

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 1992¹, 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 amplían 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 • Asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola. • Estabilización de los mercados agrarios. • Garantizar el abastecimiento. • Asegurar precios razonables al consumidor.	• 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. • Garantizar la inocuidad y la calidad de los productos alimenticios, lo que constituye una de las obligaciones fundamentales para los consumidores. • 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 Estructural	• Política Rural • 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 establece².

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 desdibujan 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 Massot³, 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 reformativo 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 ser 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) serian 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 1992⁴, 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 explotaciones⁵. 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 cuenta.

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

européas, 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 Subsidiariedad⁶ 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 financiera⁷.

En concreto la financiación de la agricultura comunitaria se desdobra 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, recibéndolas 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 estructural⁸. 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 la 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, dismantelar 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 cohesión⁹, 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 reconversión 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 cumpliera 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 nº6¹⁰. 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 Global¹¹ 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.

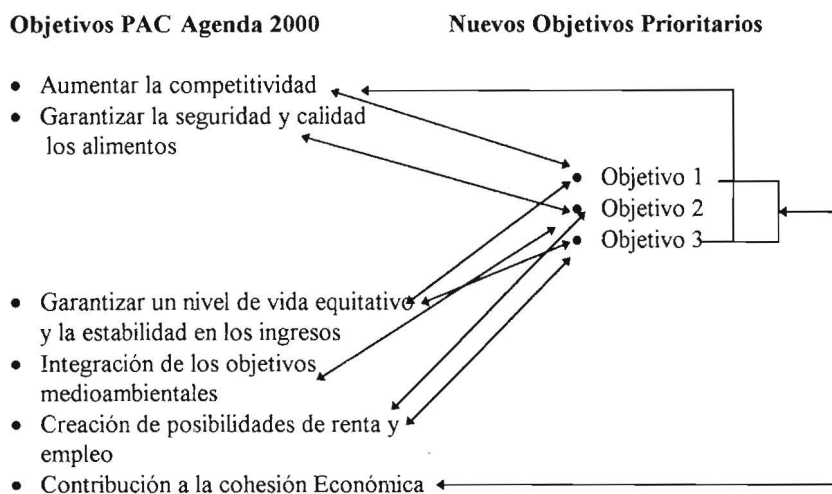
Nuevo Objetivo 3 : Adaptar y modernizar el sistema de enseñanza, formación y empleo, a través del fomento de la actividad en cuatro sectores que completan las orientaciones desarrolladas como parte de la estrategia europea de empleo: cambio económico y social, los sistemas de formación y educación permanentes 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 un 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 autores¹² 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. Otros¹³ 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 discriminara 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 Martí, 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.