ITEA
Volumen Extra. Número 19 (1998)

LA PAC EN EL COMIENZO DEL NUEVO SIGLO



ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL PARA EL DESARROLLO AGRARIO
XXX JORNADAS DE ESTUDIO

ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL
PARA EL DESARROLLO AGRARIO
A.I.D.A.

XXX JORNADAS DE ESTUDIO

LA PAC EN EL COMIENZO DEL NUEVO SIGLO

PATROCINADAS POR:

- *Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza (CIHEAM)*
- *Servicio de Investigación Agroalimentaria de la Diputación General de Aragón*

I T E A

Información Técnica Económica Agraria
Revista de la Asociación Interprofesional para el Desarrollo Agrario

VOLUMEN EXTRA COMPILADO POR:

Luis Miguel ALBISU AGUADO
Azucena GRACIA

MAYO 1998 VOLUMEN EXTRA NÚMERO 19	**DIRECCIÓN Y REDACCIÓN** Montañana, 176 - Apartado 727 50080 ZARAGOZA	Depósito Legal: Z-577-82 ISSN: 1130-6017 INO Reproducciones, S.A. Polígono Miguel Servet, nave 13 50013 Zaragoza

Prohibida toda reproducción total o parcial sin autorización expresa
de la Asociación Interprofesional para el Desarrollo Agrario

ITEA no se solidariza necesariamente con las opiniones en los artículos firmados
que publica, cuya responsabilidad corresponde a sus autores

ÍNDICE

EDITORIAL 5

AGRADECIMIENTOS 7

PONENCIAS

La nueva orientación de la PAC hacia una política rural integrada. Por A. Buckwell 11

La Agro-Agenda 2000: ¿en defensa de un modelo agrario europeo? Por A. Massot 13

La PAC y los productos mediterráneos. Transferencias económicas y financieras. Por J.M. García Álvarez-Coque 49

Posibilidades de actuación de España en el marco de la PAC. Por E. Díez-Patier 71

La Agenda 2000 y las administraciones autonómicas. Por L.M. Albisu 93

Los retos de la PAC. Por T. García Azcárate 109

COMUNICACIONES

Una política agraria para una cohesión integrada. Por C. Blasco y P. Podadera 123

Consideraciones acerca del carácter rural de la nueva PAC. Por F. Vázquez y F. Soler 145

La PAC y la ampliación al este de la Unión Europea. Por C. Cantero 153

Evaluación de las respuestas del sector agrario respecto a la PAC en relación al medio ambiente y el paisaje. Por L. García Carqué y S. Lozano 163

Reflexiones sobre el futuro de la OCM del aceite de oliva. Por F. Vázquez y F. Soler 179

El vino en el siglo XXI: un sector cambiante a la espera de la nueva propuesta de reforma de su OCM. Por J.A. Gómez-Limón 189

La distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en materia de ayudas procedentes del Fondo Europeo de Garantía y Orientación Agrícola. Por J.F. Alenza 199

Políticas agroambientales y Agenda 2000: las medidas agroambientales españolas. Por L. Viladomiu y J. Rosell 213

Marginación de la agricultura mediterránea en las reformas de la PAC: Norte y Sur en la agricultura europea. Por F. Barea, P. Ruiz y F. Jiménez 221

EDITORIAL

La Política Agraria Comunitaria ha sido primordial para el desarrollo del sector agroalimentario en los países que se han integrado, a lo largo de los años, en la Unión Europa. Pero, además, ha jugado un papel muy importante en la cohesión de sus Estados miembros, que han tenido a través de esta política su principal elemento de actuación conjunta. Ha supuesto una continua negociación entre los países, tratando de compatibilizar sus intereses nacionales con los consensuados objetivos de las políticas de aplicación general, aplicables a todos los países integrados. Hay que resaltar que han habido decisiones políticas comprometidas, que se han traducido en importantes partidas presupuestarias de apoyo al sector.

La Política Agraria Comunitaria no ha sido estática y los planteamientos de sus distintas reformas han respondido a las distintas necesidades de los países, en sus diferentes etapas de desarrollo socioeconómico. Los condicionantes de la PAC, en su mayoría internos, han estado en consonancia con el nivel de desarrollo de los países integrantes. Las sucesivas incorporaciones de países han ido añadiendo mayores complejidades, al aumentar la diversidad de intereses y las diferencias económicas.

Todos los cambios han supuesto incertidumbres y tensiones, aunque la realidad ha demostrado que los problemas se han ido solventando de una manera ordenada. Se ha pasado de una política, donde uno de los principales objetivos era alcanzar un alto grado de autosuficiencia, a una política en la cual se tiene muy en cuenta el nivel de excedentes de una gran cantidad de productos. Ha habido un cambio notable, pues de una orientación meramente productivista, se ha pasado a un enfoque en el que se trata de compaginar la producción y el respeto al medio ambiente. Todo dentro de un difícil equilibrio entre la protección a los agricultores y las exigencias de los consumidores.

Estamos ante una nueva etapa de cambio, en parte propiciada por la futura ampliación de la Unión Europea, pero también por condicionantes externos, como el nuevo escenario de liberalización económica y de globalización de los mercados. Los nuevos enfoques en Política Agraria se han recogido en un documento base, que la Comisión ha llamado "Agenda 2000". Una vez más surgen las incertidumbres y las consiguientes protestas, más o menos fundadas.

Ante este carácter típicamente reivindicativo de los agentes del sector agroalimentario y de las distintas administraciones hay que adoptar una postura de análisis y reflexión, como planteamiento más positivo. La Asociación Interprofesional para el Desarrollo Agrario (AIDA) nos ha encargado la coordinación de estas Jornadas de Estudio, que cumplen su número treinta. Se debe felicitar a la Asociación, a sus directivos y a las Instituciones patrocinadoras, que durante tantos años han mantenido un constante esfuerzo para ofrecer un loable proyecto.

En la organización de estas Jornadas hemos tratado que hubiera una variedad de exposiciones y pareceres. Para ello hemos invitado a personas que trabajan en distintas instituciones, tanto nacionales como internacionales. No con el ánimo de que expresen puntos de vista institucionales, pero sí con el convencimiento de que sus experiencias son muy distintas, así como sus aproximaciones a los problemas. Una importante parte de las Jornadas debería ser el debate que se produzca con los participantes, aunque esto es algo que se conocerá al final. Para propiciar el debate, hemos programado que la finalización de las Jornadas sea con una mesa

redonda, en la que han sido invitados relevantes técnicos de organizaciones agrarias y profesionales del sector agroalimentario. Como es habitual, también hay un tiempo reservado para la exposición de trabajos relacionados con el tema de las Jornadas, abierto a todos los estudiosos de la PAC.

Luis Miguel Albisu y Azucena Gracia

Coordinadores de las Jornadas de Estudio

AGRADECIMIENTOS

La realización de las XXX Jornadas de Estudio de AIDA ha sido posible gracias a la inestimable colaboración de:

INSTITUTO AGRONOMICO MEDITERRANEO DE ZARAGOZA (IAMZ)

SERVICIO DE INVESTIGACION AGROALIMENTARIA DE LA DIPUTACION GENERAL DE ARAGON

ESTACION EXPERIMENTAL DE AULA DEI (CSIC)

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

A todos ellos, y a los señores participantes que han contribuido con su inscripción y con su presencia al éxito de las mismas, nuestro agradecimiento.

XXX JORNADAS DE AIDA

LA PAC EN EL COMIENZO DEL NUEVO SIGLO

PONENCIAS

LA NUEVA ORIENTACION DE LA PAC HACIA UNA POLITICA RURAL INTEGRADA*

A. Buckwell

Department of Agricultural Economics and Business Management
Agricultural Policy Unit
Wye College (University of London)

* Esta ponencia, debido al retraso en su recepción, no ha sido posible incluirla aqui y está al final del libro

LA AGRO-AGENDA 2000: ¿EN DEFENSA DE UN MODELO AGRARIO EUROPEO?

A. Massot

Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo-Agricultura

LA AGRO-AGENDA 2000: ¿EN DEFENSA DE UN MODELO AGRARIO EUROPEO?

ALBERT MASSOT MARTÍ
Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo-Agricultura
amassot @ europarl.eu.int

(*) Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad del autor y no comprometen a la Institución donde trabaja

> *"Aunque una determinada opinión sea un error, puede contener, y con frecuencia contiene, una porción de verdad; y como la opinión dominante sobre cualquier asunto rara vez o nunca es toda la verdad, sólo por la confrontación de opiniones diversas tiene alguna probabilidad de ser reconocida la verdad entera"*
>
> John Stuart Mill

I. EN DEFENSA DE UN MODELO AGRARIO EUROPEO

I.1. La agricultura multifuncional como referente en la Agenda 2000

Con la presentación por la Comisión, en el mes de marzo de 1998, de las propuestas reglamentarias para la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) inscrita en la llamada Agenda 2000, se ha iniciado un profundo debate en el seno del sector agrario de los Quince sobre su futuro y, en fin, sobre los perfiles del "*modelo europeo de agricultura*" para el siglo XXI. Así al menos lo ha vendido la Comisión (1), fundándose en las (difusas) Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 (2), y sentando que el epicentro de este "*modelo*" es la defensa de la "*multifuncionalidad de la agricultura, su papel a la vez económico, medioambiental y territorial, (y) la necesidad de mantener, por esta razón, una actividad agrícola en el territorio europeo y de preservar la renta de los agricultores*" (3).

Sin embargo, mucho es de temer que con las propuestas de la Agro-Agenda 2000 estamos aún lejos de romper con el modelo productivista de la PAC tradicional, fundado en "*precios elevados, el proteccionismo y el encuadramiento burocrático de la producción*" (4), por emplear

---

[1] *"El conjunto de estas propuestas tiene, en definitiva, por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, el 'modelo agrícola europeo'"* (COM (1998) 158 de 18.3.1998, Exposición de motivos - epígrafe 3, p. 7)

[2] Que a su vez no hicieron sino transcribir las anteriores Conclusiones del Consejo de Agricultura a favor de "*una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión*" (redactado completo en EUROPE-Documents, Nº 2067, de 31.12.1997). Señalemos al respecto que la representación española fue la única de los Quince que no refrendó estas Conclusiones, por reticencias presupuestarias

[3] COM (1998) 158 de 18.3.1998, Exposición de motivos - epígrafe 3, pp. 7-8. Significativamente, la nueva *"Loi d'Orientation Agricole"* francesa parte asimismo del reconocimiento de la multifuncionalidad agraria y plantea una profunda modificación del apoyo a la agricultura gala basada en los "*contratos territoriales de explotación*"

[4] Según los cálculos de la OCDE ("*Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE, 1997*"),
(continued...)

los términos exactos de la Comisión (5), y no digamos de definir un "*nuevo*" modelo, distinto al de nuestros competidores, basado en los siguientes trazos (6):

- a) "*Una agricultura competitiva que debe poder afrontar progresivamente el mercado mundial sin el socorro excesivo de las subvenciones, cada vez menos toleradas en el plano internacional*" (Función de competitividad). Sin duda éste es el vector central de la reforma, que se consigue mediante una nueva y, en ocasiones, drástica, reducción de los precios internos para aproximarlos a los mundiales, y un amago de desconexión del apoyo respecto a la producción. Se pretende con ello afrontar en mejores condiciones tres retos: a) la ampliación hacia el Este, con unas economías muchos más agrarias (7), donde son inaplicables los mecanismos hoy vigentes en la PAC (elevados precios de garantía, capaces de inducir una espiral inflacionaria, sin correspondencia con los salarios; ayudas compensatorias para (¿qué?) reducciones de precios; mecanismos complementarios de control de la oferta) (8); b) la defensa de unos mercados internos (ampliados) a favor de nuestros propios productos, frescos y transformados, ante un proceso de creciente de desprotección en frontera; y c) el mantenimiento de la presencia de las exportaciones agro-alimentarias europeas en los mercados mundiales, en un nuevo contexto exterior marcado

---

[4](...continued)
la UE-15 es el miembro de esta organización con un mayor apoyo a los agricultores, expresado en "*Equivalente de subvención al productor*" (ESP), por un total de 66.968 millones de $ en 1996 (correspondiente al 43% del valor de su producción, aunque en clara disminución en comparación a 1995, cuando ascendía a un 49%). Estados Unidos por su parte registró en 1996 un ESP de 25.513 millones de $, correspondiente a un 16% de su producción (porcentaje al alza, tras la nueva FAIR dado que en 1995 ascendía a un 13%)

[5] COM (1998) 158 de 18.3.1998, Exposición de motivos - epígrafe 3, p. 8

[6] Seguimos ahí la relación expuesta por la Comisión en su documento COM (1998) 158 de 18.3.1998 (Exposición de motivos - epígrafe 3, p. 7), que formalizamos en 5 funciones: de competitividad, conservacionista, territorial, de gestión pública, y de legitimidad social

[7] Basta retener que, en comparación a la UE-15, el peso de la agricultura en el VAB (UE-15: 2'4%) y en el empleo (UE-15: 5'3%) de los cinco primeros adherentes es sustancialmente superior: en Polonia de un 7'6% del VAB y un 26'9% del empleo; en Estonia de un 8'1 y un 13'1%; en Hungría de un 6'2% y un 8%; en la República Checa de un 5'2 y un 6'3%; y en Eslovenia de un 5 y un 7'1%. Resaltemos además que, en su calidad de nuevos miembros de la OCDE, la ESP en 1996 para Polonia significó el 28% del valor de su producción, el 11% para Hungría, y el 10% para la República checa, en suma unos porcentajes netamente inferiores a los de la UE-15, comentados en la nota (4) (OCDE, "Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE, 1997)

[8] Numerosos estudios han resaltado esta imposibilidad de aplicar la PAC vigente en los PECOS, entre los que basta citar, entre los más recientes: COMMISSION (1996) "*The CAP and the enlargement. Economic effects of the compensatory payments*", European Economy, Reports and Studies, Nº 2, OPOCE, Luxembourg; MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. (1996) "*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*", encargada por el "*Land Use and Food Policy Inter-group - LUFPIG*" del Parlamento Europeo; BUCKWELL, A. (1997) "*Enlargement and the new Round of the WTO: will the CAP survive?*", ponencia presentada en la Conferencia sobre "*Agricultura y Sociedad. Un pacto a renovar*", organizada en Bruselas los dias 13-14 de noviembre de 1997, por el Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos; o, en fin, el estudio efectuado, por encargo de la Comisión, por el grupo de expertos coordinados por ese mismo autor, BUCKWELL (1997) "*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, Nº 5-1997, OPOCE, Luxembourg

por la nueva Ronda multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (9), una positiva evolución de la demanda alimentaria mundial (10), y la creciente presión de los países exportadores de alimentos, empezando por los Estados Unidos que, a la sazón, en 1996 inició una reforma en profundidad de su política agraria. La cuestión radica en si esta ganancia en competitividad guarda equilibrio con el resto de funciones autoimpuestas a la actividad agraria, en la medida que comporte: la inestabilidad en los precios internos; una pérdida de renta, no compensada totalmente por el Presupuesto comunitario, en explotaciones, sectores y territorios sin otras alternativas económicas; la consecuente caída del empleo; y, en fin, una mayor intensificación y concentración de la producción en las zonas hoy ya más especializadas. Por lo demás, si, como se reconoce, el marco futuro de referencia es sustancialmente externo, parece un contrasentido no abordar, globalmente, el conjunto de cuestiones que plantea la próxima Ronda de la OMC, muy especialmente las ligadas a las modalidades de apoyo que se desprenden de la defensa del modelo de agricultura europeo, y, en fin, no clarificar de antemano, para disipar las lógicas reticencias, los ejes del mandato de negociación de la Comisión.

- b) "*Una agricultura cuyos métodos de producción deben ser sanos, respetuosos con el medio ambiente, capaces de suministrar los productos de calidad que respondan a las expectativas de la sociedad*" (Función conservacionista). Declaración de fé por la que se asume la responsabilidad en la generalización de técnicas intensivas de una PAC que se ha orientado prioritariamente desde su nacimiento a "*garantizar la seguridad de los abastecimientos*" (Artículo 39.1.d TCE) a "*precios razonables*" (Artículos 39.1.e TCE), y, en definitiva, ha primado la cantidad sobre la calidad. Su resultado ha sido la paulatina desaparición de la agricultura como actividad mediadora por excelencia entre la sociedad y el mundo vegetal y animal, con sus manifestaciones más palpables en la difusión de la contaminación de origen agrario, y la destrucción de la diversidad biológica y el paisaje (11). Pero, como luego comprobaremos, pese a las expectativas creadas y las numerosas propuestas para ir *verdeando* ("*greening*") la PAC

---

[9] Ya prevista en el Acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay. Véase al respecto: SUMPSI, J. Mª y BARCELÓ, L.V. (Coords) (1996) "*La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español*", MAPA, Serie Estudios, Nº 111, Madrid

[10] Los estudios de prospectiva más fiables vaticinan una fase de crecimiento económico general y de la demanda alimentaria en particular, que únicamente divergen en su magnitud: ROSENGRANT, M.W., AGCAOLILI-SOMBILLA, M., PEREZ, N.D. ("*Global food supply and trade to 2020: Implications for Policy and Investment*", IFPRI, Washington DC, 1995); FAPRI (1997, "*International Agricultural Outlook*", Food and Agricultural Policy Research Institute - Iowa State University and University of Missouri-Columbia); OECD (1997, "*The Agricultural Outlook, 1997-2001*", Paris); USDA (1997, "*Agricultural Baseline Projections to 2005, Reflecting the 1996 Farm Act*", World Outlook Board, Washington DC); y COMISION CE (1997, "*CAP 2000. Long Term Prospects. Grains, Milk & Meat Markets*", Working Documents, Directorate-General for Agriculture, April). La reciente crisis asiática está dando la razón a los pronósticos más prudentes (de la Comisión) sobre el grado de incremento de la demanda alimentaria, en la medida que todos los estudios la fundamentan de manera preferente en el dinamismo económico de las "*economías emergentes*" del Pacífico. A estas alturas parece evidente que los precios de los alimentos, con ser más altos en comparación a los de la última década, no van a alcanzar las cotas adelantadas por la OCDE o los gabinetes norteamericanos. Y todo ello salvando una gran incógnita: la definitiva posición (importadora) de China respecto a los mercados agrarios mundiales

[11] Para corroborarlo basta leer el reciente informe de la Comisión sobre la polución por nitratos de origen agrícola (COM (97) 473)

presentadas en los últimos tiempos (12), este enfoque apenas ha tenido reflejo en las propuestas reglamentarias de la Agenda 2000, hasta el punto que las obligaciones medioambientales de carácter comunitario prácticamente han desaparecido y la responsabilidad final en su aplicación se ha traspasado a los Estados. A su vez, si exceptuamos la propuesta de nuevas primas para el tabaco, no se encontrarán medidas concretas de fomento de la *calidad*, como ya dejaba adivinar la primera Comunicación de la Comisión de verano de 1997 (13), ni referencias al papel de la PAC respecto a las exigencias sanitarias. Al contrario, tras la crisis de las *vacas locas*, el Tratado de Amsterdam ha formalizado la pérdida de las cuestiones de armonización de legislaciones veterinarias y fitosanitarias a favor de la política de la salud pública que, a su vez, como denota el reciente *Libro Verde de la Comisión sobre los principios generales de la legislación alimentaria* (14), se convierte en el núcleo de una futura política común en este ámbito que abarque toda la cadena alimentaria, de la granja a la mesa (o, si se prefiere, más plásticamente, en francés, de la "*fourche à la fourchette*").

- c) "*Una agricultura rica en su diversidad, y en sus tradiciones, cuya misión no es solamente producir sino también la de mantener la diversidad de nuestros paisajes y un mundo rural vivo y activo, generando y preservando el empleo*" (Función territorial). Tal como se ha escrito, acertadamente, "*es la dimensión territorial la que domina en la agricultura*" (15). Sin embargo, hoy se constata un progresivo desarraigo de la actividad agraria respecto al espacio que

---

[12] BALDOCK, D. y MITCHELL, K. (1995) "*Cross compliance within the Common Agricultural Policy. A review of options for Landscape and nature conservation*", Institute for European Environmental Policy, London; NETHERLANDS SOCIETY FOR NATURE AND ENVIRONMENT (1995) "*A revised agriculture scheme for the European Union*"; GRAEFE ZU BARINGDORF, W. y LORENZEN, H. (1996) "*Ecological and Social Enlargement. A Green Strategy for 'neighbourly' repprochement between EU and Central ans Eastern Europe on the basis of sustainable development*", Green Group in the European Parliament, January; MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. (1996) "*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*", commissioned by the 'Land Use and Food Policy Inter-Group' (LUFPIG), European Parliament, May; WWF (1996) "*New Objectives for the Common Agricultural Policy of the European Union*", WWF-UK; MÜLLER, E. y EMSHERMANN, R. (1997) "*Rise to the challenge. Financing the EU's Enlargement*", A Green Agenda 2000; BIRD LIFE INTERNATIONAL (1997) "*Working with Nature, Economies, Employment and Conservation in Europe*", RSPB Policy Research Department, January

[13] Apenas pueden leerse algunas referencias genéricas del tenor de "*la seguridad y la calidad de los alimentos (...) debe de constituir una de las grandes prioridades de la PAC*", para luego apuntarse como única medida tangible que "*en la medida de lo posible (?) se seguirá otorgando protección a los productos de calidad, en general vinculados con orígenes geográficos específicos o métodos de producción identificables por los consumidores*" (COM (97) 2000, Vol. I, III.3, p. 27). En definitiva, la contribución alimentaria de la PAC que surja de la Agenda 2000 se limitará a mantener ¡hasta donde se pueda! las puntuales acciones de promoción comercial insertas en algunas OCM (como las de productos lácteos; aceite de oliva; frutas y hortalizas...), así como los Reglamentos (CEE) 2081/91 (denominaciones de origen), 2082/91 (características específicas de los productos), 2092/91 (producción ecológica), y 820/97 (identificación de los productos del vacuno). Para concretar un eventual "*pilar alimentario*" dentro de la PAC véase: MASSOT, A. (1997) "*¿Política Rural Integrada o desintegración de la PAC?*", Agricultura - Revista agropecuaria, Nº 783, Octubre, p. 775

[14] COM (97) 176, complementada por el documento COM (97) 183 sobre "*Salud de los consumidores y seguridad alimentaria*" donde se formaliza la separación de la responsabilidad de la consulta e inspección científica de la responsabilidad legislativa

[15] BUCKWELL, A. (1996), "*Transformación de la PAC en una política rural más integrada*", Revista Española de Economía Agraria, Nº 176-177, 2-3/1996, p. 13

la sustenta, en tres sentidos: a) primero, en cuanto a una creciente concentración, especialización e industrialización de la producción agraria, bajo los parámetros exclusivos de la búsqueda de competitividad; b) segundo, en la medida que la actividad primaria ha perdido la hegemonía como rama económica del mundo rural y se ve incapaz de ser su motor exclusivo de crecimiento, vertebración y generación de empleo (16), lo que desemboca en el éxodo rural y la desertización; y c) en tercer lugar, a raíz de la conversión del campo, de un espacio autónomo, de trabajo, y convivencia, bajo la férula de los agricultores, en un entorno sujeto a un profundo proceso de urbanización y, en definitiva, a las exigencias del conjunto de la sociedad. En suma, la PAC se ve abocada a ser una "*política sectorial al encuentro de las lógicas territoriales*" (17). Parece por consiguiente incongruente que no se avance hacia una *Política Agro-Rural Común (PARC)*, que haya decaído de la Agenda 2000 la tantas veces anunciada *Política Rural Integrada* (18), y que se pretenda, como veremos, sustituir un cambio (cualitativo) de política por un (lento) proceso de ruralización del FEOGA-Garantía, por lo demás sin ninguna garantía de éxito.

- d) "*Una política agrícola simplificada, comprensible, que deberá trazar una clara línea de separación entre lo que debe ser decidido en común y lo que debe reservarse a los Estados miembros*" (Función de gestión pública). La Comisión se pronuncia abiertamente por la simplificación normativa, y por una mayor corresponsabilidad en la gestión de los Estados, en aras a los principios de transparencia y subsidiariedad, y con el fin último de lograr una mayor eficacia. Lastimosamente este alarde de simplificación es formal, traduciéndose en la eliminación de algunos artículos y la fusión de Reglamentos, y apenas tiene consecuencias prácticas para los

---

[16] Con datos de la propia Comisión ("*Primer Informe sobre la Cohesion económica y social*", COM (96) 542, p. 135) en la UE las regiones más dependientes de la agricultura (con el 27'4% de su empleo total en el sector de media) registran: a) los niveles de paro más elevados (en 1995 del 17'1%, frente al 8'3% y el 10'1% de las zonas industrializadas y especializadas en servicios, y una media comunitaria del 10'7%); b) el crecimiento del empleo más débil (de un 0'3% anual entre 1983 y 1993, contra el 0'9% de las zonas industriales, el 0'7% de las de servicios, y por debajo de la media comunitaria, de un 0'5%); c) el PIB por habitante más bajo (un 66% de la media comunitaria en 1993, frente al 109% de las áreas industriales y el 116% en las que predomina el sector terciario); y, en fin, tienen el menor crecimiento económico (de un 2'2% anual del PIB entre 1983 y 1993, ante el 2'3% de las regiones dependientes de la industria, y el 2'4% de las de servicios). En suma, existe un profundo problema de desarrollo de las zonas rurales que la actividad agraria por sí sola se ve incapaz de resolver

[17] CHARLES-LE-BIHAM, en FLAESCH-MOUGIN, C. (Director) (1996): "*Quel avenir pour la Politique Agricole Commune?*", Editions Apogée, Rennes, p. 11 (libro editado a partir de la jornada de estudios titulada "*Variations sur l'avenir de la Politique Agricole Commune*", organizada por el CEDRE-Université de Rennes I)

[18] La Comisión propugnó abiertamente la conversión de la PAC en una "*Política Rural Integrada*" a partir de su Comunicación estratégica de noviembre de 1995 (COM (95) 607), presentada en el Consejo Europeo de Madrid. Con este hacer retomó un viejo objetivo enunciado en 1988 por JACQUOT, el antiguo Director del FEOGA ("*La PAC change de CAP*", Cultivar 2000, Nº 233), aunque, significativamente, la bautizaba "*Política Rural Integrada Comunitaria*" (PRIC). Algo más tarde, en 1994, PISANI se mostró partidario de una nueva "*Política Agraria y Rural Común*" (PARC) ("*L'agriculture française et la politique agricole commune*", Conseil Economique et Social Français). Al calor de estos precedentes, en los últimos tiempos esta conversión se ha visto arropada por autores de muy diversas procedencias y sensibilidades: GARCÍA AZCÁRATE, T. (1996) "*Politique Rurale Integrée*", Courrier de la Planète, Nº 32, Javier-février; MASSOT, A. (1996) "*Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar*", Revista Española de Economía Agraria, Nº 176-177, 2-3/1996; CUNHA, A. (1996) "*A agricultura europeia na encruzilhada*", Ediçoes ASA, Porto; o BUCKWELL, A. (1997), en su calidad de cordinador del estudio encargado por la Comisión, "*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, Nº 5

mecanismos en vigor, al menos donde parecía más necesaria, en las reglamentaciones sectoriales. Si exceptuamos la propuesta del tabaco, que modifica y simplifica sustancialmente el sistema de primas, continúan en el resto de los elementos básicos de los actuales regímenes: superficies de base, programas de regionalización, rendimientos históricos, *set aside*... en cultivos herbáceos; en vacuno, mantenimiento del régimen de primas con consolidación de las diversas especies beneficiarias (añojos, vacunos pesados, vacas nodrizas, novillas), con topes por explotación; *Cantidades Máximas Garantizadas* y ayudas a la producción en el aceite de oliva; cuotas más ayudas directas a las vacas en lácteos; etc. Más trascendencia tiene la simplificación en materia agro-estructural, con la desaparición de los Objetivos 5a, 5b y 6 de los Fondos Estructurales, como luego veremos, y la inclusión en un único Reglamento de todas las líneas agro-estructurales, bajo el manto genérico del "*desarrollo rural*" (que permitirá derogar nueve Reglamentos). A su vez, se apunta una creciente flexibilización de la gestión a favor de los Estados, que supera en mucho a una simple descentralización, en tanto que abarca un porcentaje sustancial del gasto agrario sobre el que los Estados obtienen un amplio margen de maniobra. Lo que, de refilón, plantea crudamente, como luego señalaremos, la posibilidad de una progresiva renacionalización de la primera política común.

- e) "*Una política agraria capaz de explicar claramente que los gastos que comporta están justificados porque permite asumir las funciones que la sociedad espera de los agricultores*" (Función de legitimidad social). Con tal formulación se reitera la (urgente) necesidad de encontrar una nueva legitimidad para las intervenciones públicas a favor del mundo rural, puesta en evidencia hace ya tiempo por la Comisión (19). Pero para conseguirlo no basta con invocar la *multifuncionalidad* (económica, medioambiental, social, territorial) de la actividad agraria si luego este giro estratégico, como más adelante comentamos, es insuficientemente reflejado en las propuestas concretas: con el establecimiento de unos umbrales de ayudas por explotación sin apenas efectos redistributivos; dejando al albur de los acontecimientos internos la modulación del apoyo, manteniendo en suma una política basada en los productos antes que en los hombres y los territorios; sin hacer imperativas las crecientes exigencias medioambientales; manteniendo un trato financiero diferente según los sectores; sin proponer medidas específicas a favor de la protección de la salud pública ni de la defensa de la calidad de los productos, etc. Con las propuestas presentadas más bien se busca la preservación del status quo en el Consejo que ganar la complicidad de la ciudadanía europea en una nueva política a favor de una agricultura multifuncional. Si este es el objetivo, en aras a conseguir una mayor legitimidad social habría que avanzar por la mayor y no por la menor: a) primero modificando el capítulo agrario del Tratado, definiendo nuevos fundamentos y nuevos mecanismos, y dando mayores competencias al Parlamento Europeo (codecisión); y b) segundo, luchando resueltamente por la introducción dentro de las reglas de la OMC de la *especificidad rural*, en lugar de la *especificidad agraria*, tradicional basamento de las políticas agrarias, sobre la que fundamentar sin cortapisas el apoyo a favor de una agricultura multifuncional, siguiendo la senda indicada por las llamadas Cajas Verde y Azul de la Ronda Uruguay, en atención a que las estructuras rurales son muy diversas en el mundo y, pese a ello, han de coexistir, y competir, en un entorno cada vez más global y

---

[19] GARCIA AZCÁRATE, T. (1991) "*Hacia una nueva legitimidad para la Política Agraria Común*", Palau N° 14, pp. 43-66

abierto (20).

I.2. Una estrategia ¿realista? o, simplemente, ¿equivocada?

A modo de conclusión, existe un amplio consenso en los medios académicos en torno a las profundas transformaciones (21) que ha padecido la agricultura del Viejo Continente desde que nació la PAC, y la consecuente necesidad de su reforma, "*urgente y de amplia envergadura*" (22). Frente a ello, las reglamentaciones presentadas por la Comisión en el marco de la Agenda 2000 apenas apuntan la voluntad de que aparezca (¿a medio plazo?) una nueva política a favor del modelo agrícola europeo, que, de esta guisa, se convierte en un simple argumento ideológico (como antaño lo pudo ser la defensa de la agricultura familiar) para justificar las deshilachadas propuestas presentadas. Es más, el Ejecutivo Comunitario pone el énfasis en las reformas de algunos sectores, sin que, por el contrario, se atisbe una voluntad de generalizar un único, y común, modelo de apoyo. De este modo se condiciona decisivamente el sentido de las discusiones en el seno del Consejo, y se mete de lleno, a los Estados y a las organizaciones profesionales, en la polémica sectorial, de cortos vuelos, sin otro objetivo que la defensa, con uñas y dientes, de las ayudas que ya hoy se perciben, o que se esperan percibir. En definitiva, a una propuesta conservadora le sigue, inevitablemente, una respuesta conservadora, o defensiva, incapaz de plantear alternativas de fondo.

Ahora bien, la cortedad de miras de la Agro-Agenda 2000 no nace del vacío, sino que responde fielmente al contexto que hoy envuelve a la construcción comunitaria. Raymond Barre escribió que "*Europa sólo sabe hacer una cosa a la vez*". En contraste, hoy el proyecto de integración se ve acuciado por el solapamiento de procesos y calendarios: introducción del euro; ratificación del Tratado de Amsterdam; próximas adhesiones; definición de nuevas perspectivas financieras plurianuales; reforma de los Fondos Estructurales; negociación en la OMC; ejecución y, eventualmente, revisión, de los compromisos comerciales en vigor (Convenio de Lomé, Acuerdos Euromediterráneos, nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas ...); progresiva extensión del *regionalismo abierto* por parte de la UE (con la Agenda trasatlántica, con México, con el MERCOSUR,...), etc. Una coyuntura, ciertamente, nada favorable a la toma de grandes decisiones de cambio, sobre todo si, implícita o explícitamente, se encuentra ya definida la prioridad máxima: la realización de la UEM. Aunque ello equivalga a ralentizar el progreso de las demás políticas y de no avanzar en la Unión Social y Política, como denota el fracaso de la Cumbre de Amsterdam.

Bajo esta premisa no es de extrañar la falta de iniciativa y ambición que demuestra la Comisión Santer, y, de soslayo, el actual Comisario de Agricultura. Basta recordar al respecto las

---

[20] MASSOT, A. (1997) "*¿Política Rural Integrada o desintegracion de la PAC?*", Agricultura - Revista agropecuaria, Nº783, Octubre, pp. 766- 775

[21] Calificadas como verdaderas "rupturas" por HERVIEU, B. (1994) "*Les champs du futur*", Editions Julliard (libro publicado en castellano en 1997 por el MAPA, en su Serie Estudios, Nº 118, bajo el título "Los *campos del futuro*")

[22] ZEEUW, A. y KNASTER, B. (1997) "*European Agricultural Policy: Between Reform and Enlargement. Report of a CEPS Working Party*", Centre for European Policy Studies, Working Paper Report Nº 17, June

unilaterales estrategias seguidas en los últimos tiempos en materia agraria, y sus desastrosos resultados (con independencia de que ello haya podido favorecer tácticamente a la agricultura mediterránea): en las reformas de las OCM del vino y del aceite de oliva, reiteradamente paralizadas, hasta el punto de verse incluídas en las propuestas reglamentarias de 1998 de la Agenda 2000, con la esperanza de que se desbloqueen; en la propuesta de precios agrarios de 1996/97 respecto a la reducción de las ayudas a los herbáceos por manifiesta *sobrecompensación* ante la frustrada bajada de los precios de mercado (23); en la pretensión del Comisario Fischler, escenificada en la *Conferencia de Cork*, de ir construyendo una *Política Rural Integrada* (24), capaz de compaginar los aspectos productivos con los medioambientales y los imperativos de la cohesión económica y social (25), luego públicamente rechazada por la Comisaria de Política Regional, Wulf-Mathies, en el *Foro de la Cohesión* de la primavera de 1997 (de donde se derivaron los lodos de la Agenda 2000); o, en fin, sobre la gestión de la crisis de las *vacas locas*, que desembocó en la pérdida de las competencias sanitarias por la D.G. VI (*Agricultura*) a favor de la nueva D.G. XXIV (de *política de los consumidores y protección de la salud*, donde se ubica la nueva Oficina de la CE de control y auditoría de calidad de los Productos), y en la salida fuera del Artículo 43 TCE, con el nuevo Tratado de Amsterdam, ya comentado, de la materia de armonización de legislaciones veterinarias y fitosanitarias.

En definitiva, la Comisión ha escogido el camino más fácil, no porque sea el mejor, sino por miedo, porque, frente al árduo desafío de la UEM, se niega a abrir cualquier Caja de Pandora dentro del Consejo que cuestione los delicados equilibrios internos en vigor (y muy especialmente, los presupuestarios). Y argumenta en su favor que: a) quizás la Agro-Agenda 2000 sea lenta pero profundiza en el buen camino, la aproximación de los precios internos a los precios mundiales, la introducción del principio de los umbrales de ayuda, y en la paulatina conversión del FEOGA-Garantía en un Fondo a favor del mundo rural; b) como parte del enfoque de 1992, trabaja sobre mecanismos conocidos (precios de intervención por ayudas directas) y puede obtener la aprobación global del Consejo; c) la flexibilidad en la gestión a favor de los Estados, abre un campo de pruebas (en materia de modulación sobre el empleo; criterios de aplicación de las primas ganaderas; contenido de programas medioambientales y en zonas desfavorecidas) sobre el que la Comisión podrá profundizar en el futuro; y d) facilita la toma de nuevas decisiones en los próximos años, cuando lo impongan las circunstancias (sea la OMC, sean las adhesiones).

En suma, se da una interpretación contextual y dinámica de la Agenda 2000 que, sin embargo, plantea serias dudas sobre su *viabilidad estratégica*:

- a) En primer término, no nos deberemos extrañar de que, llegado el primer semestre de 1996, cuando se adopte el paquete de la Agenda 2000, los resultados sean manifiestamente

---

[23] Que motivó incluso la presentación de una "*Estimación de la sobrecompensación en el sector de los cereales para la Comunidad a 12 desde el inicio de la reforma*" (SEC (97) 1183, 11.6.1997). Adelantemos que, para evitar problemas por sobrecompensación en el futuro, la Comisión establece en sus propuestas reglamentarias de la Agenda 2000 que podrá ajustar las ayudas teniendo en cuenta "*la producción, la productividad, y la evolución del mercado*"

[24] Ver nota (18)

[25] DECLARACION DE CORK (1996) "*Un medio rural con vida*", Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, 7-9 Noviembre de 1996 (inserta en la Revista Española de Economía Agraria, N° 176-177, pp. 371-376)

inferiores a las propuestas presentadas, y paradójicamente, en vísperas del inicio de una Ronda multilateral, apenas contemos con elementos que aportar a la negociación.

- b) Cabe preguntarse entonces si no estamos adoptando una postura excesivamente defensiva, como ya nos ocurrió en la Ronda Uruguay, dejando en consecuencia la iniciativa de la reforma de las políticas agrarias mundiales a los Estados Unidos, que ya ha iniciado el proceso de cambio con su *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (FAIR), de 1995 (26). Una reforma que, no lo olvidemos, impone la propia lógica interna del marco multilateral pactado en Marraquesh, como reconoció la propia Comisión en su Comunicación estratégica de 1995, dando por hecho que el actual modelo de PAC no era sostenible a medio plazo (27).

En este contexto, quizás exista una interpretación alternativa de esta falta de decisión de la Comisión, mucho más simple (y maquiavélica): la consciencia de que, hoy por hoy, sólo es posible adoptar un cambio en profundidad en el Consejo bajo una presión externa insoslayable, como puede ser la de la OMC, o la de los nuevos adherentes. En este contexto, el Ejecutivo comunitario hace suya la máxima de Cesare Pavese: "*esperar es también hacer alguna cosa*".

I.3. El (aplazado) debate de principios

De haber querido asentar realmente el modelo agrícola europeo y los instrumentos que exige su preservación, se imponía una estrategia radicalmente distinta a la empleada que, en atención a la lentitud de que adolece el procedimiento decisorio comunitario, hubiera podido iniciarse en 1997, en el momento de la salida del COM (97) 2000, con el objeto de abrir un profundo debate de principios, y con el decidido empeño de conocer, al mayor detalle posible, las opiniones existentes en el Viejo Continente (incluidos los PECOS), siguiendo los consejos de Stuart Mill que encabezan estas páginas, para luego formular las bases y el proceso a seguir para la refundación de la PAC (28).

---

[26] Un resumen en castellano de esta nueva legislación está publicado, en forma de Nota, en el Nº 176/177 de la Revista Española de Economía Agraria, 2-3/1996, pp. 355-370. Su comentario puede a su vez encontrarse en MIRANDA DE LARRA Y DE ONÍS, J. (1996) "*La reforma agraria en los Estados Unidos de América*", MAPA, El Boletín, Nº 34, Mayo, pp. 62-69

[27] "*Estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos*" (COM (95) 607)

[28] Hoy ya existen diversas formulaciones alternativas a la PAC actual, desde ópticas muy diferentes: en un primer polo se ubican las más liberales, como las correspondientes a la OCDE, la del DEPARTMENT OF FOREING AFFAIRS AND TRADE australiano (1996) ("*European Union Agricultural Policy towards 2000. An Australian perspective*", Canberra), la propuesta de MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. (1996) ("*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*", encargada por el "*Land Use and Food Policy Inter-group - LUFPIG*" del Parlamento Europeo); o la de ZEEUW, A. y KNASTER, B. (1997) ("*European Agricultural Policy: Between Reform and Enlargement. Report of a CEPS Working Party*", Centre for European Policy Studies, Working Paper Report Nº 17). En el polo opuesto se situan las alternativas más ruralistas y/o medio-ambientalistas,como las del GRUPO DE SEILLAC (1993) ("*Agriculture, societé et territoires. Pour une politique européenne de la societé et de l'espace rural, de la recherche, de la production et des industries agricoles*", Fondation pour le Progrès de l'homme, L'Événement Européen, Paris, Avril), o las del GRUPO DE BRUJAS (1997) ("*20 plateformes politiques pour l'avenir du monde rural. Document de travail*", Réseau européen d'expériences de developpement durable - Groupe de Bruges,

(continued...)

A modo de somero inventario, un debate que podría versar sobre: a) la mejor fórmula de inserción de la defensa de un modelo de agricultura multifuncional dentro del actual Capítulo agrario del Tratado o, lo que es lo mismo, la compatibilidad de los objetivos tradicionales de la PAC, inscritos en el Artículo 39 TCE, con los denominados objetivos emergentes, o nuevas exigencias sociales en materia de política agroalimentaria y rural (en cuanto a protección de la salud pública, respeto al medio ambiente y la biodiversidad, fomento de la calidad alimentaria, ordenación y equilibrio del territorio, mantenimiento de un tejido rural vivo, cooperación y desarrollo de países terceros, competitividad agro-industrial, etc); b) la búsqueda de una definición comunitaria de mundo rural, y, en su contexto, de los criterios de aplicación de una política en su favor de raíz supranacional (p.e. explotación prioritaria; activo agrario, o Hectárea susceptibles de apoyo; buenas prácticas admisibles, etc); c) el sentido último de la noción de *Política Rural Integrada*, y su engarce, como eventual política común para el mundo agro-rural, con el resto de políticas supranacionales (realización del mercado único, de la UEM, de la cohesión económica y social, de defensa del medio ambiente, de protección de los consumidores, de salud pública, en materia alimentaria, etc); d) el papel de una política agro-rural común en relación a la defensa de un modelo social europeo (29) y, más allá, dentro de un proyecto supranacional que pretenda construir una *Unión Europea del Bienestar* (30); e) las consecuencias para una política agro-rural común de la globalización económica (en su expresión multilateral y regional), o lo que es lo mismo, las relaciones entre una Europa abierta y una política basada hasta el día de hoy en un principio de preferencia comunitaria tenido ya por relativo por la más reciente jurisprudencia del TJCE (31); f) el futuro modelo de apoyo (un intervencionismo *de nuevo tipo*) compatible con este marco abierto de manera creciente, y sobre las formas, y sus límites, que pueden tomar su desconexión y su modulación; g) el grado deseable de esta *desconexión* del apoyo respecto a la producción, que al mismo tiempo que permita cumplir las exigencias multilaterales, facilite un reequilibrio intersectorial, en función de la renta final individual o, eventualmente, familiar; h) las posibilidades existentes de homogeneizar este mismo apoyo, con mecanismos únicos y simples (v.g. a la Ha, arable o forrajera; a la UTA) que a su vez abran paso a su heterogenización (o *modulación*) del tratamiento a sus destinatarios potenciales, en función de criterios extra-económicos (dimensión, ubicación territorial, medios de producción utilizados, empleo generado, etc); i) la posible redefinición del principio de *solidaridad financiera* que sustituya una

---

[28](...continued)
Septembre). Finalmente, en un plano intermedio pueden encontrarse: la diseñada por el equipo dirigido por BUCKWELL, ya citada ("*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, N° 5-1997), o la propuesta, más política, redactada por el Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos ("*Pour une nouvelle stratégie politique en faveur de l'agriculture et du développement rural*", Document de travail du Groupe du Parti des Socialistes européens, Conférence "*Agriculture et societé: un pacte à renouveler*", Bruxelles, 13-14 Novembre 1997)

[29] O "*renano*" en la terminología acuñada por M. ALBERT (1991) ("*Capitalisme contre capitalisme*", Le Seuil, Paris)

[30] MASSOT, A. (1996) "*Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar*", Revista Española de Economía Agraria, N° 176/177, 2-3/1996

[31] MASSOT, A. (1996) "*El principio de preferencia comunitaria y la Política Agrícola Común: alcance y perspectivas ante el proceso de mundialización económica*", Revista de Instituciones Europeas, Centro de Estudios Constitucionales, Volumen 23, 3/1996

compensación (de la renta) entendida exclusivamente como contrapartida a la progresiva apertura de los mercados agrarios, por otra basada en la contraprestación a una serie de bienes y servicios de interés público que garantiza el mundo rural; j) las consecuencias finales para el mundo rural de mantener una política común, en su concepción y apoyo financiero, y, en su seno, las posibilidades existentes de flexibilización, descentralización o regionalización, como se quiera denominar, de su gestión; k) en contrapartida, las consecuencias finales que tendría para el mundo rural, la sociedad del bienestar europea, y la construcción supranacional, la *renacionalización* de una política común como es la PAC; l) si es conveniente sustituir definitivamente el FEOGA por un único Fondo Agro-Rural Europeo dentro del Presupuesto comunitario; ll) sobre si es preciso prepararse para introducir en la próxima Ronda negociadora de la OMC la especificidad rural dentro del marco multilateral agrario, una vez en crisis la especificidad o excepción agraria que fundamentó las políticas agrarias de los países industrializados desde los años 30 (32); y, en fin, m) si es conveniente preconizar para la próxima Conferencia Intergubernamental, en torno al 2000, un nuevo redactado del capítulo agrario en el Derecho Originario, quizás ya dentro de una *Constitución Europea* a impulsar mancomunadamente por la Comisión y el Parlamento Europeo, que recoja fielmente los objetivos y fundamentos de una verdadera *Política Agro-Rural Común*, adaptada a la defensa del modelo agrario europeo en el siglo XXI.

Este es el debate de principios que le interesa plantear cuanto antes a la UE, si pretende seriamente dar continuidad a la PAC y hacer frente a los nuevos retos del mundo rural. Y, contra lo que pudiera parecer a simple vista, también le conviene dilucidar a España, ante el creciente bloqueo que padecen nuestras agriculturas dentro del modelo productivista al uso de la PAC, situación que puede agravarse con las próximas adhesiones.

II. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS AGRARIAS DE LA AGENDA 2000

Ahora bien, que la Agro-Agenda 2000 amague este debate de principios no significa que las propuestas de la Comisión no tengan unos ejes vertebradores, que en ocasiones esconden ciertas posibilidades de desarrollo y en otras evidentes peligros. El objeto de este segundo epígrafe consistirá en desentrañar estas ideas-fuerza más novedosas (33).

II.1. Régimen de (des)intervención vs régimen de (des)estabilización de los precios

Tal como se avanzó en la Comunicación estratégica de 1995 (34) se parte del mantenimiento formal del enfoque de la reforma de 1992: ayudas directas a la renta a cambio de una baja de los precios de intervención de las principales producciones continentales: en un 30% para la carne de vacuno; en un 20% para los cultivos herbáceos, aplicable de una sola vez a partir de la campaña del 2000/2001, con supresión paralela de los incrementos mensuales; y de un 15%

---

[32] Véase la nota (20)

[33] Un primer, y extenso, análisis crítico de las propuestas agrarias de la Agenda 2000 puede encontrarse en: APCA - ASSEMBLÉE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE (1997) "*Les propositions Santer 2000-2006*", Chambres d'Agriculture, Nº 859, Octobre 1997

[34] COM (95) 607 (véase nota (27))

para la mantequilla y la leche en polvo desnatada, en cuatro etapas, caída que por vez primera en el sector lechero viene acompañada por la compensación con ayudas directas (primas por vaca lechera). Resaltemos que en este último supuesto la reducción es superior a la propuesta, del 10%, en julio de 1997, a fin de facilitar la exportación sin subvención por la industria láctea del Norte de Europa. A estas reducciones sectoriales se deberá sumar proximamente, y con carácter general, la derivada de la desaparición de la diferencia monetaria existente (35), a raíz del proceso de instauración del euro, sobre lo cual la Agenda 2000 guarda un tupido velo a la espera de propuestas concretas más allá del mes de mayo de 1998.

Pero las modificaciones en el régimen de precios no terminan ahí. En algunos sectores, como el vacuno de carne o el aceite de oliva, la caída de los precios viene acompañada por la desaparición de la intervención pública (y su sustitución regímenes de almacenamiento privado). Lo que pone en un primer plano la cuestión de la defensa del mercado interior de la inestabilidad de los mercados mundiales en un contexto cada vez más abierto. Al respecto la FAO hace tres años (36) expuso los resultados de una simulación del efecto que tendrían en el año 2000, con y sin la Ronda Uruguay, una mala cosecha de cereales (con una caída de la producción del 5%) y una cosecha abundante (con un aumento del 5% en la producción global). Tal como era de prever, la caída de la oferta mundial se reflejaría en una intensa subida de los precios (en torno a un 50% para el arroz y un 25% para el resto de los cereales). En cambio, la simulación reveló que la Ronda Uruguay no contribuiría en absoluto a estabilizar los precios de mercado de cereales, condicionados como estarían por unas reducidas existencias de seguridad (en el 2000 equivalentes al 17% del consumo, en el extremo inferior de la escala que la Secretaría de la FAO considera el mínimo necesario para salvaguardar la seguridad alimentaria). Sin embargo, a esta realidad, esperando a las negociaciones de la OMC, no se da ninguna respuesta. Es más ante las (fundadas) dudas de que el almacenamiento privado pueda cumplir tal misión, se argumenta veladamente que, de aparecer crisis graves en los mercados (¿unas nuevas *vacas locas*?), se podría reintroducir la intervención pública. Para tal viaje no eran precisas alforjas. La cuestión radica entonces en sondear otras posibilidades.

La primera, obviamente, es confiar en los mecanismos de estabilización estrictamente privados, presentes en otras economías, como los *mercados de futuros*, o los *seguros agrarios*. En este segundo supuesto con el alibí de que garantizan la estabilidad de las rentas agrarias frente a todo tipo de imprevistos, su eventual apoyo público cae dentro de Caja Verde según el acuerdo de la Ronda Uruguay, y, en fin, pueden generar ahorros en el Presupuesto agrario siguiendo el modelo implantado en los Estados Unidos: con anterioridad a la FAIR se obligaba a las explotaciones a suscribir una póliza para beneficiarse de los pagos públicos; a partir de 1996 decae esta obligación pero con la salvedad de que un agricultor ha de renunciar a solicitar una ayuda de urgencia en el caso de pérdida de la cosecha. No obstante, hoy por hoy, no parece realista pensar en dejar la garantía de las rentas agrarias europeas en manos únicamente de sistemas privados: primero, porque en nuestro Continente coexiste una agricultura empresarial, semejante a la

---

[35] Véase, para mayores referencias, MASSOT, A. (1995) "*El sistema agromonetario comunitario: la larga crónica de una muerte anunciada*", Revista Española de Economía Agraria, núm 173, 3/1995, y el último informe sobre el funcionamiento del sistema agromonetario en el mercado único (COM (1998) 20, 22.1.1998)

[36] FAO (1995) "*El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995*", Colección FAO: Agricultura, N° 28, Roma

norteamericana, con una multitud de explotaciones marginales desde el punto de vista productivo pero que constituyen el basamento del modelo agrario europeo, que serían incapaces de beneficiarse de estos mecanismos; y, en segundo lugar, por problemas técnicos, sea la pervivencia de un alto grado de intervención en los principales mercados que hacen, hoy por hoy, inviable en los Quince un modelo de mercados de futuros como el de Chicago, sea el diverso tratamiento que tienen los seguros agrarios por las autoridades de los Estados miembros: mientras en los países del Sur de la Comunidad, donde se encuentran la mayor parte de los activos agrarios, los seguros sobreviven gracias a las subvenciones estatales, en otros países son exclusivamente privados y no cabe pensar en una co-participación comunitaria, diferencias que, por lo demás, se agrandarán con las adhesiones de los PECOS (37). En estas circunstancias preconizar los seguros agrarios como alternativa a los regímenes de precios muestra un profundo desconocimiento de nuestras agriculturas, o, quizás, un camino sutil de renacionalización de la PAC.

Queda, no obstante, una segunda opción: la sustitución del régimen de intervención por sistemas de *estabilización de precios*, siguiendo el modelo de precios móviles en frontera vigente en los Estados Unidos. En este sentido se han pronunciado expresamente diversos autores (38). Este nuevo régimen público de estabilización dentro de la política de mercados podría basarse en unos precios condicionados (39), es decir, en manos de la Comisión, y fijados a unos niveles tales que no desvincularan el mercado comunitario de los mundiales ni provocaran distorsiones artificiales. Ahí los precios mantendrían un papel ciertamente residual, de simple red de seguridad para situaciones puntuales (no estructurales), y serían calculados sobre medias fiables de las cotizaciones internacionales, tanto para garantizar su estabilidad como la salida de los volúmenes recogidos. La ostensible tendencia a un cierto incremento de los precios mundiales facilitaría el mantener estos precios de internos a un nivel aceptable. Por lo demás podría existir cierta flexibilidad en su cálculo, según las especificidades de cada mercado: por ejemplo, en los mercados lácteos los precios de referencia deberían ser los norteamericanos, en tanto que los diferenciales con los precios internacionales son excesivos (en torno al 50%) y atención a que el mercado mundial sólo representa el 6% de la producción mundial. En el sector cerealista por el contrario parece lógico que primaran los precios internacionales, fundándose directamente, semana a semana, sobre una serpiente de precios medios. En el sector del aceite de oliva por su parte predominarían los factores de regulación del mercado comunitario, en su calidad de consumidor del 78% de la producción mundial, en reñida competencia sin embargo con el resto de materias grasas. En estas circunstancias habría que tener presente que el precio de intervención actúa como fijador del precio de mercado en situaciones excepcionales, y que los gastos de intervención en este sector han sido tradicionalmente muy bajos dado que los precios de garantía han estado siempre por debajo de los precios posteriores de venta de las existencias, confirmando

---

[37] MASSOT, A. (1990) "*Los seguros agrarios en la Comunidad Europea*", Gaceta Jurídica de la CEE, Serie D (Doctrina), Abril

[38] Entre los que destaca BUCKWELL, A., con su estudio, reiteradamente citado, "*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, N° 5-1997 (un resumen del cual puede encontrarse en "*Transformación de la PAC en una política rural más integrada*", Revista Española de Economía Agraria, N° 176-177, 2-3/1996, pp. 13-37). Nuestra propia opinión al respecto está reflejada en este mismo ejemplar de la REEA: "*Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar*", pp. 99-143

[39] En la terminología de BAUDIN, P. (1993) "*L'Europe face à ses marchés agricoles. De la naissance de la politique agricole commune à sa réforme*", Economica, Collection économie agricole & agro-alimentaire, Paris

su papel estrictamente regulador y no de apoyo a la renta. De ahí la gran sorpresa que suscita el reiterado empeño de la Comisión en eliminar el precio de intervención.

Cabe señalar, para terminar, que cualquier mecanismo que haga depender las intervenciones públicas de la evolución de los precios de los mercados, internos o externos, no puede entrar en la Caja Verde (40). De ahí que, tanto los Estados Unidos como, de seguir su modelo, la UE, tuvieran que plantearse una re-negociación del contenido de aquella en la próxima Ronda de la OMC si pretendieran mantener un sistema global que redujera el impacto de las fluctuaciones de los precios mundiales.

II.2. Control de la producción vs modelo de apoyo: de la compensación a la desconexión

La Producción Final Agraria (PFA) en el período 1990/1996 se ha estabilizado. Este equilibrio de fondo responde a los mecanismos cuantitativos de control de la oferta vigentes en todas las OCM, bajo diversas fórmulas: cuotas de producción; cuotas de ayudas (mediante Cantidades y Superficies Máximas Garantizadas); y cuotas de excedentes (CUADRO I).

En este contexto, se enmarca un progresivo *relajamiento* de los mecanismos de control de la producción en la Agro-Agenda 2000: a) En los cultivos herbáceos se fija un porcentaje del 0% (en lugar del 17'5%) de retirada obligatoria (como ya ocurre en la FAIR norteamericana), y desaparece el abandono extraordinario por superación de la superficie cultivada (SMG); b) una vez eliminado el pago específico para las oleaginosas, se derogan también los límites de superficie para esta producción derivados del Acuerdo de Blair House; c) se incrementa la Cantidad Máxima Garantizada (CMG) para el aceite de oliva (que comporta alcanzar las 625.210 T. para España, una cantidad a todas luces aun baja en comparación a la producción real); d) se flexibiliza el régimen de CMG para el tabaco; e) en vino se abandonan las producciones de referencia para el cálculo de las destilaciones obligatorias (orientándose hacia un sistema basado en destilaciones y arranques voluntarios); y, en fin, f) aumentan las cuotas lácteas en un 2% en cuatro campañas, a favor prioritariamente de los jóvenes agricultores y las zonas de montaña (que para España comporta obtener una cantidad para la entrega a industrias de 5.659.478 t., un 4'1% superior a la presente).

Todo ello comporta algunos cambios en la tipología de controles de la oferta implantados (CUADRO I): a) en el sector lácteo coexistirán dos modelos, el de las cuotas estatales de producción, y el de las cuotas estatales de producción garantizada en cuanto a las primas por vaca lechera; b) desaparece la SMG en las oleaginosas; c) se nacionaliza la CMG para el aceite de oliva; d) aparece la CMG para la aceituna de mesa; y e) con la abolición de la destilación obligatoria desaparecerán las cuotas comunitarias de excedentes.

Un relajamiento en las cuotas, que, no obstante, en ningún caso significa su desaparición, atendiendo a las previsiones de evolución de los mercados que la propia Comisión hizo públicas

---

[40] Tal como recuerda TANGERMANN, S. (1997) *"An Assesment of the Agenda 2000 Proposals for the Future of the Common Agricultural Policy"*, LUFPIG - Parlamento Europeo

en los documentos previos a la presentación de la Agenda 2000 (41), en la medida que se mantiene una capacidad de producción muy por encima de la evolución de la demanda. Pero cabe preguntarse si a medio plazo un incremento paulatino de los límites de producción no ha de desembocar en su desaparición (y, en primer término, de las cuotas lácteas, más allá del 2006), teniendo por lo demás en cuenta la experiencia norteamericana en este campo desde 1996 (42). En suma, la Agro-Agenda 2000 apunta que, cara al futuro, la respuesta a los excedentes no va a ser un reforzamiento de los mecanismos cuantitativos de control, sino más bien una progresiva liberalización de los mercados agrarios internos, por una doble vía: una ya conocida, la disminución de los precios internos hasta armonizarlos con los mundiales; y otra, que constituye una de las novedades de los documentos que comentamos, la paulatina *desconexión* del apoyo respecto a la producción.

Ciertamente, la PAC vigente esconde un riesgo cierto de reaparición de los excedentes en el marco de unos mercados cada vez más abiertos, con un sistema de apoyo y unos controles de la oferta que tratan indiscriminadamente a todas las explotaciones sin tener en cuenta el papel territorial que desempeña cada producción ni la responsabilidad de cada tipo de explotación en la generación de la oferta. Con este punto de partida algunos medios académicos (43) insisten en la importancia de avanzar en la *desconexión (découplage - decoupling)* del apoyo respecto a la producción a fin de no incentivarla, reducir los excedentes, incidir de manera autónoma en una política redistributiva de la renta y, en suma, facilitar las negociaciones de la próxima Ronda de la OMC (44), en tanto que: a) las ayudas desconectadas son susceptibles de entrar en la llamada *Caja Verde*; b) por contra, las ayudas a la producción caen dentro de la *Caja ámbar* y están condenadas a ir reduciendo peso; y c) los pagos compensatorios de la reforma de 1992, calculados como están sobre producciones históricas y acompañados de medidas de control de la oferta, son tenidos como ayudas semi-desconectadas de la producción, entran en consecuencia

---

[41] COMMISSION "*CAP 2000. Long Term Prospects. Grains, Milk & Meat Markets*", "*CAP 2000. Situation and Outlook. Beef Sector*", "*CAP 2000. Situation and Outlook. Dairy Sector*", "*CAP 2000. Situation and Outlook. Cereals, Oliseeds, Protein Crops*", Working Documents, Directorate-General for Agriculture. Según estos estudios, de no poder exportar sin subvención o, alternativamente, no incrementar los controles de la oferta, es posible que las existencias vuelvan a alcanzr niveles importantes en torno al 2006 en cereales (entre 50 y 60 millones de t.), carne de vacuno (entre 1 y 1'5 millones de t.), y leche en polvo y mantequilla

[42] Con los denominados "*contratos de transición hacia el mercado*" ("*production flexibility contracts*") la nueva FAIR ha liberalizado los grandes cultivos (cereales, arroz, oleaginosas y algodón), de tal manera que han desaparecido las restricciones institucionales a la producción (v.g. el anterior programa de reducción de superficies cultivadas, "*Acreage Reduction Program*", ARP)

[43] Entre los que se cuentan los estudios: del CLUB DEMETER (1996) "*Quel avenir pour la Politique Agricole Commune?. Atouts et limites du découplage des aides à l'agriculture*", Paris; de TANGERMANN, S. "*An Assesment of the Agenda 2000 Proposals for the Future of the Common Agricultural Policy*", preparado para el LUFPIG del Parlamento Europeo; y BLUCKWELL, A. (1997), ya citado, "*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, N° 5

[44] Por lo demás no hay que ocultar que la "*desconexión*" tiene resueltos adversarios entre los medios sindicales. Sin ir más lejos, la "*Confederation Paysanne Européenne*" (AEFP - CPE), en su Conferencia del 3 de marzo de 1998, realizada en Bruselas, considera que la "*desconexión*" beneficia solamente a las grandes multinacionales alimentarias y constituye una forma de "*neo-dumping*" en la medida que provoca la caída de los precios mundiales y los países en desarrollo no tienen los medios para pagar las ayudas directas a la renta de sus agricultores

dentro de la *Caja Azul*, y no existe ninguna garantía que puedan mantenerse más allá del 2003 (45).

Esta lógica parece que ha calado en los Servicios de la Comisión, aunque finalmente, por temor a que no fuera aceptada por el Consejo, se ha plasmado tímidamente en la Agenda 2000: a) en el establecimiento de la misma ayuda para los cereales, las oleaginosas y el lino no textil (aunque, en paralelo, se han preservado las ayudas suplementarias específicas para las proteaginosas, el trigo duro, y los cultivos dedicados a biomasa); b) la paralela eliminación de los rendimientos específicos para las oleaginosas y el maíz, y la fijación de un único rendimiento para todos los herbáceos en regadío; c) la desaparición de la noción de calidad-tipo para la intervención; d) la preservación del *set aside* voluntario en los grandes cultivos; o, en fin, e) cierta homogeneización de base para las primas para el vacuno de carne y de leche (aunque, de hecho, la primera idea fue la de unificar las primas de vacas lecheras y nodrizas, en torno a los 145 ECUS por cabeza, pero tuvo que decaer a partir del momento que se decidió mantener la ayuda al maíz ensilado). En definitiva, se apunta una tendencia a estabilizar la renta de los agricultores posibilitando que luego ellos decidan su especialización productiva en función del mercado y las características de su explotación. Aun cuando ello comporte la caída de producciones (previsible para el girasol o el maíz).

En este contexto, hay que considerar que el gran paso hacia la desconexión que hubiera sido el abandono del sistema de cálculo de los importes de las ayudas en función de los *rendimientos,* y con él de la *compensación* en correspondencia a lo producido, no ha llegado ni a plantearse. No es extraño pues que algún autor (46) haya ya señalado que la desconexión de la Agenda 2000 es relativa, si atendemos en concreto a las propuestas de: a) mantenimiento, e incremento, de las ayudas a los cultivos herbáceos y de las primas ganaderas, calculadas unas en función de los rendimientos zonales, y las otras por cabeza, y todas ellas integrantes de la Caja Azul; b) a la prima fijada para la vaca lechera, cuyo importe se obtendrá también en función de los rendimientos (contra la propuesta inicial de los Servicios de la D.G. VI que propusieron una prima única por vaca); c) la preservación de la ayuda a la producción en el aceite de oliva, en lugar de la ayuda al árbol que, como la ayuda a la Hectárea, son modalidades con un grado mayor de desconexión de la producción; y d) en fin, en cuanto a la oportunidad perdida de avanzar en la reducción de los precios y la desconexión en el sector del azúcar, a la sazón el único sector que tras la Agenda 2000 se mantendría con un sistema de apoyo basado exclusivamente en los precios (CUADRO I).

También abunda en este proceso de desconexión (formal) la desaparición de la noción de *pagos compensatorios*, consagrada con la reforma de 1992, que son sustituidos por la de *ayudas*

---

[45] Sobre todo tras la aprobación de la FAIR norteamericana, en 1996, que ha sustituido los tradicionales "*deficiency payments*" y "*target price*", por los "*contratos de transición hacia el mercado*" ("*production flexibility contracts*") que incluyen unos "*pagos transitorios*", a reducir en un 30% en siete años que, a la postre que disminuyen el coste del apoyo agrario para la Hacienda norteamericana, lo desvincula de la evolución de los precios internacionales y la producción. Ahora bien, que las autoridades norteamericanas estén avanzando en este ámbito no significa que con los cambios adoptados hayan completado la desconexión del apoyo: basta recordar al respecto que se preservan los "*loan rate*" y los "*préstamos garantizados no reembolsables*" ("*recourse commodity loans*")

[46] TANGERMANN, S. "*An Assesment of the Agenda 2000 Proposals for the Future of the Common Agricultural Policy*", ya citado

directas, justificada en base a que la compensación en la Agenda 2000 es siempre *parcial*: de un 50% para los cereales, en un 60% para el sector lácteo, y de un 80% para la carne de vacuno. Obviamente, una compensación, aunque sea parcial, calculada como está en base a lo producido difícilmente puede pretenderse que materializa en el proceso de desconexión, pero si lo sumamos a la ya comentada reducción o, eventualmente, desaparición de la intervención, denota en cualquier caso un cambio cualitativo de objetivo: la tradicional *garantía* de la renta de los productores, formalizada en la PAC desde su fundación preferentemente mediante el mecanismo de los precios y, a partir de 1992, de los pagos compensatorios, deja hoy paso a la búsqueda prioritaria de la *estabilización* de la renta.

Una consecuencia liminar de la proyectada Agro-Agenda 2000 es la modificación de la tipología de OCM en vigor según sus mecanismos de apoyo (CUADRO II): a) se consolida en el sector lácteo un modelo mixto, de precios garantizados y ayudas directas (por cabeza); y, en paralelo, b) las OCM del aceite de oliva y del vacuno se convierten en OCM basadas exclusivamente en ayudas; y c) se consolida el modelo de apoyo, vía ayudas directas, para la aceituna de mesa.

Para terminar hay que señalar que aún cuando nos encontremos apenas en un prudente inicio de desconexión, es dudoso que el Consejo confirme las propuestas de la Comisión y probablemente terminará por aprobar suplementos específicos según las clases de herbáceos, siguiendo el ejemplo de las proteaginosas o el trigo duro, y aminorará la reducción de los precios decretada para la carne de vacuno (con el correspondiente reflejo en el importe de las primas). En cualquier caso, un proceso de desconexión del apoyo respecto a la producción, por tímido que sea, en la medida que los mecanismos de sostenimiento se van desnudando y quedan como simples ayudas a la renta, conduce, irremediablemente, a la cuestión de la *modulación* del apoyo.

II.3. La incapacidad de decisión: umbrales (virtuales) de ayudas y flexibilidad de la gestión

Una de las grandes novedades de la Agenda 2000 es la instauración de una *modulación (financiera) horizontal*, mediante un umbral (*plafonnement*) degresivo individual a partir de 100.000 ECUS (algo menos de 17 millones de pesetas), de tal modo que las ayudas percibidas que superen este importe se reducirán entre un 20% (para el intérvalo entre 100 y 200.000 ECUS) y un 25% (si rebasan los 200.000 ECUS). Ciertamente, esta propuesta, altamente política, se ha impuesto en el seno de la Comisión no tanto por sus virtudes como por las dificultades de aplicación con se topaban otras modalidades de modulación: por *tipo de explotación*, o por *empleo generado*.

- a) En el primer caso sobre todo por la falta de una noción jurídica comunitaria de explotación (47). De hecho la doctrina hace tiempo que ha evidenciado la falta en la PAC de una norma armonizadora de legislaciones de acuerdo con el Artículo 43 TCE (48) que permita la

---

[47] Véase sobre este punto nuestro comentario en MASSOT, A. (1998) "*Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune*?", Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, Paris

[48] En estos términos se expresó el Informe francés presentado al V Simposium del Comité Europeo de Derecho Rural (CEDR) realizado en Gottingen, en septiembre de 1990, redactado por BLUMANN, C., DENIS, D. y OLIVÉ,

(continued...)

delimitación de un estatuto común para la explotación o empresa agraria. No obstante, si en el pasado esta noción jurídica comunitaria de "*empresa agraria*", uniforme y universal, tenía el objetivo explícito de armonizar con posterioridad las formas contractuales y la fiscalidad, en las actuales circunstancias su exigencia provendría de la aplicación de las ayudas directas a la renta, desconectadas de la producción y moduladas, en el marco de una nueva PAC. Al respecto, los procedimientos judiciales seguidos en Luxemburgo, al tiempo que han tenido la virtud de confirmar los límites materiales de que adolece el Derecho Comunitario vigente para sustentar una acepción común de empresa agraria, han demostrado en los últimos tiempos algún avance y permiten sustentar la evolución propuesta (49) que, no obstante, ha llegado tarde para la Agenda 2000 (50).

- b) La segunda hipotética modalidad de modulación es la basada en el *empleo*. De hecho, la propuesta de la Comisión se inspira en algunos planteamientos académicos que han defendido el *plafonnement* de las ayudas a la explotación, pero renuncia a su principal atributo: su modulación en función del empleo (51). El punto de partida de los estudios efectuados es un umbral de base, común a todos los Estados, fijado en 50.000 ECUS por explotación (es decir la mitad de lo propuesto por la Comisión), con independencia de su estatuto jurídico, y para las explotaciones con más de dos UTAS a tiempo completo (familiares o asalariadas) este tope se incrementa en 20.000 ECUS por cada UTA superior a dos (aunque, alternativamente, se acepta

---

[48](...continued)
P. (1991) ("*Harmonisation du droit agraire en Europe: l'acquis, les besoins, les limites*", Revue de Droit Rural, N° 190 (1ère partie) - N° 191 (IIème partie). Por lo demás, entre las conclusiones de una de las comisiones de trabajo del XV Congreso del Comité Europeo de Derecho Rural (CEDR) celebrado en Gante en el mes de octubre de 1989 puede leerse: "*El CEDR (...) preconiza la adopción de una disposición normativa comunitaria que reconozca a los bienes constitutivos de la explotación agrícola de tipo no societario y desprovista de personalidad moral el estatuto de universalidad jurídica*". Y en el mismo sentido se pronunció el Congreso del CEDR celebrado en la primavera de 1992 en Estraburgo

[49] En concreto, en el Asunto 5/88, de 13.7.1989, Hubert Wachauf c. República Federal Alemana, el TJCE, a la par que se reafirmó que la cuota se encontraba ligada a la tierra, declaró que el arrendatario de una explotación tenía derecho a ser indemnizado en función de la plusvalía aportada al fundo donde trabajó, materializada en la cantidad de referencia que, merced a su labor, el propietario percibiría al término del contrato. De esta guisa, distinguiendo una unidad patrimonial distinta de la propiedad fundiaria que le servía de soporte (del propietario) y del material de explotación (del arrendatario), el TJCE, sin perder completamente el economicismo imperante, reconoció, por vez primera, a la explotación agraria como una "*universalidad de hecho*", con elementos corporales e incorporales en su seno. Así, la explotación agraria en su sentido comunitario comprende: "*un conjunto de unidades de producción agrícola objeto de un arrendamiento, incluso si éste conjunto no comporta ni las vacas lecheras ni las instalaciones técnicas necesarias para la producción de leche, y que el arrendamiento no previera obligación alguna a cargo del arrendatario para producir leche*"

[50] Para ésta se entiende por "*explotación*": "*todas las unidades de producción dirigidas por un agricultor o ganadero situadas en el territorio de un Estado miembro*". Y por "*agricultor*" o "*ganadero*": "*un productor individual, persona física o jurídica o bien grupo de personas físicas o jurídicas, sea cual sea el estatuto concedido a su grupo y a sus miembros por el derecho nacional*" (COM (1998) 158, 98/0113 (CNS), Artículo 11, p. 188)

[51] COLSON, F. y CHATELLIER, V. (1996) "*Modulation des aides et emploi en agriculture: scénarios pour l'agriculture française*", Economie Rurale, N° 233, Mai-Juin, pp. 41-48; COLSON, F. (1997) "*Plafonnement et modulation des aides directes: pour une politique agricole plus équitable et éfficace*", ponencia presentada a la Conferencia "*Agricultura y Sociedad: un pacto a renovar*", organizada por el Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, en Bruselas, 13-14 de noviembre de 1997

que este montante suplementario pueda diferenciarse según los países en función del nivel medio de remuneración de los empleos agrícolas). Por ejemplo, una explotación con 1'5 UTAs tendría un umbral de 50.000 ECUS, otra de 3 UTAs, uno de 70.000, y otra de 3'5 uno de 80.000. Según esta misma propuesta, los créditos eventualmente ahorrados podrían retornar a los Estados en función de sus aportaciones (lo que podría complacer a los contribuyentes netos, pero constituiría un amago de renacionalización de la PAC), o, eventualmente, reforzar las medidas de la Caja Verde (medidas agro-ambientales, de reestructuración..., más lógico en términos comunitarios, principio que finalmente ha sido recogido, aunque reinterpretado, por la Comisión). El estudio que comentamos (52) incluye la verificación del modelo para Francia, con una simulación basada en la reducción de los precios y el consecuente incremento de las ayudas (estimadas en un plus de un 25%) en función de las propuestas de la Agenda 2000, con el siguiente resultado: se incentiva la adaptación de las explotaciones pequeñas y medianas con mayores posibilidades de diversificación (sobre todo en ganadería intensiva), imponiéndose un enfoque horizontal y territorial sobre el sectorial (a costa especialmente de las grandes explotaciones cerealistas) que, sin embargo, no se traduce en una pérdida de renta para las afectadas, sino más bien en su estabilización cara el futuro. Sin duda los principios sobre los que se sustenta este análisis son aceptables desde una perspectiva comunitaria, desde el momento en que la creación de empleo se ha convertido en una prioridad supranacional, y que se reconoce un problema de equidad en el apoyo agrario (53). Pero la Comisión aduce problemas anexos en cuanto a su aplicación para desdeñarla: establecimiento de las UTAs iniciales por explotación; condiciones exigidas con regímenes civiles y de seguridad social muy distintos, formas de actualización del número de UTAs; tratamiento de los sistemas productivos fundados en la externalización de los costes mediante empresas de servicios que ahorran mano de obra a las explotaciones; etc (54). Temas

---

[52] COLSON, F. y CHATELLIER, V. (1996), citado en la nota anterior

[53] Que muchos autores reivindican (SOTTE, F. y ZANOLI, F. (1996) "*The Regional Dimension in Agricultural Economics and Policies*", Università degli Studi di Ancona), y que fue asumido por la propia Comisión en 1991 ("*Evolution et avenir de la PAC - Document de réflexion de la Commission*", COM (91) 100) al reconocer que un 80% de los recursos del FEOGA beneficiaban solamente a un 20% de los agricultores, situación que parece no haber variado con la reforma de 1992, al ser rechazadas las (humildes) propuestas de la Comisión en este sentido. Al respecto COLSON, F. (1997) ("*Plafonnement et modulation des aides directes: pour une politique agricole plus équitable et éfficace*", ya citado), partiendo de los datos de la RICA, ha comprobado que el montante de las subvenciones sigue directamente ligado a la dimensión de las explotaciones: las más pequeñas (con menos de 16 UDES de MBS), que son las más numerosas (2.386.000) reciben de media 1.700 ECUS, o, lo que es lo mismo, 1.300 ECUS por UTA, mientras que las más grandes (con más de 40 UDES), que ascienden a 457.000, perciben de media 13.000 ECUS, o 5.200 por UTA. Por países, de un total de 71.100 explotaciones en la UE-12 que hoy reciben más de 20.000 ECUS por UTA en ayudas de la PAC, Francia es el que tiene mayor número (en torno a las 37.500 explotaciones, eqwuivalentes al 8'7% del total), seguida del Reino Unido (con 12.500, correspondiente al 9'7%), España (con 9.000, que significa el 1'8% de las explotaciones), y Alemania (con 6.000, que equivale al 2%). El resto de Estados se encuentran por debajo de las 2.500 explotaciones beneficiarias con más de 20.000 ECUS por UTA. Algunos estudios nacionales ratifican esta situación: en Francia, en 1995, el 5% de las explotaciones profesionales (19.000) percibieron de media 500.000 FF, concentrando el 23% de las ayudas de la PAC

[54] Frente a algunos de estos inconvenientes el Informe CUNHA, sobre la revisión de la PAC con la Agenda 2000, presentado ante la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, propugna un modelo de umbrales basado en el empleo, aunque diferenciado regionalmente en función de explotaciones-tipo: "*La necesidad de proceder a un mejor reequilibrio interno de la PAC, así como el imperativo de relegar las ayudas a una función suplementaria y no sustitutiva de la función productiva, conducen al establecimiento de criterios limitativos de la*

(continued...)

que, de difícil solución, podrían dar lugar a una explosión de activos agrarios, sin ninguna correspondencia con la realidad de los mercados.

