



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



CEDRSSA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO
RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

REPORTE

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC) DE LA UNIÓN EUROPEA, CON REFLEXIONES PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO
JULIO 2017





Contenido

1. Introducción	1
2. Los pilares de la PAC	2
3. Principales características del pago básico en España	9
4. Ejemplo del funcionamiento del pago básico en España.	12
5. Presupuesto de la PAC	14
6. La PAC y los compromisos con la Organización Mundial del Comercio (OMC)	17
7. Comentarios finales	20

1. Introducción

El presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, finalmente decidió sentarse en la mesa y renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aun cuando había mostrado oposición durante la campaña política, e incluso había dicho que el país norteamericano se saldría del pacto si era electo.

La renegociación que comenzará el 16 de agosto del 2017, incluirá sin lugar a dudas, temas que tienen que ver con el sector agroalimentario de los tres países (Canadá, Estados Unidos y México).

Uno de los asuntos que debiera discutirse es el de un posible acuerdo sobre las políticas domésticas agroalimentarias, debido a que se han presentado conflictos con diferentes actores del sector.

En México, por ejemplo, los productores se quejan frecuentemente de que en Estados Unidos se proveen más subvenciones, a las que se les destinan más recursos, que en nuestro país, por lo que la competencia que se da en el marco del TLCAN no es equitativa.

Por otra parte, en el vecino del norte también ocasionalmente ha habido desencuentros con nuestros programas de apoyo, tal como cuando se presentó, en 2014, una queja ante el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, sobre las importaciones de azúcar provenientes de México.

Los productores de ese país argumentaron que nuestras políticas de subsidios habían contribuido al incremento significativo en las importaciones de azúcar desde México, lo que había conllevado a caídas en los precios y daños económicos en los Estados Unidos.

El resultado de la queja, como es bien conocido, fue la suscripción de dos acuerdos, uno que determina el volumen de las importaciones de azúcar desde México y otro que establece precios de referencia para esos envíos.

Una opción para regular los programas de apoyo al campo ha sido a través de los convenios suscritos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tal como el Acuerdo sobre la Agricultura que establece límites y controles a las medidas de los países miembros, entre los cuales se incluyen Canadá, Estados Unidos y México.

Sin embargo, hay consenso en que los esfuerzos realizados han sido insuficientes, por lo que la OMC es actualmente el foro de nuevas negociaciones en el marco de la “Ronda de Doha” (las cuales iniciaron en Qatar en 2001), y uno de los temas de discusión es el establecimiento de regulaciones más estrictas a los programas domésticos.

La alternativa, que es el tema de discusión de este documento, es una política agroalimentaria común para la región de América del Norte, parecida a la Política Agrícola Común (PAC) que opera en la Unión Europea (UE).

El presente reporte discute los principales elementos de la PAC, así como analiza el funcionamiento de algunos de los programas de apoyo en España, que es miembro de la UE.

El documento también presenta cifras sobre el presupuesto destinado a la política, y evalúa las implicaciones sobre los compromisos adquiridos por el bloque europeo en el marco de la OMC.

En la última parte del documento, en los comentarios finales, se presentan reflexiones para el proceso de integración de América del Norte.

2. Los pilares de la PAC

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE), que fue establecida en 1962, tiene como objetivos¹:

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos; y
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

¹ Versión consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea, Parte III, título III, artículos 38 y 39, Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de octubre de 2012.

La PAC se integra en dos pilares primordiales, de los cuales el primero se refiere a la creación de la Organización Común de Mercados (OCM), que adopta la forma de normas comunes sobre competencia, una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales del mercado o una organización europea del mercado.

La OCM incluye cuatro categorías de medidas de política orientadas a que se alcancen los objetivos de la PAC, principalmente el de estabilizar los mercados (Cuadro 1): mercado interior, intercambios comerciales con terceros países, normas de competencia y excepcionales.

Por ejemplo, una medida de la categoría “mercado interior” son las compras en régimen de intervención pública, por medio de las cuales las autoridades competentes de los países miembros de la UE adquieren productos (trigo, cebada, maíz, arroz y carne, entre otros), a precio fijo o mediante licitación, y los almacenan hasta su salida al mercado, con la principal finalidad de estabilizar los precios.

La Comisión Europea² tiene funciones específicas, tales como el establecer los requisitos y condiciones que han de cumplir los productos comprados y los lugares de almacenamiento, así como el aprobar los procedimientos de licitación.

² La Comisión Europea es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la Unión Europea, que propone nuevas leyes, gestiona las políticas y asigna los fondos, vela por que se cumpla la legislación y representa al bloque europeo en la escena internacional.

