

ALBERT MASSOT MARTÍ (\*)

## Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar

«... el ideograma chino que expresa la palabra *crisis* está representado por otros dos ideogramas a la vez, uno de los cuales es *peligro* y otro *oportunidad*. Entre los dos forman el ideograma *crisis*. Claro, todos los momentos de crisis son un momento de peligro y de oportunidad. Damos por bien empleado el peligro porque hay la oportunidad de algo nuevo, algo distinto, de una posible regeneración... »

Fernando Savater, *El arte de vivir*, 1996

99

### 1. NUEVAS IDEAS PARA UN NUEVO ENTORNO

#### 1.1. Una PAC en crisis

Parafraseando al filósofo, hoy la Política Agrícola Común (PAC), se encuentra en el final de una etapa y dentro de un proceso de crisis, de profundos cambios, que esconden indudables riesgos para las agriculturas europeas y, a su vez, el germen de una *nueva Política Agro-alimentaria y Rural (PARC)* para la Unión Europea (UE) del siglo XXI.

La PAC actual se ve abocada a replantear sus acciones y sus lindes para sobrevivir, una vez constatada la explosión progre-

---

(\*) Profesor de PAC e Investigador asociado en el Instituto Universitario de Estudios Europeos (IUEE - Universidad Autónoma de Barcelona). Miembro del TEAM Europa.

siva de prácticamente todos los *paradigmas* que la sustentaron originalmente, a saber: a) *la autonomía del mundo agro-rural*, hoy perdida bajo la presión del mundo urbano (a nivel demográfico, económico, territorial, de valores, de pautas de conducta...); b) el enfoque *productivista* subyacente, puesto en cuestión por la internacionalización creciente de los mercados y la toma de conciencia medio-ambiental; c) la vocación *totalizante* de la PAC respecto el sector agroalimentario, hoy en sordina merced el surgimiento de nuevas políticas comunitarias con incidencia directa en el campo (en materia de medio ambiente, realización del mercado interior, consecución de la cohesión económica y social, protección de los consumidores, salud pública, etc); d) la definición complementaria de una *política de mercados*, de competencia exclusivamente comunitaria, y *otra de estructuras*, en base al *partenariado*, hoy en un rápido proceso de disolución de sus fronteras; e) el de la *hegemonía del mecanismo de los precios* en la política de mercados, perdida a favor de las ayudas directas; f) el reconocimiento paralelo a favor de los agricultores de una *garantía total y horizontal* por sus productos, que da paso al reconocimiento de determinados derechos de producción y a la modulación del apoyo; g) el de la preservación absoluta de la *desconexión del espacio comunitario* respecto a los mercados mundiales, en base al principio de *preferencia comunitaria*, definitivamente roto con la Ronda Uruguay y con el reforzamiento paulatino de los acuerdos preferenciales y de libre cambio; h) el *monopolio de la gestión* por parte del Consejo y de la Comisión, actualmente confrontado a un creciente clamor ciudadano a favor de la reducción del *déficit democrático* y en pos de dar nuevas competencias al Parlamento Europeo; e i) el *carácter intrínsecamente comunitario de las intervenciones* en los mercados, hoy carcomido por renovadas propuestas de renacionalización (administrativa y financiera).

Ciertamente, la reforma de 1992, con su corolario, los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay, marcaron un punto de inflexión en la evolución de la PAC, con la modificación por vez primera de sus mecanismos de gestión más típicos. Pero este proceso de mutación hoy requiere un nuevo impulso. Así mismo lo reconoce la Comisión en su documento de noviembre de 1995, sobre «*Estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los paí-*

*ses asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos» (COM (95) 607), al constatar un nuevo «contexto económico, social y político para la próxima década, al cual la posible adhesión de los países de Europa central, añadiría un elemento nuevo e importante», circunstancia que se sumaría a la «considerable diversidad de situaciones regionales y problemas» y, en suma, de agriculturas, que ya esconde «una UE que se extiende desde Laponia a Andalucía».*

## **1.2. Hacia una nueva PARC, pilar de una Unión Europea del Bienestar**

En suma, el diseño de una nueva PAC para el siglo XXI se inscribe en un entorno complejo y dinámico, conformado por un abánico de factores que, a efectos metodológicos pueden resumirse en tres categorías, y que aquí nos limitaremos a recordar:

- a) El *entorno institucional comunitario*, plasmado en: la *progresiva ampliación de los 10 PECOS*, sin duda un factor cualitativo en el desarrollo o (eventualmente) en la desnaturalización de la PAC; la *realización de la Unión Económica y Monetaria (UEM)*, con un impacto a diferentes niveles, en tanto que las exportaciones perderán el recurso a las devaluaciones competitivas y nuestros agricultores el colchón de renta que en estas circunstancias les aportaba el régimen agromonetario vigente, y en tanto que se acentuará la presión a favor de un Presupuesto supranacional con tintes federal-redistributivos con una mayor modulación del gasto agrario; los resultados de la *Conferencia Intergubernamental (CIG)* iniciada en Turín en marzo de 1996, orientada como está a reformar todo el marco institucional comunitario, con el riesgo de que se abra paso a cierta flexibilidad (llámese *geometría variable, cooperación reforzada, o pacto de estabilidad*), lo cual podría desembocar en que una vanguardia de países, a base de mayorías cualificadas, rompiera con el espíritu de la integración europea y sus políticas comunes; un nuevo *marco financiero a partir de 1999*, polarizado entre la consagración del principio de austeridad en el conjunto de la construcción europea, la revisión del sistema de recursos propios, con vistas a garan-

tizar el principio de la cohesión económica y social, y, colateralmente, la renacionalización de la PAC; y, en fin, la evolución del proyecto político de *regionalismo abierto*, en que está empeñada la UE, mediante acuerdos bilaterales preferenciales y de libre cambio, como alternativa a la *commoditization* de los mercados agrarios que impone la lógica de la mundialización, de la mano de las multinacionales.

- b) El *entorno agrario externo*, que se concreta en: las *negociaciones multilaterales para un nuevo acuerdo agrícola* en la OMC que, a la par que consolidará los ejes trazados en Marrakech, obligará a rediseñar de nuevo las políticas agrarias nacionales en vigor; este proceso de reformas ya se ha iniciado en los Estados Unidos, con la aprobación de la *Federal Agricultural Improvement and Reform Act, FAIR*, condicionando significativamente el futuro cambio de mecanismos de la PAC; por último, en este sentido ha de valorarse muy positivamente la *fase de crecimiento económico general y de la demanda alimentaria en particular* que se vislumbra, ya que facilitará el cambio de PAC en la medida que reforzará el mantenimiento del gasto público a favor del mundo rural, sostendrá los precios internacionales, dificultando el acceso a los mercados europeos y reduciendo el coste del apoyo, y ampliará globalmente los mercados, en contraste al estancamiento del consumo de alimentos del conjunto de los países desarrollados.
- c) el *entorno agrario interno*, caracterizado por las exigencias de la propia evolución de la PAC, una vez iniciado a partir de 1992 el proceso de modificación de sus mecanismos de gestión, y consolidarse progresivamente una nueva política de precios y mercados basada en: c.1) *el apoyo directo a las rentas* (con un 59 por ciento del total de los créditos del FEOGA-Garantía, según refleja el cuadro 1, que en España, sin ir más lejos, equivalió en 1995 al 30'8 por ciento de los ingresos de las explotaciones); y c.2) en un estricto *control de la oferta bajo mecanismos cuantitativos, o cuotas* (de producción, de producción garantizada o ayuda, y de excedentes, en su vertiente estatal o comunitaria) (cuadro 2). De todos modos, parece excesivamente optimista atribuir los indudables éxi-

Cuadro 1

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS EJECUTADOS DEL FEOGA-GARANTÍA  
CLASIFICADOS POR SU OBJETIVO Y NATURALEZA ECONÓMICA,  
EN PORCENTAJE DEL TOTAL ANUAL (1989-1994)**

| <b>Gasto/año</b>   | <b>1989</b> | <b>1990</b> | <b>1991</b> | <b>1992</b> | <b>1993</b> | <b>1994</b> | <b>89/94</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| A) Garantía de la renta                                  | 43,9%       | 48,0%       | 46,3%       | 47,9%       | 44,6%       | 59,4%       | +15,5%       |
| – Ayudas compensatorias a la producción                  | 30,0%       | 33,6%       | 31,5%       | 33,5%       | 30,9%       | 48,6%       | +18,6%       |
| – Ayudas compensatorias a la transformación y el consumo | 13,9%       | 14,4%       | 14,8%       | 14,4%       | 13,7%       | 10,8%       | -3,1%        |
| B) Estabilidad de mercados                               | 23,1%       | 22,5%       | 22,8%       | 24,6%       | 23,7%       | 13,6%       | -9,5%        |
| – Primas de orientación de la producción                 | 3,8%        | 2,7%        | 3,4%        | 3,9%        | 3,5%        | 2,8%        | -1,0%        |
| – Intervenciones con almacenamiento privado              | 3,2%        | 2,8%        | 2,3%        | 2,4%        | 2,4%        | 2,5%        | -0,7%        |
| – Intervenciones con almacenamiento público              | 13,1%       | 14,6%       | 15,1%       | 16,4%       | 13,1%       | 0,8%        | -12,3%       |
| – Retiradas de la producción                             | 3,0%        | 2,4%        | 2,0%        | 1,9%        | 4,7%        | 7,5%        | +4,5%        |
| C) Fomento exportación                                   | 37,5%       | 29,1%       | 31,1%       | 29,3%       | 29,2%       | 25,0%       | -12,5%       |
| – Restituciones y ayuda alimentaria                      | 37,5%       | 29,1%       | 31,1%       | 29,3%       | 29,2%       | 25,0%       | -12,5%       |
| D) Otros gastos  | 1,3%        | 3,7%        | 3,4%        | 2,6%        | 2,2%        | 2,0%        | +0,7%        |
| E) Exacciones/Tasas                                      | (5,8%)      | (3,3%)      | (3,6%)      | (4,4%)      | (0,2%)      | (-)         | -5,8%        |
| <b>TOTAL FEOGA-GARANTÍA</b>                              | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>-</b>     |

Fuentes: Informes del Tribunal de Cuentas CE y elaboración propia.

tos alcanzados en los últimos años en materia de renta por ocupado y control de la producción a las reformas de la PAC implementadas. Y es completamente falso defender el acuerdo del GATT por estos mismos resultados, cuando apenas ha tenido tiempo de ser aplicado. Más bien, a medida que nos acerquemos al final del período de aplicación de los compromisos de Marrakesh, las concesiones tarifarias y las restricciones de las exportaciones subvencionadas pactadas presionarán a favor

