



REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN *VERSUS* REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Albert Massot Martí

*Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo*¹

Actualmente la PAC se encuentra en el punto de mira del proceso de redefinición de la construcción europea en que el Consejo se halla inmerso. Dos vectores de cambio destacan al respecto: las propuestas de reforma de la PAC inscritas en la Agenda 2000, y la reforma del sistema de financiación de la Unión, plasmada esencialmente en la Comunicación de la Comisión presentada en octubre de 1998, que planteó abiertamente la posibilidad de la co-financiación de la política de mercados agrarios. Ambos vectores, pese a su distinta naturaleza, se retroalimentan y explican el compromiso final sobre la Agenda 2000 alcanzado en el seno del Consejo en la primavera de 1999. El objeto del presente artículo es analizar el contenido y el alcance de los dos ejes y entrever su previsible impacto en la PAC a medio plazo.

Palabras clave: Agenda 2000, FEOGA, financiación UE, PAC.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ¿1999, un punto de inflexión para la PAC?

El proyecto de integración europeo hoy 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; nueva Ronda de negociación en la Organización Mundial de Comercio (OMC); revisión de los compromisos comerciales en vigor; y, en fin, progresiva extensión del *regionalismo abierto* por la Unión Europea (UE) (Massot, 1998d). El número y la complejidad de estos desafíos tiene la virtud de mostrar, en toda su amplitud, la incapacidad decisoria que atenaza hoy por hoy a la construcción supranacional. De ahí el reiterado aplazamiento de los problemas,

(1) Abril 1999. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a la institución donde trabaja.

o los paliativos, que plagan las propuestas y decisiones de las Instituciones comunitarias de los últimos tiempos: así lo evidenció el fracaso de la Cumbre de Amsterdam, lo confirmó el contenido y alcance de la Agenda 2000 (como más adelante comentaremos), lo ratifica la contundente negativa de los Estados contribuyentes netos a incrementar el presupuesto comunitario, o la reciente decisión del Consejo de retrasar la ampliación, y, en fin, lo indica la falta absoluta de mandato de negociación para la nueva Ronda del Milenio en el seno de la OMC a unos meses vista apenas de su comienzo. Ya lo señaló, certeramente, en su día Raymond Barre: «*Europa sólo sabe hacer una cosa a la vez*». En este sentido vivimos aún la envenenada herencia de una *Unión Monetaria* que se convirtió en la sacrosanta enseña de la *era Santer* frente a la cual la amplia mayoría socialdemócrata presente en los Gobiernos de los Estados miembros aún no ha diseñado un nuevo eje conductor, un nuevo proyecto que, en buena lógica, debería dar contenido a la esperada Unión Social y Política (y, en definitiva, a una *Unión Europea del Bienestar*) (Massot, 1996). En este *interregno* los Estados deberán decidir si prefieren limitarse a la consolidación de la *Unión Monetaria* o, por el contrario, apuestan por explorar (y explotar) la senda económica, social y política de la construcción supranacional. A principios de 1999 algunos elementos, en la más pura ortodoxia keynesiana/delorsiana, apuntan en esta última dirección: la previsible reanudación de la política de fomento de las redes transeuropeas de transporte y energía con una mayor beligerancia del Banco Europeo de Inversiones; el posible reforzamiento del papel político del Consejo frente al Banco Central Europeo; o, en fin, la anunciada voluntad de la Presidencia alemana de retomar la vieja aspiración de una política de empleo a nivel supranacional así como de iniciar un nuevo proceso de reforma de los Tratados en la cumbre de Colonia de junio de 1999, que vertebrase unas instituciones capaces de asumir las futuras ampliaciones. No obstante, deberemos aún esperar a las elecciones europeas de junio de 1999 y, sobre todo, a la nueva Comisión Prodi para conocer el rumbo definitivo de la construcción europea en el nuevo milenio.

En este contexto de cambios es pertinente preguntarse qué va a acaecer con la mayor política de gasto comunitaria, la Política Agrícola Común (PAC). Ciertamente, existen algunos factores de incertidumbre nada desdeñables: sin ir más lejos, y en contraste a lo que deja entrever la *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* (FAIR) norteamericana, en vigor desde 1996 (Miranda de Larra, 1996; USDA, 1996a; USDA 1996b; Young, 1996; Massot 1998d), desconocemos, como ya he comentado, completamente los parámetros que moverán la negociación agrícola por parte europea en la Ronda Singapur; al unísono, nadie a ciencia cierta sabe por cuánto tiempo y en qué medida puede verse afectada la demanda alimentaria mundial tras la crisis asiática y latinoamericana, que desarboló todas las optimistas previsiones sobre la evolución de los mercados agrarios mundiales (IFPRI, 1995; FAPRI, 1997; OCDE, 1997b; USDA, 1997) y que, junto a la sequía, ha obligado a insuflar recursos financieros suplementarios a favor de los agricultores norteamericanos cuando, siguiendo los parámetros de la FAIR, se encontraba en pleno proceso de apertura al exterior. En este marco adquieren una especial relevancia las dudas sobre el futuro grado de inserción de China en los mercados mundiales en general y agroalimentarios en particular (Massot, 1998d).

Esta imprevisibilidad se ve confirmada por numerosos factores: por un lado, por las encontradas posiciones existentes sobre el impacto chino en la demanda alimentaria mundial, con autores que cultivan una visión tremendista (Brown, 1995), a la que otros se oponen vivamente (Alexandratos, 1996 y 1998); a su vez sabemos que China pretende entrar en la OMC en 1999, pero es difícil aun predecir cómo este hecho puede reflejarse en la próxima Ronda de liberalización comercial de la OMC; y, finalmente, empiezan a apuntarse signos sobre una posible devaluación del yuan, capaz de hundir definitivamente al conjunto de la economía mundial en la recesión.

En el fondo, todos estos factores de incertidumbre se resumen en uno solo, que trasciende en mucho al sistema agroalimentario *strictu sensu*: la dificultad de afrontar adecuadamente unos mercados cada vez más globales, y de por sí inestables, con un gran vacío institucional a nivel mundial y, en definitiva, con unos Estados y Organismos internacionales que aún no se atreven a apostar por la *regulación* de los procesos de globalización y a abandonar el *fundamentalismo de los mercados* que durante tanto tiempo ha sido la ideología hegemónica (Soros, 1998). Sería sin duda triste comprobar que tales decisiones multilaterales, una vez más tuvieran que esperar a la profundización de las crisis financieras en curso (desde Brasil a Argentina y todo el Mercosur, desde el Sureste asiático a China continental, pasando por una eventual explosión de la *burbuja financiera* norteamericana). En esta coyuntura la Unión Europea, en la medida que constituye una de las organizaciones más avanzadas de la *era de la información*, sobre el modelo denominado *Estado red* (Castells, 1998 - Vol. 3, pp. 363-365) basado en una soberanía de geometría variable y el ejercicio generalizado de la co-decisión, puede (y debe) jugar un papel trascendental en el progresivo reforzamiento de las instituciones multilaterales. En este contexto sería deseable que el mandato negociador en materia agraria de la UE para la próxima Ronda negociadora de la OMC fuera más allá de los parámetros de liberalización comercial de los mercados agrarios *strictu sensu*. Parámetros que fueron en algunos casos ya claramente delimitados en la Ronda Uruguay (acceso interno; apoyo a la producción; exportaciones subvencionadas), al lado de otros que apenas se bosquejaron (obstáculos no tarifarios), o que, simplemente, restaron por desarrollar (v.g. monopolios comerciales). Las autoridades norteamericanas y algunos académicos (por ejemplo, Josling y Tangermann, 1997) proponen abiertamente seguir esta senda ya marcada pero que, sin duda, puede aportar más problemas que ventajas a la agricultura de la Unión Europea. Así es, aunque somos conscientes de que el *multilateralismo* nunca ha pretendido dar solución a los desequilibrios de los mercados agrícolas ni el garantizar la seguridad alimentaria y que, en última instancia, sólo busca definir un marco internacional de disciplina y transparencia, no estaría de más que abordara resueltamente ámbitos de regulación de más calado y, en suma, abarcara *todos* los aspectos ligados a la producción y al comercio agrarios, haciendo apelación a las *preocupaciones no comerciales* y al *trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo* ya previstos en el Artículo 20.c. del Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay (DOCE L 336, p. 30). Sobre este punto de partida cabría estudiar: la inserción de la problemática del mundo rural en el multilateralismo (incluida la posible formalización de una *excepción rural* como garantía de un apoyo compatible con la liberalización co-

mercial, a favor de las muy diversas estructuras agrorurales, incluido el *modelo europeo de agricultura*, que coexisten en el mundo) (Massot, 1996); la posible asunción de las demandas de unos consumidores que ya no se contentan con unos precios bajos y estables y que exigen mayores garantías en cuanto a la calidad de los alimentos (producciones biológicas, en régimen extensivo...), en cuanto a seguridad y salud pública (respecto al uso de hormonas, antibióticos, al desarrollo de las biotecnologías), o en cuanto al bienestar de los animales (en la producción, el sacrificio y el transporte); la regulación de los aspectos sociales y medio-ambientales ligados al comercio agro-alimentario, siguiendo las pautas marcadas a nivel regional (véase el NAFTA); la búsqueda de la estabilidad de los mercados, incluida la prevención de los desórdenes monetarios (con el EURO ya en camino de convertirse en una moneda de referencia a nivel mundial); la compatibilidad de la liberalización comercial con las políticas de cooperación y desarrollo, ajuste estructural y ayuda alimentaria; o, en fin, la mejora del sistema vigente de resolución de conflictos (hoy basado en un Entendimiento para la solución de diferencias *-Agreement on Dispute Settlement Procedures-* y un Órgano de solución de diferencias *-Dispute Settlement Body-* del que a su vez dependen un Órgano de Apelación *-Appellate Body-* y los diferentes Grupos Especiales *-Panels-* que permitiera al mismo tiempo que desterrar el riesgo de las sanciones unilaterales (del tenor de la Sección 301 norteamericana), desarrollar otros aspectos normativos en coherencia con la defensa del *modelo europeo de agricultura* (v.g. niveles admisibles de protección de la salud pública; grado de obligatoriedad de las normas sanitarias internacionales, tipo *Codex Alimentarius*; o reglas de compatibilidad del multilateralismo con las preferencias regionales). A fin de cuentas, los conflictos que hoy enfrentan a Estados Unidos y a la UE ante la OMC (las denominadas tres «b»: bovino (hormonas), banana y biotecnologías), denotan que el marco institucional vigente no permite garantizar aspectos esenciales de las políticas de consumidores, salud pública y cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

No obstante estos elementos de incertidumbre, encontramos dos vectores clave que ya han desembocado en decisiones del Consejo durante el mes de abril de 1999: nos referimos a las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC dentro de la *Agenda 2000*, presentadas en marzo de 1998 (Commission, 1998a); y, en segundo término, a la Comunicación sobre la financiación de la Unión Europea hecha pública por la Comisión en octubre de 1998 (Commission, 1998b), que incluía, entre otras opciones, la posibilidad de introducir la *co-financiación* en la política de mercados agrarios.

1.2. Dos vectores de cambio con algunas acotaciones previas

Ambos elementos, la nueva reforma de la PAC, y el nuevo sistema de financiación comunitario, debatidos por el Consejo, tendrán un impacto cierto sobre el modelo vigente de PAC y sobre sus formas de aplicación interna. Y ello sin menoscabo que deban formularse algunas acotaciones distintivas sobre ambos vectores.