Cuadro 1. El primer pilar de la PAC: la Organización Común de Mercados de los productos agrarios	
Categorías	Medidas
Mercado interior	Compras en régimen de intervención pública
	Concesión de ayudas para el almacenamiento privado
	Ayuda destinada a mejorar la distribución de los productos agrícolas y los hábitos alimentarios de los niños
	Apoyos a sectores específicos (aceite de oliva y aceitunas de mesa, frutas y hortalizas, vitivinícola, apícola, lúpulo).
	Disposiciones aplicables a la comercialización (normas, denominaciones de origen e indicaciones geográficas, etiquetado y presentación)
	Disposiciones específicas aplicables a sectores individuales (azúcar, vino, leche y productos lácteos)
	Disposiciones aplicables a organizaciones de productores
Intercambios comerciales con terceros países	Certificados de importación y exportación
	Derechos de importación
	Contingentes arancelarios y regímenes especiales de importación
	Disposiciones especiales a la importación
	Medidas de salvaguardia y perfeccionamiento activo
	Restituciones por exportación
	Perfeccionamiento pasivo
Normas de competencia	Aplicación de la normas de competencia de la Unión Europea
	Publicación de directrices para asistir a las autoridades de la competencia, así como a las empresas
	Normas sobre ayudas públicas
Excepcionales	Para evitar perturbaciones del mercado
	De apoyo del mercado relacionadas con enfermedades animales y pérdida de confianza de los consumidores debido a la existencia de riesgos para la salud pública o la sanidad de los animales o las plantas
	Para resolver problemas específicos
	Acuerdos y decisiones durante los periodos de desequilibrios graves en los mercados
	Reserva para crisis en el sector agrario

Fuente: Parlamento Europeo y Consejo, 2013, Reglamento No. 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) No. 922/72, (CEE) No. 234/79, (CE) No. 1037/2001 y (CE) No. 1234/2007, Diario Oficial de la Unión Europea, diciembre 20.

El primer pilar de la PAC también incluye los pagos directos a los agricultores, los cuales absorben una parte significativa del presupuesto del sector primario, tal como se verá más adelante.

El principal componente es el “pago básico” por hectárea (Cuadro 2), el cual es un apoyo, desvinculado de la producción (tal como el PROAGRO productivo en México), que los países europeos deben de proveer a los agricultores elegibles (más adelante se explicaran detalladamente las características en referencia a España).

Adicionalmente, los gobiernos deben de otorgar recursos adicionales a los productores al cumplir con ciertas prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y medio ambiente, que son obligatorias, así como a los jóvenes no mayores a 40 años que se inician en la actividad primaria.

Los gobiernos pueden elegir, por otra parte, otorgar ayuda adicional por las primeras 30 hectáreas declaradas o por el tamaño medio de las explotaciones agrícolas, si en la nación de que se trate dicho tamaño promedio supera las 30 hectáreas, así

como a los agricultores cuyas explotaciones se encuentren en zonas con limitaciones naturales (tales como en montañas).

Opcionalmente también se pueden conceder pagos acoplados a la producción a agricultores de ciertos cultivos específicos, debido a motivos económicos, sociales o medioambientales.

Finalmente los países europeos pueden optar por el régimen para pequeños agricultores, a través del cual se otorgan pagos de hasta 1,250 euros y se exenta a los productores del requisito de tener que aplicar las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y medio ambiente. Sin embargo, los beneficiarios no pueden recibir los otros pagos directos.

Cuadro 2. El primer pilar de la PAC: componentes del sistema de pagos directos		
Componente	Característica	Concepto
Pago básico por hectárea	Obligatorio	El monto del apoyo se establece tomando en cuenta criterios nacionales o regionales; además de que se sujeta a un proceso de convergencia.
Pago redistributivo	Opcional	Los agricultores que posean derechos de pago básico pueden recibir recursos adicionales por sus primeras hectáreas
Pago por la aplicación de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente	Obligatorio	Se deberán respetar ciertas prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y medio ambiente, por lo cual se proveen apoyos económicos adicionales.
Pago para los agricultores de zonas con limitaciones naturales	Opcional	Los agricultores con derechos de pago básico pueden recibir ayuda adicional si sus explotaciones se sitúan en zonas con limitaciones naturales (por ejemplo, en montañas).
Pago para los jóvenes agricultores que comiencen su actividad	Obligatorio	Se concede un apoyo anual a los jóvenes productores no mayores a 40 años por un período máximo de 5 años.
Ayuda asociada	Opcional	Pagos vinculados a la producción, que son otorgados a productores en ciertos sectores y de cultivos específicos debido a motivos económicos, sociales o medioambientales.
Régimen para pequeños agricultores	Opcional	En este régimen simplificado los productores pueden recibir pagos de hasta 1,250 euros mientras son exentos de aplicar las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y medio ambiente.

Fuente: Parlamento Europeo y Consejo, 2013, Reglamento No. 1307/2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) No. 637/2008 y (CE) No. 73/2009 del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea, diciembre 20.

El segundo pilar de la PAC se refiere a la política de desarrollo rural de la UE, la cual se centraliza en las siguientes seis prioridades:

- 1) Fomentar la transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales.

- 2) Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible.
- 3) Fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario.
- 4) Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura.
- 5) Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal.
- 6) Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Los miembros europeos presentan un programa de desarrollo rural nacional o un conjunto de programas regionales, plurianuales. Alternativamente, en casos debidamente justificados, podrán presentar un programa nacional y un conjunto de programas regionales, también plurianuales.

Los programas, aprobados por la Comisión Europea, aplican una estrategia encaminada a cumplir las prioridades de desarrollo rural de la UE a través de una serie de medidas, que son elegidas por los países de la lista del Cuadro 3.

