

En defensa de la multifuncionalidad agraria

La PAC

entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio

— (1ª PARTE) —

Por: Albert Massot Marti*

INTRODUCCIÓN

La Política Agrícola Común (PAC) sufre en la actualidad una verdadera crisis de fundamentos, confrontada a un acelerado desarrollo tecnológico, a la creciente globalización de los mercados, y, en fin, a unas nuevas exigencias sociales respecto a la actividad agraria. Como no podía dejar de suceder, los medios académicos han abordado esta temática profusamente en los últimos años bajo dos prismas: el liberalizador (de extracción fundamentalmente anglosajona) y el ruralista (de origen sustancialmente continental).

A fuer de ser sinceros, estos esfuerzos han tenido, hasta hoy, una tímida traducción a nivel institucional: la PAC, pese a la reforma de 1992, los acuerdos de la Ronda Uruguay, y, finalmente, la Agenda 2000 aprobada en la reciente Cumbre de Berlín, no ha dejado de ser una política esencialmente *productivista y sectorial* (asentada, y compartimentada, en las *Organizaciones Comunes de Mercado*, (OCM). Sin embargo, nos atrevemos a vaticinar que hoy la PAC está entrando en una nueva etapa, cuyo punto de inflexión ha sido la asunción de la *multifuncionalidad* por parte de la Comisión y el Consejo, y cuya concreción final dependerá, fundamentalmente, del modo en que este nuevo concepto se traslade a nivel multilateral en la actual Ronda negociadora de la OMC. El análisis de sus primeros pasos y de su posible alcance dentro de la PAC y la OMC constituye el objeto de las presentes líneas.

LA MULTIFUNCIONALIDAD, DE COARTADA IDEOLÓGICA A COMODÍN NEGOCIADOR

En diciembre de 1997 el Consejo de Ministros de Agricultura primero, y luego el Con-



Se ha demostrado que el Acuerdo de Berlín (Agenda 2000) ha repercutido negativamente en las explotaciones agrarias francesas.
Foto de Autoire (Francia).

sejo Europeo de Luxemburgo, se pronunciaron formalmente en favor de *“una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión”*. Fue sobre estas bases que la Comisión presentó, en marzo de 1998, las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC inscritas en la Agenda 2000 que tenían (hábilmente) *“por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, ‘el modelo agrícola europeo’”*. De tales propuestas se desprende que el epicentro de este modelo sería la defensa de la *multifuncionalidad agraria*, capaz de garantizar el cumplimiento simultáneo de las exigencias de competitividad, conservación del medio, y protección del territorio, mediante un apoyo público más simple y transparente, y con un mayor grado de legitimidad social.

De este modo la defensa de la *multifuncionalidad* pasó a convertirse en el *fundamento ideológico* de una (nueva) política supranacional a favor de los campos europeos aún por definir, y, por extensión, en el eje principal de su defensa dentro de la OMC, una vez el Acuerdo de Marraquesh pusiera formalmente fin a la *excepción agraria* dentro del multilateralismo. Curiosamente, con este ejercicio dialéctico a la UE ha cambiado primero el *paradigma* antes que *la política*, la PAC, que, fin de cuentas, con sus actuales mecanismos, confirmados por la Agenda 2000, está aún lejos de materializar una defensa eficaz de una agricultura multifuncional.

Esta paradoja sólo es aparente si asumimos que la multifuncionalidad ha nacido esencialmente por razones *externas* y, en definitiva, como una *simple coartada ideológica* que oponer a nuestros principales rivales comerciales en la Ronda negociadora de la OMC. En otros términos, la UE con su juego pretende ante todo descolocar a sus principales contrincantes comerciales dentro de la OMC cambiándoles el marco de referencia, en la medida que sus estrategias se basan primordialmente en argumentos *económicos* y *productivistas*, y, en suma, en las eventuales ventajas que comporta la libe-

*Desintegrar la PAC constituye una ingenuidad
Pero algo cambia:*

- *desarrollo rural sostenible*
- *modulación*
- *codecisión*

(*) Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo (amassot@europarl.eu.int)

Las opiniones expresadas por el autor lo son a título personal y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

ralización completa de los mercados agrarios con la paralela eliminación de todo tipo de proteccionismo. Ciertamente, es aún pronto para augurar si la argucia obtendrá resultados y de qué índole. Pero lo que es indudable es que, con su planteamiento, la UE demuestra una rapidez de reflejos y una inteligencia que en la Ronda Uruguay brillaron por su ausencia, hasta el punto que ha aproximado a sus posiciones a diversos países de la OCDE (Corea, Japón, Noruega, Suiza...) que ya invocan también la multifuncionalidad y la defenderán en la Ronda multilateral iniciada en Seattle a finales del mes de noviembre. El éxito ha sido tal que muchas delegaciones se han visto obligadas a formular su postura ante las pretensiones europeas e, incluso, en el Grupo de Cairns se ha llegado a admitir que las funciones no alimen-

tes diferentes lecturas según los países, que enfatizan uno u otro aspecto en función de sus intereses: de esta guisa para Japón y Corea la multifuncionalidad coincide con la defensa de un cierto nivel de autosuficiencia alimentaria; Noruega por su parte entiende que la multifuncionalidad comporta, ineludiblemente, una protección arancelaria y ayudas conectadas a la producción; y, en fin, para Australia significa ante todo consolidar sus estructuras agrarias y su vocación exportadora, lo que desemboca en la defensa de un mayor acceso a los mercados mundiales. En definitiva, la Ronda de Seattle deberá terciar entre las diversas acepciones en liza pero lo que es ya obvio es que la multifuncionalidad constituirá uno de los elementos claves de la negociación, tal como pretendía la Unión Europea.