Cuadro 2

MECANISMOS DE CONTROL CUANTITATIVO  
DE LA OFERTA VIGENTES SEGÚN LOS SECTORES

| Cuotas estatales de producción  | Cuotas estatales de prod. garantizada   | Cuotas comunitarias de prod. garantizada   | Cuotas comunitarias de excedentes  | Cuotas excedentes de excedentes   |
|---|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lácteos (cuota)</li> <li>• Azúcar/isoglucosa (cuotas A y B)</li> <li>• Viñedo (prohibición de plantación)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herbáceos (CMG)</li> <li>• Forrajes (CMG)</li> <li>• Plátanos (CMG)</li> <li>• Ovinos (cabezas)</li> <li>• Bovinos (cabezas)</li> <li>• Vacas nodrizas (cab)</li> <li>• Algodón (CMG)</li> <li>• Tabaco (CMG)</li> <li>• Fécula de patata</li> <li>• Tomate transform.</li> <li>• Arroz (SMG)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceite de oliva-CMG</li> <li>• Algunas frutas y hortalizas transform. (umbrales de garantía para las peras y los melocotones; SMG para las uvas pasas)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas frutas hortalizas frescas y transformadas (umbrales de retirada)</li> <li>• Productos del vino (volúmenes de destilación obligatoria s/ la actual OCM)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prod. del vino (volúmenes de destilación obligatoria s/ la propuesta de nueva OCM)</li> <li>• Frutas/verduras frescas (s/ la nueva OCM)</li> </ul> |

Fuente: Massot, A.: «Hacia la Política Agrícola Común del 2000». *Economistas*, n.º 69, marzo de 1996.

de una consolidación de los excedentes. En suma, hasta el momento han impuesto sobre todo su ley los factores ajenos a las decisiones institucionales (como la evolución de la ocupación, la buena respuesta de la demanda y los precios mundiales, o, en un sentido negativo, la reaparición de los problemas sanitarios).

En este contexto, el rediseño de la PAC se superpone a un proceso de profundos cambios de la arquitectura supranacional, llamada a precisar su modelo político-social y a reubicarse en un mundo cada vez más globalizado (no sólo a nivel comercial, también en los aspectos tecnológico, mediático, laboral, o político, con la consolidación del multipolarismo). En el fondo se trata de un debate profundamente ideológico, en el que por un lado la defensa de la PAC, en su calidad de principal política de integración, se confunde con la del mismo edificio de la construcción europea, posición contra la cual se alían la ortodoxia liberal, anclada en la realización de un simple mercado interior pan-europeo, y las tesis nacionalistas, en aras de las sacrosantas potestades de la soberanía estatal. En nuestra opinión, la respuesta supranacional a los retos que representa la mundialización equivale a una apuesta a favor de una *Unión Euro-*

*pea del Bienestar*, heredera directa de los postulados del *capitalismo renano* o *institucional*, en expresión de Michel Albert, que dieron pie a la *economía social de mercado* (y, a su vera, a las Comunidades Europeas en los años 50, asentadas sobre políticas comunes). Una UE del Bienestar que sea proclive a un intervencionismo de nuevo cuño, selectivo y supranacional, que *económicamente* se comprometa a favor de un crecimiento estable y sostenible, que a nivel *político* preconice la participación y la concertación, y que *sociálmente* abogue por la redistribución fiscal contra la desigualdad. En este sentido, cuando se debate la redefinición material de la futura PAC lo que está en juego es el contenido y alcance de esta UE del Bienestar, y los responsables políticos europeos tienen ante sí el reto de demostrar si es posible materializar la economía social de mercado con parámetros supranacionales, y de garantizar que el campo no será excluido de sus beneficios.

### 1.3. Un debate ideológico y su trascendencia para España

Se puede ya entrever que nos encontramos ante un conflictivo debate, agudizado por la desorientación y abulia en que está sumida la UE y el creciente divorcio que se constata entre sus Instituciones y los ciudadanos. En estas circunstancias es difícil calibrar el futuro contenido de la PAC del siglo XXI. Éste va a depender mayormente de decisiones políticas (en el seno del Consejo... y de la OMC), fruto de un laborioso proceso de discusión y consenso. Pero contamos para presuponer los principales elementos de la negociación con algunos elementos: el ya citado documento de reflexión de la Comisión (COM (95) 607), de noviembre de 1995, la sucesión de estudios redactados por reputados académicos a iniciativa del Parlamento Europeo o de la Comisión, diversos trabajos universitarios y públicos, y en fin, algunas propuestas de política agraria procedentes de otros países de la OCDE. Una exhaustiva relación de estos documentos puede encontrarse en el sugestivo artículo de García Azcárate publicado en este mismo volumen. Por otro lado, no hay que desdeñar las reflexiones publicadas a propósito del devenir institucional de la

UE que, a fin de cuentas, ha de envolver y dar sentido a la nueva PAC: sean generales (del Club de Florencia, o el Grupo Tindemans) o relativas específicamente a la reforma del Capítulo agrícola del Tratado (*Progetto Camerino*; o el Informe *Le Jardin Secret*, del Intergrupo LUFPIG del PE).

Es a partir de estos mimbres teóricos, sustanciando sus principales vectores, que se han trenzado dos *modelos* en pugna: uno basado en la renacionalización (al que denominamos *Política Rural Concertada, PRC*), y nuestra propia propuesta, de *Política Agroalimentaria y Rural Comunitaria (PARC)*, redactada desde una perspectiva española. Dos estereotipos por definición, radicalmente opuestos, pero que, ubicados en el contexto presente de la construcción europea, se nos aparecen como dos escenarios factibles y que tienen entre sus virtudes las de: a) sintetizar las principales hipótesis de base; b) resaltar las cuestiones centrales que se encuentran hoy planteadas; c) dejar al desnudo su alcance y consecuencias; y d) inscribir las medidas político-materiales en el desarrollo institucional comunitario.

Por lo demás, se ha pretendido ser lo más concreto posible, dentro del mundo especulativo en el que necesariamente nos movemos, a fin de facilitar un debate que comienza ya a ser urgente en España y en el que nunca hemos sido muy duchos. Basta repasar los estudios efectuados por nuestros economistas agrarios a partir de la propuesta de reforma de 1991: no abundaron precisamente entonces los análisis prospectivos o alternativos y la mayor parte de ellos se limitaron a criticar las propuestas de la Comisión (¡para defender el *status quo!*), a quejarse de la *incomprensión* de las Instituciones Comunitarias por la *peculiar* y *diversa* agricultura española, y, en fin, a (auto)compadecerse de los acuerdos alcanzados (que, dicho sea de paso, hoy, cuando son ya conocidos algunos de sus resultados, en general no confirman aquel pesimismo). Por suerte parece que frente a la *nueva PAC* que se avecina nuestros académicos no quieren repetir pasivas experiencias pasadas y pretenden aportar propuestas capaces de contrarrestar las que afloran en otros lindes. Estos trabajos se iniciaron en julio de 1996, en el Curso de la Universidad Menéndez Pelayo, en Santander, sobre «*La PAC ante los retos internacionales*», bajo la dirección de José María Sumpsi, prosiguieron con el Seminario sobre «*Convergencia y Reforma de la PAC*» de la Uni-

versidad Carlos III de Madrid, de octubre de 1996, largamente incubado por Carlos San Juan, y a los que sigue este número monográfico de la *Revista Española de Economía Agraria*, de nuevo bajo el decidido impulso de José M.<sup>a</sup> Sumpsi, a la sazón uno de los miembros del grupo de estudiosos a los que la Comisión ha solicitado un dictamen sobre la futura PAC. Esperemos que, por una vez, los lobos esteparios de la Universidad metidos en esta árdua labor encuentren manada en los medios sindicales y políticos, que surja un amplio debate, y que salgan los argumentos para una atractiva posición española. Si se logra, se habrán sentado las bases para un buen compromiso en el Consejo para fijar el mandato de negociación para la Comisión, tanto en lo que respecta a la ampliación como a la nueva Ronda de la OMC y, en suma, para el diseño de una nueva PAC. Con lo que, de refilón, también se posibilitará la aceptación social posterior de la que entendemos inevitable reforma de los Tratados. *Oportet haereses esse*. La sentencia clásica (*conviene que haya herejes*) nos recuerda esta necesidad permanente, incluso en un tema tan prosaico como puede ser la definición de una nueva política agrícola para la UE, donde, asumámoslo, los españoles deberemos desempeñar el incómodo papel de heterodoxos y para lo cual hay que preparar concienzudamente las propuestas, sabiéndolas ligar al desarrollo institucional de la UE en su conjunto.

## 2. UN LABERINTO DE MODELOS CON SUS HILOS DE ARIADNA

### 2.1. Tres modelos en pugna: la tipología de la Comisión

En su documento estratégico de noviembre de 1995, la Comisión se cuestiona abiertamente la futura orientación de la PAC para hacer frente a los desafíos del nuevo siglo, presentando tres posibles opciones:

- a) La del *status quo*, que se resume en esperar y ver, buscando soluciones *ad hoc* a medida que aparezcan los problemas. Es rechazada de plano ya que, si bien puede parecer aceptable por unos años, desconoce el calibre de los cambios en el entorno, y conduce a un callejón de dolorosa salida, sin período transitorio y a la bondad de los acontecimientos.