En primer lugar, parece evidente que no son comparables las propuestas reglamentarias inscritas dentro de la *Agenda 2000*, cuyo debate

por las Instituciones Comunes ya ha recorrido un cierto camino y que finalmente han desembocado en un compromiso político, con una Comunicación que, explícitamente, sólo pretende iniciar la reflexión sobre un nuevo sistema de recursos propios para una Unión ampliada (García Azcárate, 1998, p. 14). Sin embargo, también es cierto que, a sabiendas de los responsables de la presentación de la Comunicación, ésta debía de tener consecuencias en el Consejo y corría el riesgo de distorsionar profundamente el proceso de negociación de la Agenda 2000, como así ha ocurrido. De hecho, basta leer la prensa especializada del mes de octubre de 1998 para corroborar el fuerte impacto que tuvo la presentación del documento entre los profesionales y las administraciones nacionales. Y aún cuando su contenido quedó devaluado desde el momento en que Francia hizo pública su posición oficial contraria a cualquier intento de cofinanciar la PAC, las asunciones permanecieron hasta la última noche de negociación de la Agenda 2000 y condicionaron sensiblemente el resultado final de las negociaciones.

De entrada se reforzó el sesgo marcadamente financiero de la Agenda 2000 (Massot, 1998b, p. 38), hasta el punto que destacados representantes de la D.G. VI de la Comisión, encabezados por el propio Comisario Fischler se cuidaron de difundir públicamente el mensaje de que en la primavera de 1999 debía de finalizar imperativamente la negociación dentro del Consejo de Ministros de Agricultura, si no se quería que la cerrasen los Ministros de Economía y Finanzas. Y la Cumbre de Viena de diciembre de 1998 ratificó formalmente este planteamiento. En última instancia pronto se asumió por casi todos los miembros del Consejo, incluida Francia, que los Estados contribuyentes netos deberían aportar menos al Presupuesto comunitario en el futuro. Bastaba pues, con encontrar la fórmula que permitiera satisfacer las reivindicaciones financieras de Alemania, salvando las políticas de cohesión y sin poner en peligro la reforma de la PAC. Y en este contexto una leve caída de la *guide line* agraria, junto al retraso en la aplicación de algunos aspectos más onerosos de la reforma, fueron reafirmando progresivamente como las salidas más plausibles de la negociación agraria, muy especialmente una vez se confirmó que las propuestas de Alemania (cofinanciación) y de Francia (degresividad de las ayudas) se anulaban mutuamente.

Finalmente hay que señalar que *el valor*, tanto de las propuestas agrarias de la Agenda 2000, como de los frutos que se deriven de la Comunicación financiera de octubre, *no radica en el impacto inmediato* que comportarán en los sectores bajo regulación. Al fin y al cabo la Agenda 2000 tiene un marcado sello continuista y se basa en el *enfoque de 1992* (reducción de precios a cambio de ayudas). Al mismo tiempo, la aplicación de los resultados concretos de la Comunicación sobre el futuro de la financiación comunitaria requerirá un *tempus* de maduración bastante largo. En este sentido puede afirmarse que las consecuencias de ambos vectores se dejarán sentir a medio plazo pero, al unísono, hay que asumir que posiblemente *condicionarán* de manera decisiva su evolución en los años posteriores. Veámoslo.

2. LA AGRO-AGENDA 2000: HACIA UNA NUEVA REFORMA DE LA PAC

2.1. La Agro-Agenda 2000: ¿en defensa de un modelo agrario europeo?

Tras el documento preparatorio de julio de 1997 en el que se dibujaban los principios básicos de la denominada *Agenda 2000* (Commission, 1997), en el mes de marzo de 1998 la Comisión presentó las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC (Commission, 1998a), que a estas alturas han sido ya objeto de diversos análisis (Apcá, 1997; Assemblée Nationale, 1998; Buckwell, 1998; Ceps, 1998; Commission 1998c; García Azcárate, 1998; Inra, 1998; Map, 1998a; y Massot, 1998b). Sobre esta base se inició un profundo debate en el seno de los Quince sobre los perfiles de un «*modelo europeo de agricultura*» para el siglo XXI, basado en la *multifuncionalidad*, que cumpliera simultáneamente las exigencias de competitividad, conservación del medio, protección del territorio, gestión pública simple y transparente, y legitimidad social (Massot, 1998b, pp. 15-20). Sin embargo, mucho es de temer que con 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*», por emplear los términos exactos de la Comisión (Commission 1998a, p. 8). La prueba del nueve es que persiste el ligamen *automático* entre apoyo y volumen de producción (vía precios, o vía ayudas, en función de los rendimientos o el número de cabezas), y, complementariamente, se mantiene el principio de la *compensación* de las reducciones de precios mediante ayudas directas (o *enfoque de 1992*). De esta guisa se incentiva la producción otorgando la mayor parte del apoyo a las explotaciones de mayor capacidad de producción, las que sin duda menos lo necesitan, al mismo tiempo que se agudizan los desequilibrios socio-territoriales. Recordemos al respecto que, según la OCDE (1997a), la UE-15 es el miembro de esta organización con un mayor apoyo global 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%, y que con seguridad se incrementará aún más tras los recursos suplementarios aportados en 1998).

En este marco se ha de asumir más pronto que tarde que si no somos capaces de empujar a la PAC, como política sectorial, a que vaya «*al encuentro de las lógicas territoriales*» (Charles - Le-Biham, 1996, p. 11), y de *desconectar*, paulatinamente pero sin pausa, apoyo y producción, será imposible hacer una política congruente con la «*defensa del modelo europeo de agricultura*». Y si no somos capaces de erigir esta nueva política, la intervención pública supranacional en el campo perderá *legitimidad social* (García Azcárate, 1991) y nos veremos abocados a la *renacionalización* de la primera política comunitaria. En última instancia, es la propia construcción comunitaria la que está en juego con la reforma de la PAC, y, en definitiva, la *sociedad del bienestar europea* sobre la que se sustenta el modelo agrario multifuncional, garante del principio de cohe-

sión económica y social y capaz de responder a las nuevas exigencias sociales.

En este contexto, invocar el «*modelo de agricultura europeo*» como se ha hecho en la Agenda 2000 tiene más de coartada ideológica que de base real para las propuestas que presenta. Una coartada que es probable que sustituya progresivamente en su función a la tradicional «*agricultura familiar*» que se derivó de la Conferencia de Messina, en la etapa de la fundación de la PAC, en tanto que responde más adecuadamente a la realidad del campo y a las nuevas demandas que le dirige la sociedad de la *era de la información* (Castells, 1998). Por otro lado el reconocimiento de un modelo europeo de agricultura como base para una política a favor de la multifuncionalidad no nos ha de hacer olvidar la heterogeneidad de estructuras (y problemas) que existen en el mundo rural del Viejo Continente (cuadro 1), como más adelante comentamos. En realidad, lo que ha hecho la Comisión es escoger el camino más fácil, no porque sea el mejor, sino por su falta de determinación ante el Consejo, y la incapacidad decisoria que demuestra éste.

2.2. ¿Realpolitik y/o falta de ambición?

La Comisión argumenta en su favor (Massot, 1998b, p. 21) que: a) quizás la Agro-Agenda 2000 sea lenta pero profundiza en el buen camino, con la aproximación de los precios internos a los mundiales, la introducción del principio de los umbrales de ayuda, la simplificación, y en la paulatina conversión del FEOGA-Garantía en un Fondo a favor del mundo rural; b) como sigue el *enfoque de 1992* y afecta prácticamente a los mismos sectores de entonces, trabaja sobre mecanismos conocidos y puede obtener la aprobación global del Consejo; c) la *flexibilidad* que se propone en la gestión, a favor de los Estados, responde al principio de *subsidiariedad* y abre un campo de pruebas (en materia de modulación sobre el empleo; criterios de aplicación de las primas ganaderas; contenido de programas agroambientales 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*:

2.2.a) En primer término, la Comisión, al no plantear con ambición los problemas de fondo de un diseño de una nueva política en defensa del *modelo europeo de agricultura*, con las propuestas sectoriales presentadas aboca al Consejo a una simple pugna por la distribución de las ayudas en juego entre los Estados. Orientación que implícitamente se ha visto reforzada con la Comunicación sobre el futuro del sistema de recursos propios (Comisión, 1998b) que luego comentamos. Estábamos en suma condenados a que el acuerdo final sobre el paquete de la Agenda 2000 obtuviera unos resultados a la baja respecto a las propuestas presentadas, y nos encontrásemos con una *mini-reforma* que apenas aportara elementos para la nueva Ronda multilateral a iniciar a finales de ese mismo año.

Cuadro 1
LOS DIFERENTES MODELOS AGROESTRUCTURALES EN LA U.E. (1995)

PAÍS	(a) SAU por explotación (Ha)	(b) % explotaciones de +50 Ha	(c) % explotaciones de -5 Ha	(d) Número de UDES de MBS	(e) SAU zonas desfavorecidas (000 Ha)	(f) % SAU total en zonas desfavorecidas	(g) Número medio cabezas vacuno	(h) Número de personas de mano de obra agrícola (000)	(i) % de personas a tiempo completo (90% t.)	(j) Número de UTA (000)	(k) % Jefes explotación + 55 años
B	18,8	8,1	33,4	39	264,9	20	69,4	122,0	44,8	77,2	42,6
D	30,3	12,6	31,6	26,3	8.618,9	50	54,8	1.325,2	33,0	696,7	55,2
DK	39,6	24,9	3,1	48,7	-	-	69,0	141,1	52,2	100,6	46,7
F	38,5	27,0	27,3	29,2	10.784,5	38	60,2	1.507,4	39,2	937,3	39,6
L	39,9	37,4	25,0	29	126,9	100	101,8	7,3	41,0	5,3	41,9
NL	17,7	6,3	33,0	69	-	-	82,8	276,2	49,6	202,0	44,9
RU	70,7	34,1	13,8	38	7.146,1	43,4	87,1	572,9	45,5	360,7	50,9
S	34,4	20,9	12,3	-	1.439,1	47	42,5	164,2	27,5	83,4	43,1
A	15,4	3,3	39,3	-	2.323,0	68	20,1	547,3	15,6	185,1	31,2
IRL	28,2	13,2	9,6	15	1.513,9	35	50,6	299,3	52,3	212,0	44,3
FIN	21,7	6,7	10,5	-	1.833,3	84	27,3	296,2	41,3	183,3	24,8
GR	4,5	0,4	75,0	6,2	2.282,4	66	13,1	1.512,7	9,1	544,5	59,2
E	19,7	7,6	55,3	8,3	19.972,6	79	23,4	2.540,2	9,4	924,9	59,5
I	5,9	1,6	78,1	7,6	8.419,3	57	29,1	4.773,2	11,9	1.614,1	65,3
P	8,7	2,2	76,7	5,0	3.330,6	85	9,6	1.172,8	14,2	536,7	64,4
UE	17,5	7,9	56,8	14,3	68.005,6	53	44,7	15.257,7	21,8	6.664,2	56,8

Fuente: Massot (1998) a partir de datos de EUROSTAT - Enquête des exploitations 1995 (Statistiques en bref 1997/12), con la excepción de la columna d) «Dimensión económica media-MBS en UDE», con datos que corresponden a la Encuesta de 1993.