multifuncional de la agricultura (AIE/40). Más recientemente, el 27 de julio de 1999, con motivo del establecimiento de la lista definitiva de temas a negociar en la próxima Ronda, la Comisión emitió un comunicado dirigido al Consejo General de la OMC (WT/GC/W/273) que planteaba formalmente la posibilidad de introducir en el multilateralismo las "cuestiones no comerciales", sobre la base del Artículo 20 del Acuerdo Agrícola de Marrakesh. Finalmente, en septiembre de 1999 se redactó un nuevo documento para el Comité de Agricultura de la OMC con vistas a hacer más operativo y aceptable el concepto de multifuncionalidad por nuestros socios comerciales (MD 689 - "Safeguarding the multifunctional role of EU agriculture: which instruments?").



En la nueva "agricultura" multifuncional, el nuevo sujeto social no puede ser exclusivamente el mundo agrario.
Foto: La Roque-Gageac (Francia).

tarias pueden ser reconocidas por la política agraria (si bien persisten en preconizar que pueden ser mejor defendidas con instrumentos que no distorsionen ni la producción ni el comercio)².

El carácter *comodín* que, hasta el día de hoy, mantiene la noción de multifuncionalidad posibilita esta situación, dando lugar a

LA ESTRATEGIA EUROPEA RESPECTO A LA MULTIFUNCIONALIDAD

A nivel internacional la Comisión introdujo por vez primera la noción de *multifuncionalidad* en la reunión de la Comisión de Agricultura de la OCDE de marzo de 1998, es decir, del mismo mes en el que se presentaron las propuestas de la Agenda 2000. Y consiguió su objetivo: ninguna delegación al parecer entrevió el alcance de la propuesta comunitaria y el carácter multifuncional de la agricultura fue reconocido formalmente en el comunicado final.

Paralelamente, en el seno de la OMC, la Comisión, en el marco del proceso de Análisis e Intercambio de Información (AII, o AIE, en sus siglas en inglés) que efectúa el Comité de Agricultura de esta organización, en septiembre de 1998 presentó un documento informal sobre la naturaleza

• *La inteligente invocación del "modelo europeo de agricultura"*

• *Un continuismo productivista*

En este contexto, hay que resaltar que la concreción del contenido y el alcance del concepto de *multifuncionalidad* por parte comunitaria no se efectuaron en el transcurso de la (larga) negociación de la Agenda 2000, y tuvieron que esperar a las vísperas de la Conferencia de Seattle (cuya más reciente manifestación han sido las Conclusiones del Consejo de Ministros de Agricultura de 27 de septiembre de 1999). Lo que abunda a favor de nuestra argumentación de base: la multifuncionalidad *nunca* tuvo el objetivo de orientar la reforma de la Agenda 2000 y quedó plasmada como una simple noción legitimadora con vistas fundamentalmente a dar un marco a la estrategia negociadora europea en la OMC y, en definitiva, a *ganar tiempo* para una nueva reforma de la PAC, más allá del 2006, una vez termine el período de aplicación del Acuerdo de Berlín.

Como luego comentamos, pese a introducir algunos elementos novedosos en consonancia

(2) Para una visión de conjunto de las posiciones agrícolas ante la Ronda de Seattle pueden consultarse los siguientes documentos, transcritos en la web de la OMC (www.wto.org/wto/minist/fredocs.htm): WT/GC/W/166, 167, 168, 177, 184, 197, 198, 199, 237 y 340 (Australia), WT/GC/W/332 (Colombia), WT/GC/W/334 (MERCOSUR), WT/GC/W/318 (Rumania), WT/GC/W/287, 186, 288, y 290 (Estados Unidos), GT/GC/W/285 (Hungria, República Checa y República Eslovaca), WT/GC/W/178, 232 y 273 (Comunidades Europeas), GT/GC/W/261 (Suiza), WT/GC/W/238 (Noruega), WT/GC/W/217 (países en transición), WT/GC/W/220 (Japón), WT/GC/W/163 (países centroamericanos), WT/GC/a/W/136 (Egipto), WT/GC/W/118 (Argentina), y WT/GC/W/111 y 112 (Nueva Zelanda).

con la defensa de una *agriculturas multifuncional*, el Acuerdo de Berlín se explica básicamente en términos presupuestarios y consagra, una vez más, el triunfo del productivismo puro y duro: así es, basado como está en el *enfoque de 1992*, confirma el mantenimiento de la PAC vigente, con sus Organizaciones Comunes de Mercado y sus mecanismos calculados en función de los volúmenes producidos. Bajo esta premisa, en nuestra opinión, el salto final a una nueva política (¿rural?) comunitaria, coherente con el *modelo europeo de agricultura*, dependerá esencialmente de la noción de multifuncionalidad que se plasme en el marco multilateral tras la actual Ronda, y en última instancia de las modalidades instrumentales a que su defensa dé lugar. Nada más ni nada menos.