Cuadro 3

INGRESOS AGRARIOS EN EL TESORO ESPAÑOL  
PROCEDENTES DEL PRESUPUESTO DE LA CE  
(en millones de ptas. corrientes)

| Gasto/año                   | 1986          | 1987           | 1988           | 1989           | 1990           | 1991           | 1992           | 1993           | 1994           | 1995           | %          |
|-----------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| <b>A) FEOGA-GARANTÍA</b>    |               |                |                |                |                |                |                |                |                |                |            |
| Herbáceos/set aside         | 5.378         | 15.611         | 72.222         | 65.865         | 62.464         | 111.524        | 126.078        | 241.858        | 323.548        | 335.734        | 35         |
| Azúcar                      | 1.531         | 20.528         | 17.030         | 9.769          | 8.865          | 9.846          | 10.173         | 13.705         | 18.406         | 11.555         | 1          |
| Aceite de oliva             | 4.722         | 10.662         | 17.187         | 31.578         | 39.591         | 74.809         | 79.187         | 122.017        | 106.442        | 121.629        | 13         |
| Forrajes/legumbres          | -             | -              | -              | 4.526          | 7.372          | 11.830         | 15.649         | 18.067         | 23.450         | 23.402         | 2          |
| Plantas textiles            | 22.289        | 21.827         | 26.535         | 26.092         | 19.472         | 27.866         | 26.622         | 12.600         | 14.827         | 8.792          | 1          |
| Frutas y hortalizas         | -             | 3.791          | 5.708          | 8.599          | 19.271         | 23.057         | 34.725         | 54.259         | 62.540         | 73.302         | 8          |
| Productos vinícolas         | 203           | 15.340         | 49.471         | 255.154        | 33.627         | 61.236         | 66.623         | 74.180         | 50.987         | 29.307         | 3          |
| Tabaco                      | 1.821         | 5.107          | 10.746         | 11.288         | 13.102         | 9.815          | 12.439         | 20.250         | 17.360         | 22.909         | 2          |
| Lácteos                     | 63            | 3.907          | 16.639         | 13.130         | 27.345         | 31.062         | 22.396         | 20.481         | 11.934         | 10.672         | 1          |
| Carne de vacuno             | 1.343         | 2.212          | 7.853          | 9.679          | 13.969         | 15.162         | 22.559         | 27.868         | 33.725         | 46.875         | 5          |
| Carne ovino/caprino         | -             | 15.988         | 46.115         | 44.828         | 55.540         | 78.183         | 67.843         | 75.646         | 78.691         | 88.678         | 9          |
| Otros productos (1)         | 33            | 1.553          | 2.815          | 6.020          | 5.983          | 7.478          | 9.330          | 6.584          | 6.355          | 6.969          | 1          |
| Otros gastos (2)            | 59            | 6.837          | 8.012          | 3.246          | 2.401          | -1.159         | -907           | 3.570          | 29.828         | 42.202         | 4          |
| <b>TOTAL FEOGA-GARANTÍA</b> | <b>37.442</b> | <b>123.452</b> | <b>280.833</b> | <b>259.801</b> | <b>309.002</b> | <b>460.709</b> | <b>492.717</b> | <b>691.085</b> | <b>778.093</b> | <b>821.963</b> | <b>85</b>  |
| <b>B) GASTO ESTRUCTURAL</b> |               |                |                |                |                |                |                |                |                |                |            |
| Pagos directos              | -             | 516            | 2.629          | 6.428          | 6.648          | 13.783         | 15.008         | 25.291         | 13.801         | 27.699         | 3          |
| Reembolso/anticipos         | 109,6         | 2.761          | 10.673         | 30.529         | 20.759         | 69.083         | 70.417         | 88.428         | 53.529         | 117.557        | 12         |
| <b>GTO. AGROESTRUCTURAL</b> | <b>109,6</b>  | <b>3.277</b>   | <b>13.302</b>  | <b>36.957</b>  | <b>27.207</b>  | <b>82.866</b>  | <b>85.425</b>  | <b>113.719</b> | <b>67.330</b>  | <b>145.256</b> | <b>15</b>  |
| <b>TOTAL GASTO AGRARIO</b>  | <b>37.552</b> | <b>126.729</b> | <b>294.135</b> | <b>306.749</b> | <b>336.409</b> | <b>543.575</b> | <b>578.142</b> | <b>804.804</b> | <b>845.423</b> | <b>967.219</b> | <b>100</b> |

(1) Porcino, aves y huevos, semillas, lúpulo, aceitunas de mesa, pesca y productos transformados (PAT's).

(2) Ayudas a la renta, medidas de acompañamiento, Montantes Compensatorios, liquidación de ejercicios anteriores, y (a partir de 1994) el Programa POSEICAN.

Fuentes: Oficina Presupuestaria del MAPA y elaboración propia.

Cuadro 4

**PAGOS ANUALES (1) A CARGO DEL FEOGA-GARANTÍA POR ESTADOS MIEMBROS**  
(Ejercicios 1986 a 1995, en millones de ECUS. Cifras redondeadas)

| Año/país | E     | GR    | IRL   | I     | P   | B     | DK    | D     | F     | LUX | NL    | RU    | CE  | CE-12  | A+S+F | CE-15  |
|----------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-----|--------|-------|--------|
| 1986     | 271   | 1.387 | 1.213 | 3.068 | 30  | 979   | 1.063 | 4.401 | 5.440 | 2   | 2.277 | 1.983 | 6   | 22.120 | -     | -      |
| 1987     | 602   | 1.341 | 955   | 3.900 | 147 | 821   | 1.057 | 3.993 | 5.657 | 2   | 2.728 | 1.748 | 4   | 22.952 | -     | -      |
| 1988     | 1.780 | 1.318 | 991   | 4.115 | 157 | 715   | 1.170 | 4.507 | 6.013 | 3   | 3.769 | 1.845 | 7   | 26.390 | -     | -      |
| 1989     | 1.850 | 1.701 | 1.072 | 4.506 | 174 | 546   | 977   | 3.700 | 4.606 | 2   | 3.469 | 1.797 | 3   | 24.403 | -     | -      |
| 1990     | 2.017 | 1.942 | 1.543 | 3.933 | 214 | 847   | 1.099 | 3.919 | 5.027 | 5   | 2.643 | 1.791 | -   | 24.979 | -     | -      |
| 1991     | 3.300 | 2.212 | 1.629 | 5.347 | 316 | 1.459 | 1.216 | 4.990 | 6.332 | 3   | 2.470 | 2.253 | -   | 31.528 | -     | -      |
| 1992     | 3.568 | 2.232 | 1.350 | 5.139 | 423 | 1.380 | 1.174 | 4.593 | 6.859 | 1   | 2.179 | 2.314 | 22  | 31.234 | -     | -      |
| 1993     | 4.188 | 2.719 | 1.606 | 4.773 | 479 | 1.299 | 1.332 | 4.862 | 8.168 | 7   | 2.299 | 2.679 | 12  | 34.423 | -     | -      |
| 1994     | 4.427 | 2.723 | 1.527 | 3.481 | 713 | 1.174 | 1.288 | 5.272 | 8.049 | 13  | 1.936 | 3.002 | -   | 33.605 | -     | -      |
| 1995     | 4.562 | 2.439 | 1.418 | 3.364 | 706 | 1.622 | 1.389 | 5.381 | 8.377 | 14  | 1.930 | 2.954 | 124 | 34.282 | 223   | 34.505 |
| % 1991   | 10,4  | 7,0   | 5,1   | 16,9  | 1,0 | 4,6   | 3,8   | 15,8  | 20,0  | -   | 7,8   | 7,1   | -   | 100    | -     | -      |
| %1992    | 11,4  | 7,1   | 4,3   | 16,4  | 1,3 | 4,4   | 3,8   | 14,7  | 21,9  | -   | 7,0   | 7,4   | -   | 100    | -     | -      |
| %1993    | 12,1  | 7,9   | 4,7   | 13,8  | 1,4 | 3,8   | 3,8   | 14,1  | 23,7  | -   | 6,7   | 7,8   | -   | 100    | -     | -      |
| %1994    | 13,2  | 8,1   | 4,5   | 10,3  | 2,1 | 3,5   | 3,8   | 15,7  | 23,9  | -   | 5,8   | 8,9   | -   | 100    | -     | -      |
| %95 CE12 | 13,3  | 7,1   | 4,1   | 9,8   | 2,1 | 4,7   | 4,1   | 15,7  | 24,4  | -   | 5,6   | 8,6   | -   | 100    | -     | -      |
| %95 CE15 | 13,2  | 7,1   | 4,1   | 9,8   | 2,0 | 4,7   | 4,0   | 15,6  | 24,3  | 0,4 | 5,6   | 8,6   | -   | -      | 0,6   | 100    |
| TOTAL 95 |       |       | 36,2% |       |     |       |       |       |       |     | 63,8% |       |     |        |       |        |

Fuentes: Informes financieros del Tribunal de Cuentas y elaboración propia.

- b) La denominada *reforma radical*, basada en la desaparición inmediata de los precios de garantía y de cualquier medida de gestión de la oferta con la generalización paralela de los pagos directos, en principio cofinanciados por la UE y los Estados, desconectados de la producción, y ligados a la renta, al ajuste estructural, o a los servicios medioambientales. Opción que también se descarta por academicista, por su impacto social y territorial, y, en fin, por el coste financiero que comporta el alineamiento con los precios mundiales (en especial en sectores como la leche o el azúcar).
- c) el *desarrollo del enfoque de 1992*, incluida su extensión a otros sectores, que se plasma en la definición de una Política Rural Integrada, más atenta al papel multifuncional de la agricultura, y donde se distingue claramente entre las medidas de mercado y las de apoyo a la renta, profundizando en la sustitución de los precios por ayudas directas. La Comisión finalmente apuesta por esta tercera opción.

No obstante, esta tipología peca por ser excesivamente caricaturesca, poniendo el énfasis en unos aspectos u otros según lo que convenga a efectos de pura mercadotecnia ya que su objeto no es otro que el de tranquilizar los temores al cambio de los productores y facilitar la aprobación de las próximas propuestas de reforma en el Consejo. De hecho, tanto la opción *radical* como la *opción de profundización en el programa de 1992* dibujan un período transitorio más o menos largo para la aplicación de los cambios sugeridos, en ambas subyace la desconexión del apoyo de la producción como planteamiento de base, y ambas conducen a la conversión de la PAC en una Política Rural. A falta de una mayor concreción de las medidas materiales que les dan contenido, puede parecer incluso que las diferencias entre las dos opciones en pugna son exclusivamente de grado y ritmo. Es una posibilidad a no descartar, acentuada empero por la ausencia de matices de parte del Ejecutivo Comunitario. Paradójicamente, mientras los postulados de la opción llamada *radical* se encuentran perfectamente definidos en numerosos trabajos, por el contrario, *la opción que propugna la Comisión* se limita literalmente a desarrollar un *enfoque*, el del paquete de 1992, del que sólo sabemos su punto de partida. El

planteamiento del Ejecutivo, repleto de reflexiones genéricas, hechas en voz alta únicamente para preparar el sector a los cambios, en la práctica elude el debate de las cuestiones nucleares, sobre el contenido y amplitud del período transitorio, el alcance de un proceso de desconexión y/o modulación del apoyo, de la búsqueda de la estabilidad alimentaria, sobre una eventual renacionalización de la política agrícola, sobre el modo de insertar de manera efectiva los factores no económicos del agro y el desarrollo rural en el Ordenamiento Comunitario, y, en fin, sobre la conveniencia, o no, de modificar el Capítulo agrícola del Tratado de Roma. Éstos son en definitiva los vectores de los que dependerá la nueva *Política Agroalimentaria y Rural Común* del siglo XXI, o, si se prefiere, los hilos de Ariadna que nos pueden orientar en el laberinto de modelos en pugna. A la espera de nuevas propuestas de la Comisión cojamos estos hilos y sigámosles, más con la intención de empezar cuanto antes el debate y obtener las preguntas idóneas, que para llegar al final, con respuestas rotundas. Pero lo haremos sin rehuir cierto detalle, visible en los Cuadros 5 a 7 con riesgo calculadamente asumido y cierto ánimo provocador.