De ahí que la Comisión se haya decantado por el sistema más simple, según el modelo fiscal preponderante, de varios niveles de *plafonnement* en función pura y estrictamente del montante a percibir por cada explotación. Se argumentará al respecto que, con los umbrales elegidos, y siendo estatal su aplicación, su efecto redistributivo apenas será perceptible, y es verdad: su impacto global se evalua en 400 MECUS, de los que tres cuartas partes salen de las macro-sociedades, herencia del socialismo real, de los Lander del Este de Alemania, y en mucha menor medida, de Gran Bretaña y de Francia. Pero, en la perspectiva de la Comisión, de lo que se trata hoy no es tanto de modular resueltamente el apoyo como de introducir este principio en la PAC, a la espera de que las próximas adhesiones impongan una progresiva caída de los umbrales.

En definitiva, la *realpolitik* se ha impuesto, y para asegurar la adopción de los umbrales por el Consejo se propone, además, que, siguiendo la sugerencia mencionada por los medios universitarios, los ahorros obtenidos con su aplicación queden en cada Estado, para programas medio-ambientales, en base a otro nuevo principio, con el que seguramente deberemos aprender a convivir en los próximos años: el de la *flexibilidad.*

De hecho, la *flexibilidad* en la gestión es una noción perfectamente asentada dentro de la PAC, a dos niveles: a) en las *acciones agro-estructurales y rurales*, incluidas las denominadas medidas de acompañamiento de la reforma de 1992, mediante el uso de Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA), Programas operativos, y/o Reglamentos-marco, sustentados en cualquier caso por un régimen de cofinanciación (Presupuesto comunitario - autoridades internas); y b) en materia de *armonización de legislaciones agrarias*, mediante Directivas, que, como es sabido, imponen a los Estados la consecución de un objetivo final dejándoles libertad en su transposición. En suma, la flexibilidad es ya moneda corriente en los dos ámbitos de la PAC que, hasta el día de hoy, mantienen *competencias compartidas*. En este contexto, aparte de que se refuerce la flexibilidad en materia estructural/rural, con la puesta a disposición de los Estados de un amplio abanico de medidas, la gran novedad de la Agenda 2000 redica en convertir la flexibilidad en un concepto clave dentro de la política de *mercados agrarios*, tradicionalmente tenida como un ámbito de *competencia exclusiva* de la Comunidad. Por otro lado esta flexibilidad en el seno de las OCM adquiere diversas formas:

- a) Tenemos en primer lugar, la *flexibilidad en la modulación horizontal.* A falta de una fórmula comunitaria, siguiendo el modelo académico arriba comentado, se propone que, hasta un 20% del total de las ayudas, los Estados modulen en función del empleo existente en las explotaciones, llegando incluso al punto de reducir las ayudas a los agricultores en caso de que

---

[54](...continued)
cuantía global de las ayudas satisfechas por el FEOGA a cada agricultor". "Podría aplicarse esta limitación basándose en la cojugación de dos factores: la financiación al 100% hasta una determinada cuantía por definir por unidad de trabajo (UTA), y la cofinanciación degresiva por niveles a partir de dicha cuantía. El hecho de que las UTA tengan significados diferentes conforme a los diferentes sistemas de explotación podría conducir a una desagregación de dicho límite en función de un conjunto de sistemas de explotación-tipo, conforme a las definiciones de la RICA (Red de Información Contable Agrícola)" (PE 225.378, 10 de marzo de 1998)

"*la mano de obra empleada en su explotación durante ese año natural, expresada en unidades de trabajo anual, se situe por debajo de límites a determinar por los Estados*". Igualmente, en el diseño de la Comisión es posible que los Estados tengan en cuenta el papel de "*mantenimiento de las zonas rurales*" y, en consecuencia, podrán discriminar en las ayudas a los propietarios rurales no residentes, o a los agricultores no profesionales.

- c) Un segundo tipo de flexibilidad aparece *en materia medioambiental*, intentando suplir la falta de propuestas de *eco-condicionalidad* en las ayudas (*cross-compliance*, en su acepción más extensa) (55) que padece la Agenda 2000 (56). De esta guisa, los Estados, como ya adelantamos, pueden utilizar los ahorros derivados de la modulación para reforzar sus programas agro-ambientales. Y, al unísono, se permite que los Estados apliquen la eco-condicionalidad endureciendo las obligaciones ambientales para la recepción de las ayudas, en función de "*la situación específica de las tierras agrícolas utilizadas y la producción en cuestión*". Puede argüirse, con razón, que parece ilógico que las autoridades internas se decidan a legislar en contra de los intereses (inmediatos) de sus electores. No obstante, esta libertad no es total en la medida que ya existen normas medio-ambientales comunitarias (como la Directiva "*nitratos*", o la de "*habitats*") que pueden ser incumplidas en algunos territorios. En estos casos, si las autoridades internas no aplican la potestad de modulación que se les otorga, pueden encontrarse con procedimientos judiciales presentados por los afectados por aquel incumplimiento.

- c) Pero donde la flexibilidad adquiere una mayor significación en la Agenda 2000 es en la *gestión de las ayudas sectoriales*, o *modulación vertical*, materializada en montantes, o enveloppes, nacionales de primas adicionales para el vacuno (de carne y de leche), que podrán ser concedidas por los Estados hasta el 30% de las primas previstas para estos sectores, bien sea por Ha de pasto permanente, o como suplementos alas primas-base por cabeza de ganado (diferenciando según la especie). Este montante del FEOGA-Garantía en manos de las autoridades españolas ascenderá a 138'2 millones de ECUS a partir del 2002 para el vacuno de carne, y de

---

[55] Originalmente nacida en los EE.UU y que progresivamente ha ido ganando predicamento en Europa (BALDOCK, D. y MITCHELL, K. (1995) "*Cross compliance within the Common Agricultural Policy. A review of options for Landscape and nature conservation*", Institute for European Environmental Policy, London)

[56] La existencia dentro de la Agenda 2000 de algunas medidas muy concretas, como el reforzamiento de las primas al vacuno extensivo, o la conversión de las indemnizaciones compensatorias en zonas favorecidas en ayudas agroambientales, no puede hacer olvidar la ausencia de medidas de "*cross-compliance*" con carácter comunitario. Ciertamente, existen problemas, técnicos y políticos, para la aplicación de la "*cross-compliance*" que, sin duda, habrán influido en su abandono por la Comisión. En cuanto a los problemas técnicos el estudio que MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. efectuaron en 1996 para el Intergrupo LUFPIG del PE ("*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*") ya explicitó profundas reticencias a que el cobro de los pagos compensatorios se condicionara a parámetros ambientales, aduciendo que no debían de mezclarse los objetivos: una cosa es la compensación de una pérdida de renta por la caída de los precios, y otra las exigencias medio-ambientales. En cuanto a los problemas políticos hay que significar que contribuye a romper el modelo de apoyo vigente en la PAC, reforzando la "desconexión", lo que inevitablemente choca con los hábitos de profesionales y funcionarios, conformados según las tesis productivistas más puras. De ahí que no sea tampoco de extrañar que la Comisión haya desechado las conclusiones del equipo dirigido por BUCKWELL ("*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, N° 5-1997) que, partiendo de la necesidad de ir hacia una nueva "*Política Rural Integrada*", propuso la transición hacia un nuevo modelo de apoyo en el que las "*medidas agro-ambientales*" se incluirían, con carácter permanente, dentro de un paquete de medidas "rurales" susceptibles de entrar dentro de la "*Caja Verde*", y que, con el horizonte puesto para el año 2010, pasarían a ser el principal pilar del sostenimiento de los agricultores (a costa de las medidas de mercado)

43'1 millones de ECUS para las vacas lecheras a partir del 2003. Esta propuesta es importante tanto por lo que afirma, como por lo que, de forma implícita, niega. Con ella la Comisión prácticamente renuncia a proseguir en la *modulación de los mecanismos comunes* en sí mismos (57), como hubieran podido ser, por ejemplo, el establecimiento de un prima única a la vaca lechera, independiente de los rendimientos, o la reformulación de las ayudas a los herbáceos en función de los rendimientos medios comunitarios en lugar de los internos (58). El Informe presentado en marzo de 1998 a la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, a propósito de la Agenda 2000, abunda en este enfoque comunitario (59), que se contrapone radicalmente al seguido por el Ejecutivo.

En este contexto, la apuesta por la *flexibilización* en la Agenda 2000 esconde ante todo una preocupante incapacidad para definir un tratamiento común por parte de las Instituciones comunitarias, y/o el fracaso en la aplicación de ciertas normas medio-ambientales comunitarias. Bajo esta premisa se traspasa el problema decisorio a un nivel interno, con los consecuentes conflictos (sindicales y políticos) que, lógicamente, comportará su aplicación (en especial en Estados de estructura compleja como es España). Pero además cabe preguntarse si la salida ineludible al camino de la flexibilidad no será la de la *renacionalización* de la PAC: en cuanto a su concepción, vaciando la competencia exclusiva que hasta el momento las Instituciones comunnitarias tenían reconocida; y en cuanto a su régimen financiero, generalizandose el régimen de cofinanciación. En este contexto, resaltemos que algunos Estados ya han planteado que un 20% de las ayudas de la PAC se conviertan en nacionales.

---

[57] Con muy diversos exponentes en el pasado. Véase al respecto, MASSOT, A. (1991) "*La modulació del suport a l'agricultura: una nova perspectiva per a la política de preus i mercats de la CE*", Quaderns Agraris de la Institució Catalana d'Estudis Agraris (ICEA), Institut d'Estudis Catalans, Diciembre

[58] Siguiendo el modelo francés, que actualmente calcula los rendimientos-base en 2/3 según la zona, y en 1/3 según la media estatal, lo que se traduce en la solidaridad de los cerealistas de mayor productividad a favor de los más desfavorecidos que, sin embargo, gestionan buena parte del territorio, sin que por ello se resienta el presupuesto atribuido a Francia. De manera similar, algunos estudios sindicales reformulan las ayudas cerealistas para los Quince, sobre 2/3 de rendimiento nacional, y 1/3 de rendimiento comunitario. El resultado es harto significativo: sin incrementar los créditos para los herbáceos, ya que la media comunitaria se mantiene intacta, aparece una redistribución delos pagos compensatorios a favor de los países con menos rendimientos, los mediterráneos y los nórdicos (por este orden España, Portugal, Finlandia, Grecia, Italia, Suecia, y, levemente, Luxemburgo). Los cerealistas que sufrirían mayores pérdidas serían los de los Países Bajos, Bélgica, Francia, Irlanda, y Reino Unido. También perderían, pero muy poco: Alemania, Dinamarca y Austria. No obstante, en términos absolutos, se mantendrían las posiciones de los Estados respecto al FEOGA-Garantía dedicado a este sector (con Francia a la cabeza)

[59] Donde se puede leer: "*La política de apoyo directo a la renta no debe tener como único objetivo la compensación por las reducciones de precios que se hayan decidido. Deberá crear medios y condiciones para garantizar la presencia ordenadora del agricultor en todo el espacio rural de la UE y deberá incorporar criterios de equidad y cohesión económica y social, atendiendo a la gran heterogeneidad de los sistemas agrícolas europeos y a su diferente capacidad de supervivencia y adaptación a un contexto internacional de mayor competitividad". "En este sentido la productividad individual o regional no deberá ser el único criterio para determinar el nivel de ayuda que recibirá cada agricultor, ya que ello supone fomentar los sistemas más intensivos en detrimento de los extensivos y ayudar proporcionalmente más a los que ya son competitivos. Por este motivo, para los sistemas que ya utilizan o prevén utilizar la productividad como base de la definición de la cuantía de la ayuda, podría preverse una ponderación no sólo entre las medias de las regiones con la de los respectivos Estados miembros, sino también (aunque de manera más mitigada) de éstos con la media de la UE. De este modo se conseguiría un favorecimiento relativo de los que están por debajo de la media y se daría un paso decisivo en la aplicación práctica del modelo europeo de agricultura*" (Informe CUNHA, PE 225.378, 10 de marzo de 1998)

II.4. El desarrollo rural: una esperanza a llenar de contenido

Uno de los grandes capítulos de la Agenda 2000 es el de la cohesión económica y social, a la sazón la segunda gran política comunitaria tras la PAC (CUADRO III), que se plasma en una nueva reforma de los Fondos Estructurales, de la que la agricultura y el mundo rural no quedan inmunes. Sentado esto, aquí nos limitaremos a desbrozar el significado último de las principales propuestas de reforma estructural para la PAC.

- a) En primer término, hay que mencionar la *concentración:* los siete *Objetivos* de los Fondos se reducen a tres, dos territoriales y uno horizontal; y las Iniciativas Comunitarias de las trece actuales a tres. El *Objetivo 1*, orientado a las regiones con menos del 75% del PIB por habitante comunitario, se mantiene y continua ostentando la primacía. El *Objetivo 3*, en materia de desarrollo de recursos humanos, también se mantiene, aunque reformulado. Por el contrario, desaparecen los anteriores Objetivos 2 (para las zonas industriales en declive), 5a (de medidas horizontales agro-estructurales), 5b (a favor de las zonas rurales), y 6 (áreas nordicas despobladas). En contrapartida, se crea un *nuevo Objetivo 2* que incluye cuatro ejes o problemáticas territoriales: la industrial, la urbana, la rural, y la pesquera. En lo que respecta a las *Iniciativas Comunitarias*, se cuenta con el LEADER-III, para las experiencias innovadoras de desarrollo rural. La concentración resultante en las acciones de los Fondos, unida a la modificación de las regiones y zonas elegibles por los Objetivos territoriales (1 y 2), se traduce en que la población beneficiaria pase del 51% al 35-40% de la población comunitaria, lo que a la postre permite presentar un aumento del esfuerzo financiero co munitario per cápita a favor de la cohesión en los Quince, aunque el incremento en los volúmenes absolutos sea apenas perceptible (de 200.000 millones de ECUS para el período 1993/1999 a 210.000 millones de ECUS para el 2000/2006), e, incluso, se registre una caída en términos relativos (pasando de significar el 32'7% en 1999 a un 28'2% en el período 2000/2006) (CUADRO III) (60). La causa de esta estabilización radica en las transferencias para el desarrollo que comportarán las nuevas adhesiones, que ascienden al 6% de los créditos para los años 2000/2006 (CUADRO III). En cierta medida se puede afirmar que las regiones y zonas menos desarrolladas de la UE-15 están ya empezando a pagar la ampliación, en la medida que no se quieren incrementar los recursos propios.

- b) En este marco el desarrollo rural continúa siendo apoyado por *dos políticas*: la de cohesión económica y social, y la PAC, que gana peso hasta el punto que el FEOGA-Garantía y con él, la *guide line*, pasa a convertirse en una fuente de financiación rural a todos los efectos. De esta guisa, la búsqueda de la cohesión económica y social en el medio rural pasa a depender de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, y FEOGA-Orientación), el IFOP, el Fondo de Cohesión (a favor de loos proyectos medioambientales y de infraestructuras de España, Grecia, Portugal e Irlanda), el nuevo Instrumento Estructural de Pre-adhesión-ISPA (que intervendrá a favor de similares proyectos a los del Fondo de Cohesión en los PECOS), y *el FEOGA-Garantía*. Para su aplicación hay que distinguir cuatro supuestos, en función de las medidas para el desarrollo rural, y de los Objetivos: a) por un lado se encuentran las acciones agroambientales, las medidas forestales y la jubilación anticipada (o *medidas de acompañamiento* según la reforma de 1992),

---

[60] Hay que señalar que, por considerar menos arriesgados los cálculos de las perspectivas financieras en base a los precios de 1997 que en los de 1999, mantenemos (reelaboradas) en el CUADRO III las previsiones presentadas por la Comisión en julio de 1997 (COM (97) 2000) en lugar de las de marzo de 1998 (COM (98) 158, p. 205)

a las que ahora se suman las indemnizaciones compensatorias en las zonas desfavorecidas (transformadas en ayudas a favor de la agricultura extensiva) (61), que siempre correrán a cargo del FEOGA-Garantía, con independencia del territorio; b) en segundo término, el FEOGA-Garantía financia todas las medidas relativas a la modernización y diversificación de las explotaciones en las zonas rurales fuera del Objetivo 1 (es decir, las zonas del Objetivo 2 y aquellas otras sin Objetivo definido); c) también pasan a financiarse por el FEOGA-Garantía las ayudas agrícolas previstas a favor de los PECOS; y d) por último, quedan para el FEOGA-Orientación, dentro de los Programas de desarrollo integrado vigentes, las medidas relativas a la modernización y diversificación de las explotaciones en las regiones de Objetivo 1. Consecuencia de ello es que el FEOGA-Garantía amplía su radio de actuación: a los tradicionales gastos por ayudas e intervenciones sectoriales, por restituciones a la exportación, y por las medidas de acompañamiento, suma las acciones veterinarias, las indemnizaciones compensatorias de las zonas desfavorecidas, las medidas de desarrollo rural fuera del Objetivo 1, y las medidas agrícolas del proceso de pre-adhesión y adhesión. Por el contrario, el FEOGA-Orientación reduce su ámbito a las medidas de desarrollo rural dentro del Objetivo 1 y al LEADER.

Una evaluación cualitativa de estas propuestas ha de empezar por recordar la ausencia dentro de la Agenda 2000 de propuestas concretas para alcanzar una *Política Rural Integrada*, que rompiera la bifurcación del desarrollo rural en dos políticas comunes, precisamente por las expectativas que en este sentido generaron los propios responsables de Agricultura de la Comisión en los últimos años, desarboladas en última instancia por sus colegas de política regional. Este fiasco se intenta compensar vendiendo la idea de que es posible que el FEOGA-Garantía se convierta progresivamente en un Fondo Rural, sobre la base de dos premisas: a) la existencia de un nada desdeñable margen de maniobra en el seno del FEOGA-Garantía, que permitiría la consolidación y progresivo crecimiento de un capítulo de medidas rurales autónomo de los sectores (evaluado en 9.670 MECUS en el 2006, equivalente nada menos que al 16% de la *guide line)* (62); y b) un evidente reforzamiento de las medidas a favor del mundo rural, concentradas en un único Reglamento, donde se pone a disposición de los Estados un amplio catálogo de medidas, incluidas las que hoy dan contenido a los Objetivos 5a (acciones horizontales a favor de las explotaciones y las industrias) y 5b (acciones en zonas rurales), y las denominadas medidas de acompañamiento (agroambientales, de forestación, y de jubilación anticipada) (63).

Ahora bien, que este deseo se haga realidad dependerá de que las autoridades internas (estatales y regionales) sean capaces de presentar programas regionales y zonales de desarrollo rural con amplitud de miras. Podría ocurrir incluso que, a causa de las crecientes dificultades financieras con que se encuentran las administraciones de las zonas rurales más deprimidas de Europa (y, entre ellas, las de las Comunidades Autónomas españolas), la condición de la

---

[61] Hasta el punto que se prevé la pérdida de las indemnizaciones compensatorias si se descubren en el vacuno de estas zonas residuos de sustancias prohibidas (de efecto hormonal o tireostático), o el uso ilegal de sustancias autorizadas. Esta sanción se extiende a los ganaderos que se opongan o dificulten los controles

[62] COM (1998) 158, p. 205

[63] COM (1998) 158, 98/0102 (CNS): Artículos 4-7 (inversiones en explotaciones), 8 (instalación de jóvenes agricultores), 9 (formación), 10-12 (prejubilación), 13-19 (zonas desfavorecidas), 20-22 (medidas agroambientales), 23-26 (transformación y comercialización), 27-30 (silvicultura), y 31 (adaptación y desarrollo de zonas rurales)

cofinanciación de estos programas se convirtiera en insuperable, no pudieran aprovechar las oportunidades abiertas y que, finalmente, por paradójico que pueda parecer, fueran otros países y regiones, más desarrollados, los que se beneficiaran de los cambios registrados en el ámbito del desarrollo rural.

Por otro lado, más a corto plazo existe un envés en el modelo de desarrollo rural abierto, o a la carta, que propone la Comisión: a) la consolidación de la *cofinanciación*, tanto más peligrosa en cuanto se anuncia la paulatina *ruralización* de la PAC; b) la muerte, por inanición, del FEOGA-Orientación, que queda como un Fondo Estructural marginal, para las regiones del Objetivo 1, y que dificilmente podrá sobrevivir a medio plazo si el FEOGA-Garantía acrecienta su vocación rural; y c) la paulatina disolución de la excepción agraria en el ámbito estructural desatará a nivel interno la pugna entre la administración agraria y el resto de administraciones, en definitiva entre la agricultura y el resto de medidas de gasto público (en infraestructuras, intervenciones urbanas, etc) en el seno de los nuevos Objetivos 1 y 2 de los Fondos Estructurales.

II.5. Austeridad presupuestaria vs falta de visión estratégica

Una vez constatada la explosión del gasto agrícola con la crisis presupuestaria de 1987, se impuso un rígido encuadramiento del FEOGA-Garantía (*guide line, o línea directriz*) mediante sucesivos Acuerdos interinstitucionales sobre las perspectivas financieras, firmados, primero, para el período 1988/1992 y, luego, en la Cumbre de Edimburgo, para el período 1993/1999, más tarde actualizados tras la entrada de Austria, Finlandia y Suecia. Fruto de ello la actual estructura del gasto del Presupuesto General de las Comunidades refleja una PAC que, pese a reducir progresivamente su peso, aún ostenta una clara primacía financiera con el 45'1% del total de los créditos de compromiso anuales para el año 1999 (CUADRO III) (64). En este contexto, la Agenda 2000 tiene un sesgo financiero al incluir las propuestas para un nuevo acuerdo plurianual, para los años 2000/2006, en función sobre todo de una nueva variable, la adhesión de los PECOS. De lo que se derivan dos importantes conclusiones: a) la reforma de la PAC se ve subsumida en la problemática presupuestaria general; b) el coste de la adhesión se ha convertido en la coartada con la que ahogar cualquier cambio de política que requiera nuevos gastos. Veamoslas.

- a) *Una reforma de la PAC de perfil bajo*

La Agenda 2000 otorga un humilde perfil a la reforma de la PAC hasta el punto que llega a estabilizar la *guide line* en el 44'1% del Presupuesto, muy cercano al 45'1% que ya tenía asignado (CUADRO III). Desde un punto de vista cualitativo esto significa que la agricultura tiene garantizado un gasto estable durante los próximos años, circunstancia sin duda positiva que, sin embargo, se ve empañada por la falta de una *Autoridad agraria*, paralela a la *Autoridad presupuestaria* que hoy ostenta el Consejo y el Parlamento Europeo, capaz de avanzar en los cambios que precisa la PAC. Y desde un punto de vista cuantitativo hay que hacer algunas acotaciones a aquel porcentaje.

En primer término, como ya adelantamos en el epígrafe anterior, la nueva *guide line* incluye ciertos gastos estructurales y rurales, de los antiguos Objetivos 5a y 5b de los Fondos

---

[64] Véase nota (60)

Estructurales, equivalentes a un 3'2% de los gastos de la *guide line* previstos para los años 2000/2006. A su vez, añade ciertos gastos agrarios de los nuevos Estados miembros, en torno a los 15'5 MECUS en seis años, correspondientes al 4'7% de la guide line (CUADRO III): hasta el año 2002, fecha en la que se prevé la primera adhesión, serán ayudas para el desarrollo rural de los nuevos miembros, a las que se sumarán desde entonces algunas ayudas de mercado, que, de todos modos, no han de significar más del 7'6% de la *guide line* en el ejercicio 2006 (CUADRO III).

En segundo lugar se asume un coste adicional agrario de 7'7 MECUS, a financiar con los ahorros que se esperan en intervenciones y subvenciones a la exportación, a causa de la reducción de los precios (en torno a los 2 MECUS) y, sobre todo, las optimistas previsiones de crecimiento de la UE-15 para los próximos años (del 2'5% anual).

Estos dos elementos sumados esconden un peligro cierto para los créditos agrícolas y estructurales en principio proyectados, en la medida que: a) no se escinden los gastos específicos de la ampliación, a diferencia de lo acaecido en anteriores adhesiones; y b) pueden infravalorarse las necesidades agro-financieras de los nuevos adherentes, o exagerarse el crecimiento de la economía comunitaria. La opinión de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo (65) se hizo eco de estos peligros, así como puso el énfasis en la erosión monetaria que esconde el cálculo de la *guide line*. Sobre esta base, el Pleno del Parlamento, en su resolución sobre el marco financiero de la Unión propuesto por la Agenda 2000 (66) se pronunció por: un incremento del actual límite máximo de los *recursos propios* a fin de afrontar los nuevos retos; la consignación de una rúbrica específica para las futuras ampliaciones en las perspectivas financieras; por una reforma de las principales políticas comunes de gasto, incluida la PAC, que respondieran a su adaptación a un nuevo entorno y no a consideraciones estrictamente de ahorro; y, en fin, recordó la necesidad de un *Acuerdo Interinstitucional* para la adopción de un nuevo cuadro de perspectivas financieras, dando a entender que el Parlamento hará uso de sus sustanciales prerrogativas en este ámbito.

Por otro lado, hay que señalar que, en puridad, la Agenda 2000 no aborda la cuestión del coste de la ampliación propiamente dicho, sino más bien los costes de la pre-adhesión, sin que en ningún momento se plantee la aplicación de la PAC completa antes del 2006. De esta guisa, la problemática financiera de las adhesiones sigue abierta y, en definitiva, pendiente de las modalidades y el ritmo de la transición que se pacten con cada candidato. Incertidumbre que no deja de pesar como una losa, en la medida que aún no se han desactivado los temores iniciales a la ampliación.

- b) *El coste financiero y comercial de los PECOS como coartada*

Ciertamente, numerosos estudios publicados desde la caída del bloque soviético han alimentado de manera recurrente el alarmismo ante los PECOS. Unos análisis que, sin embargo, reflejan unas fuertes divergencias en cuanto al impacto financiero final de la ampliación, que ya nos indican tanto las enormes dificultades que existen para aprehender una realidad tan dinámica

---

[65] A4-0368/97, PE 223.637 y 223.641

[66] A4-0331/97, cuyo ponente fue el diputado español COLOM I NAVAL

y compleja, como las debilidades matodológicas y de los presupuestos de base utilizados en algunos de estos trabajos.

Así, en un estudio de 1994 (67) el coste presupuestario adicional se situaba en torno a los 64 MECUS para el año 2000, de los que 26 corresponderían a los Fondos Estructurales y el resto para la PAC. En 1995, otro modelo (68) se mantenía en el mismo orden de magnitudes, en torno a los 60 MECUS anuales. En ese mismo año, otro trabajo estimaba que el incremento del gasto estructural exclusivamente para los 6 primeros PECOS (los cuatro de Visegrado, más Bulgaria y Rumanía) fluctuaría entre los 12'4 MECUS (en el supuesto de que se les transfiriera el 2'3% del PIB), los 14'4 MECUS (si fueran tratados como los Länder de la ex-RDA), los 20'3 MECUS (si fueran considerados como los actuales beneficiarios del Fondo de Cohesión), y los 26'1 MECUS anuales (si fueran asimilados a Irlanda) (69). Por el contrario, otros estudios han sido más moderados en sus conclusiones, cifrando el aumento global del gasto en 37'6 MECUS (70), o el coste suplementario en el año 2005 para la PAC solamente entre 9'05 y 16'2 MECUS (71). Recientemente, uno de los mayores especialistas en la materia (72) ha evaluado que la entrada para el 2005 de los cuatro países de Visegrado representaría 15 MECUS para el FEOGA-Garantía. Por su parte la Comisión, en su Comunicación estratégica de 1995 (73), estimó el coste para la PAC de una integración simultánea de los 10 PECOS en el 2000, al final de un cierto período de adaptación y ajuste, en torno a los 11'7-12'2 MECUS. Los últimos análisis para los 10 PECOS confirman esta apreciación y se mueven entre los 12 y los 20 MECUS, una cantidad nada desdeñable sin duda, equivalente a una cuarta parte del actual Presupuesto Agrícola comunitario, pero que apenas equivale al 0'11% del PIB comunitario, y que, en principio, parecería asumible por la UE-15 de haber voluntad política para ello, sobre todo si la contrapesamos con los ahorros generados en materia de seguridad colectiva por el fin de la guerra fría, y los positivos efectos comerciales de la adhesión.

En este último punto de nuevo hay que despejar los temores iniciales a la ampliación,

---

[67] BALDWIN, R.E. (1994) "*Towards an Integrated Europe*", Center for Economic Policy Research, CEPR, London

[68] SAINT-AUBIN, B. (1995) "*Le coût budgetaire de l'adhésion des PECO*", Economie Internationale, N° 62

[69] BESNAINOU, D. (1995) "*Les fonds structurels: quelle application aux PECOS?*", Economie Internationale, N° 62

[70] ANDERSON, K. y TYERS, R. (1993) "*Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare*", Center for Economic Policy Research, CEPR, Discussion Paper Series, N° 829, London

[71] MAHÉ, L.P., CORDIER, J., GUYOMARD, H. y ROE, T. (1995) "*L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux PECOs: Transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition?*", estudio tempranamente encargado por la D.G. I de la Comisión (cuyo resumen puede encontrarse en: "L'agriculture et l'élargissement", Economie Internationale, N° 62)

[72] TANGERMANN, S. (1996) "*EU Enlargement Strategy for Central and Eastern Europe*", Presentation at the 15th Annual European Outlook Conference organized by AGRA-EUROPE, London 20-21 February 1996

[73] Véase nota (27)

especialmente para la agricultura occidental, una vez se comprueban las peculiaridades y respuestas al cambio del sector agroalimentario de los PECOS. Hoy puede afirmarse, sin género de dudas, que la pretendida competitividad de las producciones agropecuarias del Este ha sido exagerada dentro de los Quince, en tanto que el potencial productivo de estos países está muy lejos de ser el resultante de traspasarles mecánicamente los rendimientos comunitarios más elevados, atenazado como está por factores estructurales de enorme amplitud (74). La realidad es que, al menos de momento, esta pretendida invasión de productos no se ha materializado. Al contrario, muchos de los contingentes arancelarios otorgados a los PECOS hoy no se agotan y, en contraposición, las exportaciones agrarias occidentales (comunitarias o no) no dejan de ganar cuota en el seno de estos mercados. De esta guisa, la balanza comercial agraria de la UE con el conjunto de los PECOS ha pasado de tener un déficit de cerca de 1 MECU en 1988/89 a registrar un superávit comercial de 1'5 MECUS en la actualidad. El caso de Polonia, tenida por el país de mayor potencial agrario, es sgnificativo: de tener tradicionalmente un saldo agroalimentario positivo pasó en 1996 a registrar un déficit con la UE de 560 millones de ECUS. En este contexto, los más recientes estudios (75) plantean que se subestimaron los costes de las agriculturas del Este, sin tener en cuenta los grandes diferenciales existentes en calidad, transporte y procesado. De lo que se concluye que la UE-15 obtendrá, globalmente, con la ampliación unos beneficios comerciales netos en materia agroalimentaria y que, antes que un desarrollo general de la producción agraria de los PECOS, cabe esperar una progresiva dualización de los sectores agrarios de estos países, en función de las reformas internas que se hagan, la capacidad de reacción que demuestren sus estructuras, y, en suma, la capacidad de atracción que revelen para el capital foráneo e interno.

Puestas así las cosas no parece de recibo que los PECOS sean utilizados como lastre para no incrementar los recursos propios de la Comunidad ni, por consiguiente, el inmediato rediseño de la PAC y las acciones estructurales capaz de afrontar solidariamente el reto de su entrada.

II.8. Una política sectorial desequilibrada y contraria a la cohesión territorial

Contra lo que inicialmente se había previsto, la Agro-Agenda 2000 incluye la reforma de sectores continentales (herbáceos, vacuno de carne, vacuno de leche) y mediterráneos (aceite de oliva, vino, tabaco), lo que pone más en evidencia las fuertes diferencias en el trato que reciben unos y otros. En los primeros se aplica sistemáticamente el criterio compensador, siquiera parcial, de ayudas a cambio de reducciones de precios. En los segundos, por el contrario, se impone la neutralidad presupuestaria de antemano o, incluso, si nos remontamos a la última reforma de la OCM de las frutas y hortalizas, la cofinanciación.

---

[74] Puestos de manifiesto desde muy temprana hora por POULIQUEN, A. (1994) (*"L'agriculture des PECOS: quelles productions pour quels marchés?"*, Le Courrier des Pays de l'Est, Nº 391), y los estudios realizados por encargo de la D.G. I de la Comisión por JACKSON, M. y SWINNEN, J. (1994) (*"A statistical analysis and survey of the current situation of agriculture in the Central and Eastern European Countries"*), y NALLET, J. y VAN STOLCK, A. (1994) (*"Relations between the European Union and the Central and Eastern European Countries in Matters Concerning Agriculture and Food Production"*)

[75] POULIQUEN, A. (1996) *"Agrofood Dynamics and Competitiveness in Central Europe: Implications for the EU Enlargement"*, INRA - Montpellier, y (1997) *"L'illusoire compétitivité agricole des PECOS: vers l'élargissement des exportations de l' UE"*, Le Courrier des Pays de l'Est, Nº 416, Janvier-Février, pp. 51-56

Consecuencia final de ello es que en la ficha financiera presentada por la Comisión en marzo de 1998 (76) tras la reforma los cereales pasan de 16.850 millones de ECUS en el 2000 a 19.250 en el 2006 (a precios de 1999); los productos lácteos de 2.780 millones ascienden a 4.650 en el mismo período; y el vacuno de carne pasa de 4.700 a 7.930 millones. Por el contrario, las previsiones para el aceite de oliva, el tabaco, y el vino se mantienen estables durante los siete años, con 2.340, 1.020, y 800 millones (a precios de 1999) respectivamente. De ahí que de nuevo se hayan desatado en nuestros lares las críticas por la falta de sensibilidad que demuestran las Instituciones comunitarias con los productos del Sur, cuando, además, los gastos efectivamente ejecutados por las OCM más mediterráneas en los últimos años han mostrado una franca regresión (caso de la carne ovina y caprina, viñedo o tabaco) o estabilización (frutas y hortalizas, textiles), con la única excepción del aceite de oliva donde el gasto fluctúa enormemente de un año a otro en función de las cosechas (a causa de la vecería o la sequía). En su defensa la Comisión arguye que no es correcto distinguir entre producciones nórdicas y sureñas, ya que cultivos arables, carne de vacuno, leche, frutas, viticultura, etc. se reparten a lo largo y a lo ancho de la geografía comunitaria. No será precisamente un representante de la península ibérica quien niegue esta realidad, ante la diversidad de nuestras agriculturas. Pero es indudable que el grado de especialización de cada Estado, y de sus productividades, es muy diferente. Si a eso añadimos que, como muestra el CUADRO IV, la PAC hoy responde prioritariamente al peso de la PFA (IV.columna c) y, en su seno, al de algunos sectores de manera preferente (IV.columna i), desembocamos en una política: tipicamente sectorial, arcaicamente productivista, que atiende antes a los volúmenes producidos que a los hombres y a los territorios que los sustentan, y, en fin, desequilibrada internamente, basada aún en el diseño de los 6 Estados fundadores.

Como se comprueba en el CUADRO IV hoy por hoy no existe correspondencia entre las aportaciones del FEOGA-Garantía (IV.columna e), o el *Equivalente de subsidio a la producción* (ESP, que incorpora el apoyo sectorial vía precios), con el peso en cada Estado que registra la agricultura en el PIB (IV.columna a), su Superficie Agraria Util (IV.columna b), y, ni mucho menos, con el número de UTAS (Unidades de trabajo anual) (IV.columna d), o la distribución de la renta individual (IV.columna f). Los desequilibrios resultantes son abrumadores hasta el punto de poner en evidencia la contraposición de la PAC con las exigencias de la cohesión económica y social pese a que, según el Artículo 130B TCE, constituye, no lo olvidemos, un componente del conjunto de políticas de la Comunidad. Contra lo que en ocasiones, se argumenta no es tanto el "*justo retorno*" lo que de ahí se desprende, como la falta de *solidaridad financiera*, ya que, de forma recurrente, cojamos el criterio que cojamos, hay algunas agriculturas que siempre están entre las perdedoras, entre las que se cuenta la española. Así, mientras hay países (como Francia, Grecia, Irlanda o Austria) que perciben mucho más del FEOGA-Garantía que lo que pesan en la PFA comunitaria, otros se encuentran aún muy lejos de alcanzar los porcentajes que, en puridad productivista, les corresponderían (muy especialmente España e Italia, atados como están por los mecanismos cuantitativos de control de la oferta fijados, que, año tras año, se traducen en sanciones). Igualmente, los activos agrarios (UTAs) de Bélgica y Dinamarca perciben el triple de los créditos medios procedentes del FEOGA-Garantía para el conjunto de la UE-15 (5.600 ECUS), mientras los 4 países mediterráneos, junto con Finlandia, se encuentran muy por debajo de esta media (columna g). Paralelamente, el FEOGA-Garantía llega a representar más del 35% de la renta agraria en la mayor parte de países, con su extremo más alto en Irlanda (donde alcanza

---

[76] COM (1998) 158, p. 205

el ¡77'5%!), mientras no supera el 25% en cinco países: España, Italia y Portugal (por su particular especialización productiva, falta de apoyo financiero específico, y su alto nivel de UTAS), así como los Países Bajos y Luxemburgo (a causa también de su especialización productiva, y, al contrario, de los anteriores, por su elevado nivel de renta per cápita) (IV.columna h). Esta realidad viene en buena parte explicado por el desigual tratamiento asignado a los sectores: de este modo, las 3 principales OCM reformadas en 1992, y que hoy vuelven a ser el núcleo de la Agenda 2000 (herbáceos, vacuno de carne y lácteos) (IV.columna i), significan más del 80% de las transferencias totales del FEOGA-Garantía en buena parte de los Estados, mientras no llegan al 60%, por debajo de la media comunitaria (del 68%) en Austria, España, Finlandia, Italia, Portugal, y, sobre todo, Grecia (aunque este país es un caso singular ya que compensa, con creces, esta situación con los créditos, proporcionalmente exagerados, que recibe por las ayudas al algodón, al aceite de oliva, y al tabaco, y por las retiradas en frutas y hortalizas, hasta el punto de que el FEOGA-Garantía le llega a representar el 37'7% de su renta agraria) (IV.columna h). Esta situación con la Agenda 2000 no aminora: los herbáceos, la carne de vacuno y los lácteos continuan representando en el 2006 el 68% del gasto total por sectores (31.840 millones de ECUS contra 46.870, a precios de 1999) (77).

Y si, con el afán de ser más precisos, utilizamos el *Equivalente a Subsidio a la Producción* (ESP) de la OCDE, para evaluar el apoyo por país, los resultados no son mejores, en tanto que la mayor parte de los sectores continentales, aparte de beneficiarse de crecientes ayudas directas, hoy siguen gozando de un efectivo sostén vía precios. De esta guisa el peso del ESP en la PFA adquiere sus mayores porcentajes, en Irlanda (con un ¡83'3%!), Luxemburgo, Reino Unido, Francia, Grecia, y Dinamarca, por este orden (IV.columna k). A su vez, se puede observar que el índice ESP/Ha de SAU favorece resueltamente a las agriculturas más intensivas, de Bélgica, Dinamarca y Países Bajos (que superan siempre los 1.000 ECUS), quedando España y Portugal en la cola (IV.columna j). Finalmente, los Estados con mayor apoyo, medido por el ESP, por UTA, son, de mayor a menor: Dinamarca, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo y Francia (IV.columna l) (78).

II.9. A modo de colofón

Bajo las anteriores premisas, puede afirmarse que el proceso de cambio de los mecanismos de gestión de los mercados aplicado desde 1992 parece demostrarse insuficiente para garantizar una actividad agraria vital en muchas zonas de la geografía europea, lo que tan sólo en parte

---

[77] Véase nota anterior

[78] Estas conclusiones se ven corroboradas a nivel regional por dos recientes estudios: uno a nivel presupuestario, encargado por la D.G. XIX de la Comisión (MATTHEWS, A. y O'FLAHERTY, J. (1997), "*Study on the budgetary impact of the CAP reform and the underspending of FEOGA Guarantee funds*", June); y otro que trabaja con la ESP, encargado por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo (EUROCARE - GARCIA ALVAREZ COQUE, J.M. y COMPÉS, R. (1998) "*La politique agricole menée à l'égard des produits méditerranéens et ses conséquences socio-économiques et financières*"). Como era de esperar, son las regiones, ante todo británicas y francesas, más especializadas en herbáceos y vacuno, las que se benefician prioritariamente de la PAC: England East, Scotland, England North, England West, entre las británicas, y Picardie, Ile de France, Champagne-Ardenne, y Lorraine, entre las francesas. En el extremo opuesto, las explotaciones que menos se benefician de la PAC son las del Sur más especializadas en cultivos mediterráneos (donde se situan casi todas las griegas; Canarias, Comunidad Valenciana y Murcia en España; el Centro y el Norte de Portugal; y Liguria, Aosta y el Mezzogiorno en Italia)

puede verse compensado por otras políticas, como la dirigida a la consecución de la cohesión económica y social, mediante el concurso de los Fondos estructurales. Frente a este hecho, con su actual diseño, y sin una modulación efectiva, la Agenda 2000 aporta muy pocas esperanzas y difícilmente puede pretender tener como objeto la defensa del "*modelo europeo de agricultura*". Incluso en algunos puntos más bien atenta contra la cohesión territorial, lo que a la postre se convierte en una peligrosa fuente de deslegitimación social para el gasto agrario, y en uno de sus puntos más débiles en vísperas de las adhesiones de los PECOS.

Dando pie al peor de los escenarios posibles, podría incluso pensarse que con el modelo de la Agenda 2000 se prevé que la PAC, en el horizonte de las nuevas adhesiones, se vaya convirtiendo en una política a favor de los sectores (y países) más afectados por la apertura de los mercados, dejando para otros, como España, a efectos compensadores, la política de cohesión económica y social, con dos agravantes: primera, la de que toda la PAC por este camino se vería abocada a la renacionalización; y, segunda, la de que el capítulo de la cohesión, si no se incrementan los recursos propios, deberá ser compartido con los nuevos adherentes.

A modo de conclusión, la Agro-Agenda 2000 presenta algunos riesgos: a) en primer término para la agricultura española, tanto más presentes cuando tenemos intereses en todos los sectores en liza y nuestros responsables parecen encontrarse dramáticamente aislados en el Consejo; y, b) en segundo lugar, para la construcción comunitaria en su conjunto, en la medida que se hace frente muy tímida y sesgadamente a los retos que tiene (ya) planteados. Elsa Triolet escribió en una ocasión: "*He aprendido que para ser profeta, basta con ser pesimista*". Puede ser una afirmación algo exagerada, pero al menos a la luz de la Agro-Agenda 2000, el que escribe estas líneas la comparte. Resta la (última) esperanza de que el Consejo esté finalmente a la altura de las circunstancias y, alternativamente, que una nueva Comisión y un nuevo Parlamento Europeo se decidan formar una alianza estratégica que rompa el anquilosamiento presente y plantee el eternamente aplazado debate de principios que exige el diseño del futuro mundo rural para 21 o más miembros.

A. Massot
Bruselas, Abril 1998

CUADRO I. MECANISMOS SECTORIALES DE CONTROL CUANTITATIVO DE LA OFERTA ANTES Y DESPUÉS DE LA AGENDA 2000

Cuotas estatales de producción	Cuotas estatales de producción garantizada	Cuotas comunitarias de producción garantizada	Cuotas comunitarias de excedentes	Cuotas estatales de excedentes
. Azúcar/isoglucosa (cuotas A y B) . Viñedo (prohibición de plantación)	. Arroz (SMG) . Algodón (CMG) . Forrajes (CMG) . Tabaco (CMG) . Fécula de patata . Tomate transformado . Bovinos (cabezas) . Vacas nodrizas (cab) . Ovinos (cabezas) . Herbáceos (SMG, que incluye desde 1997 el trigo duro, y exceptuándose las oleaginosas con la Agenda 2000)	. Algunas frutas y hortalizas transformadas (Umbrales de garantía para las peras y los melocotones; SMG para las uvas pasas) . Leguminosas (SMG) . Plátano (CMG)	. Productos del vino (Volúmenes de destilación obligatoria s/la actual OCM)	. Productos del vino (Volúmenes de destilación voluntarios y condicionados s/ la Agenda 2000) . Frutas/verduras frescas (umbrales de retirada por OPA)
. Lácteos (cuota que se mantiene con la Agenda 2000 hasta el 2006)	. Lácteos (cabezas,s/la Agenda 2000)			
	. Aceite de oliva s/ la Agenda 2000) . Aceituna (s/ la Agenda 2000	Aceite de oliva (CMG con la actual OCM)		

Fuente: Reelaboración propia a partir de la Agenda 2000 sobre el esquema previo de MASSOT, A. ("*Hacia la PAC del 2000*", Economistas, Revista del Colegio de Economistas de Madrid, Núm. 65, extraordinario ("*España 1996. Un balance*"), Marzo 1996)

CUADRO II. CLASIFICACIÓN SEGÚN LOS MECANISMOS DE GESTIÓN DE MERCADOS ANTES Y DESPUÉS DE LA AGENDA 2000

Con intervención automática	Con intervención condicionada	Mixtas : con precio garantizado y ayudas directas	Con ayudas directas	Productos sin apoyo (con protección aduanera)
. Azúcar	. Vino . Porcino . Frutas y hortalizas frescas	. Cereales . Arroz . Carne de ovino . Plátano	. Oleaginosas . Proteaginosas . Forrajes . Tabaco . Algodón	. Aves . Huevos . PAT's . Flores y plantas . Algunas frutas y verduras frescas . Patatas . Alcohol etílico . Otros productos marginales
. Leche (1997)		. Leche (2000)	. Otros textiles . Leguminosas . Frutas/verduras transformadas . Lúpulo . Espárrago . Avellana . Aceituna (2000)	
		. Aceite de oliva 1997) . Carne de vacuno(1997)	. Aceite de oliva " . Carne vacuno "	

Fuente: Reelaboración propia a partir de los esquemas previos de BAUDIN, P. ("*L'Europe face à ses marchés agricoles*", Economica, 1993) y MASSOT, A. ("*Hacia la PAC del 2000*", Economistas, Revista del Colegio de Economistas de Madrid, Núm. 65, extraordinario ("*España 1996. Un balance*"), Marzo 1996).

CUADRO III. Marco financiero para el período 2000/2006, en créditos de compromiso en miles de millones de ECUS, a precios constantes de 1997, y en %, comparado con 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000/2006 MECUS-precios 97	% 2000/2006	% 1999
GUIDE LINE AGRARIA de la que:	43'3	44'1	45'0	46'1	47'0	48'0	49'0	50'0	329'2	44'1%	45'1%
UE-15 en general	43'3	43'6	44'0	44'1	44'6	45'9	45'6	46'2	313'7	42'0%	45'1%
Preadhesión 2000/6	-	0'5	0'5	0'5	0'5	0'5	0'5	0'5	3'5	0'5%	-
Adhesión 2002/2006	-	-	-	1'5	1'9	2'4	2'9	3'3	12'0	1'6%	-
Total ampliación	-	0'5	0'5	2'0	2'4	2'9	3'4	3'8	15'5	2'1%	-
ACCION ESTRUCTURAL de la que :	34'3	35'2	36'0	38'8	39'8	40'7	41'7	42'8	275'0	36'9%	35'7%
UE 15 en general	31'4	31'3	32'1	31'3	30'3	29'2	28'2	27'3	210'0	28'2%	32'7%
Fondo de Cohesión	2'9	2'9	2'9	2'9	2'9	2'9	2'9	2'9	20'0	2'7%	3'0%
Preadhesión 2000/6	-	1'0	1'0	1'0	1'0	1'0	1'0	1'0	7'0	1'0%	-
Adhesión 2002/2006	-	-	-	3'6	5'6	7'6	9'6	11'6	38'0	5'0%	-
Total ampliación	-	1'0	1'0	4'6	6'6	8'6	10'6	12'6	45'0	6'0%	-
POLITICAS INTERNAS de las que:	6'1	6'1	6'4	7'3	7'5	7'7	7'9	8'1	51'0	6'8%	6'4%
Adhesión 2002/2006	-	-	-	0'7	0'7	0'8	0'8	0'8	3'8	0'5%	-
POLÍTICAS EXTERNAS de las que:	6'6	6'6	6'8	7'0	7'1	7'3	7'5	7'6	49'9	6'7%	6'9%
- PHARE 2002/2006	1'3	1'5	1'5	1'5	1'5	1'5	1'5	1'5	10'5	1'4%	1'3%
ADMINISTRACIÓN	4'5	4'5	4'6	5'1	5'2	5'3	5'4	5'5	35'6	4'8%	4'7%
RESERVAS	1'2	1'0	1'0	0'8	0'5	0'5	0'5	0'5	4'8	0'7%	1'2%
TOTAL FINANCIACIÓN de la que las adhesiones:	96'0 1'3	97'5 3'0	99'8 3'0	105'1 8'8	107'1 11'2	109'5 13'8	112'0 16'3	114'5 18'7	745'5 74'8	100 10'0%	100 1'3%

Fuente: Comisión CE y elaboración propia (MASSOT, A. *"¿Política Rural Integrada o desintegración de la PAC?"*, Agricultura - Revista agropecuaria, N° 783, Octubre 1997, p. 767)

CUADRO IV. UNA PAC DESEQUILIBRADA: MACROMAGNITUDES COMPARADAS

País	(a) % VAB /PIB	(b) % SAU UE-15	(c) % PFA UE-15	(d) % UTAs UE-15	(e) % FEOGA-Garantía	(f) VAN/UTA (000)	(g) FEOGA-G./ UTA (000)	(h) % FEOGA-G/ VAN	(i) % 3 OCM/ FEOGA-G.	(j) ESP./ SAU (000)	(k) % ESP/ PFA	(l) ESP/UTA (000)
A	1'1%	3%	2%	2%	3'1%	12'7	8'6	67'6	48'3%	—	—	—
B	1'3%	1%	3%	1%	2'9%	30'0	14'5	55'7%	60'7%	1'59	32'8%	25'2
D	0'8%	13%	15%	10%	15'4%	18'0	8'9	49'2%	84'5%	0'78	39'4%	16'5
DK	2'6%	2%	3%	1%	3'5%	37'6	16'1	43'0%	80'6%	1'02	42'1%	26'8
E	3'0%	20%	13%	15%	10'3%	17'3	3'9	22'7%	42'6%	0'39	36'1%	8'8
F	2'0%	22%	21%	15%	24'4%	24'9	9'3	37,2%	81'3%	0'72	44'1%	18'7
FIN	1'1%	2%	1%	3%	1'7%	11'5	3'6	52'3%	52'0%	—	—	—
GR	7'3%	3%	4%	9%	7'2%	12'5	4'7	37'7%	17'2%	0'92	43'0%	4'6
I	2'7%	11%	16%	24%	10'8%	12'5	2'5	20'0%	59'1%	0'70	25'5%	5'6
IRL	4'8%	3%	2%	3%	4'3%	12'8	7'6	77'5%	87'9%	0'79	83'3%	14'2
L	0'9%	-	-	-	0'1%	22'8	4'2	18'4%	89'3%	0'90	67'0%	19'7
NL	2'9%	2%	8%	3%	3'9%	27'1	6'9	25'4%	79'6%	1'61	20'1%	14'4
P	2'0%	3%	2%	8%	1'7%	5'1	1'1	22'1%	51'5%	0'37	38'2%	2'4
RU	1'0%	13%	8%	6%	8'9%	23'5	8'8	37'5%	78'8%	0'68	51'7%	22'9
S	0'4%	2%	2%	1%	1'6%	11'4	7'1	62'6%	85'9%	—	—	—
UE-15	1'7%	100	100	100	100	16'5	5'6	33'8%	68'1%	—	—	—

Notas: (a) % VAB de la agricultura en el PIB estatal en 1996; (b) % de la Superficie Agraria Utilizada de la UE-15 en 1996; (c) % de la Producción Final Agraria de la UE-15 en 1996; (d) % de Unidades de Trabajo Anuales de la UE-15 en 1996; (e) % del total del gasto ejecutado del FEOGA-Garantía en 1996; (f) Valor Añadido Neto (renta agraria) a coste de los factores por UTA en 1996 (en miles de ECUS); (g) Gasto ejecutado del FEOGA-Garantía por UTA en 1996; (h) % del FEOGA-G en el VAN (renta agraria) al coste de los factores; (i) % de las 3 OCM reformadas (herbáceos, vacuno, y leche) en las transferencias totales del FEOGA-G. ejecutadas en 1996; (j) Equivalente de subsidio a la producción (transferencias de contribuyentes, vía FEOGA, y consumidores, vía precios) por Ha de SAU en 1994, en miles de ECUS, en los Doce; (k) % del Equivalente de subsidio a la producción respecto a la PFA en 1994 de la UE-12; (l) Equivalente de subsidio a la producción por UTA, en miles de ECUS, en 1994, en los Doce

Fuentes: Comisión, EUROSTAT, OCDE, Parlamento Europeo, y elaboración propia (MASSOT, 1998)

LA PAC Y LOS PRODUCTOS MEDITERRANEOS: TRANSFERENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS

J.M. García Alvarez-Coque

Departamento de Economía y Ciencias Sociales
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Valencia

Introducción[1]

Es habitual entre las organizaciones profesionales y políticas y distintos agentes del sector agrario español la reivindicación de un trato más equilibrado de la PAC, que nivele la balanza del apoyo entre dos tipos de agricultura: la continental y la mediterránea. En más de una ocasión se ha aludido a la agricultura mediterránea como una "moneda de cambio" de las relaciones entre España y la Unión Europea (UE), o entre la UE y otras áreas económicas como los Países Terceros de la Cuenca Mediterránea. La agricultura española en su conjunto ha sido, indudablemente, un sector beneficiado por la integración de nuestro país en la Comunidad. Sin embargo, subsiste en ciertos sectores de agricultura mediterránea una percepción de discriminación frente a los sectores de la agricultura continental. ¿Qué hay de verdad en esta afirmación? ¿Está el "Sur" desfavorecido frente al "Norte" por el trato otorgado por la PAC a los distintos productos? Es evidente que esta es una cuestión compleja que puede ser tratada desde muchos puntos de vista (desarrollo rural, creación de empleo, impactos ambientales, etc.). En esta ponencia sólo abordaremos una dimensión del problema, que es la relacionada con la magnitud de las transferencias a la agricultura en favor de los distintos productos y regiones de la Unión Europea[2].

Antes de continuar, queremos advertir que nada más lejos de nuestra intención está el incurrir en posiciones victimistas o reivindicativas. Pretendemos más bien ilustrar el alcance de las desigualdades intersectoriales e interregionales derivadas de la PAC. Cada lector podrá hacer su propia interpretación personal. Ni siquiera tenemos claro que la agricultura mediterránea esté necesitada de "combustible político" en la forma de mayores subvenciones. Pero una cosa es que no queramos matar el dinamismo de la agricultura mediterránea con subvenciones y otra bien distinta es que ocultemos las desigualdades.

¿Qué transferencias?

Desde el punto de vista del gasto, la política más importante de la UE es la Política Agrícola Común (PAC). En 1997, sólo la ayuda al mercado o "Sección Garantía" del FEOGA absorbió el 46 por ciento del presupuesto total de la UE.

La PAC ha influido decisivamente en la actividad en el sector agrario de la Unión. A pesar de las reformas recientes de la agricultura europea, motivadas por los cambios iniciados en 1992, y por la Ronda Uruguay de negociaciones internacionales, el apoyo que la PAC otorga al sector agrario sigue siendo cuantitativamente importante. Así, las estimaciones de la OCDE cifran las transferencias a la agricultura de la UE derivadas de la PAC en casi la mitad del valor de la producción agrícola (OCDE 1997). La PAC también ha sido la política sectorial de la UE que ha supuesto una mayor redistribución de la renta entre los ciudadanos europeos (Comisión Europea 1997a). Existen varios enfoques para analizar dichas transferencias y todos ellos son interesantes para evaluar la posición relativa de los productos y regiones mediterráneas en la redistribución de rentas implicada en la PAC.

---

[1] Se agradece el apoyo financiero de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo para la realización de un proyecto de estudio (en colaboración con Eurocare, Bonn) el cual dio lugar a buena parte de los resultados que se recogen en esta ponencia. Los errores existentes son responsabilidad exclusiva del autor.

[2] Un examen más completo del impacto de la PAC sobre los productos mediterráneos puede encontrarse en el libro editado por Tracy (1998)

En primer lugar, los distintos subsectores de la agricultura de la Unión se han beneficiado tradicionalmente de pagos presupuestarios en sus diversas formas (ayudas compensatorias directas, subvenciones a la exportación, ayudas al almacenamiento e intervenciones en los mercados). El grueso de estos pagos es realizado con cargo a la "Sección Garantía" del FEOGA (en adelante, FEOGA -garantía) y han adquirido una importancia política capital puesto que tales pagos representan un indicador "tangible" de protección a la actividad agraria. Por ello, la primera parte de la presente ponencia concede atención a la distribución de los créditos del FEOGA -garantía, examinando el balance financiero de los productos mediterráneos frente al resto de productos.

Sin embargo, sería incorrecto aceptar una correspondencia exacta entre pagos del FEOGA - garantía y niveles de protección total a los distintos productos. Hay productos, como el tabaco y el algodón, cuyo nivel de protección se otorga mediante transferencias presupuestarias a los productores. En estos casos existe correspondencia entre gasto público y protección. Pero, en otros casos, como ocurre con los productos lácteos y el azúcar, la protección en frontera aplicada por la UE es elevada, de modo que el apoyo a estos productos se consigue con una relativamente menor carga presupuestaria y mayor protección en frontera. Por ello, para valorar la protección relativa de los productos del "Sur" debemos hacer referencia a todas las transferencias percibidas por los productores y no sólo a las de carácter presupuestario.

Las transferencias asociadas a la PAC manifiestan una dimensión regional. Aunque la perspectiva nacional permite entender la posición de los Estados Miembros en el debate sobre el balance de la protección entre los distintos productos, dicha perspectiva no facilita el análisis de los impactos de la PAC, que suelen ser heterogéneos y localizados en regiones específicas. Por ello, el presente trabajo aborda una estimación de las transferencias regionales a la agricultura resultantes de la PAC, en términos de Equivalente de Subsidio al Productor, un indicador de apoyo popularizado por organismos internacionales como la OCDE.

Finalmente, el impacto de la PAC sobre las regiones mediterráneas sólo puede ser evaluado mediante la consideración de *todas la transferencias* derivadas de las políticas de precios y rentas, las cuales incluyen algo más que los beneficios percibidos por los agricultores. La ayuda financiera procedente del presupuesto comunitario adopta la forma de una transferencia de renta de los consumidores y los contribuyentes a los productores agrícolas. Estos se benefician, especialmente a partir de las reformas de 1992, de la concesión de más ayudas directas a la renta, las cuales son financiadas por los contribuyentes, una parte de los cuales habitan en las mismas regiones beneficiarias de las ayudas directas. De un modo similar, aunque las intervenciones de precios van perdiendo progresivamente importancia, al ayudar indirectamente a los agricultores a través de los precios que generalmente son más altos que los mundiales, la PAC también implica transferencias implícitas entre los Estados miembros y las regiones, los sectores económicos y los grupos sociales. Estas transferencias por la vía de los precios no se contabilizan en el presupuesto del FEOGA - garantía al ser financiadas en parte por los consumidores.

El análisis de las transferencias regionales derivadas de la PAC, tanto las que benefician a los agricultores, como las globales que afectan a todos los grupos sociales, debe ayudar a dar una respuesta a la pregunta relativa al grado en que las regiones mediterráneas salen como ganadoras o perdedoras netas de la PAC.

Transferencias presupuestarias del FEOGA - garantía

Como hemos señalado, no deben confundirse los pagos del FEOGA - garantía con los niveles de protección que la PAC concede a los distintos productos. Además, no hay que olvidar que los mercados de la UE se encuentran intercomunicados de modo que los pagos relacionados con la regulación del mercado de un producto dado suelen suponer una ventaja no sólo para los productores del país que los recibe sino para todos los productores de dicho producto a nivel de la UE considerada globalmente. **Sin embargo, la perspectiva presupuestaria sigue siendo interesante a nivel político, puesto que los Estados miembros suelen conceder importancia a su balance financiero con respecto al presupuesto de la Unión**. Esto es especialmente cierto a la hora de considerar los créditos del FEOGA - garantía asociados a pagos directos a los productores (eg. las "ayudas compensatorias" a cultivos herbáceos), para los cuales la asociación entre transferencias presupuestarias y niveles de apoyo a los distintos cultivos es evidente. Aunque los mecanismos de protección a los distintos productos son diversos, en función de los distintos instrumentos elegidos (apoyo a los precios de mercado, ayudas directas, etc.), se suele prestar atención al balance financiero de los distintos productos en relación al presupuesto del FEOGA - garantía, de modo que toda modificación del mismo suele ser observada con reticencia por parte de los productores de aquellos subsectores que tienden a perder peso relativo después de cualquier reforma[3].

Es corriente escuchar la crítica de que la proporción de los productos mediterráneos en los desembolsos totales del FEOGA-garantía es inferior a la contribución de este grupo de productos a la producción final agraria. Si consideramos los presupuestos del FEOGA garantía para el año pasado observamos que los productos mediterráneos representan más del 18 por ciento del mismo, mientras que la participación de estos productos en el valor de la producción final agraria de la UE es del 27 %. En los países del "Sur" (Grecia, España, Italia y Portugal), los productos mediterráneos representan todavía una proporción mayor del valor de la producción final agraria, situada entre un 35 y un 40% (Chioccioli, 1997).

Con ser importantes estos porcentajes, no dan una idea plena de la contribución de estos productos a la generación de valor añadido, que es elevada tanto en los Estados miembros del "Sur" como a en el ámbito de la UE. Si consideramos la contribución de los productos mediterráneos ya no a la formación del valor de la producción final agraria, sino a la generación de valor añadido, encontraremos que el peso relativo de los productos mediterráneos en la agricultura de la Unión Europea, es todavía más elevado. Para comprobarlo, vamos a apoyarnos en los resultados del sistema SPEL el cual, desde algunos años, viene desarrollando la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat 1997). Este sistema de información no ha sido muy utilizado hasta la fecha, lo cual puede ser explicado en parte por su carácter novedoso. Muchos expertos no han oído hablar de SPEL. Otros sí tienen referencias del sistema pero desconocen sus bases metodológicas. Sin embargo, la filosofía de SPEL es muy simple: se trata de representar los resultados de los distintos cultivos (ingresos, costes, valores añadidos) de un modo congruente con las Cuentas Económicas de la Agricultura. En otras palabras, SPEL desagrega las Cuentas Económicas de la Agricultura entre las distintas actividades o sectores que conforman la agricultura de la Unión Europea. De este modo, SPEL permite obtener **la contribución de cada subsector al valor añadido bruto total de la agricultura de la Unión.**

[3] "Es una propuesta desequilibrada y discriminatoria", manifestaba la Ministra Loyola de Palacio, como reacción al escenario financiero previsto por la Comisión en el marco de las propuestas presentadas a mediados de marzo de 1998 (véase *El País* , 17 de marzo de 1998, página 49).

Como la reforma de la PAC supuso un incremento significativo de las subvenciones directas percibidas por algunas actividades de la agricultura continental, SPEL calcula para éstas el *valor añadido bruto modificado* para incorporar dichos pagos directos. La tabla 1 muestra la participación de los productos mediterráneos en el valor añadido bruto total de la agricultura, modificado para incluir las ayudas directas de la reforma de 1992. Vemos en dicha tabla que, incluso después de haber añadido los pagos directos al el valor añadido bruto, las actividades mediterráneas contribuyen al 35,2 por ciento del valor añadido bruto modificado del conjunto del sector agrario de la UE12. En España, los productos mediterráneos aportan más del 50% del valor añadido bruto del sector agrario y éste es un dato que debería tenerse en cuenta a la hora de evaluar el peso económico de este grupo de productos con respecto al peso financiero de las ayudas que perciben del FEOGA- garantía.

Tabla 1 Participación de los productos mediterráneos en el valor añadido bruto a precios de mercado (modificado para incorporar los pagos directos derivados de la reforma de 1992).

Medias del trienio 1994-1996

Producto	Grecia	Italia	Portugal	España	UE12
Tabaco	3,3	1,1	0,6	0,6	0,6
Aceituna y Aceite de Oliva	15,4	5,2	4,1	7,3	2,9
Frutas	14,6	12,4	8,2	17,2	8,4
Hortalizas	20,1	15,7	14,1	17,4	10,1
Flores	2,3	6,5	-	2,7	5,2
Vino y mosto	2,5	10,4	20,1	5,1	7,6
Arroz	1,0	1,5	1,6	0,4	0,4
Productos mediterráneos	59,2	52,8	48,7	50,7	35,2
Todos los productos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Base de datos SPEL (EUROSTAT) y elaboración propia.

Así pues, a pesar de ser significativa la participación de los productos mediterráneos en los créditos del FEOGA garantía, resulta muy inferior a la participación de estos productos en el valor añadido bruto a precios de mercado de la UE (modificado por subvenciones directas de la reforma de 1992). Parece necesario matizar que no todos los productos mediterráneos reciben la misma atención por el presupuesto del FEOGA - garantía. Así, por productos, en 1995 tres de los productos mediterráneos (algodón, tabaco y aceite de oliva) percibían un porcentaje del gasto del FEOGA - garantía superior a su participación en la producción final agraria de la UE. En cambio, la participación del arroz, de las frutas y hortalizas y del vino en el presupuesto del FEOGA - garantía era sensiblemente inferior al porcentaje de estos productos con respecto al valor de la producción final agraria de la Unión. Conclusiones similares pueden extraerse si se realiza la comparación con el valor añadido y no con la producción final (ver tabla 2).

El peso de los productos mediterráneos en los gastos del FEOGA - garantía dista de ser homogéneo entre los países del "Sur" (tabla 3). Así, en Grecia y en Italia, los cultivos mediterráneos representan porcentajes relativamente elevados de los gastos del FEOGA - garantía en dichos países (74,5 y 44 por ciento), mientras que en España y Portugal, los cultivos mediterráneos apenas representan un 23 por ciento del gasto total del FEOGA - garantía en ambos países. En estos dos últimos países también se observa que los gastos del FEOGA - garantía en los productos mediterráneos son relativamente poco importantes en relación al peso de dichos productos en la producción final y en el valor añadido agrarios.

Tabla 2 Los cultivos mediterráneos y el FEOGA - garantía

Producto	Presupuesto 1997 (000 Ecu)	% en presupuesto	% en VAB modificado UE12
Trigo Duro	1,103	2.7	1,5
Aceite de Oliva	2,168	5.3	2,9
Frutas y Hortalizas	1,679	4.1	18,5
Vino	863	2.1	7,6
Tabaco	1,021	2.5	0,6
Algodón	748	1.8	
Arroz	42	0.1	0,4
Total grupo cultivos	7,624	18.5	36,7
Total FEOGA - garantía	41,233	100.0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Chioccioli (1997) y SPEL data base.

En consecuencia, **es razonable afirmar que el balance presupuestario de los productos mediterráneos con respecto a la PAC (globalmente considerados) es relativamente desfavorable comparado al de otros productos con mayor presencia en los países del "Norte"**.

Tabla 3 Los países del "Sur" y el gasto del FEOGA - garantía en cultivos mediterrános (Mio Ecu)

Producto	Grecia	Italia	Portugal	España	Sur de Europa	UE12	% del Sur en gasto total
Cereales y oleaginosas	386	1,474	237	2,290	4,387	15,018	29,2
Arroz	0	47	1	1	49	50	99.2
Azúcar	7	92	6	70	175	1,831	9.5
Aceite de oliva	98	477	21	198	793	813	97.6
Algodón	740	0	0	58	797	797	100.0
Frutas y hortalizas frescas	279	227	17	362	885	1,181	74.9
Frutas y hortalizas transf.	217	219	58	86	579	653	88.7
Vino	31	357	26	216	630	858	73.5
Tabaco	411	332	13	126	882	993	88.8
Productos lácteos	5	177	54	46	282	4,029	7.0
Carne de vacuno	29	138	67	248	482	4,021	12.0
Ovino y caprino	159	181	52	557	949	1,781	53.3
Porcino, aviar, huevos	1	6	3	11	20	344	5.9
Otros	32	49	44	280	404	921	43.9
Productos mediterráneos	1783	1659	136	1,047	4,615	5,395	85.5
Todos los productos	2394	3,774	600	4,546	11,314	33,288	34,0
Participación mediterráneos %	74.5	44,0	22,7	23,0	40.8	16.0	

Fuente: Comisión Europea (1996a)

No obstante, **no es razonable asegurar que un aumento de la participación de los productos mediterráneos en el presupuesto del FEOGA - garantía va necesariamente a ser beneficioso para los países del "Sur".** En efecto, los países del "Sur" producen también muchos productos continentales y, por tanto, son beneficiarios de transferencias vinculadas a los mismos. Así ocurre en España y Portugal donde las transferencias presupuestarias del FEOGA - garantía vinculadas a cereales y oleaginosas suponen alrededor del 50 y el 40 por

ciento, respectivamente, del gasto total del FEOGA - garantía en ambos países. Los países del Sur reciben casi un 30 por ciento del total de los créditos del FEOGA - garantía a dichos cultivos. La participación de dicho grupo de países en el gasto del FEOGA - garantía sigue siendo importante en otros productos como las carnes de ovino y caprino, en donde el "Sur" representa más del 50 por ciento del gasto del FEOGA - garantía para la UE 12.

También es preciso reiterar que no toda la financiación destinada a los productos mediterráneos se concentra en los países del Sur de Europa (Grecia, España, Italia y Portugal). Otros países se benefician de estos créditos en la medida en que algunos cultivos "mediterráneos" son producidos en los demás países europeos, en especial en Francia.

Así pues, no parecería justo responsabilizar del relativo desequilibrio financiero desfavorable a los productos mediterráneos a una hipotética menor influencia política de los países del "Sur" en el marco de la UE. Los países del "Sur" son también productores de muchos productos continentales y ello explica, desde la perspectiva política, el hecho de que no se haya hecho mayor presión desde este grupo de países hacia un reequilibrio presupuestario hacia los productos mediterráneos. Por ello no debe extrañar que algunos autores como Chioccioli (1997) lleguen a afirmar que un reequilibrio de la protección en favor del Sur de Europa se obtendría con mayor claridad mediante una reforma de las medidas aplicables en los sectores continentales en favor de los países del Sur (por ejemplo, una redistribución de las cuotas lácteas).

El peso de los cuatro países del "Sur" en los créditos totales del FEOGA - garantía, en el ámbito de la UE 12, es relativamente elevado, suponiendo 1/3 de los mismos, sólo ligeramente inferior a la participación de dicho grupo de países en la producción final agraria de la UE12 (36%). Por tanto, vemos que la situación desfavorable de algunos productos mediterráneos en el marco financiero de la UE no implica necesariamente que los países del "sur" estén peor tratados por el presupuesto del FEOGA- garantía. De este modo, una vez más, comprobamos que una cosa es la posición de un Estado miembro del "Sur" y otra distinta es el impacto de la PAC sobre las regiones con especialización mediterránea, en particular la de aquellas cuya producción se orienta hacia los productos menos protegidos.

Otras transferencias presupuestarias

Como hemos visto, no puede decirse que el "Sur" de Europa se haya visto perjudicado por el balance financiero de los productos mediterráneos en el presupuesto del FEOGA - garantía. Pero además debe considerarse que el Sur de Europa se encuentra relativamente mejor tratado que el "Norte" cuando incluimos otras transferencias presupuestarias asociadas a la PAC, especialmente aquellas vinculadas a intervenciones estructurales en la agricultura (gastos del FEOGA - orientación).

Las medidas directas para mejorar la competitividad a más largo plazo del sector agrícola constituyen un aspecto de la PAC, abordado específicamente por la "Sección Orientación" del FEOGA, que aspira a mejorar las estructuras. agrícolas. Sólo representa una proporción relativamente pequeña del presupuesto agrícola de la UE (alrededor del 8 ó 9%). Dado que las agriculturas de los países del "Sur" de Europa presentan debilidades en sus estructuras agrarias, la influencia de dicho fondo es significativa. En los países del Sur de Europa se concentra una parte significativa de las regiones Objetivo 1, en las que el FEOGA - orientación financia mejoras en la infraestructura rural y otras iniciativas locales con impacto en la agricultura. Sin desestimar la incidencia de los otros fondos estructurales (FSE, FEDER) y del Fondo de Cohesión en los países del "Sur", la aportación del FEOGA - orientación en los cuatro países del Sur de Europa es significativa. Así, en 1995, más de un 50 por ciento de los gastos del FEOGA -orientación fue realizado en el citado grupo de países.