DEFENSA DEL MODELO DE AGRICULTURA VS. DEFENSA DEL MODELO SOCIAL EUROPEO

A partir de lo dicho en el apartado anterior,

delo social específico, llámesele *capitalismo renano* (Albert, "*Capitalisme contre capitalisme*"), *economía del bienestar*, o *economía social de mercado*, que, en definitiva, estuvo en la base de las Comunidades Europeas. Esta es su legitimación última y lo que la hace difícilmente vulnerable a nivel internacional, siempre y cuando, claro está, que la UE persista en mantener un modelo social propio ante el desafío de la *mundialización*.

En este sentido puede afirmarse que en la fase actual de la construcción supranacional, la salvación del *modelo europeo de agricultura*, al igual que la del *modelo social europeo*, requiere la constitución de una verdadera *Unión Europea del Bienestar*, directa heredera de los postulados del *Estado del Bienestar*. De hecho, como Castells acertadamente ha señalado ("*La era de la información*"), la Unión Europea constituye una de las formas institucionales más avanzadas de la *era de la información*, el denominado *Estado red*, fundado en una soberanía de geometría va-

una óptica estrictamente liberalizadora, constituye una ingenuidad en tanto que choca con un *status quo* profundamente arraigado en los mismos orígenes de la construcción europea. En otros términos, la relectura, formal y material, de la PAC se confunde con el desarrollo del edificio supranacional. La historia de la Unión Europea nos da abundantes ejemplos en este sentido hasta el punto que las reformas de la PAC de mayor enjundia han tenido siempre que ser dirimidas por el Consejo Europeo, en sustitución del Consejo de Ministros de Agricultura. Tampoco es casualidad que, hasta el día de hoy, la PAC haya ido evolucionando paulatinamente, a base de pequeñas reformas instrumentales, pese a las crisis presupuestarias acaecidas, los escándalos sanitarios, y las presiones desregulatorias de todo tipo (véase al respecto el reciente artículo de Daughjerg, C. "*Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures*", *Journal of Common Market Studies*,

Riesgos de la Agenda 2000:

- *disciplina presupuestaria*
- *reducción de los montantes al "segundo pilar"*
- *cofinanciación*



Languedoc francés

es oportuno insistir en el que, quizás, constituya el principal punto fuerte de una estrategia negociadora comunitaria basada en la defensa del *modelo europeo de agricultura*. Este no es, tal como usualmente se cree, la defensa de la *identidad propia* de la agricultura europea, caracterizada por su gran *heterogeneidad estructural* (desde Canarias a Laponia, desde Creta hasta Irlanda). Al fin y al cabo posiblemente encontraríamos una heterogeneidad paragonable en todas las agriculturas dentro o fuera de la OCDE, aunque, ciertamente, existan algunas señas estructurales que distinguen las agriculturas de los Viejos y los Nuevos Continentes (SAU disponible, número de explotaciones y activos, tamaño de las explotaciones, etc.). A nuestro entender, la principal aportación de la defensa del *modelo europeo de agricultura* es su íntima ligazón con la defensa de un mo-

delo social específico, llámesele *capitalismo renano* (Albert, "*Capitalisme contre capitalisme*"), *economía del bienestar*, o *economía social de mercado*, que, en definitiva, estuvo en la base de las Comunidades Europeas. Esta es su legitimación última y lo que la hace difícilmente vulnerable a nivel internacional, siempre y cuando, claro está, que la UE persista en mantener un modelo social propio ante el desafío de la *mundialización*.

Bajo estas premisas, desintegrar la PAC, a la sazón la principal política común a nivel jurídico y financiero, como se pretende desde

Vol. 37, Nº 3, September 1999). La reciente negociación sobre la Agenda 2000 constituye el último y palpable ejemplo de las dificultades *estructurales* con que topan las posturas más doctrinarias a favor de la desaparición de la PAC.

Ahora bien, aceptar este punto de partida no ha de significar caer en un inmovilismo numantino, o en un cambio *lampedusiano* (para que nada cambie), de tal modo que ninguno de los actuales beneficiarios de la PAC salga perjudicado y todos salgan como ganadores. Pretender esta cuadratura del círculo, a la que tan aficionados son muchos sindicatos agrarios, funcionarios y responsables políticos de los Ministerios nacionales, constituye una ilusión que vale la pena deshinchar cuanto antes. Querámoslo o no, el mundo se mueve, y el diseño de la PAC surgido del Tratado de Roma está prácticamen-

te agotado y ha empezado a vivir su cuenta atrás. El problema más bien radica en saber *qué* le va a suceder.