2.2.b) Cabe preguntarse a su vez si la UE no está adoptando una postura excesivamente defensiva, como ya nos ocurrió en la Ronda Uruguay, dejando la iniciativa de la reforma de las políticas agrarias mundiales a los Estados Unidos que, no lo olvidemos, ya ha comenzado el proceso de cambio con su FAIR de 1995 (1.1). Una reforma que, por lo demás, impone la propia lógica interna del marco multilateral pactado en Marrakesh, como reconoció la propia Comisión en su Comunicación estratégica de 1995 (Commission, 1995), dando por sentado que el actual modelo de PAC no era sostenible a medio plazo. El ya citado Artículo 20 del Acuerdo agrícola del GATT cuando prevé proseguir el proceso de liberalización agraria iniciado en la Ronda Uruguay, no hace sino formalizar este hecho. En este contexto, muchos análisis publicados sobre la Agenda 2000 enfatizan la insuficiencia de las propuestas de la Comisión para hacer frente a los retos externos que la agricultura europea tiene planteados (Buckwell, 1998; Ceps, 1998; Massot, 1998b). Por lo demás hoy ya existen diversas formulaciones alternativas a la PAC actual, y desde ópticas muy dispares: en un primer polo se ubican las más *liberales*, como las correspondientes a la OCDE, la del Department of Foreign Affairs and Trade australiano (1996), la de Marsh y Tangermann (1996), o la de Zeeuw y Knaster (1997). En el polo opuesto se sitúan las alternativas más *ruralistas* y/o *medio-ambientalistas*, como las del Grupo de Seillac (1993), o las del Grupo de Brujas (1997). Finalmente, en un plano intermedio pueden encontrarse: la diseñada por el equipo dirigido por Buckwell *et alri* (1997a), la del INRA de Nantes (Colson *et alri*, 1998) o la propuesta, más política, redactada por el Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos (1997).

2.2.c) Y cabe, finalmente, cuestionarse si se es consciente de la lentitud y servidumbres de que adolece el proceso decisorio comunitario, que sólo pueden salvarse con debates de fondo y con el adecuado calendario. Bajo esta premisa la Agro-Agenda 2000 constituyó, ante todo, una *oportunidad perdida*. Aunque hay quien (maquiavélicamente) entiende que la falta de ambición de la Comisión denota la consciencia de que sólo será 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, con sus propuestas iniciales, habría hecho suya la máxima de Cesare Pavese: «*Esperar es también hacer alguna cosa*».

2.3. Los ejes de la Agro-Agenda 2000

Ahora bien, que la Agenda 2000 no cubra las expectativas creadas, no significa que esté vacía de contenido. De hecho tiene unos claros *ejes vertebradores*, que esconden un nada desdeñable potencial de cambio a medio plazo sobre el propio modelo de PAC y sobre sus modalidades de aplicación y que, en líneas generales, fueron aceptados por el Consejo Europeo de Berlín.

2.3.a) *Régimen de (des)intervención vs régimen de (des)estabilización de los precios*. Siguiendo el *enfoque de 1992* se reducen los precios de intervención en los tres principales sectores, aunque aminorando las propuestas de la Comisión: vacuno (20% frente al 30% propuesto), herbáceos (15% frente al 20%), y lácteos (15%, tal como propuso originalmente la Comisión, si bien en este caso la caída se aplicará a partir del 2005). Pero en este aparta-

do la gran novedad radica en que, además, se ha introducido la *desaparición de la intervención pública* en algunos sectores (en aceite de oliva y, a partir del 2002, en vacuno). Lo que plantea la cuestión de cómo defender el mercado interior de las fluctuaciones de los mercados mundiales en un marco cada vez más abierto, sin garantías, además, de que la Comisión se decida a abrir la intervención privada. Esperando a las negociaciones de la OMC, no hay respuesta. Cabe sin duda la opción de 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 como Buckwell (1997a), Massot (1996) o Tangermann (1997). Este último, no obstante, señala que cualquier mecanismo que haga depender las intervenciones públicas de la evolución de los precios de los mercados, no es compatible con la OMC, lo que obligaría a la renegociación de la *Caja Verde* en la próxima Ronda Singapur. En esta línea, la reducción del 20% de los precios del vacuno de carne y la sustitución de la intervención pública por la privada, ya se ha visto complementada por la instauración de una «*red de seguridad*» que, no obstante, equivale a dejar en manos de la Comisión la posibilidad de dejar caer los precios de mercado hasta el 40% (!!), con una compensación financiera (parcial) prevista tan sólo para una reducción del 20%.

2.3.b) *Estabilización de la producción vs libertad de producción*. La disminución de los precios se ha acompañado con un *progresivo relajamiento de los mecanismos de control de la oferta* (Cuadro II): en los *herbáceos* ha desaparecido el abandono extraordinario por superación de la superficie cultivada, se ha derogado la Superficie Máxima Garantizada (SMG) de las oleaginosas, y, en fin, se han aceptado incluso aumentos de los rendimientos medios (hasta 2,9 t/Ha en España y hasta 3,9 t/Ha en Italia); para el *aceite de oliva* se ha incrementado la Cantidad Máxima Garantizada (CMG), a la par que se ha nacionalizado; en *vino* se han abandonado las destilaciones obligatorias, orientándose hacia un sistema basado en destilaciones y arranques voluntarios; se han incrementado los derechos de prima en el vacuno de carne (hasta 713.999 en España) y, en fin, han aumentado las *cuotas lácteas*, en un 2,4% para la UE, y en 550.000 t. para España (equivalente a casi un 10%). En suma, estamos aún lejos de la libertad de producción, generalizada a partir de 1996 en los Estados Unidos, y de momento lo que aquí se apunta es que los excedentes se combatirán con *medidas de liberalización* antes que con mecanismos cuantitativos de control de la oferta como era usual hasta hoy (cuadro 2): en otras palabras, reducción de precios y (como novedad) *desconexión* del apoyo respecto a la producción a fin de no incentivarla, reducir los excedentes, incidir en la redistribución de las ayudas y, en fin, facilitar las negociaciones de la próxima Ronda la OMC en tanto las *ayudas desconectadas* son compatibles con el régimen multilateral (*Caja Verde*) (Sumpsi *et alri*, 1996; Massot 1996). Lo que pone en cuestión el futuro de los sistemas de control de la producción en vigor y muy especialmente el de las cuotas lecheras, que sólo tienen formalmente garantizada su existencia hasta el año 2006, frente a una heterogénea pero potente alianza a favor de su desaparición en el Consejo.

2.3.c) *¿Compensación vs desconexión?*. Siguiendo a diversos medios académicos (Club Demeter, 1996; Tangermann, 1997; o Bluckwell, 1997) el inicio

Cuadro 2
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)	- Arroz (SMG)	- Algunas frutas y hortalizas transformadas para las peras y los melocotones, SMG para las uvas pasas)	- Vitivinícolas →→→ (Volúmenes de destilación obligatoria s/la actual OCM)	- Vitivinícolas (Volúmenes de destilación voluntarios y condicionados s/la Agenda 2000)
- Viñedo (prohibición de plantación)	- Algodón (CMG) - Forrajes (CMG) - Tabaco (CMG) - Fécula de patata - Tomate transformado	- Leguminosas (SMG)		- Frutas/Verduras frescas (umbrales de retirada por OPA)
	- Bovinos (cabezas) - Vacas nodrizas (cabezas) - Ovinos (cabezas) - Herbáceos (SMG, que incluye desde 1997 el trigo duro, exceptuando las oleaginosas con la Agenda 2000)	- Plátano (CMG)		
- Lácteos (cuota que se mantiene con la Agenda 2000, hasta el 2006) →→	- Lácteos (ayudas, s/la Agenda 2000) - Aceite de oliva s/la Agenda 2000 - Aceituna (s/la Agenda 2000)			

Fuente: reelaboración propia a partir de la Agenda 2000 sobre el esquema previo de Massot, A. (1996)

de un (tímido) proceso de *desconexión (découplage-decoupling)* del sostenimiento público respecto a los volúmenes producidos es sin duda uno de los aspectos clave de la Agenda 2000, que se refleja esencialmente en el establecimiento a partir del 2002 de la misma ayuda para los cereales, las oleaginosas y el lino no textil. En definitiva, se trata de apoyar la renta de los agricultores posibilitando que luego ellos decidan su especialización productiva en función del mercado, y, además, de acercar posiciones respecto a los Estados Unidos para facilitar un compromiso en la próxima negociación en la OMC. Pero no se ha de perder de vista que estamos apenas ante un apunte de desconexión (Tangermann, 1997), en tanto que: a) no se abandona el sistema de cálculo de las ayudas en función de los rendimientos o cabezas, y, por el contrario, se incrementan las ayudas de la *Caja Azul* de la OMC (pagos compensatorios, o *deficiency payments*, mientras en EE.UU. están ya en trance de desaparecer); se mantienen los suplementos específicos a proteaginosas y trigo duro; no se igualan las primas al ganado vacuno; la nueva prima a la vaca lechera se calcula en base a las cuotas presentes; siguen las ayudas a la producción (al menos durante tres años) en el aceite de oliva; y, finalmente, se deja intacto un sector crucial como es el del azúcar, aún basado exclusivamente en un régimen de precios (cuadro 3). La *desconexión* constituye la principal asignatura *pendiente* de la Agenda 2000 adoptada en marzo de 1999, lo que comportará de refilón que en la Ronda Singapur dos nuevas «b» correspondientes a la *blue box*, se sumen a las tres «b» ya citadas (bovino, banana, biotecnologías) en la agenda de conflictos pendientes entre la Unión Europea y los Estados en materia agraria.

2.3.d) *Garantía de la renta vs estabilidad de la renta*. Por otro lado, desaparece la noción de pagos *compensatorios*, siendo sustituidos por la noción de *ayudas directas* (a la renta), que se consolidan a costa de los precios. Y esto ocurre no tanto porque desaparezca el principio de *compensación*, como ya ha sido dicho, sino más bien porque ésta con la Agenda 2000 deviene siempre *parcial* (entre un 50% y un 80%). Con lo que la garantía de la renta abre paso al objetivo de la *estabilidad* de la renta, con una consecuencia adicional: aparece en primer plano el tema de la legitimación social del apoyo, o, en otras palabras, su *modulación*.