## **2.2. Primer vector: transición de los PECOS vs transición para la reforma de la PAC**

La Comisión, que da por sentado en sus documentos que el nacimiento de una nueva política agro-rural, del tipo que sea, será fruto de un más o menos largo período transitorio, es mucho menos explícita en cuanto a reconocer que el ritmo de esta transición vendrá marcado por factores exógenos a la PAC, en la medida que muchos de ellos disponen de calendarios precisos: como la Ronda multilateral de la OMC, en principio a iniciarse a partir de 1999; las negociaciones de las perspectivas financieras de la UE, a debutar también en 1999; la implantación de la nueva política agraria norteamericana, de 1996 al año 2002; la evolución de los acuerdos de libre cambio, con un primer horizonte fijado para el año 2010; o, en fin, las adhesiones de los PECOS. Es de resaltar que de todos estos elementos solamente el proceso de ampliación *aún* no tiene definido su período de aplicación. Y, sin embargo, el período transitorio para la adhesión de los PECOS marcará el

Cuadro 5

ESQUEMA-RESUMEN DE LOS PRINCIPALES MODELOS ALTERNATIVOS  
DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN LA UE DEL SIGLO XXI RESPECTO  
A LA PAC VIGENTE: I) MARCO INSTITUCIONAL

| Modelos<br>Ejes-clave               | Pasado  | Presente   | Transición   | Modelos Alternativos para la UE ampliada  |  |
|-------------------------------------|---|--|--|---|--|
|                                     | PAC consolidada<br>(1988/1991)  | PAC reformada<br>(1992-2000)   | PAC de transición<br>(¿2000/... ?)   | Política Agroalimentaria<br>y rural común (¿... ?)  | Política rural<br>concertada   |
| a) Marco institucional interno UE   | Excepción agraria con capítulo especial del TCE: Artículos 38 a 47                            | Excep. agraria con capítulo especial TCE: Artículos 38 a 47                                  | Excepción agraria con capítulo especial TCE: Artículos 38 a 47                               | Excepción rural con reforma del capítulo de la PAC del TCE, como base para una nueva PARC                                 | Fin excepción: renacionalización de la PAC vigente                                   |
| b) Marco institucional externo UE   | Acuerdos preferenciales comerciales y de cooperación  | Preferencias renovadas y Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay 95/2000                        | Regionalismo abierto con libre comercio/Cláusula de paz hasta 2003 Nuevo Acuerdo OMC         | Geometría variable con libre comercio/Nuevas preferencias/Desarrollo del Acuerdo de OMC/Autoridad agraria ampliada        | Apertura total s/marco OMC, o Europa fortaleza (¿guerras comerciales?)               |
| c) Procedimiento decisorio agrario  | Artículo 43 TCE: Decisión del Consejo; consulta PE; D.º de iniciativa de la Comisión          | Artículo 43 TCE (hasta CIG 96): igual (decisión consulta y d.º de iniciativa)                | Artículo 43 TCE y Acuerdos Interinstitucionales quinquenales de Consejo y PE                 | Reforma TCE:<br>– Co-decisión: Consejo y Parlamento Europeo<br>– Dº Iniciativa Legislativa: Comisión y PE                 | Reforma TCE: Consejo con PE/ Gobiernos y Parlamentos nacionales                      |
| d) Parámetros decisorios agrarios   | Decisión anual de precios; Presupuesto anual; y Acuerdo de Perspectivas financieras 1988/1992 | Reforma PAC 92; Decisión anual precios/ayudas; Presupuesto; Acuerdo perspec. financ. 1993/99 | Decisión-marco quinquenal; Presupuesto anual; y Acuerdo de Perspectivas financieras 1999/... | Decisión s/ la nueva PARC; Decisión-marco quinquenal; Presupuesto anual; y Acuerdo plurianual de perspectivas financieras | Acuerdo plurianual Consejo PE, y Parlamentos nacionales con Presupuestos CE/ Estados |
| e) Procedimiento de gestión agrario | Comisión, con control estatal mediante comités (comitología)                                  | Comisión, con control estatal mediante ctés (comitología)                                    | CIG 96: Comisión con control estatal y del PE con nuevos comités                             | Comisión, con control estatal y del PE en nuevos ctés, y flexibilidad en la aplicación estatal                            | Estados o Consejo, vía ctés, con Comisión de mandataria                              |
| f) Régimen financiero               | FEOGA-Garantía y Orientación  | FEOGA-Garantía y Orientación   | FEOGA-G sustituye el FEOGA-O   | Fondo Europeo Agro-rural (¿FEAR?)   | Estados/Fondo Rural Europeo  |

tiempo real con que se contará para cambiar los mecanismos y objetivos agrarios de la UE e instaurar una nueva política adaptada al nuevo entorno.

Hay que asumir que la adhesión de los PECOS constituye todo un reto para la PAC ante el que no caben las *soluciones en falso*. Este sería el caso de su *aplazamiento*, políticamente impresentable y comercialmente peligroso cuando los grandes países agroexportadores no cesan de aumentar su penetración en estos mercados, lo que a la postre ha de repercutir en compensaciones comerciales una vez formalizada la corres-

Cuadro 6

**ESQUEMA-RESUMEN DE LOS PRINCIPALES MODELOS ALTERNATIVOS  
DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN LA UE DEL SIGLO XXI RESPECTO  
A LA PAC VIGENTE: II) VECTORES MATERIALES**

| Modelos<br>Ejes-clave                                      | Pasado   | Presente   | Transición   | Modelos Alternativos para UE ampliada  |   |
|--|--|--|--|--|---|
|  | PAC consolidada<br>(1988/1991)   | PAC reformada<br>(1992-2000)   | PAC de transición<br>(¿2000/... ?)   | Política Agroalimentaria<br>y rural común (¿... ?)   | Política rural<br>concertada  |
| g) Entorno (mercados)                                      | Mercado de oferta (1988-1991)  | Mercado oferta interno/Mercado demanda externo   | Apertura regional y mercado de demanda externo   | Unión ampliada y mercado de demanda externo  | Unión ampliada y mercado de demanda exter.  |
| h) Objetivos agrarios UE                                   | PAC:<br>a) Estructuras modernización prod. y transform.<br>b) Mercados: re-estabilización produc. y gasto<br>c) Armonización legislaciones: realización del mercado único agro-alimentario | PAC:<br>a) Estructuras: Objetivo 5a, mejora de eficiencia<br>b) Mercados: reducción de precios y compensación de renta<br>c) Armonización: consolidación mercado único agroalimentario | PAC:<br>a) Estructuras: Disolución 5a en programas por OCM<br>b) Mercados: gral alineamiento con precios mundiales y ayudas desconectadas a la renta<br>c) Armonización legislaciones y política calidad | PARC:<br>a) Política agraria: orientación al mercado y estabilidad precios (red de seguridad)<br>b) Política alimentaria: productos de calidad para la demanda industrial y consumo final<br>c) Política rural: renta agrorural y protección del medio | PRC:<br>a) Política agrorural: ayudas Caja Verde concertadas UE/ Estados<br>b) Armonización legislativa mercado único y reforzamiento de política competencia |
| i) Prioridad pública                                       | Estabilización de la producción y el gasto FEOGA-G   | Garantía renta agraria con estabilidad mercado   | Garantía y estabilidad de la renta agro-rural  | Garantía y estabilidad renta rural. Protección medio. Plurifuncionalidad   | Garantía renta rural y protección del medio   |
| j) Marco multilateral del apoyo interno                    | Inexistente  | Cláusula de paz con MGA (Caja ámbar), Caja azul y Caja verde (1995/2003)   | Sin Cláusula de paz desde 2003: MGA (Caja ámbar), Caja azul transitoria, y Caja verde  | Nuevo Acuerdo OMC:<br>• Nueva Caja verde (¿red de seguridad?)<br>• Nueva Caja azul (pagos excepcionales)   | Nuevo Acuerdo OMC: nueva Caja Verde (de ayudas nacionales y comunes)  |
| k) Mecanismos internos de política de mercado              | Precios mínimos de garantía; control de la oferta (estabilizadores); almacenamiento  | Caída precios; reforzamiento pagos compensatorios y ayudas; control oferta   | Caída precios y pagos compensatorios, a cambio de otras ayudas; cuotas de doble precio   | Ayudas directas a renta con modulación; precios mínimos de estabilización (red de seguridad); cuotas de excedentes y de apoyo  | Ayudas nacionales con participación UE, única o modulada, y red seg.  |
| l) Mecanismos de política agro-estructural (dentro de PAC) | Reforma de Fondos Estructurales 89: Medidas horizontales Objetivo 5a y programas verticales, a cargo de FEOGA-Orientación  | Medidas horizontales dentro del Objetivo 5a (FEOGA-Orientación) y medidas acompañamiento 1992 (FEOGA-G)  | Progresiva disolución del Objetivo 5a en programas dentro de las OCM y reforzamiento de las medidas de acompañamiento  | Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) para la reestructuración y promoción sectorial en las OCM; nuevas medidas de apoyo agro-ambientales y forestales  | Programas estructurales nacionales o regionales con cofinanciación comunitaria en convenios MCA   |
| ll) Mecanismos de desarrollo rural (fuera de PAC)          | Política de cohesión económica y social (1989): Objetivos 1 y 5b (con los 3 Fdos Estructurales)  | Política cohesión ec. y soc: Objetivos 1, 5b y 6 (con adhesión 1995), y Fondo Cohesión   | Política cohesión econ. y social: Objetivos 1, 5b y 6 (Fdos Estruct); Fdo Cohesión; y Fondos de ajuste PECOS   | Nueva reforma de los Fondos: nueva política de cohesión tras la ampliación con nuevos objetivos y zonificación (diversificación rural)   | Iniciativas de desarrollo local con cofinanciación estatal/regional y comunitaria   |

Cuadro 6 (*Continuación*)