Se impone por consiguiente empezar a construir, sin prisa pero sin pausa, una nueva política. Si no lo hacemos la intervención pública supranacional en el campo corre el riesgo de perder *legitimidad social* (como reiteradamente ha advertido García Azcárate) para no volverla a ganar, lo que nos puede conducir a la postre a la *renacionalización* de la primera política comunitaria al ritmo que nos marquen los factores externos (sean las adhesiones, sean los acuerdos regionales, o, en fin, sea el proceso de globalización en general). Y hay que asumir hasta sus últimas consecuencias que con la reforma de la PAC, en última instancia, es la propia construcción comunitaria la que está en juego, y, en definitiva, la sociedad del bienestar europea sobre la que se sustenta el modelo agrario multifuncional, en su calidad de garante del principio de cohesión económica y social y como marco integrador de

Sobre esta base, lo que la prudencia y el realismo impone es una progresiva *redefinición de la PAC*, en objetivos, instrumentos y procedimientos. Una vez ya invocada la multifuncionalidad, la siguiente etapa pasa por darle contenido en los tres niveles mencionados: en el orden de los principios habrá que instaurar un enfoque que prime el territorio sobre la producción garantizando un *desarrollo rural sostenible* en el Viejo Continente: a nivel de mecanismos, habrá que sustituir el *principio de compensación automática* (de precios por ayudas, en función de los volúmenes producidos) por el de la *modulación* (o, si se prefiere, de la *selectividad* del apoyo en función de criterios no estrictamente productivos); y, en fin, desde la perspectiva formal, es preciso que el Consejo reconozca la *codecisión* con el Parlamento Europeo en el procedimiento de adopción de los actos agrícolas, a fin de reforzar su legitimidad. El trecho por recorrer es aún largo y los obstáculos a afrontar nada fáciles de superar, como nos

del PNB hasta el 0,97% en el 2006, para finalmente desembocar en un marco de gasto marcadamente restrictivo para las principales políticas de gasto (PAC y cohesión) (véase Cuadro 1).

En primer término llama la atención el negativo impacto que el marco financiero decidido en Berlín tendrá en la *política de cohesión económica y social*, lo que equivale a decir que repercutirá directamente sobre las *zonas rurales más deprimidas*, y, en última instancia, sobre las posibilidades de pervivencia del *modelo europeo de agricultura*. Basta pensar que el Acuerdo de Berlín no acepta mantener el 0,46% del PNB para las acciones estructurales tal como propuso la Comisión, reduce este porcentaje hasta el 0,35% y, en consecuencia, sus montales caen anualmente desde 1999 hasta el 2006, con la lógica ralentización del proceso de *convergencia real*. Y en lo que refiere específicamente a la PAC, desde una perspectiva financiera la Agenda 2000 contiene como mínimo tres grandes factores de riesgo:

a) En primer lugar hay que señalar los peligros que comportan las nuevas reglas relativas a la *disciplina presupuestaria*, hoy aún en la fase de propuesta (COM (1999) 364 de 14.7.1999), en la medida que introducen unos rígidos umbrales de gasto para la *guide line agrícola (rúbrica 1* de las perspectivas financieras aprobadas en Berlín) (Cuadro 1), con sub-umbrales específicos para los gastos de mercados (*sub-rúbrica 1a*) y para el desarrollo rural (*sub-rúbrica 1b*), no facilitándose en paralelo las transferencias de créditos. Todo ello redundará en una sensible reducción del margen de maniobra de la Comisión para la gestión de los mercados y, en definitiva, para afrontar las futuras crisis de excedentes, dentro de la *sub-rúbrica 1a*. Situación que se ha visto agravada con posterioridad a la Agenda 2000 con las exigencias financie-



Semana Verde de Berlín. Enero, 1999

las nuevas exigencias sociales a la agricultura.

Ahora bien, toda nueva política precisa un nuevo *agente social* y, a nivel institucional, requiere un nuevo *pacto político*. Si en última instancia lo que se pretende es sustentar la agricultura multifuncional, el nuevo sujeto social *no* puede buscarse exclusivamente en el mundo agrario (y sus representantes, léase el COPA-COGECA) y habrá de incorporar a los consumidores y a la población rural en su conjunto, para incidir de manera efectiva en el mundo político. Y en este contexto, los dirigentes europeos en general, y los responsables del *eje franco-alemán* en particular, tienen el reto de demostrar que es posible de materializar el *modelo social europeo* con parámetros supranacionales y de garantizar que el mundo rural no será excluido de sus beneficios.

acaba de demostrar la negociación de la Agenda 2000³.