2.3.e) *Umbrales (virtuales) vs flexibilidad en la gestión*. Otra de las (grandes) novedades de la propuesta de Agro-Agenda 2000 fue la instauración de una *modulación horizontal*, mediante un *umbral degresivo de ayudas* individual a partir de 100.000 ECUS (algo menos de 17 millones de ptas). Esta propuesta se impuso en el seno de la Comisión no tanto por sus virtudes como por las dificultades de aplicación con que se topaban otras modalidades de modulación de las ayudas (v.g. por tipo de explotación, o por el empleo) (Colson *et alri*, 1996, pp. 41-48; Colson, 1997; MAP, 1998a), por la falta de una noción jurídica comunitaria de explotación y/o activo, y la imposibilidad de controlar su número (Massot, 1998a, pp. 399-400; Massot, 1998b, pp. 30-32). Por otro lado, con los umbrales elegidos, su efecto redistributivo apenas hubiera sido perceptible: sus ahorros se calcularon en 400 millones de ECUS, de los que dos terceras partes se ubicaban en los *Lander* del Este de Alemania. Pero, en la perspectiva de la Comisión, de lo que se trataba no era tanto de modular resueltamente el apoyo como de introducir este principio en la PAC, a

Cuadro 3
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 (OCM aduaneras)
- Azúcar	- Vino - Porcino - Frutas y hortalizas frescas	- Cereales - Arroz - Carne de ovino - Plátano	- Oleaginosas - Proteaginosas - Forrajes - Tabaco - Algodón - Otros textiles - Leguminosas - Frutas/verduras transformadas - Lúpulo - Espárrago - Avellana - Aceituna (2000)	- Aves - Huevos - Transformados-PATs - Flores y plantas - Algunas frutas y verduras frescas - Patatas - Alcohol etílico - Otros productos marginales
Leche (1998) →→→→→	→→→→→	- Leche (2000)		
		- Carne de vacuno (1998) →→→→→	- Aceite de oliva - Carne vacuno	

Fuente: reelaboración propia a partir de los esquemas previos de Baudin, P. (1993) y Massot, A. (1996).

la espera de que las próximas adhesiones impusieran una progresiva caída de los umbrales. Y para asegurar su adopción por el Consejo se propuso, además, que los ahorros obtenidos quedasen en cada Estado, en base a la denominada *flexibilidad*, que de esta guisa se convirtió en el pilar complementario de la (parca) propuesta de *modulación*. De todos modos, todos estos esfuerzos se demostraron vanos: el Consejo Europeo de Berlín no aceptó esta propuesta, y pasó enteramente la *patata caliente* de la modulación a cada Estado, en aras del principio de flexibilidad.

2.3.f) *Flexibilidad vs subsidiariedad (¿o incapacidad de decisión?)*. Con la Agenda 2000, la *flexibilidad*, antaño asentada en las medidas estructurales y rurales, se ha convertido en un concepto central dentro de la política de mercados, adoptando diversas formas (Massot, 1998b, pp. 33-35). Tenemos, en primer lugar, la *flexibilidad en la modulación horizontal*: a falta de una opción comunitaria, de modulación de los mecanismos en sí mismos, se ha dispuesto que los Estados modulen en función del empleo, la prosperidad relativa de la explotación y de determinados umbrales de ayudas, hasta un 20% de las ayudas de la PAC; e, igualmente, es posible que los Estados tengan en cuenta el papel de preservación de las zonas rurales (discriminando, p.e., a los propietarios rurales no residentes, o no profesionales). Otro tipo de *flexibilidad* aparece en *materia medio-ambiental*, que intenta suplir la falta de propuestas de *eco-condicionalidad (cross compliance)* en la concesión de las ayudas que padece la Agenda 2000, pese a los reiterados pronunciamientos registrados a favor de un progresivo *verdear (greening)* de la PAC (Baldock *et alri*, 1995; Netherlands Society for Nature and Environment, 1995; Graefe Zu Baringdorf *et alri*, 1996; Marsh *et alri*, 1996; WWF, 1996; Müller *et alri*, 1997; o Bird Life International, 1997): de esta guisa, los Estados pueden utilizar los ahorros derivados de la modulación para reforzar sus programas agro-ambientales, y, al unísono, se permite que refuercen las obligaciones ecológicas de los productores, en función de las necesidades y características de las zonas. Y, finalmente, se da la *flexibilidad en la gestión de las ayudas sectoriales (modulación vertical)*: aparecen *enveloppes* nacionales de primas adicionales para el vacuno (de carne y de leche), que podrán ser concedidas por Ha de pasto, o como suplementos por cabeza de ganado. Esta apuesta por la flexibilidad, más que su coherencia con el principio de *subsidiariedad*, denota una incapacidad para definir un tratamiento común, que se resuelve (?) traspasando el problema a un nivel interno, con los consecuentes conflictos (sindicales y políticos) que comportará su aplicación (especialmente en Estados compuestos como España). Pero, además, cabe preguntarse si la flexibilidad no hace sino reforzar las pretensiones de *renacionalización* de la PAC que demuestran la mayor parte de Estados contribuyentes netos en la negociación de las próximas perspectivas financieras para el período 2000-2006. En sentido contrario, hay que señalar que Francia con su nueva (y sugestiva) *Ley de Orientación*, ha abogado resueltamente por la flexibilidad, en tanto que sus «*contratos territoriales de explotación*», que someterán una parte del apoyo público a una serie de condiciones, cuentan con beneficiarse de los recursos comunitarios que se deriven de aquélla.

2.3.g) *El desarrollo rural: continente vs contenido*. La Agenda 2000 y el Acuerdo de Berlín no hacen mención alguna de la noción que la Comisión di-

fundió desde 1995, de una *Política Rural Integrada*, capaz de acoger todas las medidas a favor de los espacios rurales hoy dispersas en el Ordenamiento Comunitario. En su ausencia, se posibilita que el desarrollo se convierta en el segundo pilar de la PAC y que el FEOGA-Garantía se convierta en un *Fondo Rural* sobre la doble base de que: a) se incluyen en su seno prácticamente todos los gastos agrarios (excepto los correspondientes a las Regiones del Objetivo 1); y b) de que existe una partida específica global para el conjunto de gastos rurales que alcanza los 4,3 millardos anuales. En este contexto, de la Agenda 2000 se desprendería el *continente*, a la espera del *contenido* que, en última instancia, dependería de que las autoridades internas (estatales y regionales) fueran capaces de presentar programas regionales y zonales de desarrollo rural con amplitud de miras. Loable objetivo que, sin embargo, comporta un reforzamiento de la *co-financiación* en este ámbito, la muerte a medio plazo por inanición del FEOGA-Orientación, y, en fin, una pugna despiadada de la agricultura para obtener un hueco respecto a otros sectores en el seno del *nuevo* Objetivo 2 de los Fondos Estructurales, que surgirá de las cenizas de los antiguos 2 y 5b. Podría ocurrir incluso que, a causa de la menor adecuación del mundo rural del Sur respecto al modelo multifuncional que subyace bajo la propuesta (Arnalte et alii., 1998), y de las crecientes dificultades financieras con que se encuentran las administraciones de las zonas rurales más deprimidas de Europa (y, entre ellas, las CC.AA españolas), la condición de la *co-financiación* se convirtiera en insuperable, no se pudieran aprovechar las oportunidades abiertas y que, finalmente, por paradójico que pueda parecer, fueran otros Estados y regiones más desarrollados, los que se beneficiaran de los cambios registrados en el ámbito del desarrollo rural. Así es, tal como se desprende del cuadro 1, hay tres grandes áreas rurales en el Continente con acusadas diferencias:

g.1) Los países del Centro y el Norte de Europa (los ocho primeros en el cuadro 1) con una agricultura profesional (columna I), con capacidad de innovación, basada en unas estructuras capitalizadas y una dimensión económica (medida en UDEs) por encima de la media comunitaria, cuyo proceso de modernización ya se encuentra en una fase avanzada, lo que permite la aparición de un mundo rural vertebrado y capaz de asumir las nuevas exigencias del mundo urbano, con el que convive íntimamente. De esta guisa, sus regiones rurales, con densidades de población medias o bajas, muestran un buen nivel de renta (sólo un 16% de la población rural tiene un PIB *per cápita* inferior al 75% de la media comunitaria), y han sabido independizarse en buena medida de la agricultura (las zonas con un empleo agrario inferior al 11% ocupan un 84% de la superficie y agrupan un 77% de la población rural total de estos países). Su problema principal es, en este contexto, regenerar unas condiciones medioambientales afectadas por los impactos negativos de los procesos de intensificación asociados a la modernización agrícola, para que puedan cubrir sus tradicionales funciones productivas y, al unísono, satisfacer la nueva demanda de *productos rurales* (alimentos de calidad, servicios de ocio, disfrute del medio ambiente y el paisaje, etc). De ahí que no sea casualidad el énfasis puesto en la Agenda 2000 a favor de las medidas agro-ambientales.

g.2) El grupo de países de la periferia rural del Norte, constituido por Austria, Irlanda y Finlandia, compagina ciertos caracteres del resto de los países centroeuropeos, con estructuras ciertamente más débiles y niveles de renta

con valores intermedios entre los del Sur y los del Centro-Norte del Continente. En definitiva, mantienen un mundo rural más sensible a los cambios, especialmente Irlanda y Finlandia, con unas regiones rurales que registran unas densidades inferiores a 50 habitantes/Km².

g.3) Y, por último, tenemos los *países de la periferia Sur, o mediterránea* (Grecia, España, Italia, y Portugal), caracterizados por un predominio absoluto de las *regiones rurales* más dependientes de la agricultura: así, estas regiones, con un empleo superior al doble de la media comunitaria ocupan un 88% de la superficie de estos países, con el 90% de la población rural total; por otro lado, un 70% de esta población rural del Sur tiene un *PIB per cápita* inferior al 75% de la media comunitaria.

En suma, el modelo de desarrollo rural que se abre paso en la Unión Europea, a caballo de la PAC y de la política de la cohesión, a favor de la *multi-funcionalidad*, ha de contar con que es más fácilmente factible en aquellos países y regiones donde el proceso de modernización estructural agraria está ya consolidado, la vertebración en *filieres* es ya una realidad, y existe un tejido socio-económico diversificado, que en aquellas otras regiones, como las del *Sur de Europa*, donde la agricultura aún hace notar su peso decisivo, y, por consiguiente, su *modelo de desarrollo rural se ha de asentar* aún en buena medida en el reforzamiento del *sector primario y sus actividades conexas*, antes que en la valoración de nuevos bienes y servicios. En este sentido, para garantizar el modelo europeo de agricultura en estas zonas (a las que podrían ya sumarse las del Este de Europa) no basta, como hace la Agenda 2000, con diseñar una política rural descentralizada y flexible, con un *menú* de líneas de ayudas entre las que las autoridades internas (centrales y/o regionales) podrán escoger las más adecuadas a sus estructuras.

2.4. El impacto de la Agro-Agenda 2000

En conclusión, los ejes de la Agenda 2000 tal como han sido presentados, si el Consejo los mantiene, esconden una verdadera transformación del modelo de PAC vigente a medio plazo, lo que no excluye que, al mismo tiempo, se refuercen de manera inmediata algunos de sus elementos más característicos (e indeseables).

Así es, en la medida que siguen primándose los volúmenes, y hay un diferente trato según los sectores, puede afirmarse que pervive una PAC *desequilibrada y anti-cohesión*, sin correspondencia entre el apoyo y el número de activos, la superficie agraria, el peso de la agricultura, o la distribución de la renta individual (cuadro 4). Basta pensar que la Agenda 2000 aplica sistemáticamente el principio de *compensación* a las producciones continentales más importantes, que incrementan por consiguiente su apoyo. En contraposición, a otras producciones más típicas del Sur se les impone la neutralidad presupuestaria (al aceite, al tabaco y al vino). De este modo, las grandes beneficiarias de la PAC seguirán siendo las explotaciones de mayor dimensión, y sus tres sectores prioritarios (herbáceos, vacuno y leche) (Colson, 1998; Inra, 1998; Map 1998a), que hoy representan el 68,1% del FEOGA-Garantía (cuadro 4-columna i), continuarán pesando este mismo porcentaje tras la Agenda 2000.

Cuadro 4
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	31,4	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	59,5	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, 1998b).