ESQUEMA-RESUMEN DE LOS PRINCIPALES MODELOS ALTERNATIVOS  
DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN LA UE DEL SIGLO XXI RESPECTO  
A LA PAC VIGENTE: II) VECTORES MATERIALES

| Modelos<br>Ejes-clave                         | Pasado  | Presente   | Transición  | Modelos Alternativos para UE ampliada  |   |
|---|---|--|---|--|---|
|   | PAC consolidada<br>(1988/1991)  | PAC reformada<br>(1992-2000)   | PAC de transición<br>(¿2000/... ?)  | Política Agroalimentaria<br>y rural común (¿... ?)   | Política rural<br>concertada  |
| m) Mecanismos<br>externos política<br>mercado | Restituciones a la ex-<br>portación sin límite                                    | Exportación sub-<br>vencionada a la<br>baja en volumen<br>y recursos                   | Adaptación de la<br>exportación sub-<br>vencionada y cuo-<br>tas de doble precio    | Fondo de exportación (flexi-<br>ble y bilateral/Créditos y<br>garantías/Tráfico de perfec-<br>cionamiento activo | Subvenciones<br>nacionales/re-<br>parto estatal res-<br>tit. comunit. |
| n) Mecanismos<br>de protección<br>en frontera | Desconexión mer-<br>cados mundiales<br>con precios de en-<br>trada y contingentes | Apertura: tarifica-<br>ción (1995) y re-<br>ducción de la<br>protección en<br>frontera | Reducción tarifas<br>con nuevo Acuer-<br>do OMC más<br>aproximación de<br>los PECOS | Consolidación de un amplio<br>espacio económico regional<br>dentro del multilateralismo                          | Unión ampliada,<br>abierta o, quizás,<br>cerrada al exterior          |

pondiente Unión Aduanera. Tampoco parece factible *la aplicación de la PAC* tal como está, por cuatro razones de peso: a) el potencial productivo y los competitivos costes que esconden algunos de estos países a medio plazo (fundamentalmente en cereales y vacuno, a la sazón sectores de por sí ya excedentarios y con las OCM más caras); b) las dificultades que, de mantenerse los presentes mecanismos, la UE puede tener para respetar los compromisos multilaterales, ya contraídos o renovados (en cuanto a exportaciones subvencionadas o apoyo interno); c) el coste presupuestario adicional que puede representar la aplicación en los nuevos adherentes, tanto en lo que se refiere a la PAC (evaluado por la propia Comisión, por lo bajo, en 11,7 millardos de ECUS en el 2005, y 12,2 en el 2010), o en lo que respecta al gasto estructural (estimado, únicamente para los 6 primeros PECOS, entre los 12 y los 26 millardos anuales, según el modelo de referencia que se escoja); y d) hay que contar por último con la imposibilidad material de aplicar en los PECOS los precios de garantía a los niveles presentes, los pagos compensatorios (¿calculados sobre qué reducción de precios?), y las reglas complementarias de control de la oferta vigentes para los Quince (v.g. *set aside*), a riesgo de provocar graves distorsiones productivas y un insostenible incremento de los precios de alimentos, sin correspondencia con los salarios ni con la evolución del resto de sectores

Cuadro 7

ESQUEMA-RESUMEN DE LOS PRINCIPALES MODELOS ALTERNATIVOS  
DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN LA UE DEL SIGLO XXI RESPECTO  
A LA PAC VIGENTE: III) APLICACIÓN A LOS PECOS

| Modelos<br>Ejes-clave                                 | Pasado                         | Presente  | Transición   | Modelos Alternativos para UE ampliada   |   |
|---|--------------------------------|---|--|---|---|
|   | PAC consolidada<br>(1988/1991) | PAC reformada<br>(1992-2000)  | PAC de transición<br>(¿2000/... ?)   | Política Agroalimentaria<br>y rural común (¿... ?)  | Política rural<br>concertada  |
| o) Objetivos agrarios de la adhesión de los PECOS     | —                              | <p>Preadhesión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aproximación mercado único (privatización, normativas, monopolios...)</li> <li>• Mejora competitividad e integración mercados externos</li> <li>• Mejora acceso a la UE-15</li> <li>• Estabilidad precios y produc.</li> <li>• Ajuste estructural agrario e industrial agroaliment.</li> </ul> | <p>Transición:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración, con controles en frontera, en el mercado interior (normas sanitarias y de libre competencia)</li> <li>• Aproximación de políticas agrarias</li> <li>• Estabilidad de ingresos con apoyo de la UE</li> <li>• Mejora estructural y rural con apoyo de la UE (Fondo cohesión)</li> </ul> | PARC, única para la UE ampliada, con libre circulación de mercancías  | Políticas nacionales más PCR única para la UE ampliada con libre circulación de mercancías  |
| p) Mecanismos público-agrarios aplicables a los PECOS | —                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de asociación (contingentes)</li> <li>• PHARE</li> <li>• Programas de ajuste estruct.</li> <li>• Programas de acompañamiento medioambiental y forestal</li> <li>• Programas sanitarios y de erradicación</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcos Comunitarios de Apoyo para programas específicos de los PECOS de desarrollo rural y protección del medio ambiente</li> <li>• Ayudas directas a la renta</li> <li>• Contingentes en aumento</li> </ul>  | <p>– PARC única para la UE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcos Comunitarios de Apoyo para desarrollo rural y protección del medio dentro de una nueva política cohesión</li> <li>• Marcos Comunitarios de Apoyo para la reestructuración</li> <li>• Ayudas directas renta con modulación s/ criterios extraeconómicos</li> <li>• Regionalismo abierto con nuevo Acuerdo OMC</li> </ul> | <p>– PRC única para la UE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de desarrollo rural y medio ambientales cofinanciados</li> <li>• Programas de compensación pérdida renta cofinanciados</li> <li>• Mercado único ampliado</li> </ul> |

económicos. En última instancia, tampoco parecen aconsejables las *soluciones radicales* de laboratorio por los costes socio-territoriales y, en suma, de integración, que generarían: ni es posible el imponer *de facto*, sin renacionalizar la PAC, la *geometría variable* en el sector agrario excluyendo a los PECOS del conjunto de las ayudas directas, ni tampoco *alinear de forma inmediata* los precios internos a los precios mundiales.

Descartadas las soluciones (aparentemente) más fáciles, no queda otra opción que la *reformulación de la PAC* con un largo *período transitorio*. Vale la pena resaltar esta segunda acotación

dado que parece incontrovertible una integración gradual de los PECOS en el mercado interior agroalimentario y la PAC, tanto por el enorme esfuerzo, de adaptación legal y de reestructuración, que deberán efectuar los nuevos adherentes, como por la magnitud de los cambios que se imponen dentro de la PAC, para aproximar los precios internos a los mundiales y reacondicionar los mecanismos de apoyo y de control de la oferta a las nuevas circunstancias. Y es en este sentido que *la transición para los PECOS coincide con el período transitorio que tiene la PAC para reformarse*. Transición que, por lo demás, no ha de ser óbice para que la adhesión se formalice lo más pronto posible (¿2002?), a fin de abrir claras perspectivas de futuro a las economías euro-orientales, periodificar las sucesivas entradas, y, *last but not least*, para atajar la inevitable negociación de las compensaciones con los demás miembros de la OMC y sumarlas a la nueva Ronda multilateral. Bajo estas premisas, esta transición puede tener un *diseño específico*, que necesariamente bebe de las experiencias pasadas.

- a) De hecho la noción de *período transitorio* aparece por vez primera definido en el Tratado de Roma, en su Artículo 8, declarándose que *«el mercado común se establecerá progresivamente durante un período transitorio de doce años»*. Complementariamente, en su Artículo 40.1 se dispone que *«los estados miembros desarrollarán, gradualmente, durante el período transitorio, la política agrícola común, que quedará establecida, a más tardar, al final de dicho período»*. En definitiva, la implantación de la PAC coincide con el de la supresión progresiva de los derechos aduaneros y de las restricciones cuantitativas con vistas a la realización del Mercado Común, en principio a terminar el 1-1-1970, aunque, finalmente, fuera adelantado dos años. En los términos del Artículo 40, establecer la PAC equivale a crear una Organización Común de los Mercados agrícolas que sustituya las diferentes Organizaciones Nacionales de Mercado en vigor. De lo que se deduce que se justifica el mantenimiento provisional de las reglamentaciones estatales mientras no se cree una OCM que sea capaz de garantizar unos niveles de vida y empleo equivalentes a los que ya poseen los agricultores (Artículo 43.3.a) y preserve adecuadamente los intercambios intracomunitarios (Artículo 43.3.b). El Trata-

do de Roma llega hasta el punto de aceptar durante el período transitorio la fijación de precios mínimos a las importaciones (Artículo 44), la conclusión de acuerdos comerciales bilaterales (Artículo 45) e, incluso, la imposición de obstáculos a los intercambios intracomunitarios (Artículo 46).

- b) En segundo lugar, existe la denominada *transición clásica*, aplicada para el conjunto de adhesiones registradas hasta la entrada de los países ibéricos, término que, sin embargo, no consta en el Derecho Originario hasta el Acta de adhesión portuguesa. Durante este período de transición se aproximan los precios institucionales, se armonizan las ayudas compatibles y se eliminan las consideradas como incompatibles con el Mercado Común, y se permite la *libre circulación de productos agrícolas* (mediante la supresión de los obstáculos intracomunitarios, la adopción de la protección externa común frente a terceros países, y los regímenes preferenciales a la importación vigentes) aunque con *algunos límites*, que imponen los *controles en frontera* (caso de los Montantes Compensatorios de Adhesión o de los instrumentos de vigilancia de los flujos, del tipo del Mecanismo Complementario de los Intercambios, MCI, aplicado en la integración española). Por lo demás, a estos mecanismos de transición clásica nuestra adhesión superpuso un régimen de *transición específico*, de diez años, en dos etapas, para determinados sectores, como frutas y hortalizas y materias grasas, que de hecho no hizo otra cosa que retardar la aplicación en ellos de la PAC y desvincularlos del mercado interior.
- c) Por último, se da el período transitorio que puede denominarse *nórdico*, aplicado con las adhesiones de Austria, Finlandia y Suecia, que sigue en líneas generales el modelo clásico con alguna significativa acotación: al ya existir el mercado único y no ser posible la implantación de controles en frontera, y haberse iniciado la sustitución del mecanismo de los precios por el de las ayudas a partir de 1992, las eventuales aproximaciones de precios son sustituidas por el alineamiento de ayudas (comunitarias, complementadas excepcionalmente por ayudas nacionales).