LA AGENDA 2000 Y SUS LÍMITES DE FONDO: LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Como ya ha sido dicho, la inteligente invocación del *modelo europeo de agricultura* a efectos formales, no tuvo su correspondiente plasmación material en el Acuerdo del Consejo Europeo de Berlín porque, ante todo, nunca existió el propósito de que así fuera, con lo que se dejaron las puertas abiertas para que los condicionantes presupuestarios impusieran su ley. No hay que perder de vista que el *núcleo* del Acuerdo de Berlín lo constituye la *estabilización presupuestaria*, que se traduce por un lado en una reducción de las aportaciones estatales desde el 1,09%

(3) El *Capítulo agro-rural* del Acuerdo de Berlín se plasma, esencialmente, en los Reglamentos (CE) 1251/1999 a 1259/1999 del Consejo (DOCE L 160 de 26.6.1999), el Reglamento (CE) 1493/1999 del Consejo, para la organización común del mercado vitivinícola (DOCE L 179 DE 14.7.1999), y el Reglamento (CE) 1750/1999 de la Comisión, de aplicación de la normativa sobre el desarrollo rural a cargo del FEOGA-Garantía (DOCE L 214 de 13.8.1999). También cabe considerar que la revisión de la OCM de materias grasas forma parte de este mismo paquete de reformas, pese a ser desgajada de la negociación global y ser adoptada con anterioridad (Reglamento (CE) 1638/98 del Consejo, DOCE L 210 de 28.7.1998; Reglamento (CE) 2366/98 de la Comisión, DOCE L 293 de 31.10.1998). Sentado esto, no hay que olvidar el impacto que, colateralmente, pueden tener el resto de Capítulos de la Agenda 2000 sobre el mundo rural. En este contexto, el *Capítulo de la política de la cohesión económica y social* se concreta en los Reglamentos (CE) 1260/1999 a 1265/1999 del Consejo, y del Parlamento Europeo y del Consejo (DOCE L 161 de 26.6.1999), el Reglamento (CE) 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al FEDER (DOCE L 213 de 13.8.1999), el Reglamento (CE) 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al FSE (DOCE L 194 de 27.7.1999). Y, finalmente, el *Capítulo de la preadhesión* se fundamenta en los Reglamentos (CE) 1265/1999 a 1268/1999 del Consejo (DOCE L 161 DE 26.6.1999), y la Decisión 1999/595 de la Comisión, relativa a la asignación financiera de preadhesión en favor de la agricultura y el desarrollo rural (DOCE L 226 de 27.8.1999).

ras del nuevo Plan para los Balcanes, las ayudas para la reconstrucción de Turquía, o las acciones a favor de Timor Oriental, que en una parte pueden ir a cargo del capítulo agrícola si el Parlamento Europeo no lo remedia, incrementando el capítulo de acciones externas en los próximos Presupuestos. En realidad, la propia propuesta de Reglamento de la Comisión, con sus prolijas prevenciones, lo que está haciendo es dar por hecho que habrá problemas de tesorería dentro de la PAC en los próximos años, lo que de entrada significará que se reducirán los reembolsos de la Comisión a los Estados por las ayudas de mercados ya pagadas (lo que puede equivaler a una cierta renacionalización *de facto*), y, de reiterarse la superación de los límites máximos, nos se puede incluso excluir que el Consejo se vea obligado a reducir los importes de los límites máximos, no se puede incluso excluir que el Consejo se vea obligado a reducir los importes de los precios

y las ayudas. Y en lo que respecta a la *sub-rúbrica 1b*, hay que mencionar que su financiación por el FEOGA-Garantía imposibilita, de no modificarse la reglamentación en vigor, el trasvase de los créditos no asignados de un ejercicio a otro, lo que a la postre podría desembocar en una fuerte caída del Presupuesto efectivo a favor del desarrollo rural en aquellos Estados con problemas políticos y administrativos que impidieran una gestión diligente.

b) Y este contexto también hay que considerar los humildes montantes asignados a las medidas de desarrollo rural (o *segundo pilar*) dentro del FEOGA-Garantía (sub-rúbrica 1b) (Cuadro 1), con dos elementos suplementarios que deterioran aún más el resultado final. Por un lado hay que tener presente que se ha decidido una reducción radical del número de proyectos LEADER para el período 2000/2006, argumentando en su descargo que los proyectos que no

puedan encontrar apoyo financiero bajo este paraguas (a cargo del FEOGA-Orientación) podrán encontrarlo en las medidas generales de desarrollo rural (a cargo del FEOGA-Orientación) podrán encontrarlo en las medidas generales de desarrollo rural (a cargo del FEOGA-Garantía, dentro de la *guide line*). Y, en segundo término, hay que mencionar la estrategia seguida en las negociaciones sectoriales por algunas delegaciones, como la española, aceptando reducciones del apoyo en mercados (como el olivar o el girasol) a cambio de la promesa de poder implantar programas agro-ambientales, aun a sabiendas que los importes disponibles nunca podrán parangonarse con las ayudas a cargo de las OCM y que los criterios de base de las medidas agroambientales son distintos y prohíben formalmente la compensación de rentas. Por un lado u otro el efecto final es idéntico y preocupante: una reducción de los montantes