Tabla 4 Gastos del FEOGA -orientación en el Sur de Europa (1995)

País	Mio Ecu
Grecia	464
Italia	454
Portugal	283
España	710
Países del Sur (total)	1,910
UE 12	3,609
Porcentaje del Sur en el total (%)	52,9

Fuente: Comisión Europea (1996b)

La necesidad de una perspectiva regional

Los comentarios anteriores han sido realizados con referencia a una perspectiva eminentemente nacional, la cual facilita la comprensión de las posiciones de los Estados Miembros ante el balance financiero de los distintos productos agrarios en el marco de la PAC. La perspectiva nacional permite entender el por qué un país como España no manifiesta una actitud más activa en favor de un reequilibrio presupuestario que pudiera favorecer a los productos mediterráneos a costa de un descenso del apoyo en los productos continentales.

No obstante, los productos mediterráneos se suelen concentrar en un número limitado de regiones. En otras palabras, si los productos mediterráneos presentan un balance presupuestario relativamente desfavorable con respecto a los productos continentales, ello va a tener una incidencia localizada en dichas regiones cuya presencia de productos mediterráneos es relativamente mayor. Así pues, los productores de dichas regiones no se consolarán probablemente por el hecho de que su Estado miembro es beneficiario no sólo de apoyo a los productos mediterráneos sino también a los productos continentales que se producen en otras regiones del mismo Estado. En realidad, algunas regiones del Sur no participan de la mayor tajada de los beneficios derivados del apoyo del FEOGA - garantía.

En el anexo es este trabajo, recogemos un cuadro con las principales regiones "mediterráneas", si entendemos éstas como aquellas regiones de la Unión en las que los productos mediterráneos contribuyen en mayor medida al valor añadido agrario regional. Este esfuerzo de identificación de las regiones mediterráneas fue realizado en el marco de un estudio realizado para Eurostat (García Alvarez-Coque, 1995). A partir de los datos de la base REGIO, calculamos la contribución de los productos mediterráneos a la producción final agraria de cada región de la Unión (Nuts 2). Aislamos aquellas regiones cuya contribución de los productos mediterráneos a la producción final agraria regional era igual o superior al 40%. Los resultados para el cálculo realizado para 1989 se exponen en el mencionado anexo.

De las sencillas operaciones realizadas, podemos deducir que, aunque los productos mediterráneos (frutas y hortalizas, vino, aceite de oliva, arroz, flores) se producen en muchas regiones de la Unión, incluso del Norte de Europa, **no es un tópico identificar la producción mediterránea con las regiones más meridionales de la Unión**. Esta identificación de regiones mediterráneas es relevante para poder obtener conclusiones sobre el impacto de las reformas en sectores de la agricultura mediterránea. Dicho impacto está muy localizado territorialmente y resultaría poco acertado concentrarnos únicamente en la dimensión nacional, evitando la dimensión regional de los efectos de las política agrarias.

En consecuencia, a pesar de que el análisis de transferencias nacionales puede servir para entender la posición de los Estados Miembros en el balance de beneficios y costes de la

PAC, no podemos olvidar la perspectiva regional si queremos evaluar las transferencias de la PAC con referencia a los objetivos de reducción de los desequilibrios territoriales de las regiones de la Unión. Por ello, a partir de este punto orientaremos nuestro análisis al estudio del impacto regional de la PAC, destacando las diferencias entre las regiones con mayor "vocación mediterránea" y el resto de las regiones de la Unión. Además, en vez de reducir nuestro análisis a la incidencia de los pagos del FEOGA - garantía, extenderemos el impacto de la PAC al estudio de todas las transferencias de renta relacionadas con las políticas agrarias. En dichas transferencias, no sólo entran en juego los flujos presupuestarios a la agricultura sino también otro tipo de transferencias que benefician a los productores en las que participan los contribuyentes y los consumidores de las distintas regiones de la Unión.

Distribución regional de los pagos del FEOGA - garantía

Como hemos dicho, las transferencias presupuestarias del FEOGA -garantía a los Estados Miembros sólo representan una parte del apoyo otorgado a la agricultura. Sin embargo, conviene que empecemos nuestro análisis regional con este tipo de transferencias "tangibles" y, a este respecto, altamente discutidas, desde la perspectiva política. Un estudio reciente (Mathews y O'Flagherty, 1997) evaluó el impacto presupuestario de la reforma de la PAC de 1992 y ha suministrado una estimación de la distribución de los pagos del FEOGA - garantía en cada una de las regiones de la Unión. Para ello los autores utilizaron datos regionales basados en la RICA para distribuir el gasto presupuestario entre las regiones e inferir algunas conclusiones con respecto a su importancia relativa con respecto a la renta agraria de cada región.

Los resultados de Mathews y O'Flagherty son reveladores. En primer lugar, ilustran las enormes diferencias regionales en la distribución de los gastos del FEOGA- garantía. Así, las primeras diez regiones se encuentran en Reino Unido y Francia, mientras que las diez regiones que menos presupuesto atraen corresponden a España, Italia y Portugal. Es de destacar que en 1994, Murcia y la Comunidad Valenciana aparecen como las regiones de la Unión en las que los niveles de gasto representan una menor proporción de la renta agraria (13 y 14%, respectivamente), mientras que en el extremo opuesto se encuentran regiones como la Picardie, England East Region e Ile de France, con unos niveles de gasto superiores al 100% de las rentas agrarias correspondientes.

En segundo lugar, en los tres años abarcados por el estudio (1992-1994), los grupos de las diez regiones con mayor y menor peso relativo de los gastos del FEOGA -garantía, sufrieron ciertos cambios, pero siempre se ha mantenido una elevada proporción de regiones del "Norte" en el grupo de cabeza y de regiones del "Sur" en el grupo de cola.

Distribución regional del apoyo a la agricultura

Vamos a presentar los resultados de un ejercicio sencillo que conduce a una primera aproximación del apoyo total a la agricultura de las regiones mediterráneas de la UE. Nuestra intención es contribuir a arrojar luz sobre una cuestión políticamente delicada: ¿están las regiones con especialización mediterránea más o menos protegidas que el resto de regiones de la Unión? Dado lo controvertido de los indicadores de apoyo utilizados, debemos advertir que los resultados aquí presentados sólo aspiran a un carácter de "estudio piloto"[4]. No obstante,

[4] El informe de la Comisión sobre la cohesión antes citado incluye cálculos de las transferencias globales asociadas a la PAC (véase próximo apartado) pero no aporta un cálculo diferenciado del apoyo total a la agricultura a nivel regional.

confiamos que este ejercicio ponga de manifiesto la necesidad de analizar el impacto de las políticas agrarias desde el punto de vista regional.

Las estimaciones de apoyo total a las agriculturas de las regiones se basan en una distribución regional del Equivalente de Subsidio al Productor (ESP) de la UE12. El ESP es una expresión monetaria de las transferencias a la agricultura derivadas de las políticas agrarias (OCDE 1996). La distribución se basa en indicadores de producción regional basados en datos de la base REGIO de Eurostat. Por otro lado, la OCDE sólo ofrece datos para el total de la UE y para los productos de carácter "continental" (azúcar, cereales, oleaginosas, carnes, lácteos y, sólo arroz en el grupo de los mediterráneos). Para los productos mediterráneos (aceite de oliva, vino y frutas y hortalizas), hemos tomado los cálculos presentados en un trabajo reciente de Nucifora y Sarri (1997). Para el tabaco y el algodón, al ser la protección en frontera muy reducida en ambos productos, el grado de apoyo será estimado sobre la base de las transferencias presupuestarias del FEOGA - garantía.

Dado que los datos de ESP se refieren a 1994, pueden no reflejar necesariamente la relación entre los precios de la UE y los precios mundiales existentes después del acuerdo, lo cual podría significar una sobrestimación del apoyo de la UE a los precios agrarios en el momento actual. Además, las reformas de 1992 no se habían culminado todavía, por lo que no quedan completamente recogidos los efectos del nuevo régimen aplicado a los productos continentales a partir de la reforma MacSharry. No obstante, creemos que los cálculos realizados pueden ayudar a comprobar la pertinencia de preguntarnos si en verdad las regiones mediterráneas están menos protegidas que otras regiones de la Unión.

Como se ha señalado, la metodología de regionalización del ESP es muy sencilla y se basa en la distribución regional del ESP sobre la base de unos coeficientes de ponderación obtenidos a partir de datos de producción para cada grupo de productos, extraídos de REGIO. Evidentemente, debemos tener cautela al interpretar los resultados, debido al hecho de que el criterio señalado de regionalización asume el supuesto de que las transferencias a los productores de cada región son proporcionales a la participación de las producciones regionales en la producción total de la UE12[5].

Una primera mirada a los resultados (tabla 5) permite descubrir que existen diferencias significativas de protección agrícola entre regiones, y que dichas diferencias tienden a favorecer a las regiones del "Norte". No obstante, **los Estados miembros del "sur" también manifiestan contrastes entre sus propias regiones, por lo que se deduce de nuevo la oportunidad de que el análisis del impacto de la PAC descienda a escala regional**.

[5] El autor puede proporcionar los datos de base de la distribución realizada (ESP totales, coeficientes de ponderación regionales para cada producto) a petición del lector.

Tabla 5 Niveles de Equivalente de Subsidio al productor en diversos Estados Miembros y regiones de la UE (1994).

	Mio Ecus	Ecus	
REGIONES	**ESP Total**	**ESP/UTA**	**ESP/output(*)**
BELGIQUE-BELGIE	**2148,5**	**25232**	32,8
DANMARK	**2806,0**	**26788**	42,1
DEUTSCHLAND	**13301,4**	**16540**	39,4
BADEN-WUERTTEMBERG	**1208,0**	11374	35,6
BAYERN	**3093,4**	13618	43,7
BERLIN-BREMEN-HAMBURG	**32,7**	7158	14,5
BRANDENBURG	**619,2**	19910	52,8
HESSEN	**574,7**	13799	39,1
MECKLENBURG-VORPOMMERN	**744,7**	27051	59,6
NIEDERSACHSEN	**2266,4**	20876	32,4
NORDRHEIN-WESTFALEN	**1400,3**	16310	29,1
RHEINLAND-PFALZ	**452,8**	9358	26,9
SAARLAND	**55,1**	19466	54,0
SACHSEN	**653,2**	18868	59,1
SACHSEN-ANHALT	**709,5**	28033	55,3
SCHLESWIG-HOLSTEIN	**914,3**	26205	40,1
THUERINGEN	**552,7**	21630	57,0
ELLADA	**3267,9**	**4654**	43,0
ANATOLIKI MAKEDONIA, THRAKI	**431,1**	6862	61,0
KENTRIKI MAKEDONIA	**763,5**	6252	48,4
DYTIKI MAKEDONIA	**126,1**	4676	49,7
THESSALIA	**617,7**	7942	61,3
IPEIROS	**216,9**	4963	56,3
IONIA NISIA	**62,3**	2772	42,7
DYTIKI ELLADA	**291,6**	3548	40,0
STEREA ELLADA	**315,9**	4854	41,9
PELOPONNISOS	**270,6**	3085	32,9
ATTIKI	**40,4**	3073	14,1
VOREIO AIGAIO	**101,9**	4752	71,9
NOTIO AIGAIO	**39,0**	2318	25,4
KRITI	**266,2**	4445	41,4
ESPANA	**9834,2**	**8843**	36,1
GALICIA	**723,2**	3847	42,4
ASTURIAS	**271,3**	4780	71,6
CANTABRIA	**192,7**	8325	81,6
PAIS VASCO	**268,0**	10263	51,4
NAVARRA	**213,5**	11214	39,7
RIOJA	**102,1**	7967	22,6
ARAGON	**520,9**	10551	27,9
MADRID	**113,2**	12775	41,5
CASTILLA-LEON	**2114,9**	18497	64,7
CASTILLA-LA MANCHA	**904,9**	10890	37,5
EXTREMADURA	**790,9**	13701	57,8
CATALUNA	**987,9**	12494	30,4
COMUNIDAD VALENCIANA	**386,8**	5110	14,3
BALEARES	**62,4**	4434	23,0
ANDALUCIA	**2025,1**	8574	35,4
MURCIA	**210,1**	5425	14,0
CANARIAS	**11,4**	393	1,5

FRANCE	**20267,5**	**18747**	44,1
ILE DE FRANCE	**373,3**	26304	34,7
CHAMPAGNE-ARDENNE	**1435,1**	34064	45,4
PICARDIE	**1106,6**	33331	46,6
HAUTE-NORMANDIE	**639,6**	28299	54,6
CENTRE	**1420,0**	25553	47,4
BASSE-NORMANDIE	**1089,0**	20970	55,5
BOURGOGNE	**1166,9**	27239	58,6
NORD-PAS-DE-CALAIS	**823,8**	22188	43,9
LORRAINE	**858,1**	35637	77,6
ALSACE	**298,3**	14123	37,6
FRANCHE-COMTE	**419,7**	20975	57,9
PAYS DE LA LOIRE	**2124,3**	22096	48,6
BRETAGNE	**1871,4**	19767	31,9
POITOU-CHARENTES	**1080,3**	19444	51,4
AQUITAINE	**1145,9**	12130	38,2
MIDI-PYRENEES	**1390,5**	14904	51,9
LIMOUSIN	**634,8**	20484	106,0
RHONE-ALPES	**940,5**	11165	35,4
AUVERGNE	**982,4**	21441	83,9
LANGUEDOC-ROUSSILLON	**498,6**	8227	27,6
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	**288,0**	5141	14,7
CORSE	**15,4**	3422	11,1
DOM-TOM	**68,7**	nd	17,2
IRELAND	**3403,6**	**14211**	83,3
ITALIA	**10315,7**	**5616**	25,5
PIEMONTE	**931,9**	6594	33,1
VALLE D'AOSTA	**20,9**	2999	45,4
LIGURIA	**42,5**	1362	6,7
LOMBARDIA	**1375,3**	12390	27,6
TRENTINO-ALTO ADIGE	**416,6**	7917	42,1
VENETO	**1085,0**	7917	27,1
FRIULI-VENEZIA GIULIA	**182,2**	5114	25,1
EMILIA-ROMAGNA	**1084,6**	8228	22,4
TOSCANA	**421,5**	4311	26,0
UMBRIA	**243,3**	6518	35,8
MARCHE	**289,3**	5826	25,7
LAZIO	**524,5**	4193	24,4
ABRUZZO	**287,6**	4135	25,0
MOLISE	**94,9**	3686	31,0
CAMPANIA	**695,7**	3395	22,5
PUGLIA	**1161,7**	5742	29,4
BASILICATA	**179,9**	3749	34,3
CALABRIA	**483,6**	3899	29,6
SICILIA	**890,6**	6574	22,0
SARDEGNA	**415,4**	6006	38,4
LUXEMBOURG (GRAND-DUCHE)	**114,6**	**19759**	67,0
NEDERLAND	**3243,7**	**14453**	20,1
NOORD-NEDERLANDS	**693,4**	22353	32,4
OOST-NEDERLANDS	**1067,9**	17596	25,3
WEST-NEDERLANDS	**859,7**	11000	16,4
ZUID-NEDERLANDS	**884,3**	16206	19,4
PORTUGAL	**1493,8**	**2470**	38,2
NORTE	**462,8**	2004	49,0
CENTRO (P)	**263,1**	1476	26,6

LISBOA E VALE DO TEJO	**240,5**	2580	21,0
ALENTEJO	**325,1**	6817	48,5
ALGARVE	**28,5**	1435	17,3
ACORES	**106,0**	6335	n.d.
MADEIRA	**5,5**	304	n.d.
UNITED KINGDOM	**9961,4**	**22958**	51,7

(*) en porcentaje de la producción final (basada en datos de 1991, último año disponible).
ESP Total: transferencia a los productores total en millones de Ecus
ESP/UTA: ESP por unidad de trabajo anual
ESP/output: ESP en porcentaje de la producción final.

España es un país en el que las diferencias regionales de los grados de protección son apreciables. El ESP por UTA es más elevado que la media nacional en la Comunidades del País Vasco, Navarra, Aragón, Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cataluña y Castilla-León. En términos de porcentaje de la producción final, las desigualdades de los grados de apoyo entre regiones también son patentes. Así, Canarias, Valencia y Murcia aparecen como las Comunidades Autónomas menos protegidas en términos de ESP como porcentaje de la producción final agraria. Con menos protección que la Comunidad Valenciana, en términos de porcentaje de la producción final, sólo aparecen, además de las dos regiones españolas mencionadas, Córcega en Francia y Liguria en Italia. De las 20 regiones de nuestro ejercicio con una agricultura menos protegida (en términos de ESP porcentual), sólo tres no corresponden a regiones del Mediterráneo. Son de destacar los elevados niveles de apoyo que existen en algunas regiones del "Norte". Así, el ESP por UTA superaba los 25 mil Ecu en Bélgica, tres regiones alemanas y siete francesas. Los 30 mil Ecu por UTA son superados en las regiones francesas de Champagne-Ardenne, Picardie y Lorraine. En el extremo opuesto, no llegaban a 10 mil Ecu por UTA, 2 regiones alemanas, todas las griegas y portuguesas, 9 españolas, 3 francesas, y casi todas las italianas con la exclusión de Lombardía.

Transferencias regionales globales asociadas con la PAC

Pero los mecanismos de distribución interregional relacionados con la PAC son más complejos que lo expresado en el apartado anterior, en el que sólo hemos considerado las transferencias a los sectores agrarios regionales. El mecanismo por medio del cual se producen las transferencias derivadas del comercio es especialmente complejo: primero, los contribuyentes de un Estado miembro subvencionan a los productores nacionales, así como a otros productores de la UE, mediante subvenciones directas y subvenciones a la exportación. En segundo lugar, los consumidores subvencionan a los productores nacionales comprando productos agrarios producidos en el interior, pero también subvencionan a los productores de otros Estados miembros a través de las importaciones intracomunitarias de productos agrícolas. Por lo tanto, se transfiere renta de unos Estados miembros a otros de acuerdo con sus diferentes pautas de producción y de consumo (la transferencia neta procedente del comercio).

El informe sobre informe de la Comisión sobre los progresos realizados para conseguir la cohesión económica y social (Comisión Europea 1997a) recoge la estimación de la transferencia estimada por diversos expertos externos[6]. A continuación sintetizamos los

[6] En dicho estudio las transferencias a los productores agrarios se basan también en los cálculos de ESP. En cuanto al resto de grupos sociales. Las transferencias de los contribuyentes de cada país se estiman suponiendo que la proporción que corresponde a cada uno en el presupuesto agrícola de la UE es igual a la proporción de su contribución al presupuesto comunitario global. Las transferencias de los consumidores se estiman multiplicando la cantidad existente de cada producto para el consumo en cada país por el "apoyo a los precios" de la UE.

resultados más relevantes de dicho estudio para las regiones mediterráneas y los países del "Sur".

Normalmente, los Estados miembros del norte — especialmente Dinamarca e Irlanda — se benefician más de las transferencias derivadas de las políticas de apoyo a los precios debido a las pautas de especialización que favorecen la producción en los sectores más protegidos por unos precios internos superiores a los precios internacionales. Los Estados miembros del sur — Grecia y España — tienden a beneficiarse de las ayudas directas. Francia también se beneficia significativamente a través de las medidas apoyo a los precios. En 1994, fue el Estado miembro que más se benefició del comercio con socios de la UE, pero recibió aún más en forma de ayudas directas; las transferencias netas fueron negativas en los siete Estados miembros restantes. Los tres mayores de este grupo, Alemania, Italia y el Reino Unido, hicieron grandes contribuciones brutas al presupuesto agrícola de la UE, de la misma forma que Francia, pero a diferencia de este último, el efecto de las políticas de apoyo a los precios de mercado fue negativo en todos los casos, mientras que las ayudas directas fueron significativamente menores. En Bélgica, la agricultura está relativamente especializada en productos más protegidos, pero este hecho es contrarrestado con creces por los efectos negativos de las transferencias realizadas conforme al presupuesto agrícola.

A priori, cabría esperar que los países del "Sur" se beneficiaran de la PAC aunque sólo fuera porque tienen proporcionalmente más productores agrícolas que los Estados miembros más urbanizados del "Norte". Las reformas de 1992 dieron lugar a una pauta de transferencias que parece que ha producido el efecto previsto de ayudar más a los países más pobres que tienen más productores agrícolas. En concreto, ha reducido la carga que soportan los consumidores de los países mediterráneos más pobres bajando los precios vigentes de los cereales y de la carne de vaca y ternera de la que son importadores netos. Los países que dependen más de la agricultura también se han beneficiado de las medidas tendentes a aumentar las ayudas directas financiadas por los contribuyentes. Como consecuencia, en 1994, Grecia y España fueron beneficiarios netos de la PAC. En el caso de Grecia, se ha beneficiado debido a las elevadas ayudas directas (principalmente a los productores de algodón y tabaco) y a su baja contribución al presupuesto.

España se ha beneficiado de las ayudas directas tras la reforma, que han sido el principal factor por el que ha dejado de ser un contribuidor neto y se ha convertido en un beneficiario neto, aunque también se ha beneficiado significativamente gracias al comercio. Sin embargo, Portugal ha sido un perdedor neto con la PAC, a pesar de sus bajas aportaciones presupuestarias. Su elevado empleo agrícola es contrarrestado por una estructura de producción tal que recibe un nivel relativamente bajo de ayudas directas y de una pauta de exportaciones de productos agrícolas para la que el nivel de protección de los precios también es bajo.

La PAC también influye de forma distinta en las regiones de la Unión. Dos preguntas se plantean de cara a una evaluación de las transferencias regionales asociadas a la PAC. La primera es si dichas transferencias manifiestan un saldo neto positivo o negativo en las regiones de la UE con mayor presencia de productos mediterráneos. La segunda es si dichas transferencias desempeñan un papel en favor de la reducción de los desequilibrios territoriales de la Unión.

En cuanto a la primera cuestión, de las 23 regiones del Mediterráneo que registran una clara orientación productiva hacia los productos mediterráneos (ver anexo), la mitad de las mismas aparecen con un saldo neto de transferencias ligadas a la PAC claramente desfavorable.

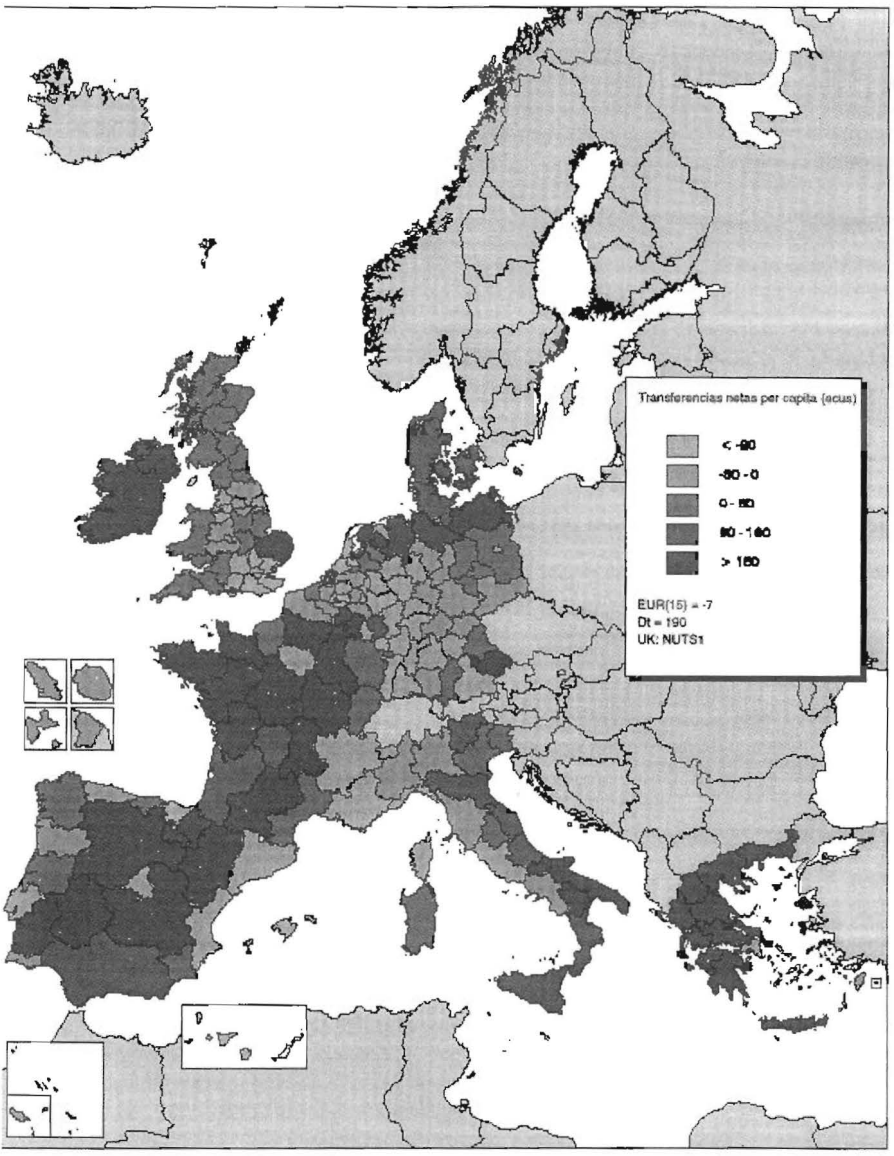
En otras palabras, las ganancias de los productores de dichas regiones no compensan las pérdidas de sus contribuyentes y de sus consumidores en la "financiación" de la PAC.

En cuanto a la segunda cuestión, hemos visto que no puede realizarse un juicio incontrovertible acerca de la influencia de la PAC en la reducción de divergencias de las rentas regionales. Examinando la situación existente en cada Estado miembro, es posible percibir una influencia positiva de la política en la distribución de la renta entre las regiones (ver mapa 1). Normalmente, las regiones que obtienen unos beneficios netos son de renta relativamente baja, mientras que las de renta más alta se encuentran generalmente entre las que salen perdiendo. Una vez más, esta diferencia se debe a que la agricultura es proporcionalmente más importante en las regiones más pobres, mientras que otras actividades económicas están más concentradas en las áreas urbanizadas de las regiones más prósperas. Por otra parte, los costes que tiene para los consumidores de las regiones rurales y más pobres el apoyo de la PAC a los precios tienden a ser más bajos que los beneficios que reciben los agricultores que producen en esas regiones. Como consecuencia, se produce un flujo de renta de las regiones más ricas a las más pobres. Además, la decisión de optar por la ayuda directa financiada por los contribuyentes ha aumentado los costes que soportan las regiones urbanizadas más ricas.

En los Estados miembros del "Sur", las regiones situadas fuera de los grandes centros urbanos generalmente son las que más se benefician de las transferencias de la PAC. Como consecuencia, en Grecia, por ejemplo, que es un país beneficiario neto en conjunto, el área metropolitana de Attiki fue una perdedora neta en 1994 debido a su carácter urbano y no agrario. En Portugal, que es en conjunto un contribuyente neto, dos regiones fueron beneficiarias netas, Alentejo y Centro, que también son las regiones más pobres del país. Por otra parte, en ambas aumentaron las transferencias netas tras la reforma. En otros Estados miembros, existen grandes diferencias regionales. En Italia, algunas regiones más ricas del norte en las que la agricultura es importante y muy productiva — como Emilia Romagna y Veneto — se benefician en términos netos de la política de apoyo a los precios, mientras que las regiones más pobres y densamente pobladas del sur, como Campania, a pesar de tener grandes sectores agrícolas, son grandes per-dedoras netas. Las regiones pobres y menos densamente pobladas, como Abruzzo y Basilicata, reciben grandes transferencias netas por persona. En España, una región mediterránea, de agricultura altamente especializada y densamente poblada como la Comunidad Valenciana, es una perdedora neta de la PAC, además de otras ricas y urbanizadas como Madrid, Cataluña, País Vasco y Baleares. Como hemos dicho, Francia aparece como el Estado miembro ganador de la PAC. La inmensa mayoría de las regiones de Francia, el mayor productor agrícola de Europa, ya se beneficiaban de la política de apoyo a los precios antes de la reforma de 1992. Sin embargo, algunas de las regiones del "Midi", especializadas en productos mediterráneos aparecen como perdedoras netas.

En definitiva, no se puede llegar a una conclusión evidente acerca de si las regiones relativamente pobres del Mediterráneo se ven más o menos perjudicadas o beneficiadas por el impacto de la PAC. A mayor densidad de población y mayor riqueza relativa de una región, es razonable esperar que ésta se sitúe en el grupo de las perdedoras de la PAC.

MAPA 1: Transferencias netas vinculadas a la PAC (1994)



Fuente: Comisión Europea, DG XVI

Las tendencias derivadas de la Agenda 2000

En marzo de 1998, la Comisión concretó las propuestas de reforma derivadas de la Agenda 2000. La proyección global del presupuesto del FEOGA-garantía para el siglo que viene incrementaba el peso de los productos continentales, mientras que los productos mediterráneos seguían reduciendo su participación. Así, en el año 2006, los tres grandes productos continentales (cereales, carne de vacuno y productos lácteos) tendrán asignados 31730 millones de Ecus, por lo que su peso en el presupuesto agrícola pasará del 60 al 68%, entre los años 2000 y 2006. Para los productos mediterráneos (aceite de oliva, vino, tabaco y frutas y hortalizas), la participación en el presupuesto quedará disminuida, del 15,2 al 13%, entre los dos años citados. Para las frutas y hortalizas, el presupuesto incluso sufrirá una reducción del 2,5%.

Entendemos que los cambios propuestos en el escenario financiero no hacen otra cosa que poner en evidencia de modo explícito los desequilibrios de la protección que ya existían entre los distintos productos. Así, por ejemplo, las carnes de bovino y los productos lácteos ya venían gozando de una elevada protección por la vía de los precios. Lo que la Agenda 2000 va a representar es una disminución de los precios de intervención de estos productos y la substitución de una parte del apoyo vía precios por una ayuda directa. De este modo, la ayuda se hace más transparente porque ahora se refleja en el presupuesto del FEOGA -garantía. A este respecto, el cambio propuesto por la Comisión intenta minimizar los impactos económicos sobre los sectores afectados por la Agenda 2000, al tiempo que se gana margen de maniobra para una futura negociación internacional en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

En el futuro será interesante repetir los ejercicios de regionalización del ESP y de las otras transferencias presentados anteriormente, una vez incorporados los cambios de la Agenda 2000. No creemos que los desequilibrios de la PAC se vean sustancialmente modificados. Pero desde el punto de vista político, el marco financiero de la Agenda 2000 contribuye a hacer explícito un desequilibrio entre productos que ya existía con anterioridad, pero que no se contabilizaba (el apoyo a la carne de bovino y a los productos lácteos pivotaba sobre la protección exterior y no tanto sobre el gasto público).

Evidentemente, toda desigualdad tiene explicaciones, tanto económica como política. No voy a entrar aquí en dichas explicaciones. Pero, desde el punto de vista de los países mediterráneos, la propuesta financiera de la Agenda 2000 debería aportar nuevos argumentos políticos a las regiones mediterráneas en favor de una racionalización de la PAC y de una reducción de sus desequilibrios.

Lo que conviene a la agricultura mediterránea

De todos los datos recogidos en este trabajo puede deducirse que, en términos generales, no le faltan razones a los productores mediterráneos a la hora de quejarse por una relativa discriminación con respecto a la atención que la PAC otorga a las producciones continentales. Sin embargo, esta afirmación puede resultar demasiado fuerte si no se matiza adecuadamente. Así, nuestros cálculos han puesto de manifiesto la enorme desigualdad de los beneficios de la PAC, no sólo entre muchas regiones del "Sur" y muchas regiones del "Norte", sino entre las mismas regiones del "Sur" y del "Norte". No es exacto hablar de la "agricultura mediterránea" como un todo homogéneo. Uno de los problemas de la PAC es que la protección que otorga a los distintos productos no es una consecuencia de una política orientada a objetivos bien definidos y planeados racionalmente. La PAC, lamentablemente y a pesar de la

buena dirección marcada por la Agenda 2000 (Comisión Europea, 1997b), sigue estando compuesta por una amalgama de instrumentos que comporta distorsiones entre productos. El que una región se vea beneficiada por la PAC depende en gran medida del grado de adaptación de su estructura productiva a la "estructura de distorsiones" de la PAC. Esto tiene poco que ver con la cohesión económico y social, y más bien convierte la distribución de los beneficios de la PAC en una especie de lotería entre agricultores y entre territorios[7].

Por otro lado, no suscribimos que la "filosofía del subsidio" que caracteriza la PAC en los sectores de la agricultura continental deba sin más ser extendida a los sectores de la agricultura mediterránea. Como ya hemos señalado en otro trabajo (García Alvarez-Coque, 1996), el proteccionismo no es la salida, y ello es comprendido por buena parte de los operadores más dinámicos de la agricultura mediterránea. La modernización es una garantía de supervivencia. También es legítima la remuneración a la agricultura por los bienes públicos que aporta, como la conservación del medio ambiente. Pero el subsidio indiscriminado, incluido el *desconectado*, sólo genera sentimientos de desconfianza entre las regiones. Así, al productor hortofrutícola mediterráneo difícilmente puede aceptar una menor protección simplemente porque se le considera más dinámico y menos vulnerable que otros tipos de agricultores. Esta no parece ser la PAC que necesita la agricultura mediterránea y no debido a que los subsidios que percibe sean relativamente bajos. Los desequilibrios de la protección entre regiones, incluso dentro de España, son apreciables y, lo que es peor, no están claramente justificados por los criterios de cohesión, selectividad y condicionalidad de las ayudas que dotaran a éstas de sentido en consonancia con los propios objetivos de la PAC[8]

Finalmente, cuando afirmamos que "el Sur también existe" no deberíamos generalizar. El Sur es heterogéneo, lo cual debería tenerse en cuenta para no confundir las posiciones de los Estados miembros en Bruselas con los intereses de regiones concretas de los mismos Estados miembros.

Referencias

Buckwell, A. et alia (1997): *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe* Report of an Expert Group Convened by Commission of European Communities Directorate General VI/A1 April 1997 Mecanografiado.

Comisión Europea (1996a): *25th Financial Report concerning the EAGGF, Guarantee Section* (COM (96)504 final).

Comisión Europea (1996b): *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1996.* Bruselas.

Comisión Europea (1997a): *Informe sobre los progresos realizados para conseguir la cohesión económica y social.* Dirección General XVI. Bruselas

[7] Se trata también de un juego político. De hecho, resulta difícil desligar el incremento de fondos previsto para la carne de vacuno y la leche y productos lácteos de la reivindicación de los países ricos de la UE de reducir su contribución neta positiva a la financiación de la Unión. Existe una obvia interrelación entre fondos agrícolas, fondos estructurales, fondos de cohesión y costes de la ampliación hacia el Este. Dicha interrelación debería ser comprendida por el Gobierno español a la hora de negociar aspectos puntuales del marco financiero de la Unión. Todo está interconectado. Lo que se gana en una negociación específica, es posible se pierda en otro ámbito, dada la limitación de recursos financieros.

[8] En la línea recientemente propuesta por Buckwell at alia (1997)

Comisión Europea (1997b): *Agenda 2000. Towards a stronger and wider Union*. Julio de 1997.

Chioccioli, E. (1997): "Southern versus Northern products in the CAP: A misplaced controversy? En Tracy, M. (ed.) (1997) *CAP Reform: The Southern Products,* Papers by Southern experts Agricultural Policy Studies, Belgium.

Eurostat (1997): *SPEL Data for EU Agriculture 1985-1996*. Statistical Office of the European Communities, Document Statistique, Theme 5, Series C, Brussels-Luxembourg.

García Alvarez-Coque, J.M. (1995): "Relevance of the SPEL System in a Mediterranean Country (Spain)" , en Burrell, A., Henrichsmeyer, W. y García Alvarez-Coque, J.M. (1995): *Agricultural Sector Modelling,* Statistical Office of the European Communities, Document Statistique, Theme 5, Series E, Brussels-Luxembourg

García Alvarez-Coque, J.M. (1996): "La política agraria y la estrategia mediterránea de la Unión Europea" *El Boletín* del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, nº 33.

Matthews, A. y O'Flagherty, J. (1997): *Study on the budgetary impact of the 1992 CAP reform and the underspending of FEOGA Guarantee funds* DG XIX-A2 Mecanografiado

Nucifora, A. y Sarri, D. (1997) "Levels of protection for the fruit, vegetables, olive oil and wine sectors of the European Union", *Quaderno per Discussione Nº 19,* Università degli Studi di Siena. Dipartimento di Economia Politica.

OCDE (1997): *Politiques, marchés et échanges agricoles dans las pays de l'OCDE. Suivi et évaluation.* Paris.

Tracy, M. (ed.) (1997) *CAP Reform: The Southern Products,* Papers by Southern experts Agricultural Policy Studies, Belgium.

Anexo. Regiones especializadas en productos mediterráneos (datos de 1989)

	Participaciones en la producción final agraria (en tantos por cien)					
	Productos Mediterráneos	Productos Vegetales	Leche y carne de vacuno		Productos Mediterráneos	Productos Vegetales	Leche y carne de vacuno
BR DEUTSCHLAND (WEST)	14,0	34,6	41,5	**ELLADA**	40,6	71,7	11,7
BERLIN	74,3	79,3	7,0	IONA NISIA	75,4	79,0	11,1
BREMEN	52,4	56,3	39,2	PELOPONNISOS	70,4	77,1	7,6
HAMBURG	86,4	91,7	6,2	ATTIKI	56,4	57,8	9,0
RHEINHESSEN-PFALZ	60,4	82,6	9,4	KRITI	76,0	78,3	7,2
Promedio subregional	64,0	82,8	9,7	Promedio subregional	70,4	74,4	7,9
Promedio resto del país	12,4	33,1	42,5	Promedio resto del país	28,7	70,6	13,2
Contribución subregional (*)	14,2	7,4	0,7	Contribución subregional (*)	49,4	29,5	19,2
NEDERLAND	26,9	39,8	36,9	**PORTUGAL**	25,3	41,8	30,2
NOORD-HOLLAND	61,5	73,6	23,0	ALGARVE	54,1	78,0	7,6
ZUID-HOLLAND	75,7	84,4	12,8	MADEIRA	50,2	58,1	7,4
Promedio subregional	71,6	81,3	15,7	Promedio subregional	52,7	71,3	7,5
Promedio resto del país	11,5	25,6	44,1	Promedio resto del país	23,6	40,0	31,6
Contribución subregional (*)	68,2	52,2	10,9	Contribución subregional (*)	12,5	10,2	1,5
ESPAÑA	37,3	58,2	15,9	**ITALIA**	42,8	61,3	21,6
RIOJA	53,4	74,5	6,1	LIGURIA	83,5	85,6	5,3
COMUNIDAD VALENCIA	76,7	81,6	1,6	TRENTINO-ALTO ADIGE	59,0	60,5	32,0
BALEARES	54,4	62,5	16,9	LAZIO	53,5	68,1	21,0
ANDALUCIA	54,6	82,7	6,8	CAMPANIA	59,5	80,1	11,7
MURCIA	69,3	75,5	2,4	ABRUZZI	56,2	71,4	12,9
CANARIAS	75,2	81,0	7,0	PUCGLIA	78,1	89,8	6,9
				CALABRIA	73,7	80,6	12,0
				SICILIA	75,0	83,0	11,1
Promedio subregional	63,3	80,4	5,2	Promedio subregional	68,0	79,8	12,7
Promedio resto del país	20,7	44,0	22,8	Promedio resto del país	25,1	48,2	28,0
Contribución subregional (*)	66,1	53,8	12,7	Contribución subregional (*)	65,5	53,7	24,1

FRANCE	23,6	54,2	30,1
LANGUEDOC-ROUSSILLON	86,5	88,3	5,5
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	80,9	91,9	1,6
CORSE	62,5	74,8	11,0
Promedio subregional	82,8	89,7	3,6
Promedio resto del país	18,5	51,2	32,3
Contribución subregional (*)	27,7	13,1	1,0

(*) Participación de la subregión especializada en productos mediterráneos en el total nacional de productos mediterráneos, productos vegetales, y producción de leche y vacuno, respectivamente.

FUENTE: EUROSTAT (REGIO)

POSIBILIDADES DE ACTUACION DE ESPAÑA EN EL MARCO DE LA PAC

E. Diez Patier

Agencia para el aceite de oliva
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

POSIBILIDADES DE ACTUACION DE ESPAÑA EN EL MARCO DE LA POLITICA AGRARIA COMUN

Eduardo DIEZ PATIER[1].

1. Introducción.

La política agraria común (PAC) de la Unión Europea (UE) se encuentra, tras cerca de cuarenta años de funcionamiento en los que no han faltado éxitos ni tampoco problemas, crisis y reformas, de nuevo en proceso de cambio. La experiencia comunitaria muestra que las reformas se suelen emprender cuando lo exigen tanto razones internas como externas y, habitualmente, solo concluyen en el último momento útil. Este puede ser también el caso de la PAC en el comienzo del nuevo siglo, objeto de estas Jornadas.

Entre los factores externos para una nueva reforma de la PAC se pueden citar, en primer lugar, los desarrollos del mercado mundial de productos agrarios, que se esperan favorables a medio y largo plazo, y que los productores comunitarios deben ponerse en medida de aprovechar; en segundo lugar, la tendencia hacia una mayor liberalización del comercio mundial, que también afectará a los productos agroalimentarios, en las negociaciones que empezarán en la Organización Mundial de Comercio (OMC) a partir del año 2000; en tercer lugar, el desafío de la ampliación de la UE a los países del Centro y Este de Europa (PECO), en las que la agricultura constituirá sin duda un capítulo determinante.

En cuanto a los factores internos hay que destacar, primero, el riesgo de desequilibrio de mercado en algunos sectores, como cereales y vacuno y, en menor medida, aceite de oliva, vino y leche, que se prevé sino se corrigen las políticas actuales; en segundo lugar, el cambio de actitud de la sociedad hacia la agricultura, con una creciente preocupación medio ambiental y por la seguridad alimentaria, junto con una mayor presión para reducir los costes agrarios; tercero, la Unión económica y monetaria (UEM), que contribuirá a aumentar la transparencia y la competitividad en los mercados de productos agrarios y de factores de producción.

La Agenda 2000, presentada el 15 de julio de 1997 (COMISIÓN EUROPEA, 1997), intenta responder a estos elementos y analiza las perspectivas de desarrollo de la Unión y sus políticas, incluida la PAC, así como las cuestiones ligadas a la ampliación a los PECO y el futuro marco financiero más allá del año 2000. En base a ella la Comisión ha aprobado propuestas concretas de reglamentos agrarios el pasado 18 de marzo (COMISIÓN EUROPEA 1998) sobre las que se realizará el debate en el seno de las Instituciones de la UE para la adopción de las decisiones correspondientes.

Ante los cambios que se avecinan, en particular en relación a la PAC, tiene sentido preguntarse por las posibilidades de actuación de España. Pero para intentar responder adecuadamente conviene tener muy presente la situación actual de la agricultura en la Unión Europea, caracterizada por la integración, y hacer también un breve repaso de algunos

[1]Agencia para el Aceite de Oliva. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. C/ Don Pedro, 10, 28005 - Madrid. Las opiniones contenidas en esta ponencia corresponden únicamente al autor y no comprometen a la Institución a la que pertenece.

antecedentes especialmente relevantes para España, como la creación de la PAC y su evolución posterior, la política agraria española antes del ingreso en la Comunidad, la agricultura en las negociaciones de adhesión y los desarrollos internos en relación al Estado de las Autonomías.

2. La integración de la agricultura en la Unión Europea y el caso de España

La Unión Europea es uno de los primeros ejemplos en el mundo de inclusión de la agricultura en un proceso de integración de mercados nacionales. El Tratado de Roma, de marzo de 1957, por el que se creó la Comunidad Económica Europea (CEE), dedicó a la agricultura un conjunto de disposiciones especiales al decidirse su inclusión en el Mercado Común y el establecimiento de una política agraria común que acompañase su desarrollo y funcionamiento para los productos agrarios.

Pero la agricultura, a diferencia de otros sectores económicos, no puede integrarse simplemente suprimiendo aranceles y otras barreras a la importación sino que exige, además, un ajuste de las políticas nacionales y, por tanto, reduce su autonomía. La integración del sector agrario, en cualquier caso, jugó desde el principio un papel prominente en el contexto de la construcción europea, siendo una de las primeras áreas de política donde los Estados miembros cedieron parte de su soberanía nacional en beneficio de la Comunidad, con la consecuencia de contribuir a divergencias en sus intereses nacionales, sólo susceptibles de resolverse con la puesta en práctica de un esquema institucional apropiado, como así se hizo.

La integración de la agricultura en una política común, y la necesidad de un sistema de funcionamiento institucional que lleva consigo, constituye el primer elemento fundamental que determina la posibilidad de actuación de un país en el marco de la misma.

En el análisis del proceso de integración de la agricultura europea no hay que olvidar que, en el período posterior a la II Guerra Mundial, hubo en Europa durante años déficits importantes en casi todos los principales productos agrarios. Ello, junto con la situación de "guerra fría" en las relaciones Este-Oeste, hizo que el aspecto estratégico de la política agraria jugase un papel muy importante.

Las dificultades con las que se enfrentaba la agricultura europea en la época de la preparación del Tratado de Roma eran más graves que el desequilibrio a corto plazo entre oferta y demanda. Ya en el siglo pasado el progreso del transporte y los niveles de producción alcanzados por algunos países fuera de Europa habían mostrado que determinadas producciones europeas no eran competitivas. A pesar de ello, los países europeos, excepto el Reino Unido, prefirieron mantenerlas, garantizando a sus agricultores la venta de sus producciones a precios superiores a los mercado mundial. Estas políticas, aunque criticadas, impidieron de hecho que desapareciese una parte importante de su agricultura.

Por tanto, ya antes de la firma del Tratado de Roma los seis Estados que formaron inicialmente la CEE (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) habían desarrollado sus propias políticas nacionales que, en general, garantizaban a los agricultores la venta de sus productos a precios superiores a los del mercado mundial, básicamente a través del cierre de los mercados nacionales y la intervención. Las producciones clasificadas como continentales tenían un mayor peso en los países fundadores, excepto en Italia, y ello redundaría en su mayor protección.

España, dadas sus condiciones políticas en aquellos momentos, no pudo participar en la creación de la CEE ni, por tanto, en el diseño y elaboración de su política agraria común. Sólo se integró en 1986, casi treinta años después de la firma del Tratado de Roma, en el

momento y en las condiciones ofrecidas por la Comunidad, formada ya por diez estados miembros tras las adhesiones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973 y de Grecia en 1981.

Esta ausencia de España durante un período tan largo y tan decisivo para la construcción europea y, en particular, para la creación y desarrollo de la PAC., constituyó un handicap muy importante que se haría notar más adelante.

Aunque España presentó formalmente su solicitud de adhesión a la Comunidad en julio de 1977, inmediatamente después de las primeras elecciones, y las negociaciones comenzaron formalmente en febrero de 1979, en la práctica no se entró a fondo en ellas hasta cinco años más tarde. La Comunidad aprovechó este período para modificar su legislación en algunos sectores, como frutas y hortalizas y vino, y para aprobar programas integrados mediterráneos, preparándose frente a la competencia de España.

El propio proceso de negociación para la adhesión constituyó una gran dificultad ya que España debió enfrentarse a diez estados miembros, concertados con la Comisión, que elaboraban sus ofertas sumando las exigencias de cada uno de ellos. Ello llevó a unos resultados finales que no pueden considerarse totalmente satisfactorios, al menos en el capítulo agrario, donde se mezclaron aspectos muy técnicos y planteamientos políticos, y en el que España fue tratada con gran dureza, en particular en algunos sectores. Las negociaciones concluyeron en junio de 1985. La entrada de España, que se produjo el 1 de enero de 1986, contribuyó de manera muy importante a la irreversibilidad del proceso de cambio democrático.

Esta adhesión tardía de España y las duras condiciones que hubo que aceptar para conseguirla, en particular en lo que se refiere al sector agrario, constituyen asimismo un hecho relevante para su actuación ulterior.

Junto con la integración de España en la CEE, que implicó la transferencia de una parte muy significativa de sus competencias nacionales en agricultura a la Comunidad, la política agraria española se ha visto afectada en los últimos años por otro hecho relevante, que ha incidido asimismo en su diseño y aplicación y ha conducido a un modelo complejo. Se trata de la transformación del modelo de Estado, iniciada a partir de la Constitución de 1978, que se ha traducido en la existencia en la actualidad de diecisiete Comunidades Autónomas, todas ellas con competencias en el sector agrario.

Este proceso de descentralización a través del cual las Comunidades Autónomas ejercen las competencias en el sector agrario, de acuerdo con la ordenación general de la economía (competencia exclusiva del Estado y prácticamente la única limitación), les ha llevado en la práctica a la asunción plena de las competencias fijadas en la Constitución. Sin embargo, el esquema institucional de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y el procedimiento interno de toma de decisiones, que serían absolutamente necesarios en el sector agrario debido a la cesión de competencias nacionales a la UE, no se definieron de manera precisa. Ello puede conducir a distorsiones en las relaciones entre la Comunidad y el Estado miembro, y también a divergencias de intereses entre regiones españolas que dificulten el consenso necesario para conseguir un frente interno unido. Una coordinación interna inadecuada se traduce generalmente en pérdidas de oportunidades en la PAC, donde España ya partió con limitaciones.

En cualquier caso, desde la adhesión, el marco de negociación cambió y España se convirtió en Estado miembro, con voz y voto en los problemas comunes y también en los problemas específicos de los demás, pudiendo participar desde entonces en el desarrollo y

aplicación de la PAC. Se abrió también, en la práctica, la posibilidad de renegociar desde dentro algunos aspectos concretos de las condiciones establecidas e, incluso, problemas que no tuvieron solución satisfactoria en las negociaciones de adhesión, lográndose cambios en algunas de las condiciones previstas en el Tratado antes de concluir el periodo transitorio.

Evidentemente, los acontecimientos comunitarios ocurridos entre 1986 y 1995, como la firma del Acta Única Europea en 1986, la reforma de los Fondos Estructurales en 1988, la reforma de la PAC en 1992, el establecimiento del Mercado Interior a partir de 1993 (que trajo consigo la desaparición de las fronteras interiores de la Comunidad, intensificando los efectos de la integración de la agricultura y reduciendo aún más el alcance de las medidas autónomas de política agraria), el fin de las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1993 y la firma del Acuerdo de Marrakech en 1994 o la ampliación de la U.E. a Suecia, Austria y Finlandia desde 1995, y en los que España pudo participar plenamente, supusieron oportunidades importantes para la negociación y la solución de algunos problemas. En este período España encontró un lugar relevante en el proceso de toma de decisiones y los problemas existentes se afrontaron desde la perspectiva comunitaria. A pesar de ello, en el sector agrario español siguen subsistiendo problemas importantes, tanto estructurales como de producciones y mercados, y no se han resuelto algunas discriminaciones, como las existentes entre las organizaciones comunes de mercados (OCM) de productos mediterráneos y continentales.

Estos antecedentes son relevantes para analizar las posibilidades actuales y futuras de actuación de España en el marco de la PAC. Así, en primer lugar, hay que tener en cuenta que la competencia en la materia no es nacional sino común y se ejerce en el seno de las Instituciones comunitarias a través de reglas de procedimiento propias y muy claras, que es preciso dominar. Segundo, España no pudo participar desde el principio en la creación de la Comunidad y de la PAC, que encontró hechas por otros. Tercero, la adhesión de España se produjo tarde y supuso además aceptar duras condiciones en el sector agrario. Cuarto, la transformación del modelo de Estado ha llevado a la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias en el sector agrario, en paralelo con la cesión de competencias nacionales a la Comunidad Europea, sin que se haya instaurado al mismo tiempo un marco interno y riguroso de toma de decisiones. Quinto, la participación de España desde su adhesión en la continuación y profundización del proceso de construcción europea, en el marco del procedimiento de toma de decisiones en cooperación con los otros Estado miembros y las Instituciones comunitarias, le ha permitido obtener algunos resultados relativamente favorables.

La PAC, sin embargo, deja también ciertos grados de libertad a los Estados miembros, por ejemplo en lo que se refiere a determinados aspectos de las políticas de estructuras, desarrollo rural e industrialización agroalimentaria o en las relativas a la incorporación de tecnologia, investigación y formación. Queda, pues, margen de política agraria nacional.

3. El contenido inicial de la Política Agraria Común y su evolución hasta la adhesión de España.

Cuando se firmó el Tratado de Roma, que dedicó a la agricultura un conjunto de disposiciones especiales, las políticas agrarias de los seis países fundadores presentaban diferencias y su armonización era prácticamente imposible, por lo que se decidió, bajo la presión política de los países de agricultura fuerte y susceptible de desarrollo, como Francia y los Países Bajos, su inclusión en el Mercado Común. El Tratado se limitó a definir en los artículos 38 al 47 los objetivos y procedimientos de la nueva política agraria, común al conjunto de los Estados miembros, dejando su creación a las Instituciones.

La Conferencia de Stresa, que reunió del 3 al 12 de julio de 1958 a los signatarios del Tratado, definió las líneas básicas de la PAC. Partiendo de los objetivos previstos en el artículo 39 del Tratado (incrementar la productividad agraria, garantizar un nivel de renta equitativo a la producción agraria, estabilizar los mercados, garantizar los aprovisionamientos y asegurar precios razonables a los consumidores) sentó las bases sobre las que la Comisión elaboró los primeros proyectos de la PAC. El Consejo llegó a una decisión sobre las propuestas de la Comisión, presentadas en julio de 1960, en diciembre del mismo año, a partir de la cual se empezó a desarrollar la PAC. El 4 de abril de 1962 se adoptó el primer grupo de reglamentos de organización común de mercados, tratando de regular uno a uno los diferentes sectores agrarios. Hacia finales de los sesenta más del 90% de la producción agraria en la Comunidad se gestionaba ya en el marco de OCM y los niveles de precios de los seis estaban básicamente armonizados.

En lo que se refiere al contenido inicial de la PAC, los tres componentes principales fueron los precios y mercados, las estructuras y las relaciones exteriores.

La organización común de mercados se apoyaba en tres principios, que se han convertido en clásicos, la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera, y se componía de un sistema de precios, un sistema de intervención y un régimen de intercambios con el exterior.

El sistema de precios diferenciaba unas OCM de otras según el nivel de garantía ofrecida fuese total, parcial o sustituida por primas u otros mecanismos de ayuda. El sistema de intervención impedía fluctuaciones no deseables de los precios y adoptaba diversas medidas según el tipo de garantía ofrecida: compra por los organismos de intervención, ayudas al almacenamiento privado, subvenciones al consumo o a utilizaciones alternativas, ayudas para la eliminación de excedentes o simples medidas de ordenación de la producción.

El régimen de intercambios con países terceros complementaba los anteriores con objeto de que los productos procedentes de países terceros, con precios inferiores a los comunitarios, no produjesen distorsiones (a través de "prélèvements", derechos compensatorios variables, aranceles u otros sistemas, además de la cláusula de salvaguardia) y de que los excedentes comunitarios pudiesen tener salida al mercado mundial, de precios más bajos (restituciones a la exportación).

Esta política de precios y mercados trató de manera muy favorable sobre todo a los productos continentales, predominantes en la mayoría de los Estados miembros fundadores.

Una PAC proteccionista y de precios altos, aplicada en condiciones de expansión tecnológica y en una época de medios de producción baratos, condujo ya a finales de los sesenta a excedentes en algunos sectores, que la primera ampliación de la Comunidad con la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1973 agravó, al tiempo que introducía nuevos desequilibrios a favor de la agricultura continental.

En lo que se refiere a la política de estructuras, el memorándum Mansholt propuso ya en 1968 incentivar el abandono de la agricultura por parte de cinco millones de agricultores y reducir la superficie cultivada en cinco millones de hectáreas con objeto de frenar los excedentes y lograr una mayor eficiencia productiva. De estas propuestas surgieron en 1972 las directivas 159/72 sobre modernización de explotaciones, 160/72 sobre incentivos al cese en la actividad agraria y 161/72 sobre información socioeconómica y cualificación profesional de los agricultores. La nueva situación de la economía a partir de la crisis petrolífera de 1973 aconsejó, sin embargo, mantener la actividad en el sector agrario a efectos de abastecimiento y ocupación, aprobándose en 1975 la directiva 268/75 sobre la agricultura de montaña y zonas desfavorecidas.

Además de estas medidas, referidas a las estructuras de producción, se adoptaron posteriormente los reglamentos 335/77 relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios y 1.360/78 sobre agrupaciones de productores y sus uniones, dirigidos a las estructuras de comercialización e industrialización agrarias.

Más tarde, ante las perspectivas de ampliación de la Comunidad a los países del sur, se plantearon acciones específicas para determinadas regiones y sectores que consideraban que se verían afectados; así, entre 1978 y 1980 se aprobó un paquete de acciones especiales para el Mezzogiorno italiano, el suroeste de Irlanda, Córcega y ciertas zonas viticolas de Francia.

Tras la adhesión de Grecia en 1981 se aprobaron asimismo los reglamentos 389/82 sobre agrupaciones de productores y sus uniones en el sector del algodón, 1975/82 sobre aceleración del desarrollo agrario en ciertas regiones de Grecia y 2966/83 sobre acciones comunes para el desarrollo de la divulgación agraria en Grecia.

Por último, en 1985 se adoptó el reglamento 797/85 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, en sustitución de las directivas de 1972, que estableció un sistema de ayudas para la mejora de las estructuras de producción y fijó un marco para las ayudas nacionales a las explotaciones, estableciendo restricciones sectoriales y límites cuantitativos.

En cualquier caso, la política comunitaria de estructuras agrarias no es un tema del que los responsables de la PAC a lo largo de su historia puedan sentirse satisfechos. Se puede considerar incluso que una de las causas de la crisis de la PAC clásica fue la diferencia de velocidades que, desde un principio, han mantenido las políticas de mercado y de estructuras. La distribución de recursos convenida en la Conferencia de Stresa de dos tercios para los mercados y un tercio para las estructuras nunca se respetó y, hasta la modificación de los Fondos Estructurales en 1988, el reparto del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA) era, aproximadamente, del 95 % para la Sección-Garantía y 5 % para la Sección- Orientación.

Pero no solamente era una cuestión de velocidades. El que las políticas estructurales iniciales se basasen, a diferencia de las de mercado, en directivas y no en reglamentos, en reembolsos y no en anticipos y, sobre todo, la exigencia de una cofinanciación nacional, constituyeron un freno para la modernización de las explotaciones agrarias en los Estados miembros con mayores dificultades económicas. La PAC estuvo desde sus inicios subordinada a la política de mercados, dejando los temas estructurales a las políticas nacionales y limitándose la Comunidad a la cofinanciación de determinados proyectos (DIEZ PATIER y TRUEBA, 1997).

Finalmente, en cuanto a las relaciones exteriores en el sector agrario, hay que tener en cuenta que los Estados miembros ya habían concluido acuerdos bilaterales con determinados países terceros y se habían integrado en organizaciones internacionales (GATT, OCDE, FAO) cuyo objetivo fundamental era facilitar los intercambios. Así el artículo 110 del Tratado de Roma incluyó disposiciones generales sobre el desarrollo del comercio mundial, aplicadas también al comercio de productos agrarios.

La Comunidad firmó una serie de acuerdos bilaterales con los países de la Asociación Europea de libre Cambio (AELC o EFTA) y de la cuenca mediterránea; estos últimos supusieron una liberalización importante para los intercambios de productos agrarios, evidentemente de tipo mediterráneo. La Convención de Lomé, por su parte, estableció

también regímenes especiales para numerosos productos agrarios procedentes de los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP), antiguas colonias francesas, extendida posteriormente también a las británicas.

A principios de los ochenta la existencia de excedentes estructurales importantes ocasionaba ya un aumento rápido de los gastos comunitarios que, junto con la multiplicación de contenciosos comerciales y el progresivo acercamiento del porcentaje de participación del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en los gastos de la Comunidad a su límite máximo del 18 %, presionaban para una reforma de la PAC.

En este sentido el Consejo adoptó el 30 de mayo de 1980, junto al establecimiento de un mecanismo corrector de la contribución del Reino Unido al presupuesto comunitario, la decisión de dar un mandato a la Comisión para elaborar propuestas de modificación de las políticas comunes, y en especial la PAC, así como para la reforma de la estructura del presupuesto comunitario. La situación favorable de los precios mundiales, sobre todo en 1981 y 1982, aplazó las decisiones difíciles y hubo que esperar hasta marzo de 1984 para que el Consejo, enfrentado definitivamente a las restricciones presupuestarias, adoptase una primera reforma de la PAC. Alrededor de un tercio del valor de la producción agraria y el sesenta por ciento de los gastos del FEOGA-Garantía se sometieron al principio de los techos de garantía, por encima de los cuales se limitaba la garantía ofrecida. El caso más drástico fue el del sector lácteo, organizado a partir de entonces mediante un sistema de cuotas.

Las decisiones sobre los productos mediterráneos, por su parte, se habían tomado en mayo de 1982 para los cítricos, en julio del mismo año para el vino y en octubre de 1983 para las frutas y hortalizas, quedando pendiente la reforma en el sector del aceite de oliva. Las decisiones sobre el vino fueron, sin embargo, consideradas insuficientes y el Consejo Europeo de Dublín adoptó en diciembre de 1984 las grandes líneas de una nueva reforma destinada a frenar la producción en la perspectiva de la ampliación a España y Portugal, y más en línea con las decisiones tomadas en marzo de 1984.

4. La evolución de la política agraria española hasta la adhesión

Muchas situaciones tienen a veces su explicación en acciones y circunstancias que se remontan muy atrás, por lo que un breve repaso histórico, al menos desde comienzos del siglo XX, cuando se puede considerar configurada la agricultura española tras las sucesivas desamortizaciones del siglo XIX, es conveniente para el análisis de la política agraria española (véase BOTELLA BOTELLA y DIEZ PATIER, 1979).

La sociedad española se encontraba a principios del siglo XX en una situación de depresión sicológica, tras la pérdida de las últimas colonias en 1898, replegada en si misma, al margen del proceso de revolución industrial europeo del siglo XIX. La economía española, en general, y la agricultura, en particular, estaban muy protegidas del exterior. Hasta el inicio de la guerra civil (1936-39) la agricultura española era predominantemente tradicional y subdesarrollada, con altos niveles de autoconsumo y reempleo, si bien en los últimos años de este periodo hubo algunos intentos de mejora.

Tras la guerra civil se impuso un modelo paternalista de organización del sector agrario, de gran rigidez productiva, comercial y de consumo. La política agroalimentaria de la década de los cuarenta fue de racionamiento y autarquía, con un control estricto de la producción y comercio de alimentos, mediante la creación del Servicio Nacional del Trigo y de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, y algunas realizaciones técnicas, con la

creación del Instituto Nacional de Colonización. Paralelamente la agricultura europea, tanto de los países vencedores como de los vencidos en la II Guerra Mundial, inició su revolución verde, con grandes mejoras de la productividad, de la que la agricultura española quedó excluida.

Con la salida del aislamiento español en los años cincuenta la política agraria inició una época centrada en la construcción de presas, la realización de nuevos regadíos y la repoblación forestal. Mejoraron también los suministros de factores de producción y se introdujeron nuevas técnicas, especialmente con la acción del Servicio de Extensión Agraria (SEA), creado en este período; se produjo un aumento de rendimientos y la agricultura tuvo una cierta expansión, si bien quedaron prácticamente intactas las deficientes infraestructura rural y estructuras de las explotaciones, a pesar de la iniciación de la Concentración Parcelaria en 1954. Por su parte el comercio, tanto interior como exterior, seguía viciado.

Tras el saneamiento iniciado en 1959 por el Plan de Estabilización, siguió una tímida apertura exterior, cuyo éxito económico configuró el período 1959-63, etapa previa del período de desarrollo planificado que vivió la sociedad española en la década de los sesenta. En lo que se refiere a la agricultura los grupos de presión agraristas, dominantes hasta entonces, quedaron desplazados; se impuso un modelo de crecimiento capitalista, industrial y urbano, que extrajo del sector agrario buena parte de sus recursos humanos, ciertamente excedentarios, junto con recursos financieros y físicos, especialmente agua y suelo. En este período se inició, por otra parte, una política de ordenación de producciones que desembocó en la creación del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) en 1968. Paralelamente la agricultura española quedaba marginada de los dos grandes procesos de integración europea, la CEE y la EFTA.

La política agraria, con contradicciones internas entre sus diferentes líneas y cierta descoordinación entre los diferentes organismos encargados de llevarla a cabo, se vio superada por los hechos técnicos, económicos y sociales, que ocurrían en el sector. El resultado para la agricultura española fue un estado de depresión socioeconómica con altos costes sociales en los núcleos urbanos e industriales. Los aspectos positivos de esta década en la producción agraria incluyen el auge de las producciones ganaderas (la avicultura y el porcino y la leche), el mayor énfasis de la política cerealista hacia la producción de cereales pienso y la expansión y mejora cualitativa en azúcar, frutas y hortalizas y vino. Entre los aspectos negativos, la contribución del desajuste y retraso de la oferta para satisfacer una demanda cambiante en el espacio, el tiempo y la calidad, a la elevada tasa de inflación y, sobre todo, el efecto nocivo en el comercio exterior del modelo de producción ganadera adoptado, basado en la utilización de maíz y soja importados.

En los primeros años setenta la política agraria fue poniendo cada vez más énfasis en la política de precios, aunque se avanzó en materia de estructuras, pasando de las realizaciones de regadíos y la concentración parcelaria a un planteamiento global de ordenación y modernización de explotaciones, fincas manifiestamente mejorables y grandes zonas de riego. Se concentró la mayor parte del esfuerzo socioestructural en el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), aunque no se consiguió resolver los problemas endémicos de estructuras agrarias, industriales y comerciales. La investigación agraria recibió un gran impulso con la creación en 1972 del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA), que unió los anteriores Institutos de Investigación Agrícola, Forestal y de Biología Animal. La divulgación agraria y la formación profesional se orientaron fundamentalmente a los agricultores jóvenes.

La promulgación de disposiciones importantes en materia de Seguridad Social y su financiación cubrieron una gran laguna existente. Se potenciaron asimismo los mercados en origen, creándose la empresa nacional de Mercados en Origen (MERCORSA), y se incentivó

la creación de Agrupaciones de Productores. En el comercio exterior se autodisciplinó algo la actividad exportadora. Sin embargo, a pesar de la gran mejora del sector agrario en esta década no se consiguió superar su retraso respecto al resto de los sectores económicos.

Con la crisis de 1973, de materias primas, monetaria y energética, el sector agrario español sufrió un impacto negativo que fue ignorado durante bastante tiempo, hasta que el cambio político, que trajo consigo además la perspectiva de la adhesión de España a la CEE, y la situación socioeconómica existente, confluyeron en la necesidad de cambio en la agricultura y en la política agraria española, abordado a partir de 1979.

El cambio político supuso un escenario democrático también para la agricultura; este escenario "organiza España en Comunidades autonómicas, formula el principio de libertad de empresa, subordinándose, en todo caso, al interés general; expresa la necesidad de que los poderes públicos atiendan a la modernización y desarrollo de la agricultura y la ganadería; exige un tratamiento especial para las zonas de montaña y reconoce que los sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales gozan de libertades de acción para la defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios" (LAMO DE ESPINOSA, 1979).

La situación socioeconómica, por su parte, se caracterizaba por la inflación y un paro y urbanización crecientes. Desde la crisis de 1973 los precios de los carburantes, fertilizantes, pesticidas y otros productos de la industria petroquímica crecieron ininterrumpidamente, obligando a buscar fuentes alternativas y cultivos y sistemas de producción nuevos. Al mismo tiempo, en un contexto de inflación elevada, la política agraria debía contribuir a evitar tensiones en productos básicos como los alimentos. El grado de urbanización creciente implicaba que los sectores secundario y terciario continuasen extrayendo recursos de la agricultura, con la que competían ventajosamente.

La perspectiva de la adhesión de España a la CEE proporcionó una nueva oportunidad de cambio de la agricultura española, condicionando fuertemente su futuro. La preparación para la adhesión constituyó la primera preocupación de la política agraria española entre 1982 y 1985, partiendo de la constatación de que era la única opción de futuro para el sector agroalimentario español, que seguía sufriendo un retraso institucional y productivo que requería una renovación profunda. Además, la situación económica seguía siendo de crisis, con tasas de inflación elevadas y, en este período, empezó la trasferencia masiva de competencias a la Comunidades Autónomas, lo que constituyó una dificultad adicional (AREVALO, 1993). Se produjo, en efecto, una cierta desorganización inicial de los servicios públicos agrarios transferidos.

5. La agricultura en la adhesión de España a la C.E.E.

Las negociaciones de adhesión de España a la C.E.E. se realizaron en paralelo con las de Portugal, aunque se llevaron de manera separada. Si bien por motivos geoestratégicos había una decisión previa de que ambos países ingresaran conjuntamente, los problemas planteados por uno y otro eran muy diferentes. En efecto, Portugal presentaba problemas importantes de convergencia estructural, pero que podrían ser fácilmente resueltos en atención a su menor peso económico. España, por el contrario, suscitaba no sólo reservas políticas en algunos estados miembros sino que, al mismo tiempo, los problemas económicos que planteaba, especialmente en los sectores de la agricultura y de la pesca, parecían difíciles de resolver, dada su envergadura. Por ello, las negociaciones con España fueron las que marcaron realmente el ritmo.

Conviene recordar que España había solicitado formalmente en 1962 su asociación a la Comunidad con vistas a una futura adhesión. Aunque el objetivo último era la adhesión, las condiciones políticas del momento no lo permitían, al no disponer España de un régimen democrático homologado con los de los restantes estados miembros. Este intento, sin embargo, desembocó en la firma de un Acuerdo Comercial Preferencial el 29 de junio de 1970.

Tan pronto España culminó su proceso de transición democrática presentó formalmente la solicitud de adhesión, el 28 de julio de 1977. El ingreso en la Comunidad era el objetivo de todas las fuerzas democráticas del país.

Las negociaciones comenzaron formalmente en febrero de 1979, aunque no se entró a fondo en las mismas hasta febrero de 1984, cuando la Comisión presentó su propuesta sobre el capítulo agrario, verdadero escollo de la negociación. Una reserva, que Francia hizo explícita a raíz de la intervención pública de su Presidente el 5 de junio de 1980, impuso, de hecho, un parón en la negociación. El desbloqueo se produjo cuando el Consejo comunitario dió un impulso político en octubre de 1983, que luego continuaría en la Cumbre de Fontainebleau en junio de 1984, y fue posible a partir de la constitución de paquetes con otros temas comunitarios, como la financiación de los recursos propios o el reembolso del "cheque" británico.

Durante estos cinco años se negociaron, e incluso cerraron, algunos capítulos menores de la negociación pero sobre todo, la Comunidad aprovechó para modificar, en una actitud defensiva respecto a la competencia que esperaba de España, la OCM de frutas y hortalizas, y para aprobar sus programas integrados mediterráneos, actitud que continuaría posteriormente en relación a la OCM del sector vitivinícola.

El mandato negociador agrario de 21 de febrero de 1984, tras un primer documento de la Comisión de junio de 1983 con orientaciones muy generales, que supuso el inicio real de la negociación en este sector estaba todavía influido por los temores comunitarios al potencial agrario español y no abordaba sectores tan importantes como el vino y las materias grasas, que se dejaron para el final.

Los problemas de negociación en el sector agrario eran, sobre todo, de mercado y sólo se plantearon problemas presupuestarios en relación al sector del aceite de oliva y de las grasas vegetales. El proceso de negociación, en el que la delegación española tuvo que negociar frente a las de los diez Estados miembros concertadas con la Comisión mediante un proceso de acumulación, por el que pretendían resolver la totalidad de los problemas y, al mismo tiempo, obtener determinadas ventajas para ellos, llevó regularmente a situaciones de bloqueo, que sólo se pudieron ir resolviendo mediante impulsos políticos en el marco de paquetes con otros temas internos.

La adhesión implicó por parte de España la asunción de la totalidad de los Tratados y del derecho comunitario existente. Evidentemente, fueron necesarias modificaciones concretas del acervo comunitario para reflejar la realidad de la ampliación, tanto en el derecho primario (por ejemplo, en la ponderación de las votaciones), como en el derecho derivado, con objeto de reflejar la nueva situación de la Comunidad ampliada.

El núcleo central de la negociación consistió en definir las modalidades de la incorporación y el período transitorio en el que se realizaría la adaptación de España al acervo comunitario. Los elementos fundamentales fueron la aproximación de precios y ayudas, el establecimiento de determinadas excepciones temporales a la aplicación de la legislación comunitaria y la definición de determinados productos sensibles, en uno u otro sentido, para los que se previeron excepciones a la libre circulación con objeto de facilitar una integración armoniosa y evitar desequilibrios hasta la integración total al final del período transitorio.

El esquema general de la transición fue el que se conoce como "clásico", con aproximación gradual de precios y ayudas y aplicación desde el principio de los elementos fundamentales de las OCM. Para la mayor parte de los productos agrarios se estableció un período transitorio general de siete años, aunque se fijaron diez para las materias grasas. Durante el período transitorio las diferencias de precios institucionales existentes se corregían, en los intercambios, mediante la aplicación de montantes compensatorios de adhesión (MCA); en el sector de vinos el mecanismo de compensación de las diferencias de precios en los intercambios fue el montante regulador, calculado como diferencia de los precios de orientación pero susceptible de modulación según los tipos de vinos y los precios de mercado.

En el sector de materias grasas se estableció, para el aceite de oliva, que la aproximación de los precios de intervención se realizaría a lo largo de diez años, a razón de 1/20 de la diferencia hasta que se procediese a una reforma de la OCM (lo que se constató a partir de la campaña 1987/88) y a un ritmo normal en el resto del período. En cuanto a las oleaginosas, el sistema nacional de control de precios y cantidades producidas en España se mantuvo durante un período de cinco años (stand-still); hay que recordar que en España no existían ayudas para estos productos y el precio de las semillas y aceites de oleaginosas era más alto que el de la Comunidad, temiéndose que su abaratamiento en España tras la adhesión se tradujese en un hundimiento del consumo de aceite de oliva, que se pretendía evitar.

Para los pocos productos con precios españoles superiores a los comunitarios (azúcar y leche) se previó la congelación de los precios españoles hasta que les alcanzasen los comunitarios, por las subidas anuales que se esperaban de éstos. Estaba prevista la aproximación a la baja en los últimos años del período transitorio si fuese necesario, lo que sucedió realmente puesto que, prácticamente, con el ingreso de España y Portugal se acabó la etapa de aumentos anuales de precios agrarios que caracterizó los primeros años de la PAC.

Para el sector porcino se previeron rígidas limitaciones a los envíos españoles a la Comunidad, hasta la erradicación de la peste porcina africana existente entonces en España.