Cuadro 3. El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural (1 de 2)

Medidas	Concepto
Transferencia de conocimientos y actividades de información	Se refiere a actividades de formación profesional, adquisición de competencias, demostración e información, de las cuales los beneficiarios son personas dedicadas al sector primario.
Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias	El asesoramiento busca, entre otros aspectos, la mejora de los resultados económicos y medioambientales de las explotaciones, empresas y/o inversiones del sector agroalimentario.
Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios	El apoyo se otorga para la participación, por primera vez, en regímenes de calidad reconocidos.
Inversión en activos físicos	Abarca inversiones materiales o inmateriales, tales como las que mejoren el rendimiento global y sostenibilidad de la explotación agrícola.
Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas	Incluye inversiones en medidas preventivas destinadas a reducir las consecuencias de desastres naturales, adversidades climáticas y catástrofes probables.
Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas	El apoyo se destina a la creación de empresas para los jóvenes agricultores, las actividades no agrícolas en zonas rurales y el desarrollo de pequeñas explotaciones, entre otros conceptos.
Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales	Incluye inversiones para uso público en infraestructuras recreativas, información turística e infraestructuras de turismo a pequeña escala, entre otros.
Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques	Se refiere a la reforestación y la creación de superficies forestales.
Creación de agrupaciones y organizaciones de productores	Ayuda destinada a la creación de agrupaciones y organizaciones con diversas finalidades, entre las que se encuentra la adaptación de la producción y el rendimiento a las exigencias del mercado.

Fuente: Parlamento Europeo y Consejo, 2013, Reglamento No. 1305/2013, Relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento No. 1698/2005 del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea, diciembre 20.

Cuadro 3. El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural (2 de 2)

Medidas	Concepto
Agroambiente y clima	El apoyo tiene como fin el mantenimiento y promoción de los cambios necesarios en las prácticas agrícolas que contribuyan positivamente al medio ambiente.
Agricultura ecológica	Pagos otorgados por hectárea de superficie agrícola, a quienes se comprometan voluntariamente a adoptar o mantener diversas prácticas y métodos de agricultura ecológica.
Pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua	Compensan por los costos adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de la aplicación de la iniciativa Natura 2000, que se refiere a áreas naturales protegidas, y de la legislación Marco del Agua, que busca la sustentabilidad de los recursos hídricos.
Ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas	Pagos a los agricultores de las zonas de montaña y otras zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, que se conceden anualmente como compensación por la totalidad o una parte de los costos adicionales y las pérdidas de ingresos debido a las limitaciones que supone la producción agrícola en la zona en cuestión.
Bienestar de los animales	Pagos concedidos a los agricultores activos que se comprometan voluntariamente a llevar a cabo acciones en favor del bienestar de los animales.
Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques	Ayuda transferida a titulares forestales públicos y privados y a otros organismos públicos y de Derecho privado y a sus asociaciones, cuando se comprometan voluntariamente a llevar a cabo operaciones consistentes en dar cumplimiento a uno o varios compromisos silvoambientales y climáticos.
Cooperación	Apoyo destinado a fomentar la cooperación entre agentes (por ejemplo, agrupaciones de productores, cooperativas y organizaciones interprofesionales) con la finalidad de contribuir al logro de los objetivos y prioridades de la política de desarrollo rural.
Gestión del riesgo	Incluye varios tipos de ayuda. Una se refiere a contribuciones financieras a las primas del seguro de cosechas, animales, y plantas por las pérdidas económicas causadas por adversidades climáticas, enfermedades animales o vegetales, infestaciones por plagas, o incidentes medioambientales.
Financiación de los pagos directos nacionales complementarios para Croacia	Ayuda adicional, pagos directos, concedida a los agricultores de Croacia.
Apoyo al desarrollo local en el marco Leader	Ayuda otorgada para la preparación y ejecución de las actividades de cooperación de los grupos de acción local, que se concederá para, entre otros, proyectos dentro de un Estado miembro (cooperación interterritorial) o entre territorios de distintos Estados miembros o con territorios de terceros países (cooperación transnacional).
Asistencia técnica	El apoyo incluye actividades necesarias para operar la legislación europea en materia de desarrollo rural (preparación, monitoreo, asistencia técnica y administrativa, evaluación, revisión y medidas de control).

Fuente: Parlamento Europeo y Consejo, 2013, Reglamento No. 1305/2013, Relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento No. 1698/2005 del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea, diciembre 20.

3. Principales características del pago básico en España

De los componentes del sistema de pagos directos de la UE (Cuadro 2), en España operan los “obligatorios” (pago básico por hectárea, pago por la aplicación de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y medio ambiente y pago para los jóvenes agricultores que comiencen su actividad) y dos de los “opcionales” (ayuda asociada y régimen para pequeños agricultores).

El Cuadro 4 enlista, para España, las principales características del régimen de pago básico, que es el principal componente del sistema de pagos directos de la UE. Los pagos directos absorben, como se verá más adelante, una parte importante del presupuesto europeo.

Primero, en la nación ibérica los productores deben comprobar que al menos 20 por ciento de sus ingresos agrarios totales sean provenientes de actividades agrarias distintas a las ayudas directas, que es un requerimiento para todos los pagos directos. Sin embargo, quienes se incorporan por primera vez a la actividad agraria pueden acreditar el requisito posteriormente.

Por ejemplo, un agricultor que recibe 6,000 euros entre ayudas directas e ingresos por ventas de cultivos, debe de justificar que, como mínimo, 1,200 proceden de la distribución de los productos.