CUADRO 1. Marco financiero para el período 2000/2006 ratificado por el Parlamento Europeo tras el Acuerdo de Berlín (en millardos de Euros, a precios constantes de 1999, y en %, comparado con 1999; cifras redondeadas).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000/2006	% 2000/2006	% 1999
Rúbrica 1. PAC, de la que:	40,9	42,8	43,9	43,7	42,7	41,9	41,6	297,7	46,0%	45,1%
1.a. Gastos en mercados	36,6	38,5	39,6	39,4	38,4	37,6	37,3	267,4	-	-
1.b. Desarrollo rural/medidas de acompañamiento/ acciones veterinarias	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	30,3	-	-
Rúbrica 2. ACCIONES ESTRUCTURALES, de las que:	32,0	31,4	30,8	30,2	29,5	29,5	29,1	213,0	32,9%	35,7%
Fondos Estructurales	29,4	28,8	28,2	27,6	27,0	27,0	26,6	195,0	30,1%	32,7%
Fondo de Cohesión	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	18,0	2,8%	3,0%
Rúbrica 3. POLÍTICAS INTERNAS	5,9	6,0	6,1	6,2	6,3	6,5	6,6	43,8	6,8%	6,4%
Rúbrica 4. ACCIONES EXTERNAS	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6	32,0	4,9%	5,6%
Rúbrica 5. ADMINISTRACIÓN	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	33,6	5,2%	4,7%
Rúbrica 6. RESERVAS	0,9	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	4,0	0,6%	1,2%
Rúbrica 7. AYUDAS DE PRE-ADHESIÓN, de las que:	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	21,8	3,3%	1,3%
Agricultura	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,6	0,6%	-
Instrumento estructural	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	7,3	1,1%	-
PHARE	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	10,9	1,6%	1,3%
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	92,0	93,4	93,9	93,2	91,7	91,1	90,6	646,1	100	100
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	89,6	91,1	94,2	94,8	91,9	90,1	89,6	641,5	-	-
Créditos pago en % PNB	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,0%	0,97	-	-	-
Rúbrica 8. DISPONIBLE PARA LA ADHESIÓN (créditos de pago a nivel incentivo)	-	-	4,1	6,7	8,9	11,4	14,2	45,4	-	-
Agricultura	-	-	1,6	2,0	2,3	2,9	3,4	12,3	-	-
Otros gastos	-	-	2,5	4,7	6,6	8,5	10,8	33,1	-	-
TECHO PARA LOS CRÉDITOS DE PAGO	89,5	91,0	98,2	101,4	100,6	101,3	103,5	685,8	-	-
Techo pagos en % PNB	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13	-	-	-
Margen para imprevistos	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14	-	-	-
Techo recursos propios	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27	-	-	-

nacionales previstos *a priori* a favor del segundo pilar.

c) Por último hay que resaltar las consecuencias prácticas que puede tener el *régimen de co-financiación* en la consolidación y extensión de la *modulación* y los programas rurales o agroambientales. Pero de comentarlo con mayor atención nos ocuparemos más adelante.

LA AGENDA 2000 Y SUS LÍMITES DE ENFOQUE: PRODUCTIVISMO VS. MULTIFUNCIONALIDAD

Al límite de fondo que supone el restrictivo marco financiero pactado en Berlín se superpone un límite de enfoque, en tanto que, una vez más, la PAC tradicional impuso su ley. El mismo *diseño de la propuesta de la Agro-Agenda 2000* distó de romper con el modelo *productivista* dominante, fundado en "*precios elevados, el proteccionismo y el encuadramiento burocrático de la producción*", por emplear los términos exactos del documento de la Comisión. De hecho, con todos los adornos que se quieran, el Ejecutivo Comunitario centró sus propuestas de 1998 en la simple adaptación de algunas OCM, elegidas en función de su presupuesto, la situación de sus mercados (más o menos excedentarios), y las exigencias de liberalización comercial derivadas de las próximas adhesiones, la siguiente Ronda multilateral, o los compromisos regionales.

Y, limitada como estaba la propuesta multifuncional a un simple *referente legitimador*, no es sorprendente que el *Acuerdo final* de Berlín de marzo de 1999 quedara marcadamente teñido por el más rancio *continuidismo productivista*, que difícilmente podían contrapesar los más novedosos, y puntuales, elementos introducidos en aras de la defensa del *modelo europeo de agricultura*. Un breve repaso de las Conclusiones del Consejo lo deja traslucir: a) así, los sacrificios propuestos respecto a la reducción de precios, fueron aceptados por el Consejo, si bien aminorados y/o retardados en el tiempo, sobre la base un aumento típicamente productivista (conseguir una mayor competitividad ante los retos externos); b) paralelamente, se aprobaron medidas de compensación basadas en criterios también estrictamente productivistas (bien fuera mediante un aumento de las ayudas directas -*enfoque de 1992*; bien fuera incrementando los rendimientos y las cuotas, en función de las reivindicaciones productivas más perentorias de cada Estado); c) con tal proceder, se preservó la relación automática entre apoyo y volumen de producción (en función de los rendimientos, las cantidades producidas o el número de cabezas), consolidando el apoyo a los principales sectores de la agricultura continental y a las explotaciones de mayor capacidad de producción, aún a costa de agudizar los desequilibrios socio-territoriales existentes; d) como ya hemos comentado, se estableció el presupuesto agrario hasta el punto de hipotecar seriamente el recién bautizado *segundo pi-*