En el sector de frutas y hortalizas se aplicó, como excepción, una transición específica en dos fases, con una duración total de diez años. La primera fase de cuatro años, denominada de "verificación de la convergencia", debía asegurar la adaptación del sector español a la normativa comunitaria, mientras que en la segunda se realizaría la aproximación de precios y ayudas y se mitigarían las duras condiciones al comercio establecidas durante el período transitorio. Este modelo fue realmente una imposición política por parte de la Comunidad, ya que España hubiese podido adaptarse en muy poco tiempo a la normativa comunitaria y en el marco de un período transitorio clásico. La decisión adoptada supuso que, desde el punto de vista comercial, para varios productos de este sector España quedase, de hecho, en peores condiciones que determinados países terceros mediterráneos que habían firmado acuerdos preferenciales con la Comunidad.

Como parte integrante del régimen de transición se decidió también un sistema de vigilancia de las importaciones para productos sensibles para una y otra parte, aplicable durante diez años y denominado mecanismo complementario de los intercambios (MCI). Para la Comunidad a diez se trató de vigilar las exportaciones españolas de frutas y hortalizas, vino y patata temprana y para España las de algunos productos continentales (lácteos, vacuno y trigo blando panificable) y también de frutas hortalizas y vino.

Finalmente, un elemento clave de la negociación en los diferentes sectores fue la atribución a España de cuotas y de cantidades máximas garantizadas en los productos para los que ya existían en la Comunidad. Fue un tema complejo, en el que se mezclaron aspectos muy técnicos con planteamientos políticos y en los que España fue tratada con extrema dureza, especialmente en lo que se refiere a las cuotas de leche e isoglucosa.

Las negociaciones de adhesión de España y Portugal concluyeron en junio de 1985, previéndose un período de seis meses para la ratificación del Tratado de Adhesión por todos los estados firmantes. Aunque la adhesión definitiva tuvo lugar el 1 de enero de 1986, en el sector agrario una buena parte de las reglamentaciones de mercado entraron en vigor el 1 de marzo. La política comunitaria de estructuras agrarias, por su parte, se aplicó desde el primer momento.

La valoración de los resultados de estas negociaciones debe ir forzosamente más allá de la suma de las ventajas e inconvenientes en cada uno de los sectores. En el caso de España un objetivo muy importante era, sin duda, la contribución de la adhesión a la irreversibilidad del proceso de cambio democrático, con independencia de que los resultados técnicos de la negociación fuesen mas o menos favorables, y evidentemente no lo fueron del todo en el sector agrario. En cualquier caso, incluso desde posiciones críticas a las condiciones finales del capítulo agrario de la negociación de adhesión, se reconoce que "había que entrar en la CE y no existía otra opción de política nacional, internacional, económica o agraria" (LAMO DE ESPINOSA, 1997). Es lo que se hizo, aprovechando las condiciones, las oportunidades y el momento ofrecidos por los socios comunitarios, hasta llegar a la firma del Tratado de Adhesión, que fue ratificado por unanimidad en el Parlamento español.

Para la agricultura española que desde la autarquía impuesta al final de la guerra civil de 1936-39 apenas se había abierto a los mercados, la integración en la Comunidad supuso la oportunidad de modernizar las explotaciones, producir para los mercados, asumir la necesidad de llegar a ser competitiva ante las importaciones y, en definitiva, integrarse en la economía general del país. Los efectos de la adhesión van obviamente más allá de los flujos financieros recibidos para el sostenimiento del sector, 26.900 millones de ecus del FEOGA-Garantía y 3.100 del FEOGA-Orientación en el período 1986-1995, o del crecimiento de las corrientes exportadoras de productos agrarios.

En los diez primeros años de la integración española, 1986-1995, que corresponden al periodo transitorio, la renta agraria medida por el valor añadido neto al coste de los factores aumentó en un 50%; la renta agraria por ocupado, en pesetas constantes, creció a un ritmo equivalente al 4,7% anual acumulativo, lo que permitió reducir en siete puntos porcentuales la diferencia respecto al conjunto de las fuerzas del trabajo, todo ello con un buen comportamiento respecto a la tasa de inflación, puesto que el componente alimentario creció en el decenio considerado menos que el índice general.

Análisis más críticos, basados fundamentalmente en las macromagnitudes agrarias oficiales (cuyos aspectos metodológicos y un análisis de su evolución en el período 1980-95 se pueden encontrar en DIEZ PATIER y SANCHEZ RODRIGUEZ, 1996), que subrayan aspectos menos favorables, reconocen que la producción final agraria ha crecido en pesetas corrientes, aunque resaltando que decrece en pesetas constantes; destacan la influencia de la reducción del número de ocupados en el incremento de la renta agraria per cápita; subrayan la importancia de las subvenciones comunitarias en la renta agraria, aunque resaltan la reducción del potencial productivo que llevan consigo; matizan el importante crecimiento de las exportaciones españolas al mercado europeo argumentando que las de los estados miembros hacia España también crecen y, en algunos casos, a mayor ritmo (LAMO DE ESPINOSA, 1997).

6. La agricultura y el Estado de las Autonomías.

Todos los Estatutos de Autonomía que se fueron aprobando en cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas y que entraron en vigor durante los primeros años ochenta incluyen competencias exclusivas en el sector agrario, en base al artículo 148 de la Constitución que señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir, entre otras, competencias en "agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía". El artículo 149 define, por su parte, entre las competencias exclusivas del Estado, "las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

En consecuencia, durante los años ochenta y noventa la Administración Central ha ido transfiriendo la mayor parte de sus funciones, fondos y funcionarios relacionados con el sector agrario a las Comunidades Autónomas. Así "desde 1979 hasta 1995 se traspasaron 34.200 funcionarios y 116.400 millones de pesetas actualizadas" (LOPEZ SANCHEZ-CANTALEJO, 1996). Ha concluido, por tanto, una época en que el Estado desarrollaba la política agraria, con el objetivo fundamental de reducir el déficit alimentario, principalmente desde el Ministerio de Agricultura cuya organización y funcionarios estaban dirigidos a realizar las funciones relacionadas con los precios y mercados (FORPPA y SENPA), la ordenación de las producciones (Dirección General de la Producción Agraria) y las mejoras técnicas y estructurales del sector (INIA, IRYDA, SEA). Los problemas estaban, en general, identificados y las iniciativas políticas y las soluciones técnicas correspondían al Estado; de alguna manera puede pensarse que las cosas eran más sencillas que ahora.

El proceso no ha sido siempre fácil y no han faltado los conflictos debidos a interpretaciones diferentes sobre "la ordenación general de la economía", competencia de la Administración Central, y las funciones exclusivas de la Comunidades Autónomas. Los conflictos planteados impugnando disposiciones, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas, ante la jurisdicción contencioso-administrativa fueron constantes y numerosos; todavía entre 1993 y 1997 se concluyeron más de cuarenta conflictos relacionados con el sector agrario propiamente dicho, quedando pendientes más de veinte, algunos de ellos relativos a normas que fueron publicadas en 1987 y 1988.

En cualquier caso, es normal tratar de evitar o resolver las discrepancias sobre competencias mediante negociación. Las Conferencias Sectoriales, previstas en la Constitución, son el foro oficial de discusión. La Conferencia Sectorial de Agricultura, presidida por el Ministro de Agricultura y con la participación de los Consejeros con competencia en la materia de las Comunidades Autónomas, trata los temas más importantes en el sector agrario, relacionados habitualmente con la PAC. Se trata de un foro básicamente informativo, y a veces también reivindicativo, más que de un órgano de toma de decisiones. También existen grupos de trabajo permanentes, como por ejemplo la Comisión Coordinadora de Investigación Agraria, o específicos, que permiten discutir temas técnicos.

Este proceso de descentralización ya iniciado en el momento de la adhesión de España a la CEE, a través del cual las Comunidades Autónomas pasaron a gestionar un número significativo de ayudas de la PAC (ayudas por superficie a los cultivos herbáceos, ayuda a la producción de aceite de oliva, primas ganaderas, etc.), ha culminado en la práctica en la asunción plena de las competencias fijadas en la Constitución.

Un aspecto especialmente relevante es la inclusión entre estas competencias, a partir de 1996, del pago de la ayudas del FEOGA-Garantia, tema altamente conflictivo sobre el cual tuvo que pronunciarse el Tribunal Constitucional en mayo de 1992. En este sentido, la adopción de los Reales Decretos 2205 y 2206/95 coincide prácticamente con la finalización del proceso de transferencias en el sector agrario. En virtud de ellos el Fondo Español de

Garantía Agraria (FEGA), en el que se han refundido el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) y el FORPPA, pasó a realizar las funciones de organismo de coordinación y las de información a la Comisión Europea en el marco del Reglamento (CEE) 729/70 sobre financiación de la PAC (modificado mediante el Reglamento (CEE) 1287/95 del Consejo, desarrollado a su vez por el Reglamento (CEE) 1663/95 de la Comisión). Se puso en marcha, además, un organismo pagador por Comunidad Autónoma.

En este marco de descentralización administrativa las Comunidades Autónomas tienen, por tanto, unas competencias muy amplias sin que la Administración Central pueda trasladarles íntegramente un esquema de presión similar al que aplica la Comisión, y en concreto el FEOGA, a los estados miembros. No se ha llegado a que, como contrapartida a las responsabilidades que asumen, las Comunidades Autónomas se responsabilicen también plenamente en términos financieros de las posibles consecuencias frente a la UE derivadas de su actuación (SAENZ GARCIA-BAQUERO, 1996).

En efecto, actualmente los Presupuestos Generales del Estado integran todos los flujos financieros de la UE con las organizaciones públicas. Así, en el presupuesto del FEGA se registran las transferencias del FEOGA-Garantia para acciones de financiación exclusivamente. En caso de llegarse a correcciones financieras, el FEOGA deduce automáticamente los importes correspondientes de los reembolsos mensuales de fondos destinados a compensar los gastos efectuados con prefinanciación nacional y, por tanto, las consecuencias inmediatas de cualquier denegación de gasto las soporta inicialmente el Tesoro Público, que proporciona al FEGA los fondos precisos para atender a los organismos pagadores, y no las Comunidades Autónomas.

7. El ejercicio de la competencia común en política agraria y la negociación permanente

La transferencia de una parte muy significativa de las competencias nacionales sobre política agraria a la UE, consecuencia de la adhesión, confiere un interés especial al dominio del proceso comunitario de toma de decisiones, que tiene características propias dadas las competencias de las diferentes Instituciones, fundamentalmente el Consejo y la Comisión y, en menor medida, el Parlamento.

El proceso de toma de decisiones en relación a la PAC (descrito en DIEZ PATIER, 1989) se basa, esquemáticamente, en la iniciativa de la Comisión, con competencia exclusiva para proponer los actos comunitarios de carácter obligatorio que deban adoptarse, el papel básicamente consultivo del Parlamento Europeo y la adopción final de las decisiones por parte del Consejo.

La facultad de iniciativa de la Comisión condiciona, en gran medida, la actuación del Consejo, que no puede decidir sin propuesta previa de la Comisión. El Consejo toma sus decisiones relativas a la PAC en base a la propuesta de la Comisión, por mayoría cualificada, y visto el dictamen del Parlamento Europeo, que no tiene la obligación de seguir. Únicamente puede modificar la propuesta de la Comisión por unanimidad, necesitando el acuerdo de la propia Comisión para adoptar, por mayoría cualificada, una propuesta diferente de la suya.

Una vez que el Consejo ha adoptado una decisión la competencia sobre su desarrollo y medidas de aplicación la ejerce también la Comisión, en relación estrecha con los estados miembros, a través de los Comités de Gestión, uno por cada producto sujeto a OCM. Finalmente, la aplicación concreta de las medidas adoptadas corresponde a las Administraciones nacionales de los estados miembros, en España básicamente las Comunidades Autónomas.

La Comisión asegura, además, la ejecución de los Tratados y de las disposiciones adoptadas para su aplicación y representa a la Comunidad en las negociaciones internacionales en los sectores de competencia comunitaria, como es el caso en la agricultura y el comercio.

Las limitaciones que impone a la UE su naturaleza política hacen que las decisiones importantes tengan que negociarse entre los estados miembros y la Comisión. Las sucesivas ampliaciones han hecho más complejo el proceso de toma de decisiones, diluyendo la capacidad de influencia de los gobiernos individuales por sí mismos y haciendo cada vez más importantes las alianzas y la cooperación entre estados miembros en base a intereses comunes, encuadrados en una lógica comunitaria y no exclusivamente nacional.

Las delegaciones españolas en el seno tanto del Consejo como de los Comités de Gestión fueron, desde la adhesión, encontrando un sitio relevante en el proceso comunitario de toma de decisiones y alcanzaron una posición relativamente satisfactoria, que empezó a verse afectada negativamente a partir de la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia el 1 de enero de 1995 (cuyos resultados, en lo que se refiere al sector agrario, han sido descritos por DIEZ PATIER, 1994).

Ocasiones para la negociación se presentan en múltiples momentos en el día a día de la actividad comunitaria. Así, cada semana tienen lugar en la Comisión cerca de diez reuniones de Comités de Gestión o Grupos de Expertos agrarios, donde los funcionarios nacionales pueden explicar directamente, y a través de contactos personales con motivo de las propias reuniones, los problemas de su país que necesitan una solución.

En lo que se refiere a las decisiones del Consejo de Ministros de Agricultura, que se reune habitualmente una vez al mes, se apoyan en el trabajo del Comité Especial de Agricultura, que mantiene reuniones semanales y que dispone de informes de Grupos de Trabajo técnicos. Todo el sistema se basa en contactos e intercambios de información entre los expertos de los estados miembros y de la Comisión, en estos tres niveles.

Una buena ocasión para resolver problemas es el ejercicio anual de fijación de precios agrarios y medidas conexas, en el que tradicionalmente las delegaciones tratan de incluir una "shopping list" de problemas concretos nacionales. También lo son la adopción de paquetes de medidas relacionadas con la PAC, que se está convirtiendo en un modo de toma de decisiones al final de cada Presidencia semestral, o los procesos para modificaciones importantes de las OCM o de las orientaciones generales de la PAC. Estas negociaciones requieren tiempo y el compromiso es inevitable, por lo que suelen resolverse en base a paquetes aceptables para todos.

Pero los temas agrarios importantes no solamente pueden negociarse en el marco sectorial de los Consejos de Agricultura sino que, al ser la PAC un elemento clave en la construcción europea, suelen plantearse también en el marco de las grandes negociaciones internas comunitarias del Consejo de Asuntos Generales o de los Consejos Europeos, o en las relacionadas con negociaciones internacionales, como los acuerdos bilaterales de la Unión Europea con determinados países o áreas geográficas o las negociaciones comerciales multilaterales en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

En cualquier caso, el ejercicio de negociación permanente que caracteriza a la UE requiere también, para una buena defensa de los intereses agrarios nacionales, desarrollar una adecuada capacidad de influencia, que sólo debe ejercerse de manera indirecta, ya desde el inicio del proceso de concepción y preparación de las propuestas de política comunitaria, competencia de la Comisión, y ello tanto a nivel político como técnico. Desde luego, como se ha dicho, es fundamental el papel de las delegaciones nacionales en los Consejos de Ministros de Agricultura y en los órganos preparatorios que analizan las propuestas de la Comisión,

donde es imprescindible una estrategia correcta, con una toma de posición rigurosa y clara, mantenida en todos los niveles de la discusión (Grupo de Trabajo, Comité Especial de Agricultura y Consejo). La actuación de la Comisión y de sus Servicios durante la fase de discusión en el seno del Consejo reviste también una importancia fundamental y merece una gran atención y dedicación.

En este proceso es precisa una buena coordinación interna de las Administraciones nacionales, con una amplia política de consenso, tanto en la elaboración de la toma de posición como en su defensa posterior. Políticos, funcionarios, organizaciones profesionales, sectores productivos e industriales y opinión pública domésticos deben trabajar en la misma dirección hasta conseguir un frente interno unido, y no romperlo.

Hay que establecer también una amplia red de información mutua y de complicidades y alianzas con la Comisión y sus Servicios, así como con las delegaciones de los otros estados miembros, tanto con los que comparten las mismas posiciones como con los demás, aportando siempre soluciones para los problemas de todos y tratando de facilitar la búsqueda y conformación de posiciones mayoritarias, cuando no unánimes, en base a compromisos amplios; se debe intentar que las discrepancias, cuando se produzcan, no afecten la cooperación necesaria.

De esta manera es como mejor se defienden también las revindicaciones nacionales, limitando en lo posible, aunque sin renunciar a ello cuando sea necesario, las situaciones excepcionales que exijan un comportamiento muy firme, a pesar del coste futuro que suelen llevar consigo.

En la experiencia concreta de España tras la adhesión este ejercicio dió una serie de resultados que cambiaron algunas de las condiciones previstas en el Tratado antes de concluir el período transitorio. Así, se consiguió el reconocimiento de la precocidad de los cultivos del sur de la Comunidad a efectos de los períodos de apertura de la intervención en cereales y oleaginosas; un mecanismo de ayudas para los frutos secos típicamente mediterráneos (almendras, avellanas y garrofas); la incorporación de las satsumas y clementinas al régimen de intervención de las mandarinas; un régimen de ayudas por hectárea para las leguminosas grano de consumo humano (garbanzos, lentejas y vicias); un régimen específico para el desarrollo del arroz Indica en la Comunidad o el inicio de un conjunto de medidas en el sector forestal (BARREIRO, 1995).

Pero la experiencia fue más allá de incorporar la problemática específica española al acervo comunitario y se pudieron también ir eliminando gradualmente algunas de las barreras establecidas en la negociación de adhesión, a pesar de requerir decisiones por unanimidad. Así se consiguió acelerar el ritmo de aproximación de precios y ayudas en los sectores de cereales, frutas y hortalizas y aceite de oliva, entre otros, y acortar la duración de las medidas prevista para los productos sensibles. Se cambió el modelo previsto en el tan conflictivo sector de materias grasas y, en el sector de frutas y hortalizas, la aplicación del MCI fue más suave y limitada que lo que se había previsto en el Tratado de Adhesión.

Además se ha podido participar desde dentro de la Comunidad en la sucesión de acontecimientos que han marcado la evolución de la PAC en estos últimos años y que han relativizado mucho algunas de las condiciones establecidas en el Tratado de Adhesión.

La entrada en vigor del Mercado Interior hizo que quedaran superados los elementos de transición que, por basarse en controles en frontera, suprimidos a partir del 1 de enero de 1993, resultaban incompatibles y anticiparon así el final del período transitorio; en concreto, se eliminaron los derechos de aduana residuales y se igualaron con los precios comunitarios todos los precios españoles que aun no lo estaban (MILÁN, 1993).

Desde la entrada de España se han producido también otros cambios que han tenido una gran incidencia en la agricultura europea, como la modificación de los Fondos Estructurales y las medidas de acompañamiento de la prerreforma de los estabilizadores agropresupuestarios, que supusieron la introducción de criterios medioambientales en la agricultura; el establecimiento de una fuerte disciplina presupuestaria (directriz); la introducción de las ayudas por hectárea en los cultivos herbáceos y de las primas ganaderas de la reforma de la PAC y el debilitamiento del principio de preferencia comunitaria.

8. La política agraria en España y el futuro de la PAC

El proceso de construcción europea emprendido hace más de cuatro décadas puede considerarse irreversible, a pesar de las dudas que todavía pueda suscitar el desarrollo político incipiente de la Unión, y la participación de España en el mismo es definitiva.

La PAC, ha sido sin duda uno de los primeros motores de la unidad europea, aunque ha ido perdiendo peso político en paralelo a la pérdida de peso económico relativo de la agricultura en la UE. Hoy es muy distinta a la inicial y tambien a la que España encontró tras su adhesión, y deberá todavía seguir cambiando. Las políticas de ayudas directas, que están sustituyendo a las políticas agrarias tradicionales basadas en el apoyo a los precios, tendrán que definir mejor sus objetivos, incrementar su eficiencia en relación al coste, desligarse cada vez más de la producción y tener en cuenta la multifuncionalidad de la actividad agraria.

En los próximos meses se van a debatir propuestas de reglamentos relativos a la reforma de la PAC que afectan a productos agrarios importantes para España (COMISIÓN EUROPEA, 1998). Cultivos herbáceos, carne de vacuno, leche y productos mediterráneos como el aceite de oliva, tabaco y vino, van a ser objeto de discusiones que pueden dar lugar a nuevas medidas menos favorables para el sector que las actuales, al menos en relación a las ayudas. Hay que tener en cuenta que el peso de las subvenciones comunitarias en la renta agraria en España ha llegado a ser del 30 %, aunque repartidas muy desigualmente por regiones y productos (GARCIA FERNANDEZ, 1996). Las subvenciones han llegado a suponer cerca de un billón de pesetas anuales.

La integración de la agricultura española en la de la UE es incuestionable y hoy no tiene mucho sentido discutir sobre las condiciones en que se produjo, ni lamentar que no hubiera sucedido mucho antes para haber podido así participar en la creación de la PAC. De la misma manera el proceso autonómico y las transferencias de competencias sobre agricultura a las Comunidades Autónomas son también irreversibles.

Tras este doble proceso de cesión de competencias a la UE y a las Comunidades Autónomas, la posición del estado en relación a la política agraria es menos nítida y menos activa. Ello ha contribuído a cierta descoordinación institucional, una menor articulación entre política y técnica, alejamiento de la realidad del sector, burocratización excesiva y, en definitiva, ha ocasionado carencias básicas en lo que se refiere a una auténtica política agraria nacional, no necesariamente residual.

Para aprovechar la oportunidad actual de cambio que supone la nueva reforma de la PAC y enfrentarse con éxito al futuro la política agraria española tiene que actuar decisivamente en tres áreas: las propias decisiones que se van a adoptar sobre la PAC, su aplicación y gestión por la administración nacional competente, y la utilización de los grados de libertad que va a seguir dejando a los estados miembros.

En primer lugar, en relación al nuevo proceso de reforma de la PAC, es fundamental que España consiga una estrategia negociadora útil y mejore su participación en

las discusiones según las reglas del juego comunitario. En los tres últimos años el papel de las delegaciones españolas en los diferentes ámbitos de decisión en el sector agrario, que había llegado sin duda a ser más influyente del que hubiera correspondido simplemente a la ponderación de votos, se ha visto devaluado. Han influído los nuevos equilibrios tras la ampliación de la UE en 1995; también, al menos en lo que se refiere a la agricultura, la percepción del balance de la segunda Presidencia española, en el segundo semestre de ese año, como muy inferior al de la primera, en el primer semestre de 1989, así como la nueva actitud tras el cambio de gobierno en España en 1996, que trasladó a las Instituciones de la UE y a los estados miembros un mensaje de ruptura con el pasado reciente, coincidente precisamente con la pertenencia de España a la Comunidad.

Es urgente recuperar el capital político acumulado por España desde la adhesión, que sirvió para conseguir resultados favorables, algunos de los cuales ahora se pueden poner en cuestión, para poder conseguir mejoras en la posición del sector agrario español en la PAC.

En segundo lugar, en lo que se refiere a las relaciones entre la Administración Central y la Autonómica en materia de política agraria es indispensable, dada la situación de cesión de competencias, el establecimiento de un esquema de funcionamiento institucional y de adopción de decisiones claro y preciso, quizá en el marco de un pacto agrario. Podría buscarse inspiración en la propia UE, donde las Instituciones comunitarias y los estados miembros disponen de un marco bien definido, incluidas las modalidades de votación, que habría que trasladar de alguna manera a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La Conferencia Sectorial de Agricultura podría quizá evolucionar y convertirse en el órgano de decisión en temas relativos al diseño, planificación y realización de actuaciones conjuntas. El Estado, responsable de las relaciones con la UE, dirigiría el proceso de conformación de posiciones nacionales relativas a la PAC y ejercería la coordinación y el arbitraje de las políticas autonómicas la aplicación y gestión de las medidas de la PAC corresponderían a las Comunidades Autónomas aunque sin perder de vista la necesaria coordinación así como la implantación de una autentica responsabilidad financiera. Todos los temas podrían discutirse previamente a nivel técnico.

En tercer lugar, es preciso definir una política agraria nacional que compatibilice los intereses de las diferentes agriculturas españolas, que necesitan ser cada vez más eficientes y competitivas técnicamente, con la satisfacción de las demandas crecientes del consumidor en relación a la calidad y seguridad alimentarias y la atención a las consideraciones medioambientales, que revisten cada vez más importancia y requieren decisiones.

El Estado puede, en base al principio de organización general de la economía, definir y financiar políticas dirigidas a conseguir objetivos nacionales sin más limitación que el Mercado Único y las reglas de competencia. El margen de maniobra es todavía amplio y permitiría una política nacional que vaya más allá de la representación y participación en la UE y en otras Organizaciones internacionales, o del papel de fuente de financiación. Ello abunda en la necesidad de perfeccionar la delimitación del espacio de competencias entre Gobierno Central y Comunidades Autónomas y ejercerlas en un marco de cohabitación, no sólo para evitar conflictos sino por razones de eficacia, y la definición de tareas comunes susceptibles de abordarse en un marco de cooperación entre ambos. Existen suficientes posibilidades en lo que se refiere, entre otras, a las políticas estructurales, de desarrollo rural y medioambientales; la investigación, incorporación de tecnología, formación y capacitación agrarias y todas las políticas relativas a la "caja verde"; el asociacionismo, o la política fiscal.

Es cierto que la pertenencia a la UE implica, como se ha venido repitiendo, una pérdida de soberanía pero quedan también posibilidades de actuación. En un intento de cuantificar estas posibilidades, Deniau cifró "la cuota de poder que queda a disposición real de un gobierno democrático: 5 % de los datos de la vida de un país", que bautizó como "ley

Palme-Deniau". A la pregunta de si este 5 % es poco se respondía que no es negligible y "puede cambiar la vida, en bien o en mal, o al menos la percepción que se tiene de ella" (DENIAU, 1992). Cifras aparte, lo mismo ocurre con las limitadas, pero ciertas, posibilidades de actuación de España en el marco de la PAC, que exigirán un gran compromiso, exento de ambigüedad, por parte de los responsables del sector.

REFERENCIAS

AREVALO ARIAS, J. 1993. "Diez años de política agraria". El Boletín, 4: 48-55. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Madrid.

BARREIRO SEOANE, J. 1995. "La adhesión de España a la Unión Europea en el sector agrario: un proceso de renegociación permanente". El Boletín, 25: 44-51. MAPA. Madrid.

BOTELLA BOTELLA, F. y DIEZ PATIER, E. 1979. La politique agricole espagnole. Programme de la Cooperation dans le domaine de la Planification. II ème Colloque Franco-Espagnol. Secretariat General du Plan. Paris, 17-19 Décembre 1979.

COMISIÓN EUROPEA. 1997 Agenda 2.000. Por una Unión más fuerte y amplia. COM (97) 2.000 final de 15 de julio de 1997. Comisión Europea. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA. 1998. Propuestas de reglamentos del Consejo relativos a la reforma de la Política Agrícola Común. COM (98) 158 final de 18 de marzo de 1998. Comisión Europea. Bruselas.

DENIAU, J.F. 1992. Ce que je crois. Bernard Grasset.

DIEZ PATIER, E. 1989. "El proceso comunitario de toma de decisiones en el sector agrario". Noticias CEE, 48: 101-110. C.I.S.S. Madrid.

DIEZ PATIER, E. 1994. "La agricultura en las negociaciones para la ampliación de la Unión Europea" El Boletín, 16: 14-21. MAPA. Madrid.

DIEZ PATIER, E. y SANCHEZ RODRIGUEZ, E. 1996. "Macromagnitudes agrarias: indices de su evolución" El Boletín, 34: 46-61. MAPA. Madrid

DIEZ PATIER, E. y TRUEBA HERRANZ, D. 1997. " The support to livestock production in less-favoured areas under the Common Agricultural Policy of the European Union". En Laker, J. y Milne, J. Editores. Livestock Systems in European Rural Development. LSRID network. Macaulay Land Use Research Institute. Aberdeen. Pp. 95-99.

GARCÍA FERNANDEZ, G. 1996. "Territorialización de las rentas y subvenciones agrarias". El Boletín, 28: 25-30. MAPA. Madrid.

LAMO DE ESPINOSA, J. 1979. Politica de cambio para la agricultura. Intervención en el Debate sobre Política Agraria en el Congreso de los Diputados, junio de 1979. Servicio de Publicaciones Agrarias. Ministerio de Agricultura. Madrid.

LAMO DE ESPINOSA, J. 1997. La década perdida. 1986-96. La agricultura española en Europa. Ediciones Mundi Prensa. Madrid.

LOPEZ SANCHEZ-CANTALEJO, J. 1996. "1983-1995: Trece años de mudanza en la agricultura española". El Boletín, 31: 34-42.MAPA. Madrid.

MILAN DIEZ, R. 1993. "La agricultura española y el mercado único: finalización del período transitorio". El Boletín, 1: 16-21. MAPA. Madrid.

SAENZ GARCIA-BAQUERO, J.L. 1996. "La corresponsabilidad financiera en la gestión de ayudas del FEOGA-Garantía". El Boletín, 40: 32-39. MAPA. Madrid.

LA AGENDA 2000 Y LAS ADMINISTRACIONES AUTONOMICAS

L.M. Albisu

Unidad de Economía Agraria
Servicio de Investigación Agroalimentaria (Diputación General de Aragón)

LA AGENDA 2000 Y LAS ADMINISTRACIONES AUTONOMICAS

Luis Miguel Albisu
Liliana Meza

Unidad de Economía Agraria
Servicio de Investigación Agroalimentaria
Diputación General de Aragón
Apartado 727
50080 Zaragoza

1.- Introducción

La Política Agraria Comunitaria generalmente ha sido analizada por países, tanto en las etapas de planificación como de ejecución. A lo largo de los años, ha habido algunos intentos para evaluar los resultados de determinadas decisiones políticas comunitarias en un número limitado de regiones. Sin embargo, hay pocas reflexiones del comportamiento que, desde las regiones, sería necesario llevar a cabo para sacar el máximo partido a las decisiones, de carácter global, que se toman en la Unión Europea, o de las estrategias para actuar de la manera más eficiente, antes y después de la publicación de las medidas políticas.

La situación más habitual es encontrarse con protestas de las regiones, por sentirse desprotegidas o pensar que las decisiones dañan sus intereses, ya que el Estado presumiblemente debería haber defendido mejor sus peculiaridades en instancias comunitarias. En esta toma de postura hay un sinfín de razonamientos, que en muchos casos no son puramente técnicos sino mas bien políticos. Pero, en todo caso, son esfuerzos casi

inútiles o de muy poco impacto, dada la naturaleza y el proceso de toma de postura de los diferentes Estados miembros.

Estos planteamientos han sido igualmente presentados por el Comité de las Regiones, que también creía que las autoridades locales y regionales tienen muy poca influencia en la elaboración de los programas comunitarios y en las negociaciones relativas a su aprobación (Comité de las Regiones 1995 y 1997b). Hay una constante reivindicación, por parte de las regiones, que en el caso francés esta muy bien descrito en el documento de Faure et al. (1997). La tradición francesa de descentralización de decisiones es reciente pues las regiones no toman un cierto papel hasta la década de los ochenta. Es en esta misma década cuando la PAC deja algunas de las decisiones para que se apliquen en un ámbito regional, como la armonización entre los reglamentos comunitarios y su aplicación en las regiones, las prioridades regionales o el posicionamiento de los comités de evaluación de los programas de desarrollo regional.

En España, las Administraciones de las Comunidades Autónomas tienen la labor de estar en contacto más directo con los administrados, de tal manera que son las que mejor conocen las necesidades de los agricultores, así como también los resultados puntuales de la aplicación de medidas políticas. Para ello es necesario no solo conocer el entorno económico, sino también los condicionamientos sociales existentes en el territorio donde actúan. Estas Administraciones necesitan mejorar sus actuaciones, para dar satisfacción a los agricultores e industrias agroalimentarias, y para ello han de tener muy en cuenta sus posibilidades reales así como las mejores formas de actuar.

En este trabajo, en primer lugar, se describe de una manera muy sucinta el papel que las Administraciones Autonómicas han tenido en las últimas etapas de la Política Agraria Comunitaria. Posteriormente, partiendo de lo que se conoce de la Agenda 2000, hasta el momento, se exponen las previsibles funciones que pudieran tener estas Administraciones. Finalmente, se hace una valoración del planteamiento que debiera existir para sacar el máximo provecho de las nuevas orientaciones de la Unión Europea en política agraria, en el

comienzo del nuevo siglo, teniendo en cuenta no sólo elementos de política agraria, sino también el nuevo marco institucional y geográfico, con la ampliación de la UE.

2.- Las Administraciones Autonómicas y la actual PAC

En España, las Administraciones de las Comunidades Autónomas tienen varios tipos de actuación. Hay una primera e importante labor relacionada con la información, lo que supone recoger y estar al tanto de lo que se está elaborando en la Comisión, en Bruselas, que abarca tanto a las propuestas de los Reglamentos como también a todo tipo de documentación escrita que se vaya a aplicar en el sector agroalimentario y en las regiones afectadas, así como los documentos que emanan complementariamente del Ministerio de Agricultura, en Madrid.

Las Autonomías, antes de que salgan los Reglamentos Comunitarios tienen la posibilidad de expresar sus opiniones acerca de las futuras medidas, a través de la Administración Central, para mejor transmitir la posición española en Bruselas. Esta toma de contacto se realiza o bien de una manera informal, mediante la expresión de sus intenciones en mesas a las que acuden sus técnicos, o con aportación de documentos escritos que son motivo de discusión.

Este camino parece correcto pero, en definitiva, reproduce el esquema que posteriormente se repite en Bruselas. Es decir, que los argumentos técnicos muchas veces son acallados por las presiones políticas y por las conveniencias de los partidos en el poder respecto a sus obligaciones y compromisos con sus representantes regionales. Hay que tener en cuenta que, además, hay Autonomías en España con una gran extensión, en las que la agricultura tiene una enorme importancia, como es el caso de Andalucía, y lógicamente sus opiniones pesan más que el resto, en muchos productos, cuando se trata de dar posiciones que abarquen a todo el territorio español. En otras, como Cataluña, las coaliciones políticas de carácter general, entre el partido gobernante en la Autonomía y el gobierno del Estado, tienen también sus consecuencias cuando se tratan de aspectos relacionados solamente con

el sector agroalimentario. Estos casos no son excluyentes de otros que existen y que existirán, en los que los elementos políticos finalmente están por encima de las meras consideraciones técnicas. Aunque esto no significa que los planteamientos técnicos no tengan ninguna repercusión, pues siempre hay elementos técnicos y políticos que se entremezclan.

Hay otros aspectos complementarios, en relación a la labor informativa, que algunas Autonomías los han desarrollado, como es la instalación de oficinas en Bruselas. Supone un mejor seguimiento de todo el proceso, al estar cerca de los técnicos que están estudiando y tomando decisiones, con el ánimo de conocer con antelación los futuros reglamentos así como una mejor interpretación de los planteamientos legislativos. Estos esfuerzos han sido bien aprovechados por algunas Administraciones Autonómicas aunque, en la mayoría de los casos, hay un alto grado de descoordinación con las personas que necesitan la información o bien para hacer peticiones de ayudas desde las Autonomías o que quisieran saber con mas exactitud los planteamientos formales para tener éxito en sus peticiones o usos de otra naturaleza.

Esta etapa relacionada con la información es muy importante, tanto para la planificación como para la ejecución. El acceso, a través de la informática, ha facilitado y agilizado su actuación. También se ha mejorado, desde la entrada en la Comunidad Europea, al incorporar personal especializado en las Administraciones Autonómicas capaz de comprender mejor las medidas específicas de cada producto o situación. Sin embargo, el volumen de información va creciendo constantemente y, a pesar de las nuevas tecnologías, resulta difícil asimilar adecuadamente las noticias que se van generando. Además, se va ganando en el conocimiento de la mecánica administrativa pero quizás se va perdiendo en capacidad analítica y visión mas a medio y largo plazo.

A pesar de todo, las Administraciones Autonómicas han jugado un importante papel a las personas del sector agroalimentario, para interpretar los Reglamentos comunitarios y cumplir con los requisitos necesarios para presentar sus peticiones de ayudas. Estas funciones han ido pasando de las Administraciones a las entidades financieras, como

bancos y cajas de ahorro, pues han comprendido que este tipo de servicios supone la captación de clientes o la fidelización de los que ya trabajan con ellos. Asimismo, hay otros organismos de gestión, como algunas consultoras privadas, que se han ido especializando en este tipo de funciones para tratar de cubrir una demanda creciente de servicios de esta naturaleza.

Sin embargo, el proceso informativo ha tenido un grave coste en las Administraciones Autonómicas, pues un considerable número de profesionales se han dedicado a estas labores y han dejado sus antiguas ocupaciones que, en muchos casos, eran de carácter técnico. Tal es el caso de los agentes de Extensión Agraria, que ahora comprueban que, la serie de años que se han dedicado a informar básicamente sobre los procesos de aplicación de ayudas para los agricultores, les ha supuesto abandonar sus conocimientos de tecnología, en un proceso que, en muchos casos, es irreversible.

Hay otro tipo de actuaciones, que dependen de que las medidas a aplicar tengan o no tengan cofinanciación de la propia Autonomía. Asimismo, tiene su importancia el grado de cofinanciación, y no solamente por la cantidad necesaria de dinero que la Autonomía tenga que aportar, sino por lo que significa de planificación financiera y de priorización de actividades.

Sacar provecho al dinero que se desea recibir de la Unión Europea supone establecer un montante presupuestario, que puede ser sumamente rentable a corto y medio plazo, pero que cuando se cuantifica en los presupuestos está indeterminado, y se necesita cierta valentía y visión política para designar importantes cantidades que no se sabe con exactitud cómo se van a aplicar. También puede ocurrir el caso contrario, de establecer unas cantidades para cofinanciación y, ante las premuras de tiempo para gastar a fin de año lo presupuestado, invertirlo de una manera inadecuada. Para ello hay que realizar un buen ejercicio de planificación y de eficaz actuación administrativa.

Las Administraciones autonómicas han mejorado enormemente su gestión mediante la informatización. Lo cual ha supuesto una mayor agilidad, precisión y

conocimiento del sector agroalimentario. Desgraciadamente, anteriormente, no había información precisa de muchos aspectos relacionados con la producción agraria y mediante las ayudas directas, establecidas en la Unión Europea, se ha tenido un conocimiento mas preciso del sector.

En aquellas medidas que no requieren cofinanciación, las Administraciones Autonómicas tienen distintas funciones que no siempre son debidamente explotadas. La mayor parte del esfuerzo se dedica a informar de una manera muy neutral, cuando posiblemente se pudiera ejercer un papel más dinámico, tratando de interpretar las normas y la filosofía de la Unión Europea de una manera más comprometida y a largo plazo. Este papel de la administración sería importante para todos los agricultores, pero sobre todo, para aquellos con escasa dimensión, y para las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias.

Es decir, los técnicos de la administración, por su especialización en la consecución e interpretación de la información, tienen un conocimiento acumulado de una enorme trascendencia y no se sabe o se hace el esfuerzo debido para trasmitirlo a los agentes económicos y sociales del sector agroalimentario. Otra visión desde la administración es que cuando hay sesiones informativas la respuesta del sector es escasa, ya que solamente reaccionan cuando se trata de posiciones reivindicativas. Esta labor debiera hacerse de una manera coordinada con los sindicatos, con las cooperativas y con las organizaciones profesionales del sector. De tal manera, que se rompiera la dinámica de constante reivindicación ante la administración para pasar a una etapa mucho más constructiva de actuaciones conjuntas, en las que las partes implicadas sacaran mayor provecho.

Las Administraciones Autonómicas también ejercen un importante aunque desagradable papel en el control de la aplicación de las medidas de política agraria. Este aspecto es esencial, pues los controles desde Bruselas van aumentando y aquellos países que no los cumplen pueden ser seriamente penalizados. La solidaridad entre las regiones es importante, pues puede darse el caso de que aquellas Autonomías, que cumplan con

determinados requisitos, pudieran tener una penalización por verse envueltas en penalizaciones globales al país, por culpa de otras Autonomías.

Hay también, en todo el proceso informativo y ejecutivo, una enorme carencia de evaluación de todas las actuaciones. Esto es totalmente necesario para poder mejorar la eficiencia y el entendimiento entre el sector privado y el público, pero supone un replanteamiento de las relaciones entre las partes implicadas, que es absolutamente necesario de cara al futuro. Quizás es fundamental llevar este diálogo de un ámbito con gran contenido político a un proceso más técnico, en el que el progreso tecnológico y socioeconómico tomen el papel primordial.

Los programas Leader pueden ser muy interesantes para las Administraciones Autonómicas, en la aplicación de las medidas de la Agenda 2000, pues la manera en que son gestionados es diferente a la mayor parte del resto de programas. Suponen una aproximación mucho más descentralizada, tanto en la generación de los mismos como en su ejecución. También tienen una mayor componente de colaboración de las entidades locales, en un proceso que se ha dado en llamar "bottom up" o ascendente, que presupone que las ideas se van generando desde abajo hacia arriba, con mecanismos más democráticos que los usuales. Están teniendo una gran repercusión en la creación de organizaciones, muy cercanas a las áreas de desarrollo, que pudieran jugar un papel muy importante en el futuro, pues no sólo representan a los agricultores sino a las distintas capas socioeconómicas del medio rural, con importantes acciones, en particular, en las actividades vinculadas a las mujeres y a las actividades culturales.

3.- La Agenda 2000 y las Administraciones Autonómicas

De la Agenda 2000, desde Julio de 1997, se conocen los primeros pronunciamientos y la filosofía que la sustenta. Una vez dado un paso por la Comisión, de esta naturaleza, es muy difícil pensar que el resultado final difiera mucho de lo estipulado hasta el momento. Si bien, las manifestaciones de todos los países y de sus distintas organizaciones han sido

en su contra, aunque por muy diferentes motivos. Esto es un proceso normal, hasta que no estén cerradas totalmente las negociaciones, pues todo el mundo pretende sacar más partido mediante repetidas protestas ante distintas instancias nacionales y comunitarias.

Hay que tener en cuenta la discusión política que subyace detrás de todas estas medidas, que tiene su base en el interés económico por parte de los distintos países, pero también en posicionamientos políticos. En las negociaciones hay elementos que salen a luz pública y otros, a veces los más importantes, que se discuten en las mesas de negociaciones, en un sinfín de compensaciones entre los países. Durante estas negociaciones se irán delimitando con mayor precisión lo manifestado hasta el momento.

En esta exposición no se va a hacer mención a lo que habitualmente se trata, es decir, las medidas que se espera se pongan en funcionamiento y el dinero que se piensa destinar para llevarlas a cabo. Este tipo de decisiones les corresponde a los Estados miembros y las Administraciones Autonómicas, poco o nada, pueden hacer en esta primera etapa; simplemente estudiarlas y estar preparadas para cuando haya que ponerlas en funcionamiento, tanto en los aspectos informativos como ejecutores, aunque será una mera continuación de las labores que hasta ahora estaban realizando.

Pero, curiosamente, es la parte en la que se están empleando mas energías, como si del debate y crítica pudieran surgir nuevos planteamientos. Además, si nos retrotraemos al año 92, cuando se estaba enfrentando la reforma de la PAC, de poco sirvieron las predicciones, pues los acontecimientos externos y, poco predecibles en su momento, fueron para España más importantes que el propio cambio de política. Es decir, que las devaluaciones de la peseta y la marcha de los precios de los mercados mundiales marcaron un cambio más favorable de lo que se había previsto con las nuevas medidas de la PAC.

La parte más positiva del actual debate es que, poco a poco, se van conociendo y asimilando mejor las nuevas medidas. Sin embargo, sería interesante que se incidiera en aquellos temas en los que las Administraciones tengan más autonomía para actuar, pues pueden tener una gran repercusión en el sector agroalimentario de sus territorios, al conocer

con más precisión su medio, y, a la vez, pueden suponer un cambio de orientación respecto a lo que estaban realizando anteriormente.

Ya en los primeros pronunciamientos de la Agenda 2000 (Comisión Europea. DG VI, 1997) se esgrimía que con la futura ampliación de la Unión Europea, aumentaría el grado de complejidad y de diversificación de la agricultura. Para poder hacer frente a esta nueva situación se planteaba que había que descentralizar las decisiones, entre otras medidas.

El complicado y creciente proceso burocrático de administración y distribución de los fondos comunitarios preocupa en la Unión Europea, por lo que se quiere tender hacia un mayor proceso de simplificación y, a la vez, de eficacia. Para ello se quiere conseguir una mayor flexibilidad y descentralización en las decisiones, así como una repartición de las responsabilidades, sobre todo en las medidas que afectan más directamente al desarrollo rural. Esto presupone un entendimiento entre la Comisión y los Estados miembros para la distribución de los fondos estructurales.

Una de las propuestas es que exista un programa por región con margen de maniobra de actuación descentralizada. En este nuevo marco de actuación se pide, a los Estados miembros, que se asuma una mayor responsabilidad en la consecución de los objetivos y en la utilización de los fondos que hayan recibido. Hay diversos aspectos que se mencionan como, por ejemplo, el manejo de fondos que pudieran llegar hasta un 30% en el caso de las ayudas al sector vacuno de carne y leche, o en la modulación de las ayudas o en la complementariedad de ayudas relacionadas con el medio ambiente.

En España está claro que, esta nueva manera de actuar, va a suponer una mayor participación de las Administraciones Autonómicas en la toma de decisiones y una continua negociación entre las Autonomías y la Administración Central. La descentralización de las decisiones a favor de las regiones, en el caso español de la Autonomías, se ve con serias reticencias desde el Gobierno central. El argumento que se esgrime es que las medidas que afectan a los fondos estructurales y a la agricultura, por su planteamiento regional pueden

suscitar reacciones políticas y económicas contrarias en las distintas Comunidades Autónomas, por lo que su aplicación puede suponer una gran dificultad para el futuro.

Al margen de los pronunciamientos de la Comisión hay documentos que recogen el sentir de analistas en temas comunitarios (Buckwell, 1997), que propone un enfoque de la futura política hacia propuestas en que se tenga mas en cuenta el territorio y las diferencias entre regiones. Esta postura supone una mayor descentralización de las decisiones, que recaerían en los responsables políticos de las regiones dentro de un marco general de actuación comunitaria. Así como también una mayor participación de otros grupos sociales no directamente implicados en la producción agraria. Es decir, que en el territorio rural, se tendría en cuenta a todos los grupos sociales implicados quizás en detrimento del poder que ejercen los agricultores hasta el momento, pero más en consonancia con lo que se espera que el medio rural cumpla de función social en el futuro.

La Comisión en sus recientes pronunciamientos (Comisión Europea. DG VI, 1998) ahonda en el tema regional y, en el borrador del "Reglamento sobre la Ayuda al Desarrollo Rural", considera que "dada la diversidad de las zonas rurales de la Comunidad, la política de desarrollo rural debe seguir el principio de subsidiaridad; y, por tal motivo, ha de ser lo más descentralizada posible y hacer hincapié en la participación y el tratamiento de los problemas desde la base".

También se posibilita más libertad de actuación para los Estados miembros, al considerar que, por ejemplo, "podrán establecer condiciones más numerosas o restrictivas para la concesión de la ayuda comunitaria al desarrollo rural siempre que las mismas sean coherentes con los objetivos y requisitos dispuestos" por la Comunidad. Otro aspecto que refuerza la idea de la descentralización se especifica cuando se dice que "se elaborarán programas de desarrollo rural con el ámbito geográfico que se considere más oportuno".

Además se pretende que "si fuere posible, se integrarán en un solo programa las medidas de ayuda al desarrollo rural que vayan a aplicarse en una misma zona". Otro

elemento más para buscar una mayor especificidad y futura línea de actuación para las Comunidades Autónomas.

Ya hay algunas evaluaciones de las consecuencias de la aplicación de las nuevas medidas de la PAC en las Autonomías. Como es lógico, estas evaluaciones no pueden tener un gran grado de precisión, pues se basan en estimaciones que parten de los primeros pronunciamientos de la Comisión, sin tener todavía la debida validez. Presumiblemente, sería Castilla (cereales y carne), la Andalucía y Extremadura secas, y la Cornisa Cantábrica y Galicia (carne y leche) las regiones que se verían sometidas a una reducción de producción y a despoblación.

Desde el Comité de las Regiones (Comité de las Regiones, Desarrollo Regional, Comité 1, 1997) se observaba que con la estructura de gastos propuesta por la Agenda 2000 se tenía en cuenta las necesidades inmediatas de los entes regionales y locales con retrasos en su desarrollo y problemas de reconversión estructural. Se mantenía que estos entes tienen "un papel esencial en la aplicación de las diferentes políticas, como en la mejora del entorno económico de las pequeñas y medianas empresas (asesoramiento, infraestructuras y demás condiciones marco y producción respetuosa del medio ambiente; desarrollo, difusión y explotación de las condiciones "inmateriales" en materia de crecimiento y empleo, es decir, innovación, educación y formación profesional; modernización de la política de mercado del trabajo y del empleo sobre la base de cooperación entre las autoridades regionales y locales, la industria y los interlocutores sociales que permita desarrollar y aplicar nuevas estrategias de creación de empleo".

Otro tipo de pronunciamientos, como el de la European Regions of Industrial Technology (1997), mantiene que debe de existir una estrecha colaboración entre los destinatarios de los fondos estructurales, en las regiones, y los responsables de su utilización. Además, piden que haya más flexibilidad pero con una mayor responsabilidad por parte de los comités de seguimiento. Son también partidarios de la adicionalidad de los fondos comunitarios con los que provengan de los Estados miembros y de sus respectivas regiones, para conservar objetivos específicos de carácter regional. Este enfoque contrasta

con el de algunas Autonomías, en España, que valoran muy negativamente cuando se pide un cierto porcentaje de cofinanciación.

4.- Los deseables cambios del futuro

En este apartado se exponen una serie de ideas relacionadas con las Administraciones Autonómicas, que se consideran sería conveniente que se desarrollaran para un mejor funcionamiento del sector agroalimentario en el futuro.

Las administraciones deben de actuar con la mentalidad y recursos de los países ricos.

España, desde su entrada en la Comunidad, ha tenido el síndrome de ser un país pobre y por lo tanto ha actuado en consonancia. Esto es una verdad relativa, pues nuestro país ha sido solamente un país pobre entre los ricos. Sin embargo, teniendo en perspectiva la ampliación de la Unión Europea, en la próxima década, en la que se incorporarán un buen número de países de Europa del Este y alguno del Mediterráneo la situación cambiará drásticamente. Los fondos a los que pueda acceder nuestro país, para reformas estructurales, serán muy limitados. Ya, en este momento, algunas autonomías no están ni estarán en el grupo de regiones que tengan acceso al objetivo 1.

Esto supone un necesario cambio de mentalidad, en el sentido de que nuestra mayor preocupación no ha de ser cuanto dinero las arcas europeas nos puedan suministrar, sino más bien cómo emplear el dinero de la manera más eficiente. No habrá que pensar en el ámbito de la Unión Europea sino en la globalización de los mercados, en la competencia conocida y desconocida, en las dificultades de conquistar cuota de mercado en los países más desarrollados y, en definitiva, en el logro de una mayor competitividad.

Las Administraciones necesitan mejorar la coordinación.

La información llega a ser abrumadora y los efectivos de la administración que trabajan, en las Administraciones Autonómicas, en aspectos relacionados con la Unión va creciendo con el paso del tiempo. El problema que se plantea es que sepan actuar conjuntamente y no de una manera aislada y desordenada. Lo mismo se podría aplicar a las relaciones entre las Administraciones y las organizaciones profesionales y sindicales del sector agroalimentario. Hace falta un continuo esfuerzo en este sentido.

De la confrontación al diálogo.

Hay una excesiva reivindicación por parte del sector hacia la administración, que es la herencia de un Estado proteccionista, en el que el principal papel de la administración era repartir subsidios. Las ayudas directas de ingresos a los productores hace más visual el mantenimiento de los subsidios, aunque antes también existían a través de unos precios de mercado artificialmente altos. Esta relación, entre administración y administrados, necesariamente ha de cambiar, aunque posiblemente el mayor esfuerzo de comprensión lo ha de realizar las organizaciones del sector en su diálogo con la administración. Sin embargo, a la propia administración le toca también un importante papel, pues ha de tratar de cambiar esas relaciones, que no son propias mas que de los países poco desarrollados.

Hay que mejorar la planificación.

Las Administraciones Autonómicas están actuando a corto plazo y son, en gran parte, meras ejecutoras de los programas que se establecen en la Unión Europea, sin una visión plurianual de sus propios objetivos de política agroalimentaria. La excusa que se usa para tal comportamiento es la imposibilidad de tener presupuestos plurianuales y la necesidad de adaptarse a las medidas que vienen de Bruselas.

La Agenda 2000 da una mayor responsabilidad a las regiones en Europa pero también supondrá un nuevo reto, que sólo aquellas que tengan planificadas sus actuaciones

sacarán un mayor provecho. Esto supone un mayor conocimiento del sector, a través de los estudios que se crean más pertinentes, y una mayor priorización de las actividades que se puedan desarrollar desde las administraciones de las Comunidades Autónomas. Las negociaciones con la Administración Central y con el resto de las Autonomías exigirán mayor precisión en los planteamientos.

Una mayor atención a los procesos tecnológicos sin olvidar las obligaciones burocráticas.

En la última década ha sido imperioso para las Administraciones Autonómicas mejorar su aparato administrativo para el manejo de grandes cantidades de dinero. Sin dejar de ser importante, todo ese dinero ha servido para aliviar o mejorar las expectativas a corto plazo. Sin embargo, ha habido una excesiva dejadez hacia los procesos tecnológicos, con una mayor incidencia en el medio y largo plazo. A la vez los ingresos de los agricultores, provenientes de las ayudas, no siempre han tenido la necesaria repercusión en las inversiones. La competitividad internacional exigirá un cambio total de actitud en el próximo futuro.

REFERENCIAS

Buckwell A., 1997. Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (Report of an Expert Group) Commission of European Communities. Directorate General VI/A1.

Comisión Europea. DG VI, 1997. Agenda 2000. Propuestas de la Comisión.

Comisión Europea. DG VI, 1998. Agenda 2000. Propuestas de la Comisión del 18 de marzo de 1998 sobre la reforma de la Política Agrícola Común.

Comité de las Regiones, Desarrollo Regional, Comité 1, 1995. Documento CDR 174/95. El papel de las autoridades regionales y locales en el principio de cooperación de los Fondos Estructurales.

Comité de las Regiones, Desarrollo Regional, Comité 1, 1997a. Documento CDR 131/97. Proyecto de Dictamen sobre la "Agenda 2000: Financiación de la Unión Europea después de 1999 teniendo en cuenta las perspectivas de ampliación y los desafíos del siglo XXI"

Comité de las Regiones, Desarrollo Regional, Comité 1, 1997b. Documento CDR 131/97. Consideraciones de las regiones y municipios sobre la configuración de la política europea a partir de 1999.

European Regions of Industrial Technology, 1997. Managing Industrial Change. La réforme des fonds structurels après 1999.

Faure A., Genieys W., Le Pape Y., Smith A., 1997. Agriculture, regionalisation et politiques européennes: les cas francais. Reunion de Vila Real.

LOS RETOS DE LA PAC

T.García Azcárate

Unidad de Análisis y Planificación General
Dirección General de la Agricultura y del Desarrollo Rural
Comisión de la Unión Europea

1. -INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea ha elegido el nombre de "Agenda 2000" para designar su visión del futuro de la Unión. Detrás de este nombre funcional hay un paquete de propuestas con implicaciones fundamentales para el futuro de la Unión Europea en general, y su agricultura en particular..

"Agenda 2000" comprende las opiniones de la Comisión sobre la ampliación de la UE, sobre la nueva generación de políticas estructurales y sobre la necesidad de reformar la Política Agrícola Común (PAC), todo ello en un marco global de perspectivas financieras para los años 2000 a 2006.

Dadas la disminución de la importancia relativa de la agricultura en la economía y las dificultades presupuestarias cada vez mayores de los Estados, el mantenimiento de un apoyo público importante para la agricultura, la mayor partida del presupuesto comunitario, solamente resultará aceptable si esta responde adecuadamente a los requisitos de la sociedad europea.

2. LA DEMANDA SOCIAL

¿Cuáles son los requisitos que el sector agrario debe cumplir para responder a esta creciente demanda social? Los sintetizaría en un punto: una agricultura competitiva orientada hacia los mercados.

La actividad agraria es ante todo una actividad económica. El agricultor, como cualquier otro operador económico, quiere encontrar su lugar en la sociedad ofreciendo los productos que la sociedad requiere. Esta debe ser la principal fuente de su renta. Su nivel de vida, su grado de aceptación en la sociedad en la que se desenvuelve, debe depender en gran medida de su capacidad y esfuerzo personal para alcanzar este objetivo.

El "agenda 2000" intenta ofrecer una visión de futuro para las mujeres y los hombres que hacen posible la actividad agraria. Esto es importante para todos los agentes económicos, pero lo es aun mas para los agricultores que suelen ser pequeños y medianos empresarios que comprometen no solo su trabajo sino su patrimonio en el empeño, que adoptan decisiones que van a condicionar su quehacer durante décadas y a veces generaciones.

2.1 Los mercados: productos y servicios

La sociedad moderna demanda ya no sólo bienes materiales sino productos de calidad, que complementen la función alimenticia con el placer, y servicios. El sector agrario no es ajeno a esta evolución y es percibido de forma creciente, entre otros, como productor de placer alimentario, aire puro, agua fresca, paisajes y biodiversidad.

La prioridad de los consumidores de la UE no es ya tanto la seguridad del abastecimiento de alimentos - algo que se da por hecho- cuanto la seguridad y la calidad de los productos. Es por lo tanto una obligación fundamental y una prioridad absoluta de la Política Agrícola Común garantizar a los consumidores la seguridad y calidad de los alimentos.

Para muchos consumidores la demanda de calidad va más allá de las características físicas de un producto y abarca también la manera como se produce, el bienestar de los animales y el origen regional. Los productos típicos, bien identificados, ligados a áreas específicas o a valores culturales son cada vez más apreciados.

La agricultura europea está ligada estrechamente a la calidad y vistosidad de los paisajes rurales y del medio ambiente en su conjunto.

El paisaje europeo representa un recurso natural de gran valor, formado por el uso agrícola de la tierra a lo largo de muchos siglos. El mantenimiento y el estímulo de sistemas agrícolas sostenibles es esencial para evitar problemas medioambientales tales como la erosión, la desertificación, y la pérdida de hábitats y de especies naturales.

Por supuesto, la relación entre la agricultura y el medio ambiente no ha sido siempre armoniosa, pero los agricultores europeos están contribuyendo ya hoy grandemente a conservar el campo y a mantener ecosistemas y áreas de recreo. Los agricultores y las zonas rurales en conjunto están en condiciones únicas de responder al interés de la sociedad por el medio ambiente, pero no podrán continuar haciéndolo si sus esfuerzos no son recompensados por los ciudadanos que se benefician de su trabajo.

2.2 Los mercados: regional, nacional, comunitario y mundial

La globalización de la economía es un hecho irreversible. Empezó con la creación de los mercados regionales en la edad media y, mas tarde, nacionales hasta la primera mitad del siglo XX. Se amplió con la integración europea y hoy en día cobra dimensión mundial.

No debe confundirse las causas reales de los problemas con las consecuencias inducidas por estas. Los acuerdos del GATT, los próximos acuerdos que se alcanzaran en el marco de la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos con los países terceros de la ribera del mediterráneo, las relaciones con MERCOSUR o con África del Sur, la próxima ampliación hacia los países de la Europa Central y Oriental, no son mas que manifestaciones de una evolución irreversible llamada mundialización de la economía. La "aldea global" no se limita a las comunicaciones vía internet sino que afecta ya a muchos aspectos concretos de nuestra existencia.

Cada vez son más tenues las diferencias entre el mercado comunitario y los mercados de exportación. Las restituciones a la exportación están sometidas a una limitación creciente, la preferencia comunitaria disminuye ronda negociadora internacional tras ronda negociadora internacional.

Según los principales institutos de previsión, se espera que la demanda mundial de alimentos se incremente a causa del crecimiento futuro tanto de la población mundial como del poder adquisitivo, lo que llevará a la diversificación de la dieta, en especial a un mayor consumo de carne y de productos lácteos. También se prevé un incremento de la producción agrícola mundial, pero a un ritmo más lento que en el pasado. Por lo tanto, se esperan precios remuneradores para las mercancías agrícolas hasta el 2006 e incluso más allá.

La cuestión de fondo es saber si vamos a limitar la capacidad productiva europea exclusivamente a la parte del mercado comunitario y mundial que nos dejen los demás, o vamos a presentar batalla para recuperar mercados y conseguir convencer a los consumidores, de aquí y de allí, de la bondad de nuestras producciones.

Esta no es una pregunta teórica. Significa en concreto saber si la política agraria comunitaria se va a identificar cada vez más con arranques, retiradas de tierras, penalizaciones, cuotas, tasas y sobretasas, cantidades máximas garantizadas, sobrepasamientos y multas, o se va a abrir un camino a la esperanza económica para los productores. Esta visión maltusiana de la PAC coincidiría con un aumento de las importaciones y una movilización creciente de los potenciales productivos por parte de nuestros competidores.

Esta apuesta por una agricultura orientada hacia los mercados es, a mi juicio, el elemento esencial de la "agenda 2000". La principal evolución, mal percibida por los agraristas tradicionales, es que cuando hablan de mercado se refieren única y exclusivamente a los mercados de productos agrarios cuando la Comisión integra el conjunto de las demandas de una sociedad cada vez mas compleja y diversa.

3. LA REFORMA NECESARIA, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS AGRARIOS

A pesar de que la demanda global de alimentos irá en aumento, las perspectivas para muchas mercancías agrícolas no son muy prometedoras en el mercado europeo. En el supuesto de que las actuales políticas continuaran, seguiría habiendo una diferencia entre los precios de la UE y los precios mundiales para muchos productos.

Teniendo en cuenta los compromisos del Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT, en especial la limitación de las subvenciones a la exportación, es probable que surjan excedentes no exportables después del 2000. Según las previsiones a largo plazo de la Comisión publicadas recientemente bajo el título PAC 2000, hay que esperar nuevas dificultades en los sectores de la carne de vacuno y de los cereales. Excedentes pueden también aparecer en el caso del aceite de oliva, del vino, del azúcar y de algunos productos lácteos. Si los instrumentos actuales de la PAC fueran aplicados a su actual nivel por los países de Europa Central y Oriental desde el momento de su adhesión, los excedentes aumentarían aún más.

Para ayudar a la agricultura de la UE a cumplir todos estos requisitos y a beneficiarse de la evolución previsible de los mercados mundiales, deben hoy llevarse a cabo nuevas reformas de la PAC a fin de mejorar la calidad y competitividad de nuestros productos agrarios tanto en los mercados nacionales como en los internacionales.

La manera más prometedora de hacerlas es profundizar y ampliar las reformas de la PAC de 1992. La orientación hacia el mercado debería aumentarse mediante el cambio del apoyo basado en los precios a otro basado en pagos directos. Asimismo, la intervención pública para los productos agrarios debería

volver a su papel original de red de seguridad en caso de desorganización seria del mercado.

La lógica económica de los operadores no debe conducirles a vender a la intervención antes que exportar sin subvención.

Precios más bajos en el mercado interior beneficiarían a los consumidores y dejarían más posibilidades para la diferenciación de precio en favor de normas de calidad particulares, por ejemplo productos biológicos, productos con denominaciones de origen o específicas. Además, una mayor orientación hacia el mercado haría más fácil la integración progresiva de las economías agrarias de los países de Europa Central y Oriental asociados a la UE y ayudaría a preparar la agricultura de la UE para la próxima ronda de negociaciones comerciales multinacionales.

De acuerdo con estas consideraciones, la Comisión propone, en el marco de la "Agenda 2000", reducciones significativas de los precios de apoyo de los cultivos herbáceos, de la carne de vacuno y de los productos lácteos:

- En el caso de los cereales, la bajada del precio de intervención sería de un 20%. Esto debería ayudar a evitar el recurrir sistemáticamente a las restituciones para exportar no solo trigo sino también cebada y, al mismo tiempo, devolvería a los mecanismos de intervención su autentica función de red de seguridad.
- En carne de vacuno, se prefiere un planteamiento activo a medidas de control de la oferta a corto plazo y se propone una reducción gradual de los precios de intervención del 30%.
- En el sector lácteo, tras un examen en profundidad de la evolución del mercado, la Comisión ha optado por un planteamiento prudente, y descarta soluciones radicales, tales como reducciones drásticas de precio y abolición rápida del sistema de cuotas. La propuesta es ampliar el régimen actual de cuotas hasta el año 2006, pero ampliando su flexibilidad y simplificando la actual legislación. Los precios de apoyo también serán reducidos poco a poco en un promedio del 10%.

Además, tan pronto como los debates necesarios hayan tenido lugar, se presentarán propuestas legislativas detalladas para reformar las organizaciones del mercado del aceite de oliva y del tabaco. En cuanto al vino, la intención de la Comisión es elaborar una nueva propuesta de reforma una vez que la situación del mercado para 1997 se haya analizado a fondo. Esto quiere decir que las reformas de los productos mediterráneos serán discutidas y aprobadas al mismo tiempo que los productos continentales. Los objetivos a perseguir **en todos los** casos serán los mismos, aunque los instrumentos utilizados serán lógicamente diferentes para tener en cuenta las particularidades de cada sector productivo.

Esta estrategia implica que los agricultores europeos y sus familias tendrán que confiar cada vez menos en mecanismos de apoyo de precios, ya que éstos no pueden garantizar a largo plazo las rentas agrícolas.

Sin embargo, asegurar un justo nivel de vida para la comunidad agraria y contribuir a la estabilidad de las rentas agrarias siguen siendo objetivos clave de la Política Agraria Común y, como compensación por las bajadas de precio, se

aumentarán los pagos directos por hectárea para los cereales y por animal en el sector ganadero, siguiendo la línea iniciada con la reforma de 1992. Al mismo tiempo se introducirá una nueva prima para las vacas lecheras.

4. LA REFORMA NECESARIA, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL MEDIO RURAL

Puesto que los pagos directos a los agricultores aumentarán, la cuestión de la diferenciación y de la redistribución del apoyo de rentas entre agricultores adquirirá más importancia, especialmente desde el punto de vista de la cohesión social.

También será un objetivo importante en el futuro la creación de posibilidades complementarias o alternativas de renta y de empleo para los agricultores y sus familias, tanto en la actividad agraria como fuera de ella, ya que las posibilidades de empleo en agricultura continuarán disminuyendo con el ajuste estructural. Los agricultores deberían ser animados a aprovechar todas las oportunidades de las zonas rurales. La producción de materia prima renovable para fines no alimenticios o para el sector de la energía, el turismo rural, la comercialización de productos de alta calidad o la conservación de nuestro patrimonio cultural forman parte de la amplia gama de actividades que podrían desarrollarse.

Puede decirse que no hay pueblos viables y zonas rurales viables sin agricultura y por otra parte, que no habrá a largo plazo empresarios agrarios sin una economía rural viable y un campo atractivo.

Para acompañar los ajustes estructurales y reforzar el desarrollo rural, la Comisión ha sugerido reorganizar los instrumentos existentes de la política rural, que debería aplicarse a todas las zonas rurales que necesiten hacer ajustes estructurales.

Las medidas de acompañamiento existentes (medio ambiente agrario, reforestación y jubilación anticipada) continuarán aplicándose y serán completadas con los tipos actuales de medidas de apoyo al ajuste estructural en zonas rurales, incluidas las ayudas directas a la agricultura de las zonas menos favorecidas.

Todas estas medidas se aplicarán horizontalmente y se ejecutarán de una manera descentralizada. Sin embargo, en las regiones menos desarrolladas (que podrán beneficiarse del Objetivo 1 de los fondos estructurales) se continuará con el planteamiento de programas integrados de desarrollo, que ya ha demostrado su eficacia.

En este marco global, debería destinarse más dinero a medidas agro-ambientales específicas que requieran un esfuerzo adicional por parte de los agricultores, tales como la agricultura biológica o el mantenimiento de hábitats semi-naturales y de áreas montañosas.

Finalmente, sin una simplificación radical de la legislación a nivel de la UE no lograríamos acercar nuestras políticas a los agricultores y a todos los ciudadanos de la UE. Esta simplificación implicará una mayor descentralización de la ejecución de la política, es decir más margen para los Estados miembros y para las regiones.

5. La reforma necesaria desde el punto de vista de las negociaciones internacionales

No se deben menospreciar la importancia de los desafíos internacionales a los que estarán sometidos los productores agrarios de la Unión Europea en estos próximos años.

El proceso de liberalización del comercio de productos agrarios no ha hecho más que empezar. Para 1999 está ya convocada una nueva ronda negociadora agraria, y 1999 está a la vuelta de esquina.

La Comisión Europea ha extraído algunas enseñanzas del difícil proceso de negociación anterior, el de la Ronda Uruguay. Intenta conseguir la Unión Europea no vuelva a cometer dos veces seguidas los mismos errores.

La postura negociadora inicial de la Comunidad en las discusiones de la Ronda Uruguay era contradictoria. No cabia defender **al mismo tiempo** una vocación exportadora, el mantenimiento de importantes restituciones a la exportación y un elevado grado de protección interna para los agricultores. La Unión Europea estuvo pues a la defensiva en la primera parte de las negociaciones, lo que facilitó el fracaso de la reunión de Heysel (Bruselas) de diciembre 1990. La reforma de la P.A.C. de 1992 permitió aclarar cuáles eran las prioridades reales de la Unión y crear las condiciones para que el acuerdo fuera posible y aceptable para todas las partes negociadoras.

Prepararse para la próxima ronda. Esto es lo que ya han hecho los americanos con el nuevo "Farm Bill" aprobado en 1996 tras casi dos de negociaciones. A continuación, nuestros socios han notificado a la Organización Mundial del Comercio sus nuevas medidas como integrantes de la "caja verde", por lo tanto con escasa o nula incidencia distorsionadora del comercio mundial. En efecto, siguiendo la interpretación de los Estados Unidos, las nuevas ayudas no están ligadas a un producto especifico ni están condicionadas a la obligación de cultivar, por lo que cumplirían todos los requisitos exigibles para entrar a formar parte de esta famosa "caja verde".

Ya nos había avisado uno de los mejores conocedores de la realidad agraria española con amplia experiencia internacional, D. Jaime Lamo de Espinosa cuando afirmaba que "dado que las ayudas medioambientales no están puestas en cuestión, veremos en los años próximos como muchas ayudas directas a la agricultura, nacionales o comunitarias, se enfocan por el conducto medioambiental".

Antes incluidas en la caja "azul" junto con las ayudas directas comunitarias, esta emigración de las medidas americanas dificulta el mantenimiento de dicha "caja azul" ya sometida a fuertes críticas por parte de gobiernos como el australiano o el neozelandés.

La Unión Europea se encuentra ante la siguiente disyuntiva:

- Hacer del mantenimiento de la "caja azul" el elemento central de su estrategia negociadora. Para compensar su aislamiento en este punto, debería realizar concesiones significativas en otros apartados de la

negociación tales como las subvenciones a la exportación, las condiciones en las que se realizan las importaciones, los mecanismos de apoyo a la agricultura que se encontrarían fuera de dicha caja, es decir aquellos que estrían basados en ayudas a la producción.

- Emigrar en toda la medida de lo posible desde la "caja azul" hacia la "caja verde". Esta es la vía que ha escogido la Comisión. Un cambio completo y radical es imposible a corto plazo en el marco del proceso de toma de decisiones europeo pero el camino ha de iniciarse en algún momento.

El sistema de ayudas para los cultivos herbáceos propuesto en la "Agenda 2000" no estaría condicionado a una obligación de cultivo (al ser idéntica la ayuda "retirada de tierra" y la ayuda " cultivo"). Ni siquiera estaría ligada a un cultivo especifico, al ser idéntica para todos los cereales y las semillas oleaginosas. Representaría un paso importante en este, a mi juicio necesario, caminar.

6. La reforma necesaria para conseguir una buena ampliación

Once nuevos países están llamando a las puertas de la Unión. Esta próxima ampliación es una necesidad política, la consecuencia lógica del fin de la guerra fría y de la caída del muro de Berlín. los cálculos presupuestarios que hemos hecho en Bruselas, esta no es motivo suficiente para iniciar una reforma de la PAC. En el actual contexto financiero – el mantenimiento de la línea directriz para los gastos del FEOGA-Garantía – la ampliación es perfectamente posible.

Otro problema distinto es saber si el mantenimiento de la actual PAC es deseable en el futuro contexto de una Unión con 26 miembros.

Sinceramente, creo que la respuesta a esta segunda pregunta es claramente negativa:

- Una ampliación sin modificación acentuaría las presiones ya existentes sobre los volúmenes de exportaciones europeas que se podrían realizar con subvenciones.

- Estos países tienen un real potencial productivo. No es tan fiero el león como lo pintan pero sigue siendo un león.

No cabe, en efecto, multiplicar las hectáreas de cultivo por el rendimiento medio comunitario (o el rendimiento francés en cereales y holandés en leche) para obtener una visión del potencial productivo). ¡Los españoles hemos sufrido durante años las críticas a nuestro potencial vitivinícola, basado en nuestra gran superficie y nuestra capacidad para alcanzar (rápidamente por supuesto) las productividades medias comunitarias, como para haber olvidado lo absurdo de este enfoque!

Pero estos países reclamarán con razón su derecho a alcanzar cuotas de producción satisfactorias. La única manera de conseguir exitosamente cuadrar este circulo es aproximando progresivamente los precios comunitarios y los

precios mundiales, crear un sistema en el que las exportaciones sin subvención son moneda común y no una excepción.

7. LA POLEMICA PRESUPUESTARIA

Desde distintos ámbitos se ha criticado el contexto presupuestario de la agenda 2000. Tres de las principales criticas hacen referencia a los siguientes aspectos:

- Las previsiones de crecimiento económico son demasiado optimistas;
- El cuadro financiero representa una congelación en términos reales del presupuesto para la agricultura;
- La ampliación representara gastos adicionales, que deben ser abordados con ingresos adicionales. En otras palabras, la necesaria ampliación no se debe hacer a costa de las políticas existentes o de los actuales Estados miembros de la Unión.

7.1 Las previsiones de crecimiento económico

El presupuesto comunitaria está regido por dos encuadres reglamentario. Un marco general plurianual y un presupuesto annual. Las actuales perspectivas financieras fueron decididas en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Edimburgo y se acaban con el próximo año 1999. Entre las novedades mas importantes para el sector agrario se encuentra la definición de una linea directriz que representa el máximo gasto que la Unión puede realizar para apoyar su agricultura. Su posible superación obligaría las autoridades presupuestarias (es decir el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo) a adoptar las medidas correctivas necesarias.

.La línea directriz agraria ("guideline") está definido de la manera siguiente:

- El punto de partida del calculo es el gasto realmente soportado por la Unión para apoyar el sector agrario en el año 1987;
- Se incrementa cada año el gasto de partida con el 74% del aumento del Producto Interior Bruto (PIB) con respecto al año 1988.