En España el régimen de pago básico sigue un modelo de aplicación basado en regiones³, que son establecidas con base en criterios administrativos, agronómicos, socioeconómicos y de potencia agrario regional.

La unidad básica para establecer la regionalización son las comarcas agrarias, las cuales se agrupan en función de la orientación productiva de los distintos tipos de superficie agrícola de cada comarca, del potencial productivo que caracterizó a las mismas en 2013 y del impacto socioeconómico de determinadas producciones. Más adelante se presentará un ejemplo sobre el funcionamiento del pago básico en las regiones.

³ Los países europeos pueden elegir entre un modelo regional y uno nacional, con la finalidad de ejecutar el régimen de pago básico.

El régimen opera a través del otorgamiento de derechos a los productores elegibles, que los empodera para recibir pagos.

Son elegibles los agricultores activos que tuvieron derecho a recibir pagos directos en 2013, respecto de los esquemas disponibles con la previa legislación⁴.

También se conceden derechos de pago básico a los productores a través de la reserva nacional, que es un fondo financiero constituido principalmente para los jóvenes agricultores y para quienes comiencen su actividad primaria.

Asimismo los agricultores pueden acceder a derechos mediante cesiones, que se refieren a la venta, el arrendamiento o cualquier otra forma legal admitida.

Los derechos de pago básico se expresan en una cifra que corresponda a un número de hectáreas admisibles determinadas, que son las que haya declarado el agricultor en 2015, o en 2013 si el número fuera menor.

Las hectáreas admisibles se refieren a la superficie de la explotación en las que única o predominantemente se realizan actividades agrarias, las cuales se refieren a la producción, cría o cultivo de productos agropecuarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales o mediante el mantenimiento de las superficies en estado adecuado para el pasto o el cultivo sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinaria agrícolas empleados de forma habitual.

Para cobrar el apoyo, anualmente los agricultores deben presentar una solicitud (“solicitud única”), en la cual indican, entre otras cosas, que requieren el pago básico por todos o parte de los derechos que poseen. Dicho formato también debe presentarse para el cobro de algunos otros apoyos de la UE.

Otra característica del pago básico en España es la convergencia regional, en la que algunos productores recibirán gradualmente más y otros menos en recursos por hectárea, con la finalidad de que haya un proceso en que se tiendan a igualar los ingresos (en la siguiente sección se explica más a detalle este proceso).

⁴Por ejemplo, un esquema previo fue el “pago único”, que fue sustituido por el “pago básico”. Ambos pagos son desacoplados de la producción, pero hay diferencias notables. Principalmente el pago único era uno solo basado en los derechos que se poseían, mientras que en el básico se agregan otros apoyos adicionales, tales como el de los jóvenes agricultores.

Los beneficiarios de los pagos directos en España, incluyendo los que reciben el pago básico, deben cumplir con ciertas condiciones sobre medio ambiente, cambio climático, buenas condiciones agrícolas de la tierra, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal.

Como se mencionó, otros de los componentes del sistema de pagos directos de la UE (Cuadro 2) que operan en España, son el pago por la aplicación de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y medio ambiente, el pago para los jóvenes agricultores que comiencen su actividad, la ayuda asociada y el régimen para pequeños agricultores.

Cuadro 4. Principales características del régimen de pago básico en España
Agricultor activo
Al menos 20 por ciento de sus ingresos agrarios totales en el último ejercicio fiscal sea proveniente de actividades agrarias distintas a las ayudas directas.
Modelo regional
Las comarcas agrarias se agrupan en regiones en función de la orientación productiva de los distintos tipos de superficie (cultivo de temporal, cultivo de regadío, cultivo permanente y pasto permanente), del potencial productivo y del impacto socioeconómico de determinadas producciones.
Adjudicaciones de derechos de pagos
Haya tenido derechos de pagos en 2013
A través de la asignación de la Reserva Nacional
Por medio de cesiones
Hectáreas admisibles
Las superficies en las que se realicen únicamente o predominantemente actividades agrarias
Actividad agraria
La producción, cría o cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales o mediante el mantenimiento de las superficies agrarias en estado adecuado para el pasto o el cultivo sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinaria agrícolas empleados de forma habitual.
Convergencia
Tendencia a que se igualen los ingresos de los productores en las regiones
Condicionidad
Los beneficiarios deberá cumplir ciertas condiciones sobre medio ambiente, cambio climático, buenas condiciones agrícolas de la tierra, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal.
Fuentes: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAAMA), 2014, Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural, boletín oficial del estado (BOE), 20 de diciembre, número 307.
MAAMA, 2014, Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común, BOE, 20 de diciembre, número 307.
MAAMA, 2014, Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola, BOE, 20 de diciembre, número 307.

4. Ejemplo del funcionamiento del pago básico en España.

El Cuadro 5 presenta un ejemplo del funcionamiento del régimen de pago básico en la Cuadrilla (Comarca) de Estribaciones Gorbea en el País Vasco, España.

En esa región un productor declaró 100 hectáreas de cultivo permanente (olivar) en 2013, por las cuales recibió 5,808.86 euros de “pago único” en 2014.

Para la operación del nuevo régimen se estima un coeficiente de ajuste (0.63), tal como se indica en el Cuadro 5, que se multiplica por el “pago único” de 2014 (5,808.86) para obtener un valor inicial total de 3,637 euros para 2015.

