 2011 “The Spanish Constitutional Court, European Law and the constitutional traditions common to the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and beyond”  
Antonio López – Pina
- Nº 43 / 2011 “Women in the Islamic Republic of Iran: The Paradox of less Rights and more Opportunities”  
Désirée Emilie Simonetti
- Nº 44 / 2011 “China and the Global Political Economy”  
Weiping Huang & Xinning Song
- Nº 45 / 2011 “Multilateralism and Soft Diplomacy”  
Juliet Lodge and Angela Carpenter
- Nº 46 / 2011 “FDI and Business Networks: The EU-China Foreign Direct Investment Relationship”  
Jeremy Clegg and Hinrich Voss
- Nº 47 / 2011 “China within the emerging Asian multilateralism and regionalism as perceived through a comparison with the European Neighbourhood Policy”  
Maria-Eugenia Bardaro & Frederik Ponjaert
- Nº 48 / 2011 “Multilateralism and Global Governance”  
Mario Telò

- Nº 49 / 2011 “Bilateral Trade Relations and Business Cooperation”  
Enrique Fanjul
- Nº 50 / 2011 “Political Dialogue in EU-China Relations”  
José María Beneyto, Alicia Sorroza, Inmaculada Hurtado y Justo Corti
- Nº 51 / 2011 “La Política Energética Exterior de la Unión Europea: Entre dependencia, seguridad de abastecimiento, mercado y geopolítica”  
Marco Villa
- Nº 52 / 2011 “Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior”  
Macarena Esteban Guadalix
- Nº 53 / 2011 “Holding Europe’s CFSP/CSDP Executive to Account in the Age of the Lisbon Treaty”  
Daniel Thym
- Nº 54 / 2012 “El conflicto en el Ártico: ¿hacia un tratado internacional?”  
Alberto Trillo Barca
- Nº 55 / 2012 “Turkey’s Accession to the European Union: Going Nowhere”  
William Chislett
- Nº 56 / 2012 “Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa en materia de seguridad y defensa. Reflexiones al calor del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica”  
Jesús Elguea Palacios
- Nº 57 / 2012 “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position”  
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 58 / 2012 “Preserving Sovereignty, Delaying the Supranational Constitutional Moment? The EU as the Anti-Model for regional judiciaries”  
Allan F. Tatham
- Nº 59 / 2012 “La participación de las CCAA en el diseño y la negociación de la política de cohesión para el periodo 2014-2020”  
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 60 / 2012 “El planteamiento de las asociaciones estratégicas: la respuesta europea ante los desafíos que presenta el nuevo orden mundial”  
Javier García Toni
- Nº 61 / 2012 “La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta global a los desafíos de la globalización”  
Ingolf Pernice
- Nº 62 / 2012 “EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy”  
Gráinne de Búrca
- Nº 63 / 2012 “La propiedad intelectual en China: cambios y adaptaciones a los cánones internacionales”  
Paula Tallón Queija
- Nº 64 / 2012 “Contribuciones del presupuesto comunitario a la gobernanza global: claves desde Europa”  
Cristina Serrano Leal
- Nº 65 / 2013 “Las relaciones germano-estadounidenses entre 1933 y 1945”  
Pablo Guerrero García

## **Serie Política de la Competencia**

- Nº 1 / 2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”  
José María Beneyto
- Nº 2 / 2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”  
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 / 2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”  
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 / 2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2 / 2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”  
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3 / 2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”  
Mercedes García Pérez
- Nº 4 / 2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”  
Juan Briones Alonso
- Nº 5 / 2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”  
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 / 2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”  
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 / 2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”  
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 / 2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”  
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 / 2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”  
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 / 2004 “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”  
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2 / 2004 “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”  
Francisco Marcos
- Nº 1 / 2005 “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”  
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2 / 2005 “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 / 2005 “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”  
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18 / 2006 “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19 / 2006 “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”  
Carlos Padrós Reig
- Nº 20 / 2006 “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”  
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21 / 2006 “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”  
Albert Sánchez Graells
- Nº 22 / 2006 “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”  
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23 / 2007 “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”  
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24 / 2007 “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25 / 2008 “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”  
Teresa Lorca Morales
- Nº 26 / 2008 “Separación de actividades en el sector eléctrico”  
Joaquín M<sup>a</sup> Nebreda Pérez
- Nº 27 / 2008 “Arbitraje y Defensa de la Competencia”  
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Julià Insenser
- Nº 28 / 2008 “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29 / 2009 “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”  
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia
- Nº 30 / 2011 “Understanding China’s Competition Law & Policy: merger control as a case study”  
Jerónimo Maillo
- Nº 31 / 2012 Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción  
Francisco Marcos

- Nº 32 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – ¿Qué es un cártel para la CNC?”  
Alfonso Rincón García-Loygorri
- Nº 33 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – Tipología de cárteles un estudio de los 20 casos resueltos por la CNC”  
Justo Corti Varela
- Nº 34 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – Autoridades responsables de la lucha contra los cárteles en España (división de poderes y funciones con la UE, reparto interno con las CCAA, aplicación administrativa-judicial, dotación de recursos humanos y materiales).”  
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 35 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – Una revisión de la literatura económica sobre el funcionamiento interno de los cárteles y sus efectos económicos”  
María Jesús Arroyo Fernández y Begoña Blasco Torrejón