El Agenda 2000 propone la continuación de dicho mecanismo para todo el periodo de duración de las nuevas perspectivas financieras, esto es, hasta el año 2006 inclusive. Este punto de la Agenda ha sido apoyado tanto por el Consejo de Ministros de Agricultura como por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Luxemburgo.

La evolución de dicha línea directriz depende obviamente de las hipótesis que se retienen sobre la inflación y el crecimiento económico de la Unión europea durante el periodo.

La Comisión ha basado sus cálculos sobre una inflación media anual del 2% y un crecimiento económico del 2,5%. Estas no me parecen hipótesis extremas y totalmente descabelladas. Lo que si puedo asegurar es que son las estimaciones

hechas por la Dirección General para asuntos Económicos y Financieros, este año como otros años.

Obviamente, una prolongada crisis económica, que provocaría una importante recesión en un contexto de inflación contenida daría al traste con estos calculos. Pero ningún instituto de prospectiva retiene hipótesis tan pesimistas, incluso cuando incorporan plenamente las consecuencias de la crisis asiática.

7.2 La evolución del gasto agrario

Desde 1982, los precios institucionales agrarios están congelados. Igualmente, las ayudas compensatorias instauradas por la reforma de 1992 están fijadas en Ecus corrientes. Esta realidad ha sido enmascarada en España, primero por el periodo transitorio de nuestra adhesión (que implicó una progresiva aproximación de precios) y luego por la devaluación de la peseta frente al Ecu, particularmente significativa en 1993.

Uno de los errores frecuentemente cometidos a la hora de criticar los cálculos de la Comisión es justamente el considerar que las ayudas directas están fijadas en Ecus constantes y no corrientes.

Esta congelación en términos monetarios significa en la practica una perdida constante de valor en términos reales, una erosión sistemática por el efecto de la inflación. Significa también un ahorro para el erario publico y la aparición de un margen entre la línea directriz y el gasto agrario real. El anteproyecto de presupuesto para el año 1999, recientemente aprobado por la Comisión, constata un margen de 4.8 Millardos de Ecus.

Frente a este margen, siempre cabe culpar a los Ministros de Hacienda o al Parlamento Europeo de resolver los delicados problemas presupuestarios de los Estados miembros sobre el sufrimiento de los productores agrarios. Esta explicación me parece claramente insatisfactoria.

¿Con que instrumentos cuenta hoy la Unión para movilizar estos recursos? La respuesta es desconcertante. No parece fácil desbloquear estos fondos para incrementar las subvenciones a la exportación, las ayudas directas sin ningún tipo de contrapartida, las compras a intervención o la destrucción de productos agrarios.

Los viejos instrumentos de política agraria se mueren. La política agraria tradicional se está muriendo. La apertura progresiva de los mercados y la mundialización de la economía están minando poco a poco la preferencia comunitaria.

¿Pueden los agricultores solos enfrentarse a estos retos y a esta realidad? La respuesta lógica, por lo menos desde la Dirección General de la Agricultura debe ser negativa. Para acompañar a los agricultores en esta búsqueda por la competitividad, para permitir la creación y consolidación de mercados nichos y cautivos para producciones de calidad, deben potenciarse instrumentos diferentes que aparezcan como contribuciones positivas a construir futuro.

Estas medidas deben construirse entorno, pero no exclusivamente, del sector agrario. La incorporación de importantes medidas de desarrollo rural dentro del FEOGA – Garantía es no solo una manera clara de potenciar esta movilización de recursos presupuestarios sino también de que dicho desarrollo rural va a realizarse bajo la supervisión de las Administraciones encargadas de los aspectos agrarios, en Bruselas, Madrid y Sevilla.

Además, si existe voluntad política al respecto, esta incorporación permitirá organizar la recuperación para el medio agrario y rural de los ahorros presupuestarios en las medidas de mercado que se van a producir los próximos años, dotará la Unión de los medios necesarios para acompañar a los agricultores y demás agentes económicos activos en el medio rural en la preparación y digestión de los próximos acuerdos internacionales sobre liberalización del comercio.

7.3 La próxima ampliación

La próxima ampliación va a representar un cambio drástico de las situaciones relativas de cada estado miembro dentro de la Unión. España, argumentando con contundencia y eficacia su desfavorable situación ha conseguido, entre otros, la puesta en pie de diferentes mecanismos de cohesión como los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Se trataba, para permitir la consolidación de un autentico mercado único, de poner en marcha políticas activas a favor de un mayor equilibrio entre las regiones de la Unión.

Estos mismos argumentos son plenamente aplicables, en el contexto de una Unión ampliada, para los actuales países candidatos de la Europa Central y Oriental.

Estos futuros socios comunitarios reclamarán una atención preferente para poder participar ellos también de los beneficios del mercado único y de la construcción europea.

Dicho apoyo especifico puede provenir de nuevos recursos comunitarios, tesis frecuentemente abundada en nuestro país, o de una redistribución de los recursos existentes. Esta última solución significa que también se debería hacer a costa de una parte de los fondos que actualmente reciben los países más beneficiados de la Unión.

España no es el único Estado miembro que pone en entredicho el actual marco de financiación de la Unión, marco cuya continuidad ha sido propuesta por la Comisión en la Agenda 2000. La originalidad de la postura española es que es el mayor receptor netos de fondos comunitarios y que ha adoptado una postura beligerante al respecto.

Otros Estados miembros, los principales contribuyentes netos, en primera línea de los cuales se encuentra Alemania, también han redoblado sus criticas contra el mantenimiento de unas vías de financiación que perciben como excesivas.

No me cabe la menor duda que, si se vuelve a abrir el conjunto de los aspectos ligados a la financiación de los presupuestos comunitarios, el resultado final va a ser una menor contribución neta de los actuales países más contribuyentes...

y una reducción neta del retorno neto, entre otros, del principal beneficiario actual.

Estas son las razones que me llevan a la conclusión que el mantenimiento de las actuales reglas de financiación de la Unión, de las actuales reglas de distribución del gasto y, entre ellas de la línea directriz agraria, es una solución equilibrada sobre la cual es posible alcanzar un acuerdo entre los 15 estados miembros.

Para conseguirlo, tanto las próximas reformas como la ampliación, deberán poder ser financiadas bajo la línea directriz. No es tarea fácil pero es posible con responsabilidad y disciplina.

XXX JORNADAS DE AIDA

LA PAC EN EL COMIENZO DEL NUEVO SIGLO

COMUNICACIONES

UNA POLÍTICA AGRARIA PARA UNA COHESIÓN INTEGRADA

Cristina Blasco Vizcaíno
Pablo Podadera Rivera[*]

Dpto. de Economía Aplicada (Política Económica). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga.

I. INTRODUCCIÓN

La nueva reforma que de la PAC se plantea en la Agenda 2000, el ejecutivo comunitario, adopta un doble enfoque con un error de planteamiento que sugiere una cierta ambigüedad en lo que se refiere a su diseño y desarrollo futuro. Así, de un lado, pretende seguir con las líneas principales de la Reforma de 1992[1], al juzgarla favorable en sus resultados, y de otro, considera necesario prepararse para afrontar los desafíos y oportunidades futuras. De esta manera, se manifiesta conservadora y continuista, pero con un modelo concreto y, sin embargo, respecto a los preparativos que los futuros acontecimientos aconsejan, quedan sin un modelo de referencia.

Es interesante destacar que la opción elegida para esta nueva reforma, es una de las tres que fue presentada y adoptada en noviembre de 1995 como estrategias alternativas para el sector agrario de cara a la ampliación, que posteriormente fue ratificado por el Consejo Europeo de Madrid y que hoy confirma, después de algunas matizaciones y adiciones, la Agenda 2000.

En realidad la PAC va a seguir teniendo los dos grupos de instrumentos que consagró el Tratado de Roma : la política de mercados y precios sucesivamente modificada y en especial en 1992 ; y la política estructural, que ahora se pretende convertir en política de desarrollo rural, lo cual es una ambición sentida desde antiguo, de imbricar y ampliar las medidas de mejora de las estructuras agrarias en su verdadero contexto, social cultural, medioambiental y paisajístico.

Respecto a los objetivos que se marcan a esta PAC reformada, hay algunas modificaciones de interés en cuanto a los objetivos que el artículo 39 del Tratado de Roma fijara hace 40 años. En este sentido, queremos poner de manifiesto que casi todas las reformas de la PAC se han dirigido a los instrumentos y no a los objetivos, con lo cual los fundamentos generadores de las distorsiones permanecían. En esta reforma, al introducir nuevos objetivos y consolidar otros, parece querer apuntar a una revisión en profundidad de sus aspectos más esenciales.

Comparando los cinco objetivos del Tratado de Roma y los que suscribe la Agenda 2000, el cambio de filosofía es apreciable. Excepto el objetivo de asegurar rentas estables a los agricultores y un nivel de vida adecuado, que es común a ambos planteamientos, el resto de los nuevos objetivos están desvelando un cambio metodológico que quizás

[1] Esta Reforma se basaba en una reducción de los precios agrarios para ir acercándolos a los mundiales, compensándolos con ayudas directas en función de los rendimientos medios regionales. Apoyando estas medidas aparecía una especie de política rural a tres bandas : reforestación , medidas medioambientales y jubilación anticipada. En esta misma línea se expresa la Agenda 2000, por lo que el calificativo de continuista, creemos, está justificado. Consideramos que esta oportunidad debería subsanar los errores del pasado y no apuntalar situaciones de hecho.

pretenda dar respuesta a esos interrogantes futuros de los que antes hablábamos, tanto de carácter interno como externo.

De todos estos puntos trataremos de hacer una revisión crítica, relacionándolos también con la financiación de la PAC, que en última instancia traducirá la voluntad política a hechos concretos.

Desde la Conferencia de Stressa en 1962, los dos grupos de instrumentos más utilizados en el sector agrario europeo fue la política de mercados y precios de carácter comunitario a través de las diferentes Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) y desde 1972, la política estructural, inválida desde sus inicios al no contar con una dotación presupuestaria, por supuesto, ni siquiera comparable con la política de mercados, ni tampoco por su competencia, en la que requería un esfuerzo cofinanciador, además de otra serie de condiciones por las cuales cada Estado miembro podía asumir las diferentes directivas. Este régimen de partenariado es factible cuando la cohesión económica y social es un hecho, pero no concurriendo este supuesto, muchos Estados con graves problemas estructurales no contaban con los medios suficientes para cofinanciar los proyectos.

Las distintas reformas de la PAC, la introducción de la Directriz agrícola de contención del gasto agrario en 1988, la Reforma de 1992 donde se introducen medidas de acompañamiento que intentaban dar una visión del agro europeo como algo más que un productor de alimentos, así como las presiones externas (Ronda del GATT) y los propios efectos perversos de la aplicación de una PAC productivista y, en suma de la apuesta de la Unión Europea por otras políticas que, dado la evolución del presupuesto comunitario, deben ejercerse reduciendo la intervención en el sector agrario ; todo esto, y algunas cuestiones más, están condicionando que lo que antes era una política clásica de precios y regulación de la oferta, con algunas disposiciones estructurales (¿política estructural ?) hoy se cuestione y se pretenda que la primera , que era la auténtica política comunitaria vaya renacionalizándose y liberalizándose para ser una mera política de ordenación. Y sin embargo, las disposiciones de la política estructural se amplian al insertarla en una política de desarrollo rural reforzada con una política agroambiental.

La Agenda 2000 así parece reconocerlo al considerar que es necesario integrar la política estructural agraria en el marco socioeconómico de las zonas rurales y, en este sentido, las introduce en el apartado de nuevas reformas, aunque en realidad se trate de una continuación y/o refuerzo de lo ya existente.

Esta política, que algunos han dado en llamar "Política Agraria y Rural Comunitaria" y otros "Política de Desarrollo Rural Integrada y Multisectorial", no acaba de conformarse como tal, en nuestra opinión, con las orientaciones que se deducen de la lectura de la Agenda 2000.

Entendemos que una política de desarrollo rural, ni es sólo desarrollo agrario, ni tampoco supone reformas estructurales, sociales y de otro tipo, sino que implica un todo valorado en función de las necesidades del medio a que se dirige.

En este sentido, colegimos, que la Agenda 2000, en su afán de profundizar en las medidas de desarrollo rural y agroambiental, ha confundido y complicado la visión de las mismas que, en nuestra opinión, con un tratamiento global e integrado hubiera supuesto el diseño de esa ansiada política agraria de desarrollo rural, que contemplase, conjuntamente, lo agrario, lo estructural, lo medioambiental, lo social, etc.

II. EL TRÁNSITO DE UNA VIEJA A UNA NUEVA PAC. UNA ALTERNATIVA

En nuestro planteamiento, y partiendo de las propuestas que la Agenda 2000 nos proporciona, vamos a presentar ese intento de avance representativo de una Política Agraria Rural Comunitaria (PARC) combinando los objetivos propios de la PAC con los establecidos en la Comunicación, y a su vez relacionados con las medidas estructurales, la nueva política agraria, la política rural y la política agroambiental. Una vez realizado lo anterior y analizadas las compatibilidades entre objetivos y las posibilidades de las medidas propuestas, pretendemos realizar un análisis crítico de las oportunidades o negatividades de las políticas establecidas.

Pero, insistimos, creemos que existe un error de planteamiento en la PAC de la Agenda 2000 cuando continúa por separar e incluso en algunos casos complicar (un ejemplo a ver sería la inclusión que se pretende realizar de los antiguos Objetivos estructurales 5a y 5b en el nuevo Objetivo 2) las diferentes medidas que constituyen una política de desarrollo rural.

La PAC que se diseñó en el Tratado de Roma constaba de cinco objetivos (cuadro 1) y de dos grupos de instrumentos económicos : política de mercados y precios y política estructural, y de un instrumento financiero : el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

Cuadro 1 : OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA PAC

Objetivos PAC Tratado de Roma	**Objetivos PAC Agenda 2000**
• Aumento de la Productividad agraria a través del progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores, en especial la mano de obra	• Mejorar la competitividad tanto interna como externa para que los productores de la U.E. puedan beneficiarse plenamente de la evolución favorable del mercado mundial.
• Asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.	• Garantizar la inocuidad y la calidad de los productos alimenticios, lo que constituye una de las obligaciones fundamentales para los consumidores.
• Estabilización de los mercados agrarios.	
• Garantizar el abastecimiento.	
• Asegurar precios razonables al consumidor.	• Garantizar a los agricultores un nivel de vida equitativo, contribuyendo a la estabilidad de sus ingresos.
	• Conseguir la integración de los objetivos medioambientales en la PAC.
	• Crear puestos de trabajo y otras fuentes de ingresos para los agricultores y sus familias.
	• Contribuir a la cohesión económica dentro de la Unión.
Instrumentos PAC 1957	**Instrumentos PAC Agenda 2000**
• Política de Mercados y Precios	• Política Rural
• Política Estructural	• Política Agroambiental

La Política Agraria que la Agenda 2000 ha diseñado consta de una serie de objetivos (cuadro 1) que como puede observarse son propios de una política de estructuras. Para la consecución de estos objetivos, la Agenda propone dos grupos de instrumentos, dentro del capítulo III, la política rural y la política agroambiental. En la medida, y aquí podemos subrayar una de las incoherencias de la Agenda, que se considera la cohesión económica como un objetivo de la PAC (Agenda 2000), entendemos que la Política de Cohesión Económica y Social (capítulo II de la Agenda) cuenta o debería contar con medidas al servicio de dicha cohesión, lo que no invalida que las otras políticas (política rural y política agroambiental) sirvan también a dicho objetivo.

Si comparamos los objetivos de la PAC originaria (1957) con los que ahora se proponen, los cambios más importantes introducidos son los objetivos medioambientales, los de cohesión, seguridad alimentaria y rentas alternativas.

Por tanto, teniendo en cuenta que los objetivos primeros no han sido modificados, la PAC actual tendría los antiguos objetivos mas los que la Agenda 2000 establece[2].

La futura PAC, en el supuesto de que el documento se apruebe, quedaría conformada como aparece reflejada en el cuadro 2.

Cuadro 2 : OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA FUTURA PARC

Objetivos futura PARC
• Incrementar la productividad agraria a través del progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores, en especial la mano de obra. • Estabilización de los mercado agrarios. • Garantizar el abastecimiento. • Asegurar precios razonables al consumidor. • Aumentar la competitividad • Garantizar la seguridad y calidad de los alimentos • Integración de los objetivos medioambientales • Garantizar un nivel de vida equitativo y la estabilidad en los ingresos • Creación de posibilidades de renta y empleo • Contribuir a la cohesión económica dentro de la Unión
Instrumentos de la futura PARC
• Política Rural • Política Agroambiental • Política de Cohesión Agraria

[2] Es curioso observar que hay un objetivo que se repite en los distintos instantes de tiempo, el mantenimiento de la renta agraria, lo que nos hace pensar que algunos objetivos relacionados directamente con la producción y el mercado, se desdibujen para ir dando forma a esa nueva política que pretende otorgar un menor protagonismo a la política de mercados y precios.

En el esquema de política que se presenta no aparece conscientemente la política estructural agraria iniciada en los años setenta, potenciada en el año 1992 con las medidas de acompañamiento y nuevamente reforzada en esta Agenda 2000, porque según nuestro método de trabajo, dicha política debería integrarse en lo que entendemos por política de cohesión agraria. Además, las otras políticas, rural y agroambiental, llevan en sí mismas la parte de las medidas que con anterioridad se le imputaban a la política estructural.

La política de cohesión, como anteriormente hemos expuesto, aparecería como un nuevo instrumento para la PARC, aunque la Agenda 2000 no lo haya considerado así y lo haya contemplado solamente como un objetivo económico de carácter estructural (capítulo II del documento), sin hacer referencia explícita al sector agrario.

III. LA PAC DE LA AGENDA 2000. ALGUNAS VARIANTES

En función de lo anteriormente expuesto, nos proponemos realizar una visión crítica de la política agraria que la Agenda 2000 realiza, añadiéndole las repercusiones que tendría para el medio rural la inclusión de la política de cohesión agraria en la configuración de esa nueva política : Política Agrícola Rural Comunitaria (PARC).

Para ello, veremos en primer lugar los objetivos de la nueva PAC (Agenda 2000) para posteriormente analizar los instrumentos de la misma : la política rural, la política agroambiental y, por último, las medidas de cohesión directamente relacionadas con el medio rural, que junto a la política estructural conformaría esa pléyade de instrumentos que la política agraria del futuro exigiría.

III.1. Objetivos de la PAC (Agenda 2.000)

1. *Aumentar la competitividad tanto interna como externa, para que los productores de la UE puedan beneficiarse plenamente de la evolución favorable del mercado mundial.*

La mejora de la competitividad se pretende conseguir con la disminución de los precios, tanto internos como externos, lo cual favorecerá a los consumidores, y a través de la diversificación de precios, que permita especializaciones de calidad.

Obviamente, la competitividad no se consigue únicamente con las rebajas de precios, si bien ésta es una exigencia que ya se impuso en la reforma de 1992. Aquí se consolida y responde más a presiones internacionales que a un verdadero interés de acercar las producciones al mercado. Si la UE es la primera potencia exportadora e importadora de productos agrarios, lo que la convierte en protagonista del escenario mundial, su postura frente a los precios agrarios tiene unas repercusiones que los países de la OMC conocen y valoran, y no quieren dejar pasar sin una regulación negociada.

Las rebajas de precios, no cabe duda, que traerán beneficios a gran parte de los actores, desde diferentes ámbitos. Los consumidores son los primeros beneficiados, los mercados también al estabilizar la oferta excesiva de algunas producciones amparadas en los sistemas de garantía. Es lógico prever que todo esto redundaría en un ahorro

importante, en términos del FEOGA-G, en consecuencia los contribuyentes también salen beneficiados. Ahora bien, ¿qué piensan y sienten los agricultores ? La respuesta depende del grado de eficiencia de las explotaciones que administran. A los más eficientes, la liberalización del mercado les permite ampliar sus mercados y obtener ganancias de comercio que los excesivos controles de la PAC agostan en muchos casos.

¿Supone pues, todo lo que anteriormente hemos expuesto que los sistemas de precios de garantía estén caducos ? La imprevisible evolución de la producción agraria (malas y buenas cosechas) y las fluctuaciones de precios que ello origina, obligan a seguir con dichos métodos, aunque revisados en función de las actuales condiciones de producción y mercado.

Un modelo interesante es el que contempla Albert Massot[3], basado en precios garantizados condicionados y sólo para situaciones no derivadas de cuestiones estructurales. Este sistema de precios se combinaría con un régimen de cuotas de excedentes que cubrieran almacenamientos de seguridad y otros de carácter suplementario según la situación real de mercado.

Otra de las ganancias que anuncia este objetivo es la mayor especialización en productos de calidad al permitir la modulación de los precios. Es obvio, que la competencia, no sólo se gana con precios bajos, sino también con calidades que satisfagan una demanda más formada e infamada y de un mayor nivel de renta que les compense el coste de los productos.

Ahora bien, a nuestro entender, esta especialización debe ser en calidad no en producto. La UE tiene ya un alto nivel de especialización (cereales, lácteos, vacuno) que condiciona el paisaje agrario, desvinculándolo del territorio y atentando en muchas ocasiones al medio ambiente, y, por supuesto, rompiendo con la multifuncionalidad que tradicionalmente se le ha conferido a los agricultores y a la actividad que desarrollan.

El papel de los administradores de la política supondría reconciliar la eficiencia que se derivaría de una mayor competencia con los criterios de estabilidad y seguridad en los mercados, antaño privados, en detrimento de la regulación de la oferta.

2. *Garantizar la inocuidad y la calidad de los productos alimenticios*

El segundo objetivo propuesto, referido a la seguridad y calidad alimentaria, marca el cambio que el ejecutivo comunitario recoge en cuanto que hoy en día los consumidores están más preocupados por la calidad que por la cantidad de los alimentos. La mejora de la productividad y el abastecimiento seguro, según objetivos de 1957, no es que hoy hayan perdido su vigencia, sino que tienen nuevas consideraciones: productividad/competitividad ; abastecimiento seguro/calidad y condiciones sanitarias ; exigencias propias de un mundo en desarrollo y evolución donde los criterios productivistas son revisados y cuestionados en beneficio de un desarrollo armonioso.

[3] MASSOT MARTÍ, A. (1994) : "Una Política agroalimentaria y social para una Unión Europea". *Revista española de economía agraria. N° 169, 3/1994.*

Creemos que este objetivo es una reclamación actual y esencial del mundo de hoy, y en este sentido, la calificación como nuevo objetivo es un logro que no se debe dejar pasar desapercibido. De la manera como se realice la elección de los medios y su gestión determinará la eficiencia para la consecución de dicho objetivo.

El propio documento señala que esto consistiría en proteger los productos de calidad en especial, con denominación de origen, y aquellos que garanticen a los consumidores unos métodos de producción inocuos. La agricultura ecológica o aquella dirigida a otros usos diferentes a los alimentarios (energía, moléculas, ...) pueden ser unas buenas alternativas que requieren una instrumentación adecuada.

3. *Garantizar a los agricultores un nivel de vida equitativo, contribuyendo a la estabilidad de sus ingresos.*

Este objetivo no es novedoso, ya que existía en la PAC del Tratado de Roma. Como en el resto de los objetivos, uno de los principales interrogantes radicará en la forma de llevarlo a cabo.

La novedad en la conceptualización de este objetivo está en enmarcarlo dentro de una agricultura sostenible que fomente la cohesión social, lo que obliga a una mayor y mejor distribución de las ayudas en base a esta aspiración.

Si la tendencia es a la disminución de los precios es obvio que el sostenimiento de las rentas de los agricultores ha de realizarse a través de las ayudas, que ya en 1992 se calificaron de compensatorias, con lo que el adjetivo en sí mismo indica y que en este nuevo documento reformatorio de la PAC se propone establecer un límite individual a todos los pagos directos y se prevé la modulación diferenciada, competencia atribuible a los Estados miembros, en razón a criterios comúnmente acordados, aunque se excluye explícitamente la renacionalización.

Los pasos iniciados ya en 1992, en el camino que se abrió entonces para desvincular el sostenimiento de las rentas agrarias de la política de mercados y precios, parece darse un paso más, aunque tímido al individualizar la ayuda y modularla.

La limitación individual a la ayuda, a todos los pagos directos, consideramos que es un avance frente a la situación anterior , porque además de que redundarán en una mayor desconexión, hará que esta sea más homogénea, no penalizándose así las producciones mediterráneas, como parece que se está realizando, en las reforma del olivar, vinos, y frutas y hortalizas.

Los criterios de personalización de las ayudas serían convenientes si lo que se pretende es sostener las rentas de los agricultores, con ello se conseguiría, entre otras cosas, mejorar el mercado de tierras, cuyo valor hoy está condicionado a las transferencias públicas y no a la actividad productiva que generan. Mientras las modalidades prácticas no se expliciten, no puede hacerse un juicio riguroso sobre el tema.

Obviamente, los términos en que se debaten y acuerdan las modulaciones de las ayudas por los Estados miembros, determinarán el éxito o no de la desconexión entre producción y ayuda. El actual comisario de agricultura apunta por criterios en base a

particularidades regionales, estructurales y de empleo. Algunos de estos criterios pueden se tan ambiguos en su explicitación que amparen situaciones contrarias a las que se persiguen. Por contra, consideraciones medioambientales, empleo, calidad de los procesos y de los productos, territorio, etc...., en algunos casos ya introducidos en la Reforma de 1992 (medio ambiente) serían más coherentes.

Al igual que en dicha Reforma, la ayuda se sigue manteniendo por hectárea o por cabeza de ganado, con lo cual la desvinculación de las ayudas respecto a la producción no es completa, aunque no la incentive , ya que se sigue calculando en función de los rendimientos históricos medios de los mapas regionales agrícolas realizados en 1992[4], y la acción que suponía ligar las ayudas a la obligación de retirar las tierras en un 15%, que más tarde fue reduciéndose. En la PAC de la Agenda 2000, para el caso de los productos COP, este porcentaje pasa a ser el 0%, con lo que la expansión de la superficie cultivada puede ser un hecho, que favorecerá más a los agricultores propietarios de grandes explotaciones[5]. Las previsiones sobre los niveles de precios que alcanzarán estos productos en los mercados mundiales puede ser una explicación, así como compensar a este tipo de explotaciones que reivindican la liberalización del sector, tanto desde el lado de la oferta como desde los precios.

La retirada de tierras voluntaria se mantiene recibiendo el pago no específico. Esta medida aunque deja al agricultor la opción de contraer su oferta, éste lo hará en función del valor esperado de la producción en comparación a la ayuda percibida, o bien según la ayuda obtenida si la cultiva. Por otro lado, la gestión de la política es más costosa y difícil en la inspección y control de todas y cada una de las actuaciones. No obstante, llegadas al tope establecido, igual para todos los pagos compensatorios, pueden crearse incentivos al abandono, ya que se obtendrá la misma ayuda por hectárea cultivada que sin cultivar y el coste de poner una hectárea en producción hay que tenerlo en cuanta.

4. *Conseguir la integración de los objetivos medioambientales en la PAC, así como extender las funciones del agricultor a la gestión de los recursos naturales y conservación del paisaje.*

La preocupación por estos temas no es nueva para el ejecutivo comunitario. Ya en la Reforma de 1992, en las medidas de acompañamiento se contemplaban ayudas por hectárea para los agricultores que se comprometieran a usar métodos de producción que redujese el uso de productos contaminantes y que deteriorasen el medio, o aquellas otras para conservar las tierras abandonadas, o las que se otorgaron para transformar las tierras retiradas en reservas naturales, biotopos o pequeños parques naturales.

La elevación de esta preocupación instrumentada a la calidad de objetivo, no cabe duda que es un paso importante que no debe quedar como fue en sus inicios en una modalidad más de contracción de la oferta.

Hemos de suponer, y aquí radicaría su verdadera transcendencia, que su consideración como objetivo de la PAC, le conferiría carácter comunitario y, por tanto,

[4] Consolida situaciones de hecho y beneficia en términos de renta a las explotaciones menos eficientes, exentas también de la obligación de retirada de tierras.

[5] El mayor número de explotaciones agrarias de la UE se concentra principalmente entre 2 y 20 hectáreas, luego las políticas parecen consolidar los criterios productivistas y olvidar los redistributivos.

le desligaría de la cofinanciación como en la actualidad está relegado; con los graves problemas que tienen los países más pobres para presentar programas válidos con búsquedas previas de cofinanciación.

Este objetivo, bien gestionado, traerá incalculables beneficios al medio rural, en cuanto que sería una fuente alternativa de empleo, favorecería los asentamientos poblacionales evitando la desertización, cubriría a las generaciones futuras y a las actuales, dada la esperanza de vida, parte de sus necesidades culturales y de ocio, y en suma, a la agricultura misma, no sólo porque ofrezca bienes de mayor calidad e integrados en el medio, sino porque puede cubrir otras necesidades no cuantificables pero esenciales en la sociedad de hoy y futura. Bienes no dirigidos al mercado pero que por esa misma razón justifican el apoyo público reordenando y equilibrando el territorio.

Este objetivo para que tenga operatividad debe ser, por tanto, integrado dentro de la política rural, como así lo explicita la Agenda 2000 y dotarlo de los medios financieros necesarios, ya que la aplicación de medidas que le den cumplimiento son de difícil demarcación y vigilancia. La supeditación de los pagos directos, como así sugiere la Agenda 2000, al cumplimiento del objetivo que comentamos, requiere un seguimiento y una presentación de programas donde la iniciativa local tiene un peso muy importante. Aquellos países donde ésta no goce de la fortaleza adecuada, tendrían dificultades para presentar proyectos y evaluarlos.

En cuanto a la dotación presupuestaria, el documento se pronuncia por la necesidad de incrementar los recursos y los índices de cofinanciación, pero sin establecer nada concreto. Incluso se orienta a mantener las medidas que en la Reforma de 1992 se tenían en este campo. La austeridad de las políticas fiscales nacionales, exigencias de los criterios de convergencia y Pacto de Estabilidad, no abren muchas perspectivas en este sentido.

5. *Creación de posibilidades de renta y empleo complementarias o alternativas para los agricultores y sus familias.*

Este Objetivo es nuevo para la PAC. Con él se pretende fomentar la agricultura a tiempo parcial y, por otro lado, dar un contenido funcional nuevo al agricultor como gestor de la naturaleza, que no sólo produce alimentos, sino también presta servicios íntimamente vinculados con la explotación de los recursos naturales. En definitiva, se trata de devolverle al medio rural antiguas funciones que el excesivo proceso de urbanización ha ido eliminando y no sustituyéndolas por otras ; o también la excesiva orientación de la producción alimentaria cada día más industrial y transformada en muchos casos muy lejana a procedimientos de producción que llenen de un contenido auténtico a la profesión de agricultor y, a su vez, que cree empleo. Es decir, modos de producción basados en la tierra.

Por otro lado, si este objetivo se instrumenta de manera que se oferten nuevos productos (agricultura biológica...), por no decir antiguos, es decir vinculados a los métodos agronómicos que respeten los ecosistemas ; y nuevas actividades, también por qué no decir antiguas, que tengan en cuenta el territorio y lo valore como servicios de calidad que de más en más con la elevación del nivel de renta de las poblaciones

europeas, serían más demandados y reequilibrarían el territorio al darle una vida adicional que el actual método de producción no ofrece.

Hay dos cuestiones más que, aunque no aparecen como objetivos de la PAC, deberíamos destacar aquí por su relación en el cumplimiento de los mismos. De un lado está la simplificación de la normativa comunitaria, que aparece en el documento en el capítulo II, sobre Cohesión Económica y Social, la cual se considera que será mejor conseguida aumentando la eficacia de los instrumentos estructurales a través de la simplificación en su aplicación. Y en la medida que muchos de estos Fondos repercuten en el sector agrario su simplificación le afectará. También al orientarse la Agenda 2000 por la tercera opción del Informe de 1995, se está reforzando esta postura, ya que en el mismo se hace un fuerte hincapié al catalogarla de radical la simplificación de la normativa.

Esta simplificación, que aunque necesaria en muchos casos por las implicaciones y obstáculos que de hecho están ocasionando, e incluso ante la adaptación y apuesta de la nueva política en torno a que muchos criterios de valoración de las ayudas son de difícil definición y, por tanto, aplicación, la simplificación permitiría una mejor gestión de estas medidas. Dicha simplificación no nos debe llevar a engaño, pues lleva detrás aparejado un tema ciertamente controvertido, y al que expresamente se refiere la Agenda en sentido negativo cual es la renacionalización de las políticas.

La simplificación requiere implicar más a los Estados miembros y en especial a las autoridades regionales y locales en la gestión de la política ; mientras esto sea así, es decir la puesta en práctica de la política, no parece que la medida plantee más problemas, es más el Principio de Subsidiariedad[6] tendría más operatividad y se evitarían los cuellos de botella que una pesada burocratización y lenta toma de decisiones plantea. No obstante, si esta medida apunta por una posible renacionalización financiera en aras de la simplificación, la PAC como instrumento de la construcción europea haría aguas.

La otra cuestión es el marco financiero para esta PAC reformada, que dentro de una línea general de disciplina presupuestaria (límite máximo de los recursos propios en un 1,27% del PIB) para la agricultura mantendrá el actual cálculo de la directriz que ya se impusiera en la última reforma financiera[7]

En concreto la financiación de la agricultura comunitaria se desdobla en dos ámbitos : la financiación de la política agrícola reformada de los quince Estados miembros y la financiación de los gastos agrícolas de los países candidatos.

- La primera financiaría todas las actividades :

a) La gestión de los mercados y las subvenciones a la exportación.
b) Las ayudas compensatorias.
c) Las medidas de acompañamiento (que ya se determinaron en la Reforma de 1992.

---

[6] Los programas LEADER

[7] 74% de la tasa de crecimiento del PIB Comunitario. Línea directriz resultante de la Reforma de los Fondos de 1988.

d) Las nuevas medidas de desarrollo rural y las del sector pesquero que están dentro de la sección Garantía del FEOGA que explicita la Agenda.

Sus gastos se distribuirían como se expresa a continuación :

- Las dotaciones para la intervención de mercados y las subvenciones a la exportación se situará en el año 2006 en 3.700 millones de Ecus. La distribución por orientaciones productivas sería la siguiente :

  cereales : 1.400 millones de Ecus.
  Carne vacuno : 1.200 millones de Ecus.
  Lácteos : 900 millones de Ecus.
  Resto : 200 millones de Ecus.

- Aumento de las ayudas compensatorias hacia el año 2006 en 7.700 millones de Ecus repartidos de la manera siguiente :

  Cereales : 1.700 millones de Ecus.
  Carne vacuno : 4.100 millones de Ecus.
  Lácteos : 3.000 millones de Ecus.

Reduce la ayuda para el maíz ensilado en 1.000 millones de Ecus.

- Para las medidas de acompañamiento dotadas con 2.800 millones de ECUs se prevé un suplemento adicional entre 1,9 y 2 mil millones de ECUs en el período.

De nuevo la Comisión pasó por alto las producciones mediterráneas. Buenas declaraciones de intenciones pero nada más.

■ La segunda financiaría los gastos en los que incurrirá el FEOGA respecto a la ampliación, que pueden dividirse en dos : los de preadhesión y los de adhesión , teniendo la particularidad de que no recibirían ayudas directas.

Las ayudas a la preadhesión se incardinan dentro de las medidas estructurales de modernización de las explotaciones y de los circuitos agroalimentarios de 500 millones de Ecus/año, recibiéndolas los países conforme inician su preadhesión.

Las ayudas de adhesión son medidas de mercado y medidas de carácter estructural, y se distribuyen de la manera siguiente :

- Organización de Mercados : 1,1 a 1,4 mil millones de Ecus/año.
- Medidas de acompañamiento y continuación de ayudas a la modernización : 0,6 a 2,5 mil millones de Ecus.

Ello supondría un importe total de 1.700 millones de Ecus al producirse la adhesión y 3.900 millones de Ecus al final del período.

Hacia el año 2.003 la evolución del gasto en el marco de la directriz agrícola dejaría liberados recursos que podrían hacer frente a las oscilaciones del mercado,

continuar la Reforma de la PAC y finalizar el régimen transitorio de los nuevos Estados miembros.

III.2. Instrumentos de la nueva PAC

■ Política Rural

En torno a la política rural, la Comunicación, después de realizar algunas observaciones respecto a la necesaria adaptación de la agricultura a los cambios que se avecinan, entre los que destaca la diversificación de sus funciones medioambientales y recreativas, poniendo el acento en las medidas que las instrumentan, y considerando que estos servicios medioambientales suponen una fuente alternativa de desarrollo y oportunidades para los agricultores y sus familias, resuelve la cuestión con los instrumentos de política rural ya existentes, eso sí reorganizándolos.

Las nuevas propuestas de la Agenda 2000, en cuanto a dicha reorganización no hace referencia sino a las normas de gestión de los diferentes instrumentos financieros tras el propósito de destacar e integrar las medidas de desarrollo rural tanto en la PAC como en la política estructural[8]. Las propuestas mencionadas son :

- *Aplicación horizontal y descentralización de las medidas de acompañamiento (Reforma de 1992) adicionándole el programa de las zonas menos favorecidas y menos desarrolladas.*

Respecto a las medidas de acompañamiento se mantiene la filosofía de 1992 y se introduce una sola modificación en cuanto a la aplicación de las mismas. El adicionarle el programa de las zonas menos favorecidas significará que dentro del Marco Comunitario de Apoyo o del Documento Único de Programación (DOCUP) correspondiente a las regiones Objetivo nº1, habrá de contemplarse el carácter rural, o mejor dicho de desarrollo rural sostenible, en cada uno de sus ejes prioritarios de actuación (adaptación del sistema productivo, recursos humanos, integración territorial, infraestructuras de base, etc.) para de esta manera regionalizar e integrar dichas medidas de carácter horizontal por parte de cada Estado miembro. Según las propuestas de la Comisión a las orientaciones establecidas en la Agenda 2000 la U.E. cofinanciará estas medidas a través de la Sección de Garantía del FEOGA.

Las actuaciones prioritarias regionales deberán aparecer especificadas y cuantificadas en los Programas de Desarrollo Regional (PDR) lo cual, al mismo tiempo, requerirá de un esfuerzo adicional de los Comités de Seguimiento para velar por una eficaz integración de los recursos.

[8] En las propuestas (marzo de 1998) de la Comisión que desarrollan las orientaciones de la Agenda 2000 se definen dos grupos de medidas de desarrollo rural: medidas de acompañamiento de 1992 (medidas agroambientales, repoblación forestal, jubilación anticipada, etc.) completadas por el régimen relativo a las zonas menos favorecidas; medidas de modernización y de diversificación (inversión en las explotaciones agrarias, instalación de jóvenes agricultores, formación, apoyo a la inversión en instalaciones de transformación y comercialización, apoyo adicional a la silvicultura y medidas de promoción y reconversión de la agricultura en el ámbito del desarrollo rural).

Por otro lado, la descentralización contemplada en esta medida, mientras sea en la aplicación de las medidas resultará positiva para el medio rural, ya que es éste el mejor conocedor de la problemática y las necesidades que tienen y padecen. De las administraciones agrarias, los agricultores y sus organizaciones, dependerá bastante la puesta en marcha de estas medidas que, insertadas en un programa que contemple el medio rural de forma global, permitirá abordar todas las situaciones con un conocimiento más amplio y con mayor visión de futuro.

Por otra parte, las medidas de acompañamiento que se han aplicado esencialmente a través de programas de zona, lo que justifica su descentralización, no han tenido el resultado esperado según países y según medidas. Unas veces ha sido por falta de medios financieros para cofinanciar los proyectos de los Estados miembros, en otras ocasiones porque los programas no estaban bien diseñados, con una falta de evaluación en profundidad de las posibilidades y los alcances de los mismos. Es necesario, por tanto, para asegurar el éxito que los medios y los objetivos estén significativamente relacionados y coordinados, de lo contrario el desajuste, despilfarro, solapamientos y, en definitiva, el fracaso está garantizado.

- *Se mantendrá el sistema actual de programas integrados de desarrollo para las zonas rurales situadas en regiones cubiertas en la actualidad por el Objetivo 1 de los Fondos estructurales.*

Lo que se pretende con esta medida de mantenimiento de los programas integrados de desarrollo, es afianzar y profundizar en el segundo grupo de medidas de desarrollo rural propuesto por la Comisión: modernización y diversificación.

Se trata, por tanto, de combinar actuaciones puramente estructurales como infraestructuras de base, adaptación del sistema productivo, integración territorial, etc. con actuaciones dirigidas al fomento del desarrollo rural, como pueden ser: diversificación de la actividad económica en zonas rurales, protección de recursos naturales, mejora del hábitat rural, recualificación de recursos humanos, etc.

Como puede verse, es una mezcla de medidas de política estructural a la antigua usanza con medidas de política rural. Por tanto, consideramos que en este sentido el ejecutivo se ha limitado a intervenir en la forma y no en el fondo de las políticas. Se trata pues, de regionalizar, acotando en el espacio el impacto de las medidas, que existían anteriormente. Si estas propuestas que aparecen detalladas en marzo de 1998 llegan a ser aprobadas, deberán evaluarse las repercusiones que supondrá el no alcance a otras regiones de Europa.

En la actualidad, las zonas rurales cubiertas por el Objetivo 1 son susceptibles de participación en diferentes programas (Iniciativa LEADER como más representativa) financiados por los diferentes Fondos estructurales. A este respecto, la Agenda 2000 no introduce modificaciones, no obstante, pensamos que, al igual que con la medida anteriormente comentada, y en base al propósito de reducir las Iniciativas Comunitarias de manera que haya un sólo programa por región, política rural y política estructural deberán aunar esfuerzos en integrar sus objetivos, de manera que los ejes prioritarios de actuación reflejen las verdaderas necesidades regionales para así complementar los programas de interés nacional con los de interés comunitario. Según el nuevo la

propuesta de la Comisión (marzo de 1998) a las orientaciones de la Agenda 2000, estas medidas se financiarán a través de la Sección Orientación del FEOGA.

- *En las zonas rurales cubiertas por el nuevo Objetivo 2, las medidas de desarrollo rural, serán financiadas por la Sección de Garantía del FEOGA, como medidas complementarias. Estas medidas concurrirán en un mismo programa con lo intervención del FEDER y el FSE en la zona cubierta por el Objetivo 2.*

Lo anterior evidentemente requiere de la necesidad de asegurar un cierto grado de coherencia entre las diferentes medidas aplicables: medidas de desarrollo rural, otros instrumentos de política agrícola común e incluso de otras políticas comunitarias, lo cual demandará unas normas que eviten las duplicidades y solapamientos de los diferentes instrumentos (Fondos estructurales, FEOGA-G, otros instrumentos financieros). Si bien esta idea aparece diseminada en las propuestas de la Comisión en forma de buena voluntad, en ningún momento se explicita de forma concreta la manera de llevarlo a cabo, lo cual, dado su carácter trascendental, pensamos que supone una gran vaguedad por parte del ejecutivo.

- *En todas las zonas rurales situadas fuera del Objetivo nº1 y del Objetivo nº2, las medidas de desarrollo rural concebidas como complemento de las políticas de mercado, serán cofinanciadas por la Sección de Garantía del FEOGA. De esta manera, la Política rural abarcará todas las intervenciones de fomento de los ajustes estructurales y el desarrollo rural actualmente cofinanciadas por la Sección de Orientación del FEOGA. Estas intervenciones se aplicarán de forma horizontal y descentralizada, por iniciativa de los Estados miembros.*

La gran ventaja de esta medida de política rural, pensamos que radica en el cambio de enfoque que experimenta, pues si con la normativa actual estas medidas, que no eran sino las contempladas en el Objetivo 5a y 5b, el primero de ellos de carácter horizontal y el segundo de carácter regional, con la nueva propuesta de la Agenda 2000 la intención es de conceder mayor importancia al enfoque ascendente para jugar la baza del mundo rural (más del 80% del territorio de la Comunidad y más de un cuarto de su población, según el Último informe anual de los Fondos Estructurales) por la que la Comunidad ha apostado. Únicamente quisiéramos destacar la necesidad de un examen sistemático de compatibilidad entre la elaboración de los contenidos de los planes de desarrollo y los nuevos objetivos y normas de la PAC para así conseguir una verdadera sinergia entre las diferentes actuaciones.

Por otra parte, creemos que una ambiciosa nueva Política Agraria que parta de supuestos supranacionales, por tanto, con competencias comunitarias, y a la vez conviva con una Política Rural en que se pretende imponer el principio de subsidiariedad y donde las competencias son compartidas por la Administración comunitaria y los Estados miembros a través de los MCA creará confusión y desdibujará la acción política porque no entendemos cómo puede imbricarse ambas acciones y en qué punto de las dos direcciones coincidirán ambas competencias.

■ Política Agroambiental

Los instrumentos agroambientales que la Agenda 2000 establece, dirigidos esencialmente a fomentar el desarrollo de una agricultura sostenible de las zonas rurales y cubrir la demanda creciente de servicios medioambientales son :

- *Reforzar y ampliar las medidas de conservación y mejora del medio ambiente, a través de la introducción de criterios medioambientales como condición para recibir las ayudas directas compensatorias de las rebajas de precios.*

- *Dirigir las ayudas que las zonas desfavorecidas y con un gran valor natural perciben en la actualidad hacia el uso menos intensivo en fertilizantes.*

- *Reforzar y ampliar las medidas agroambientales adaptándolas a cada situación. Los ámbitos contemplados serían : agricultura ecológica, mantenimiento de los hábitats seminaturales, huertos frutales, cercados tradicionales, pervivencia del pastoreo alpino y conservación de los humedales.*
  Para esta medida el ejecutivo considera que se deberá incrementar los recursos presupuestarios y, en su caso, los índices de cofinanciación.

- *Creación de franjas de protección a lo largo de los ríos o las lindes de los campos, lo que requeriría también dotación de recursos financieros, ya que, en su puesta en práctica el agricultor pierde parte de sus rendimientos.*

En nuestra opinión, los instrumentos que se especifican en la Política Agroambiental son de una ambigüedad y falta de coherencia con las otras políticas que hacen sospechar la falta de rigor o las dificultades de aplicación mientras se quiera desagregar las medidas sin tener programas integrados que contemplen el medio rural en su conjunto.

Además estas medidas no son nuevas, quizás el introducir criterios medioambientales condicionados a los pagos directos sea lo más interesante, aunque ya en las medidas de acompañamiento de la Reforma de 1992 aparecían como tales para recibir las ayudas.

Pensamos que la incoherencia que se observa en una lectura detallada de toda la Agenda 2000 y en especial en el tema que nos ocupa, parta, tal vez, de la aspiración de crear una nueva PAC versus PARC sin, definitivamente, desmantelar la primera. Y creemos que es así, porque cuarenta años de construcción de una PAC sectorial dirigida a la producción y al mercado no puede eliminarse de un plumazo en aras de una nueva política que busca la integración con el medio natural y social.

La enumeración de actividades, a veces desde distintos ámbitos, los lugares comunes, la falta de medidas concretas... y por supuesto la ausencia de cuantificación del coste de dicha política, así como la asunción de competencias nos animan a afirmar que o no hay una voluntad política de integrar las medidas o no se conoce en profundidad las referencias técnicas que lleven a cabo el paso de una política sectorial a otra de carácter global.

■ Política de Cohesión Agraria

La Agenda 2000 no presenta esta política tal como se hace en este trabajo. Hemos tratado en este punto de conciliar los criterios de una política de cohesión de carácter general con lo que entendemos por una política de cohesión agraria.

Al reducir los siete Objetivos existentes en la actualidad a sólo tres, dos regionales (Objetivos 1 y 2) y uno horizontal (Objetivo 3), es necesario tener en cuenta que, si realmente se pretende llevar a cabo un enfoque integral, sería indispensable tratar de que las medidas propuestas por los Estados miembros en sus propios planes de desarrollo (o en los Documentos de Programación Única) correspondientes, sobre todo, a las zonas rurales, en virtud de los Objetivos 1, 6 y 5b, sean totalmente compatibles con los nuevos objetivos de la nueva PAC, entre los que la componente estructural y de desarrollo rural adquiere especial importancia.

Pensamos que para conseguir una verdadera y, sobre todo, eficaz integración de los objetivos de la nueva PAC con las diferentes medidas estructurales contenidas en la definición de los Objetivos territoriales (Objetivos 1, 2 y 3), con el fin último de crear un clima económico estable al servicio de la cohesión[9], se vuelve indispensable hacer dentro de los Objetivos territoriales una subdivisión por sectores. De esta manera tanto para la elección de zonas subvencionables como para el diseño de las estrategias de desarrollo, y la canalización de ayudas (Estatales, Regionales, Locales, Comunitarias), se podrá tener en cuenta un marco lo más real posible y los más cercano a las verdaderas necesidades de dichas zonas. En dicho marco se preservaría un óptimo grado de sinergia en la actuación de los diversos instrumentos financieros comunitarios (Fondos Estructurales, FEOGA-G, BEI, NIC, Fondo de Cohesión o Instrumento Financiero del Espacio Económico Financiero).

Creemos que de esta forma, una vez conocidas todas las intervenciones contenidas en los diferentes Objetivos territoriales, sectorializadas pero sin perder de vista el enfoque integrado, se podrá obtener fácilmente el conjunto de medidas propias de una Política de Cohesión Agraria.

Siguiendo con nuestro análisis crítico, a continuación examinaremos cada uno de los nuevos Objetivos territoriales contenidos en la Agenda 2000, poniendo especial interés en las medidas de cohesión para el ámbito agrario y rural que en los mismo se contemplan y/o deberían contemplarse.

Objetivo 1 : Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. La ayuda sólo debe beneficiar a aquellas regiones que se sitúen por debajo del 75% de la media de la UE. La cuantía dependerá del número de habitantes, de la diferencia existente entre la prosperidad regional y la media de la UE y de la prosperidad nacional. Además se prestará una ayuda suplementaria a las regiones que registren un índice de desempleo muy elevado. También se tratarán en este Objetivo a las regiones ultraperiféricas y se contarán con acuerdos especiales con las regiones incluidas en el Objetivo 6.

[9] A fin de cuentas este es el objetivo primordial desde la firma del Acta Única en 1986, consagrado más tarde con la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE) en Maastricht, como uno de los objetivos fundamentales de la Unión.

En general, según esta definición no tiene porqué producirse alteración alguna en el contenido de los planes de desarrollo realizados en virtud del mismo, pues con la actual normativa, se debe incluir cualquier medida de reconversíon de zonas industriales en decadencia y de desarrollo rural, de adaptación de las estructuras agrícolas y pesqueras, así como cualquier acción en materia de empleo y de formación profesional con arreglo al Objetivo 1. No obstante, pensamos que entre los ejes prioritarios de actuación deberá concederse mayor importancia económica a las intervenciones en favor de las infraestructuras, la innovación, las PYMEs y los recursos humanos. Esto así y para el caso concreto de las estrategias correspondientes al desarrollo rural, reforzaría la complementariedad con el objetivo de la PAC : "aumentar la competitividad tanto interna como externa, para que los productores de la UE puedan beneficiarse plenamente de la evolución favorable del mercado mundial".

En realidad, las medidas de desarrollo agrario de esta política son recogidas en el primer grupo de medidas de política rural propuesto por la Comisión, por tanto, puede decirse en este sentido que no hay una política de cohesión agraria, o que el ejecutivo confunde o equipara la política rural con la política de cohesión.

Como alternativa propondríamos que la actuación de la política de cohesión agraria en este Objetivo territorial tendría como misión fundamental combinar las medidas propias de una política de mercados y precios como las ya apuntadas en el comentario al objetivo de la competitividad de la nueva PAC, con medidas dirigidas a la innovación y modernización, recursos humanos, etc., lo que exigiría una financiación comunitaria global: FSE, FEOGA-O, FEDER, y FEODGA-G, en combinación con otros instrumentos y métodos de financiación (no tiene porqué utilizarse como único método el de la subvención) como el BEI, NIC, etc.

Por otra parte, el porcentaje de población cubierta por este tipo de medidas sería estrictamente aquel que cumpliese con los criterios adecuados que, por tanto, habría que volver a redefinir teniendo en cuenta que ahora confluyen características que antes no se daban al ampliarse la definición del Objetivo nº1, sobre todo al asumir acuerdos especiales con las regiones más septentrionales actualmente incluidas en el Objetivo nº6[10]. Dichos criterios deberían ser definidos de acuerdo con las necesidades regionales y con los propios de las medidas de tipo horizontal y las actuaciones de interés comunitario (Iniciativas Comunitarias y medidas innovadoras).

La mejor forma de intervenir de acuerdo con lo anterior, pensamos que sería la de la Subvención Global[11] para que sea un organismo regional, más cercano y conocedor de la problemática, el que gestionase las ayudas.

---

[10] Se trata éste de un Objetivo cuya ubicación no queda bien definida en las orientaciones de la Comisión en la Agenda 2000, pues sólo hace mención a que el Objetivo nº1 mantendrá acuerdos especiales con las regiones incluidas en el Objetivo nº6.

[11] La reglamentación vigente sigue actuando bajo los principios de complementariedad, cooperación y asistencia técnica, para lo cual recoge como formas de intervención de los Fondos Estructurales : los Programas Operativos, las Subvenciones Globales, Cofinanciación de Regímenes de ayudas nacionales, entre los más significativos. En cuanto a la Subvención Global, son gestionadas generalmente por un organismo intermediario designado por el Estado miembro de acuerdo con la Comisión, el cual realiza el reparto en subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales.

Nuevo Objetivo 2 : Zonas afectadas por los cambios en el sector industrial y servicios y de pesca, las zonas rurales que sufren una grave crisis debido a la falta de diversificación económica y las zonas urbanas que experimentan dificultades debido a la pérdida de actividades económicas.

La filosofía que hay tras este Objetivo tampoco es nueva. Se trata de fomentar estrategias integradas de diversificación económica. El antecedente a estas medidas se encuentra en las reflexiones ante la Conferencia celebrada en Cork (Irlanda), del 7 al 9 de noviembre de 1996, en la cual se puso de manifiesto que la agricultura sigue siendo un vínculo importante entre la población y el medio ambiente, pero que su importancia relativa sigue disminuyendo. Es por ello por lo que, según se desprende del último Informe anual de los Fondos Estructurales (y nosotros corroboramos), el desarrollo rural debe dirigirse a todos los sectores socioeconómicos presentes en el medio rural. Para ello es necesario que dicha política, la de desarrollo rural, fomente el empleo, responda a exigencias de calidad, de seguridad, mejore el bienestar de las zonas rurales, preserve la calidad del medio ambiente, etc., todo ello basado en un enfoque "bottom-up" o ascendente que tenga en cuenta la gran diversidad de zonas rurales y las peculiaridades de cada una de ellas para que así quede reflejado en la elaboración y diseño de los diferentes planes de desarrollo.

Para el caso concreto del diseño de las estrategias que caerían bajo el ámbito de la política de cohesión agraria, dentro de este Objetivo territorial, habría que guardar la sintonía con los objetivos de la nueva PAC: *"garantizar la inocuidad y la calidad de los productos alimenticios..."*, *"conseguir la integración de los objetivos medioambientales en la PAC"* y el de *"crear puestos de trabajo y otras fuentes de ingresos para los agricultores y sus familias"*. Con este fin, los planes de desarrollo de las zonas del nuevo Objetivo 2 deberían ser diseñados con especial cuidado, pues habría que tener en cuenta los contenidos de los planes de las regiones de los antiguos Objetivos 2, 5 a y 5b que, ahora quedarían integrados en el nuevo Objetivo 2. Esto significa el reajuste, tanto en las dotaciones necesarias para cada uno de los ejes prioritarios en cuanto a los planes de ejecución en los diversos sectores: Industria, servicios, zonas urbanas, pesca, y desarrollo rural, como en la intervención de cada uno de los Fondos.

Igualmente que comentábamos para el Objetivo nº1, en este caso y concretamente para atender a las zonas rurales que sufren graves crisis debido a la falta de diversificación económica, se requeriría de la combinación de medidas del tipo: agricultura ecológica, agricultura alternativa (energía, moléculas, etc.), apuntadas ya en el comentario realizado al objetivo de la nueva PAC referente a garantizar la seguridad y calidad de los productos alimenticios o los propios de los otros dos objetivos mencionados (medioambiental y de creación de puestos de trabajo y otras fuentes de ingresos para los agricultores) con medidas de tipo infraestructural más propias de la Política de Cohesión Económica y Social.

El marco financiero requerirá para este caso las actuaciones conjuntas del FEDER, FEOGA-O, FEOGA-G y quizás de una remodelación y reestructuración de las funciones de los Fondos que subviertan conjuntamente en las deficiencias que deterioran el desarrollo rural, ya que la creación de un nuevo instrumento financiero supondría perjudicar el criterio de la simplicidad y también la disciplina presupuestaria.

Pensamos que la mejor forma de intervención, en este caso, sería a través de los Programas Operativos, diseñados en la dirección adecuada de las estrategias y ejes recogidos en los planes de desarrollo.

Por otro lado, otro de los objetivos de las nuevas medidas estructurales en favor de la simplificación es la reducción del número de Iniciativas, de manera que haya un sólo programa por cada región. Para este Objetivo 2 que contempla la problemática de una amplia gama de sectores (agrícola, servicios, industria, pesca, urbanismo), de lo único que se trata es de realizar programas macro integrados que aborden dichos problemas sectoriales. Esto supone la coexistencia de las diferentes situaciones socioeconómicas, un marco financiero que comprenda las fuentes para financiarlo, los mecanismos, los instrumentos y las instituciones de mantenimiento de dicho macroprograma, así como los ejes de actuación de cada uno de los sectores. No se trata ni más ni menos que de la reminiscencia a las antiguas "acciones integradas" de antes de la reforma de 1988, con la diferencia de que si en aquellos entonces se traducían en programas de interés Comunitario, es decir medidas de carácter horizontal, ahora lo que se pretende es su conversión en medidas de tipo vertical o regional al ser introducidas en un Objetivo con dicho carácter.

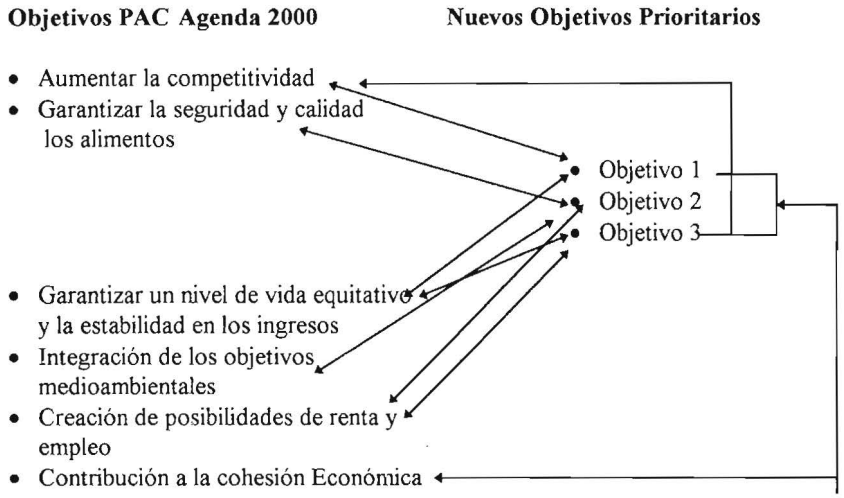
Nuevo Objetivo 3 : Adaptar y modernizar el sistema de enseñanza, formación y empleo, a través del fomento de la actividad en cuatro sectores que completan las orientaciones desarrolladas como parte de la estrategia europea de empleo: cambio económico y social, los sistemas de formación y educación permanentes y una política activa en el mercado de trabajo, destinada a luchar contra el desempleo y la exclusión social.

Se trata de un Objetivo en el que la coordinación entre los Estados miembros y la Comisión debe alcanzar una grado máximo, además de tener muy en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en los diferentes sistemas educativos a la hora de implementar cualquier tipo de medida. Por la misma razón que en el caso anterior, se trata de un Objetivo muy amplio, en un ámbito muy heterogéneo, en el que se vuelve indispensable la programación ascendente de carácter multisectorial.

No obstante, según se desprende de la lectura de las orientaciones de la Agenda 2000, este Objetivo estará dirigido a regiones no cubiertas por los Objetivos nº 1 y 2, lo cual nos da a entender que son regiones sin problemas estructurales, lo que, por tanto, desdice el objetivo de la Cohesión y abre la brecha de las disparidades regionales. Otra cosa distinta sería que dichas medidas, que además son de carácter horizontal, estuviesen en constante coordinación con las correspondientes a los Objetivos nº 1 y 2, de carácter regional, en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos.

En la búsqueda de una cohesión agraria, estas medidas que favorecen el nivel educativo de la población, requerirá una mención especial y unas ayudas concretas para desarrollar programas que extiendan por el ámbito rural las enseñanzas en los términos de las antiguas escuelas rurales y las nuevas escuelas taller de capacitación, de manera que al contribuir al desarrollo rural a la vez se ofrezcan empleos alternativos que junto con las medidas de diversificación económica (recualificación de los recursos humanos) se cohesione el medio rural y se limen las diferencias.

Las interrelaciones entre los objetivos de la PAC de la Agenda 2000 y los nuevos Objetivos prioritarios de los Fondos estructurales, recogidos en el mismo documento, que acabamos de exponer, pueden esquematizarse gráficamente de la manera siguiente :



IV. CONCLUSIONES

Si consideramos que la PAC debe transitar hacia otras formas de política más amplia y cohesionada con el territorio, la PARC, ese paso no será fácil y requerirá ajustes, y, sobre todo, tiempo de adaptación de todos los implicados en el proceso. Tal como nosotros vemos las orientaciones que se deducen de la Agenda 2000, se apunta el cambio pero se instrumenta deslabazadamente y sin una previsión de ajuste, al menos en los medios. Hay autores[12] que se manifiestan en el sentido de que sería conveniente planes comarcales de desarrollo rural en los que los protagonistas de la zona presenten las necesidades y coordinen las ayudas dirigidas a la agricultura y al mundo rural. Otros[13] consideran que es preferible mantener desagregada la PAC como tal de las otras políticas y defender medidas de carácter rural dentro de la Política de Cohesión Económica y Social, esgrimiendo razones para ello desde el ámbito institucional y el de la oportunidad política en relación a la nueva ampliación.

Nosotros creemos, que esto último dejaría a muchas regiones sin Política Rural, y sería identificar el desarrollo rural sólo con los criterios que hoy define la Cohesión, cuando siendo la Unión Europea un territorio esencialmente rural (el 80% según el último Informe anual de los Fondos Estructurales), es obvio que una política que descriminara por las zonas beneficiables por los Fondos de cohesión, supone tener un criterio poco extenso de lo que es y supone el medio rural.

[12] Sumpsi Viñas, J.M.
[13] Massot Marti, A.

Por tanto, los programas de zona, en nuestra opinión, pueden subsanar las deficiencias de conocimiento real de los problemas que el ejecutivo comunitario puede tener, pero estos planes comarcales de desarrollo rural deberían presentar una visión de conjunto de los problemas rurales. Sobre todo, en el momento actual donde la antigua PAC no cumple las funciones ni de una PAC tradicional, ni sirve tampoco a las necesidades presentes y futuras.

Con nuestro trabajo hemos pretendido presentar un diseño de política de carácter integral que englobe tanto los objetivos procedentes del ámbito coyuntural (mercados y precios) como los objetivos del ámbito socioestructural, que hoy día junto con la visión medioambiental constituye un todo que conceptualiza a la política de desarrollo rural. Esta política debería conformarse y completarse con lo que hemos venido en llamar política de cohesión agraria, para así darle una dimensión territorial que difunda las medidas en el espacio agrario, cohesionándolo e integrándolo con el medio natural y el medio rural al que sirve.

Pensamos que este modelo es trasladable a una Europa ampliada, ya que los nuevos países miembros tienen graves problemas derivados de sus condiciones regionales relacionadas con el desarrollo rural. No cabe duda que la necesaria adaptación de estos países a las condiciones comunitarias les será menos costoso con una política como la diseñada.

CONSIDERACIONES ACERCA DEL CARACTER RURAL DE LA NUEVA PAC

Federico Vázquez Amoedo

Francisco Soler García [1]

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA RURAL INTEGRADA[2]

La agricultura ha sido una actividad que ha tenido tradicionalmente un gran efecto sobre el medio; efectos positivos unos y otros, por supuesto, no tanto. Ha creado paisaje, biodiversidad más compleja en determinadas zonas, evita los procesos de desertización (y desertificación) y de degradación de los suelos[3]. Pero también ha traido sobreexplotación de éstos, talas indiscriminadas, contaminación de acuíferos por fertilizantes y pesticidas, incendios para obtener pastos... . Esta fuerte influencia de la actividad agraria y de la presencia del hombre en el medio rural hace cada vez más necesaria la **interacción entre política agraria y política ambiental.**[4]

Por otro lado tenemos que pensar que la sociedad cada vez aprecia más un medio ambiente saludable. Estos servicios ambientales eran dados como hechos por la población, parecía que fueran a ser eternos sin que nadie los tuviera que garantizar. Pero la experiencia vivida en los países europeos, en la que el campo parecía abocado al olvido por el gran trasvase hacia la ciudad, puso la voz de alarma , pueblos abandonados, provincias semidesiertas. El campo aparecia en muchos sitios como envuelto en un proceso degenerativo del que nadie pareciera que le pudiera sacar.

Las consecuencias que se derivan de este éxodo son social y ambientalmente muy graves, y de ahí que sea cada vez más difícil desligar ambas políticas.

Parece ser que en una parte importante del medio rural, la viabilidad económica pasa por la **diversificación de actividades**, es decir se tratará de complementar la agricultura con otras actividades de tipo cultural, gastronómico, folklórico y de ocio que sean armoniosas con el medio. De esta manera, al darle un **tinte territorial y ambiental** , la política agraria en el futuro no se limitará a ser una política de ayudas a la producción, sino que deberá ser una política que haga del medio rural un **sistema sustentable**.

---

[1] Investigadores GRUPO HIEDRA - UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID - Fac.CC.Económicas - Despacho 208 - Módulo E-II - alfredo.cadenas@uam.es

[2]Un extenso tratamiento acerca de este tema se puede encontrar en el libro " The european environment and CAP Reform" de Martin Whitby acerca de la evolución hacia una política cada vez más ambiental de la PAC, el cual nos ha sido de gran utilidad.

[3] " El futuro del mundo rural" en 1988, fue un informe pionero dentro de la UE ya que fue el primero que habló de la actividad plurifuncional de la agricultura.

[4] Las bases de la Política Europea de Desarrollo Rural se asentaron en la Reunión del Castillo de Dromoland en 1990.

Mostraremos un ejemplo de cuáles pueden ser las líneas de actuación de una futura **PARI**.[5]. Las ayudas se realizarían a cuatro niveles (persiguiendo cuatro objetivos y utilizando para cada uno su correspondiente instrumento):[6]

- El **primer nivel** de ayuda estaría ligado a la superficie, así como a las características ambientales del terreno.

- En un **segundo nivel** tendríamos unos pagos compensatorios y complementarios que ligara a cada agricultor con lo estipulado en reglamentos tipo el 2078/92.

- A un **tercer nivel** vendrían los pagos relacionados con objetivos de índole social para la zona (empleo, formación profesional....)

- Por último, y en el **cuarto nivel** , se otorgarían ayudas para aquellas inversiones que ayudaran a la agricultura de la zona a situarse en posición competitiva.

Estos cuatro niveles de ayuda integrarían en una sola políticas de mercados, políticas estructurales , de cohesión y de desarrollo rural integrado.

Parece bastante probable que la próxima Política Agraria [7]de la U.E., llámese como quiera, tendrá menos ayudas vía OCM y más pagos directos a los agricultores por **provisión de bienes públicos** ya antes mencionados. Asimismo, aunque se quiera hacer la transición[8] lo más suave posible, es evidente que habrá un régimen de ayudas, valga la redundancia, transitorias[9]. Sin duda la tendencia también apunta a desmontar el complejo y ortopédico sistema actual de ayudas, trámites administrativos etc..., pero no es menos cierto que, por las características tan particulares de dicho sector (plagas, meteorología, tendencia a la baja de los precios...) no permiten la desprotección y simplificación del sector como en otros casos.

---

[5]Política Agraria y Rural Integrada

[6]Para esta conceptualización de las ayudas nos basamos en el libro de Cadenas Marín, A. y Cantero Talavera, C. " Implicaciones agroalimentarias de la adhesión a la UE de los PECO"

[7] Suponemos que la futura política agrícola de la UE seguirá el desarrollo del enfoque de la Reforma del 92 según reconoce Mr. Fischler, Comisario Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural.

[8]De una política de precios a una política agraria de rentas de ámbito agroalimentario, rural y ambiental

[9]Lo que Buckwell llama Ayuda Transitoria de Ajuste (ATA):

¿ PUEDEN SER LAS INICIATIVAS TIPO LEADER VERDADERAS DINAMIZADORAS DEL MEDIO RURAL ?

"Las zonas rurales europeas, con independencia de su diversidad, se ven afectadas por una serie de hechos comunes tales como el descenso del empleo y de la actividad agraria, el abandono por parte de los jóvenes mejor formados, el incremento del desempleo rural y del número de personas en situación precaria, la pérdida de identidad de las zonas rurales, la ausencia de medios para formar una mano de obra cualificada, el incremento del aislamiento por la desaparición de determinados servicios y los daños ocasionados al medio ambiente".[10]

Una **política de desarrollo rural sostenible** debe ser capaz de combatir este tipo de fenómenos. El enfoque de desarrollo rural deber ser de abajo a arriba (*bottom- up*), es decir aprovechando y reforzando las capacidades de la población rural para asegurar así, la perdurabilidad de la actividad económica, de la vida en este tipo de zonas. .

Para lograr este tipo de objetivos fueron creadas por parte de la UE las iniciativas **LEADER I** (1991-1993) y **LEADER II** (1994-1999) se trata, de la gran medida de apoyo europea a la diversificación de actividades y el progreso del mundo rural. Se concede a **zonas con grandes problemas estructurales**. Este tipo de iniciativas surgen en 1991 en el marco de la Reforma de los Fondos Estructurales.[11] Tal iniciativa, se basa en potenciar los **recursos propios de cada zona**, actuar sobre el conjunto de sectores económicos y aplicar el principio de subsidiaridad , adoptando las decisiones al nivel más próximo a los ciudadanos.

Rasgos característicos de este tipo de iniciativas LEADER :

- Carácter plurisectorial.

- Carácter plurianual.

- Dimensión local o comarcal : dirigido a territorios de características uniformes.

- Participación de la población local en los proyectos de desarrollo.

- Innovación : actividades innovadoras respecto a las características de la zona, tanto en aspectos técnicos, como ambientales y culturales.

- Efecto demostración : sirve de ejemplo en la zona y tiene efecto multiplicador.

- Capacidad de transferencia e intercambio de conocimientos y experiencias : Red Española y Red Europea de Desarrollo Rural.

---

[10] Declaración de Cork.-" Un medio rural con vida" . Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural. 7-9 noviembre de 1996.

[11] Tal reforma trajo en 1988, los primeros fondos al servicio del desarrollo rural.

Este tipo de proyectos intenta encontrar y **aplicar soluciones nuevas** en zonas donde el sector agrario tradicional muestra cierto agotamiento y no parece que haya actividades capaces de sustituirlo como fuente de riqueza. El nivel de fondos dedicados para esta serie de iniciativas LEADER II asciende a 2800 MECUS, distribuyéndose en unos 800 proyectos LEADER , de los cuales 141 son españoles.

Los encargados de llevar este tipo de proyectos adelante son los **Grupos de Acción Local** (GAL), dichos grupos son los que gestionan los fondos, y está representada la población local, a través de instituciones políticas , organizaciones sociales, empresariales, culturales etcétera que se agrupan en una entidad legalmente constituida y son al fin, quienes deciden si los proyectos que les proponen son financiables o no[12].Para la selección y evaluación de acciones potencialmente financiables en el marco de la iniciativa LEADER II, se deberán **tener en cuenta los siguientes criterios** :

- Marco legal
- Diagnóstico socioeconómico.
- Diagnóstico de los sectores productivos
- Medio físico
- Participación social
- Programas de calidad, I+D...
- Criterios propios del equipo gerente del LEADER .[13]

Una vez visto el proyecto bajo todos estos puntos de vista el proyecto quedará determinado como :

a) Rechazable.

b) Indiferente.

c) Aceptable.

d) De especial interés

e) Replanteable (cuando posee alguna pequeña deficiencia que no permite dar el visto bueno).(De los Ríos.1997)

La **continuidad** de este tipo de programas de ayuda comunitarios parece estar **garantizada**, ya que, frente a otro tipo de medidas, como las agroambientales, en las que sus efectos están todavía por

---

[12] Para la elaboración de este punto del trabajo me baso en la conferencia de J. López y J. Quintana "Las iniciativas de desarrollo rural en áreas deprimidas : El caso de la iniciativa LEADER II en la Sierra Norte de Madrid", en los Cursos de Verano de la Universidad Complutense.. El Escorial. Julio 1997.

[13] Dentro de cada GAL existe un equipo gerente que suele estar formado por : Un ingeniero agrónomo, un sociólogo, un abogado, un economista y un geógrafo. El equipo técnico, por su parte debe ser de la

analizar, los resultados de aquellas están siendo calificados como muy satisfactorios de un modo mayoritario. Estos programas que están dirigidos a la reactivación de la actividad económica rural, ya no solo de la actividad agraria, para hacer de la economía rural una economía diversificada, dinámica y duradera en el tiempo. Este tipo de programas se centrarán en aspectos tanto educativas, institucionales como económicos, constituyendo así una profundización de los actuales **LEADER II** y **PRODER.**.[14]

La enseñanza de este tipo de iniciativas es altamente positiva ya que fomenta asociacionismo, cooperación, participación ciudadana, respeto por el entorno, y desarrollo del **potencial endógeno** de cada zona . Es asimismo positivo, porque si bien la financiación parte de las arcas comunitarias en su mayoría, no es una ayuda la cual haga al beneficiario acostumbrarse a ella, sino que es un tipo de ayuda , que premia la participación de los propios habitantes de la zona sin la cual, al fin y al cabo no puede haber desarrollo, y esta es una característica con la que no contaban las ayudas tradicionalmente. Otro aspecto positivo que hace previsible la durabilidad de estos programas es que fomentan un desarrollo de las zonas deprimidas pero sin cometer excesos con el medio. Con esta argumentación no quiero dar a entender que el desarrollo de todas las zonas rurales con problemas estructurales de la Unión pase por un programa LEADER o análogo, pero sí que este tipo de iniciativas a parte de tener un gran efecto multiplicador allí donde se implantan, puede servir como ejemplo de desarrollo rural equilibrado, algo que parecía se estaba olvidando en los últimos años.

---

zona, por contra que el equipo gerente, está generalmente formado por un perito agrícola y un licenciado en Admon. de Empresas.

[14] Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica, acordado con Bruselas pero financiado por el Estado Español.

CONCLUSIONES. HACIA UN NUEVO SISTEMA RURAL.