En 2015 el productor reporta 100 hectáreas admisibles⁵, las mismas que había declarado en 2013, por lo que recibe inicialmente 36.37 euros (3,637/100) por hectárea.

Asimismo, el agricultor recibirá recursos adicionales con la finalidad de que converjan sus ingresos hacia el 60 por ciento de la media regional estimada para 2019, de Estribaciones Gorbea ($.60 \times 114.89 = 68.93$ euros por hectárea)

El ajuste es gradual, tal como puede verse en el Cuadro 5. En 2015 recibe 42.88 euros por hectárea; en 2016, 49.40; en 2017, 55.91; en 2018, 62.42 euros por hectárea, y en 2019 sus ingresos convergen con el 60 por ciento de la media regional (68.93 euros), por lo cual el productor llegará a obtener 6,893.40 euros por 100 sus hectáreas admisibles.

Nótese también que el beneficiario recibe más recursos en 2019 (6,893.40 euros) que en 2014 (5,808.86 euros), debido al proceso de convergencia. Con el pago básico se busca una igualación de los ingresos con la media regional⁶.

⁵ El número de hectáreas admisibles se refiere a las reportadas en 2015, primer año de funcionamiento del pago básico, o a las declaradas en 2013, si esta cifra fuera menor.

⁶ Los productores que reciben inicialmente, en 2015, un monto por hectárea mayor a la media regional, verán reducidos gradualmente sus ingresos. Sin embargo, para 2019 todos los productores no deberán obtener menos del 60 por ciento del valor medio regional.

Cuadro 5. Ejemplo del funcionamiento del régimen de pago básico en la cuadrilla de Estribaciones Gorbea en el País Vasco, España

Pago único			
I	Hectáreas elegibles 2013		100.00
II	Pago recibido 2014 (euros)		5,808.86
Pago básico			
	Información nacional		
III	Límite máximo de España para el régimen de pago básico 2015. Al monto establecido en el Real Decreto 1075/2014 se le descuenta un 2.5 % para una reserva nacional (miles de euros)		2,739,539.40
IV	Pago total realizado a los productores en España en 2014, lo cual corresponde a los regímenes de ayuda que computan para el pago básico. Para la estimación se aplican diversos coeficientes financieros y de reducción (1), (miles de euros)		4,375,472.77
V	Coeficiente de ajuste (III/IV)		0.63
	Calculo de los derechos		
VI	Valor inicial total 2015 (V*II), (euros)		3,637.00
VII	Hectáreas elegibles 2015		100.00
VIII	Valor inicial por hectárea 2015 (VI/VII),(euros)		36.37
	Calculo de convergencia		
IX	Valor medio regional por hectárea 2019 (orden AAA/1747/2016), (euros)		114.89
X	90% del valor medio regional por hectárea (.90*IX),(euros)		103.40
XI	Incremento por convergencia 1/3(X-VIII),(euros)		22.34
XII	Incremento por convergencia anual de 2015 a 2019 (XI/5),(euros)		4.47
XIII	Valor en 2019 con el incremento de XI (VIII+XI),(euros)		58.71
XIV	60% del valor medio regional (.60*IX),(euros)		68.93
XV	Incremento adicional anual de 2015 a 2019 ((XIV-XIII)/5), (euros)		2.04
XVI	Incremento anual total (XV+XII),(euros)		6.51
	Pagos al productor	Hectárea (pago del año anterior+XVI)	Total (pago por hectárea*100)
XVII	Año 2015 (euros)	42.88	4,288.28
XVIII	Año 2016 (euros)	49.40	4,939.56
XIX	Año 2017 (euros)	55.91	5,590.84
XX	Año 2018 (euros)	62.42	6,242.12
XXI	Año 2019 (euros)	68.93	6,893.40

(1) Por ejemplo, la Unión Europea acordó que los pagos que deban hacerse superiores a 2,000 euros en 2014 se reducirían un 1.302214% (Reglamento de ejecución No. 1227/2014).

5. Presupuesto de la PAC

La PAC es financiada a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), cuyos recursos económicos provienen del presupuesto general de la UE.

El FEAGA aporta los fondos para el primer pilar, particularmente para los pagos directos y las medidas de mercado, mientras que el FEADER contribuye parcialmente al financiamiento de los programas de desarrollo rural (segundo pilar), para lo cual también hay aportación directa de los países europeos.

En el año fiscal 2015 el presupuesto ejercido por la PAC fue de un poco más de 63 mil millones de euros, de los cuales el 57 por ciento fue para 5 países beneficiarios: Francia, España, Italia, Alemania y Polonia (Cuadro 6).

Como puede verse también en el Cuadro 6, los mismos 5 países son también los principales beneficiarios del principal elemento de la PAC, que absorbió el 67 por ciento de los 63 mil millones ejercidos en 2015: los pagos directos a los productores.

Asimismo, los pagos desacoplados o desvinculados de la producción, que como se verá adelante son clasificados como “verde” según las reglas de la OMC, absorben casi el 91 por ciento de los 42 mil millones de euros destinados para los pagos directos⁷ (Cuadro 7).

⁷ Nótese que en el Cuadro 7 no se incluye el régimen de pago básico, debido a que aunque comenzó a operar en 2015, los pagos se verán reflejados en el ejercicio fiscal 2016.