Si el análisis de impacto socio-económico se efectúa por *regiones*, se manifiesta de nuevo el carácter anti-cohesivo de la PAC: *England East Region, Picardie, Île de France, Scotland, England North Region, England West Region, Haute Normandie*, o *Nord Pas de Calais*, en definitiva, las zonas de Gran Bretaña y Francia más especializadas en vacuno y cereales, y con estructuras más eficaces, son las que hoy más recursos perciben del FEOGA por explotación y consolidarán su privilegiada posición (Colson, 1997; Matthews, 1997). Si utilizamos el ESP (*Equivalente de Subvención a la Producción*), un indicador más completo que el del FEOGA, porque incluye tanto el apoyo de los contribuyentes, vía ayudas, como el de los consumidores, vía precios, llegamos a conclusiones similares (EUROCARE, 1998): hoy por hoy las regiones con un ESP/UTA más alto son, por este orden, *Lorraine, Champagne-Ardenne, Picardie*, y *Haute Normandie*, con unos índices que más que duplican la media irlandesa, que triplican o cuadruplican la media española, que multiplican por siete la media de Grecia, y ¡por catorce! la de Portugal (cuadro 4 - columna I).

Una situación que no podrá justificarse eternamente ante la ciudadanía europea y que en este sentido puede llegar a poner en peligro el futuro de una política *supranacional* para el campo. Un hecho que hoy acepta incluso el Gobierno francés, del Estado con la agricultura que, hoy por hoy, más se beneficia de la PAC (cuadro 4-columna e) y que, sin embargo, con su nueva *Ley de Orientación* (Map, 1998b; Map 1998c), asume formalmente que: a) la OMC obligará a cambiar el modelo de apoyo a la producción agraria; b) la sociedad no aceptará que se continúe ligando automáticamente producción y apoyo; c) que, en consecuencia, hay que *desconectar* progresivamente el apoyo y *retribuir los servicios de interés general* que realizan los agricultores sin ser remunerados por el mercado; y d) hay que dar un enfoque contractual y territorial a las políticas agrarias, lo que en Francia se plasmará en «*contratos territoriales de explotación*», que subordinarán una parte del apoyo público al cumplimiento de una serie de condiciones, un apoyo que se pretende explícitamente que sea financiado en parte con recursos comunitarios, de la mano del principio de *flexibilidad*. En este sentido es significativo observar que, pese a que el Consejo no ha aceptado la *degresividad* de las ayudas propuestas por París, que hubiera liberado recursos adicionales para los *contratos territoriales*, existe una nada casual complementariedad entre la nueva Ley francesa y la Agenda 2000.

La *Ley de Orientación* francesa nos conduce a comentar un segundo nivel de impacto, el de los efectos que debería tener la Agenda 2000 en las políticas y administraciones agrarias del Estado español y de las CC.AA. Un tema trascendental a la luz de la nueva noción de *flexibilidad* que introduce la Agenda 2000, agravado por las preocupantes tendencias que se dibujan en las CC.AA., a la sazón *administraciones únicas agrarias* en la mayor parte de los casos tras las últimas transferencias y encomiendas de gestión efectuadas en materia de política de mercados por parte de la Administración Central (Massot, 1997).

En este contexto, para optimizar la PAC que se avecina, parece conveniente que (Massot, 1998c): a) nuestras Administraciones autonómicas abandonen de una vez por todas el *modelo agrarista*, fundado sobre los ejes de

los antiguos IRYDA e ICONA (que perviven con otros nombres), hagan suyas las nuevas exigencias sociales al campo (en materia alimentaria, medio ambiente, servicios...), y se conviertan, hasta sus últimas consecuencias, en gestores del *Medio Rural*; b) que asuman la necesidad de diseñar *políticas propias* (agro-ambientales, de reestructuración sectorial, en materia de servicios, de promoción comercial...), con imaginación, programas bien elaborados, medios suficientes, y la participación activa de los agentes (rurales) implicados; c) que, complementariamente, dejen de ser meras *gestoras* de las ayudas del FEOGA-Garantía, y de aplicar, miméticamente, las líneas estructurales que les vienen impuestas por Bruselas y Madrid; y d) que asuman que los espacios rurales precisan *recursos financieros*, tanto más importantes cuanto mayor sea el grado de cofinanciación que formalice la PAC, y que las crecientes restricciones financieras no pueden ser excusa para negárselos cuando en general más de la mitad de los Presupuestos (liquidados) de los Departamentos de Agricultura autonómicos se dedican al mantenimiento de Administraciones mastodónticas, sin parangón alguno con las tendencias que se dibujan cara al futuro (caída ininterrumpida del número de agricultores; ayudas a la renta desconectadas; creciente apertura comercial; consolidación de las empresas de servicios, incluso de carácter cooperativo o sindical; introducción de la sociedad de la información en el campo...).

En este contexto, la *Ley de Orientación* francesa no es más que un ejemplo de cómo la Agenda 2000 puede ser utilizada para revitalizar las políticas internas. Y, siguiendo su modelo, no parece descabellado proponer que en España se elaboren similares *Leyes-marco*: una a nivel *estatal*, que, como mínimo, actualice el marco fiscal, de seguridad social, de arrendamientos rústicos, y de organización interprofesional y mercantil para el mundo rural; y otras por las *respectivas CC.AA.*, en función de sus estructuras específicas, que regulen: las explotaciones prioritarias (vía contratos territoriales), las modalidades de agricultura asociativa y de servicios, la política de calidad alimentaria, y, en fin, el marco a favor del medio natural y los bosques.

3. LA PAC, EN EL EPICENTRO DE UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN

3.1. Una Comunicación a medida de los Estados contribuyentes netos

Como ya fue indicado, en pleno debate sobre la Agenda 2000, la Comisión Europea presentó en el pasado mes de octubre de 1998 una Comunicación sobre la financiación de la Unión Europea (Commission 1998b) con vistas a iniciar la reflexión sobre un nuevo sistema de recursos propios para la Unión ampliada del próximo siglo, que en su evolución ha ido acumulando diversos problemas (Begg, 1997; Cour de Comptes, 1998; Gretschnann, 1998). De hecho, a tenor del Artículo 10 de la Decisión 94/728/CE, de 31 de octubre de 1994 (Doce L 293 de 12.11.1994, p. 9), la Comisión no tenía la obligación de presentar este informe hasta finales de 1999, y su adelanto sólo se explica por la presión ejercida por los Estados contribuyentes netos de la Unión (la llamada *banda de los cuatro*: Alemania, Países Bajos, Suecia y Aus-

tria), sumada a la debilidad congénita que mostró, hasta su caída, la Comisión Santer frente al Consejo. En puridad, la Comunicación presentada por la Comisión se encuentra lejos de cumplir los términos exactos del mandato de 1994: en ningún momento pretende diseñar un sistema de recursos más coherente con los retos que la UE va a afrontar a medio plazo y con las necesidades financieras de sus acciones y políticas comunes. El objetivo de la Comunicación es mucho más simple: el de reducir las aportaciones de algunos Estados, y por ello se limita a esbozar tres posibles respuestas a los desequilibrios presupuestarios alegados por los Estados, aún cuando puedan vulnerar los criterios que la propia Comisión en su informe entiende que ha de cumplir cualquier sistema de financiación comunitaria: *adecuación* de los recursos; *equidad* en las contribuciones; *autonomía financiera* de la Unión Europea; *transparencia* y *simplicidad* respecto a los ciudadanos; y una buena relación *coste-eficacia* en su gestión (Commission 1998b, pp. 5-10). Para corroborar este enfoque basta contar las páginas dedicadas a comentar los desequilibrios presupuestarios alegados por los cuatro países contribuyentes netos, nada menos que 13 páginas (pp. 17 a 29).

Con este proceder la Comisión ha mostrado una, por decirlo de alguna forma, *excesiva* comprensión por unos Estados, y ha reconocido un principio perverso, antagónico con la construcción europea: el del *justo retorno*, a partir del cálculo de los *saldos netos* por Estados (o, si se prefiere utilizar la expresión del propio Ejecutivo: *saldos presupuestarios*) (Commission 1998b, Anexo 3). En otras palabras, la Comisión, no sólo ha aceptado jugar en el campo de los países contribuyentes netos, sino que, además, lo hace con sus cartas (marcadas), dando por bueno un *paradigma* que se opone radicalmente al proyecto de integración europea (que va más allá de la dimensión estrictamente financiera) y que técnicamente presenta enormes problemas en su evaluación. Así es, con la noción de saldos netos se dejan de lado las aportaciones de la integración más allá de los flujos presupuestarios de un ejercicio (en términos comerciales, de empleo, de adaptación normativa, de los derechos de los ciudadanos, de modernización del sistema económico, político y social en su conjunto, etc). Por otro lado, el beneficiario último del gasto comunitario no siempre es único ni se ubica necesariamente en el Estado donde se contabiliza (las propias publicaciones de la Comisión han detectado un retorno sustancial del gasto comunitario registrado en las Regiones de Objetivo 1 a favor de otras zonas más desarrolladas, mediante, por ejemplo, la vía de los contratos de suministro; a su vez es iluso atribuir los derechos aduaneros y las restituciones a la exportación a los Estados donde se ubican los grandes puertos europeos; y como éstos podrían citarse otros ejemplos).

Sobre estas premisas generales, no es extraño que las tres opciones que propone la Comisión adolezcan de notables deficiencias técnicas y de fondo. Por otro lado, pese a presentarse como tres escenarios compatibles entre sí, actuando como lo hacen sobre aspectos distintos (los saldos; los ingresos; y los gastos), la realidad es que, una vez estudiadas, a nadie le cabe duda que la propuesta implícita del Ejecutivo es una sola: la *co-financiación parcial* de la PAC. Sin que ello signifique que sea la mejor o la más oportuna, ni mucho menos.

3.2. Tres escenarios sin salida

El primer escenario se asienta en la *acción sobre los saldos*. Su opción es la generalización de los *mecanismos correctores*, a fin de atenuar los desequilibrios presupuestarios existentes, sobre la base de un sistema de reembolso parcial de los saldos netos a partir de un techo del 0,3/0,4% del PNB. Es el *modelo del cheque británico*, que dejaría de ser una solución *ad hoc*, para devenir, corregido, un modelo extensible a cualesquiera otros países con saldos negativos. Ciertamente, el desequilibrio británico hoy no es el único y ha perdido buena parte de su razón de ser a partir de la progresiva conversión de la PAC en una política de rentas (vía ayudas directas) y del desarrollo de la política de cohesión económica y social. Por lo demás, el sistema aplicado al Reino Unido ha dado suficientes muestras de falta de transparencia y regresividad. Y, pese a ello, sorprendentemente, la Comisión acepta la eliminación de la excepción británica para seguidamente generalizar las compensaciones UE-Estados, aunque se debilite con ello el propio sistema de recursos propios, por su naturaleza intrínsecamente intergubernamental, y que pueda fomentarse una baja ejecución de los fondos comunitarios en los Quince por una doble vía: primero, ahorrándose la contribución estatal a las acciones cofinanciadas (v.g. en el marco de los Fondos Estructurales), y luego percibiendo una mayor compensación por su mayor saldo negativo con la Unión, lo que permitiría liberar créditos para las prioridades nacionales, aún cuando fuera a costa de los objetivos supranacionales. Pese a todo no hay que descartar totalmente esta opción, como una solución de compromiso entre los Estados para dar una pronta respuesta a las exigencias alemanas, en la medida que decaigan las opciones restantes, no sea posible avanzar hacia un régimen más autónomo, progresivo y transparente, y, sobre todo, se incorporen algunas correcciones. Este es, por ejemplo, el planteamiento del Informe Cecchini presentado al Parlamento Europeo en noviembre de 1998 (Cecchini 1998): en este estudio se asume, a regañadientes y como mal menor, el problema de saldos netos (calculados exclusivamente por la parte del gasto sobre el FEOGA-Garantía, los Fondos Estructurales, las políticas internas y los gastos operativos imputables a cada país) para seguidamente proponer la compensación a aquellos Estados cuyo saldo se separe claramente de los que les correspondería por su riqueza bruta y su riqueza relativa por habitante dejando al margen para el cálculo a los cuatro países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal). Con este enfoque Francia, Italia, Dinamarca, Bélgica y Finlandia aportarían más que en la actualidad trasvasando esos flujos a favor de Alemania y el Reino Unido (que, en contrapartida, perdería su cheque), y los países más débiles mantendrían su actual *status*.