## **Serie Economía Europea**

- Nº 1 / 2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”  
M<sup>a</sup> del Mar Herrador Morales
- Nº 1 / 2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”  
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 / 2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”  
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 / 2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”  
Martha Carro Fernández
- Nº 1 / 2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”  
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 / 2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”  
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 / 2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”  
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1 / 2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”  
Cristina Serrano Leal
- Nº 9 / 2006** “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”  
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M<sup>a</sup> Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10 / 2007** “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”  
Zane Butina
- Nº 11 / 2008** “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”  
Miguel Moltó Calvo



## **Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo**

- Nº 1 / 2003** “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”  
Mónica Goded Salto
- Nº 1 / 2004** “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”  
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 / 2004** “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”  
José María Larrú Ramos
- Nº 3 / 2004** “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”  
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 / 2004** “Responsabilidad social corporativa y PYMES”  
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 / 2005** “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”  
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1 / 2008** “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”  
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2 / 2008** “A system not fit for purpose?”  
Sven Grimm
- Nº 3 / 2008** “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional”  
Ramón E. Daubón
- Nº 4 / 2009** “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”  
Pablo Bandeira
- Nº 5 / 2009** “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”  
Pablo Bandeira
- Nº 6 / 2009** “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de la RedEAmérica”  
Rodrigo Villar
- Nº 7 / 2009** “Mind the gap: Addressing the “Delivery Challenge” in EC Development Cooperation”  
Jean Bossuyt
- Nº 8 / 2009** “De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia”  
Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez
- Nº 9 / 2009** “Algunas limitaciones metodológicas para analizar la gobernabilidad”  
Miguel Fernández Trillo-Figueroa

- Nº 10 / 2009 “Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo”  
Gonzalo Delamaza
- Nº 11 / 2010 “La gestión de la información en organizaciones de desarrollo Vol. 1 y Vol. 2”  
Rodríguez - Ariza Carlos
- Nº 12 / 2010 “¿Más es mejor?”  
Larru, José María
- Nº 13 / 2010 “Civil society capacity building: An approach in Uganda”  
Groenendijk, Kees
- Nº 14 / 2010 “El futuro de la cooperación europea al desarrollo: ¿Buscar soluciones globales o volver a un nicho para 2020?”  
Sven Grimm y Erik Lundsgaarde
- Nº 15 / 2011 “Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa”  
Juan Andrés Ligeró Lasa
- Nº 16 / 2012 “Guía para el uso de herramientas de medición de la calidad de las instituciones públicas en la cooperación internacional”  
Pablo Bandeira
- Nº 17 / 2012 “Fortalecimiento institucional y desarrollo: herramientas prácticas para los actores de la cooperación”  
Daniel Gayo, Carlos Garcimartín, Roberto Pizarro Mondragón, Eloy Bedoya, Xavi Palau, Graciela Rico, M<sup>a</sup> Jesús Vitón y Esther del Campo
- Nº 18 / 2012 "Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional: herramientas prácticas para fomentar sus resultados"  
Luisa Moreno, Luis Cámara, Juan Ramón Cañadas, Fernando Varela, Cristina Fernández, Jordi Montagud O'Curry, Inmaculada Zamora
- Nº 19 / 2013 “*Governance matters*. Algunas lecciones aprendidas en proyectos de fortalecimiento institucional”  
Ana Fernández-Ardavín, Désirée Simonetti y Fernanda Villavicencio
- Nº 20 / 2013 “La integración de la evaluación en el ciclo de las intervenciones de las ONGD”  
José María Larrú y María Méndez

## **Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias**

- Nº 1 / 2007**      “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”  
David W. Rivkin
- Nº 2 / 2008**      “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”  
David Ramos Muñoz
- Nº 3 / 2008**      “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”  
José Fernando Merino Merchán
- Nº 4 / 2009**      “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”  
Stacie I. Strong
- Nº 5 / 2009**      “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction  
and future perspectives”  
Sarah Grimmer

**Resumen:** La Unión Europea es el primer importador mundial y el segundo exportador mundial de productos agroalimentarios. Teniendo en cuenta, además, que la mayor parte del territorio de la Unión está formado por las zonas rurales con gran variedad de climas y suelos, con diversas técnicas de producción agraria y grandes diferencias de estructuras productivas, el papel de la agricultura como actividad económica tiene una importancia estratégica por la que destaca. El Tratado de Roma así lo recogió y creó la Política Agraria Común (PAC) que hoy, 50 años después de sus inicios y tras numerosas reformas, se enfrenta a un nuevo escenario mundial que obliga a desarrollar nuevos cambios para preparar la estrategia de la agricultura europea hacia 2020.

**Palabras clave:** Desafíos; Alimentación; Seguridad; Medioambiente; Agricultor; Consumidor; Mundial; Mercado; Calidad; Paisaje; PAC; Agricultura UE.

**Abstract:** The European Union is the first importer and the second exporter in the world of agro-food products. Considering that rural areas occupy the largest part of the EU's territory, all of these areas having a great variety of climates and soils, with various agricultural production techniques and large differences in the productive structures, the role of agriculture as an economic activity has an outstanding strategic significance. Thus, the Treaty of Rome laid it down and created the Common Agricultural Policy (CAP). Nowadays, 50 years after its outset and following many reforms, the CAP faces a new world situation compelling to develop new changes to prepare the European agriculture strategy towards 2020.

**Keywords:** challenges; food; safety; environment management; farmer; consumer; world; market; quality; landscape; CAP; EU Agriculture.

Con la colaboración de:



Lifelong  
Learning

Instituto Universitario de Estudios Europeos  
Universidad CEU San Pablo  
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid  
Teléfono: 91 514 04 22 | Fax: 91 514 04 28  
idee@ceu.es, [www.idee.ceu.es](http://www.idee.ceu.es)

ISBN: 978-84-15382-83-6



9 788415 382836