Cuadro 6. Presupuesto de la Política Agropecuaria Común de la Unión Europea (UE), 2015						
(Millones de euros y porcentajes)						
País	Primer pilar			Segundo pilar	Total	(%)
	Pagos directos	Medidas de mercado (1)	Otros (1)	Desarrollo rural		
Francia	7,602.7	552.7	9.8	2,336.1	10,501.3	16.66
España	5,110.1	529.2	0.9	1,780.2	7,420.4	11.77
Italia	3,920.2	630.2	5.6	2,223.5	6,779.5	10.76
Alemania	5,139.9	110.4	0.1	1,498.2	6,748.6	10.71
Polonia	3,352.9	219.8	-	1,175.6	4,748.3	7.53
Reino Unido	3,111.5	38.6	0.2	848.4	3,998.7	6.34
Rumanía	1,418.9	42.1	-	1,723.3	3,184.3	5.05
Grecia	2,162.9	66.4	0.1	907.1	3,136.3	4.98
Hungría	1,282.9	50.4	0.8	742.9	2,077.0	3.30
Irlanda	1,227.0	3.8	1.1	469.6	1,701.5	2.70
República Checa	882.5	16.0	-	470.1	1,368.6	2.17
Portugal	645.1	109.4	0.4	577.9	1,332.8	2.11
Austria	703.9	23.8	-	559.3	1,287.0	2.04
Bulgaria	643.8	30.4	-	502.8	1,177.0	1.87
Suecia	687.5	13.8	-	386.9	1,088.2	1.73
Dinamarca	924.2	12.3	-	90.2	1,026.7	1.63
Holanda	799.6	53.5	30.8	87.0	970.9	1.54
Finlandia	525.0	17.6	0.1	336.9	879.6	1.40
Bélgica	550.4	74.9	-	97.2	722.5	1.15
Eslovaquia	431.3	8.3	-	213.1	652.7	1.04
Lituania	393.7	20.3	-	230.4	644.4	1.02
Croacia	159.3	6.2	-	448.4	613.9	0.97
Letonia	156.5	11.2	-	151.0	318.7	0.51
Eslovenia	136.0	7.0	-	119.0	262.0	0.42
Estonia	110.7	8.7	-	103.7	223.1	0.35
Chipre	51.1	8.0	-	28.3	87.4	0.14
Luxemburgo	33.2	0.5	-	21.4	55.1	0.09
Malta	5.3	0.4	-	20.9	26.6	0.04
UE28	42,168.1	2,665.9	49.7	18,149.5	63,033.2	100.0

Nota: el primer pilar se refiere a recursos ejercidos mientras que el segundo, a montos autorizados.

(1) No incluye 64.7 millones de euros ejercidos directamente por la Comisión Europea.

Fuentes:	Comisión Europea, 2016, 9º Informe Financiero de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, Ejercicio Financiero de 2015.
	Comisión Europea, 2016, Noveno Informe Financiero de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Relativo al Ejercicio 2015 del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

Cuadro 7. Pagos directos de la Política Agropecuaria Común de la Unión Europea (UE), 2015

(Millones de euros y porcentajes)

País	Pagos directos desvinculados			Otros pagos directos	Total	(%)
	Régimen de pago único	Régimen de pago único por superficie	Otros regímenes			
Francia	6,191.3	-	168.7	1,242.7	7,602.7	18.030
Alemania	4,665.8	-	348.4	125.6	5,139.9	12.189
España	4,306.4	-	48.2	755.5	5,110.1	12.118
Italia	3,552.9	-	155.6	211.7	3,920.2	9.297
Polonia	-	3,037.7	174.1	141.1	3,352.9	7.951
Reino Unido	2,998.8	-	-	112.7	3,111.5	7.379
Grecia	1,860.6	-	-	302.3	2,162.9	5.129
Rumanía	-	1,359.6	8.0	51.4	1,418.9	3.365
Hungría	-	1,086.7	126.8	69.3	1,282.9	3.042
Irlanda	1,176.3	-	-	50.7	1,227.0	2.910
Dinamarca	860.6	-	26.7	36.9	924.2	2.192
República Checa	-	761.9	43.9	76.7	882.5	2.093
Holanda	755.6	-	4.2	39.8	799.6	1.896
Austria	614.2	-	-	89.8	703.9	1.669
Suecia	668.7	-	-	18.8	687.5	1.630
Portugal	415.6	-	12.5	217.0	645.1	1.530
Bulgaria	-	538.3	53.3	52.1	643.8	1.527
Bélgica	446.6	-	2.7	101.1	550.4	1.305
Finlandia	461.4	-	-	63.6	525.0	1.245
Eslovaquia	-	375.5	19.7	36.1	431.3	1.023
Lituania	-	314.1	48.3	31.2	393.7	0.934
Croacia	143.5	-	-	15.8	159.3	0.378
Letonia	-	144.4	0.0	12.1	156.5	0.371
Eslovenia	126.0	-	-	9.9	136.0	0.322
Estonia	-	104.9	-	5.8	110.7	0.263
Chipre	-	47.2	-	4.0	51.1	0.121
Luxemburgo	32.4	-	-	0.8	33.2	0.079
Malta	5.2	-	-	0.1	5.3	0.012
UE28	29,282.0	7,770.3	1,241.2	3,874.6	42,168.0	100.000

Nota: los pagos directos se refieren a recursos ejercidos

Fuente: Comisión Europea, 2016, 9º Informe Financiero de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, Ejercicio Financiero de 2015.

