

¿DISMINUYE LOS SUBSIDIOS LA UE?

Junio de 2003

Ernesto S. Liboreiro*

María Marta Rebizo**

El Consejo de Ministros de la Unión Europea, constituida actualmente por 15 países (UE-15), aprobó el jueves 26 de junio una modificación de la política referida a su agro con la finalidad de adecuarla a la entrada de otros 10 países a la UE, mantener los costos para los 15 países que la forman actualmente y facilitar las negociaciones internacionales referidas a la agricultura en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

¿En qué consiste la reforma?

La esencia del cambio estará dada por la manera en que se estimulará la producción en el agro. También asumirán importancia el cuidado del ambiente, el paisaje, el respeto a los animales, la construcción de infraestructura física y realiza, en alguna medida, una distribución menos concentrada de los subsidios a la producción que en la actualidad.

¿Cómo subsidia la producción la PAC actual?

Hasta este momento una porción importante de los estímulos a la producción vienen dados por las restricciones a la importación, realizadas mediante un sistema de aranceles y precios de intervención (precios sostén) que elevan los costos al consumidor de manera significativa y proveen, por esta vía, incentivos para la producción. Los precios de intervención son usados para calcular los subsidios que, en la jerga de las negociaciones internacionales, son clasificados como subsidios de Caja Ámbar y que todos coinciden en que estimulan la producción dañando a países que no los aplican. Estos subsidios son los que se someten a reducción según las normas de la OMC.

Complementariamente, para algunos productos, se les ha venido efectuando pagos directos a los agricultores por tonelada de producción que lleguen a producir en la campaña de la cual se trate. Estos pagos están sujetos al compromiso del agricultor de dejar cierta cantidad anual de tierras en descanso (aproximadamente un 10%). Debido a esta limitación son considerados menos dañinos, lo que llevó a clasificarlos dentro de una llamada Caja Azul, que no está sujeta a reducciones, conforme al acuerdo de la Ronda Uruguay (RU).

¿Cómo modificará los estímulos a la producción?

No se adoptaron modificaciones en lo que respecta al sistema arancelario ni de los precios de intervención (excepto para el arroz y la manteca), lo cual implicará una reducción inferior al 3% anual de las cifras contenidas en la Caja Ámbar. Por otro lado, el cambio sustancial radica en la forma de asignar los pagos directos, los cuales en su mayoría pasarán a estar desvinculados del nivel de producción de la campaña en la que se efectúe el pago. Adicionalmente, dichos pagos estarán sujetos al cumplimiento de una serie de normas legales en materia de medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y bienestar animal. Estos pagos desvinculados, dejarán de ser de Caja Azul (la cual se reducirá en aproximadamente un 65 o 70%) para pasar a ser de Caja Verde. La Caja Verde es considerada actualmente como no dañina o menos dañina y en consecuencia, bajo las actuales normas de la OMC, no está sujeta a reducción.

En consecuencia, esta reforma, modificará la manera de asignar subsidios a la producción y mantendrá intacto el sistema arancelario. Pero ¿qué sucederá con los subsidios a la exportación?

No los reducirá.

¿Cuándo entrará en vigor esta reforma de la PAC?

Entrará en vigor entre el 2004 y 2005 aunque los Estados podrían pedir una prórroga hasta el 2007 para comenzar a aplicar los pagos directos desvinculados de la producción.

¿Qué sectores/productos serán afectados?

Se modificará el régimen de subsidios para los cereales, oleaginosas, carnes, lácteos, legumbres, cultivos energéticos, harina de papa, forrajes desecados, arroz y frutos con cáscara (almendras, nuez, etc).

¿Qué productos están excluidos de la reforma?

Azúcar, aceites vegetales, tabaco, frutas y hortalizas.

¿Con esta reforma aumentarán o disminuirán los subsidios totales de la UE en comparación a los proyectados con la actual política?

No existen aún cifras oficiales, pero es de esperar que no varíe significativamente a lo presupuestado por la PAC anterior. Esto se debe a que la reforma está impulsando un cambio cualitativo (desvinculación de los subsidios a la producción), pero no cuantitativo.

¿Contribuirían los pagos desvinculados a reducir la producción en la UE-15?

Los estudios realizados por diferentes organizaciones (incluso de la UE), sobre la base de la propuesta de reforma anterior (que contenía reducciones de subsidios mayores que la que se aprobó), nos dicen que las producciones de los sectores considerados por la reforma disminuirían muy levemente, en relación a lo que hubiera sucedido en caso de continuar con la actual política agrícola.

¿Desde el punto de vista de las negociaciones en la OMC que significa esta reforma?

Esta reforma muestra las cartas de lo que la UE puede llegar a conceder en materia de reducción de apoyo a la producción, pero nada nos dice sobre como reducirá sus aranceles a la importación o subsidios a la exportación, como anteriormente se dijo. Con esta reforma se puede esperar que se mantenga la oferta presentada por la UE, a la OMC, en enero pasado, de reducir en un 55% los subsidios más dañinos (Caja Ámbar). Lo novedoso que puede esperarse es que esté de acuerdo en someter a reducción la Caja Azul como consecuencia de la desvinculación de gran parte de las ayudas que hoy están en esa Caja. Se puede arriesgar que dicha Caja podría reducirse en aproximadamente un 65 ó 70%. Estos subsidios desacoplados de la producción se clasificarían como Caja Verde, como antes se mencionó.

Por otro lado, es pertinente destacar que las exigencias que se les impondrán a los agricultores, a cambio de poder recibir los pagos directos, en materia de medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y bienestar animal se exigirán también a los productos importados pudiendo convertirse en mayores restricciones para la entrada de dichos productos.

¿Pero entonces reducirá la UE los subsidios más dañinos en un 55%? No, las reducciones que proponen en la OMC se aplicarían sobre montos que la UE tiene comprometidos no superar en el organismo multilateral (que rondan en los 67 mil millones de euros), pero no sobre los que efectivamente utiliza (aproximadamente 33 mil millones para el 2003, según nuestras estimaciones). Es decir, la UE otorga en la actualidad subsidios bastante inferiores a los que podría aplicar según el compromiso que asumió en la RU. En consecuencia si reduce únicamente en un 55% el nivel comprometido en la OMC (los 67 mil millones de euros bajarían a 30 mil millones) no reducirá sustancialmente los subsidios que actualmente otorga (33 mil millones).

CONCLUSIÓN

La reforma aprobada abre una puerta importante porque rompe la inflexibilidad existente durante los últimos meses. Sin embargo, deja márgenes estrechos de maniobra para que los representantes de la UE-15 puedan negociar con flexibilidad frente a sus pares de otros países. La estrategia del General De Gaulle, frecuentemente usada, de colocarse al borde del precipicio, también empleada cuando Mac Sharry propuso en 1992 la reforma de la PAC (estando, la Comunidad Europea involucrada en 5 años de negociaciones de la RU), parece seguir siendo la estrategia preferida de los europeos en este terreno. Sin embargo, no hay que desesperar, **el proceso es tan importante como las metas.**

* Director ejecutivo del INAI.

** Economista del INAI.