La **crisis de la agricultura tradicional** que llevamos viviendo varios años a nivel nacional -y europeo-, no debemos entenderlo como una consecuencia de nuestro ingreso en la Comunidad, ni como un proceso irremisible de liberalización impulsado por el Acuerdo Final del GATT firmado en Marrakesh, sino como un **proceso** que llevaba larvándose desde hace tiempo, pero que quedaba oculto por una serie de ayudas generosas que no podían durar eternamente tal y como se otorgaban. La crisis agraria actual hay que entenderla como " el **agotamiento de un modelo** que no corresponde a las necesidades actuales de la sociedad"(Tangermann y Josling.1996). En este marco, por lo tanto, se deberá **dotar al agricultor de un nuevo papel** a asumir, cada vez más ligado al territorio, y a su preservación. Este es un punto importante, porque, como antes comentábamos, la agricultura ha pasado de ser una actividad **colaboradora** con el medio a ser una **depredadora** del mismo. El progreso técnico y la organización de la economía han puesto en manos del agricultor la posibilidad de **alterar el entorno** de una forma alarmante, de ahí que, buscando el siempre difícil equilibrio entre maximización de beneficio y minimización del coste ambiental, el agricultor junto con su papel de suministrador de alimentos, también juegue el de conservador del entorno y de otra serie de valores como el legado cultural y paisajístico por lo que será remunerado.

Al igual que el agricultor deberá cumplir un nuevo papel en el medio rural, el propio medio deberá desempeñar asimismo, una serie de **nuevas funciones** (Ramos, 1997) :

- Equilibrio territorial : contrarrestando los efectos de despoblamiento inducidos por el fenómeno de concentración urbana.
- Equilibrio ecológico, conservador de ecosistemas y procesos esenciales para la vida.
- Producción de paisaje natural frente al paisaje urbano artificial.
- Producción de alimentos saludables.
- Soporte de actividades cada vez más demandadas por la sociedad (ocio, cultura, recreo...)
- Producción agraria no alimentaria (energética, química, farmacéutica...)
- Sumidero de contaminaciones de aire, agua y suelo fundamentalmente.

Lo que debemos subrayar para finalizar, es que en este **proceso dinámico de cambio** al que están abocados, tanto la actividad agraria y el medio rural, como el resto de la economía y el medio urbano, es que además de la **Equidad** y la **Eficiencia**, otro principio fundamental debe ser introducido y es el de la **Ecología**, sin el cual, el proceso quedaría incompleto y deslegitimado.

BIBLIOGRAFÍA

- Reig,E.1994. La Política Agrícola Común.En Economía de la Unión Europea. Jordán Galduf, J.M.. Madrid. Editorial Civitas

- Barberán, R.1994. Las políticas de medio ambiente y de protección de los consumidores. En Economía de la Unión Europea. Jordán Galduf, J.M.. Madrid. Ed. Civitas.

- Whitby, M.1997¿ Un bote salvavidas entre los icebergs?. Perspectivas futuras de las política agroambientales.Revista de Economía Agraria. Nº179 enero-abril 1997.Pags. 203-227

- Buckwell,A.1996.Transformación de la Pac en una política rural más integrada Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags.13-39.

-Josling,T y Tangermann, S .1996.Hacia una Pac para el próximo siglo Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 39-77.

- Massot,A.1996.Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 99-145.

- Hervieu, B. 1996. Agricultura y territorio: nuevas orientaciones para la política agraria. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 167-193.

- Von Meyer,H. 1996. Agricultura , medio ambiente y Pac. Problemas y perspectivas. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 193-215.

- García Azcárate, T. 1996. La política agraria común a debate. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 243-265.

- Sumpsi Viñas,J.M. La agricultura española ante los nuevos escenarios de la Pac. Revista de Economía Agraria.Nº 176-177. febrero-marzo 1996.Pags. 265-.305.

- Cadenas Marín, A. y Cantero Talavera, C. 1997 Implicaciones agroalimentarias de la adhesióna la Unión Europea de los PECO. Serie Estudios del MAPA.

- Ramos,E.1995 Hacia un nuevo sistema rural. Serie de Estudios del MAPA.

- Ramos, E.1997 Oportunidades y retos del desarrollo rural.En De los Ríos, I. El Ingeniero Agrónomo en el contexto de la nueva política de desarrollo rural.Fundación Premio Arce.

-Hervieu, B.1993. Les champs du future.(Versión en español editada por el MAPA).

- Quintana, J.1997. Formación profesional de los equipos locales de desarrollo rural.. 1996.En De los Ríos, I. El Ingeniero Agrónomo en el contexto de la nueva política de desarrollo rural. Fundación Premio Arce.

- Cazorla,A. 1997. Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa LEADER. D.G. de Agricultura y Alimentación.

- Alier Gándaras,J.L.,1997. Modelo de evaluación de acciones en la fase de adquisición de capacidades del Programa Leader II de la UE. En De los Ríos, I. El Ingeniero Agrónomo en el contexto de la nueva política de desarrollo rural.Fundación Premio Arce.

- De los Ríos, I. y Cazorla , A.1997. La enseñanza del desarrollo rural en su nueva dimensión: una estrategia metodológica. En De los Ríos, I. El Ingeniero Agrónomo en el contexto de la nueva política de desarrollo rural.Fundación Premio Arce.

Álvarez Fernández, A.1997. Manual de economía y política de la Unión Europea. Ed. Trotta.

"LA PAC Y LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA".

Autora: Catalina Cantero Talavera[1].

1. Análisis de la problemática

Desde finales de 1989 hemos sido testigos de multitud de acontecimientos que han cambiado la configuración del continente europeo. En pocos años, la caída del muro de Berlín, la unificación alemana y el *efecto domino* en el desplome de los regímenes comunistas de los países del Este, terminaron con la división de Europa en dos bloques geopolíticos y económicos antagónicos. De forma paralela, comenzó la reivindicación y el desarrollo de los lazos históricos, culturales y económicos, comunes al Este y al Oeste, que fueron ignorados durante la Guerra Fría. La anunciada adhesión de los países de Europa central y oriental (PECO) a la Unión Europea (UE) culminará este proceso e inaugurará una nueva etapa en la construcción europea. Las características que presentan los futuros miembros, mucho más agrarios y pobres que la media de los actuales Estados miembro, introducirán sin duda diversidad y nuevos elementos para los cuales será necesario realizar adaptaciones *adhoc* a nivel comunitario.

---

[1] Investigador Grupo HIEDRA, Facultad de Ciencias Económicas, Mod E-II, Desp. 208, Universidad Autónoma de Madrid, Campus de Cantoblanco.

La Comisión europea ya ha advertido de las presiones que la ampliación introducirá sobre ciertos sectores y políticas de la UE y ha sugerido un nuevo marco político y financiero para hacer frente a dichas transformaciones[2]. Asistimos, en la actualidad, al debate sobre como afectará y/o *debe* afectar la adhesión de los vecinos del Este en las actuaciones comunitarias; la toma de posiciones por parte de los Estados miembros en torno a este tema se muestra esencial para los intereses nacionales.

El potencial agroalimentario de los PECO, subrayado por varios expertos europeos, fue el detonante para que varias voces previniesen, por un lado, del peligro de entrada masiva de los productos agrarios de estos países[3] tras la total liberalización del comercio y, por otro, de la absorción de recursos del presupuesto comunitario en el caso de integrarse como Estados miembros de la UE. Estas afirmaciones deben sin embargo ser matizadas. La situación real en la que se encuentran los sectores primarios de los PECO revela importantes *deficiencias de carácter estructural* que limitan en gran medida su potencial. Obviamente, el proceso de transición político-económica, de un sistema comunista centralizado a otro democrático y de mercado, en el que han estado inmersos ha tenido efectos graves sobre el sistema productivo y todavía están recuperándose.

---

[2] Comisión Europeo (1997) *Agenda 2000. Por una Unión Europea más fuerte y más amplia.* Boletín de la UE Suplemento 5/97, Luxemburgo.

[3] Entre estos expertos destacan aquellos a los que la Comisión encargo estudios específicos: A. Buckwell *et al* (1994) *Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of Central and Eastern Europe for EU accession* Comisión Europea; MAHÉ, L.P. (1994): *L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale: transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition?.* Documento de trabajo para la Comisión Europea; NALLET, H. Y VAN STOLK, A.(1994): *Les relations de l'Union Européenne et des pays d'Europe Centrale et Orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire.* Informe a la Comisión Europea; TANGERMANN, S. Y JOSLING, T.E.(1994): *Final Report: Preaccesion Agricultural Policies for Central Europe and the European Union.* Comisión Europea; TARDITI, S.(1994): *Final Report: Agricultural Strategies for the enlargement of the European Union to Central and Eastern European Countries.* Comisión Europea.

Las sucesivas ampliaciones por las que ha pasado la UE, cuatro desde el Tratado de Roma (primera, 1974: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; segunda, 1981: Grecia; tercera, 1986: España y Portugal; cuarta, 1995: Suecia, Austria y Finlandia), han producido tensiones y cambios en la UE a pesar de ocurrir entre Estados cuyas diferencias socioeconómicas estaban menos marcadas y además no presentaban problemas propios de sistemas en transición. De las cuatro la que presenta elementos más similares a la futura o quinta ampliación es la tercera. La incorporación de los Estados ibéricos a la UE, entonces Comunidad Económica Europea (CEE), supuso un salto cualitativo importante en la evolución de la Comunidad. La entrada de estos países ponderó, en tamaño económico y número de votos en el Consejo, los intereses de los países y regiones más pobres de la Comunidad sobre los de los países más industrializados y ricos. En pocos años, la nueva situación de poder se reflejaba en las decisiones que tomaba el Consejo y el apoyo explícito a proyectos en las regiones más retrasadas de la UE (p.e.: Programa LEADER). Gradualmente, el presupuesto europeo fue transformando sus funciones, centradas en la estabilidad y eficiencia del sistema, y convirtiéndose en un instrumento *redistributivo* a escala supranacional (reforma de los fondos estructurales 1988 y reforma de la PAC 1992).

Ciertos aspectos de la integración de los PECO hacen augurar cambios en la misma dirección. El actual debate sobre las funciones que debe asumir la Comisión y el principio de la subsidiaridad es paralelo. El sector agrorural, el más apoyados por el presupuesto europeo, se verá ineludiblemente afectado.

Dadas las ineficiencias que se vienen observando en el sistema de intervención de la PAC desde los años 80 y la obsolescencia de los objetivos para los que fue diseñada en su origen, el marco de transformación y renovación que supone un nuevo proceso de

ampliación está siendo utilizado como argumento de peso para poner en la mesa de discusión la necesidad de realizar una *reforma radical de la PAC*. La dependencia económica de algunas zonas rurales de las ayudas que reciben los agricultores por la actual PAC hace muy vulnerable al objetivo explícito del TUE: el desarrollo armónico del territorio europeo. Todo ello apunta a nuestro entender hacia la necesidad de impulsar la *nueva PAC* con una mayor función redistributiva en los términos la teoría del federalismo fiscal de Musgrave.

2. El impacto desigual de la ampliación

La tradicional clasificación de la producción europea en *productos continentales y mediterráneos* permite una primera apreciación sobre el impacto desigual de la adhesión dentro de la UE. El menor grado de protección de unos y otros ha dado pie a subrayar una distinta *sensibilidad* de los subsectores ante la ampliación, pero también del impacto desigual entre el norte y el sur de la UE.

De acuerdo con las predicciones de la Comisión Europea sobre la evolución del SAA de los PECO, se espera una especialización de la región en productos típicamente continentales como cereales y semillas proteaginosas dedicadas a la alimentación animal. Sin embargo, hasta el momento, si se atiende al tipo de productos agroalimentarios que se están intercambiando entre la UE y los PECO se observa un gran volumen de intercambios dentro del subsector frutas y hortalizas en ambas direcciones, que obedecería al *comercio intra-idustrial*[4] característico del proceso de integración económico entre Estados con estrucutras similares. La *creación de comercio* que implica este proceso tiene a su vez otra lectura como *desviación de comercio* para las

[4] Comisión Europea (1996) Situación de la agricultura en la UE. Informe 1995

producciones mediterráneas cuyos principales mercados son los países del norte de Europa y que se verán desplazados por los productos de los PECO.

Para realizar un análisis realista de la situación es conveniente incluir el impacto de la ampliación dentro de otro marco, más amplio y global, de progresiva liberalización del comercio internacional donde se fomenta el acceso al mercado de productos procedentes de terceros países por *acuerdos bilaterales y multilaterales*. En este sentido el previsible impacto comercial de la entrada, por ejemplo de productos de origen China, Colombia, Argentina o Marruecos, puede desplazar en mayor grado los productos mediterráneos que aquellos procedentes de los PECO.

La fuerte *competitividad* procedente bien de países de la cuenca mediterránea, de Latinoamérica o de Europa Central y Oriental, impone un importante *reto* a los productores y empresas agroalimentarias de regiones con producciones parecidas. Es previsible que en el medio plazo sobrevivan sólo unos pocos capaces de hacer frente a este reto y conseguir diferenciar su producto, a la vez que cumplir las estrictas condiciones de producción.

Aquellos productores que no puedan superar el desafío de la *liberalización y ampliación* deberán buscar otras actividades o emigrar. El éxodo rural tiene reconocidos y perniciosos resultados sobre las zonas rurales que son, en general, zonas con un alto valor natural, antropológico y social. El sostenimiento de las rentas rurales se hace preciso para mantener a la población en ese entorno, pero dado que los instrumentos de intervención ortodoxos de la PAC tienen sus días contados[5], otros instrumentos, medidas

[5] Los compromisos acordados en la última Ronda del GATT, actualmente bajo la vigilancia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), limitan en gran medida los posibles actuaciones públicas y el establecimiento de medidas de protección para las poblaciones agrarias afectadas.

y programas alternativos se reclaman cada vez con más fuerza, en el diseño de una nueva PAC.

3. Conclusión: Implicaciones sobre la futura configuración de una nueva PAC

Las limitaciones presupuestarias de la UE junto a la disciplina impuesta a los Estados miembros de cara a la Unión Monetaria (UEM) implican una provisión de recursos públicos a nivel europeo escasa para los próximos años. Dada la importante absorción de recursos por parte de España, y las pocas probabilidades de que el presupuesto aumente, la futura adhesión implicará indefectiblemente una nueva redistribución del presupuesto a costa de los recursos que actualmente reciben las regiones más pobres de la UE.

Muchas de las reticencias a la entrada de nuevos miembros están de hecho relacionadas con este punto, esto es, la pérdida de recursos financieros por parte de aquellas regiones y sectores que menos se benefician del proceso de integración económica y el desarrollo de economías de escala.

Pero el impacto de la futura ampliación para el sector primario español será tanto cuantitativo como cualitativo. La forma que tomen las negociaciones y el tipo de ampliación que finalmente se decida, podrá paliar parte de los costes. Correctamente conducida la ampliación al Este puede comportar un nuevo impulso para el desarrollo de la función de redistribución *espacial* de la renta en el presupuesto europeo, de forma que se consolide el principio de cohesión. En el caso de confirmarse esta hipótesis, la reforma de la PAC debería reflejar este impacto y en consecuencia profundizar en los objetivos redistributivos y las medidas de carácter horizontal. Si así ocurre la ampliación no iría en contra de los intereses españoles sino que al contrario favorecerá la construcción de una UE basada en el principio de cohesión.

4. BIBLIOGRAFÍA

ARTIS, M. J. y LEE, N. (Ed) (1994) *The Economics of the European Union* Oxford University Press. Nueva York.

BALDWIN, R.E. *et al* (1997) "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy*, nº 24, april, 1997, pp. 127-176.

BLISS, C. Y BRAGA, J. (1990) *Unity with diversity in the European Economy. The Community southern frontier*, Cambridge University Press, Cambridge.

BUCKWELL, A. *et al.* (1994): *Final Report: Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of Central and Eastern Europe for EU accession.* Estudio encargado por la DG I. Comisión Europea, Bruselas.

CADENAS, A. y CANTERO, C. (1997) *Implicaciones agroalimentarias de la adhesión de los PECO a la UE. Aspectos agrarios y rurales.* Serie Estudios nº 136. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

CANNARELLA, C. (1996) "¿Integración o desintegración de la agricultura en Europa Central y del Este?" *Revista española de economía agraria* nº 178-4

COMISIÓN EUROPEA, (1995a) *Agriculture Situation and Prospects in the CEE countries. Summary and individual countries reports: Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa.* Working Documents DG VI, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA, (1995b) *Estudio sobre estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos.* Comunicación del Sr. Fischler en Acuerdo con el Sr. van den Broek. Documento sobre Estrategia Agraria Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA, (1996a) *La situación de la Agricultura en la UE. Informe 1995.* Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1996b) Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural: "La Europa Rural: Perspectivas Futuras". *Declaración de Cork. Un medio Rural con vida.* 7-9 de noviembre 1996.

COMISIÓN EUROPEA (1996c) *El presupuesto de la UE: para que sirve el dinero del contribuyente.* Serie Europa en movimiento. Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1996d) *Europa invierte en sus regiones.* Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1997) *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia.* Boletín de la Unión Europea. Suplemento 5/97. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

DIEZ, N y SAMUELSON, A., (1996) "La Ampliación de la UE a los PECO" *Revista El Boletín* nº 31, Ed. MAPA pp. 43-51.

EUROSTAT, (1996) *Agriculture Statistical Yearbook.* Office for Official Publications. Luxemburgo.

FAINI, R. y PORTES, R. (Eds.) (1995) *European Union Trade with Eastern Europe: Adjustments and Opportunities*, CEPR, London.

FROHBERG, K y HARTMANN, M, (1996) *Promoting CEECs Agricultural Exports through Association Agreements with the EU- Why it does not work-* Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe. Halle, Alemania.

GEORGAKOPOULOS, (Ed.) (1994) *Economic Integration between Unequal Partners* Edward Eldgar. London.

GÓMEZ, F. y SODUPE, K. (1995) "Los Acuerdos de Asociación con Europa Central: un análisis de su vertiente agraria". *ICE* nº 738 febrero, 1995, pp 53-64.

GRAZIANI, G. (1995) "La Unión Europea y su política comercial con Europa Central y Oriental" *ICE* nº 738, febrero pp 35-51.

HAMMOND, G.W. y VON HAGEN, J. (1995) "Regional Insurance Against Asymmetric Shocks. An Empirical Study for European Community" *CEPR Discussion Papers*, London.

HARTMANN, M, (1995) "New developments in International Agricultural Trade. A threat or a chance for LDCs and CEECs?" *Intereconomics*, March/April 1995 pág. 59-65.

HARTMANN, M., (1996) *Cap reform What next?* Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe. Halle, Alemania.

INFORME PADOA-SCHIOPA (1987) *Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del Sistema económico de la Comunidad Europea*, Alianza, Madrid.

KISS, J., (1995) *Agriculture in the Visegrad Countries: Possibilities, preconditions and consequences of the EU Accession.* Ponencia realizada en el Seminario "Escuela de Estudios Agrarios" de la UIMP julio 1996, Santander.

MAHÉ, L.P. (1994): *L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale: transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition?.* Estudio encargado por la D.G. VI. Comisión Europea, Bruselas.

MARTÍN, C. (1995) *The impact of EU Trade Agreement with Central and Eastern European Countries: The case of Spain.* Documento de trabajo nº 9509 Universidad Complutense de Madrid.

MARTIN, P. y SALAS, C. (1996) *Cuestiones de integración y desarrollo económico.* Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

MARTÍN, C. y GORDO, E. (1997) "Relaciones Comerciales" en Martín, C. (1997) *España en la nueva Europa.* Serie Alianza Economía. Alianza Editorial y Fundación Cajas de Ahorro Confederadas. Madrid.

MASSOT, A, (1996) *La Agricultura de los PVD: entre la mundialización, la preferencia comunitaria y la preferencia comercial,* ponencia realizada en el Seminario "Escuela de Estudios Agrarios" de la UIMP julio 1996, Santander.

MOLLE, W. (1990) *The Economics of European integration,* Fartmouth, Aldershot.

MUNK, K. J. y THOMSON, K. (1994)- rapporteurs "EC agricultural policy for the 21st century" *European Economy* nº 4 pp. 1-146.

MUÑOZ, M.J. (1996): "Las importaciones de cítricos en Europa y en especial, en el principal mercado: Alemania". *Revista El Boletín.*, nº Ed. MAPA, pp.

NALLET, H. y VAN STOLK, A.(1994): *Les relations de l'Union Européenne et des pays d'Europe Centrale et Orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire.* Estudio encargado por la D.G. VI Comisión Europea. Bruselas.

OCDE, (1995), *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agricultural Trade in the OECD countries.* París.

OCDE, (1996), *Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies. Monitoring and Evaluation 1996.* París.

ORTEGA, J.L. (1996) *La Unión Europea, la Política Agraria Común, los Acuerdos del GATT y la Reforma,* Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

PARLAMENTO EUROPEO (1995) *Agricultural Strategies for the Enlargement of the EU to include CEECs.* Working Document. Agriculture, Fisheries and Forestry Series. DG for Research, Luxemburgo.

PARLAMENTO EUROPEO (1997) *State, prospects and implications of EU-CEEC agricultural integration.* Working Document. Agriculture, Fisheries and Forestry Series. DG for Research, Luxemburgo.

SEDELMEIER, U. (1994) "The European Union's Association Policy towards Central Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict" *Working Papers in Contemporary European Studies.*nº 7. Sussex European Institute.

SUMPSI, J.M.(1996): "La agricultura española ante los nuevos escenarios de la PAC". *Revista Española de Economía Agraria* nº176-177.

TAMAMES, J.R. (1994) *Unión Europea*, Alianza Universidad Textos, Alianza, Madrid.

TANGERMANN, S., (1995) "Eastward Enlargement of the EU: Will agricultural Policy be an obstacle?". *Intereconomics,* Nov./Dec. pp. 277-284.

TANGERMANN, S. Y JOSLING, T.E.(1994): *Final Report: Pre-accesion Agricultural Policies for Central Europe and the European Union.* Study Commissioned by DG I Comisión Europea. Bruselas.

TARDITI, S. *et al* (1994): *Final Report: Agricultural Strategies for the enlargement of the European Union to Central and Eastern European Countries.* Study Commissioned by DGI. Comisión Europea. Bruselas.

TRACY, M. (1996) *EU Agricultural Policy in the context of Eastward Enlargement.* Ponencia realizada en el Seminario "Escuela de Estudios Agrarios" UIMP Santander, julio 1996

VARA MIRANDA, Mª J. (1997) "Análisis de la actividad productiva" en VV.AA. *Economía de Europa del Este 1989-1996. Balance Provisional.* Informe Anual del Observatorio Económico Permanente. Instituto de Europa Oriental. pp 135-150.

WHITBY, M. (1996) *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation* CAB International, London.

EVALUACIÓN DE LAS RESPUESTAS DEL SECTOR AGRARIO RESPECTO A LA PAC EN RELACIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y EL PAISAJE.

L. GARCIA CARQUÉ; S. LOZANO GORRIZ
Servicio de Formación y Extensión Agraria.
OCA de Monzón (Huesca).

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS.

En las últimas décadas, la degradación del medio ambiente se ha incrementado visiblemente. Como causas de esta situación cabe citar, entre otras las siguientes:

- La mecanización agrícola aumentó la superficie cultivada, roturándose eriales y zonas marginales de baja productividad, reduciendo así la diversidad de flora y fauna silvestre.

- La realización de las concentraciones parcelarias lleva consigo la disminución de longitudes en márgenes o lindes de los campos cultivados, afectando negativamente tanto a la flora y fauna como a la plasticidad paisajística.

- Cambios en el sistema de explotación agrícola hacia métodos más intensivos, que han provocado la sobreexplotación de unas zonas y el abandono de otras. Este cambio, desde sistemas de explotación tradicionales a otros más intensivos, produce, entre otras consecuencias medioambientales: descenso en el valor de la biodiversidad, debido a la alteración de los hábitats; aumento de la erosión del suelo; riesgo de incendios; contaminación por nitratos de las aguas superficiales y freáticas; etc.

La investigación y los programas de extensión agraria se han visto influidos por los "determinantes industriales y tecnológicos" que han llevado a incrementar la productividad y la producción, sin tener en consideración, muchas veces, los efectos secundarios que se producen sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

El presente estudio pretende conocer el grado de disposición del agricultor a colaborar en la recuperación del paisaje y la naturaleza, sin que ello haga disminuir las rentas agrarias. Se trata de aprovechar las ayudas de la PAC, de forma que no sólo favorezcan a la renta agraria, sino que beneficien también a la fauna silvestre y al paisaje.

Los objetivos del trabajo se pueden concretar en tres puntos:

- Sensibilizar y motivar sobre la pérdida de calidad ambiental (flora, fauna, paisaje).
- Conocer el grado de colaboración del agricultor en la recuperación del

medio.

- Cuantificar la aceptación de las medidas propuestas en el cuestionario.

MATERIAL Y METODOS.

El estudio se inició en 1996 en el municipio de Monzón (Huesca) en sus dos áreas diferenciales separadas por el Río Cinca "Margen Derecha y Margen Izquierda".

Se confecciono el cuestionario que se expone y se les hizo llegar a la totalidad de los agricultores. El análisis de la encuesta se realizó con los programas SPSS Y STATGRAPHICS, calculándose los siguientes estadísticos:

- **Medias.**
- **Frecuencias.**
- **Prueba de "Kolmogorov-Smirnov" de dos muestras.**
- **Tabulación cruzada.**
- **Modelos Logits univariantes.**

ENCUESTA A LAS EXPLOTACIONES CON CULTIVOS PAC (marzo 1.996).

Nombre y apellidos .....

Marcar con una cruz la opción elegida.

1°. Considera que la subvención que concede la PAC para compensar la reducción de la renta agraria es:

Alta ..... Adecuada ..... Baja .....

2°. Considera que la compensación económica por no cultivar parte de su explotación es:

Alta ..... Adecuada ..... Baja .....

3°. En sus parcelas de cultivo, ¿ha notado usted, en los últimos 10 ó 20 años, disminución del número de perdices, codornices, conejos, insectos, lombrices o animales y plantas autóctonas, así como un mayor deterioro del paisaje, debido al uso de técnicas agrícolas modernas (fitosanitarios, abonos granulados, parcelas mayores, quemas, uso de maquinaria, etc.)?

SÍ ..... NO .....

4°. ¿Cree usted que las superficies retiradas del cultivo, por exigencias de la PAC, se deberían **aprovech**ar para recuperar la naturaleza y la calidad del paisaje agrario?

SÍ..... NO.....

5°. ¿Sabía usted que los tratamientos con pesticidas destruyen las comunidades de pequeños insectos, que son alimento para las aves (incluidas especies cinegéticas como

perdices, codornices, etc.), además de resultar beneficiosos por impedir el desarrollo de plagas?

SÍ ..... NO .....

6°. ¿Sabía que, para fomentar la agricultura ecológica (sin pesticidas ni abonos de origen químico), próximamente podrá usted solicitar ayudas suplementarias de hasta 15.000 ptas./Ha., en el caso de cultivos herbáceos?

SÍ ..... NO .....

7°. Contando con la citada ayuda por agricultura ecológica, que se sumaría a la subvención que ya le corresponde por la PAC ¿estaría usted **dispuesto** a iniciarse en la agricultura ecológica?

SÍ ..... NO .....

8°. Las retiradas fijas ofrecen refugio, alimentos y zonas de reproducción a la fauna. Siendo así, ¿estaría usted dispuesto a acogerse a **retiradas** fijas?

SÍ ..... NO .....

9°. Si la retirada fuese fija, se podría mejorar el medio donde vive la fauna silvestre, con una cubierta vegetal autóctona diversa (plantas herbáceas y arbustivas y algunos árboles). ¿Quién cree usted que debería asumir el coste para sembrar y plantar esta nueva vegetación?

Las sociedades de cazadores .....
La Administración .....
Todos (grupos privados y públicos)...

10°. ¿Estaría usted **dispuesto** a realizar las siembras y plantaciones de las especies vegetales autóctonas mencionadas, si le facilitaran la planta o la semilla?

SÍ ..... NO .....

11°. ¿Estaría dispuesto a **aumentar** la anchura de algunas márgenes, si esa mayor anchura se computa como superficie de retirada fija obligatoria?

SI ..... NO .....

12°. De los supuestos que se indican, ¿cuáles de ellos estaría dispuesto a aceptar? Indíquese con una cruz:

Parcelas	Anchura de margen
Más de 10 Has	En torno a 12 metros .....
10 - 5 Has.	En torno a 6 metros .....

5 - 3 Has. En torno a 4 metros .....
3 - 1 Has. En torno a 2 metros .....
Menos de 1 Ha. Más de 1 metro .....

13°. ¿Dónde cree usted que sería de mayor interés ubicar las citadas anchuras de márgenes como zona de retiradas de cultivo? Indíquese con una cruz.

Como límite de parcelas .....
Ocupando parte de algunas parcelas ...
Al lado de caminos .....
Al lado de desagües .....
Al lado de acequias .....

14°. En parcelas o subparcelas contiguas pero con distintos cultivos, se favorece a la fauna. Teniendo esto en cuenta, y garantizándole que no iba a tener usted pérdidas de rentas agrarias, ¿estaría dispuesto a sembrar en alguna parcela lo que se le **indicara**, bajo las indicaciones de un técnico?.

SÍ ..... NO .....

15°. ¿Qué subvención desearía recibir por Ha. para sembrar los cultivos que le indiquen? .....Pesetas.

16°. Localidad.....

17°. Superficie: Secano, Has. ..... Regadío, Has. .....

18. Edad .....

RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

Se envió por correo el cuestionario a los 443 agricultores de Monzón (márgenes izquierda y derecha del río Cinca), esto es, a la totalidad de los agricultores que habían solicitado la PAC en el año 1.995 en Monzón.

De los cuestionarios enviados, 54 fueron contestados por correo o haciéndolos llegar personalmente, o sea, el 12 %. Para aumentar el tamaño de la muestra, se cumplimentaron 152 cuestionarios mediante entrevistas personales. Entre ambos sistemas se hicieron 206 encuestas, que representa el 46 % de las explotaciones agrícolas de Monzón.

Se seleccionan como preguntas más importantes, de acuerdo con los objetivos de la encuesta, las siguientes:

4 Aprovech.

7 **Iniciars.**
8 **Retirada.**
10 **Dispuest.**
11 **Aumentar.**
14 **Indicara**

Posteriormente se estudian y comparan en ambas márgenes: **La edad, superficie y porcentaje de frecuencias.**

MEDIAS.

Tabla 1. Distribución de la variable cuantitativa EDAD, dentro de las zonas encuestadas (márgenes izquierda, 125; derecha, 48; no localizados, 33; total, 206; no contestan, 42).

Pregunta 18	IZQUIERDA	DERECHA	NO LOCALIZADOS	TOTAL
NÚMERO	96	46	22	164
MEDIAS	44,70	42,56	28	41,86
DESVIACIÓN TIPO	13,9193	13,6490	10,2725	14,4496

De los 125 encuestados en la margen izquierda, se dispone de la edad en 96 encuestas (Tabla 1), con el resultado de una edad media de 44,70 años. En la margen derecha, de los 48 encuestados, se tiene el dato de 46, con una edad media de 42,56. Ambas medias son muy similares.

A pesar del elevado número de encuestas respecto a la población total, se considera que las edades tienen un cierto sesgo, debido a que las encuestas realizadas mediante entrevista personal fueron mayoritariamente hechas a agricultores más jóvenes, por ser más accesibles.

Tabla 2. Distribución de la variable cuantitativa SUPERFIC[1] (regadío + secano/2,61) dentro de las zonas encuestadas (número de encuestados, 206; no contestan 76).

Pregunta 17	IZQUIERDA	DERECHA	NO LOCALIZADOS	TOTAL
NÚMERO	90,00	39,00	1,00	130,00
MEDIAS	39,79	74,11	23,24	49,96
DESVIACIÓN TIPO	71,05	65,03	0,00	1,00

La mayor superficie por explotación en la margen derecha, con 74,11 Has. (Tabla 2), puede ser debida a que son regadíos desde hace tan sólo 25 años (zona transformada con riegos del Cinca): se partía, en efecto, de unas explotaciones de secano de mayor superficie —también fueron ampliadas explotaciones pequeñas, ya que la explotación mínima es de 20 Has. en lotes entregados por el IRYDA a los nuevos agricultores—.

En la margen izquierda con regadío centenario (Canal de Aragón y Cataluña), la superficie media es de 39,79 Has. por explotación: una superficie inferior a la de la margen derecha por su gran antigüedad en regadío, e incluso por ser Monzón actualmente una ciudad industrial y existir en ella agricultura a tiempo parcial.

[1] Superfic: es la superficie por explotación; la superficie de secano se ha unificado con la de regadío mediante el cociente entre los rendimientos comárcales asignados, 4,7/1,8=2,61 (modificados con la orden del BOE del 20-3-97: 3,7/1,8=2,05).

PORCENTAJES DE FRECUENCIAS.

Tabla 3. Porcentajes de las frecuencias en las márgenes izquierda y derecha, y total de ambas (Ns/nc= No sabe/no contesta), de las preguntas 1 Subvenci. y 2 Compensa.

	IZQUIERDA				DERECHA				TOTAL			
Preguntas	Alt.	Adec.	Baj.	Ns/nc.	Alt.	Adec.	Baj.	Ns/nc.	Alt.	Adec.	Baj.	Ns/nc.
1 Subvenci.	3,2	60,0	36,8	0,0	0,0	60,4	37,5	2,1	2,4	59,7	36,9	1,0
2 Compensa.	6,4	37,6	52,8	3,2	2,1	43,8	50,0	4,2	5,3	39,3	52,4	2,9

En ambas márgenes la pregunta 1 (Tabla 3), el 60 % de las respuestas indican que es adecuada la ayuda percibida por reducción de rentas. En la pregunta 2, el 50 % (52,8 y 50,0%) consideran baja la compensación económica por no cultivar: por consiguiente, no hay apenas diferencias entre márgenes.

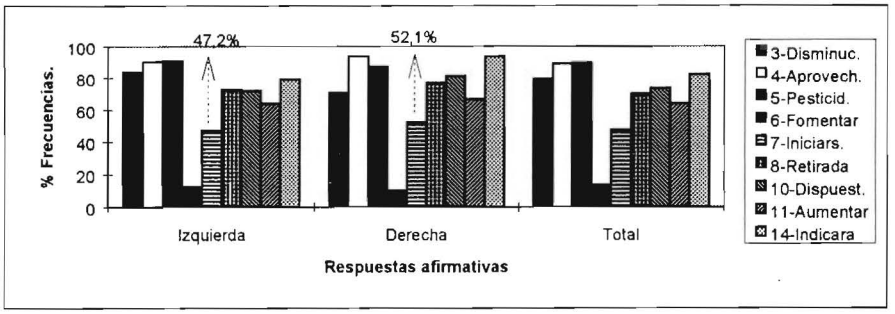
A continuación, la Tabla 4 indica los porcentajes y el número de frecuencias de todas las preguntas de respuesta binarias (Sí-No). En la columna TOTAL están incluidas todas las encuestas; no figura en esta Tabla la distribución de respuestas de 33 encuestas no localizadas. El resto de las preguntas se insertan en las Tablas siguientes (5 a 8), por tener distinto formato.

Tabla 4. Porcentajes y número de frecuencias: en las márgenes izquierda, derecha y total (Ns/nc = No sabe / no contesta).

	IZQUIERDA						DERECHA						TOTAL					
PREGUNTAS	SÍ		NO		ns/nc.		SÍ		NO		ns/nc.		SÍ		NO		ns/nc	
	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº
3 Disminuc.	84,0	105	16,0	20	0,0	0	70,8	34	29,2	14	0,0	0	79,6	164	20,4	42	0,0	0
4 Aprovech.	**90,4**	113	**8,8**	11	**0,8**	1	**93,8**	45	**4,2**	2	**2,1**	1	**89,3**	184	**9,7**	20	**1,0**	2
5 Pesticid.	91,2	114	8,0	10	0,8	1	87,5	42	10,4	5	2,1	1	89,8	185	9,2	19	1,0	2
6 Fomentar	12,8	16	86,4	108	0,8	1	10,4	5	89,6	43	0,0	0	13,6	28	85,9	177	0,5	1
7 Iniciars.	**47,2**	59	**46,4**	58	**6,4**	8	**52,1**	25	**45,8**	22	**2,1**	1	**47,6**	98	**47,6**	98	**4,9**	10
8 Retirada	**72,8**	91	**24,8**	31	**2,4**	3	**77,1**	37	**22,9**	11	**0,0**	0	**70,4**	145	**28,2**	58	**1,5**	3
10 Dispuest.	**72,0**	90	**24,8**	31	**3,2**	4	**81,3**	39	**16,7**	8	**2,1**	1	**73,8**	152	**23,8**	49	**2,4**	5
11 Aumentar	**64,0**	80	**33,6**	42	**2,4**	3	**66,7**	32	**31,3**	15	**2,1**	1	**64,1**	132	**34,0**	70	**1,9**	4
14 Indicara.	**79,2**	99	**15,2**	19	**5,6**	7	**93,8**	45	**6.2**	3	**0,0**	0	**82,5**	170	**13,6**	28	**3,9**	8

Se resaltan las preguntas consideradas más relevantes para los objetivos del Proyecto; las restantes sirven para informar y/o condicionar las respuestas de las importantes.

Gráfico 1. Porcentajes de frecuencias de preguntas binarias.



En la pregunta número 7, "Iniciars." del Gráfico 1, el porcentaje de afirmaciones en la margen izquierda es del 47,2 %, y en la derecha, del 52,1 %. Destaca también en esta pregunta el porcentaje de preguntas no contestadas (lo que se podría explicar por la dudosa rentabilidad de estas actividades, si se mantiene la ayuda que hay actualmente). En el resto (con la excepción de la pregunta 6, "Fomentar" o conocer las ayudas a la agricultura ecológica), el porcentaje de respuestas afirmativas es muy elevado. Resumiendo, no se observa una tendencia clara ni distinta en la opinión de los agricultores, entre una y otra margen del río Cinca.

En las Tablas 5, 6, 7 y 8, de las preguntas consideradas informativas y/o condicionantes, con los porcentajes de frecuencias, informan: sobre quién debería recaer el gasto por instalar la vegetación autóctona, la anchura de márgenes que estaría dispuesto a aceptar, su ubicación y la subvención que desearía recibir por Ha. para sembrar los cultivos que le indiquen.

Tabla 5. Porcentajes de las frecuencias de quién debería pagar la vegetación autóctona (S.C. = Sociedad de Cazadores; Adm. = Administración; Ns/nc = No sabe/no contesta).

	TOTAL			
Preguntas	Sociedad Cazadores	Administración.	Ambos	Ns/nc.
9 Mejora	7,8	38,8	48,5	4,9

En la Tabla 5, destaca el alto porcentaje de contestaciones, el 95,1 %, que indica el interés por la cubierta vegetal autóctona. En cuanto a la sufragación del coste, tan sólo el 7,8 del total consideran que lo debería pagar la sociedad de cazadores; el resto se divide entre la Administración y/o ambos.

Tabla 6. Porcentajes de las frecuencias, pregunta 12, de la anchura máxima de lindes que aceptaría.

Pregunta	En torno 12 m.	En torno 6 m.	En torno 4 m.	En torno 2 m.	Más 1 m.	Ns/nc.
12 Margen	12,6	8,3	15	27,2	13,6	23,3

La Tabla 6 y Gráfico 2 muestran que el mayor porcentaje, el 27,2 %, se inclinan por márgenes en torno a dos metros de ancho.

Gráfico 2. Se resalta, los porcentajes de las frecuencias de las anchuras de las márgenes que los agricultores están dispuestos a aceptar.

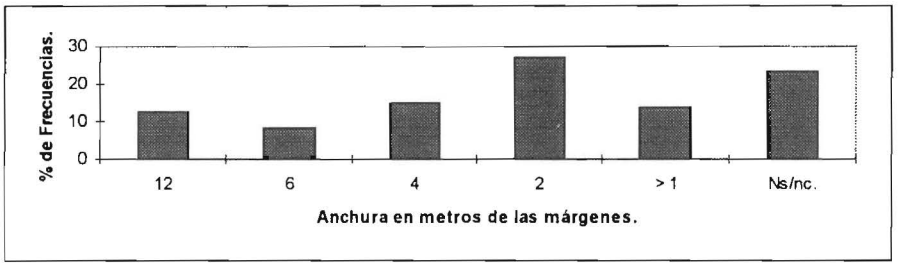
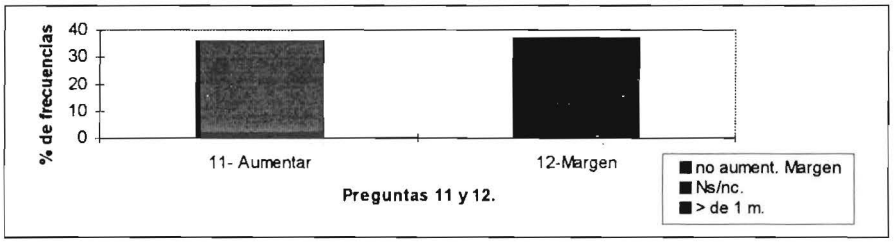


Gráfico 3. Explicación de Ns/nc, en la pregunta 12, anchura máxima de las lindes que aceptaría.



Cabe destacar en el Gráfico 3 el porcentaje de Ns/nc, "No sabe o no contesta", **23,3 %,** que, sumado con los porcentajes de frecuencias de más de un metro (13,6 %), da un resultado próximo a los **no dispuestos** a aumentar las márgenes de la pregunta 11.

Tabla 7. Porcentajes de frecuencias, pregunta 13, sobre dónde ubicar las citadas lindes.

Pregunta	Lmt. Parcela	Parte parcela	Al lado camino	Al lado desagüe	Al lado acequias
13 Ubicar $_{1 a 5}$	22,16	8,46	21,49	26,39	21,49

En la pregunta 13 (Tabla 7), sobre dónde ubicar las citadas anchuras de las márgenes como zona de retiradas de cultivo, así como en la pregunta 12, las respuestas podían se varias por encuestado, absteniéndose quienes no contestaron la pregunta 12. La baja respuesta a la ubicación, "ocupando parte de algunas parcelas", 8,46 %, se puede interpretar como que la pregunta está mal planteada (en la margen izquierda), ya que la media de la superficie de las parcelas en la margen izquierda está por debajo de 1,14 Has., y la ampliación de los ribazos o márgenes en todo el perímetro sería excesivo.

Tabla 8. Porcentajes de frecuencias sobre lo que desearían percibir, en miles de pesetas, por sembrar los cultivos que se le indicasen.

Pregunta	50-99 mil	100-149 mil	150-199 mil	200-250 mil	Sin perder	máxima

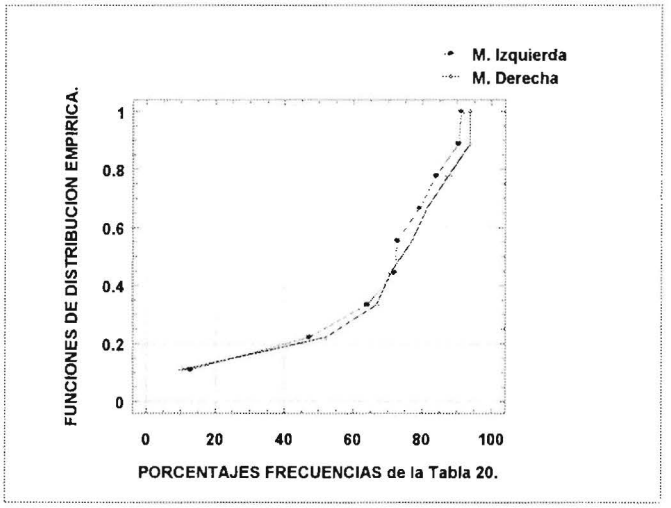
15 Recibir	22,2	16,7	3,2	2,4	45,2	10,3

En la Tabla 8, el 38,9 % de los encuestados desearían recibir entre 50.000 y 149.000 pesetas por sembrar los cultivos que se les indicasen, y **el 45,2 % lo harían siempre que no les ocasionasen perdidas**. Con esta pregunta se pretendía conocer el grado de aceptación en cuanto a la ubicación de un determinado cultivo, con el fin de favorecer la interpersión[2].

PRUEBA DE KOLMOGOROV-SMIRNOV DE DOS MUESTRAS.

Para confirmar la sospecha de que se está trabajando en una única población, o, lo que es lo mismo, que ambas márgenes pertenecen a una misma población, se realizó la prueba de "Kolmogorov-Smirnov" con los porcentajes de frecuencias afirmativas de ambas márgenes de la Tabla 4, utilizándose números relativos para conseguir datos comparables. Este test permite determinar si dos muestras proceden de la misma distribución de probabilidad.

Gráfico 4. Contraste de homogeneidad, prueba de Kolmogorov-Smirnov de dos muestras.



El Gráfico 4 representa las funciones de distribución empírica (C.D.F.'s) de las dos muestras. Si ambas se han extraído de la misma distribución, entonces se espera que las distribuciones acumuladas de las dos estén suficientemente próximas la una de la otra, puesto que ambas deberían mostrar sólo desviaciones aleatorias en la distribución de la población.

El estadístico DN[3] que se obtiene es de 0,2222 con el nivel de significación

[2] La interpersión es una medida de los diferentes contactos de una parcela de tierra.

[3] DN, es la máxima distancia vertical entre las funciones de distribución empírica de las muestras: margen izquierda y margen derecha.

aproximado de 0,979363 (o la probabilidad aproximada que deja el estadístico DN, bajo H_0[4], a la derecha del valor observado 0,2222). Al nivel de significación $\alpha = 0,05$ se acepta H_0, ya que **0,979363 > 0,05** indica que **ambas muestras proceden de la misma población.**

También se ha realizado este test con los porcentajes de frecuencias de las 6 preguntas resaltadas de ambas márgenes, de la Tabla 4, obteniendo DN = 0,33; y el nivel de significación aproximado de 0,892778 > 0,05, manteniéndose las conclusiones anteriores.

Así, se demuestra estadísticamente que los agricultores del término municipal de Monzón (formado por Conchel, Monzón y Selgua) pertenecen a una sola población estadística, debido posiblemente a la interrelación entre los agricultores de ambas márgenes. El posterior análisis de la encuesta (Tabulación cruzada y Modelos Logits univariantes) se hará sobre el conjunto de ambas márgenes del río Cinca.

El haber realizado el estudio conjuntamente proporciona entre otras ventajas, las dos siguientes:

- No perder información para el posterior tratamiento estadístico.
- Complementarse los trabajos para los cuales se realiza la encuesta, y facilitar con ello la posible puesta en práctica de las conclusiones que se obtengan, por incidir sobre la misma localidad.

TABULACIÓN CRUZADA.

Después de haber estudiado las variables individualmente con sus porcentajes de frecuencias, se intenta estudiar la relación que existe entre algunas de ellas, utilizando las tablas de contingencia (o "tabulación cruzada"), que permiten analizar la relación entre dos o tres variables cualitativas mediante la prueba de independencia del Chi-cuadrado, con la corrección de Yates.

Se ha realizado el cruzamiento de las seis variables más relevantes entre sí, en primer lugar, analizando la relación entre dos variables, y, seguidamente, entre las tres. De estos cruzamientos, **una vez eliminados los no significativos**, se obtienen los graficos 5 y 6

Gráfico 5. Valor en % de las parejas de variables, en el punto de cada cruce, sobre el total de 206 encuestados.

[4] H_o, es la hipótesis nula.

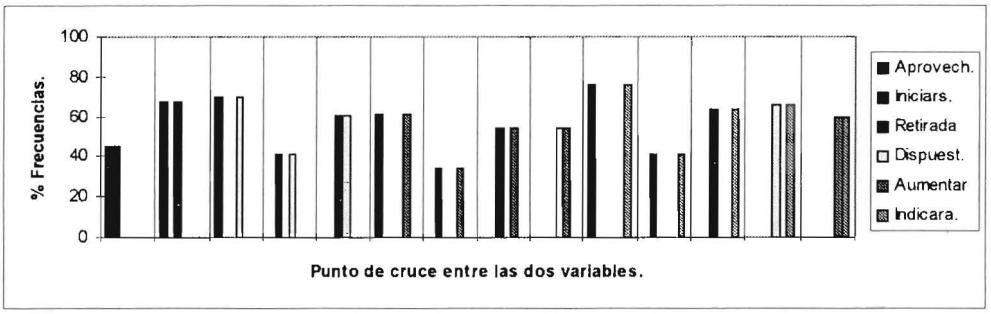
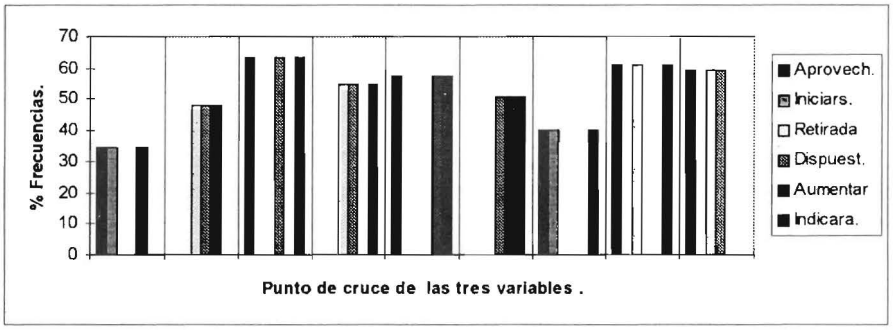


Gráfico 6. Valor en % de las tres variables en el punto de cada cruce, sobre el total de 206 encuestados.



También se pretendió conocer la influencia de la Edad y de la Superficie en el conjunto de los cruzamientos. Para ello, se realizó un análisis de varianza, obteniéndose unos niveles de significación de 0,3814 para la Edad y 0,8505 para la Superficie. La conclusión alcanzada fue que no se dan diferencias significativas entre los tramos de Edades o de Superficies.

MODELOS LOGITS UNIVARIANTES.

Permiten que se construya un modelo entre la variable dependiente binaria (sí-no) y un conjunto de variables independientes o explicativas, cualitativas y cuantitativas. Se hace este último análisis buscando la relación entre más de tres variables[5], lo que permitirá conocer si alguna de ellas explica o influye en la variable dependiente.

$$Z = L\ (W),$$

en donde Z es la probabilidad de adopción de alguna de las variables independientes.

[5]J. A. Millán, P. Ruiz , 1987. Modelos Logits de adopción de innovaciones en invernaderos de Almería. Econ., 2 (2), Separata núm.1 (I.N.I.A.).

$W = b_0 + b_1 Disminuc. + b_2 Iniciars. + b_3 Retirada + b_4 Dispuest. +$
$b_5 Fomentar + b_6 Indicara. + b_7 Edades1 + b_8 Superfic1 + ...$

Como variables dependientes se han elegido las cuatro que se consideran de mayor influencia sobre los objetivos del trabajo. No se han incluido entre las variables dependientes las siguientes:

- Aprovechar las retiradas para mejorar el medio, porque los porcentajes de respuestas afirmativas están en torno al 90 % —se considera que, ante elevado porcentaje, no se debe seguir buscando explicación a esta variable—.

- Sembraría lo que le indicaran, por considerarla demasiado utópica.

Como variables explicativas:

Todas las binarias que se encuentran en la Tabla 4, más la edad y la superficie; estas dos últimas se han utilizado como variables continuas en unos modelos y como variables discretas en otros, buscando la mayor significación.

La edad se introdujo en la regresión como variable cuantitativa, la edad real, pero al no obtener resultados significativos se introdujo la edad al cuadrado. Posteriormente se probaron otros modelos con la edad como variable cualitativa:

- Edades1: con el código **1** (menores de 30 años) y con el **0** (de 30 años en adelante).
- Edades2: con el código **1** (de 45 años en adelante) y con el **0** (menores de 45 años).

Al final se optó, en función de los resultados, por los últimos modelos. La superficie no es significativa en ninguno de ellos.

Se han introducido todas las variables independientes en el modelo. El programa estadístico ha ido eliminando aquellas con menor Wald[6], hasta dejar las que presentan los coeficientes más significativos, según se expone en las Tablas 9 a 12.

Tabla 9. Modelo LOGIT. Resultado de las Regresiones Logísticas. Variable INICIARS.

Variables dependientes.	Variables explicativas.	Coeficiente.	Desviación típica.	t de Student.	Significación.
INICIARS.	APROVECH.	-7,9603	22,0325	-0,3612	0,7179
	DISPUEST.	1,3610	0,5435	2,5040	0,0123
	Constante	7,1871	22,0424	0,3260	0,7444

[6] Wald igual t^2, la (t) de Student.

INICIARS. La Tabla 9 muestra cómo los agricultores que se iniciarían en agricultura ecológica están relacionados significativamente solo con los que están **dispuest**os a sembrar-plantar especies autóctonas. El signo positivo del coeficiente indica que la influencia de una variable sobre la otra es directa.

Como **aprovecha**r las retiradas para mejorar el medio no es significativo, pero el programa la recupera —después de haberla eliminado en segundo lugar (por su t^2 más bajo)— a fin de mejorar las medidas de bondad de ajuste en la ecuación final: Chi-Cuadrado y el porcentaje de predicciones correctas.

Tabla 10. Modelo LOGIT. Variable RETIRADA.

Variables dependientes.	Variables explicativas.	Coeficiente.	Desviación típica.	t de Student.	Significación.
RETIRADA	DISMINUC.	-1,0829	0,6063	-1,7860	0,0741
	DISPUEST.	1,7582	0,5912	2,9741	0,0029
	AUMENTAR	1,4313	0,6006	2,3829	0,0172
	PESTICID.	-2,2411	0,8196	-2,7343	0,0062
	Constante	3,1863	1,2617	2,5253	0,0116

RETIRADA. En estos modelos logit cabe considerar niveles de significación de hasta ($P<0,1$), probabilidad de no equivocarnos del 90 %. Así, pues, según la Tabla 10, la disposición por parte de los agricultores encuestados a acogerse a las **retirada**s fijas para favorecer la fauna, la flora y el medio en general, se explica significativamente por los siguientes motivos:

1° El conocimiento del deterioro del paisaje, de la fauna y la flora autóctonas (**disminuc.**). El signo negativo del coeficiente indica que, a menor información sobre la citada degradación, mayor es la disposición a realizar las retiradas fijas. Esta aparente contradicción —a menos información, más retirada— se explica o se puede interpretar que los agricultores que no han notado una degradación del paisaje en los últimos 10 ó 20 años (los no informados), que representan el 20,4 % de los encuestados (según la Tabla 4, pregunta n° 3), creen que no ha habido un deterioro del paisaje y/o que las técnicas agrícolas modernas de intensificación no lo degradan.

2° La colaboración en restaurar la vegetación autóctona, mediante la siembra y plantación (**dispuest.**). La significación y el coeficiente más alto indican la mayor influencia del modelo en la disposición a retirar.

3° La disposición de **aumentar** la anchura de las márgenes para favorecer la flora y fauna silvestres.

4° El conocimiento del efecto de los tratamientos con **pesticid**as sobre las cadenas tróficas, reduciendo el número de predadores de plagas, especies de interés cinegético, etc. En la Tabla 4, la pregunta n° 5 revela que el porcentaje de los no informados representa el 9,2 % y que son los más predispuestos a las retiradas fijas, que quieren mejorar el medio y que creen que su actividad no contamina.

Ni la edad, ni la superficie cultivada en sus explotaciones influyen sobre la variable dependiente retirada.

Tabla 11. Modelo LOGIT. Variable DISPUEST.

Variables dependientes.	Variables explicativas.	Coeficiente	Desviación típica.	t de Student.	Significación.
DISPUEST.	EDADES1	-1,3939	0,8561	-1,6281	0,1035
	EDADES2	-1,3472	0,6505	-2,0709	0,0384
	INICIARS.	1,7170	0,5879	2,9205	0,0035
	RETIRADA	2,0099	0,5873	3,4219	0,0006
	Constante	0,0423	0,6496	0,0648	0,9480

DISPUEST. El 73.8 % de los agricultores encuestados están dispuestos a colaborar en la restauración de la flora autóctona mediante la siembra y plantación, independientemente de la superficie de sus explotaciones (no se ha encontrado ninguna relación con la superficie). Sin embargo, según la Tabla 11, la variable **dipuest**. depende significativamente de:

1° La edad de los encuestados: los más jóvenes son los más receptivos a la citada colaboración, como lo demuestra el signo negativo de los coeficientes de las variables **edades**1 y **edades**2.

2° Con dependencia y significación ** = (P<0,01) en el caso de los agricultores dispuestos a **iniciarse** en agricultura ecológica.

3° El mayor grado de dependencia y significación *** = (P<0,001) se da en los agricultores que están dispuestos a favorecer a la fauna con las **retirada**s fijas.

Tabla 12. Modelo LOGIT. Variable AUMENTAR.

Variables dependientes.	Variables explicativas.	Coeficiente	Desviación típica.	t de Student.	Significación
AUMENTAR	EDADES1	-1,2771	0,6871	-1,8585	0,0631
	EDADES2	-1,0620	0,5407	-1,9641	0,0495
	RETIRADA	1,2720	0,5238	2,4283	0,0152
	INDICARA	1,1783	0,6645	1,7733	0,0762
	FOMENTAR	1,3444	0,7070	1,9016	0,0572
	Constante	-2,9736	1,5539	-1,9136	0,0557

AUMENTAR. La disposición a **aumentar** la anchura de las márgenes, para favorecer al medio, está explicada significativamente (Tabla 12) por:

1° La **edad**: los más jóvenes son los más receptivos. También es de destacar que la superficie cultivada de los encuestados no influye en la variable aumentar.

2° Los dispuestos a favorecer a la fauna, tanto con las **retiradas** fijas como los que retiran todos los años la misma parcela o subparcela con las denominaciones de obligatoria y/o voluntaria.

3° Los agricultores dispuestos a favorecer la fauna, mediante la mejora de la interpersión de cultivos (**indicara**), percibiendo ayudas para evitar pérdidas económicas.

4° El nivel de información, en las ayudas a la agricultura ecológica (**fomentar**).

Medidas de bondad de ajuste.

Cabe definir una medida de bondad de ajuste como aquel estadístico que indica la exactitud con la que un modelo se aproxima a los datos observados.

El grado de exactitud de las variables dependientes cualitativas pueden ser apreciado en los estadísticos de la Tabla 13.

Tabla 13. Modelo LOGIT. Medidas de bondad de ajuste.

Estadístico	INICIARS.		RETIRADA		AUMENTAR		DISPUEST.	
N.P.C.	(54+20)/110		(81+10)/110		(64+18)/110		(86+8)/110	
%predicciones correctas	67,27		82,73		74,55		85,45	
	Chi^2	Significa .	Chi^2	Significa .	Chi^2	Significa .	Chi^2	Significa .
Modelo chi^2	18,384	0,0001	29,696	0,0000	21,644	0,0006	28,736	0,0000

1) En términos de la capacidad del modelo para pronosticar respuestas observadas, el "N.P.C."[7] y/o el "porcentaje de predicciones correctas" es una medida bastante simple que indica el número de predicciones erróneas o correctas.

En el N.P.C. se indica el número de sies (cruce de los calculados y observados) más el número de noes (cruce de los calculados y observados), dividida la suma por el número total de respuestas. El % de predicciones correctas es el resultado anterior, expresado porcentualmente. Es bastante elevado, con un mínimo del 67,27 % en **iniciars**. y un máximo del 83,64 en **dispuest**.

2) "Modelo Chi-cuadrado". Es el cociente de verosimilitud o relación entre las probabilidades calculadas y las frecuencias de respuestas observadas. Los resultados expuestos son uniformes, destacando la alta significación *** = (P<0,001).

CONCLUSIONES

De la encuesta realizada, cabe destacar, entre otras, las siguientes consideraciones:

[7] N.P.C. : Número de predicciones correctas.

- Están de acuerdo con la subvención recibida en concepto de compensación de rentas, pero consideran baja la que perciben por no cultivar.
- Han detectado el deterioro del medio y la influencia en él de las prácticas agrícolas.
- Están de acuerdo con tomar medidas para mejorar el medio, pero con la colaboración económica de la administración —y, en su caso, de otras entidades—
- La inmensa mayoría —más del 90 %: el más alto porcentaje de todas las respuestas— **piensa que la PAC es un instrumento que debería servir para recuperar la naturaleza y la calidad del paisaje agrario**.
- En cuanto a realizar una agricultura ecológica, se puede decir que no hay un pensamiento mayoritario, pues las contestaciones favorables son del orden del 50 %.
- **Más del 72 % opinan que las retiradas deberían ser fijas,** ya que de esa forma es como se podría realizar un plan de mejora agro-ambiental, que cuente con esas superficies. En cuanto a su ubicación, la mayoría se inclina por zonas colindantes con terrenos improductivos y/o marginales. Más del 64 % ampliaría márgenes, computándose como retiradas fijas.
- Respecto a sembrar-plantar especies autóctonas y sembrar lo que se les indicara —siempre que no hubiese costos añadidos ni pérdidas de renta—, más del 70 % de los agricultores están dispuestos a realizarlas en beneficio del paisaje y la fauna silvestre.

REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LA OCM DEL ACEITE DE OLIVA

Federico Vázquez Amoedo

Francisco Soler García [1]

Asistimos en estos días a un intenso debate acerca del devenir de la reforma de la Organización Común de Mercado del aceite de oliva, propuesta por el comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea. El objetivo de esta comunicación es tratar de exponeruna serie de reflexiones acerca de la realidad del subsector ante la ya inminente alteración de los mecanismos de ayuda.

Para ello, vamos a centrar nuestra atención fundamentalmente en la proposición de un cambio de rumbo en la actitud de todos los agentes involucrados en esta reforma, esto es, el sector del aceite de oliva español, la Administración y la Comisión Europea, de tal manera que interrelacionen sus objetivos y restricciones, con el fin de diseñar el mejor marco posible para la futura evolución del sector.

Partiendo de una breve descripción de la situación actual, analizaremos los objetivos y circunstancias de la propuesta de reforma, para finalmente proponer el cambio de filosofía de la Política Agrícola Común y el consiguiente proceso reorientativo y adaptativo a que hará de hacer frente tanto el sector como nuestra administración.

SITUACION ACTUAL

España es, como sabemos, el primer productor de aceite de oliva de la Unión europea y del mundo. La última campaña ha registrado una producción histórica de 950000 Tm, que superan ampliamente las escasas 300000 de la campaña anterior, en la que se sufrió una gravísima sequía. Para la presente temporada se espera que la producción alcance las 750 u 800 mil toneladas. En el contexto europeo, nuestro liderazgo es seguido por las producciones de Italia y Grecia.

La producción de aceite de oliva supone, con altibajos, en torno al 7% de la producción final agraria. Está compuesto por más de 500000 olivarerosy en torno a 400 envasadoras. Andalucía concentra un elevado porcentaje de esa producción (más del 75%) y en concreto, la provincia de Jaén, donde se obtiene casi la mitad de todo el aceite

[1] Investigadores GRUPO HIEDRA. Universidad Autónoma de Madrid. Fac.CC.Económicas. Mód.E-II. Despacho 208 - alfredo.cadenas@uam.es

de oliva español. Sin embargo, una de las materias de mayor relevancia en la actualidad es el cuestionamiento de la objetividad de las cifras de producción. La diferenciación entre pequeños y grandes oleicultores a la hora de percibir las ayudas a la producción está generando, como veremos, tensiones en las negociaciones de la reforma por cuanto se ha puesto en duda la idoneidad de un sistema que puede favorecer el fraude porque se apoya en un cálculo por tanteo de las cifras de producción en el caso de pequeños oleicultores.

La mitad del consumo de aceite de oliva en España corresponde a producciones envasadas por multinacionales francesas e italianas. En el mercado el aceite compite con otros aceites de semillas oleaginosas ostensiblemente más baratos, como el de girasol, lo que redunda en un reparto del total del consumo de grasas comestibles, en función de los años, casi por igual. En cuanto a la exportación, España destina en torno al 40% de su producción al exterior, cifra de la que un 85% es envasada a granel y generalmente teniendo como lugar de destino las compañías envasadoras italianas.

En esta caracterización del sistema productivo y comercial del aceite de oliva no podemos olvidar las consecuencias que tiene la aplicación de la PAC en este sector. En los términos del esquema anterior de la OCM, a nivel europeo se estableció una cantidad máxima garantizada (CMG) de 1350000 Tm, sin reparto de cuotas nacionales; la superación de este nivel tenía como consecuencia una penalización generalizada en el precio de intervención aplicado en el período julio-octubre de cada campaña. Por lo tanto, todos los productores europeos respondían del rebasamiento de esa cantidad.

Esa penalización no afectaba a la ayuda a la producción; ésta discriminaba positivamente entre pequeños (menos de 500kg de producción) y grandes oleicultores, otorgando una ayuda adicional a los primeros. Las acusaciones de fraude vertidas hacia estos oleicultores responde a que el sistema de tanteo por árbol o por hectárea para calcular su producción finalmente se materializaba en una cifra de producción superior a la real. Se otorga además una ayuda al consumo, que reciben los envasadores, cuyo volumen se ha ido reduciendo con el tiempo, alcanzando un nivel en torno a las 15 o 20 pesetas por kilo, que prácticamente parecen irrelevantes.

Para no entrar más en profundidad en el esquema de funcionamiento de la OCM, hemos de concluir que el sector recibe anualmente de la UE en torno al 25% de su renta agraria total, lo que supone unos 160-170000 millones de pesetas. Y en el conjunto de

la Unión, el sector recibe alrededor del 5% del total de los gastos del Feoga, siendo el 15% del total del Feoga el volumen relativo a las producciones mediterráneas.

Esta descripción del sector a grandes rasgos, aunque pareciera superficial e irrelevante, nos va a permitir tomar una determinada posición de cara a la comprensión y valoración de las consecuencias de la reforma, que vamos a esbozar en sus líneas maestras.

LA REFORMA

Dentro del marco de la Agenda 2000, la Comisión Europea ha dado el visto bueno, que queda por refrendar por el Parlamento Europeo y por el Consejo de Ministros, a los nuevos reglamentos correspondientes a las diversas OCM para establecer el gasto presupuestario en materia agrícola en el período 2000-2006. En líneas generales,sus objetivos son la disminución del gasto agrícola y la simplificación de los mecvanismos de ayudas, manteniendo el funcionamiento de las OCM ya reformadas, el sector vacuno (carne y leche) y cerealista entre otras, en consonancia con la reforma del 92 (pagos directos al agricultor, disminución de precios de intervención, etc).

En el caso del aceite de oliva, para el diseño de una nueva OCM se planteó inicialmente una ayuda por árbol para sustituir la ayuda por producción, consumo y almacenamiento privado, así como el mecanismo de intervención. El objetivo de esta reforma es acomodar la OCM a las exigencias de la Organización Mundial del Comercio, que prohibe las ayudas ligadas a la producción, distorsionantes del mercado, para sustituirlas por pagos directos a los agricultores, pagos desvinculados de la producción. Finalmente, no sin grandes dificultades, se ha aprobado una única ayuda a la producción, que ya no distingue entre pequeños y grandes oleicultores, contando con una Cantidad Máxima Garantizada (CMG) de 1550000 Tm, distribuidas por países en función de la media de los últimos 5 años (elimiando el peor y el mejor año). Se establece un período transitorio tras el cual se impondrá la ayuda por árbol o superficie, aunque en recientes declaraciones se haya negado la posibilidad de la ayuda por árbol.

Fundamentalmente se pretende con esta reforma abundar en la simplificación de la OCM (se eliminan todas las ayudas excepto la de producción), en subvencionar de acuerdo con la producción real, eliminando la posibilidad de beneficiar el potencial fraude , al no diferenciar entre pequeño y gran productor; ajusta la producción europea al potencial de mercado del aceite, evitando la acumulación de excedentes ("el lago de

aceite"), consecuencia cierta de una subvención ilimitada de la producción (véase otros casos paradigmáticos dentro de la PAC, "el lago de leche", "la montaña de carne"...), con el inevitable aumento de gasto presupuestario.

REACCIONES

Una vez planteado el marco general en el que actualmente se desenvuelve el sector olivarero, es merecido plantearse ciertas preguntas: ¿es oportuna la reforma? ¿Ha llegado la OCM a una situación insostenible en términos presupuestarios? ¿Es congruente esta reforma con la filosofía que viene pregonando el mismo comisario de Agricultura en documentos como la declaración de Cork? Y desde el punto de vista español, ¿puede sentirse especialmente discriminado ante otros sectores y países nuestro propio sector olivarero? ¿En qué línea debería dirigirse la negociación de cara al futuro? ¿Es pertinente plantear el comportamiento o la postura del sector como la defensa contra un ataque hacia él? ¿No sería deseable proponer nuevos desafíos para conseguir evolucionar hacia objetivos productiva, comercial y ambientalmente más provechosos?

EL RUMBO DE LA COMISION

La reforma de la OCM del aceite pretende en nuestra opinión armonizar el funcionamiento de la PAC en sus diversas vertientes productivas . Principalmente domina el objetivo simplificador de cara a la futura adhesión, que requerirá un volumen considerable de fondos y una transparente política agraria en sus instrumentos. Sin embargo, al menos en sus líneas maestras, no profundiza en apenas ninguno de los aspectos que en su día se concretaron en un decálogo por el Desarrollo Rural de la UE: "Por un medio rural vivo"..

Aún no ha llegado el momento de una Política Rural Integrada en la Unión Europea. Así lo refleja el esquema de funcionamiento de la PAC en la Agenda 2000: recoge residualmente objetivos medioambientales y de equilibrio territorial; no incide instrumentalmente en la búsqueda de la calidad alimentaria; insiste en la modernización y en la competitividad de la agricultura de cara a un exigente marco global de intercambios comerciales, si bien no recoge la especificidad de zonas productivas cuyo abandono tendrías graves consecuencias sociales y ambientales; no profundiza en la capacidad de crear un tejido rural, una vida rural activa en torno a un sector agrícola adormecido o aletargado por la subvención permanente. Se resiste a modular, en definitiva, las ayudas

en función de múltiples criterios como los medioambientales y culturales, económicos y sociales (creación de empleo,etc.)

Desde el prisma del sector del aceite de oliva, este análisis es muy relevante, por cuanto en él coinciden varias características que hacen pertinente reconsiderar los mecanismos de la OCM. En primer lugar, las especiales señas de identidad del olivar en términos de necesidades edáficas y de adaptabilidad climática, hacen de él un cultivo con un alto valor ambiental. E incluso en mayor medida, las plantaciones situadas en grandes pendientes, que evitan procesos degradatorios por erosión y tienen especial importancia por su dificultad de reconversión. Estas peculiares circunstancias merecen consideración para discriminar, por ejemplo, las producciones de valle y de montaña o de pendiente. Podrían además valorarse otras funciones ecológicas del olivar, como las reducidas necesidades de agua, fijación de CO2 o hábitat de multitud de aves migratorias.

En segundo lugar, merece también una consideración específica como sostén económico de un territorio con enormes carencias. En este sentido es evidente la ausencia de una estructura empresarial activa y emprendedora que garantice la creación de riqueza y valor añadido en la producción y comercialización del aceite. El carácter estructural de la subvención agrícola ha tenido generalmente consecuencias muy negativas, que en cierta medida y muy recientemente se están comenzando a enmendar. Desde este punto de vista, es muy necesario insistir en programas estructurales de mejora de canales de comercialización, búsqueda de la calidad (penalizar la mezcla de aceites, incidir en factores de bienestar y salud que tienen que ver con su consumo) y transformaciones productivas que minimicen los impactos ambientales de los subproductos del aceite.

Las consecuencias obvias de enfocar de manera integrada todos estos ámbitos descritos se aproximaría a la existencia de una política agrícola y rural común, que traería consigo la revitalización de muchas zonas rurales, dependientes de millones de jornales, carentes de formación y de alternativas económicas, y que pasarían a dotarse de infraestructuras y servicios necesarios en la búsqueda de un satisfactorio desarrollo rural.

EL RUMBO DE ESPAÑA

La posibilidad de replanteamiento por parte de la Comisión de la filosofía de la PAC no la eximiría de las acusaciones de discriminación vertidas por la opinión pública. La PAC tradicionalemnte y ahora la Agenda 2000 no han medido por el mismo rasero productos mediterráneos y continentales, planteando a los primeros exigencias que tienen los segundos, especialmente en materia presupuestaria.

Sin embargo, España no debe esgrimir ese argumento, por cuanto se ve beneficiada en su vertiente productiva de lácteos y cereales, y levemente perjudicada en las OCM mediterráneas; frutas y hortalizas son productos competitivos y de calidad que no ven mermadas sus posibilidades de desarrollo por el marco de la PAC; el vino en menor medida, por cuanto en su producción de menor calidad es excedentario. El aceite de oliva debería estar en su conjunto en la misma tesitura, pero las ya mencionadas carencias redundan en una situación de inferioridad dado el contexto de recorte de fondos. En cualquier caso, creemos importante resaltar la cuestión de si tal reforma va a ser discutida o no dentro del paquete de la Agenda 2000; desde medios políticos, se señala la conveniencia de que así sea, por cuanto si se incrementan lo os apoyos al vacuno de leche o de carne, o a cereales, productos claramente excedentarios, la legitimidad para recortar presupuesto para otro sector,que no lo es tanto, quedaría en entredicho.

En el proceso de negociación previo a la aprobación de la reforma, se ha incrementado la CMG para España de 544000 Tm a 625000, puesto que se ha aumentado la CMG a nivel europeo para aproximarla a cifras más cercanas a la producción real. El sector debe ser consciente de un dato muy relevante que aportó el Consejo Oleícola Internacional; aunque es cierto que la tendencia de la producción es alcista, por cuanto en la última campaña se ha obtenido un máximo histórico y se prevén cifras similares para los próximos años, no es menos cierto que el tirón de demanda en nuevos mercados para el aceite de oliva es al menos limitado. Si bien se está potenciando el papel del consumo de aceite como un argumento de salud y bienestar, la búsqueda de mercados en países de alto poder adquisitivo se encuentra con la competencia de las marcas italianas que han conseguido la identificación del producto con su país y con el muy arraigado consumo de aceites de semilla.

Fischler ha declarado de manera contundente que la preocupación de España no debe ser cuánto puede producir, sino cuánto podemos vender y a qué precio. En nuestra opinión esta afirmación no debe caer en saco roto por parte de la Administración española. Creeríamos acertada la reivindicación por parte de la representación española de una serie de

ayudas que vinieran a compensar la desaparición a partir del año 2001 de la ayuda a la producción (que parece inevitable ante la próxima ronda negociadora de la OMC) mediante mecanismos que recogieran el carácter que se pretende dar a la PAC, premiando aspectos como el cuidado de la calidad (denominaciones de origen, campañas de promoción en mercados externos y en la propia UE, organización de ferias,...), aspectos sociales como la modulación de ayudas en función de los empleos generados y del impacto socioeconómico de la actividad en la zona; aspectos de índole cultural y de tradición, que hacen que la ordenación del territorio se vincule directamente con la actividad del olivar; de igual modo, pagos complementarios en relación con el reglamento 2078/92, de medidas agroambientales en los términos anteriormente descritos. Esta serie de argumentos nunca entrarían en confrontación con la filosofía del actual comisario de Agricultura, manifestada como hemos dicho en documentos como la declaración de Cork, con lo cual la legitimidad para rechazarlas sería bastante reducida.