Con estos antecedentes, el período transitorio para los PECOS podría seguir en esencia el modelo del Tratado de Roma, con una larga transición en fases, yuxtaponiendo temporalmente otros dos modelos: el *clásico*, de alineamiento de mecanismos con vistas a la realización del mercado único, base de una *primera etapa*, en la que se restringiría la libre circulación de mercancías, mediante contingentes, y se mantendrían los controles fronterizos; y el modelo *nórdico* que fundamentaría una *segunda etapa* de integración, de apertura global y aplicación completa de la PAC, con aproximación de las ayudas directas. De resultas de ello, nos encontraríamos con un *período específico* global para los PECOS. En esta línea el período transitorio para los PECOS podría tener la siguiente *secuencia*, tal como se resume en el cuadro 7: a) Una primera etapa de pre-adhesión, con el objetivo explícito de estabilizar los precios e ingresos agrarios de los PECOS, y basada jurídicamente en los *acuerdos europeos* de asociación suscritos (con una ampliación de los contingentes) y la cooperación del Programa PHARE; b) seguidamente vendría la *adhesión formal*, a nuestro entender lo más pronto posible a fin y efecto de incentivar el desarrollo de los PECOS (despejando incógnitas sobre su futuro), convertirlos en plataformas eficientes para otros mercados (v.g. la CEI), y, finalmente, detener la entrada de las mercancías norteamericanas (con las consecuentes negociaciones de compensación en el marco de la OMC); c) la adhesión abriría paso a un *período transitorio strictu sensu* con la finalidad explícita de preparar las economías para la UEM (convergencia para la moneda única) y la realización de un mercado interior agroalimentario capaz de garantizar la libre circulación de mercancías en el nuevo espacio continental (en cuanto a normas de competencia y armonización de legislaciones técnicas, sanitarias, etc), en el que se aplicarían Marcos Comunitarios de Apoyo con programas de desarrollo rural integrado y protección del medio ambiente (bajo la financiación de un nuevo Fondo de Cohesión) y, puntualmente, y de forma progresiva, ayudas directas a las rentas agrarias; y d) una última etapa sería la de *aplicación progresiva de los mecanismos de la PA(R)C* entonces vigentes, con plena libre circulación de mercancías.

De hecho, la Comisión, en su reflexión estratégica de noviembre de 1995, reconoce implícitamente la bondad de un

planteamiento de este tipo, que permite preparar las estructuras agrarias y alimentarias de los PECOS, posibilita el escalonamiento de su integración por grupos de países, y, al mismo tiempo, facilita la *reforma de la PAC*, bajo tres *objetivos* principales: a) el *alineamiento, en términos generales, de los precios* internos a los mundiales, lo cual, a la par que favorecería la aproximación con los PECOS, reduciría el coste de los pagos compensatorios subsistentes, y fomentaría la exportación de los eventuales excedentes (teniendo con ello en cuenta que, salvo contados países y sectores, los PECOS apenas tienen reconocido el derecho a exportar con subvención); b) completar un proceso gradual de *desconexión de las ayudas de la producción*; y, en fin, c) la integración de la problemática rural (social, territorial, medioambiental) en la acción supranacional en su conjunto, tanto dentro de la propia PAC (mediante la *modulación del apoyo*) como en otras políticas, dirigidas a la diversificación de los ingresos de la población rural. Los cuadros 5 a 7, bajo la columna titulada «*PAC de transición*», resumen, hasta cierto detalle, el posible contenido de este período para la UE-15, como paso previo a una nueva *Política Agro-alimentaria y Rural Común (PARC)* o, eventualmente, una *Política Rural Concertada*.

### **2.3. Segundo vector: la desconexión y la modulación de los mecanismos de gestión de mercados**

La Comisión, en su documento de finales de 1995, bajo el ropaje de la *simplificación*, propone una diferenciación cada vez mayor entre *política de mercado* y *política de rentas*, tendente a compatibilizar un marco de regulación de la producción y el comercio agrarios con una mayor presencia de los precios y más abierto al exterior, con la garantía de un nivel equitativo de la población agrícola (Artículo 39.1.1.b. *dixit*) mediante ayudas directas a los productores que no distorsionen los mercados. Es decir, de una manera eufemística, se aboga por una creciente *desconexión (decoupling)* entre producción y apoyo. Complementariamente, bajo el apelativo de una *Política Rural Integrada*, la Comisión deja entrever la consolidación en su seno de objetivos no productivos. Parece con ello que se apuesta realmente por el camino iniciado en 1992, con la desvinculación de los objetivos de la PAC del instrumento de los

precios, el reforzamiento de las ayudas directas, y la (leve) introducción de criterios de modulación tanto en los mecanismos de apoyo como en los de control de la oferta.

Paradójicamente, efectuadas aquellas afirmaciones de principios, no se aportan mayores propuestas. En ningún momento, por ejemplo, la Comisión menciona a la modulación, pese a que se fundamenta en la noción de no discriminación, expresamente inscrita en el Artículo 40.3 TCE y está consolidada en una larga jurisprudencia del TJCE, por la que, al mismo tiempo que es exigible un tratamiento idéntico a situaciones comparables, es aceptable un trato diferenciado de situaciones distintas en función de criterios objetivos. En definitiva, parece que la denominada *Política Rural Integrada* aboca a un mayor protagonismo de los aspectos agro-estructurales, medioambientales, de diversificación de los ingresos en el mundo rural, y de mejora de las infraestructuras, productivas y de servicios, en el campo, mediante *programas específicos* (dentro o fuera de las OCM), antes que a la *modulación directa de los mecanismos de regulación* de los mercados en función de criterios diferentes al volumen de producción (v.g. dimensión, territorio, medio ambiente, empleo generado, o calidad de los productos). Tampoco se concretan las modalidades de *desconexión/simplificación* del apoyo, como sería, a modo de ejemplo, la generalización de una ayuda por ha. como núcleo del nuevo apoyo de la PAC, al igual que lo fueron los precios en el pasado. Y no se hace porque no se quiere reconocer que el principal vector a favor de la desconexión es la renegociación de las Cajas Verde y Azul en la próxima Ronda negociadora de la OMC, ante la cual aún no existe una estrategia definida.

En principio, en la medida que la PAC concentra la mayor parte de su apoyo en las OCM llamadas continentales, donde la capacidad de producción y competitividad de los sectores españoles deja mucho que desear, no ha de temerse una mayor desvinculación de los mecanismos de gestión de los mercados respecto a la producción y/o el uso de los factores, siempre y cuando, claro está, sus importes cumplan con su función esencial, de estabilización de la renta. Así lo ratifica la experiencia del *paquete de 1992*. Sin ir más lejos, la ayuda entonces instaurada a favor de los cultivos herbáceos a partir de un elemento fijo, la ha., siquiera desligada parcialmente de la producción en la medida que fue calculada en base a rendi-

mientos medios, se ha comprobado que discrimina positivamente a las explotaciones menos competitivas y con producciones susceptibles de grandes fluctuaciones según las campañas, convirtiéndose de esta guisa en una eficaz garantía de la renta. Igual efecto tiene un apoyo a los sectores cárnicos basado en primas por cabeza de ganado.

Por las mismas razones es positiva la *modulación* que, de hecho, se afianzó como principio en la PAC con la *propuesta de reforma global de la PAC* que presentó la Comisión en 1991, aunque, ciertamente, luego no se cubrieran las expectativas creadas. Así, en el caso paradigmático de los cultivos herbáceos, el Ejecutivo comunitario diseñó un baremo de modulación de los pagos compensatorios de las reducciones decretadas en los precios basado en la SAU de la explotación y se exigió el abandono de una parte más o menos grande de la superficie de la explotación a partir de las 30 ha. La *decisión del Consejo de 1992* no llegó tan lejos: eliminó la tabla de modulación progresiva de los pagos según la dimensión física de la explotación, los sustituyó por ayudas basadas en los rendimientos, y, aunque exoneró de la retirada de tierras a los pequeños productores (en volumen, por debajo de las 92 tm), estableció unas atractivas indemnizaciones por abandono. En paralelo, consolidó en el tabaco la modulación de las primas según la calidad, y en los sectores del vacuno y del ovino reforzó la modulación de las primas, por dimensión del rebaño y territorio. A su vez, los Ministros introdujeron la modulación por criterios medio-ambientales (*cross-compliance*) en el sector del vacuno, imponiendo una carga ganadera máxima por ha. para el cobro de las primas, aunque en clara contradicción con el criterio de modulación según la dimensión.

En suma, tanto el proceso de desconexión como el de modulación, si bien han recibido un notorio empuje desde 1992, se han quedado a medio camino. En cualquier caso, el cambio de instrumentos aplicado desde 1992 ha comportado un sustancial incremento de los créditos procedentes del FEOGA-Garantía a favor del sector agrario español, con el consecuente impacto en la renta agraria. Pese a ser conscientes de que en torno a una tercera parte de este aumento proviene de las devaluaciones de la ptas., la evolución es muy positiva tal como refleja el cuadro 3, materializada en los ingresos agrarios (en ptas.) contabilizados por el Tesoro español,

especialmente patente en los sectores reformados (herbáceos, tabaco, vacuno, y ovino). En contraposición, a causa del pago de las tasas, se redujeron sensiblemente las entradas netas del sector lechero. En su conjunto, España se ha visto largamente favorecida por la nueva PAC desde el punto de vista financiero, pasando a percibir en 1995 el equivalente al 13,2 por ciento del FEOGA-Garantía, parangonable a su peso en la PFA comunitaria. Un elemento doblemente positivo si tenemos en cuenta la larga sequía sufrida.

A pesar de todo, contra lo que parece ser una generalizada (e interesada) creencia, las agriculturas menos desarrolladas de la UE, y la española en particular, no son las grandes beneficiarias de la reforma de la PAC de 1992. El cuadro 4 nos muestra cómo los países más ricos aumentan sus porcentajes de participación en el FEOGA-Garantía (de un 59-60 por ciento a casi un 64 por ciento en 1995), manteniendo la correspondencia con su peso en la PFA comunitaria. No obstante, hay países que ganan a costa de otros: según datos del Tribunal de Cuentas de la CE, Francia por ejemplo aumenta el volumen de sus créditos y mantiene el liderazgo (con un 20 por ciento del FEOGA-Garantía en 1991 y el 24,3 por ciento en 1995), aprovechando al máximo las nuevas regulaciones en herbáceos y vacuno, vinculadas como están a los rendimientos y al número de cabezas (aunque sean bajo parámetros históricos) y con unas importantes indemnizaciones por el *set aside*; el Reino Unido por su lado también sube (de un 7,1 por ciento en 1991 a un 8,6-8,9 por ciento), consolidándose como el principal beneficiario de la OCM del ovino (con un 28 por ciento); España y Portugal salen también favorecidas, dados los niveles tan bajos de que partían bajo regímenes de intervención (situación que, significativamente, se mantiene en España para la leche, con apenas un 2 por ciento del gasto total, y el azúcar, con el 5 por ciento); por el contrario, pierden posiciones los Países Bajos y, sobre todo, Italia, a causa de las sanciones aplicadas, quedando en idéntica situación Alemania, Bélgica, Dinamarca y Grecia.