lar de la PAC, a favor del desarrollo rural; y, en fin, e) algunos de los elementos más punteros de la propuesta quedaron finalmente formulados con carácter facultativo para los Estados (modulación horizontal, eco-condicionalidad), a la par que se eliminaron otros (como el umbral máximo comunitario de ayudas por explotación; el inicio de la *desconexión* del apoyo respecto a la producción; o la posibilidad de modular las ayudas en función del papel vitalizador del mundo rural del beneficiario).

Es sintomático observar al respecto en qué quedó la contra-propuesta francesa de la *degradabilidad* de las ayudas de la PAC a la *cofinanciación* de la PAC que propugnó Alemania dentro del Consejo. Francia no pretendía otra cosa que reducir a partir de un determinado umbral el conjunto de las ayudas de mercados de la PAC para reconvertirlas (parcialmente) en ayudas a favor del mundo rural, lo que, con la excepción de Austria, no obtuvo ningún eco en el Consejo. Finalmente, como salida *in extremis* del *agujero negro* en que desembocó la negociación (y como fórmula para salvar la cara del gobierno galo), se reconoció la facultad a los *Estados* de modular las ayudas sectoriales en función de criterios no productivos. Una solución de compromiso que si bien tiene la virtud de abrir las puertas a la experimentación estatal en la senda deseada por la Comisión, deja pendiente el desafío de fondo: diseñar una política común congruente con la "*defensa del modelo europeo de agricultura*", con fundamentos no exclusivamente *productivos*, y que, en última instancia, facilite las próximas adhesiones y sea capaz de convivir con un marco multilateral reforzado tras la Ronda del Milenio.

El reto *rural* en la UE adquiere toda su dimensión cuando se analiza el posible devenir de los mercados agrarios con una PAC que ha apostado por la progresiva reducción de los precios a cambio de una compensación (parcial) mediante ayudas directas. Ciertamente, hoy por hoy es prácticamente imposible prever el impacto efectivo del acuerdo de Berlín en la *renta agraria*, ya que, en última instancia, dependerá de los equilibrios de los mercados y de los precios mundiales, más que de los niveles de garantía pactados. Aun

así, el acuerdo reconoce que: a) en los *cultivos herbáceos* pueden darse nuevas reducciones de precios internos tras la evaluación intermedia prevista para la campaña de 2002 (Artículo 1 del Reglamento (CE) 1253/1999), así como en los pagos (Artículo 11 del Reglamento (CE) 1251/1999); b) a más tardar en el año 2002 se deberá presentar un informe sobre la evolución del mercado de semillas oleaginosas, con posibilidad de incorporar nuevas propuestas si se observara un serio deterioro en la capacidad de producción (Artículo 10.10 del Reglamento (CE) 1251/1999); c) en el año 2003 se revisará el sistema de *cuotas lecheras* con miras a permitir la instauración de un nuevo régimen a partir del 2006 (Artículo 3 del Reglamento (CE) 1256/1999); d) se instituye a partir del 2002 la desaparición de la intervención pública en el vacuno (como ya se hizo con el aceite de oliva), con lo que se abren las puertas a caídas de precios que doblan las formalmente acordadas en Berlín, al albor de las fluctuaciones internacionales (Artículos 26 a 28 del Reglamento (CE) 1254/1999); y e) se prevé presentar antes del 2002 un informe sobre la situación presupuestaria en la gestión de los mercados.

A estas previsiones de revisión contenidas en el propio Acuerdo de Berlín hay que añadir: a) las consecuencias de las reformas previstas para los sectores del arroz, del lino y el cáñamo, a presentar durante este mismo año 1999; b) la nueva propuesta sobre la regulación del aceite de oliva que ha de entrar en vigor en la campaña de comercialización 2001/2002, según lo expresamente dispuesto en la anterior reforma de 1998 (Artículo 3.2 del Reglamento (CE) 1638/98); c) la reforma del sector del azúcar, tras la expiración del régimen de cuotas vigente, en la campaña 2000/2001; o, para terminar d) el alcance de las medidas que se adopten tras el informe de funcionamiento del mercado de frutas y hortalizas a presentar antes del año 2001.