EL RUMBO DEL SECTOR

Hemos descrito inicialmente las características fundamentales del sector olivarero. De ellas podemos obtener, y entroncándolas con el contexto de la reforma que aquí describimos, una serie de propuestas a materializar por parte del sector. El gran problema del que adolece el tejido productivo oleícola es en primer lugar la escasa obtención de valor añadido al trasladarse los últimos eslabones del proceso de producción y comercialización a grandes empresas. El proceso de envasado definitivo para la venta es realizado por las grandes empresas (en un 50% de capital extranjero,por otra parte) reteniendo así para ellas una parte importante del precio final. Parece un tanto ridículo que las cooperativas estén vendiendo a empresas italianas el litro de aceite virgen a unas 360 pesetas/ litro (venta a granel), mientras otras de capital japonés o americano llegan a pagarles más de 600. La única diferencia entre el aceite que llevan unos y otros es el continente: mientras unos se lo llevan en camiones cisterna ,los otros los compran en pequeños recipientes como artículo de lujo.

Sería importante incidir en la necesidad de una transformación en las pautas tanto de envasado y comercialización, que se han quedado obsoletas, por lo que se hace imprescindible un replanteamiento de las estrategias. Sin duda, para llevar a cabo la reconversión pertinente en el sector transformador es necesario un fuerte esfuerzo inversor para desarrollar las estructuras que permitan modificar las pautas anteriormente descritas,

integrando las fases de producción y refine con las de envasado y distribución con el objeto de paliar esas deficiencias.

De esta manera se reducirían las operaciones que realiza especialmente Italia de Tráfico de Perfeccionamiento Activo (importación-transformación-reexportación), con beneficiosas repercusiones para los cooperativas, que finalmente tendrían reflejo en creación de empleo, de actividades económicas vigorosas y perdurables y de un tejido empresarial en el frágil medio rural del que hemos venido hablando.

En definitiva, es evidente la exigencia de la búsqueda de la calidad y de la diferenciación de nuestra producción basadas en estrategias empresariales consolidadas, que se involucren con la peculiaridad de nuestro aceite y estructuren en torno a sí actividades complementarias que configuren en su justa medida el peso específico del territorio que representan.

CONCLUSIONES

La OCM del aceite de oliva ha emprendido un camino inexorable hacia la desvinculación de las ayudas respecto de la producción. Una reforma que aproximará , vía simplificación, el funcionamiento de esta OCM con el del resto de los productos recogidos en la ordenación de la PAC, y que no incide instrumentalmente para avanzar en la línea de una política rural integrada o agraria y rural común como la que se ha ido promulgando recientemente desde instancias comunitarias y profundizando explícitamente a nivel académico. En este contexto, el sector español está involucrado en la actualidad en una dinámica compleja que combina una tendencia alcista de la producción con un preocupante anquilosamiento de estrategias empresariales y comerciales.

La conjunción de los múltiples factores analizados en esta reflexión permite vislumbrar un complejo marco en el que como dijimos para introducir esta comunicación, están implicados todos los agentes relacionados con la reforma, es decir, la Comisión Europea, la Administración Española y el subsector olivarero. En todo ello, un objetivo claro y primordial, apostar por la redefinición de una política agrícola que profundice en la amplia dimensión de la agricultura como proveedora de equilibrio territorial y ecológico y como dinamizadora y estructuradora de un medio rural emprendedor y competitivo; dimensión que en el caso del aceite de oliva adquiere una enorme relevancia

que debería ser reivindicada y aprovechada en su totalidad de manera activa, edificante y provechosa por nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

BARCELO VILA,L, et al.(1995*): La Ronda Uruguay y el Sector Agroalimentario Español.* Serie de Estudios MAPA

BUCKWELL, A (1996): "Transformación de la PAC en una política rural más integrada" Revista Española de Economía Agraria. 2-3/96. MAPA.

CADENAS MARIN,A;CANTERO TALAVERA,C. (1997): *Implicaciones agroalimentarias de la adhesión a la Unión Europea de los PECO.*Serie de Estudios MAPA.

CADENAS et al. (1997): *El campo y el medio ambiente: un futuro en armonía.* Banco Central Hispano. SOPEC.

FERNANDEZ ALVAREZ, A.(1997*): Manual de economía y política de la Unión Europea.* Ed.Trotta.

LAMO DE ESPINOSA,J. (1998): *La nueva política agraria de la Unión Europea.* Encuentro Ediciones.

MASSOT, A. (1997): "¿Una PAC ensimismada?". Ponencia en las Jornadas de la Comisión Europea La reforma de la PAC y los fondos estructurales.

MASSOT, A (1996): "Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar". Revista Española de Economía Agraria. 2-3/96. MAPA

MILI, SAMIR (1994): *Organización de mercados y estrategias empresariales en el subsector del aceite de oliva.* Serie de Estudios MAPA

MINISTERIO DE AGRICULTURA (1996*): La Política Agraria Común en España. Campaña 1996-97.*

SUMPSI VIÑAS,J.M. (1996): "La agricultura española ante los nuevos escenarios de la PAC". Revista Española de Economía Agraria. 2-3/1996. MAPA

EL VINO EN EL SIGLO XXI: UN SECTOR CAMBIANTE A LA ESPERA DE LA NUEVA PROPUESTA DE REFORMA DE SU OCM.

Gómez-Limón Rodríguez, José. A.
Dpto. Economía Agraria. E.T.S.II.AA. Universidad de Valladolid.
Avda. Madrid, 57. 34071 PALENCIA. *E-mail: limon@wamba.cpd.uva.es*

RESUMEN

El objeto de la presente comunicación es analizar los cambios acaecidos en el sector del vino en los últimos cuatro años: desde que en 1994 la Comisión hiciera su Propuesta de reforma de OCM, posteriormente abortada, hasta 1998, año en el que se espera que esta institución comunitaria haga pública su nueva Propuesta. Se analiza cómo la estabilización del consumo, la entrada de nuevos miembros a la UE y la acentuación del proceso de arranques de viñedo, motivan que la situación excedentaria no sea tan grave como la que se presentaba en 1994. Por ello, el proceso de limitación de producción a plantear por la nueva OCM no debe ser tan traumático como en la Propuesta anterior. No obstante, el autor considera que, una vez incidido en el abandono de viñedos durante las últimas campañas, con una importante impacto social y ambiental, no debe seguir acentuándose en este tipo de políticas como forma de control de la oferta. Por contra propone, como posible alternativa, la implantación de pagos compensatorios a rentas por superficie, tal y como viene haciéndose en el sector de los cultivos herbáceos desde la reforma de la PAC de 1992.

Palabras clave: PAC, OCM del vino, Pagos compensatorios y Arranque de viñedo.

ABSTRACT

The main purpose of this paper is to study the changes occurred in wine sector during the past four years: from 1994, when the Commission Proposal for wine CMO reform was discussed and rejected, to 1998, when the new Proposal is expected to be public. Several factors are analysed: the consumption stabilisation, the Austrian, Finnish and Swedish integration in the EU, and vineyard pulling up. All of these circumstances make the wine surplus problems became less important nowadays. In this new situation the production limitations involved in the new Commission Proposal ought to be less aggressive compared to 1994 Proposal. Because of this, the author considers that the severe vineyard withdrawal made in recent years, with an important social and environmental impact, should be not considered by the new CMO in order to control wine supply. Opposite, deficit payments in this sector are proposed like an alternative, in the same way that arable crops surface subvention were implemented till 1992 CAP reform.

Key Words: CAP, Wine CMO, Deficit Payments, Vineyard Withdrawal.

1.- INTRODUCCIÓN.

A lo largo del primer semestre de 1998 la Comisión Europea ha anunciado su intención de sacar a la luz pública su nueva Propuesta de reforma de la OCM del vino. Tras el fracasado intento de reforma de 1994, rechazada de pleno por todos los países mediterráneos, la sequía y otros factores coyunturales aliviaron la situación excedentaria de este producto, situación que ha posibilitado el postergamiento de la solución hasta la actualidad, una vez puesta de nuevo de manifiesto la excesiva potencialidad productiva de este sector en la UE.

El objetivo principal de la presente comunicación es analizar los mayores cambios ocurridos en el sector desde 1994, estudiando cuál será de incidencia de los mismos sobre la nueva Propuesta de la Comisión.

2.- LA PROPUESTA DE REFORMA DE 1994.

Como punto de partida parece oportuno recordar brevemente en qué consistía la Propuesta de la Comisión de 1994, al objeto de poder comparar las estimaciones que ésta hacía entonces sobre el sector con respecto a la situación actual, una vez han pasado 4 años.

El documento de propuesta de reforma (COM(94) 117 final) estaba justificado básicamente dos por motivos: el desequilibrio estructural entre oferta y demanda entonces existente, cada vez más acentuado por la disminución del consumo, y el fracaso manifiesto de la actual OCM para equilibrar el mercado. Por ello, el objetivo principal de la Propuesta era ajustar (disminuir) la oferta a la decreciente demanda, eliminando la destilación como medida básica del control de la producción.

El fundamento de la propuesta estaba así en establecer una *Producción Comunitaria de Referencia* (PCR) que, estimada en 154 millones de Hl, debería ser el objetivo de producción de la UE para evitar la formación de excedentes estructurales. Esta cantidad se repartía entre los distintos Estados miembros en forma de *Producciones Nacionales de Referencia* (PNR), calculadas en función de su *Producción Media Histórica* (PMH), correspondiente a la media de producción de vino de las campañas 89/90 a 92/93, excluyendo la de menor producción. Es de esta manera como se calculaba el *Esfuerzo de Disminución de Producción* que deberían realizar los distintos países (ver Tabla 1).

Para alcanzar estas PNR se preveía la elaboración de unos *planes regionales* por parte de los estados miembros, en aras de actuar sobre el *potencial de producción*; es decir, sobre la superficie de viñedo, así como sobre los niveles de rendimiento (cosecha en verde, prácticas agronómicas, etc.), bien por separado, o bien simultáneamente. Los países con rendimientos más elevados (Alemania, Luxemburgo) podían efectuar las reducciones necesarias actuando el 100% sobre el rendimiento; Francia, Italia y Grecia, con rendimientos medios, podrían realizarlo actuando sobre superficie y rendimientos al 50%;

pero España y Portugal deberían actuar únicamente sobre superficie. Ésto implicaba, en el caso de nuestro país, un arranque de 335.000 ha. de viñedo, lo que suponía el 27,3% de las plantaciones de entonces.

Tabla 1.- Producciones Nacionales de Referencia y Esfuerzo de Disminución de la Producción.

Campaña	Ita.	Fra.	Esp.	Por.	Gre.	Ale.	Lux.	TOTAL
89/90	59.727	60.508	*31.276*	7.901	4.531	14.486	232	**178.661**
90/91	54.266	64.980	*41.063*	11.351	3.525	9.505	151	**184.841**
91/92	59.238	42.139	*32.156*	10.021	4.021	10.699	86	**158.360**
92/93	68.086	64.851	*36.947*	7.771	4.050	13.482	271	**195.458**
P. M. H. (.000 Hl)	62.350	63.446	*36.722*	9.758	4.201	12.889	218	**189.584**
P. N. R. (.000 Hl)	49.661	51.837	*29.248*	8.371	3.584	11.125	174	**154.000**
E.D.P. (.000 Hl)	12.689	11.609	*7.474*	1.387	617	1.764	44	**35.584**
E. D. P. (.000 ha.)	113	88	*335*	63	12	0	0	**841**
E. D. P. en % ha.	12,6%	10,1%	*27,3%*	24,0%	17,6%	0,0%	0,0%	**13,1%**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Propuesta de la Comisión.

Esta medida de arranque, por su impacto social y ambiental, fue duramente contestada por el sector entonces, tanto en España como en el resto de países mediterráneos, lo que obligó a la Comisión a aparcar esta reforma hasta fecha indeterminada.

Dicha Propuesta también incluía otra serie de contenidos altamente discutibles: desaparición de las destilaciones, financiación de los planes regionales, chaptalización y otras prácticas enológicas, insuficiencia de cantidades destinadas a la promoción,... (véase por ejemplo en Goicoechea, 1995; Rodríguez, 1994 o Lamo, 1994). Sin embargo, no entraremos en ello ahora, centrándonos únicamente en aspectos de control de oferta, y más concretamente en el arranque de viñedo y sus posibles alternativas.

3.- DE 1994 A 1998. CUATRO AÑOS DE CAMBIOS.

Como ha podido apreciarse, el fundamento de la Propuesta de 1994 se basaba en los datos relativos a las primeros cuatro años de la década de los noventa. Han pasado ya cuatro años más, y las últimas campañas no ofrecen una situación semejante a la de entonces. Por ello, parece conveniente estudiar qué factores han cambiado significativamente desde entonces en relación a las variables empleadas en el cálculo de las Producciones Nacionales de Referencia y los Esfuerzos de Disminución de la Producción.

3.1.- Evolución del consumo.

Cuando se escribió la Propuesta de reforma de 1994, no había duda del importante retroceso que estaba experimentando el consumo del vino en la UE y en el mundo entero, con un descenso evaluado en 2 millones de Hl al año. De esta suerte se pasó de un consumo mundial de 285 millones de Hl en los años setenta hasta los 215 de 1994. No obstante, esta tendencia parece haber terminado, y ya en el consumo de 1995 se apreciaba un ligero ascenso hasta los 218 millones (OIV, 1997).

En este contexto debemos indicar cómo se va abriendo una nueva visión entorno al consumo del vino, relacionada con la *salud* y la difusión de la *cultura del vino*. Efectivamente, comienza a calar entre los consumidores la impresión, ampliamente contrastada por la Medicina, de los efectos saludables de la ingestión moderada del vino, con efectos protectores contra afecciones cardiovasculares e incluso como agente anticancerígeno, gracias a las proantocinidas y al referastrol respectivamente, sustancias ambas contenidas en esta bebida. Además, el consumo del vino también va difundiéndose como elemento esencial dentro de la dieta mediterránea, siendo de esta forma aceptado en países con consumos per cápita medios o bajos. Ambos aspectos creemos ayudarán a eliminar este producto del punto de mira de las campañas antialcohólicas, fomentándose así su consumo a medio plazo.

A este respecto quisiera terminar poniendo de manifiesto otras vías potenciales que pueden estimular el consumo del vino en el futuro. Se trata en concreto de la *promoción* y de la *armonización fiscal* en países no productores de la UE. En cuanto al primer aspecto, no nos cabe duda que este producto tiene, por las circunstancias ya descritas, grandes posibilidades de promoción, tanto a nivel institucional como privado. Ya la Propuesta de reforma de 1994, aunque en cuantía escasa (15 millones de ECUs), preveía este tipo de acciones. Así parece lógico pensar que la nueva OCM contemple igualmente una partida para la realización de campañas institucionales a favor de este producto. De igual forma creemos que un tratamiento fiscal más racional del vino en países no productores (en especial los anglosajones y nórdicos), en línea con productos sustitutivos como la cerveza, será próximamente otro incentivo más para la mejora de las cantidades comercializadas en estos estados, ante la significativa bajada de precios al consumo que ello acarrearía.

La estabilización del consumo y las perspectivas de recuperación, aunque de difícil cuantificación, debe de hacer que la Producción Comunitaria de Referencia, estimada en 154 millones de Hl, pueda evolucionar igualmente en sentido ascendente en la nueva OCM, sin que en ningún caso sea necesaria su minoración.

3.2.- Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE.

En 1995 se produjo la cuarta ampliación de la UE, por la cual se incorporaron Austria, Finlandia y Suecia. De ellos, tan sólo Austria es productora de vino, con una superficie de viñedo de 50 mil ha. y una producción media de 2,3 millones de Hl.

El consumo de estos tres países supone una media de 4 millones de Hl/año. Como las utilizaciones medias de la UE-12 (consumo y usos industriales) han permanecido, como poco, constantes, la nueva Producción Comunitaria de Referencia debería incrementarse al menos en esta cantidad, pasando por tanto de 154 hasta 158 millones de Hl como mínimo.

Esta última cifra será la que utilicemos posteriormente en nuestros cálculos para estimar los Esfuerzos de Disminución de la Producción. Esta cantidad no obstante puede considerarse algo corta por los motivos ya referidos en relación a la demanda, pero parece interesante emplearla como postura conservadora.

3.3.- El arranque de viñedo y la disminución del potencial productivo.

El arranque incentivado por la OCM actual ha supuesto una importante disminución de superficie de viñedo en la UE. Este proceso se ha acelerado significativamente en los últimos años, tras aplicación en Portugal (1994) y con la subida de la cuantía de las subvenciones en España por la finalización del periodo transitorio. Concretamente, el arranque incentivado ha supuesto, entre la campaña 91/92 y 94/95, una disminución del potencial vinícola del orden de 300 mil ha. en toda la UE (8,4% del total). No obstante, debemos indicar que esta diminución no ha afectado por igual a todos los países. Así, mientras que en España esta medida ha suprimido más del 15% del viñedo nacional (181 mil ha.), en países como Alemania la superficie de viñedo se ha visto incrementada (véase Tabla 2).

Tabla2.- Superficie de viñedo (.000 ha.)

Campaña	Ita.	Fra.	Esp.	Por.	Gre.	Ale.	Lux.	Aus.	TOTAL
91/92	943	889	*1.370*	262	70	104	1	55	**3.694**
92/93	917	883	*1.317*	264	65	106	1	54	**3.607**
93/94	896	877	*1.225*	263	66	106	1	50	**3.484**
94/95	866	869	*1.189*	259	54	106	1	49	**3.393**
Disminución	77	20	*181*	3	16	-2	0	6	**301**
% Disminución	**8,9%**	**2,3%**	***15,2%***	**1,2%**	**29,6%**	**-1,9%**	**0,0%**	**12,2%**	**8,4%**

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT.

Por tanto, a la vista de los datos, puede concluirse afirmando que el viñedo comunitario ha sufrido una importante merma, en especial el de los países del sur. Este hecho ha provocado un importante impacto ecológico y social. Efectivamente, estas explotaciones vitícolas reportan un gran *beneficio medioambiental*, ya que se trata de un cultivo típico de zonas de fuertes pendientes, con gran peligro de erosión, donde el sistema radicular de este cultivo permanente hace de elemento protector. Además, sobre todo en el sur de Europa, se trata de un cultivo poco intensificado, muy en armonía con la fauna y flora del entorno, constituyendo sus localizaciones uno de los pocos ambientes "verdes" que pueden encontrarse en verano en los campos mediterráneos. En cuanto a su incidencia sobre el empleo, hemos de hacer notar el *carácter social* de este cultivo, como importante demandante de mano de obra, tres veces superior a los cultivos herbáceos.

Algunos autores como Olano (1997), cuantifican las pérdidas ambientales por el abandono del viñedo en 772.759 ptas./ha. (coste de reforestación y restauración), que equivalen en total para España a un coste ecológico valorado en 140 mil millones de ptas. en el período considerado. Igualmente grave es el perjuicio social que este abandono acarrea, con una pérdida de 15,1 jornales por ha. Para España, esta circunstancia ha supuesto una pérdida de empleo de 9.100 puestos de trabajo fijo en las campaña comentadas, suceso extremadamente grave en un país como el nuestro, con la tasa de paro más alta de Europa.

Hemos de hacer notar sin embargo que este importante descenso de superficie no se ha trasladado paralelamente a la producción. Efectivamente, el aumento progresivo de los rendimientos, del orden de 0,5 Hl/ha. al año, ha hecho que la producción comunitaria no disminuya en igual medida. Tan sólo circunstancias coyunturales como la sequía en la península Ibérica y otras variaciones en los rendimientos han supuesto un descenso circunstancial (ver Tabla 3).

Tabla 3.- Producción de vino (.000 Hl)

Campaña	Ita.	Fra.	Esp.	Por.	Gre.	Ale.	Lux.	Aus.	TOTAL
91/92	59.238	42.139	32.156	10.021	4.021	10.699	86	3.093	**161.453**
92/93	68.086	64.851	36.947	7.771	4.050	13.482	271	2.588	**198.046**
93/94	62.068	52.059	26.495	4.871	3.378	9.920	170	1.865	**160.826**
94/95	58.776	53.325	20.574	6.521	3.051	10.406	175	2.647	**155.475**

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT.

Por lo expuesto anteriormente puede afirmarse que para la realización de un control eficiente de la oferta no basta con aplicar únicamente políticas de arranque de plantaciones. En este sentido parece lógico pensar que más recomendable sería actuar conjuntamente sobre limitación de los rendimientos, medida por otro lado ya emprendida por numerosas D.O., con objeto del mantenimiento de la calidad del vino. Lógicamente estas medidas de control en la intensificación de la producción deberían incidir especialmente en aquellos productores con mayores rendimientos: aquellos que tengan que recurrir a la chaptalización, aquellos que empleen inadecuadamente el riego, etc.

3.4.- La Propuesta de Reforma del 94 en la actualidad.

A la luz de todos los cambios acaecidos en el sector vitivinícola en los últimos años, en el supuesto que la nueva Propuesta de la Comisión fuese en la misma línea de la de 1994, las Producciones Nacionales de Referencia y los Esfuerzos de Disminución de la Producción quedarían tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4.- Producciones Nacionales de Referencia y Esfuerzo de Disminución de la Producción.

Campañas	Ita.	Fra.	Esp.	Por.	Gre.	Ale.	Lux.	Aus.	TOTAL
89/90	59.238	42.139	*32.156*	10.021	4.021	10.699	86	3.093	**161.453**
90/91	68.086	64.851	*36.947*	7.771	4.050	13.482	271	2.588	**198.046**
91/92	62.068	52.059	*26.495*	4.871	3.378	9.920	170	1.865	**160.826**
92/93	58.776	53.325	*20.574*	6.521	3.051	10.406	175	2.647	**155.475**
P. M. H. (.000 Hl)	63.131	56.745	*31.866*	8.104	3.816	11.529	499	2.776	**178.467**
P. N. R. (.000 Hl)	55.891	50.237	*28.212*	7.175	3.379	10.207	442	2.458	**158.000**
E. D. P. (.000 Hl)	7.240	6.508	*3.654*	929	438	1.322	57	318	**20.467**
E. D. P. (.000 ha.)	52,8	54,5	*167,6*	33,4	0,0	0,0	0,0	0,0	**442,6**
E. D. P. en % ha.	6,1%	6,3%	*14,1%*	12,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**4,9%**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Propuesta de la Comisión.

Comparándola con la Propuesta de 1994 (Tabla 1), queda patente cómo la situación ya no es tan grave, pasando, en el caso de España, de un arranque de 335 mil ha., a "tan sólo" 167,5 mil; prácticamente la mitad. No obstante este tipo de política de arranque sigue siendo inadmisible para nuestro país, dado el impacto social y ambiental ya apuntado, más si cabe habida cuenta del esfuerzo ya realizado de abandono de viñedos. Además, como también se ha apuntado, este arranque no resuelve por sí sólo el problema de exceso de oferta.

4.- LAS SUBVENCIONES DIRECTAS A SUPERFICIES, UNA POSIBLE SOLUCIÓN DE COMPROMISO.

Ya se ha analizado cómo el problema de excedentes no puede solventarse únicamente a través de medidas para incentivación del arranque de viñedos, política que por otro lado acarrea importantes problemas ambientales y sociales. Como solución alternativa sugerimos la implantación de subvenciones directas a las superficies, tal y como viene haciéndose en los cultivos herbáceos (COP) desde 1992, política en la que se prevé profundizar con la aplicación de la Agenda 2000. Analicemos esta alternativa brevemente en sus distintos aspectos: económico, social y medioambiental.

En la ***vertiente económica***, como en los cultivos COP, la liberalización del mercado (supresión de las destilaciones y de las restituciones a la exportación) y la introducción de compensaciones directas de rentas al productor tendrían consecuencias muy favorables: la bajada de precios induciría a una contracción de la oferta y a una expansión de la demanda interna, aliviando la situación excedentaria. Además, como demuestra la Teoría Económica, se ganaría en eficiencia del mercado, ya que las ganancias de consumidores (bajada del precio) y administraciones (garantía de precios en las destilaciones y restituciones a la exportación) serían superiores a los pagos directos que, en compensación de rentas deberían darse a los viticultores (Castillo y Gil, 1995).

Debemos señalar no obstante que la disminución de precios motivada por la eliminación de la garantía de las destilaciones no sería tan grande como en principio podría pensarse. Si con los cereales ya se comprobó cómo la disminución de la oferta comunitaria provocó un aumento de precios a nivel mundial, parece lógico que este efecto compensador sea mucho mayor en el caso del vino, en el que la UE-15 produce el 60% de la oferta mundial. Por ello, es probable que se mejore la renta de los viticultores, ya que estos pagos a superficies podrían suponer en realidad una sobrecompensación de rentas.

En una primera aproximación, si partimos de la base de no incrementar el gasto presupuestario en el sector, podría estimarse la cuantía de la ayuda por superficie dividiendo el importe total de las actuales ayudas al sector (destilaciones, almacenamiento y restituciones) por el número de ha. de viñedo comunitario. El resultado obtenido, tal y como se deduce de la Tabla 5, ofrecería un valor de 51.500 ptas./ha. Sin embargo, este valor se corresponde con una media comunitaria que poco tendría que ver con el valor aplicable en nuestro país.

Tabla 5.- Cuantificación de hipotéticos pagos compensatorios al sector del vino.

Gastos Presupuestarios *Feoga-Garantía OCM Vino (media 91-97)*	1058,8 millones de ECUs

Superficie 1995 UE-15	3,393 millones de ha.	**312,04 ECUs/ha. =** **= 51.500 ptas./ha.**
Producción 1991-1995 UE-15	168,950 millones de Hls	**6,267 ECUs/Hl =** **= 1.034 ptas./Hl**

Fuente: Elaboración propia (estimamos 1 ECU=165 ptas.).

Si empleamos el criterio seguido en los cereales, los pagos directos deberían hacerse en función del rendimiento histórico de cada comarca vitivinícola. Así, realizando un cálculo similar al realizado anteriormente, podría obtenerse un pago directo de 1.034 ptas./Hl. Esta cantidad, trasladada a nuestro país, con un rendimiento medio de 21,8 Hl/ha. nos daría una cantidad media de *22.541 ptas./ha*. Estos pagos por superficie contrastarían ampliamente con los pagos que les corresponderían a países como Alemania (109.000 ptas./ha.) o Italia (70.880 ptas./ha.), hecho éste motivado por sus mayores rendimientos. No obstante, estimamos que los pagos directos deberían realizarse en función no del rendimiento bruto, sino en relación al grado alcohólico natural obtenido por el vino, penalizando así los rendimientos artificialmente elevados procedentes de la chaptalización (Alemania y Francia).

La cuantía de estos pagos, en principio, no diferiría mucho de las ayudas directas de los cultivos herbáceos ya aplicadas.

No debemos olvidarnos sin embargo de la ***vertiente social*** de la política agraria. Efectivamente, parte de la justificación política de las ayudas directas proviene de evitar ajustes traumáticos en el mundo rural, permitiendo la conservación del empleo y, por tanto, la fijación de población en este entorno, de

radical importancia en las regiones donde se encuentran mayoritariamente localizados estos productores (regiones de Objetivo 1). Este hecho justifica aún más la necesidad de pagos compensatorios de renta, en la misma medida que se realiza en los sectores ya reformados por la PAC.

Por último, considerando la ***vertiente ambiental***, creemos que la conservación de este cultivo es esencial para la conservación de los frágiles y ya muy castigados ambientes mediterráneos. Más aun, puede considerarse conveniente ligar el cobro de las subvenciones directas a la aplicación de prácticas agronómicas compatibles con el medioambiente: la prohibición del riego (sobre todo en zonas deficitarias como Castilla-La Mancha y Levante), mantenimiento adecuado del terreno, uso racional de agroquímicos, etc.

5.- CONCLUSIONES.

Por lo analizado en la presente comunicación, las principales conclusiones obtenidas son:

a) Desde la Propuesta de la Comisión para la reforma de la OCM del vino en 1994 han ocurrido importantes acontecimientos que hacen necesario revisar su contenido: la estabilización del consumo, la disminución de la superficie de viñedo por el actual programa de incentivación de arranques y la entrada de tres nuevos países dentro de la UE que son importadores netos de vino. Todo ello hace menos grave la situación de excedentes estructurales anterior a 1994.

b) La política de arranque de viñedos ha acarreado importantes perjuicios sociales (pérdidas de empleo) y ambientales (erosión y desertización) en el entorno rural, especialmente en los países mediterráneos, donde esta medida se ha aplicado con mayor intensidad.

c) La producción de vino no se ha disminuido de igual manera que las superficies, debido a la intensificación del cultivo. Se pone así de manifiesto que una política correcta no debe acentuar tanto las medidas de arranque de viñedos, y sí actuar más sobre el control de rendimientos.

d) La alternativa que se propone consiste en la aplicación de pagos directos a superficie, de forma similar a como se realizó en 1992 con los sectores herbáceos ya reformados. Así se mantendría el viñedo, y con ello el empleo y el medioambiente, se aliviaría la situación de los mercados (disminución de la oferta y aumento de la demanda) y no supondría un sobrecoste presupuestario.

BIBLIOGRAFÍA.

CASTILLO, J.S. y GIL, F.J. (1995) "Una producción mediterránea en el centro de la dinámica Norte-Sur en Europa: el vino". *Revista Española de Economía Agraria*, 171, pp. 161-189.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993) *Evolución y futuro de la política vitivinícola. Documento de reflexión de la Comisión.* Documento COM (93) 380 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994) *Propuesta de reforma de la OCM del vino.* Documento COM (94) 117 final.

DIAZ YUBERO, F. (1994) "La Reforma de la Organización Común del Mercado del sector vitivinícola". *El Campo*, 130, pp. 245-257.

GOICOECHEA, C. (1995) "Análisis de la nueva OCM del vino", en *El vino ante el nuevo milenio. La OCM y la crisis del vino español.* CRDO Valdepeñas. Valdepeñas (Ciudad Real).

GÓMEZ-LIMON, J.A. y CASQUET, E. (1998) "La situación económica y financiera de las explotaciones vinícolas de la Unión Europea ante los retos de la próxima OCM", *en XX Congreso Mundial de la Viña y el Vino.* Organización Internacional de la Viña y el Vino. Lisboa.

LAMO DE ESPINOSA, J. (1994) "El viñedo y las empresas vitivinícolas frente al resto de la Comunidad Europea. Una visión crítica de la nueva OCM del vino", en *I Congreso Internacional de Vitivinicultura Atlántica.* La Toja (La Coruña).

LEZA, L. (1994) "La vid y el vino. Tendencias y perspectivas de futuro". *Viticultura/Enología Profesional*, 34, pp. 4-12.

OIV (1997) "Situación y estadísticas del sector vitivinícola mundial en 1995". *La Semana Vitivinícola*, 2.658/59, pp. 2592-2638.

OLANO, A. (1997) "Impacto socioeconómico del abandono del viñedo". *Agricultura*, Diciembre, pp. 952-955.

RODRÍGUEZ, G. (1994) "Reflexiones sobre la nueva OCM del vino". *El Campo*, 130, pp. 259-275.

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE AYUDAS PROCEDENTES DEL FONDO EUROPEO DE GARANTÍA Y ORIENTACIÓN AGRÍCOLA

(UN ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA MATERIA)

Por José Francisco ALENZA GARCÍA
Doctor en Derecho
Depto. Derecho Público . UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA
Campus de Arrosadía s/n. 31006. PAMPLONA

I. Introducción
II. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones agrícolas
1. La «exclusividad» de la competencia autonómica sobre agricultura y la competencia estatal sobre la ordenación general de la economía
2. La delimitación de competencias sobre la potestad subvencional de gasto público
III. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones agrícolas procedentes del FEOGA
1. Efectos del Derecho comunitario europeo sobre la distribución de competencias internas de los Estados miembros
2. Las peculiaridades de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ayudas procedentes de la PAC
2. 1 Competencias normativas
2. 2 Competencias gestoras
IV. Conclusiones y reflexión final

I. INTRODUCCIÓN

La intervención administrativa sobre la agricultura se desenvuelve en gran medida a través de las técnicas del fomento y, especialmente, de las subvenciones. En nuestro país el artículo 130.1 CE establece un mandato a los poderes públicos de atención a la «modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles». Sobre este precepto se ha dicho que la alusión específica a determinados sectores económicos, implica un reconocimiento de su peor situación que justificaría en ellos un intervencionismo más intenso de carácter protector y promocional, para equipararlos con otros sectores económicos[1]. La pertenencia de España a la Comunidad Europea ha acentuado, si cabe, ese intervencionismo subvencional a través de la denominada Política Agrícola Común (en adelante PAC).

La forma y los sujetos que pagan las ayudas procedentes de la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) han sido

[1] F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», en el vol. col. *Derecho administrativo económico*, vol. II (dirigido por S. Martín-Retortillo), ed. La Ley, Madrid, 1991, p. 293.

objeto de recientes modificaciones abriendo la posibilidad de establecer varios *organismos pagadores* en cada Estado miembro para la gestión del FEOGA en su sección Garantía[2]. La nueva organización de gestión de las ayudas procedentes del FEOGA se instauró en nuestro país a través del RD 2206/1995, de 28 de diciembre[3] por el que se regulan la actuaciones interadministrativas relativas a los gastos del FEOGA-sección Garantía. En él se establece, en primer lugar, que «cada Comunidad Autónoma podrá designar o autorizar a un único Organismo pagador de las ayudas, respecto de las que tenga *competencia de resolución y pago*, con cargo a la sección Garantía del FEOGA» (art. 1.1). Por otro lado designa al Fondo Español de Garantía Agrícola (FEGA), y a otros organismos estatales, como «organismos pagadores de ámbito nacional, de las ayudas en las *que el Estado tenga la competencia de resolución y pago*, de acuerdo con sus respectivas atribuciones y con el orden constitucional de distribución de competencias» (art. 1.3). El propio FEGA se configura, además, como organismo de coordinación (arts. 1.3 y 2).

La complejidad que siempre entrañan las materias sobre las que existen títulos competenciales concurrentes, se ve acentuada en la agricultura por la presencia en este sector de ayudas procedentes del fondo comunitario. Las funciones de los Organismos pagadores de las ayudas procedentes del FEOGA-Garantía dependen, según el RD citado, de quien tenga la competencia de resolución y pago, de acuerdo con el orden constitucional de competencias. No entra el RD (tampoco podría) a determinar en qué supuestos esa competencia corresponde al Estado y en cuáles a las Comunidades Autónomas. Pues bien, esta comunicación se dirige a analizar, al hilo de la jurisprudencia constitucional, la distribución de competencias en materia de subvenciones a la agricultura, no sólo en cuanto a las funciones de resolución y pago sino también en cuanto a la función normativa y al resto de las funciones ejecutivas de las ayudas.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SUBVENCIONES AGRÍCOLAS

1. La «exclusividad» de la competencia autonómica sobre agricultura y la competencia estatal sobre la ordenación general de la economía

El art. 148.1.7ª CE permite a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias en «la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía». Materia que no aparece en los títulos atributivos de competencias exclusivas del Estado (art. 149). En principio, por tanto, las funciones públicas sobre la agricultura y la ganadería corresponden a las Comunidades Autónomas. No

---

[2] El Reglamento (CE) 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo, por el que se modifica el Reglamento (CEE) 729/70 del Consejo de 21 de abril, sobre la financiación de la política agrícola común, disponé que cada Estado miembro limitará, en función de sus disposiciones constitucionales y de su estructura institucional, sus organismos pagadores autorizados al número más reducido que permita garantizar que los gastos se realizan en condiciones administrativas y contables satisfactorias. En caso de se autorice más de un organismo pagador, se designará también un *organismo de coordinación*, que centralice la información que debe ponerse a disposición de la Comisión Europea, que actúe como interlocutor único con la misma y vele por la aplicación armonizada de la normativa comunitaria en la materia.

[3] Del mismo día es el RD 2205/1995, por el que se refunden los Organismos autónomos Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORRPA) y Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) en un nuevo Organismo autónomo de carácter comercial y financiero denominado Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

obstante, la exigencia de que dichas competencias deben ejercerse «de acuerdo con la ordenación general de la economía» significa privarles de la nota de la exclusividad. De hecho, esa alusión a la «ordenación general de la economía», pone en contacto al art. 148.1.7º CE con el art. 149.1.13ª CE que establece la competencia estatal sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Existen además otros títulos materiales que atribuyen competencias en sectores relacionados o cercanos a la agricultura[4], pero como ha indicado la STC 95/1986 la intervención estatal en la agricultura viene dada fundamentalmente por las facultades estatales de dirección general de la economía. En cualquier caso, las competencias estatales de carácter básico y de coordinación no impiden que las Comunidades Autónomas estén facultadas para desarrollar una política agraria propia (f. j. 2º). No cabe duda de que la ordenación económica del sector agrario se apoya fundamentalmente en medidas de fomento y, más concretamente, en la técnica subvencional. Interesa por tanto profundizar en el alcance que pueden tener las actuaciones estatales basadas en su poder de gasto.

Pero antes debe advertirse que también las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre la agricultura y para el desarrollo de una política agrícola propia pueden utilizar medidas de tipo económico. La STC 14/1989, de 26 de enero señala, a este respecto, que no «toda medida autonómica de contenido económico que incida en el mercado agropecuario vulnera la competencia estatal de ordenación y regulación del mismo». Corresponde al Estado establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional pero, dentro del marco de dichas directrices generales, las Comunidades Autónomas pueden adoptar «todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neturas de tal forma que estando encaminadas a mejora las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal» (f. j. 3º). Esto significa que la anulación de medidas autónomicas de esta índole sólo procede cuando se haya acreditado que alteran las directrices generales establecidas por el Estado.

2. La delimitación de competencias sobre la potestad subvencional de gasto público

Han sido numerosos los conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad sustanciados en relación con subvenciones estatales establecidas en sectores o materias de las que se predica la exclusividad de la competencia autonómica. Ello ha generado una jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión, en cuya formación han sido mayoría las sentencias sobre actuaciones

[4] Por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, existen competencias estatales sobre las siguientes materias: la regulación de la propiedad o, en general, «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (149.1.1ª); legislación mercantil (149.1.6ª); legislación civil, sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre los derechos forales (149.1.8ª); «régimen aduanero y arancelario; comercio exterior» (149.1.10ª); «sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad» (149.1.16ª); bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y legislación sobre expropiación forzosa (149.1.18ª); «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma» (149.1.22ª); y legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (149.1.23ª).

de fomento de la agricultura y la ganadería, como ha reconocido la STC 13/1992, de 6 de febrero (f. j. 13º. G). Precisamente esta sentencia contiene un resumen de esa doctrina sobre «el poder de gastar del Estado y su incidencia en las competencias exclusivas que las Comunidades Autónomas han asumido en relación con determinadas materias» (f. j. 4º). De ese prolijo resumen la idea fundamental es la siguiente: la función de fomento o la capacidad de gasto público (*spending power*) del Estado no constituye un título competencial autónomo que pueda desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas, de manera que la procedencia de las subvenciones no altera ni redistribuye las competencias existentes en el sector al que se destinen.

La STC 188/1989, de 16 de noviembre es muy clara a este respecto: «la sola decisión de contribuir a la financiación de determinadas actividades no autoriza al Estado para invadir competencias que *ratione materiae* corresponden a las Comunidades Autónomas, de modo que tal decisión habrá de articularse respetando en todo caso las competencias autonómicas, lo que significa que *la legitimidad constitucional del otorgamiento de subvenciones estatales, así como de su régimen normativo y de gestión, está condicionada al dato de que el Estado posea competencias para ello en la materia de que se trate*» (f. j. 3º). De ello se deduce que la extensión de las funciones estatales, anejas al gasto o la subvención, dependerá de los títulos materiales que el Estado pueda invocar en el sector al que va destinado el gasto.

La STC 13/1992 distingue hasta cuatro supuestos generales diferenciados en función de la delimitación sectorial de competencias establecida por el bloque de la constitucionalidad (f. j. 8º). A efectos de esta comunicación interesa conocer la incidencia que puede tener la potestad subvencional del Estado en materia de agricultura. De la jurisprudencia constitucional pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1ª. El Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las subvenciones hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación (SSTC 201/1988, 145/1989, 91/1992 y 213/1994).

2ª. La gestión de las subvenciones estatales corresponde, por regla general, a las Comunidades Autónomas. La gestión por el Estado, directa y centralizada, de las medidas de fomento constituye la excepción, constitucionalmente admisible si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector, y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinarios en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector (SSTC 95/1986, 152/1988, 201/1988, 188/1989, 13/1992 y 91/1992). La gestión centralizada de las subvenciones, en razón de su carácter excepcional, debe aparecer razonablemente justificada (SSTC 188/1989, 13/1992 y 91/1992).

3º. Es necesaria la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Al tratarse de una materia en el concurren competencias autonómicas y estatales hace necesario entablar mecanismos de cooperación. La STC 201/1988

señala que «lo que acontece al entablarse la relación jurídica subvencional es que *las respectivas competencias est[illegible]y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta* en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada, ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones» (f. j. 2º).

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SUBVENCIONES AGRÍCOLAS PROCEDENTES DEL FEOGA

1. Efectos del Derecho comunitario europeo sobre la distribución de competencias internas de los Estados

La aplicación de la política agraria comunitaria no debería, en principio y como regla general, afectar al régimen de distribución competencial existente en materia de agricultura. La PAC y, en general, el Derecho comunitario europeo no prejuzgan cual es la autoridad pública que es competente en cada Estado para la aplicación de las normas comunitarias. Es lo que se conoce como el *principio de autonomía institucional*, que significa que cuando los Estados miembros deben adoptar medidas de aplicación del Derecho comunitario, éstos se adecuarán a las reglas que se desprenden de su derecho interno y sobre todo de su derecho constitucional, en lo que concierne a la determinación de los órganos competentes.

En nuestro ordenamiento constitucional la transposición del Derecho comunitario al Derecho interno no constituye un título competencial específico del Estado que pudiera basarse en los arts. 93 o 149.1.3º CE. La entidad competente para realizar la adaptación del Derecho nacional al comunitario será aquélla que sea competente en la materia de que se trate (SSTC 227/1988; 252/1988; 64/1991; 76/1991; 236/1991 y STC 79/1992).

Este criterio de que es la competencia *ratione materiae* la que determina la función de aplicación del Derecho comunitario es también el criterio que ha sostenido nuestra doctrina[5]. No obstante la común aceptación de este principio de la autonomía institucional no anula el riesgo de menoscabo de las competencias autonómicas cuando es el Estado quien realiza la transposición de la normativa comunitaria. Sobre todo si se tiene en cuenta que en la mayoría de las ocasiones, como ocurre en agricultura, se actúa sobre materias compartidas en las que el Estado ostenta un título material atributivo de competencias.

2. Las peculiaridades de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ayudas procedentes de la PAC

La aplicación estricta del principio de autonomía institucional significaría, en principio, la remisión al segundo de los apartados de esta comunicación, dado que

---

[5] *Vid.* R. ALONSO GARCÍA, «La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el Ordenamiento español», *RAP*, núm. 121, 1990; y *Derecho comunitario, derechos nacionales y Derecho Común Europeo*, Madrid, 1989; Mª. J. MONTORO CHINER, «Integración europea y creación del Derecho», *RAP*, núm. 128, 1992, pp. 145-170; S. MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid, 1980, y *El Estado, el derecho interno y la Comunidad europea*, Madrid, 1986.

las subvenciones agrícolas procedentes del FEOGA en nada deben afectar a las reglas de distribución de competencias en materia de ayudas a la agricultura. Sin embargo la inocuidad del Derecho comunitario no es absoluta y como se verá, la distinta forma en que la Comunidad Europea puede asignar a los Estados miembros los fondos destinados a las ayudas agrícolas genera una serie de «peculiaridades» –según la expresión de la jurisprudencia constitucional– sobre la distribución de competencias en esta materia. Dichas peculiaridades no suponen, de acuerdo con el principio de autonomía institucional, alteración de las reglas de distribución competencial. Lo que dichas peculiaridades generan es la aparición de algunos criterios generales que facilitan la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades. Concretamente dichas peculiaridades servirán de instrumento interpretativo del bloque de constitucionalidad para determinar cuál es el alcance del título interno que el Estado puede esgrimir para justificar una determinada intervención.[6].

El *leading case* en esta cuestión es la STC 79/1992, de 28 de mayo, dictada en resolución de quince conflictos de competencia acumulados planteados en relación con disposiciones normativas que instrumentan o articulan la concesión de ciertas ayudas económicas a los agricultores y ganaderos, con fondos procedentes del FEOGA, Sección Garantía. En sus dos primeros fundamentos la STC 79/1992 recuerda las reglas generales de distribución de competencias sobre el Derecho comunitario europeo [principio de autonomía institucional y aplicación del título material de competencias para la ejecución del Derecho comunitario (f. j. 1º)] y sobre ayudas a la agricultura y la ganadería [competencia básica y de coordinación estatal y competencia gestora autonómica, siendo la gestión centralizada de las ayudas un supuesto excepcional que debe estar razonablemente justificado (f. j. 2º)]. Tras este recordatorio se advierte que «a la luz de esta doctrina general se han de resolver los conflictos de competencia planteados, sin perder de vista las peculiaridades de estos casos ni ignorar las exigencias interpretativas y de articulación del ejercicio de las competencias compartidas que resultan del art. 93 CE» (f. j. 2º *in fine*).

Pues bien dichas particularidades afectan, por un lado, a la función normativa y, por otro, a la gestión administrativa de las ayudas. Examinemos, pues, esas dos funciones por separado.

2. 1. Competencias normativas

A) *Normativa básica estatal*

a) La normativa básica estatal como excepción

Cabe preguntarse, en primer lugar, si es posible que la implementación de los Reglamentos comunitarios pueda realizarse a través de disposiciones estatales de carácter básico. No voy a entrar con detalle en el significado y alcance de la legislación básica. Recordar simplemente que consiste en «un común denominador normativo, nuclear y mínimo, aunque mejorable, susceptible de desarrollo, que implica una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, aunque mejorable para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma» (STC 102/1995); que lo básico es un concepto relativo

---

6 P. PÉREZ TREMPS, «Derecho comunitario y bloque de la constitucionalidad», en el vol. col. *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, (coord. A. Pérez Calvo), INAP, Madrid, 1990, p. 211.

que puede variar con el tiempo; y que es el legislador estatal quien debe «establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución» (SSTC 32/1981 y 37/1981), sin descartar que en determinados supuestos lo básico puede ser determinado mediante reglamentos, «en materias que por su naturaleza cambiante y coyuntural exigen una actividad normadora con características de rapidez y capacidad de ajuste que la ley no tiene» (STC 86/1989).

Es una postura común en nuestra doctrina entender que cuando un sector ha sido reglamentado por las disposiciones comunitarias, el núcleo de lo básico que correspondería a al legislador estatal queda ya fijado por la normativa comunitaria. Se entiende así que los Reglamentos sustituyen el papel reservado por la Constitución a la legislación básica o principal, siendo éste un escalón que ya no es preciso interponer antes de que aparezca la legislación regional de desarrollo[7]. Esta idea luce también en la STC 79/1992 al advertir que la regulación de las condiciones de otorgamiento de las subvenciones y su tramitación vienen contenidas en gran medida en las disposiciones comunitarias. Por ello el margen para una normativa complementaria de desarrollo es muy estrecho y, por lo general se limita a prescripciones de orden organizativo y procedimental, necesarias para instrumentar la concesión y pago de las ayudas. De manera que «sólo en contadas ocasiones la legislación nacional puede complementar la normativa comunitaria europea aplicable a los casos de que tratamos, por remisión de ésta, con prescripciones de contenido sustantivo, relativas a la definición de los beneficiarios o a algunas condiciones, límites o suplementos de las ayudas» (f. j. 3º). Es necesario averiguar, por tanto, el alcance que pueden tener las disposiciones estatales cuando no se limitan a realizar una mera transcripción de la normativa comunitaria.

Pues bien, las normas estatales de desarrollo o complemento de las comunitarias sólo pueden tener aplicación directa, sin invadir las competencias autonómicas en dos supuestos:

— Cuando consistan en normas *básicas* de ordenación del sector.

— Cuando una regulación común esté justificada por razones de *coordinación* de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas realtivas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en la normativa comunitaria.

«Con estas salvedades –dice la STC 79/1992– las Comunidades Autónomas pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponden, en el marco del derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación».

b) Criterios de determinación de lo básico

Acabamos de ver que la competencia básica estatal sólo está justificada en los casos en que exista necesidad de dictar una normativa básica o por razones de coordinación. Lo complicado es descubrir en qué supuestos la reglamentación comunitaria permite un desarrollo o pormenorización estatal con carácter básico, porque la determinación de lo básico es casuística y son pocas las ocasiones en que

---

[7] S. MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, cit., p. 130 y ss. En relación a las competencias sobre agricultura han defendido esta misma idea J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Las Administraciones públicas españolas ante la agricultura y la industria agroalimentaria: Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núms. 9-10, 1987, p. 23; y P. PÉREZ TREMPS, «Derecho comunitario y bloque de la constitucionalidad», loc. cit., p. 210.

pueden descubrirse criterios generales para su identificación (criterios que además no vinculan al legislador).

El criterio de jusitificación de lo básico revelado por la jurisprudencia constitucional en esta materia, es la asignación por la Comunidad Europea de un montante global de ayudas, fijo y general para todo el Estado, sin que dicha cuantía pueda ser sobrepasada. En estos supuestos está justificada la regulación mediante un norma de carácter básico de los criterios para la distribución de las ayudas. Este mismo criterio servirá también para justificar la centralización de las resoluciones que deciden acerca del otorgamiento o denegación de la prima, pero a ello me referiré más adelante.

Salvo este criterio, no se han fijado otros para determinar qué es lo básico. Sí existe otro criterio general para conocer qué no es básico: los aspectos de carácter procedimental, por su naturaleza ejecutiva, no pueden considerarse básicos y, por tanto, quedan fuera de la competencia estatal: «estos aspectos [establecimiento de un modelo oficial de presentación de las solicitudes y de la documentación que debe acompañarse], de carácter meramente procedimental, no pueden considerarse básicos, por lo que la normativa estatal que los regula tiene valor supletorio de la normativa que pudiera dictar la Comunidad Autónoma sobre el particular» (STC 79/42, f. j. 6º N). Ni siquiera cuando la decisión sobre la concesión de las ayudas corresponde al Estado puede imponerse la imposición de un único modelo oficial de solicitud, sin que pueda justificarse dicha medida en el principio de colaboración interadministrativa (STC 70/1997, f. j. 4º).

B) *Normativa supletoria estatal*

No obstante, la normativa estatal que no sea mera transcripción de la normativa comunitaria y que no tenga carácter básico o de coordinación no ha de ser considerada inconstitucional, sino que pueden seguir vigentes aunque con *carácter supletorio* de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas.

C) *Normativa autonómica de desarrollo*

Como consecuencia de todo lo anterior, se desprende que la función normativa de las Comunidades Autónomas en esta materia se extiende a todo lo que no pertenezca a lo básico. Por tanto, nada impide que una Comunidad Autónoma dicte una disposición para la aplicación o ejecución en su territorio de un norma comunitaria, siempre que el contenido de la disposición no invada o menoscabe las competencias del Estado.

Ya se ha hecho referencia a que el margen de desarrollo sustantivo (cuantía de las ayudas, requisitos de los beneficiarios, obligaciones a que quedan sometidos, etc.) que dejan las disposiciones comunitarias a los Estados miembros es muy limitado. Cuando dicho margen exista son las Comunidades Autonómas las que, en principio, deben llevarlo a cabo. Sólo cuando se entienda que en dicho margen está justificada una normativa estatal de carácter básico (que la uniformidad en el territorio nacional exija extender más el círculo de uniformidad comunitario) o de coordinación, la normativa autonómica quedará relegada a un segundo término. En cualquier caso la normativa básica estatal deberá procurar dejar un margen a la normativa de desarrollo autónomica para que diseñen una política propia. Aunque realmente dicho margen –y la posibilidad de realizar una política propia– será en estos casos mínimo, por no decir inexistente.

Si en el desarrollo sustantivo de la normativa comunitaria apenas queda margen a la regulación autonómica, donde va a quedar siempre un reducto para la normativa autonómica es en el ámbito de lo adjetivo, es decir, en lo referente a la regulación de los aspectos procedimentales y de organización. Aspectos que son absolutamente necesarios para la aplicación de la normativa y que por referirse a las operaciones de ejecución que son competencia autonómica, también deben ser reguladas desde la instancia regional. Ya he aludido a la jurisprudencia que ha negado el carácter básico a los aspectos de carácter procedimental. La naturaleza ejecutiva de estas medidas (como el establecimiento de un modelo oficial de solicitud de las ayudas) impide que puedan ser considerarse básicas y, consecuentemente, quedan fuera de la competencia estatal (SSTC 79/42, f. j. 6º N y 70/1997, f. j. 4º). En cualquier caso es claro que cuando la norma autonómica no introduce innovación sustantiva alguna respecto de lo regulado por el Derecho comunitario y se limita a establecer prescripciones complementarias, de tipo organizativo y procedimental, no se producirá nunca vulneración de las competencias estatales (STC 79/1992, f. j. 6º G).

2. 2. Competencias gestoras

A) *Concepto y regla general*

Al analizar la distribución competencial sobre las funciones gestoras de las ayudas comunitarias, la STC 79/1992 se detiene a mencionar cuales son las operaciones de gestión que se desarrollan en torno a dichas ayudas. Las actividades de gestión administrativa de las ayudas son las siguientes: recepción de solicitudes, verificación de sus datos, tramitación de las solicitudes, resolución del procedimiento (otorgamiento o denegación de la ayuda), liquidación o pago de las ayudas y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios.

Como se verá inmediatamente dos de ellas –resolución de los procedimientos y pago de las ayudas– pueden presentar peculiaridades que impliquen la excepción a la regla general, es decir, la centralización de esas actividades. El resto seguirán la regla general –gestión autonómica– con independencia de lo que ocurra con las funciones de resolución y pago[8].

El punto de partida es, por tanto, la regla general que rige en materia de agricultura y ganadería: la gestión administrativa de las ayudas corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas, ya que «la Administración territorial ordinaria en el sector de la agricultura y la ganadería debe ser la de las Comunidades Autónomas» (f. j. 4º).

B) *Resolución de las solicitudes*

---

[8] Buena muestra de la independencia con que se asignan las funciones gestoras respecto de otras funciones es lo que ocurre con la función de control o verificación de los compromisos adquiridos por los beneficiarios. La STC 70/1997 consideró que la fijación por el Estado de un listado anual de las explotaciones pecuarias que han de ser objeto de control, estaba justificada por la necesidad de garantizar una adecuada distribución geográfica de la muestra en todo el territorio nacional y por conceder un tratamiento homogéneo en todo el territorio nacional. Pues bien, a continuación se indica que «la ejecución de las concretas medidas de verificación previstas en la normativa estatal, una vez determinadas las explotaciones que han de ser controladas en la muestra, corresponde a las Comunidades Autónomas respecto a aquellas explotaciones beneficiarias de las ayudas que radiquen en su territorio» (f. j. 5º).

La resolución de las solicitudes de ayudas en principio corresponde, como actividad de gestión que es, a las Comunidades Autónomas. Sin embago en el supuesto de ayudas comunitarias en las que se asigne al Reino de España una cantidad de ECUs global y máxima está justificada que la resolución de las solicitudes corresponda al Estado.

En dichas ayudas se hace necesario bien un procedimiento de selección de solicitudes o bien la reducción proporcional de la cuantía de las ayudas a otorgar a cada agricultor o ganadero solicitante, para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos afectados y garantizar en todo el territorio nacional las mismas posibilidades de obtención de las ayudas. No cabe duda de que estos objetivos se logran con la centralización de la decisión sobre el otorgamiento o denegación de las ayudas, aunque pueden idearse otras fórmulas que también garanticen esos objetivos. En cualquier caso la STC 79/1992 encuentra la justificación que debe tener la centralización de la resolución de las ayudas en el en el *principio de eficiencia* («eficacia plena de la medida», dice la sentencia), porque el número de solicitudes puede variar de unas Comunidades Autónomas a otras y en el *principio de igualdad* de los beneficiarios, ya que sería más fácil conseguirlas en aquellas CCAA donde hubiera menos solicitudes (f. j. 4º).

Sentado lo anterior, la sentencia advierte inmediatamente que el resto de las operaciones de gestión «pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues no impiden ni dificultan por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes ni comportan riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados». Será necesaria, recuerda el Tribunal Constitucional, la colaboración entre las Administraciones autonómicas gestoras y la Administración estatal que resuelve acerca de la concesión de las ayudas. Pero la justificación de la resolución centralizada de las solicitudes en ningún caso justifica «atraer también hacia el Estado otras funciones ejecutivas relacionadas con dichas ayudas» (f. j. 4º *in fine*).

C) *Pago o liquidación de las ayudas*

La naturaleza y significado de la función de pago de las ayudas procedentes del FEOGA es definida por la STC 79/1992 como «una simple operación de abono o liquidación de las primas, indemnizaciones o subvenciones a los agricultores o ganaderos a los que ya se ha otorgado el derecho a percibir las ayudas» Distinto, por tanto, del acto de decisión o de resolución del expediente, por el que se reconoce dicho derecho (f. j. 5º). Uno y otro acto son de hecho separables y no era infrecuente la normativa estatal que, habiendo reconocido la competencia autonómica para tramitar e incluso resolver las solicitudes, atribuía al Estado la función de pago.

Entiende el Tribunal Constitucional que no deben separarse las funciones resolutorias y de pago. La reglamentación comunitaria no prejuzga el organismo que debe efectuar el pago. Los deberes que se establecen en ella de velar porque los fondos se utilicen sin demora y exclusivamente para los fines previstos, los informes y cuentas que deben transmitirse a la Comisión, los informes sobre la verificación y control de los compromisos de los beneficiarios, la documentación sobre las cuentas anuales de los organismos pagadores, etc., no son incompatibles con la descentralización del pago de las ayudas. Ni siquiera la responsabilidad estatal ante la Comunidad Europea en caso de irregularidades o negligencias en operaciones

financiadas por el FEOGA justifica la asunción estatal de una competencia autonómica, como es la del pago de las ayudas.

En consecuencia no queda sino aplicar las reglas generales que ya conocemos a la función de pago, de donde resulta lo siguiente:

> «El acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que, conforme a las reglas generales antes expuestas debe corresponder en principio a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Por consiguiente, el Estado debe poner a disposición de los servicios u organismos competentes de las Comunidades Autónomas los fondos necesarios para el pago de las ayudas, librándolos en el momento y en la cuantía que sea procedente para que aquellos servicios u organismos los abonen a los beneficiarios (...). Sólo en aquellos casos en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de los expedientes de solicitud de las ayudas resulta justificada la centralización de las operaciones de pago, por tratarse de operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal, que es el de concesión de la ayuda, es decir, de reconocimiento singularizado del derecho a percibirla por parte de los solicitantes. Elementales razones de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), justifican esta opción, al igual que refuerzan la inversa cuando la resolución de las solicitudes corresponde a las Comunidades Autónomas.» (STC 79/1992, f. j. 5º)[9].

Resumiendo. El pago de las ayudas corresponde en principio a las Comunidades Autónomas como actividad ejecutiva que es. El pago por un organismo estatal está justificado en aquellos supuestos excepcionales en que corresponda al Estado la resolución de las solicitudes de ayuda. Pero debe advertirse que no se sienta el principio de que la operación de pago sigue necesariamente a la función de resolución de las solicitudes. Porque lo que dice el Tribunal Constitucional es que razones de eficacia administrativa justifican que el Estado retenga la función de pago cuando a él le compete la decisión sobre el otorgamiento de las ayudas. No se dice que esto deba ser así necesariamente. Recuérdese, no obstante, que el RD 2206/1995 utiliza como criterio determinante para la actuación de los Organismos pagadores autonómicos y estatal la circunstancia de que las Comunidades Autónomas, o en su caso el Estado, tengan «la competencia de resolución y pago» (art. 1). Parece por tanto que se consideran inseparables tales funciones. Sin embargo entiendo que es perfectamente posible y ajustado al orden constitucional que la resolución de los procedimientos de solicitud sea competencia estatal y el pago se efectúe por los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas. No sería constitucional, en cambio, la situación contraria (resolución autonómica y pago estatal).

Una advertencia más. Los deberes y responsabilidades derivadas del Derecho comunitario no recaen sólo sobre el Estado. Siendo el Estado el responsable de su cumplimiento ante la Comunidad Europea, es plenamente constitucional que imponga a los organismos pagadores autonómicos correlativos deberes de información a los que el Estado tiene ante la Comunidad Europea, para garantizar el cumplimiento de sus deberes de información. También es posible que la responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal ante la Comunidad Europea, sea repercutida *ad intra* sobre las Administraciones autonómicas competentes, en

[9] La misma doctrina es reiterada en la STC 70/1997, de 10 de abril.

los casos en que proceda la exigencia de dicha responsabilidad (STC 79/1992, f. j. 5º). Así lo ha hecho el RD 2206/1995, de 28 de diciembre al imponer deberes de información a los organismos pagadores autonómicos (arts. 4.1, 6 y 8); al establecer que las relaciones y comunicaciones de los organismos pagadores (autonómicos y estatal) con la Comisión o con los organismos pagadores de otros Estados se efectuarán a través del FEGA en cuanto organismo de coordinación (arts. 4.2 y 7.2); y al establecer que los deberes derivados de la normativa comunitaria (de control y verificación, de certificación de cuentas, de información, etc.) así como la responsabilidad financiera que pudiera derivarse de la actuaciones o pagos indebidos, deben ser asumidos por los Organismos pagadores autonómicos (arts. 4, 5, 6, y 13).

IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL

Recapitulando lo expuesto pueden extraerselas siguientes conclusiones:

1º. La normativa comunitaria definitoria de la política agrícola común requiere habitualmente un desarrollo normativo interno, antes de proceder a su ejecución.

2º. El desarrollo normativo interno de la normativa comunitaria corresponde, como regla general, a las Comunidades Autónomas. El desarrollo estatal de la reglamentación comunitaria sólo procederá cuando esté justificada en razones de carácter básico o de coordinación, siendo un criterio válido para justificar la normativa básica estatal, la asignación global a España de un montante de ayudas de carácter máximo para todo el territorio nacional. De acuerdo con su carácter básico la normativa estatal deberá procurar que quede un margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas.

3º. Las operaciones de gestión de las ayudas (tramitación, resolución, pago, control y sanción) corresponden, como regla general, a las Comunidades Autónomas. En estos supuestos también les corresponde dictar la normativa de desarrollo de las disposiciones comunitarias en los aspectos formales y procedimentales.

4º. La resolución de las solicitudes de las ayudas corresponderá al Estado sólo cuando esté justificada, constituyendo un criterio válido para dicha justificación la asignación global a España de un montante de ayudas de carácter máximo para todo el territorio nacional.

5º. La operación de pago de las ayudas, como actividad de gestión, corresponde como regla general a las Comunidades Autónomas. Esta competencia puede ser retenida por el Estado sólo cuando a él le corresponda la resolución de las solicitudes de las ayudas.

6º. Los deberes y la responsabilidad financiera derivadas de la normativa comunitaria afectan tanto a los organismos pagadores autonómicos como al estatal. No obstante, las comunicaciones, informaciones y relaciones con las instituciones comunitarias serán efectuadas por el organismo de coordinación estatal.

A estas conclusiones debe añadirse una última reflexión final. La jurisprudencia constitucional examinada manifiesta el alto grado de conflictividad habido en esta materia. Bien está que cada entidad territorial defienda sus ámbitos competenciales de acuerdo con los mecanismos que le ofrece el ordenamiento jurídico. Pero el

correcto funcionamiento del Estado autonómico no puede reducirse a la férrea defensa de las competencias propias y a un ejercicio de las mismas que desconozca las pertenecientes a las otras instancias. La propia configuración del Estado autonómico exige la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La jurisprudencia consitucional así lo ha reiterado, advirtiendo que la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas «resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías» (STC 227/1988); que el deber de colaboración se encuentra implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (SSTC 12/1982, 76/1983, 214/1989, entre otras); y que se trata de un deber general «con independencia de que se funden en un título competencial exclusivo o en el genérico y concurrente» (STC 17/1991).

El deber de colaboración en materia de agricultura ha sido recordado, en la citada STC 201/1988 que advertía que «lo que acontece al entablarse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta». Existen en nuestro ordenamiento diversas fórmulas para desarrollar esa colaboración. El propio RD 2206/1995 se preocupa de regular las relaciones interadministrativas entre los distintos Organismos pagadores (art. 7) y entre éstos y el FEGA en cuanto organismo de coordinación que se concretan en determinados deberes de información (art. 8). Establece además fórmulas de colaboración específicas como los convenios de colaboración entre el Ministerio de Agricultura y las Comunidades Autónomas con la finalidad de «asegurar la funcionalidad de los mecanismos de la prefinanciación de sus Organismos pagadores» (art. 10.2), así como la constitución por el organismo de coordinación de grupos de trabajo «con el fin de fomentar la aplicación uniforme de la normativa, la participación y la colaboración de los Organismos pagadores de las Comunidades Autónomas, así como la información en relación con los criterios de actuación» (art. 12). Los instrumentos de cooperación están dispuestos. Lo que hace falta es actitud y voluntad reales de cooperar.

Políticas agroambientales y Agenda 2000; las medidas agroambientales españolas (1993-1997), por Lourdes **Viladomiu*** y Jordi **Rosell***.

* Dpto. Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, 08193 BELLATERRA (Barcelona) (Tfno.: 93.5811428, Fax: 93.5812292, Correo electrónico: Jordi.Rosell@uab.es).

Esta ponencia recoge resultados de la investigación en curso en el marco del proyecto comunitario *Orientaciones regionales para apoyar el uso sustentable de los recursos agrarios en los programas comunitarios agromedioambientales* (AIR 3 CT94-1296).

Introducción

La reforma de la Política Agraria Común de 1992 (Viladomiu, 1994) introdujo, entre las tres medidas de acompañamiento, los programas agroambientales destinados a estimular una agricultura más respetuosa con el medioambiente. El Reglamento (CEE) 2078/92 contiene la normativa básica al respecto.

Desde entonces los países de la Unión Europa se han visto obligados a desarrollar una política agroambiental basada en acuerdos voluntarios con los agricultores por los cuales éstos reciben una retribución a cambio de realizar modificaciones en las prácticas agrarias. Se ha conferido una fuerte autonomía a los Estados Miembros para el desarrollo de los programas que se consideran más apropiados dada la fuerte variedad de problemáticas ambientales que existen en Europa.

En España esta línea de actuación abrió importantes expectativas de forma que se presentaron a la Comisión Europa un total de 66 programas, incluyendo cuatro *medidas horizontales* (es decir, para el conjunto del territorio español) así como *programas zonales* (definidos en espacios protegidos y en zonas con características específicas). El presupuesto total aprobado para las actuaciones agroambientales ascendía a 89,6 millardos de pesetas para el período 1994-1997. De hecho el Reglamento 2078 venía a inaugurar la política agroambiental española (Viladomiu y Rosell, 1995).

Cuadro nº 1: Distribución de los recursos financieros presupuestados según tipo de Programas, 1994-1997.

	Millones de ptas.	%
Extensificación de los cultivos de cereales	17.300	19,3
Formación medioambiental	1.830	2,0
Mantenimiento razas autóctonas	1.628	1,8
Agricultura ecológica	2.100	2,4
Total medidas horizontales	***22.858***	***25,5***
Total programas zonales	***66.743***	***74,5***
Total	**89.601**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a MAPA/IRYDA, 1994.

Actualmente ha finalizado la primera fase de este programa 1993-97 y se acaba de aprobar una segunda etapa (1998-2001)(CCE, 1997b). La *Agenda 2000* presentada por la Comisión en Julio de 1997, renueva el interés e importancia del tema al señalar la voluntad de incrementar los

recursos para la política agroambiental y reforzar este tipo de intervenciones. Se indica asimismo la necesidad de conseguir mayores niveles de participación para alcanzar beneficios ambientales apreciables (CCE, 1997a y CCE, 1998).

Es pues, el momento apropiado para analizar la situación y reflexionar sobre las razones que han llevado a un bajo cumplimiento de las expectativas.

Situación actual de la política agroambiental española

Los programas agroambientales presentados por España presentaban una notable dispersión en términos de objetivos perseguidos, medidas contempladas y ámbitos territoriales de aplicación. Con todo, en términos de dotación financiera de los programas se apreciaba una concentración en dos ámbitos: *extensificación* (con casi el 60 % del presupuesto total de los programas agroambientales, incluyendo tanto la *medida horizontal* como otros *programas zonales* con este objetivo) y *actuaciones en espacios protegidos* (algo más del 30 %). Por el contrario, los presupuestos de los programas destinados a *Mantenimiento de razas autóctonas* (1,2%), *Formación* (1,5 %) y *Fomento de la agricultura ecológica* (2,3 %) eran de cuantía muy reducida especialmente si se comparan con otros países comunitarios.

En marzo de 1993, el *Comité STAR* (Estructuras agrarias y desarrollo rural) de la Comisión Europea aprobaba el *programa de conservación de los humedales de Las Tablas de Daimiel* en Castilla-La Mancha (más conocido como *Programa de Compensación de Rentas por reducción de regadío),* siendo el primer programa europeo aprobado en el marco del citado Reglamento 2078/92. Al año siguiente se ponía en marcha el *Programa de Estepas Cerealísticas de Castilla y León* y a inicios de 1995, la Comisión aprobaba las cuatro *medidas horizontales* y la casi totalidad de los *programas zonales*.

La aplicación efectiva de los programas aprobados ha sido muy lenta requiriendo la implicación financiera y el desarrollo legislativo en cada una de las Comunidades Autónomas. En el momento actual y analizando los datos de final de 1997, se aprecia que los resultados han sido más bien modestos. A 31 de Diciembre de 1997, 33.323 agricultores, con 866.828 has. y 33.245 Unidades de Ganado Mayor se encontraban acogidos a algún programa agroambiental. Esto supone apenas el 20 % de las previsiones de superficie y el 43 % de las cabezas de ganado.

La situación es muy dispar a nivel de las diferentes Comunidades Autónomas. Destacan por su importancia Castilla-La Mancha con más de la mitad de los recursos gastados, Castilla y León con casi el 20 %, Asturias con casi el 6 % y Aragón con algo más del 5 %. Esto supone que estas cuatro CC.AA. han gastado el 85 % de los recursos.

Cuadro nº 2: Programas agroambientales en las Comunidades Autónomas con pagos realizados en el período 1993-1997(*).

Comunidad Autónoma	*Horizontales*	*Zonales*	*Pagos (millones Ptas.)*
Andalucía	4	0	348
Aragón	4	2	1.600
Asturias	1	2	1.849
Baleares	1	0	21
Canarias	2	1	613
Cantabria	1	1	68
Castilla-la Mancha	3	3	17.015
Castilla y León	4	3	6.002
Cataluña	0	1	598
Extremadura	1	1	594
Galicia	1	0	5
Madrid	3	0	41
Murcia	3	2	927
Navarra	3	0	22
La Rioja	4	0	47
Valencia	4	2	1.446
Total	**39**	**18**	**31.195**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAPA, 1998.
(*) No existe información para el País Vasco dado que tramitó su programa agroambiental al margen del Ministerio de Agricultura.

Por programas destaca el citado *Programa de Conservación de los Humedales de Las Tablas de Daimiel* toda vez que supone algo más de la mitad del del gasto realizado en el período 1993-1997. La *medida horizontal* de *Extensificación de los cultivos de cereales* representa el 9 % del gasto total destacando la importancia de Aragón donde se destina la mitad de este gasto. El *Programa de Estepas Cerealísitas de Castilla y León* representa otro 9 % y el *Programa de Conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo*, también en Castilla y León, representa el 7,4 % mientras que en Asturias el mismo programa representa el 5,6 %.

Comparando las previsiones presupuestarias de los distintos programas con el gasto efectivamente realizado, con la excepción del *programa de conservación de los humedales de Las Tablas de Daimiel* se está muy lejos de los ambiciosos objetivos iniciales. El gasto efectivo en los programas agroambientales (1994-1997) supone apenas el 34,8% de lo presupuestado (89,6 millardos de ptas.) para los programas aprobados. Mientras en el conjunto de la Unión Europea se había gastado el 86 % del presupuesto aprobado (CCE, 1997c). Como consecuencia de lo anterior se ha dejado de percibir un considerable volumen de recursos procedentes del FEOGA. Las políticas agroambientales representan el 1 % de lo recibido por España del FEOGA frente al 3,6 % en el conjunto de los países miembros. Por último, destaquemos que sólo el 3,5 % de la Superficie Agraria Útil española se hallaba acogida a algún programa agroambiental frente a un 17 % en el conjunto de la UE.

Razones de la reducida aplicación de la política agroambiental en España

Las razones que explican esta reducida aplicación son muy variadas, debiendo ser tomadas en cuenta en el futuro. Todo indica que en los próximos años los recursos disponibles para actuaciones agroambientales van a aumentar y que España no puede permitirse perder estas disponibilidades.

Como se ha indicado, el Reglamento (CEE) 2078/92 inaugura la política agroambiental en España. A diferencia de otros países europeos (Viladomiu y Rosell, 1995) no existía experiencia en estos ámbitos. La novedad de esta línea de actuación es sin lugar a dudas un factor explicativo de los retrasos. De hecho hasta 1996 los programas en funcionamiento eran mínimos y, han sido estos últimos dos años cuando se ha puesto el grueso de la intervención agroambiental ha empezado a funcionar.

Por otro lado, hay razones de tipo institucional que han complicado su desarrollo. La compleja coordinación entre las diferentes Administraciones (Comisión Europea, Central, y Comunidades Autónomas) así como la falta precisa de ubicación de las competencias agroambientales (Ministerio o Consejerías de Agricultura, Medio Ambiente, Obras Públicas,...) han comportado una tramitación de las normativas engorrosa, lenta y compleja. Así, por ejemplo las medidas horizontales han requerido tras su aprobación para el conjunto de España un desarrollo legislativo específico en cada una de las 17 Comunidades Autónomas. Actualmente algunas de las CC.AA. aún no ha publicado la correspondiente normativa.

Téngase en cuenta asimismo que las medidas agroambientales son co-financiadas por el FEOGA (con el 75% del gasto en las CC.AA. "objetivo nº 1" y el 50% en las restantes), el Ministerio de Agricultura y las Comunidades Autónomas.

Esta complejidad coincidió además con importantes restricciones presupuestaria en las diferentes Administraciones implicadas. Algunas Comunidades Autónomas han renunciado a aplicar los programas por razones presupuestarias (este es el caso notablemente de Cataluña). Se trata de una línea nueva de actuación y siempre es menos duro no inaugurar que suspender actuaciones en curso.

La falta de recursos demuestra no obstante, en nuestra opinión, que muchos de los programas agroambientales no eran prioritarios o que no han existido presiones para su puesta en funcionamiento. Asimismo hemos de destacar que los programas se entendieron en muchos ámbitos administrativos como una manera de compensar la esperable caída de rentas consecuencia de la reforma de la PAC de 1992. En aquellos años no se dío tal caída y sólo existieron casos excepcionales que obligaban el desarrollo de estos programas.