El segundo escenario de la Comunicación *actúa sobre los ingresos*. En este apartado se propone reexaminar el vigente sistema de recursos propios para basarlo de manera preponderante o exclusiva en un *porcentaje del PNB*. Esta opción tiene la indudable ventaja de su equidad, por su carácter proporcional, pero adolece de transparencia, por la propia dificultad técnica del cálculo del PNB, y, sobre todo, se contrapone a la misma noción de *recursos propios* y, en suma, al principio de *autonomía financiera* de la Unión, haciéndola definitivamente dependiente de las aportaciones de los Estados. Estratégicamente hubiera sido más oportuno plantear un reforzamiento del re-

curso propio basado en el PNB al mismo tiempo que se implementaran otras fuentes alternativas de ingresos: como la *eco-tasa* (sobre las emisiones de CO₂ y el consumo energético); un porcentaje sobre los derechos de accisas (o impuestos especiales sobre el tabaco, el alcohol, y los aceites minerales); un IVA diferenciado con un tramo estatal y otro comunitario (una propuesta preconizada especialmente por el Parlamento Europeo) (Parlement Européen, 1994); una tasa sobre las transacciones financieras a corto plazo (a modo de una *tasa-Tobin* europea sobre los flujos especulativos); o, en fin, una tasa sobre el producto de los haberes del Sistema Europeo de Bancos Centrales, por citar algunas de las propuestas más factibles (Commission 1998b, Anexo 2). Pero la Comisión prefirió resolver (coyunturalmente) los problemas de los contribuyentes netos antes que avanzar en la reflexión sobre un nuevo y verdadero sistema de recursos propios para el próximo siglo. En este sentido esta opción parece descartada en el corto plazo.

Queda, finalmente, un tercer escenario, basado en la *acción sobre el gasto*, que, como no podía ser de otro modo, se concentra en la PAC, en su calidad de primera política de gasto de la UE, y que, a fin de cuentas, deviene la propuesta *real*, casi milagrosa, de la Comisión. Esta opción *agrícola* se funda en la *co-financiación de la PAC*, en que el presupuesto comunitario asuma solamente el 75% de las *ayudas directas* otorgadas a los sectores con *Organización Común de Mercado* (OCM). No obstante, la solución no es tal y esconde tantos *puntos débiles* en su diseño como *peligros* para la construcción comunitaria (Massot, 1999):

3.2.a) Hay que empezar señalando que se parte de una (falsa) distinción, entre: las *ayudas directas*, a la renta, a favor de beneficiarios individuales, manifestación de una política redistributiva, y que pasarían a ser co-financiadas, como ya ocurre con algunas medidas de la PAC (las acciones estructurales, las medidas de acompañamiento, las medidas rurales, las acciones veterinarias, etc); y las *medidas de apoyo al mercado* (intervenciones, restituciones a la exportación, etc) que, se entiende, benefician a todos los agricultores de la UE, con independencia de qué Estados u operadores sean sus receptores efectivos, y que continuarían bajo el exclusivo manto financiero del FEOGA. La propia Comisión en su Comunicación reconoce que la PAC tiene un carácter *integrado* (Commission 1998b, 2.4.2, pp. 31-32), pero no por ello deduce que hoy por hoy es *imposible* diferenciar entre medidas financiadas al 100% por el FEOGA, y otras susceptibles de cofinanciación, en tanto que:

a.1) todas son medidas de mercados y manifestación de un mismo apoyo supranacional, basado en una política común, que requiere la *misma solidaridad financiera*;

a.2) que, lejos de ser compartimentos estancos, existe una continuidad intrínseca entre precios y ayudas, ya que, al fin y al cabo, es el *principio de compensación* (por la progresiva baja de los precios) el que justifica el paulatino incremento de las ayudas;

a.3) consecuentemente, las ayudas directas no son, hoy por hoy, simples ayudas a la renta a favor de los agricultores, o ayudas *estructurales*, como algún informe parlamentario las ha denominado (Parlement Européen, 1998a), no están desconectadas de la producción, como ratifica el que no estén den-

tro de la *Caja Verde* dentro del Acuerdo de Marrakesh, y, en fin, no tienen carácter redistributivo. En puridad, si por «*medida redistributiva*» se pretende señalar una transferencia de rentas de los contribuyentes a favor de un segmento social específico, tan redistributivas son las ayudas como los precios en la política de mercados. Por otro lado, estamos aún muy lejos de que la PAC sea una política *redistributiva* a favor de determinados agricultores, y los criterios de modulación incorporados en la PAC se ven ahogados por el *principio de compensación*, que liga las ayudas directamente a los volúmenes producidos. Lo hemos ya comentado.

a.4) Finalmente, si todas las medidas de la política de mercados tienden a apoyar a la producción se comprende por qué el principio de *unidad de mercado*, consustancial a la PAC, se traduzca en la existencia de mecanismos comunes, que no escondan un tratamiento diferenciado, que no distorsionen los mercados y que garanticen la libre circulación de mercancías. En suma, contra lo que afirma la Comisión en su alegato a favor de la *co-financiación* (Commission 1998b, 2.4.2, p. 32), ésta atenta directamente contra el carácter común de la PAC, y esconde un riesgo cierto de desmantelamiento y renacionalización de la política integrada por excelencia.

3.2.b) Complementariamente, hay que tener presente que una co-financiación de la PAC, tal como plantea la Comisión, obstaculizaría la adopción de la *Agenda 2000*, y, de refilón, los avances en el *multilateralismo* y en el proceso de *ampliación* en curso.

b.1) No nos olvidemos que la reforma de la PAC inscrita en la Agenda 2000 se basa en el *enfoque del 92*, es decir, en la progresiva reducción de los precios a cambio de ayudas. Parece evidente que co-financiar exclusivamente las ayudas añadiría nuevos problemas a las reducciones de precios propuestas, y difícilmente se pasaría, como prevé la Comisión en su documento, de un 65% del apoyo en ayudas en el 2000 a un 75% en el 2006 (Commission 1998b, 2.3.1, pp. 27-28).

b.2) Al unísono, se dificultarían las negociaciones en la *Ronda Singapur*, consolidando no ya la *Caja Azul* (ayudas compensatorias calculadas a partir de datos históricos, y ligadas a medidas de control de la producción), sino la *Caja Ambar* (si, como parece muy posible, se ralentizara el proceso iniciado de reducción de los precios). Por otro lado, la co-financiación no necesariamente se traduciría en una reducción del apoyo agrario (medido por el ESP o *Equivalente de Subvención a la Producción*): si fuera *obligatoria*, tal como se cuida de señalar la Comisión, el apoyo sería el mismo, variando solamente la fuente de financiación; solamente si se dispusiera que la co-financiación fuera *facultativa* podría bajar el apoyo, pero a costa de distorsionar los mercados y renacionalizar definitivamente la PAC. En este contexto no hay que olvidar que las medidas de mercados son, hasta el día de hoy, *gastos obligatorios*, lo que equivale a decir que en la hipótesis de que el Presupuesto comunitario no pudiera hacerse cargo de los mismos, sus eventuales beneficiarios podrían exigir su pago a cada Estado como única salida al hecho que el *principio de suficiencia de medios*, que en el siguiente epígrafe comentamos, no es justiciable ante el TJCE por ubicarse en la parte sobre Disposiciones generales del Tratado y no en el pilar comunitario.

b.3) Finalmente, también es fácilmente comprensible que la co-financiación dificultaría las *adhesiones*, obligando a unos Estados con Haciendas nada boyantes a aportar unos recursos internos que posiblemente de otro modo tendrían otros destinos.

3.2.c) De hecho la ruptura del *principio de la solidaridad financiera* que esconde la propuesta de la co-financiación de la PAC, en última instancia atenta también contra *otros principios* comunitarios.

c.1) De entrada, el *principio de cohesión*, pese a ser parte integrante del conjunto de políticas comunes (Artículo 130B TCE - nuevo Artículo 159 tras el Tratado de Amsterdam), y encontrarse formalizado en un Protocolo específico incorporado en el Tratado de Maastricht de 1991. Son fundamentalmente los Estados con menor disponibilidad de recursos, y entre ellos los nuevos adherentes, los que más sufrirían las consecuencias del cambio. Y las deficiencias de la propuesta son de tal magnitud que no basta, como algunos proponen, con modular la cofinanciación con porcentajes de participación distintos en función de la prosperidad relativa de los Estados (Parlement Européen, 1998a y 1998b). El problema de fondo, aunque atenuado, subsistiría.

c.2) Además, se vulnera el *principio de suficiencia de medios* tal como se desprende del Artículo F.3 del TUE (nuevo Artículo 6.4 tras el Tratado de la Unión), según el cual «*la Unión se dota de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y aplicar sus políticas*». Con la cofinanciación se deja a la discreción de los Parlamentos internos la aplicación de la PAC, lo que se contrapone directamente al carácter *común de la política de mercados*, de *competencia exclusiva de la CE*, a diferencia de otras políticas de la Unión, basadas en *competencias compartidas* y en el «*partenariado*» (véase Comisión, 1992): bien sea fuera de la PAC, como ocurre con la política de cohesión económica y social; o incluso dentro de la PAC, en su capítulo estructural y rural. Lo que significa que, en el fondo, la cofinanciación sólo sería coherente con una nueva política agraria en materia de mercados, que actualmente sólo podría tomar la forma de una *política concertada* (Massot, 1996), que habría perdido su carácter común, y, en suma, que habría sufrido un proceso de *renacionalización*. En el futuro, ciertamente, se podría prever la co-financiación para una *Política Rural Integrada* con un apoyo ya totalmente territorializado y *desconectado* de la producción. Pero éste no es hoy por hoy el caso y la propuesta de la Comisión no nace para ser aplicada en este marco futuro.

c.3) Por último, se ataca el *principio de transparencia* ya que, la mezcla de políticas presupuestarias comunitarias y nacionales que derivarían de la co-financiación, enmascararían los objetivos supranacionales en general y los de la PAC en particular, deteriorando ante los ciudadanos la *legitimación* comunitaria.