A la luz de estas cifras se puede concluir que la última reforma de la PAC, pese a hacer formalmente suya la preocupación por la desconexión y redistribución del apoyo agrario, ha preservado, bajo el paraguas productivista, un sesgo marcadamente favorable hacia las grandes explotaciones, no adaptán-

dose plenamente al conjunto de estructuras productivas y comerciales mediterráneas. Por consiguiente, en la perspectiva de la próxima reforma de la PAC, debería insistirse por parte española en una mayor desconexión y modulación del apoyo, no obstante cuidando de que abarcara preferentemente a aquellas OCM de mayor peso en la PFA y/o el FEOGA-Garantía (las continentales). Lo que no parece ser de recibo es que se ponga el énfasis, como últimamente parece suceder, en la desconexión en las producciones más típicas del Sur y menor gasto financiero: de esta guisa se tiende a restringir las cuotas de excedentes vigentes en las frutas y hortalizas y vino (cuadro 2), cuando son de por sí los mecanismos de control de la oferta con un mayor grado de desconexión en comparación al resto; se elimina la intervención y se proponen ayudas por árbol por el Comisario Fischler en la reforma de la OCM del olivar; y, en el nuevo régimen de ayudas implantado a favor de las OPAS de frutas y hortalizas, se limita a un 4 por ciento del valor de la producción comercializada por ellas. A la larga, este empeño en una mejor asignación de unos recursos, por definición cada vez más escasos, debería desembocar en el establecimiento de umbrales de ayudas por explotación (como ya ocurre en los Estados Unidos). Por lo demás, la desconexión acentuaría formalmente el paso de las cuotas basadas en la producción o en Cantidades Máximas Garantizadas (CMG) (cuadro 2) a las *cuotas de apoyo*, calculadas sobre elementos en principio fijos (individuales o generales, siguiendo el ejemplo de las SMG).

En estas circunstancias resulta patente la trascendencia, ya apuntada, que ha de tener en la próxima Ronda de la OMC la definición de la Medida Global de Apoyo (MGA), así como el futuro rediseño de las *Cajas Azul y Verde* (cuadro 6.j), realizada por el impacto sobre la renta que tendrá el presumible proceso de aproximación de los precios internos a los precios mundiales y de reducción arancelaria que de allí surgirá. Recordemos que la *MGA*, o *Caja ámbar*, hoy cuantifica el grado máximo de apoyo (vía precios o ayudas) susceptible de percibir por una agricultura en el horizonte 2000. La *Caja Azul* consolida para la UE las ayudas del paquete de 1992, vinculadas a programas de control de la oferta y/o calculadas en base a datos históricos (de superficie, rendimientos, o número de cabezas) que, no obstante, pueden disminuir, o desaparecer (si-

guiendo el reciente ejemplo norteamericano), en la próxima Ronda. Por último, la *Caja Verde* incluye un abanico de ayudas socio-estructurales que se considera no distorsionan la producción ni el comercio, y que se ven libres de cualquier restricción en su concesión. Sobre estas bases, es indispensable que la UE se dote de una voz negociadora única y una estrategia agresiva que, incorporando cambios previos en la PAC, permitan pactar aquellos aspectos considerados prioritarios. A nivel de simple hipótesis inicial de trabajo, unos objetivos (realistas) para el mandato de negociación de la Comisión desde una perspectiva española podrían ser:

- a) En cuanto al *acceso a los mercados*: a.1) Garantía de que una mayor apertura ha de dar lugar a su correspondiente compensación financiera con una adecuada Medida Global de Apoyo (MGA); a.2) finalización de la tarificación de la protección en frontera en el sector de los cereales y mantenimiento de los precios de entrada en frutas y hortalizas; a.3) aceptación de una nueva y progresiva reducción arancelaria en todos los países, para garantizar la presencia de las exportaciones comunitarias, con excepciones sectoriales tanto para EE.UU., como para Japón o la propia UE, en nuestro caso fundamentalmente en leche, azúcar, y frutas y hortalizas, con menores reducciones, o cuotas de doble precio; a.4) cláusula de salvaguardia reforzada, incluyendo el elemento monetario, a contar en el cálculo del precio de desencadenamiento; a.5) inclusión de las compensaciones sectoriales a raíz de la adhesión de los PECOS o una eventual ampliación del librecambismo.
- b) En cuanto al *apoyo interno*: b.1) Defensa de la excepción rural dentro del multilateralismo, en consonancia con unas estructuras radicalmente divergentes en el Viejo y los Nuevos Continentes; b.2) continuación del proceso de aproximación de los precios internos a los precios mundiales, a cambio de ayudas directas a la renta, como paso previo a nuevas reducciones arancelarias y el cálculo de la MGA; b.3) imposición de una MGA suficiente y flexible; b.4) renovación (temporal) de los pagos compensatorios de la Caja azul para determinados sectores (leche, o azúcar) y de las medidas de control de la oferta que las acompañen; b.5) en este con-

texto, posible clasificación de las ayudas directas, según su impacto en la producción o los insumos; b.6) redefinición paralela de la Caja Verde en función de los mecanismos de estabilización que se instauren y las ayudas que la UE sea capaz de introducir en las OCM, en principio calculadas sobre elementos fijos (v.g. la tierra), aunque sean sólo parcialmente desconectadas de la producción; b.7) consolidación dentro de la Caja Verde de las transferencias públicas ejecutadas con criterios de ajuste estructural, desarrollo rural, sociales, medioambientales, o de garantía alimentaria (que debería incluir una red descentralizada de reservas a nivel global).

- c) En cuanto a las *exportaciones subvencionadas*: c.1) Aceptación de una mayor reducción de las exportaciones subvencionadas en la medida que se ralentice el proceso de apertura al exterior, si previamente la UE ha sido capaz de alinear sus precios y ha consolidado un amplio mercado mediante las adhesiones o los acuerdos de libre cambio; c.2) homologación de nuestros mecanismos de fomento de la exportación según los parámetros norteamericanos, más flexibles y bilaterales, de modo que se garantice la entrada de nuestros operadores en los mercados emergentes (mediante, p.e., la creación de un Fondo de Exportación con programas de subvenciones variables según los destinos, los productos y los calendarios; la consolidación de los créditos y los avales como formas de apoyo; fomento del Tráfico de Perfeccionamiento Activo (TPA) para determinados segmentos industriales; o, en fin, en algún sector, como el lácteo, constitución de cuotas de doble precio).

#### **2.4. Tercer vector: estabilidad de la oferta vs estabilidad alimentaria**

El proceso de desconexión, con el correlativo proceso de aproximación de los precios internos a los mundiales, no ha de ser óbice para que se mantenga dentro de la futura PARC un régimen de intervención o, más estrictamente, de estabilización, dado que éste sería su principal objetivo: contrarrestar una excesiva oscilación de los precios internos en un marco

cada vez más abierto y dependiente de las cotizaciones internacionales. Vale la pena mencionar al respecto que la FAO, en su informe sobre «*el estado de la agricultura y la alimentación 1995*», expuso los resultados de una simulación del efecto que tendrían en el año 2000, con y sin la Ronda Uruguay, una mala cosecha de cereales (con un caída de la producción del 5 por ciento) y una cosecha abundante (con un aumento del 5 por ciento en la producción global). Tal como era de prever, la caída de la oferta mundial se reflejaría en una intensa subida de los precios (en torno a un 50 por ciento para el arroz y un 25 por ciento para el resto de los cereales). En cambio, la simulación reveló que la Ronda Uruguay no contribuiría en absoluto a estabilizar los precios de mercado de cereales, condicionados como estarían por unas reducidas existencias de seguridad (en el 2000 equivalentes al 17 por ciento del consumo, en el extremo inferior de la escala que la Secretaría de la FAO considera el mínimo necesario para salvaguardar la seguridad alimentaria).

Este nuevo régimen público de estabilización dentro de la política de mercados estaría basado en dos ejes: a) unos *precios de garantía condicionados*, es decir, en manos de la Comisión, y fijados a unos niveles tales que no desvincularan el mercado comunitario de los mundiales ni provocaran distorsiones artificiales; y b) unas *cuotas de excedentes*, con inclusión de dos componentes, una *reserva de seguridad*, a establecer en cada sector según criterios internos (fluctuaciones de las producciones de las campañas y demanda efectiva) y externos (ayuda alimentaria y compromisos de exportación), más una *cantidad suplementaria*, en atención a la situación real de los excedentes en cada mercado, para facilitar su progresiva adaptación. Veamos los caracteres esenciales del modelo:

- a) En él los *precios* de intervención mantendrían un papel ciertamente residual, de simple *red de seguridad* para situaciones puntuales (no estructurales), tal como originalmente estaban concebidos, y serían calculados sobre medias fiables de las cotizaciones internacionales, tanto para garantizar su estabilidad como la salida de los volúmenes recogidos. La ostensible tendencia a un cierto incremento de los precios mundiales facilitaría el mantener estos precios de intervención a un nivel aceptable. Por lo demás debería existir cierta flexibilidad en

su cálculo, según las especificidades de cada mercado: así, en los mercados lácteos los precios de referencia deberían ser los norteamericanos, en tanto que los diferenciales con los precios internacionales son excesivos (en torno al 50 por ciento) y en atención a que el mercado mundial sólo representa el 6 por ciento de la producción mundial. En el sector cerealista por el contrario parece lógico que primaran los precios internacionales, fundándose directamente, semana a semana, sobre una serpiente de precios medios. En el sector del aceite de oliva por su parte predominarían los factores de regulación del mercado comunitario, en su calidad de consumidor del 78 por ciento de la producción mundial, en reñida competencia sin embargo con el resto de materias grasas. En estas circunstancias habría que tener presente que el precio de intervención actúa como fijador del precio de mercado en situaciones excepcionales, en la medida que el oleícola es un mercado donde convergen tres elementos: una producción susceptible de fuertes altibajos, en función de la climatología; una producción española difícilmente sustituible si se suceden las malas campañas; y una gran fidelidad del consumidor al aceite de oliva. Por otro lado hay que considerar que los gastos de intervención en este sector han sido tradicionalmente muy bajos dado que los precios de garantía han estado siempre por encima de los precios posteriores de venta de las existencias, confirmando su papel estrictamente regulador y no de apoyo a la renta. De ahí, precisamente, la gran sorpresa que ha suscitado la intención de la Comisión de eliminar el precio de intervención en su propuesta inicial de reforma de la OCM.