6. La PAC y los compromisos con la Organización Mundial del Comercio (OMC)

En el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁸, que también fue suscrito por México y la Unión Europea, se distingue entre los programas de ayuda que estimulan directamente la producción y el comercio y aquellos que se considera no tienen efecto directo.

El monto de la ayuda otorgada a través de medidas que tienen efectos directos en la producción y el comercio, denominadas como del “compartimento ámbar” (entre las se encuentran los precios de garantía), se tenía que reducir.

Entre los países firmantes del Acuerdo, los desarrollados, como la Unión Europea, acordaron reducir dicho importe en un 20 por ciento a lo largo de 6 años a partir de 1995; las naciones en desarrollo, como México, 13 por ciento en 10 años. Los países con menor desarrollo no estaban obligados a hacer ninguna reducción en el monto de la ayuda del “compartimento ámbar”.

La cantidad máxima anual de ayuda que los 12 países de la UE, que era el número de miembros cuando se suscribió el Acuerdo en 1994, podían otorgar a los productores a través de medidas del “compartimento ámbar” se redujo de 73,530 millones de euros a 61,204 millones en un periodo de 6 años (1995-2000), 20 por ciento como se acordó. El límite del “compartimento ámbar” ajustado a los 28 países, que es la membresía actual del bloque europeo, es de 72,378 millones de euros⁹.

Sin embargo, los países también pueden otorgar ayuda de la “caja ámbar” en montos pequeños (identificados como “*de minimis*”) sin ser sujeto a los

⁸ El Acuerdo sobre la Agricultura, que entró en vigencia a partir de 1995, establece las reglas que rigen el comercio de productos agropecuarios entre los países miembros de la OMC, entre los que se encuentran México y la Unión Europea, particularmente en los siguientes temas: el “Acceso a los mercados” (relacionado a las diversas restricciones comerciales que afectan las importaciones tales como las cuotas y las tarifas arancelarias), la “Ayuda interna” (que se refiere a las subvenciones y los programas, incluidos los que elevan o garantizan los precios al productor y los ingresos de los agricultores) y los “Subsidios a las exportaciones” (relacionado a los métodos utilizados para lograr artificialmente que las exportaciones sean competitivas).

⁹ OMC, Schedule LXXX European Communities; OMC, 2017, Notificación G/AG/N/EU/34, 8 de febrero.

compromisos de reducción, que puede ser referida o no a un producto específico de base¹⁰

En los países desarrollados el importe de minimis puede ser el equivalente al 5 por ciento (en las naciones en desarrollo, 10 por ciento) del valor de la producción, del bien de base en cuestión o de la producción agropecuaria cuando no es referida a mercancías específicas.

Por ejemplo, en 2013 la Unión Europea reportó a la OMC haber otorgado ayuda al producto de base “trigo blando” por un total de 2,016.4 millones de euros, cantidad mayor al 5 por ciento del valor de la producción del cultivo (1,215.73 millones de euros), por lo que el monto del apoyo se contabilizó en el total de la “caja ámbar”, que llegó a 5,971.7 millones de euros pero no sobrepasó el límite de los 72,378 millones (mencionados previamente).

Por otra parte, en el mismo año la UE otorgó de la ayuda no referida a productos específicos por un total de 945.9 millones de euros, que es menor al equivalente del 5 por ciento del valor de la producción agropecuaria (18,983.64 millones de euros), por lo que dicho apoyo no fue sujeto a los compromisos de reducción.

El Acuerdo también identifica instrumentos que tienen efectos mínimos en la producción y el comercio, conocidos como del “compartimento verde”, a través de los cuales se pueden otorgar montos de ayuda que no son sujetos a restricciones.

Dichas medidas incluyen los servicios comprendidos en programas gubernamentales de, por ejemplo, investigación, lucha contra enfermedades, servicios de infraestructura y seguridad alimentaria, así como los apoyos directos desvinculados de la producción, tales como el “pago básico” de la UE.

En el marco de la OMC también están permitidos ciertos pagos directos a los agricultores en casos en que se les exija limitar la producción, que son denominados como instrumentos del “compartimento azul”.

Finalmente, los países en desarrollo pueden utilizar, sin limitaciones, algunas medidas destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural, tales como las

¹⁰ Por Producto agropecuario de base se entiende el producto en el punto más próximo al de la primera venta, según se especifique y justifique por cada miembro de la OMC.

subvenciones a los insumos agrícolas destinados a los productores con ingresos bajos o pobres en recursos.