3.2.d) La propuesta de la co-financiación de la PAC plantea un último punto de debilidad: la posible exigencia de *unanimidad* en el Consejo para su entrada en vigor que de confirmarse, la invalidaría de cuajo. En verdad la Comisión entiende que la co-financiación exigiría solamente la modificación del Reglamento financiero de la PAC, mediante el uso de su base jurídica típica, el Artículo 43.2 TCE (nuevo Artículo 37.2 tras el Tratado de Amsterdam), que, como es sabido,

impone la *mayoría cualificada* en el Consejo para la adopción de un acto. En contraposición, algunos Estados, como España, han invocado el Artículo 209 TCE (nuevo Artículo 279 tras el Tratado de Amsterdam), que estatuye la *unanimidad* para aprobar los reglamentos financieros que definan las modalidades relativas al establecimiento y la ejecución del presupuesto. Por un lado, hay que reconocer que el vigente Reglamento financiero de la PAC se fundamenta en el Artículo 43 y que en el pasado la co-financiación de algunas de sus medidas dentro del FEOGA-Garantía (v.g. las medidas de acompañamiento) no ha precisado la utilización del Artículo 209 TCE. Por otro lado aunque la propuesta tal como está planteada por la Comisión dista mucho de desembocar en un nuevo sistema de financiación de la UE, también es cierto que se ha insertado en una Comunicación sobre el futuro de los recursos propios, en base al mandato de la Decisión 94/728, y que significa una modificación sustancial del régimen presente. En resumidas cuentas, de seguir adelante la propuesta de cofinanciación se hubiera acabado indefectiblemente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), insegura perspectiva que no facilitaba precisamente su adopción. No obstante, durante las negociaciones de la Agenda 2000 la Presidencia alemana no dejó de amenazar con la cofinanciación, con lo que a la postre sólo alcanzó a anular las propuestas francesas de degresividad de Francia. Finalmente, el Acuerdo de Berlín, aunque estabilizó el gasto comunitario, estuvo lejos de las pretensiones alemanas de reducir sensiblemente su contribución.

3.3. *A modo de corolario (provisional): a la búsqueda de una financiación coherente con la Agro-Agenda 2000*

Si, como hemos visto, la reforma de los ingresos quedaba descartada a corto plazo, si la cofinanciación de la PAC era inviable, restaba solamente la salida de reducir globalmente el gasto comunitario, y, en definitiva, la de modificar *las perspectivas financieras para el período 2000/2006* incluidas en la Agenda 2000, que es lo que finalmente acaeció en el mes de marzo de 1999 en Berlín. En este contexto las Conclusiones del Ecofin del 23 de noviembre de 1998 tendieron claramente a la *estabilización del presupuesto entre el 2000 y el 2006* al nivel medio del Paquete Delors II, es decir, de las perspectivas financieras aprobadas para el período inmediatamente anterior, 1993/1999.

Utilizar el promedio en valores absolutos del último septenio significa la *congelación* del conjunto del presupuesto a un nivel real inferior al del último año, 1999, desembocando en una reducción efectiva de los créditos para *todos* los capítulos del Presupuesto y preferentemente de las dos políticas de gasto por excelencia: la PAC y la política de cohesión económica y social. Con ello se ha roto la tendencia a ir incrementando paulatinamente el Presupuesto Comunitario, y las aportaciones de los Estados no sólo no alcanzarán el tope hoy fijado del 1,27% del PIB, sino que bajarán respecto al porcentaje acutal (1,09%) hasta colocarse por debajo del 1%. Por otro lado, con esta solución no sólo ha perdido la PAC, que ha visto reducirse su *guide line* y, consecuentemente, deteriorarse el margen de maniobra que contaba el FEOGA-Garantía para incrementar el peso de las medidas de desarrollo rural en su seno y, a partir de ahí,

para afrontar su paulatina conversión en un Fondo Rural. Con la estabilización la gran perdedora es la política de cohesión de la cual hoy por hoy, España, no lo olvidemos, es su máxima beneficiaria. El Acuerdo de Berlín ni siquiera ha aceptado el compromiso de mantener el 0,46% del PIB para las acciones estructurales, tal como había propuesto la Comisión que, de todos modos, ya era inferior al porcentaje de 1999. De esta guisa, los montantes de la política de cohesión caerán cada año desde su techo máximo de 1999 hasta el 2006. Con un efecto final, que se ralentizará el proceso de convergencia real de las regiones menos desarrolladas y nunca podrá alcanzarse el 0,46% del PIB para las acciones estructurales. Con lo que se cierra el círculo. Sobre esta base, se señaló, certeramente, cómo la financiación del desarrollo rural en las regiones no declaradas «Objetivo 1», financiados por el FEOGA-Garantía, según la propuesta de la Comisión, podrían aligerar la presión presupuestaria sobre la política de cohesión económica y social (García Azcárate, 1998, p. 13). Con el Acuerdo de Berlín, el problema que se plantea en toda su extensión es otro: ¿en qué queda la construcción europea con ambas políticas, la PAC y la de cohesión, congeladas, con una *guide line* por un lado estabilizada y, al unisono, con una disminución efectiva de los créditos para los Fondos Estructurales?

De esta guisa, una polémica que claramente surgió como un enfrentamiento Norte-Norte, provocado eminentemente por la discriminación que significaba el *cheque británico* para una Alemania agobiada por el peso de la reunificación, ha acabado convirtiéndose, paradójicamente, en un enfrentamiento Norte-Sur, con efectos particularmente graves en los países de la cohesión. No es casualidad entonces que la oposición más resuelta a este género de estabilización en el Consejo proviniera de España, Grecia y Portugal. Sin embargo, sentado esto, la estrategia de estos países ha dado demasiados tumbos para que fuera efectiva, tal como ha demostrado el acuerdo final. Primero se jugó todo a la (difícil) carta de la progresividad en los ingresos, negando pura y simplemente el *problema alemán*. Y en este contexto se inscribió la propuesta española de incorporar mayor progresividad a los recursos propios, como simple táctica para contrarrestar las exigencias de los contribuyentes netos. Y en materia agraria recordemos a su vez que la representación española fue la única que, por reticencias presupuestarias, no refrendó las Conclusiones del Consejo de Agricultura dediciembre de 1997 a favor de «una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión». Finalmente, enfrascados en la defensa a capa y espada del Fondo de Cohesión cara a la opinión pública, España y el conjunto de la construcción supranacional, perdió la batalla estratégica de la cohesión, y está aún por ver que el acuerdo alcanzado a nivel agrícola, con ser equilibrado en su conjunto e incluyendo sensibles mejoras (en España especialmente en cuanto a cuotas lácteas y rendimiento de herbáceos), pueda desembocar en la *conversión de la PAC* en una política más justa, más legitimada ante los ciudadanos, y más adaptada a las necesidades de sus agriculturas, sus espacios y sus hombres.

En este contexto, se ha apuntado en algunos medios comunitarios que la situación puede que no sea tan grave desde el momento en que ya se da por seguro el retraso en la adhesión de los PECOS, lo que equivale a un ahorro efectivo para las arcas comunitarias durante el período 2000/2006, que, a la postre, podría compensar en alguna medida las pérdidas generadas por la

congelación general del gasto. Lo cual puede tener otra lectura alternativa: de lo pactado se deduce que las adhesiones no podrán nunca comportar un incremento del gasto más allá del 1,27% y, consecuentemente, su financiación deberá hacerse a costa de ahorrar en las políticas actuales (lo que incluye la salida de numerosas regiones españolas del Objetivo 1 con la caída de la renta comunitaria). En definitiva, nos encontraríamos con la consolidación de una (i)lógica perversa, contraria a la ampliación y, en última instancia, opuesta al desarrollo del proyecto de integración. Realidad que no excluye, ciertamente, que existan muy buenas razones para aceptar una rápida entrada de los PECOS en la UE: sin ir más lejos, en lo que respecta a la PAC no parece conveniente para esas economías ni posible para la PAC presente, aplicar a los nuevos adherentes los mecanismos de mercados vigentes (tal como reiteran numerosos estudios: Comission, 1996; Marsh y Tangermann, 1996; Buckwell, 1997a a 1997b; Zeeuw, 1997), ni, en fin, siendo realistas, tampoco cabe reconocerles de forma inmediata la libre circulación de productos agrícolas (y de personas, en atención a los enormes excedentes de mano de obra que registran las agriculturas del Este (Pouliquen, 1998).

En definitiva, lo que resulta incomprensible, en pura lógica europeísta, es que el futuro financiero de la Unión pueda diseñarse *a costa* del principio de cohesión (no por casualidad nacido, a instancia española, como contrapeso al antecedente inmediato de la UEM, el mercado interior), de las políticas supranacionales vigentes y/o de las futuras adhesiones. Parece más coherente con la construcción europea, y legítimo respecto a los ciudadanos, que, si se quiere dar satisfacción a los Estados contribuyentes netos, se avance en la senda del estudio ya citado del profesor Cecchini (Cecchini 1998), buscando nuevos ingresos más justos y mecanismos correctores a los saldos derivados de las aportaciones y los retornos que se basen en la riqueza de cada Estado, que salven el principio de la cohesión, y, en fin, que no atenten contra el carácter supranacional de las políticas vigentes (y muy especialmente la PAC). Sobre esta base, podría desembocarse finalmente en un incremento de las aportaciones de los Estados, como condición ineludible para garantizar una adhesión con ambición supranacional, más allá de una simple ampliación del mercado interior comunitario.

Esperemos que en la próxima legislatura, con un nuevo Parlamento y la nueva Comisión Prodi, se reconozca que los milagros de los panes y los peces son hoy más bien raros, y que es más realista aceptar que no se puede hacer *más Europa* (llámese nuevas políticas o nuevos miembros) con *menos dinero*, tal como acertadamente señaló el Presidente del Parlamento Europeo. Por lo que se refiere a la PAC bastaría con que los Ministros fueran coherentes con las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, que apostó por la defensa del *modelo europeo de agricultura*, la defensa en suma 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*». Y para conseguirlo es necesaria una reforma de la PAC presente, dotada de los suficientes medios financieros que hagan posible su transformación en una *Política Rural Integrada*, por utilizar la terminología que la propia Comisión difundió desde 1995.

En definitiva, tras el fallido intento que ha significado la Comunicación sobre el futuro del sistema de recursos propios del pasado mes de octubre, deberá sucederla otra antes de la ampliación al Este que plantee, sin tapujos, las dos cuestiones esenciales: primera, si los Quince están realmente dispuestos a incrementar los créditos de pago del Presupuesto comunitario hasta el 2 o el 2,5% del PIB global, superando el sagrado corsé del 1,27% hoy vigente (Cecchini, 1998); segunda, si el papel de este Presupuesto ha de ser de corte federal y redistributivo, basado en políticas supranacionales, entre las que cabría contar con una *Política Rural Integrada*, con un nuevo modelo de apoyo, capaz de garantizar la defensa de nuestro mundo agrario y rural frente al reto de la globalización; y, en definitiva, si los Estados, y los ciudadanos, quieren que, una vez implantada la Unión Económica y Monetaria, avancemos hacia la Unión Social y Política, o, si se prefiere, una *Unión Europea del Bienestar*, donde una política supranacional a favor del mundo rural ha de tener imperativamente su lugar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexandratos, N. (1996): «Chinas Cereals Deficits in a World Context», *Agricultural Economics*, 15-6 (con traducción al español en «*Los déficits de cereales previstos para China en un contexto mundial*», MAPA, Agricultura y Sociedad, N° 83, Agosto 1997).
- Alexandratos, N. y Bruinsma, J. (1998): «Necesidades de comercio mundial de cereales para el año 2030», *Revista Española de Economía Agraria*, N° 181, 3/1997.
- APCA-Assemblée Permanente des Chambres D'Agriculture (1997): «Les propositions Santer 2000-2006», *Chambres d'Agriculture*, N° 859, Octubre.
- Arnalte, E. *et altri* (1998): «El desarrollo rural: políticas aplicadas, situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo», Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Documento de trabajo, Serie Agricultura, Montes y Desarrollo Rural, Agri-106-Es.
- ASSEMBLÉE NATIONALE - Marre, B. (1998): «La PAC enquête de nouvelles missions», Délégation pour l'Union européenne, Rapport d'Information N° 1.247, Paris.
- 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.
- Baudin, P. (1993): «L'Europe face à ses marchés agricoles», *Economica*, Paris.
- Begg, J. y otros (1997): *Les ressources propres de l'Union: analyse et développements possibles*, Parlement Européen, Direction Générale des Etudes, Série Budget, Bruxelles.
- Bird Life International (1997): «Working with Nature, Economies, Employment and Conservation in Europe», RSPB Policy Research Department, January.