Analizando los programas que podríamos denominar más exitosos, en términos de número de acogidos y cumplimento de las previsiones, se aprecia que los mismos responden a una demanda de los medios agrarios y corresponden a una problemática muy específica. En este grupo incluiríamos *el programa de conservación de los humerales de Las Tablas de Daimiel* surgido de una demanda de compensación por parte de Comunidades de Regantes y sindicatos agrarios por los efectos de la restricción en el uso del agua para regadío consecuencia del plan de extracciones impuesto en los acuíferos sobreexplotados de la Mancha Occidental y Campo de Montiel (Rosell y Viladomiu, 1997). El *programa de la zona del Avellano de Cataluña*, que bajo el objetivo de combatir la erosión ha venido a solventar las reivindicaciones de los productores de avellana de Tarragona, lideradas por el sindicato Unió de Pagesos, es otro ejemplo en la misma dirección. En este sentido también merece mencionarse el *Programa de Conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo* de Castilla y León responde a la necesidad de conservar tierras comunales.

Por el contrario, los programas inspirados por organizaciones no agrarias han tenido un inicio más difícil. En este grupo incluiríamos el *Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y* León impulsado desde la Sociedad Española de Ornitología (SEO) siguiendo la experiencia de las *Environmentally Sensitive Areas* (ESAs) británicas (SEO, 1992). A pesar de la temprana implementación de este programa apenas se ha gastado el 25% de lo presupuestado habiéndose acogido el 15 % de la superficie prevista.
Han existido además problemas derivados de la insuficiente difusión, información y asesoramiento. Así por ejemplo en el caso particular del *Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y* León se ha detectado una falta de conocimiento del mismo por parte de los agricultores en zonas susceptibles de acogerse (Oñate y Alvarez, 1997).

Y por último, el grado de aceptación depende del propio diseño de los programas. La definición de las condiciones no es sencilla y requiere perfilar elementos que afectan principalmente a los aspectos siguientes:

a) *determinación de las primas*. La cuantía de las primas se realiza en función de la estimación de los costes medios originados por alterar las prácticas agrarias, o lo que es lo mismo, la pérdida de ingresos que supone cumplir los requerimientos ambientales de cada programa. Sin embargo, el cálculo de estos costes es complejo (Sumpsi y otros, 1997). Se trata de estimular la entrada en el programa de agricultores que a menudo no tienen conciencia ambiental pero al mismo tiempo evitar una sobrecompensación que podría ser cuestionada en el ámbito de los acuerdos internacionales.

b) *integración con otras medidas de política agraria*. Debido a la existencia de programas alternativos (así ,por ejemplo, el de reforestación en el caso de la *medida horizontal extensificación*)

se trata de definir los incentivos agroambientales de forma suficiente para que puedan competir con estas alternativas. A menudo este aspecto no se ha considerado suficientemente. Además, los diferentes programas agroambientales recogen niveles de compatibilidad y condicionamiento con otras actuaciones de la PAC que pueden modificar el atractivo de acogerse a los mismos.

c) *adecuación de los requerimientos ambientales*. Muchos de los programas agroambientales determinan en las condiciones para acogerse calendarios para las tareas agrarias, niveles de uso y tipos de inputs (fertilizantes, fitosanitarios,...) y maquinaria y otras restricciones. Si los requerimientos no se adecuan convenientemente a las condiciones agroclimáticas de cada zona el grado de acogida de los programas puede resultar muy bajo.

d) *fidelización de los acogidos*. Los contratos de casi la totalidad de los programas agroambientales implican un compromiso por un período de cinco años. No obstante, si la penalización por incumplimiento del plazo es muy baja, cambios climáticos o de mercado pueden llevar a la renuncia de los acogidos.
Muchos de los programas han requerido y requerirán perfilaciones y modificaciones posteriores para adecuarse a condicionamientos que no se tuvieron en cuenta suficientemente en el momento de su definición.

En suma, la experiencia española en materia de política agroambiental continúa siendo muy limitada. En el período 1994-1997 se han realizado los primeros pasos y se dispone de una primera expriencia. Empero, si comparamos la situación española con la de los otros países miembros de la UE el retraso es manifiesto. Sin embargo, los condicionantes en que se moverá la Política Agraria Común en los próximos años indican que la política agroambiental tendrá un creciente protagonismo siendo por tanto importante realizar esfuerzos por una mejor implementación de la actuaciones agroambientales en España.

Referencias:

CCE (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1997a): *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, Bruselas, COM(97) 2000 final.

CCE (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1997b): *Decisión nº C(97)3465 del 03.12.1997 aprobando el dispositivo de aplicación del régimen de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente así como el mantenimiento del espacio natural en España de conformidad con el Reglamento CEE nº 2078/92 del Consejo*, Bruselas.

CCE (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1997c): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento (CEE) nº 2078/92 del*

Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente así como el mantenimiento del espacio natural, Com(97)620 final, Bruselas

CCE (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1998): *Agenda 2000: propuestas legislativas*, Bruselas, 18 de marzo.

MAPA/IRYDA (MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN / INSTITUTO DE REFORMA Y DESAROLLO AGRARIO) (1994): *Programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural,* noviembre, Madrid. (vol. I. Medidas horizontales, vol. II Medidas a aplicar en zonas seleccionadas. vol. III Zonas de actuación específica)
MAPA (MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN) (1998*): Programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural*, Madrid

Oñate, J. y Alvarez, P. (1997*), El programa de estepas cerealísticas en Castilla y León,* , Revista Española de Economía Agraria, nº 179. Enero-Abril.

ROSELL, J. y VILADOMIU, L. (1997): *El Programa de compensación de rentas por reducción de regadíos en Mancha Occidental y Campo de Montiel*, Revista Española de Economía Agraria, nº 179. Enero-Abril. pp. 331-350.

SEO (SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ORNITOLOGÍA) (1992): *Propuesta de declaración de la Zona de Villafáfila como Area Ambientalmente Sensible*, Marzo

SUMPI VIÑAS, J. y otros (1997*): La política agroambiental de la UE: un análisis desde la perspectiva económica*, Revista Española de Economía Agraria, nº 179. Enero-Abril.

VILADOMIU, L. (1994), *Diez años de reforma de la PAC*. Agricultura y Sociedad, nº 70.

VILADOMIU, L. Y ROSELL, J. (1995): *Medio Ambiente y Política Agraria Común*. Boletín de Información Comercial Española, nº 2484, Diembre

MARGINACIÓN DE LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA EN LAS REFORMAS DE LA PAC: NORTE Y SUR EN LA AGRICULTURA EUROPEA

Francisco Barea Barea
Pedro Ruiz Avilés
Francisco Jiménez Hornero
Centro de Investigación y Desarrollo Agrario
"Alameda del Obispo"
Apartado 3092
14080 - CORDOBA

RESUMEN

La Reforma de la PAC de 1992 marca el inicio de un grave proceso de discriminación de la agricultura mediterránea.

Acuerdo de Blair House, Memorándum sobre Oleaginosas y Reinterpretación para el Acuerdo GATT, implican pasos sucesivos hacia la consolidación de un foso de separación entre las agriculturas del Norte y el Sur europeo.

Políticas paralelas de liberalización, con concesiones hacia producciones de clima templado competitivas con las mediterráneas, acentúan la gravedad del proceso.

No es una política casual. Su filosofía, oportunidad, marco y efectos, están perfectamente descritos por Mormont. La AGENDA 2000 llega en sus propuestas discriminatorias más allá de cuanto se pudiera imaginar. Pese a continuar con el ya clásico mensaje de competitividad, protección medioambiental y desarrollo rural, la concreción de la nueva política agraria, en el nuevo marco financiero, no deja lugar a dudas: Protección a ultranza de los sectores clave de la agricultura continental: cereales y vacuno y, para los demás, simple continuidad sin posibilidades de afrontar con éxito los nuevos retos de ampliación y liberalización.

Para el aceite de oliva, principal sector vertebrador social, económica y territorialmente, del mediterráneo europeo, la principal discriminación: Reforma de OCM acelerada, con expropiación anómala del precio de intervención, sin compensación, y generando una competencia desleal entre productores de la Unión Europea.

En esta Comunicación, generada a través del Proyecto INIA SC94-095, se describe el proceso, se cuantifica el efecto discriminatorio sobre los diferentes países y se analizan los graves defectos de una política agraria descompesatoria e insolidaria con el Sur.

INTRODUCCIÓN

La competitividad de los sectores agrarios tipicamente mediterráneos puede quedar muy seriamente amenazada de cara al futuro si los productores y administraciones del Sur de Europa no reaccionan a tiempo, a fin de adoptar una posición de defensa común y de rechazo a la marginación en que, por segunda vez, trata de situarles la Propuesta de Reforma de la Política Agrícola Común (PAC) integrada ahora en la AGENDA 2000. La mayor gravedad de éste diseño se deriva, precisamente, de la falta de una Reforma que garantice la competitividad de los sectores mediterráneos, en tanto se renueva el esfuerzo financiero para asegurar la de cereales y vacuno.

Excluídos los sectores mediterráneos en su mayor parte de la protección de la Reforma de la PAC en 1992[1], la nueva Reforma -Capítulo Agrario de la AGENDA 2000-, aún más selectiva en cuanto a los sectores cuya competitividad va a garantizar de cara al futuro -sólo cereales y vacuno de carne y leche-, reincide en la postergación y marginación. En la carencia de voluntad y financiación para garantizar la competitividad ante un contexto de liberalización en que los sectores mediterráneos van a ser presionados por tres frentes:

-Ampliación al Este (PECOs), con importantes producciones hortofrutícolas y mediterráneas.

-Nueva Ronda de negociaciones multilaterales para avanzar en el proceso de liberalización en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OCM) , a partir del año 2000.

-Políticas paralelas de liberalización con concesiones especialmente importantes para producciones de clima templado.

La Reforma de la PAC responde al objetivo fundamental de garantizar la competitividad mediante una reducción de los precios institucionales -hasta situarlos en el entorno del precio mundial-, compensando a los productores mediante ayudas directas -pagos

[1] Sólo los sectores de tabaco y ovino caprino fueron incluídos.

compensatorios y primas relacionadas con elementos fijos de la producción (superficie o cabezas de ganado) y desligadas -desacopladas- de la producción real.

Este mecanismo requiere un importante esfuerzo presupuestario, al tiempo que una modificación de las líneas de apoyo: se produce un crecimiento en los pagos del FEOGA Garantía junto a un trasvase desde los capítulos tradicionales de ayudas: -operaciones de intervención, almacenamiento y restituciones a la exportación- a otras figuras de apoyo más susceptibles de defensa en el contexto del proceso liberalizador GATT-OMC: Pagos compensatorios y Medidas de acompañamiento a la Reforma por protección medioambiental, jubilación anticipada y forestación.

De este proceso, lamentable e incomprensiblemente, quedó excluída la agricultura de tipo mediterráneo en 1992, si bien con el Acuerdo expreso del Consejo de realizar una serie de Reformas previstas, con garantías de trato equivalente. Aquel compromiso -al máximo nivel en la CE- no se respetó en frutas y hortalizas, y no se respeta ahora en la propuesta para la Reforma de OCM en aceite de oliva.

Una postergación en la Reforma de los sectores mediterráneos podía ser entendida ante la urgencia de hacer frente al importante reto de las negociaciones finales en la Ronda Uruguay, con el contencioso Panel-soja como telón de fondo.

En estos momentos no puede comprenderse y menos asumirse una reiteración en el proceso de discriminación a cuanto no sea, simplemente, interés esencial en la agricultura de tipo continental -cereal y vacuno-.

¿Por qué se produce esta marginación? ¿Responde a un puro azar o hay un trasfondo de mayor consistencia? A nuestro entender, un conjunto de circunstancias se dan cita para provocar esta creciente discriminación en el trato concedido a los productores de diferentes sectores europeos que, no pudiendo hacerse -aunque a veces también y especialmente en el caso español- discriminando directamente por países, se hace por sectores, cuya representación en el territorio suele estar muy condicionada por circunstancias climáticas -geográficas-.

Entre estas circunstancias podemos citar:

-Diferentes niveles de desarrollo y estructuras. Puede no interesar consolidar a una agricutura potencialmente problemática, con grandes recursos humanos en su entorno.

-Confluencia de las producciones mediterráneas con las de paises emergentes, con amplias posibilidades de mercado para bienes y servicios europeos.

-Equilibrios de pagos e ingresos por paises.

-Aplicación desigual de fondos estructurales.

Esta Comunicación trata de realizar un análisis de todo el proceso, fundamentalmente centrado en aspectos relacionados con la financiación. Ha sido posible realizarlo gracias a la financiación DEL MAPA en el marco del Proyecto INIA SC94-095 "IMPACTO DE LAS REFORMAS DE LA PAC SOBRE LA RENTA, EMPLEO Y OTROS FACTORES DE PRODUCCIÓN EN LOS SECTORES DE CULTIVOS HERBÁCEOS, MATERIAS GRASAS Y GANADERÍA EXTENSIVA".

NORTE Y SUR EN LA AGRICULTURA EUROPEA. JUSTIFICACIÓN DEL PROCESO

Mormont[2], desde la Fundación Universitaria Luxemburguesa, nos orienta sobre cuál puede ser la filosofía subyacente en cuanto para nosotros constituye unas orientaciones discriminatorias en las Reformas de la PAC: "Esta tendencia -a la reducción del gasto agrario- se acentúa con la integración de los paises del Sur de Europa, a los que no se puede prometer un crecimiento comparable de su producción agraria y que hay que apoyar con programas de desarrollo regional."

[2] MORMONT, MARC "LA AGRICULTURA EN EL ESPACIO RURAL EUROPEO". AGRICULTURA Y SOCIEDAD, Nº 71, 1994 (MAPA)

"Con la integración de los paises del Sur -España, Grecia, y Portugal-, surge una Europa periférica, que engloba Irlanda, el Sur de Italia e incluso algunas regiones francesas. Estas regiones cuentan con una importante proporción de agricultores que trabajan con sistemas de producción poco productivos. En un contexto de superproducción agraria, de libre cambio mundial y de crisis presupuestaria, Europa no puede proponerles una modernización como la realizada en el Norte en el decenio de 1960. Su integración sólo es posible mediante transferencias financieras suficientemente importantes como para garantizar un desarrollo regional en que la agricultura no puede ser prioritaria: se trata de desarrollar industria y servicios (en particular turísticos), formación e infraestructuras."

"La política agraria moderna se elabora, sin duda, con y para una élite agraria que puede emprender un proceso de progreso técnico y económico, en detrimento de amplias capas de campesinos, que están abocados a desaparecer, si bien las medidas <<sociales>> de la política agraria les permíten abandonar la agricultura sin traumas."

"La política europea deja ya entrever una agricultura a dos velocidades, con una agricultura industrializada que se beneficia de la parte más importante de las ayudas económicas destinadas a los mayores productores, y una agricultura marginada, que recibe apoyos a tanto alzado para poder subsistir en las <<regiones desfavorecidas>>". En otro apartado, matiza que "el alcance de las indemnizaciones compensatorias para las regiones de montaña y las regiones desfavorecidas sólo puede ser limitado, ya que afecta a más de la mitad del territorio agrario europeo, pero sólo moviliza un 1,5 % del presupuesto agrario."

Es posible que el desarrollo de la Política Agraria nada tenga que ver con los trabajos de Mormont, pero siendo tan coincidentes en sus orientaciones y ejerciendo éste en pleno corazón de Europa, resulta difícil pensarlo. Posiblemente éstas ideas formen parte de una corriente del pensamiento centroeuropeo gestadas con anterioridad.

La conclusión es clara: Para el centro y norte de Europa, apoyos para la competitividad en la agricultura. Al resto, políticas de apoyo al desarrollo regional. Medidas para el desarrollo rural. Agricultura marginada.

Si la agricultura fuese una actividad marginal, tal vez podría ser asumible ésta filosofía de actuación. Constituyendo en amplias regiones europeas un elemento básico para el desarrollo socioeconómico de la población, para el mantenimiento del territorio y del paisaje, sólo cabe decir que se trata de un escenario inasumible. Sin embargo, a poco que se analice la evolución de los acontecimientos, habrá de coincidirse en que ese es el rumbo de la PAC.

CONSTATACIÓN DE LA DICOTOMÍA NORTE-SUR EN LOS RESULTADOS DE LA REFORMA DE LA PAC

Las orientaciones contenidas en ésta Comunicación. El proceso discriminatorio sufrido por los sectores agrarios del Sur, jamás fué admitido -al menos no tenemos constancia- por la Comisión. Sin embargo, a los resultados podemos atenernos.

Existiendo ya datos para una primera evaluación de los impactos de la Reforma de la PAC, ¿Que mejor baremo puede utilizarse -a nuestros efectos- que analizar la evolución de los pagos del FEOGA Garantía por paises y, aún mejor, por bloques de paises , comparando la situación en 1992 -año de aprobación de la Reforma- con 1996, en que ésta ha sido plenamente realizada?.

Es lo que hacemos en el Cuadro número 1. En el mismo se recogen los pagos para ambos ejercicios por paises y agrupadamente, contemplando dos bloques de paises que podemos considerar muy representativos para nuestros efectos:

De una parte, los tres grandes paises con agricultura predominante de tipo continental: Alemania, Francia y Reino Unido.

De otra, los tres grandes paises con agricultura de tipo mediterráneo; Italia, España y Grecia.

CUADRO Nº 1

COMPARACIÓN DE PAGOS FEOGA G. (MILLONES DE ECUS)

PAÍS	EJERCICIO		INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO RELATIVO (%)
	1992	1996		
Alemania	4574	6048	+1474	+32,23
Francia	6844	9558	+2714	+39,65
R. Unido	2313	3468	+1155	+50,71
TOTAL	13731	19076	+5343	+38,91
Italia	5134	4220	-914	-17,80
España	3558	4047	+489	+13,74
Grecia	2231	2807	+576	+25,82
TOTAL	10923	11074	+151	+1,38

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Rapporto Sulle Politiche Agricole Dell'Unione Europea (INEA, 97).

Sumando los pagos del FEOGA G. en cada uno de los dos bloques de paises para cada periodo, y comparando, obtenemos que:

Como consecuencia -básicamente- de la Reforma de la PAC, el primer bloque de paises aumenta sus ingresos anuales vía FEOGA G. en 5.343 millones de Ecus por año, lo que representa un incremento de un 38,91 % respecto de la situación en 1992.

El segundo lo hace sólo en 151 millones de Ecus (1,38 %) y ello pese a que España ha venido culminando en esos años su periodo transitorio de adhesión, con una rápida y final incorporación a los niveles de precios y ayudas, lo que tiene importante trascendencia financiera, especialmente en aceite de oliva.

De no haber sido por esa circunstancia, España posiblemente hubiese tenido un resultado presupuestario negativo, como le ha sucedido a Italia (-914 millones de Ecus, es decir, -17,80 %)

REFORMAS DE LA PAC Y ACUERDO GATT

Sobre las graves consecuencias que para los paises mediterráneos y, muy especialmente, para España y Andalucía ha tenído el proceso negociador para el Acuerdo GATT, con sus fases de Propuesta para la Reforma de la PAC, Acuerdo de Blair House, Memorándum sobre Oleaginosas y Reinterpretación previa al Acuerdo Final, remitímos a la Comunicación del primer autor que, con el título "NORTE Y SUR EN LA AGRICULTURA EUROPEA", fué presentada en el II Congreso Nacional de Economía Agraria, Valencia, en 1995.

NEUTRALIDAD PRESUPUESTARIA FRENTE A CRECIMIENTO IMPARABLE DE GASTOS FEOGA EN CEREALES Y VACUNO

Analizando la evaluación de la incidencia financiera de las propuestas de la Comisión relativas a la Reforma de la PAC contenida en la Agenda 2000 para el período 2000-2006 con previsiones basadas sobre estimaciones preliminares de gastos para 1999 en cuanto concierne a los sectores no reformados, podemos observar que sólo se propone incremento de gasto del FEOGA Garantía en los sectores a reformar contemplados en la Agenda 2000, en tanto que todo el resto de la agricultura -incluídas las medidas de acompañamiento- se mantiene bajo el principio de neutralidad presupuestaria -crecimiento cero en los apoyos públicos-, excepto en el caso de algunos sectores y capítulos en que se prevé un retroceso.

La estimación de gastos globales a cargo del FEOGA para los tres sectores a reformar se recoge en el Cuadro nº 2. En el mismo puede observarse como el crecimiento para los tres sectores a reformar -de tipo continental- es de 7.400 millones de Ecus, lo que representa un 30,4% de aumento frente a los 24.330 millones del año 2000.

Si incluimos los 2.800 millones de gasto en medidas de acompañamiento, que prácticamente en su totalidad corresponde a medidas de acompañamiento a la Reforma de estos sectores, su participación sobre el gasto total de FEOGA-G es de un 67,7% en el año 2000 y de un 73,7 en el 2006.

CUADRO Nº 2

	GASTOS FEOGA EN MILLONES ECUs		
	2000	2006	Incremento
Cultivos herbáceos (COP+lino No Textil)	16850	19250	+2400
Leche y productos lácteos	2780	4550	+1770
Carne de Bobino	4700	7930	+3230
TOTAL SECTORES A REFORMAR	24330	31730	+7400
Medidas de acompañamiento	2800	2800	
TOTAL GASTOS FEOGA-G.	40075	46860	+6785

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Europea (Evaluación de la incidencia financiera de la Reforma. AGENDA 2000. 1998).

Con ser estas cifras suficientemente escandalosas cuando se propugna contención presupuestaria para el resto de los sectores, la evidencia de la discriminación se acentúa si analizamos (Cuadro nº 3) la evolución de los gastos totales y la repercusión de los pagos compensatorios (ayudas directas) en cultivos herbáceos (COP + Lino no textil), durante el período 1990 (ejercicio inmediatamente anterior a la presentación del Informe MacSharry y la Propuesta de Reforma de la PAC -1991-) a 1996, en que la Reforma está plenamente implantada.

CUADRO Nº 3

GASTOS EN AYUDAS DIRECTAS Y GASTOS TOTALES.
CULTIVOS HERBÁCEOS 90-96. UE

CULTIVO CONCEPTO	90	91	92	93	94	95	96
Cereales					5540'4	8166'6	10533'0
Oleaginosas				2866'2	2549'1	2289'5	2378'0
Proteaginosas					625'1	586'3	522'7
Lino no textil					125'3	51'9	72'4
Retirada de tierras	21'2	76'9	147'6	426'8	1712'9	2412'6	2271'4
Subtotal Ayudas Directas.	21'2	76'9	147'6	3292'0	10552'8	13506'9	15777'5
TOTAL GASTOS FEOGA. G.	7834'5	9259'0	10218'3	10610'7	12652'3	15018'2	16362'3

FUENTE: Elaboración propia en base a datos Tribunal de Cuentas. Informe Anual 96

Se pasa de un gasto total de 7.834,5 millones de Ecus en 1990 a 16.362,3 millones de Ecus en 1996, lo que implica un incremento de gastos del FEOGA-G de 8.527,8 millones de Ecus (+108'84%).

Si es importante lo anterior, no lo es menos la evolución que se ha ido produciendo en las partidas de gastos, como puede observarse sobre el cuadro nº 4 y el Gráfico nº 1.

CUADRO Nº 4

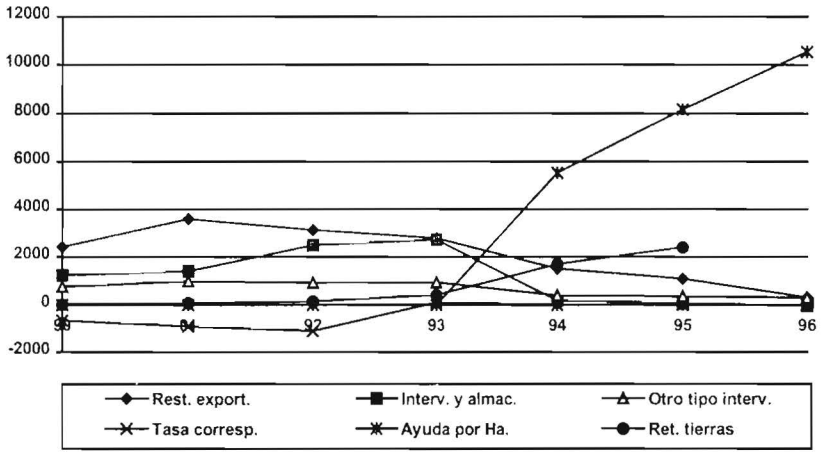
EVOLUCIÓN DE PAGOS DE FEOGA GARANTÍA POR SECTORES

	PAGOS 92 y 96		AGENDA 2000	
	1992	1996	2000	2006
Cultivos herbáceos	10450'90	15323'40	16850	19250
Retirada	147'6	+2271'40		
Pagos compensatorios por Ha		+9609'30		
Carne Bovino	4413'80	6370'70	4700	7930
Primas vaca nodriza	436'7	1468'60		
Prima especial	453'5	1407'20		
Carne ovino-caprino	1749'20	1312'50	1940	1940
Primas	1672'60	1320'80		
Lecha y productos lácteos	4006'80	3479'70	2780	4550
Azúcar e isoglucosa	1937'40	1711'30	1760	1700
Hortofrutícolas	1261'70	1588'10	1940	1890
Sector vitivinícola	1087'20	782'2	800	800
Aceite de oliva	1754'00	2207'70	2340	2340
Tabaco	1233'0	1025'60	1020	1020
Medidas de acompañamiento			2800	2800

FUENTE: Elaboración propia.en base a datos de la Comisión (Evaluación Financiera Capítulo Agrario AGENDA 2000 y Tribunal de Cuentas (Informe Anual 96)

GRÁFICO Nº 1

EVOLUCIÓN DE LOS PAGOS FEOGA G. EN CEREALES 90-96 U.E.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas. Inf. Anual 1996

Los capítulos tradicionales de apoyo -intervención, almacenamiento y restituciones a la exportación- se han reducido muy considerablemente, al tiempo que se producía un trasvase hacia ayudas desacopladas -pagos compensatorios- por reducción de precios de apoyo y por retirada de tierras.

Ha desaparecido la tasa de corresponsabilidad, lo que representa otro privilegio. Todo este proceso también se ha producido en vacuno (carne y leche), con lo cual los sectores protegidos por la Reforma de la PAC se han posicionado en una privilegiada situación, en que muy escasamente podrán ser afectados por los previsibles acuerdos de reducción de ayudas -de tipo clásico- y de restituciones a la exportación.

El resto de la agricultura europea, habiendo visto reducida muy sensiblemente su participación en las ayudas a cargo del presupuesto comunitario, habrán de afrontar sin apoyos los retos del proceso de liberalización: reducción de ayuda global y de restituciones, junto a bajada de aranceles y de mecanismos de salvaguardia.

Hasta aquí hemos realizado un examen grosero del beneficio que implican las Reformas de la PAC para los sectores "continentales".

Muchos otros detalles de progresiva discriminación, derivados de la AGENDA 2000 podrían ser incluídos. Como especialmente importante, debemos citar la discriminatoria ruptura en la proporción establecida en 1992 para el pago compensatorio a oleaginosas, que al ser ahora igualado al concedido a cereales -66 Ecus/Tm- pierde un tercio de su protección.

Teniendo en cuenta que la distribución en el territorio de la relación de cultivos, oleaginosas/cereal no es uniforme. Que ésta es mayor en España y otros países mediterráneos, también por éste concepto se produce un trasvase de rentas, una desigualdad en la protección y, teniendo en cuenta la globalidad de tierras arables, una desigual carga en el esfuerzo para no superar los compromisos establecidos en el Memorandum sobre Oleaginosas y Acuerdos GATT.

REFORMA DE OCM EN ACEITE DE OLIVA
¿NUEVA ESCALADA EN EL PROCESO DE DISCRIMINACIÓN?

Hasta la presentación de la Agenda 2000, todas las Reformas en que se redujo el precio de intervención fueron acompañadas de su incremento proporcionado en pagos compensatorios.

De forma sorprendente -pese a haber sido anunciado previamente- la Propuesta para la Reforma de OCM de aceite de oliva incluye la desaparición de los actuales mecanismos de intervención, no estando previsto ningún tipo de compensación, si bien se contempla su sustitución por operaciones de contrato de almacenamiento privado en cuantía limitada.

Sin embargo, esas operaciones de almacenamiento privado ya fueron prácticas habituales en las campañas en que fué necesario.

Lo que se hace realmente es la eliminación al 100% del Precio de Intervención, sin compensación, y ello al amparo, quizá, de que el gran debate suscitado por esta Reforma de OCM estuvo centrado sobre el sistema y cuantía de la ayuda a la producción.

Si la compensación en el sector de cultivos herbáceos a consecuencia de la reducción del precio indicativo de cereales en un 29% en la Reforma de 1992, ha exigido duplicar los pagos del FEOGA en el sector. Si las reducciones parciales -entre un 15 y un 30 %- en los precios de apoyo en cereales, vacuno de carne, leche y productos lácteos, requieren ahora un nuevo crecimiento en los pagos del FEOGA (30,4%) ¿Qué grado de compensación hubiese sido necesario para eliminar en aceite de oliva el precio de intervención?

Aplicando criterios similares y teniendo en cuenta que el actual precio de intervención del aceite de oliva es de 175'16 Ecus/100 kg. y la producción real en la UE posiblemente supere a partir de la presente campaña las 2.000.000 Tm. una valoración equivalente situaría las necesidades de compensación en el entorno de los 3.500 millones de Ecus anuales.

Naturalmente, es inconcebible pensar que la Unión Europea pueda estar dispuesta a ese sacrificio presupuestario.

¿Cómo lo exige entonces a los productores de aceite de oliva, provocando una ruptura radical con los propios contenidos -de compensación- de las propuestas contenidas en la AGENDA 2000 ahora, y en la Reforma de la PAC, en 1992?. ?

¿No sería razonable atemperar los ritmos de reducción en el precio de intervención a las posibilidades reales de compensación, y a las necesidades del sector, situando esta reducción (en 3-4 campañas) en el entorno de un 20-25% y elevando, al tiempo en correspondencia, la Cantidad Máxima Garantizada -precursora de las ayudas desacopladas en la definitiva Reforma -hasta el entorno de la actual producción real europea, de 2.000.000 de Tm.?

Ello exigiría un incremento de unos 500 millones anuales de Ecus sobre los 2.340 previstos en la AGENDA 2000.

No parece una cifra excesiva, teniendo en cuenta que se trata de una compensación proporcionada a la de las Reformas de la PAC, en el sector social, territorial y económicamente más frágil y sensible de toda la agricultura comunitaria.

En un sector que, ocupando cinco millones de hectáreas, afecta a 2 millones de explotaciones (28'5% del total en la UE) en zonas de montaña y desfavorecidas. Un sector que, al ver muy reducidas sus posibilidades de recibir ayudas a la exportación y debiendo soportar contingentes crecientes de importación preferencial -por el Acuerdo GATT y otras políticas paralelas de liberalización- ha de afrontar el reto de exportar, prácticamente sin restituciones, y en un contexto de nuevas plantaciones en diversas regiones y paises -con costes laborales muy inferiores-, debiendo competir -con producciones muy acrecentadas en los últimos años- con otros aceites vegetales y grasas producidas a coste muy inferior. Recuérdese que en el principal coste del cultivo -factor trabajo, el olivar requiere una utilización de inputs por unidad de superficie diez veces superior a la de cereal o girasol.

En un sector que ha de afrontar el reto de una Reforma de OCM acelerada y escasamente razanada. Que está basada sobre supuestos poco reales ante la asumida carencia de datos fiables. Que se encuentra en el período probablemente más problemático e incierto de los últimos años, ante unas elevadas producciones tras un periodo de precios elevados por sequía.

Para España y Andalucía hay una grave discriminación añadida. Se deriva del establecimiento en la Propuesta de Reforma de OCM de una Cantidad Nacional de Referencia (CNR) que para España sólo representa un 60-65 % de su producción real (625.000 Tm frente a más de un millón de Toneladas[34], mientras que para el resto de los paises se establecen CNR suficientes para contemplar toda su producción.

3

4 En las 625.000 Tm de la Propuesta se incluyen 50.000 Tm como estimación de la producción futura de las nuevas plantaciones. Una correcta estimación de la producción derivada de éstas nuevas plantaciones en España posiblemente debiese situarse en el entorno de las 200.000 Tm, teniendo en cuenta que se trata de unas 250.000 Has, generalmente de tipo intensivo y, en gran parte, en regadío. La producción real española de las dos últimas Campañas -sin incluir nuevas plantaciones no productivas- ha sido superior a las 950.000 Tm de media.

Junto a tratarse de una muy abultada y evidente discriminación, que penaliza unilateralmente a un solo país por la superación de la Cantidad Máxima Garantizada común antes de que ésta se distribuya entre paises, su efecto es de una trascendencia muy superior: Genera división entre los paises mediterráneos. Algo que puede ser muy fructífero para quienes avalan la marginación de los sectores mediterráneos en el proceso de negociaciones d ela AGENDA 2000. Impíde -dificulta gravemente, al menos- la consolidación de un frente de resistencia mediterráneo.

Garantizar la competitivicad del aceite de olíva y de la aceituna de mesa exige mayores medidas de protección que las previstas y un ritmo de reflexión y análisis previo a las decisiones muy superior al que prevé una vía de urgencia.

Si las reformas contempladas en la AGENDA 2000 comenzarán a aplicarse a partir del año 2000.

Si esta reforma se hace en paralelo con aquellas, ¿por qué no homogeneizar también en ritmos para la aplicación?

En caso de no corregirse los actuales planteamientos, los productores de viñedo, de algodón, de arroz, de tanta otras producciones no vitales al corazón de Europa, posiblemente puedan prepararse para lo peor.

Un nuevo peldaño en el proceso de la marginación habrá sido sólidamente implantado. Una nueva barrera que dificultará, en el futuro, poder trabajar en la agricultura del sur europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- RAPPORTO SULLE POLITICHE AGRICOLE DELL'UNIONE EUROPEA. INEA. 1977

- INFORME ANUAL 1996. TRIBUNAL DE CUENTAS. DO C348, 18-11-97

- EVALUATION DE L'INCIDENCE FINANCIÈRE DES PROPOSITIONS DE LA COMISSION RELATIVES A LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE. AGENDA 2000. 2000-2006.COMISION EUROPEA. 1998.

- NORTE Y SUR EN LA AGRICULTURA EUROPEA. FRANCISCO BAREA BAREA. COMUNICACIÓN II CONGRESO ECONOMÍA AGRARIA. VALENCIA. SEPT. 1995

  PROPUESTA ALTERNATIVA PARA LA REFORMA DE OCM EN OLIVAR.. FRANCISCO BAREA BAREA. REV. ARCO DE EUROPA. NUM. 75, JUL-AG 1996. CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA. CÓRDOBA

  AGRICULTURA MEDITERRÁNEA Y AGENDA 2000. FRANCISCO BAREA BAREA. REV. ARCO DE EUROPA, Nº 82, SEPT-OCT 1997. CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA. CÓRDOBA

- LA AGRICULTURA EN EL ESPACIO RURAL EUROPEO. MARC MORMONT. AGRICULTURA Y SOCIEDAD Nº 71. 1994 (MAPA)

La nueva orientación de la PAC hacia una política rural integrada
The new orientation of the CAP towards an integrated rural policy

Allan Buckwell
Wye College
University of London

1 Introduction

The basis for the ideas contained in this paper are most fully expressed in a report published by DGII of the European Commission in European Economy 1997/5 (Buckwell 1998). This report arose from intensive discussions amongst nine European rural scientists and Commission officials from DGVI which I had the privilege to chair from December 1995 to July 1996. The work, sponsored by DGVI, was to assist the Commission in putting flesh on the bones of its proposed Agricultural Strategy which was presented to the Madrid European Council in December 1995 (Commission, 1995). The Agricultural Strategy paper was an important document. It reviewed the challenges facing the CAP in the new century, in particular, the need for the EU to respect the commitments made in the Uruguay Round Agreement on Agriculture and the prospect of EU enlargement to Central and Eastern Europe. The Commission concluded that it would not be possible or desirable to continue with the post-MacSharry CAP, nor to abandon agricultural policy altogether, rather, the recommended strategy was to "continue the 1992 reform process and move towards a more integrated rural policy". The next section of this paper summarises the justification for this conclusion. In section 3 the balance of the elements of what it is suggested should be a more integrated rural policy will be presented and discussed. In section 4 there will be a review of the extent to which Agenda 2000 takes us towards this more integrated rural policy. The final section draws some conclusions.

2 Why should the CAP change to be a more integrated rural policy?

Three sets of arguments are advanced to justify the conclusion that the CAP of the early 1990s had to be reformed. These arguments themselves indicate the nature of the reform necessary. The three sets are, first, domestic dissatisfactions with the policy itself, second, the move towards more liberalised trade and, third, the prospect of further enlargement of the EU.

To summarise the domestic arguments; first, the commodity-based supports justified in the 1960s to improve productivity and the stability and security of food supplies are no longer necessary. There has been an immense increase in productivity (and thereby, living standards of most farmers), and food supplies are no longer under threat. The EU is a massive net exporter of most food products, reversing its earlier dependence on imports for many products. Second, the support given to farmers via raised prices for most products has had the effect of providing most support to the

largest producers, and for a high proportion of this support to be capitalised into land values. Farmers who have few resources (especially land) at their disposal have practically no prospect of achieving living standards on a par with the rest of society however generous agricultural price support. Third, the over-stimulation of production has encouraged a greater intensification of production than would have occurred otherwise. This shows up as higher use of fertilisers and crop protection chemicals, more mechanisation and irrigation and greater stocking densities of animals. There have been undoubted environmental costs associated with such developments. Fourth, the disposal of the surpluses which can only be sold with export subsidies initially necessitated rapidly rising public expenditure. This escalation of public costs was curbed by successively imposing more and more supply controls (sugar and milk quotas, arable set aside, limits on supports to beef and sheep), but these controls themselves have introduced rigidities and economic waste deplored by some farmers. Fifth, part of the cost of the price based support system is borne by consumers, who also perceive that such policies tend to encourage farmers to focus on food quantity rather than quality.

The second set of reasons for the changes is that Europe in 1994 signed the Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA). This comprised a set of commitments to ensure that agricultural products would now be included in the general post-war movement towards liberalised markets for tradable goods. This decision is sometimes, erroneously, portrayed as resulting from external pressure (for example, from the US and the Cairns group). Whilst, of course it is true that these agricultural exporters were eager that Europe should stop subsidising agricultural exports and open its markets more, the decision to sign the Marrakesh agreement was a reflection of the EU's *internal* interest in having the liberalisation of trade in services and intellectual property as the *quid pro quo* for liberalising trade in agricultural products. The proportion of people employed in the service sector in Europe is more than ten times that in farming and food production. The URAA resulted in a binding set of commitments to reduce subsidised exports, increase market access and reduce trade-distorting domestic supports.[1]

The third set of reasons for further reforms of the CAP being necessary concern the decision, taken in 1993, to encourage the enlargement of the EU to embrace the Central and Eastern European Countries. The three main elements of the 1990s CAP, high prices, supply controls and direct payments would not suit CEEC economic interests. The high prices impose an unwelcome inflationary cost to their, relatively poor, consumers. The supply controls which are such an important part of the 1990s CAP would be equally unwelcome by CEEC farmers struggling to reverse the sharp decline in output suffered in the years since reforms began in 1990. The logic of the compensation payments being paid to EU farmers for the cuts in institutional prices is that such payments would not be paid to the farmers of CEECs who have suffered no such cuts. However it is equally clear that a giving cash to the richer farmers in the West of the enlarged Union and not to the poorer ones in the East could not survive more than a temporary transitional period.

---

[1] For a full account of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and it effects, see Josling, Tangermann and Warley (1996)

These are the arguments justifying the need to re-orientate agricultural policy as it has operated in Europe for the last 30 years. Furthermore, the same direction of change in the policy has the potential to solve all three sets of problems. This is to move the whole basis of support away from being a sectoral policy for agriculture based on commodity price support, towards being a more integrated policy for rural areas. It is the high prices which stimulate over production; which necessitate subsidising exports; which cause the benefits of the policy to accrue most to the largest (and generally, wealthiest) producers; and which stimulate greater production intensity and thus environmental damage. Such high prices do very little for rural employment, their benefits are concentrated on a very small fraction of the rural population. These considerations apply *a fortiori* to the CEECs. There is a gross over-manning of agriculture in most of these countries, both in the form of very small holdings, and amongst employed workers or co-op members on larger holdings. It will not be possible to achieve satisfactory living standards for these people from agriculture alone. There is no point in repeating W Europe's mistake of trying to ensure satisfactory living standards for such people by raising product prices. We have much experience now of the outcome of such a policy. It will simply encourage an over-expansion of production focusing the bulk of any benefits on the largest farms. It is plain that there will have to be a large shift of labour out of agriculture in most of the applicant countries. The way to facilitate this with least distortionary effects is through appropriate rural development actions, not by subsidising agricultural production.

To deal with the domestic dissatisfactions, the pressure for trade liberalisation and the Eastern Enlargement, support prices must continue to be reduced towards international market levels. Although this is not greeted with much enthusiasm, this general direction of policy change is accepted. The scope and pace of change is debated. Much more controversy concerns what, if anything, should replace price support. Since the 1992 reform, a principle seems to have been established that any cut in support prices must be accompanied by full compensation distributed in the form of direct cash handouts. The longer term justification for such payments is far from clear. It is also accepted by many that leaving rural areas with no public support at all would cause immense damage. There are three kinds of market failures which justify enduring, and perhaps considerable, support from the rest of society. These are: (i) the management of risk and uncertainty, (ii) the supply of environmental and cultural landscape services and (iii) rural development. It is suggested that dealing with these three problems should be the main tasks of a modern rural policy in Europe. The previous focus on productivity improvement and security of supplies is now outmoded.

This is the essence of the idea which have emerged in the last three years from a variety of sources in Brussels and in the member states. The most intense flowering of the need to move to a more integrated rural policy was expressed at the Cork rural Development Conference in December 1996. The ideas expressed for a comprehensive rural policy to cover the whole European Rural territory was, perhaps not surprisingly, enthusiastically welcomed by the rural development 'industry' who made up the bulk of the participants at the conference. However, the farming

industry, which was in the minority at Cork, plus the regional development interests (as represented for example by the European Commission's DGXVI) did not feel part of this conference and have since resisted its conclusions. Nonetheless, the Commissioner for Agriculture and Rural Development, Mr Franz Fischler, has continued to argue the case for what he calls the European Model. This emphasises the dual function of agriculture which supplies not only food (a market good) but also the non-market services of what are called here Environmental and Cultural landscape services. How can the CAP evolve in this direction? To what extent does Agenda 2000 represent such a move? These are the subjects of the next two sections.

3 What would this mean?

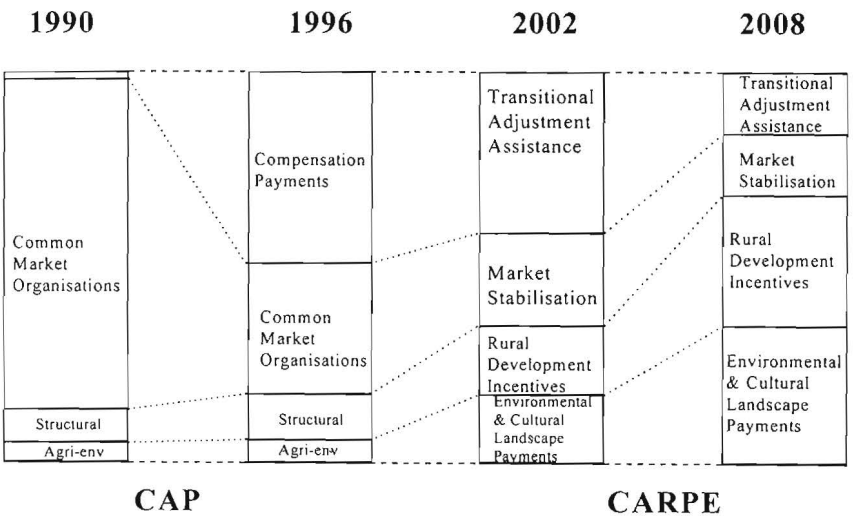
Given the political realities of Europe and its agricultural decision process. There is little point in adding to the literature of idealised new farm or rural policies for Europe without any idea of how to get from where we are to the preferred policy. It is for this reason that the CARPE concept has four elements not just the three listed above. The four elements are:

1	Market Stabilisation	MS
2	Environmental and Cultural Landscape Payments	ECLP
3	Rural Development Incentives	RDI
4	Transitional Adjustment Assistance	TAA

Figure 1 represents how they relate to one another and how they relate to the existing main categories of support instruments in the CAP.

Figure 1 The elements of CAP & CARPE

Vertical scale represents notional budget *shares*



The essence of the change in policy from the sectoral CAP to the territorial CARPE is to reduce prices of agricultural commodities to international price levels, and to switch the whole basis of support towards (i) maintaining stability in the agricultural sector, (ii) the direct payment of land managers for the provision of public environmental services and (iii) the encouragement of more balanced economic development in rural areas. These three elements can be expected to be enduring elements of policy. The fourth, Transitional Adjustment Assistance, is the re-titled and re-defined direct compensation payments. This part of the policy should be viewed as the assistance society is prepared to give to farmers who have been encouraged by past policy to over-expand production and who have to adjust to the new demands placed on them by society. Humane society does not leave people stranded when policy changes, but helps them adjust their businesses, their skills, and even attitudes so that they can cope with the new economic and policy environment. However such assistance must have an end point, hence TAA is shown as tapering off. The speed of this weaning-off process depends mostly on the speed with which support prices can be reduced and the rest of the support system can be geared up to replace it.

The essence of this redefined policy is that price support has to go because it has inequitable distributional impacts, it distorts trade to an unacceptable extent and encourages over-intensification of production. But it is equally unacceptable simply to replace the present price supports ECU for ECU by permanent direct payments. There is no mandate in the Treaties of the EU to provide social assistance to one occupationally defined group. If there is a poverty problem in rural areas, this is a task for social policy of the relevant member states, and presumably it doesn't just apply to farmers but all rural poor. Also, any cash transfers justified as 'income' or 'social' payments normally require some measurement of the recipients income and wealth - no such tests are applied by the direct payments under the CAP. Such arguments lead to the conclusion that direct payments must either be seen as temporary: initially, compensation for injury caused by the change in policy, then, more positively, as help to farmers to adjust to a new liberal market environment, or, if the payments are to be permanent, they must be justified as payment for some non-market services supplied by farmers.

To the present beneficiaries of agricultural support no doubt this sounds very negative and harsh. The most positive way to describe and explain it is as follows. First, the argument that prices have to come down is sealed by the URAA commitments on export subsidies. To comply with the agreement to reduce the volume of subsidised exports we had either to reduce the volumes available for export by tighter and tighter supply management, or we had to reduce prices so that exports can take place without subsidy. The strategy since the 1992 reform is to take the route of price cuts. At present, price supports are being replaced by compensation payments paid directly to producers of cereals, oilseeds, proteins and beef. However, these payments cannot continue in their present form indefinitely. Why not? (a) Because they are very transparent which requires them to be justified. (b) It is clear that they still accrue largely to the largest producers. (c) It makes no sense to compensate farmers for ever for a once-off change in prices. (d) Because the

compensation is not related to the injury caused by price cuts, many farmers have been significantly overcompensated. (e) These payments are not decoupled from production and this will bring us into dispute with our trade partners after the expiry of the so-called Peace Clause in the URAA which recognised that these payments could be permitted until 2003. (f) The final argument, that the present direct payments cannot persist, is that they cannot be justified for the farmers in the CEECs. For equity reasons, therefore, they will have to be phased out for EU-15 farmers.

If we argue that we can no longer support farmers through artificially raised prices, and if, beyond a certain period, we cannot justify direct cash payments, how can enduring support for, or payments to, farmers and land owners be justified? The only answers coherently argued are the first three elements spelled out above: stabilisation, payment for non-market environmental services and for rural development.

The CARPE report cited above describes these components in detail, and an earlier version of these ideas is summarised (in Spanish) in Buckwell (1997). Only the main points will be repeated here.

Stabilisation.

A case can be made for publicly assisted stabilisation measures for agriculture. This is based on the high degree of uncertainty because agricultural production is a biological process dependent on uncontrollable natural conditions. Furthermore because the production structure is atomistic, comprising many small producers, it can be argued that individual producers are not easily able to deal with this uncertainty. The third ingredient of the argument is that the consequences of farmers not dealing with the uncertainty are socially unacceptable. The social costs of fluctuations in the markets of basic food stuffs are the consumer costs of surges in food prices (if prices are unusually high), or the local economic impacts of widespread bankruptcies of affected farmers (if prices collapse). As European society gets richer it becomes harder to envisage the first effect being a serious political problem. Thus price stabilisation *per se* becomes harder to justify. The second effect is better envisaged as a problem of farm income stability rather than commodity price stability. As such, publicly supported stabilisation measures could most usefully be based on the principle of revenue or income insurance. Canada is the only country with much experience of such schemes, it would be interesting to investigate these ideas for their applicability in Europe.

Environmental and Cultural Landscape Payments

The principle here is that a joint product of the production of most agricultural produce in Europe is the production of a stable, semi-natural, eco-system greatly valued by the public. This is the basic idea now referred to repeatedly by the

Commissioner as the 'European Model' of agriculture.[2] The agricultural history of the last seven decades is that new technology has given farmers the capacity to manage larger farms, to intensify agricultural production and to focus their efforts on producing the marketable outputs of food and fibre. At the same time, the very economic progress which produced these developments also brought about changes in consumer perceptions of what they want from the countryside. The food demands of the urbanised population are met from a declining share of their disposable income, simultaneously they become more mobile, more conscious of their environment, and more aware of what they 'miss' of the rural life they have now left behind. In short, just as the demand has grown for: traditional, mixed farming systems, the wild flowers, the landscape, the traditions of rural areas, the seasonal cycle; the supply of these aspects of farming dries up. Farming becomes agribusiness, farmers become entrepreneurs and seek to maximise the economic return from their resources. If the environmental services and cultural landscape features are not paid for then they will not be supplied. This is a classic market failure. Some collective action may be needed to sent the socially correct signals to farmers.

The proposed cuts in price supports have two impacts on the environment; they will encourage some de-intensification of production and thus reduce some of the negative environmental impacts of farming, but, *ceteris paribus*, they will also reduce the willingness and capacity of farmers to supply the positive environmental services. ECLP are intended to deal with these problems.[3] The essence is that there should be a system of payment for environmental and cultural landscape services supplied by farmers. The payment rates should depend on the incremental costs of supplying the defined environmental services - when the marketed food outputs are paid at international market prices.

The intention is that these payments are available under a general EU framework programme. They should extend across the whole rural territory because all land will be affected by the alignment of prices down to world market levels, and in principle, society is concerned with the whole rural environment. It is envisaged that there could be several tiers for such payments. There should be a basic Tier 0 of mandatory environmental standards which farmers must respect without payment. Beyond this, to encourage the continued supply of environmental and cultural landscape services there could be a broad spectrum Tier 1 based on paying farmers who agree to adopt high nature value farming systems. Tier 2 would then be for specific management practices which deliver further services and involve the farmer in further actions and costs. The essence of the schemes is payments for services delivered. These are not subsidies, or transfers.

---

[2] It is seen particularly strongly by the French who are discussing it under the rubric of a Law for the Orientation of Agriculture, which depicts three goals for agriculture: food, environmental and social. See Hervieu (1997).

[3] There could also be a third type of, negative, environmental impact. If revenues per hectare fall with decreased price support, this acts as a further inducement to increase the number of hectares farmed by those who survive. It is well known that farm structural change can often be accompanied by environmentally damaging changes in technology, for example field enlargement to accommodate larger machines.

They should be paid to land managers[4] in multi-year contracts at regionally negotiated and defined rates. For most of the territory, to make such schemes administratively manageable, the environmental services should be defined in as few agronomic variables as practicable and which have the potential to ensure the maintenance of high nature value farming systems. The criteria will refer, for example, to acceptable fertilisation and crop protection practices, field margin and field boundary management, stocking densities and grassland and orchard management. The precise characteristics and their parameters will have to be defined on a regional basis. Participation should be voluntary.

Rural Development Incentives

The concept here is that, given the small resource base which most European farmers have at their disposal, when farmers are paid reasonable market prices for their produce, and even when this is supplemented by payments for any environmental services supplied, it may still be difficult to achieve living standards comparable to people in other occupations. The way forward is therefore for farmers or their family to find other income earning opportunities to supplement or replace their earnings from farming. The essence of RDI is to assist this process. There is a wide range of possibilities. It is natural to start from the farm resource base. There may be opportunities for further processing of farm produce to sell higher value produce, for example, regionally denominated products with local characteristics. There may be opportunities for the exploitation of resources, especially buildings of vernacular architecture and local materials, for agro-tourism or other non-farm uses. Beyond this, the best chance for people to maintain a foot in farming and to enjoy the rural life is to have part-time employment nearby enabling them to be part-time farmers. RDI should also be available to non-agricultural activities in rural areas to stimulate the appearance of such activities. None of these solutions is new. Equally, none has been exploited to exhaustion. The role of RDI is to discover the gaps, bottlenecks, missing skills or infrastructure which is inhibiting these developments. In some cases it may involve investment in human and physical capital. In others the contribution may be institutional and organisational to bring together local interests to identify the opportunities and obstacles to rural development.

The implementation of RDI should again cover the whole rural territory, within an EU framework programme. Application and administration, in common with the ECLP programme should be regionally defined and operated on a programming basis. Thus all regions should have the opportunity to present an analysis of their ECL and RD needs and which elements of the EU programmes are suitable for their region. In short, these two programmes are an extension to the present EU structural and agri-environmental schemes so that they may apply to the whole European rural territory.

These are the outline principles of the kinds of policy instruments the enlarged European Union should have to better deliver what society wants from its rural areas and to be able to participate in the expected growth in trade for the major food

[4] That is, not exclusively to farmers.

products in the coming century. It is plain that this vision is not widely understood or accepted, especially by farming interests whose first preference is for the continuation of existing price supports and direct payments. The first requirement is therefore to change attitudes. Beyond this there are many very difficult issues to resolve to move policy in the proposed direction. These involve questions of administrative competence, financing and co-financing, ensuring fair competition, determining appropriate rates of payment for environmental services and the quantum of such services required.

The European Commission claims to wish to move in the direction spelled out here. It is therefore interesting to see the extent to which the Agenda 2000 proposals, outlined in July 1997 (Commission 1997) and the proposals for new regulations presented to the Council in March 1998 (Commission 1998), can be depicted as a move in the direction of CARPE.

4 To what extent does Agenda 2000 take us in this direction?

Agenda 2000 defines the changes in the CAP which the Commission argues are necessary to take the EU through to the year 2006. During this period the next round of multi-lateral trade talks will presumably have been completed and the first wave of CEECs will have been admitted into the Union and starting whatever transition period is agreed. Two other important elements of the context of the proposals for agriculture are the Union's structural policy and the financial perspectives. Essentially the proposals for the structural policy are to simplify the six objectives down to three and to concentrate structural resources on the poorest regions and those with most intense difficulties. This creates a conflict, examined below, with the proposed territorial broadening of rural development policy advocated above. Agriculture still dominates the EU budget, although in the last few years, expenditure has been well within the financial ceilings. It was therefore very surprising that there was practically no public discussion of the EU's financial perspectives for the next period of its development. The Agenda 2000 proposals were that the present parameters of the Union's finances, including the agricultural guideline, should be rolled forward, unchanged, to 2006.

The principal elements of the agricultural proposals fall into four categories, the changes in Common Market Organisations (CMOs), a new set of horizontal measures applying to all CMOs, the rural development measures, which include the agri-environment, and provisions for pre-accession aid to the Central and Eastern European Countries. The complete set of proposals comprise 9 regulations running to 190 pages.[5] Only the main outlines of the proposals are discussed here.

---

[5] These cover (articles, pages): 1. Cereals prices (3,5), 2. Support system for COPs (13,17), 3. Beef and veal (48 ,39), 4. Milk and milk products (47,34), 5. Additional levy in milk (ie milk quotas) (3,16), 6. Rural development (54 ,41), 7. Financing the CAP (19,19), 8. Common rules for direct payments (13,7), 9. Pre-accession measures for Countries of Central and Eastern Europe (16,12). In total 216 articles covering 190 pages.

Proposed changes to the CMOs

These may be summarised as follows. The intervention prices for arable crops, beef and milk are to be reduced from 2000 by 20%, 30% and 15% respectively. In all cases the price cuts will be 'compensated' (although, notably, this word is generally avoided in the proposed regulations) by what are variously termed 'direct payments' or 'direct income payments'. These are to be paid, as now, per hectare of COPs[6] and per head of cattle. The dairy payments will be paid per standard quota unit, or 'virtual' cow.[7] The cereal price cuts are, explicitly, only partly (50%) compensated by the direct payments. The other price cuts are supposedly, on average, fully compensated - though this latter point is contested by farmers' organisations.[8] There is some small simplification of the currently separate payments for cereals and oilseeds which will in future receive the same arable area payment. Proteins and durum wheat will, as now, continue to get a higher payment. It is furthermore proposed that the normal set-aside rate for COPs will be zero. In the beef sector intervention will be abolished and the only safety net will be a private storage subsidy scheme. In the dairy sector, quotas will be maintained until 2006, but from 2000, the quota is to be increased by 2% allocated to young farmers and to mountainous areas. Further changes will also be proposed for the olive oil, wine and tobacco sectors.

In the beef and dairy CMOs, a new device is proposed, to devolve to the Member States the responsibility for distributing part of the compensation. Thus the Commission only defines part of the compensation for beef and dairy animals (about 70% for beef and 50% for dairy). The remainder is offered to the Member States as a 'national envelope'. This is a gross sum of money for beef and dairy support equivalent to the remaining compensation. It is allocated to each member state for them to distribute to their beef and dairy farmers, within limits, based on principles they decided for themselves. This is a device to introduce a degree of subsidiarity in the administration of these direct payments. Thus member states who wish to introduce further redistribution, and to concentrate the payments on the poorer beef and dairy farmers have the scope to do so. Alternatively, some member states may wish to encourage particular systems of beef or dairy production, or particular regions, to pursue environmental goals. These 'additional payments', as they are to be called, may be paid either per head or per hectare. To minimise distortions to competition, the Member States will have to respect some maximum payments per head (or per hectare) and will have to clear their proposed distribution schemes for their national envelopes with the Commission.

---

[6] Cereals, Oilseeds and Proteins.

[7] This is an average cow producing 5800 litres of milk per lactation. The device of defining a virtual cow is necessary in order to calibrate the payment necessary to compensate producers for the income reduction resulting from the cut in intervention prices. Plainly, a flat rate per cow however defined will tend to under-compensate the above average yielding herds and over-compensate the below average yield herds. This is corrected as the eligible number of virtual cows will be the farm's milk production quota divided by the average yield - thus awarding the high yielding herds more virtual cows than actual and vice versa for the low yielders.

[8] Following the same structure as in the 1992 reform, the compensation principle is calculated on the basis of the gross revenue lost following a cut in prices. There is no allowance for any cut in variable inputs or in input prices as farmers adjust to the lower product prices.

Proposed horizontal regulation

Three new concepts are proposed to apply to all direct payments under the CMOs. These are payment ceilings, modulation and cross compliance (or eco-conditionality). The first is a redistribution measure. It proposes that total direct payments per farmer between 100,000 and 200,000 ECU be only partly (80%) paid, and for amounts above 200,000 ECU only three-quarters be paid. This, of course gives no more to the smaller farms, but simply claws back some from the largest.[9] The proposal on modulation is also apparently aimed to curb the payments to certain 'less deserving' farms. It appears an extraordinary idea. For farms which employ fewer than some (member state defined) labour norms, the member state may choose to cut the direct payments by up to 20%. This proposal is aimed at capital intensive farms who employ 'too few' people, and therefore 'don't deserve' such generous direct payments.[10] The third horizontal measure is the requirement for member states "to take the environmental measures they consider appropriate", which "may include support in return for agri-environmental undertakings, general mandatory environmental requirements and specific environmental requirements constituting a condition for direct payments." If farmers do not respect such conditions the member state may impose sanctions "proportionate to the seriousness of the ecological consequences of not observing mandatory environmental requirements."[11] Moneys saved by the ceilings, modulation and cross compliance will remain with the member states but must be used for agri-environmental schemes.

Proposed regulation on rural development

The third component of the proposals concern rural development. This is, on the face of it, a big simplification and integration. Nine existing structural regulations directed towards rural areas, including the three MacSharry accompanying measures, are condensed into one. Two types of rural development (RD) actions are defined: RD1 - the 1992 accompanying measures (early retirement, forestry and agri-environment) plus redefined less favoured area measures; RD2 - measures concerning modernisation and diversification. For RD1 measures, financing will come from FEOGA guarantee fund for the whole EU rural territory. Financing RD2 measures will depend on where they are, and may come from FEOGA guidance or guarantee or the other structural funds. The main features of this reorganisation of rural policy are thus: (i) to redefine the funds from which rural development actions can be financed; (ii) to enable rural development actions to be applied across the whole rural territory in Objective 1 and 2 areas *and* to all areas outside these two; (iii) to extend funding for agri-environmental schemes; (iv) to convert the Less Favoured Area scheme into

---

[9] It is plain that this is a token attempt to deal with the problem of the regressive distribution of CAP payments (most to the wealthiest producers) as the total amount the Commission expects to be 'saved' by these ceilings is only 400 MECU out of perhaps 25 BECU of total direct payments.

[10] It is not hard to anticipate the retort of such farmers who will complain that their labour efficiency is being penalised by such an approach, and that the proposal will slow the needed adjustment of the farm workforce. It will be interesting to see which Member States, if any choose to implement this measure. Once again the proposal does not offer any additional help to the 'disadvantaged' farms.

[11] This means a reduction or, at worst, cancellation, of the direct payment otherwise payable.

an explicit agri-environment programme; (v) to bring together all these non-market measures into a single, multi-annual programming basis.

These first two points are amongst the most important in the proposals. The fact that rural development actions in all three areas (new Objective 1, 2 areas, plus all rural areas outside either) can be funded from the FEOGA guarantee fund, potentially opens up the possibility for very large flows of funds into rural development and agri-environment schemes if the member states were minded to do this. In the language used in the Commission, it creates the architecture for policy to switch in the way suggested by the CARPE concept. This is all the more relevant because the continuation of the same budgetary guideline for the structural funds means that there are rather restrictive limits on the rate of growth in structural expenditure, whereas the agricultural budget can continue to grow at up to 74% of the growth of EU GDP itself. It also means that in the battle for competence over policy for rural regions between DGs XVI and VI, the latter appears to have kept its present control. The fact that rural development actions can extend to the whole territory is also a welcome suggestion because it is a prerequisite for persuading farmers to contemplate the idea of relinquishing price supports and supply controls. The present recipients of the high price support are extremely unlikely to give it up with no such replacement offered.

Pre-accession aid for the CEECs

The fourth part of the proposals provides for pre-accession help to the applicant countries of Central and Eastern Europe. The assistance offered is for two main purposes: to help them implement the acquis communautaire concerning the CAP, and to help modernise and adapt their agricultural sector and rural areas. The measures offered are essentially the rural development measures offered in the existing EU structures policy for rural areas including farm restructuring and land re-parcelling. These actions have to be implemented through a programming approach based on 7-year, rural development plans which must be presented within 6 months of the entering into force of the regulation (expected 1/1/2000). There will have to be rather fast work to prepare such plans within the next 24 months! The assistance provided will be co-financed by the EU at a rate of 75%. The total funds proposed rise from 530 to 600 MECU from 2000 to 2006.

Evaluation

The main elements of Agenda 2000 are now evaluated with respect to their compatibility with the ideas of a Common Agricultural and Rural policy for Europe.[12] For the Commission to be proposing such a comprehensive set of adaptations to the CAP when there is no budgetary crisis nor any irresistible pressure from our trade partners is no small achievement. This indicates a maturation of the EU; that it can discuss in an orderly and relatively timely way, needed adaptations to its policies

[12] See Tangermann (1997 and 1998) for assessments of the market and trade effects of Agenda 2000. See Swinbank (1998) for an assessment of the compatibility of Agenda 2000 with the EU's Uruguay Round commitments, and Thomson (1998) for a discussion of how far the proposals ease the Eastern enlargement.

without the need for crisis to drive action. Whether the Council of Ministers will respond in an equally mature way will be seen.

The explanatory memorandum accompanying the proposals is significant in making quite explicit that the objectives of agricultural (rural?) policy should focus on the (international) competitiveness of European agriculture and it should elevate the importance of environmental considerations and rural development. At this broadest level therefore, there is a clear identity with CARPE. The proposed strategy is indeed to reduce prices of supported products towards the world market levels, thus reducing or avoiding the need for export subsidies. At the same time an important part of the proposals is to integrate market, rural development and agri-environmental measures and reduce the incoherence between these instruments in existing policy. These are clearly in line with CARPE, especially important in this regard are the extension of rural development measures to the whole rural territory, opening the capacity to finance rural development measures from the main (guarantee) part of the budget and the redefinition of less favoured area payments as an environmental measure.

However, even though the proposals are intended to guide policy development well into the next decade, these steps do not take the CAP very far into the more integrated rural policy. The bulk of the (increased) budget expenditure will still accrue to arable, beef, and dairy farmers through the commodity regimes. Rural development including agri-environment will still account for less than ten percent of expenditure. In terms of Figure 1, there is a large shift in support from CMOs to Compensation Payments, but only a small increase in funds directed to Agri-Environmental and Rural Development. In the meantime some new elements are proposed which are quite different conceptually from the principles of a CARPE.

On the proposed support price cuts, the consensus of many commentators is that the cereal intervention price cuts are enough to eliminate export subsidies for wheat and beef, but not so for coarse grains and milk (see Tangermann 1997). Of course there are no proposals at all for sheep meat and sugar, and there is still more to do for the southern products. Nonetheless, the proposals, if agreed, would take the policy a significant step further down the road of moving away from price support as the main instrument of agricultural policy. The effective abolition of set-aside is also a move in this direction, as is the proposed increase in milk quotas.[13] The suggestion to simplify the direct payment for COPs with a single, non-crop specific payment is a good one, it could be an important decoupling of the payment from decisions on the mix of crops to plant. Disappointingly, when the details are examined, the proposal falls well short of a single payment, but has three different payments (for protein crops, durum wheat, and other arable crops). In addition, the payments continue to provide a strong incentive for farmers to plant their full eligible areas, so these enlarged payments, programmed to continue until 2006, will still fail to qualify as decoupled.

---

[13] However, the proposed allocation of half of the extra quotas to the mountain areas is a profoundly anti-competitiveness suggestion. It indicates that there is still a strong taste to use commodity market instruments to try and deliver environmental services.

Worse still, there is not the slightest hint in the Agenda 2000 document that the direct payments are time limited or might, in future, be gradually reduced. Farmers are sent the signal that they will go on indefinitely. The only warning signals provided are, first, that payments might be changed "in the light of developments in production, productivity and the markets"[14], and second that less than full compensation is offered for cereals.[15] The logic of the payments is still clearly defined in terms of compensation for gross revenue lost by the quite explicit calculation of area payments by multiplying price cut and yield. There is no attempt in the 'whereas' clauses to redefine the logic of the payments in terms of producers' incomes, nor the need to adjust to the market, nor any link to the delivery of public environmental services. The presentation of these payments shows no recognition whatsoever of a need to re-justify them in the light of either the coming WTO negotiations nor the further enlargement of the Union, for which the current policy is still to argue that CEEC farmers will not be eligible for the payments. This is profoundly disappointing as it misses a chance to educate EU farmers to the changes they will have to make during the first decade of the next century.

Rather than dealing with the issue of the fundamental justification for enduring taxpayer transfers to certain farmers, Agenda 2000 tries to take the sting out of the criticism of the distributional effects of the present payments. Thus the proposed ceilings and modulation are mild measures to reduce the payments to the largest and most capital intensive farms without offering anything more to the smallest or most labour intensive farms. The redistributive effect of such measures will be small, and certainly small in relation to the political heat they will no doubt generate. It is clear that if the direct payments are to be viewed as a redistributive measure, then they must be based on the income of the recipients.[16] There are absolutely no signs that these principles are to be applied to direct payments.

The cross compliance proposal seems to be a rather opportunistic attempt to try to make compensation payments look respectable rather than dealing frontally with the problems of helping farmers supply environmental and cultural landscape services. The concept has three main problems. First, the very name 'cross' compliance suggests that the payments exist for some primary reason, but that to receive them, farmers must comply with secondary (environmental) conditions. The problem is that the primary justification for the payments is far from clear. Second, it has been argued that the direct payments (whether they are called compensation or adjustment assistance) can only be transitional. Therefore there is no point in tying the delivery of environmental services to such payments - either the environmental service delivery will cease when the payments are phased out, or unjustified payments will continue hiding behind the fig-leaf of green respectability. This approach argues that if we want farmers to supply environmental services then purpose-built schemes should be introduced to arrange their delivery. The third objection is that in Article 3

---

[14] Article 11 of the arable crop proposal.

[15] The Commission argues that it has proposed to the Council that compensation payments for cereals should be reduced (in the context of trying to find additional resources to cope with the beef crisis in 1996 and 1997) but that the Council was unprepared to discuss such reductions.

[16] Furthermore, as argued by Hill (199?), income should refer to all sources and also, recipients wealth should, logically, be taken into account.

of the proposed Common Rules for direct payments, it is suggested that "the Member States decide the sanctions which are appropriate and proportionate to the seriousness of the ecological consequences of not observing the mandatory environmental requirements." In other words farmers are paid to meet these mandatory requirements. This is a direct contradiction of the polluter pays principle which underlies the base Tier 0 of the proposed Environmental and Cultural Landscape Payments summarised in section three above. The argument made was that farmers must meet society's basic requirements for safe food and sustainable agriculture and should not be specifically paid for this.[17] Payments are for the supply of additional environmental services. The provisions for environmental payments in Agenda 2000 require considerable further development.

As indicated above, the proposals for rural development are welcome. The principle that they should be pan-territorial, based on a multi-annual, regional programming approach, and financed from the main (guarantee) budget are in line with the ideas expressed above under Rural Development Incentives. It could be argued that the proposed consolidation of structural and environmental measures into one Rural Development regulation is a greater integration of rural policy than envisaged in the CARPE. However, whilst it is acknowledged that payment for environmental services could reasonably be categorised as a sub-set of rural development, it is better to see them as separate and parallel programmes. The logic of the CARPE approach is that, potentially, a large fraction of current commodity programmes and direct payments should be redefined into their real purpose which is paying for environmental and cultural landscape services. In this view, the ECLP programme could justify a larger budget than the rest of rural development and is thus best seen as a separate programme. In this light, the three articles (20 to 22) of Chapter VI on Agri-environment, are rather modest in their scope. This impression is reinforced by the relatively small expansion in budgetary provision. It is plain that these agri-environment measures are seen as a modest addition to direct payments and residual market price support, not a replacement of these outmoded mechanisms as argued in CARPE.

The other main difference between the Agenda 2000 proposals on rural development and the RDI component of CARPE is that the latter is more broadly conceived. RDI would be expected to incorporate a greater element of infrastructure development, and the subjects for assistance would definitely extend considerably beyond farmers. The scope of the Rural Development actions defined in Articles 2 and 31 of the proposed regulation do not formally exclude these ideas, but the tone - and the financial resources envisaged - clearly indicates that the primary focus of rural development help is farmers. It does not appear to have been accepted that an important way to help current farmers and their families may be to stimulate (suitable) non-farming activities which can provide full-time or part-time employment in rural areas.

---

[17] It is acknowledged that there can be a case for making transitional payments to farmers to help them adjust their technology and farming system to be able to comply with new or higher environmental standards.

It may be that this last point is an example of a subtle approach by the Commission to offer the member states the option to show by their actions the way they want to develop agricultural policy. Thus if member states believe that the best way to help raise the incomes of farmers is to stimulate alternative activities in rural areas, then they will show this in their rural development programmes and put forward imaginative schemes for exploiting indent 6 of Article 2 (the development of economic activities and maintenance and creation of employment...) and indents 5, 6 and 8 of Article 31 (5 - renovation and development of villages..., 6 - diversification of activities to provide multiple activities or alternative incomes, 8 - development and improvement of rural infrastructure).

This approach to devolve decisions is quite explicit in the proposal under the beef and dairy regimes to offer Member States the scope to differentiate additional compensation payments, for example to encourage particular farming systems. If this works, then the Commission can take credit for cleverly respecting subsidiarity. If it doesn't then the Commission can claim that there is no taste for using CAP payments to achieve environmental objectives. It will be a brave member state which chooses to impose strict conditions for the distribution of these additional payments. Their farmers will complain that they are not operating on a level playing field with other producers whose governments distribute the additional payments without such conditions.

4 Conclusions

The EU has clearly moved now to the US pattern of periodic overhauls of agricultural policy. The 1992 reforms applied for seven years (1993 - 2000), the current Agenda 2000 proposals are also projected to span seven years. It is quite clear that by the time of the first accession of the CEECs, around 2003, there will be further continued debate on the next round of reforms to accommodate whatever is agreed in the WTO talks due to start in 1999 and the Eastern enlargement.

Agenda 2000 is a comprehensive set of proposals. Because some member states have criticised them as unnecessary and going too far whilst other have said they are too timid, it is clear that the Commission has pitched them about right from the point of view of their acceptability to the Council. It is not at all clear that the Council is motivated to devote the political energy necessary to negotiate these proposals to a successful conclusion, even in the prolonged period it is expected to take to debate them. Thus the criticisms and comments above are not specifically aimed at the Commission but at the whole decision process for CAP reform.

The core of the Agenda 2000 proposals is to reduce the reliance of European agricultural policy on commodity market support and to increase substantially the role (and volume) of direct payments. These payments will constitute the bulk of the support offered by the CAP. It seems plain that this cannot be an enduring solution for Europe's rural policy. It will be difficult to defend these payments to arable, beef, sheep and dairy farmers (and later, perhaps olive oil and tobacco producers?) as decoupled from production. So it will not be easy to argue that European producers have become more internationally competitive. Equally, making such payments

conditional on respecting mandatory environmental standards does not justify them as payments for the delivery of environmental services. Furthermore, focusing more attention on direct payments as the prime instrument of support will cause the new member states in Eastern Europe to concentrate on the issue of whether their farmers will be eligible for such payments. Agenda 2000 is silent on this matter.

There is a misfit between the rhetoric surrounding the Agenda 2000 and the regulations proposed. The rhetoric describes a significant shift in the fundamental principles of agricultural and rural support from price supports to a more balanced and integrated rural policy. There *are* significant price cuts proposed and there *is* a widening, deepening and integration of the roles of environmental payments and rural development measures. These are welcome. However the extent to which there is a real switch in the principles underlying policy for the period until 2006 is quite limited in scope. The best that can be hoped is that Agenda 2000 indeed opens the door to the new principles of rural, and that this facilitates the door being thrust wide open in the next round of reforms to span 2006 - 2012.