A este contexto plagado de incertidumbres, hay que sumar, además, el hecho que, de materializarse un impacto negativo sobre la renta de las explotaciones, por vez primera las ayudas directas no serían capaces de cubrir el diferencial por haberse introducido con la Agenda 2000 el principio de *compensación parcial* aunque, en contrapartida,

también hay que contar con un aumento de la productividad técnica que aminoraría los eventuales perjuicios: Para suplir este riesgo, dentro del Consejo los Estados pugnaron, y consiguieron, mejoras *productivas*: cite-mos para el caso español un incremento del rendimiento medio de los herbáceos (Artículo 3.5 del Reglamento (CE) 1251/1999), nuevas primas para el vacuno (Anexos del Reglamento (CE) 1254/1999), nuevos derechos de plantación de viñedo (Artículo 6 del Reglamento (CE) 1493/1999), y, en fin, un aumento de la cuota láctea (Anexos del Reglamento (CE) 1256/1999), que, no obstante, en contrapartida, no tiene reconocido en su totalidad el derecho a un pago directo cuando se instauren, en el año 2005. Sin embargo, el aumento de la oferta que generen también va a tener su impacto en los precios de mercado.

A la luz de esta encrucijada de vectores, es oportuno citar un reciente estudio del Instituto Nacional de Investigación Agraria de Francia (INRA), dirigido por F. Colson, que ha evaluado el impacto del acuerdo de Berlín sobre los resultados de las explotaciones galas. En general, éstos son negativos (con-9,6% para los herbáceos y -1,4% para el vacuno de carne), a causa de la previsible baja de los precios, el cobro de ayudas parciales y un insuficiente aumento de la productividad. La renta de estos sectores queda consecuen-

mente al albur de una continuada reducción de la mano de obra. En paralelo, sale ganando el sector lácteo (+2,3%), así como el conjunto "otras explotaciones" (+2,7%), preferentemente las especializadas en ganadería intensiva, que se benefician directamente de las bajadas de los precios en los cereales.

LA AGENDA 2000 Y SUS LÍMITES EN LA APLICACIÓN: FLEXIBILIDAD VS. SUPRANACIONALIDAD

A modo de conclusión, tras Berlín la PAC, con un respaldo financiero mal orientado e insuficiente, y aún bajo el peso de la lógica inmanente con la que vió la luz, se encuentran aún lejos de dar el salto cualitativo que precisa para garantizar el *modelo europeo de agricultura* en un mundo globalizado. Pero no todo se acaba ahí: ante la incapacidad decisoria que atenaza al Consejo para afrontar los cambios que los tiempos exigen, en la Agenda 2000 se apuesta explícitamente porque los Estados asuman la responsabilidad de concretar la defensa del *modelo europeo de agricultura* en función de sus propias estructuras, con el consiguiente riesgo que tal paso conlleva para el futuro de una política supranacional para el campo.

Ciertamente, como ya ha sido comentado, con el Acuerdo de Berlín el *desarrollo rural* deviene formalmente el *segundo pilar de la PAC* bajo dos formas: la *modulación de las*

ayudas de mercados en función de criterios no productivos (formalizada en el Reglamento (CE) 1259/1999) y las medidas específicas de *fomento del desarrollo rural* (plasmadas en el Reglamento (CE) 1257/1999). La Comisión y el Consejo se han cuidado de predicar esta buena nueva a los cuatro vientos. No obstante, lo que no han dicho es que ambos ejes nacen seriamente viciados por su régimen financiero y por los condicionantes políticos que se dan en su aplicación.

Por un lado no es aventurado afirmar que la *modulación* nace lastrada en la medida que se basa en la *cofinanciación*, a diferencia de las ayudas de mercados de las que deriva, a cargo enteramente del FEOGA-Garantía. Lo hemos ya adelantado. Por otro lado, buena parte del posible éxito del nuevo enfoque a favor del desarrollo rural depende de la voluntad de los Estados, por dos motivos principales, en primer término a causa de la introducción del denominado *principio de flexibilidad en la política de mercados de la PAC*, que deja en manos de las autoridades internas la implementación de la *modulación*, y, complementariamente, porque quién tiene asignada la responsabilidad de iniciativa de los *programas rurales* a aplicar son a su vez las autoridades internas. Dada la importancia de ambos extremos les dedicaremos los dos siguientes epígrafes.

- Continuará -

INFORMATICA Y GESTION

ISAMARGEN

GESTION TECNICO ECONOMICA DE SU EXPLOTACION

Novedad
Para Windows



REMITIR A ISAGRI

Avda Blasco Ibáñez, 194-11
46022 VALENCIA

Deseo recibir información sobre
las soluciones ISAGRI

Nombre :

Dirección :

C.P. :

Localidad :

Tfno :

Fax :

PMARG

- Seguimiento técnico de cultivos
- Planing y control de trabajos
- Gestión de almacén
- Márgenes por parcela / cultivo
- Costes y presupuestos
- Enlazado con ISAPLAN
- Formación y mantenimiento

... y una gama de 11 programas
de gestión agrícola-ganadera

Tfno: 96/3568230
Fax: 96/3568232



ISAGRI

Nº1 en soluciones informáticas para el campo
e-mail: ISAGRI @ arrakis.es