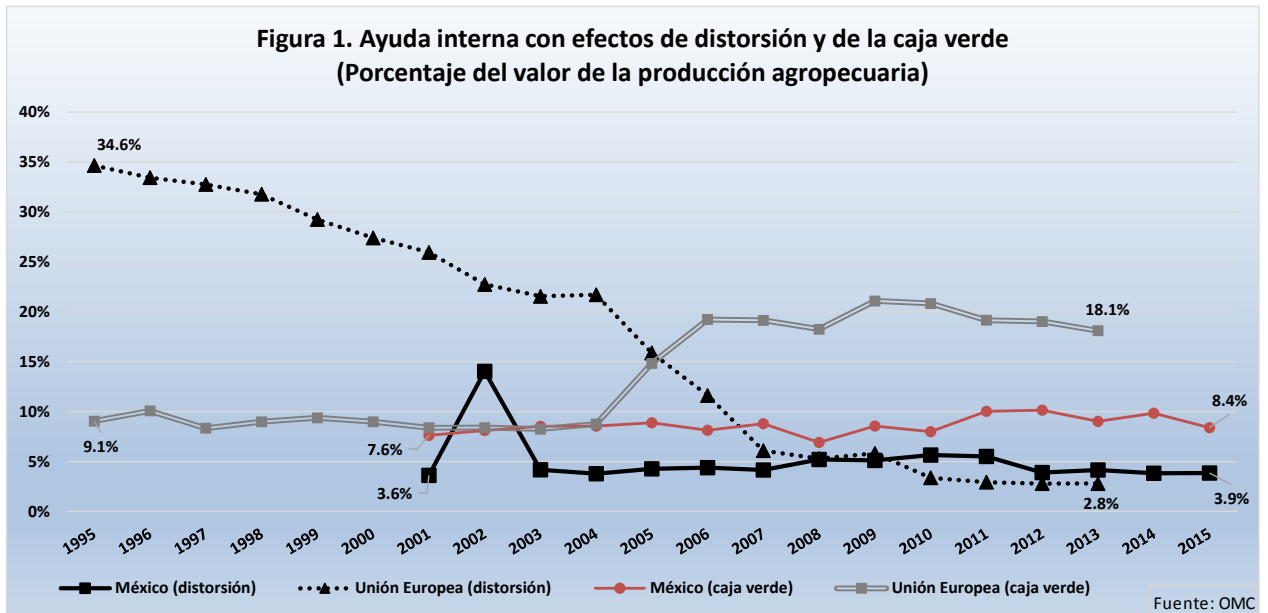
La Figura 1 presenta dos indicadores de la ayuda otorgada a los productores agropecuarios por México y la UE. El primero cuantifica la ayuda con mayores efectos distorsionantes en la producción y comercio, que incluye la otorgada a través de medidas del “compartimento ámbar” y “compartimento azul”, así como por medio de aquellas que pueden ser utilizadas por los países en desarrollo sin limitaciones, tal como se mencionó.

El segundo estima los apoyos del “compartimento verde”, que son otorgados a través de instrumentos que tienen efectos mínimos en la producción y el comercio, como se mencionó previamente.

Ambos indicadores presentan el monto de la ayuda como un porcentaje del valor de la producción agropecuaria, con la finalidad de normalizar las estimaciones de los apoyos otorgados al tamaño de las economías.

Se muestra que desde 1995 la ayuda otorgada a través de medidas con efectos de distorsión ha caído significativamente en la UE, de 34.6 a 2.8 por ciento del valor de la producción agropecuaria, mientras que se ha mantenido regularmente estable en México, entre 3 y 5 por ciento.

Asimismo, los apoyos del “compartimento verde” se han incrementado sustancialmente en la UE, de 9.1 por ciento en 1995 a 18.1 por ciento en 2013, del valor de la producción agropecuario, mientras que el aumento ha sido menos pronunciado en México, de 7.6 en 2001 a 8.4 por ciento en 2015.



7. Comentarios finales

Como se mencionó en el documento, una opción para regular los programas de apoyo al campo en Norte América ha sido a través de los convenios suscritos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tal como el Acuerdo sobre la Agricultura que establece límites y controles a las medidas de los países miembros, entre los cuales se incluyen Canadá, Estados Unidos y México.

Sin embargo, hay consenso en que los esfuerzos realizados han sido insuficientes, por lo que la OMC es actualmente el foro de nuevas negociaciones en el marco de la “Ronda de Doha” (las cuales iniciaron en Qatar en 2001), y uno de los temas de discusión es el establecimiento de regulaciones más estrictas a los programas domésticos.

La alternativa, que es el tema de discusión del documento, es una política agroalimentaria común para la región de América del Norte, parecida a la Política Agrícola Común (PAC) que opera en la Unión Europea (UE), que fue el tema de análisis de este reporte.

La PAC tiene objetivos conjuntos para toda la zona de la UE, tal como el “incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra”.

La política se integra de dos pilares primordiales, de los cuales el primero se refiere al funcionamiento de la Organización Común de Mercados y a los pagos directos a

los agricultores. El segundo pilar tiene que ver con la operación de las medidas en favor del desarrollo rural en la UE.

En el documento se analiza el funcionamiento del pago básico por hectárea, que es uno de los componentes del sistema de pagos directos, en España. Los apoyos directos a los productores absorben una parte importante del presupuesto de la PAC, tal como se analizó en el Reporte.

También en el documento se observó que la UE ha cumplido con sus compromisos derivados del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, en lo que respecta a las medidas de ayuda domésticas.

Los países quieren alcanzar soluciones basándose en sus políticas individuales, pero también sería importante voltear a ver la política agrícola común, partiendo de la base que si bien hay diferencias sustantivas entre los tres países (Canadá, Estados Unidos y México), también existe una necesidad de alcanzar objetivos para toda la región, en lugar de beneficios particulares en cada país, contribuyendo con ello a una integración más armónica del sector.