- Brown, L. (1995): *Who Will Feed China, Wake-up Call for a Small Planet*, W.W. Norton, New York.
- Buckwell, A. et altri (1997a): «Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe», *European Economy-Reports & Studies*, Nº 5.
- Buckwell, A. (1997b): «Enlargement and the new Round of the WTO: will the CAP survive?», Conferencia sobre «Agricultura y Sociedad. Un pacto a renovar», Bruselas, 13-14 de noviembre de 1997, Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos.
- Buckwell, A. (1998): *The new orientation of the CAP towards an integrated rural policy*, ITEA, Volumen Extra, nº 19-1998, pp. 237-253, Asociación Interprofesional para el Desarrollo Agrario, XXX Jornadas de Estudio, Zaragoza.
- Castells, M. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, 3 Vols.
- Cecchini, P. (1998): *Hearing on the system of own resources of the European Union*, Document 1, European Parliament - Committee on Budgets, 23 november 1998, Brussels.
- Ceps (1998): *Agriculture and Rural Challenges at the Trun of the Century: Will Agenda 2000 suffice?*, CEPS Seminar 27 March 1998, Brussels.
- Club Demeter (1997): *Quel avenir pour la Politique Agricole Commune?. Atouts et limites du découplage des aides à l'agriculture*, Paris.
- Colson, F. y Chatellier, V. (1996): «Modulation des aides et emploi en agriculture: scénarios pour l'agriculture française», *Economie Rurale*, Nº 233, Mai-Juin.
- Commission CE (1995): *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, Noviembre.
- Colson, F. (1997): «Plafonnement et modulation des aides directes: pour une politique agricole plus équitable et efficace», Conferencia *Agricultura y Sociedad: un pacto a renovar*, Bruselas, 13-14 de noviembre de 1997.
- Commission CE (1992): *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el principio de subsidiariedad*, 27 de noviembre de 1992.
- Commission CE (1996): «The CAP and the enlargement. Economic effects of the compensatory payments», *European Economy, Reports and Studies*, Nº 2, OPOCE, Luxembourg.
- Commission CE (1997): *Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000, Bruxelles.
- Commission CE (1998a): *Agenda 2000. Propositions réglementaires*, COM (98) 158, Bruxelles.
- Commission CE (1998b): *Le financement de l'Union européenne. Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres*, COM (1998) 560, Bruxelles.

- Commission EC (1998c): *CAP reform proposals. Impact analyses*, CAP Reports, Directorate-General for Agriculture, October 1998.
- Cour de Comptes (1998): *Rapport spécial N° 6/98 relatif au bilan du système des ressources fondées sur la TVA et le PNB accompagné des réponses de la Commission*, JOCE C 241 de 31-7-1998, Luxembourg.
- Charles-Le-Biham en Flaesch-Mougin, C. (1996): *Quel avenir pour la Politique Agricole Commune?*, Editions Apogée, Rennes.
- Department of Foreign Affairs and Trade (1996): *European Union Agricultural Policy towards 2000. An Australian perspective*, Canberra.
- EUROCARE - García Álvarez Coque, J.M. y Compés, R. (1998): *La politique agricole menée à l'égard des produits méditerranéens et ses conséquences socio-économiques et financières*, Septembre, Parlement Européen - Direction Générale des Études.
- FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute) (1997): *International Agricultural Outlook*, Iowa State University and University of Missouri-Columbia.
- García Azcárate, T. (1991): «Hacia una nueva legitimidad para la Política Agraria Común», *Palau*, n° 14, pp. 43-66.
- García Azcárate, T. (1998): «La lógica de las reformas de la PAC: la ampliación de la Unión Europea, el marco presupuestario, la liberalización del comercio agrario mundial y el nuevo marco de desarrollo rural», Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Conferencia Internacional sobre *Un nuevo modelo de agricultura para España y Europa: la reforma de la PAC*, Madrid, 12 y 13 de noviembre de 1998 (en trámite de publicación).
- Graefe zu Baringdorf, W. y Lorenzen, H. (1996): «Ecological and Social Enlargement. A Green Strategy for "neighbourly" rapprochement between EU and Central and Eastern Europe on the basis of sustainable development», Green Group in the European Parliament, January.
- Gretschmann, K. (1998): *Own-resources reform and net positions in the EU budget*, European Parliament, Directorate-General for Research, Budget Series - 100, Brussels.
- Groupe de Bruges (1997): *20 plateformes politiques pour l'avenir du monde rural. Document de travail*, Réseau européen d'expériences de développement durable - Groupe de Bruges, Septembre.
- Groupe de Seillac (1993): *Agriculture, société et territoires. Pour une politique européenne de la société 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.
- Grupo Parlamentario de los Socialistas Europeos (1997): «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 société: un pacte à renouveler*, Bruxelles, 13-14 Novembre 1997.

- IFPRI (Rosengrant, M.W.; Agcaolili-Sombilla, M. y Pérez, N.D.) (1995): *Global food supply and trade to 2020: Implications for policy and investment*, IFPRI, Washington D.C.
- INRA (Colson, F. y Chatellier, V.) (1998): *Evaluation des effets du projet Agenda 2000 sur les exploitations agricoles françaises*, Document de synthèse, INRA-LERECO, Nantes, Juillet 1998.
- Josling, T. y Tangermann, S. (1997): «Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para la próxima ronda de negociaciones», *Revista Española de Economía Agraria*, N° 181, 3/1997.
- MAP (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) (1998a): «Spécial Santer», *Notes et Études Économiques*, n° 7, Mai 1998.
- MAP (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) (1998b): «Dossier Loi d'Orientation Agricole», BIMA, n° 1469, Février 1998.
- MAP (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) (1998c): *Projet de Loi d'Orientation Agricole*.
- Marsh, J.S. y Tangermann, S. (1996): *Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*, Land Use and Food Policy Inter-group - LUFPIG, European Parliament, May.
- 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.
- Massot, A. (1997): «La aplicación de la "nueva" política de precios y mercados agrarios en el Estado de las Autonomías», *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia, Serie Doctrina*, D-27, marzo, pp. 153-238.
- Massot, A. (1998a): «Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune?», *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n° 419, juin 1998.
- Massot, A. (1998b): *La Agro-Agenda 2000: ¿en defensa de un modelo agrario europeo?*, ITEA, Volumen Extra, n° 19-1998, pp. 14-47. Asociación Interprofesional para el Desarrollo Agrario, XXX Jornadas de Estudio, Zaragoza.
- Massot, A. (1998c): «A la recerca d'una política per al camp català del segle XXI: un debat que comença», *Quaderns Agraris*, ICEA - Institut d'Estudis Catalans.
- Massot, A. (1998d): «Hacia una nueva "política rural integrada" en una "Europa abierta"», *Revista Española de Economía Agraria*, n° 182, Enero-abril 1998.
- Massot, A. (1999): «Hacia un nuevo sistema de recursos propios para "Euro-land"», *Vida Rural*, 1/99, Año VI, N° 79, Enero.
- Matthews, A. y O'Flaherty, J. (1997): *Study on the budgetary impact of the CAP reform and the underspending of FEOGA Guarantee funds*, June, Commission EC.
- Miranda de Larra y de Onis, J. (1996): «La reforma agraria en los Estados Unidos de América», MAPA, *El Boletín*, n° 34, Mayo, Madrid.

- Müller, E. y Emshermann, R. (1997): «Rise to the challenge. Financing the EU's Enlargement», A Green Agenda 2000.
- Netherlands Society for Nature and Environment (1995): *A revised agriculture scheme for the European Union*.
- OCDE (1997a): *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 1997*, Paris.
- OCDE-OECD (1997b): *The OECD Agricultural Outlook, 1997-2001*, Paris.
- Parlement Européen - Horst Langes (1994): *Rapport sur un nouveau système de ressources propres pour l'Union européenne*, A3-0000/94, Bruxelles.
- Parlement Européen - J. Haug (1998a): *Rapport concernant les ressources propres de l'UE*, PE 227.919 y PE 227.945, Bruxelles.
- Parlement Européen - J. Mulder (1998b): *Agenda 2000: financement de la politique agricole commune*, PE 228.121, Bruxelles.
- Soros, G. (1998): *The Crisis of Global Capitalism*, Perseus Books LLC (hay traducción española: *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, Editorial Debate, 1999).
- Sumpsi, J. M. y Barceló, L. V. (1996): *La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español*, MAPA, Serie Estudios, nº 111, Madrid.
- Tangermann, S. (1997): *An Assessment of the Agenda 2000 Proposals for the Future of the Common Agricultural Policy*, LUFPIG - European Parliament.
- USDA (1996a): «Provisions of the 1996 Farm-Bill-The Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act», *Agricultural Outlook, Special Supplement*, USDA-Economic Research Service, April 1996/Ago-961.
- USDA - Young, C.E. y Wescott, P.C. (1996b): «The 1996 US Farm Act Increases Market Orientation», *USDA - Economic Research Service, Agricultural Information Bulletin*, Number 726, August 1996.
- USDA (1997): «Agricultural Baseline Projections to 2005. Reflecting the 1996 Farm Act», *World Outlook Board*, Washington D.C.
- WWF (1996): *New Objectives for the Common Agricultural Policy of the European Union*, WWF-UK.
- Young, R.E. (1996): «Implications of the FAIR Act of 1996 and the Outlook for United States Food Supply», *Food and Agricultural Research Institute - University of Missouri*, Report prepared for North American Regional Meeting in Preparation for the World Food, Summit, June 1996.
- Zeeuw, A. y Khaster, 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.

ABSTRACT

The CAP is currently the focal point of the redefining process of European construction that the Council is immersed in. Two vectors of change stand out in this regard: the CAP reform proposals entered into Agenda 2000 and the reform of the Union's financing scheme, essentially set forth in the Commission's communication of October 1998 that openly put forward the possibility of co-financing agrarian market policy. Both vectors, despite their differences, hark back to and explain the final compromise on Agenda 2000 reached in the heart of the Council in Spring 1999. The aim of the present article is to analyse the contents and scope of the two main issues and consider their foreseeable medium-term impact on the CAP.

Key words: Agenda 2000, EAGGF, EU financing, CAP.