- b) En segundo término, hay que destacar que nos encontraríamos ante un *régimen de intervención condicionado*, es decir no automático, en manos de la Comisión en su calidad de gestora, con el objetivo principal de estabilizar los precios de mercado en eventuales crisis graves provocadas por la superproducción o circunstancias excepcionales (v.g. la EEB en el vacuno). Las cantidades así almacenadas, cuando no se destruyeran (caso de las retiradas horto-frutícolas, o de las destilaciones

- vitivinícolas) servirían para nutrir una *reserva alimentaria estratégica*, a dos efectos: b. 1) externos, fuesen mercados solventes (a cubrir por la exportación, subvencionada o no) o insolventes (para la ayuda alimentaria de urgencia); y b.2) internos, en su calidad de reguladora de la oferta para eventuales situaciones de desabastecimiento e incremento desmesurado de los precios de mercado, una hipótesis a no desdeñar a la luz de la reciente evolución de los cereales, del vino, o el aceite de oliva en España a causa de la sequía padecida, con repercusiones en el consumo y en la industria.
- c) De esta guisa desembocaríamos en una consolidación del instrumento de las *cuotas de excedentes*, bajo la forma de reserva o fondo de almacenamiento alimentario. Fijémonos que, como corolario al nuevo régimen de estabilización, esta modalidad se salva del natural proceso de *transformación de los mecanismos de control de la oferta* (cuadro 2) que se deriva de la progresiva desvinculación del apoyo respecto a la producción, la creciente posibilidad de exportar sin subvención, y de la próxima ampliación. Estos tres factores convierten en inefectivos los límites productivos vigentes: basta pensar en el *set aside* respecto a los pagos compensatorios de los herbáceos. A su vera sólo se mantendrían, temporalmente, las dobles cuotas de producción para los sectores más sensibles (azúcar y leche). En el resto de los casos se impondrían las cuotas de renta u apoyo.
- d) Complementariamente a la red de estabilidad-seguridad europea que se ha descrito habría que negociar en la OMC un sistema global que permitiera reducir las fluctuaciones de la oferta y la demanda mundiales así como las de sus precios. Una fórmula asequible sería la fijación (campana a campana) de unos niveles mínimos de reservas descentralizadas por Estados para garantizar la seguridad alimentaria, con obligación general de exportar a precios mundiales una vez perdida su virtualidad y, excepcionalmente, durante un cierto período de transición, mediante eventuales restituciones reconocidas por la OMC. En este segundo supuesto se encontrarían las ya citadas cuotas de doble precio.

## 2.5. Cuarto vector: la renacionalización financiera

Es frecuente oír en nuestros lares que la PAC se está renacionalizando, dando a entender que está perdiendo sus tradicionales atributos de política supranacional. Una aseveración que adquiere nuevos tintes en una coyuntura como la presente, de debate abierto sobre el futuro de la PAC, si con ello se estima que se está atentando contra la construcción europea en su conjunto y contra una posible *Unión Europea del Bienestar*, aún hoy en germen. Pero para dar cumplida respuesta a esta cuestión es oportuno previamente deslindar los elementos constitutivos de una *política común*. De entrada, no hay que perder de vista que la PAC es una política intervencionista con carácter de excepción, lo que se manifiesta a dos niveles, en la *regulación* y en la *financiación pública*, ambos susceptibles de diversas graduaciones. Sentado esto, los dos basamentos de una *política agrícola común* han de ser: a) una *regulación-marco* de carácter supranacional; y b) la garantía de una *financiación a cargo del Presupuesto Comunitario*. En sentido contrario, *no* constituyen lindes substanciales las modalidades de gestión de la PAC (pública *vs* privada; comunitaria *vs* nacional; o del Consejo *vs* la Comisión) y se puede flexibilizar la aplicación, nacionalizar sus parámetros, cambiar sus órganos ejecutores, y no poner por ello en peligro su carácter supranacional, siempre y cuando se preserven las *competencias exclusivas* de las Instituciones Comunes (Consejo, Parlamento y Comisión) en materia de financiación y procedimiento decisorio.

En este contexto, cuando se habla de una hipotética renacionalización de la política de mercados en principio sólo nos ha de inquietar la que se refiera a la financiación del apoyo o garantía. En sentido contrario, no atenta contra las bases supranacionales la modulación, si sus criterios son marcados por las Instituciones Comunes (imponiéndolos de manera uniforme o, incluso, dejando cierto margen a los Estados). Ni tampoco es peligroso de por sí el progresivo carácter nacional que registran las medidas de control de la oferta, cuando únicamente comportan una nacionalización de las sanciones por rebasamiento de los umbrales. Desde una perspectiva española podría incluso admitirse una renacionalización de la garantía de los excedentes, siempre y cuando se extendieran previamente las cuotas de excedentes a la generalidad de los secto-

res (bajo la forma, siguiendo el apartado anterior, de reservas alimentarias). Sin embargo, no deja de ser significativo (y preocupante) que el proceso de nacionalización de las cuotas de excedentes haya ya empezado, afectando por consiguiente sólo a los dos sectores que las poseen, vino y frutas y hortalizas (cuadro 2). Por otro lado parece lógico pensar que una eventual nacionalización de los excedentes desembocaría a la larga en una nacionalización de los contingentes de exportación subvencionada reconocidos por el GATT. En este marco resurge la necesidad, planteada en el epígrafe 2.3, de reformar al completo el sistema de fomento a las exportaciones agrarias que la PAC mantiene desde su fundación, dotándose de instrumentos más flexibles que las restituciones, susceptibles al mismo tiempo de bilateralizarse en función de los mercados de destino (cuadro 6.m). No ha de perderse de vista que el horizonte final para las exportaciones subvencionadas no es otro que el de su extinción en el marco de sucesivas Rondas, un escenario que se haría más digerible si se avanzara resueltamente en el proceso de aproximación a los precios mundiales (en principio al alza), con el correspondiente reconocimiento de compensaciones financieras, lo cual, de refilón, tendría la virtud de reforzar el atractivo de la PAC como política de rentas supranacional.

En esta línea, la posibilidad de un apoyo a las rentas agrarias íntegramente nacional, en base a criterios sociales o medioambientales, como han planteado algunos significados representantes de la denominada *opción radical*, parece políticamente inverosímil a medio plazo, en el contexto de una UEM ampliada, con unos Presupuestos estatales bajo vigilancia y generalmente incapaces de compensar la pérdida de ingresos derivados de la progresiva apertura de los mercados. Al menos para los sectores hoy más protegidos. Con el desmantelamiento de las OCM se pondría en peligro la capacidad productiva de las zonas menos favorecidas y de los países con Haciendas menos boyantes y, con ello, se cuestionaría el principio mismo de la cohesión económica y social, con el recrudecimiento paralelo de las distorsiones a la libre competencia en un espacio económico único. En suma, con tal proceder se resentiría el edificio comunitario en su conjunto. Y, de hecho, la Comisión parece negar implícitamente una eventual renacionalización de la PAC cuando en su documento estratégico se pronuncia

a favor de los pagos compensatorios y de su generalización en el marco de la *tercera opción* (2.1). Una postura que, no obstante, si bien puede servir para exorcizar los fantasmas de la opción radical no despejan las dudas en cuanto a una renacionalización más moderada, bajo un régimen de cofinanciación con los Estados. En resumen, la aparición de una *Política Rural Concertada* (esbozada en la última columna de los cuadros 5 a 7) es una alternativa latente en algunas de las propuestas de la Comisión y decisiones del Consejo, que hay que denunciar sin paliativos como un peligro real de nacionalización de la política de mercados agrarios en la presente coyuntura.

Ciertamente, hasta mediados de los años 90 fueron contados los ejemplos fehacientes de cofinanciación de la política de mercados: los encontramos en los programas de ayuda a las rentas agrarias (PARA) implantados a finales de los 80, y en el ámbito agromonetario, muy especialmente en las decisiones del Consejo de junio de 1995, que aceptaron formalmente la compensación nacional de las eventuales distorsiones que provocaran las devaluaciones competitivas. Sin embargo, a partir de entonces, se acelera el proceso: con la propuesta de modificación de la OCM vitivinícola de 1994 (hoy apartada); las ayudas adoptadas recientemente a favor de los productores de carne de vacuno, calculadas sobre las pérdidas de renta efectivamente constatadas tras la crisis de las vacas locas; y, en fin, la reforma últimamente aprobada de la OCM de las frutas y hortalizas. A tenor de esta evolución, si obviamos las decisiones más puntuales, la renacionalización avanza de manera global solamente en las reformas de las *OCM de los sectores ya hoy menos intervenidos*, especialmente mediterráneos, con independencia del impacto que puedan padecer con el proceso de liberalización en curso. Tanto en el caso vitivinícola como en el hortofrutícola se apuesta por la cofinanciación para determinadas acciones de regulación del mercado (retiradas, a cargo de fondos operacionales coparticipados; salida al mercado de los alcoholes). Al mismo tiempo, como ya adelantamos, se reducen, y nacionalizan, las cuotas de excedentes (retiradas por OPA; destilaciones según producciones nacionales de referencia). Y, por último, bajo el alibí de ser medidas de la Caja Verde, se consolida el enfoque nacionalizador mediante la introducción de marcos de ajuste estructural o medioambiental como fórmulas de apoyo a las producciones

(llámense *programas operacionales* para las frutas y verduras, a cargo de los fondos de las OPAS; o *programas regionales de adaptación de la viticultura* que, excepto para las medidas de arranque del viñedo, pasan a ser cofinanciadas, como la vendimia en verde, las medidas de reducción de los rendimientos, etc.). En este último supuesto agro-estructural/ambiental, los postulados invocados a favor de la cofinanciación entre el FEOGA-Garantía y los Estados se refuerzan con la necesidad de dar un protagonismo activo a los sujetos de los programas y el régimen financiero tradicional aplicado en estos ámbitos, aunque fuera por lo general con la intervención del FEOGA-Orientación por parte comunitaria. La actuación del *FEOGA-Garantía* en materia estructural y bajo un planteamiento cofinanciero hubo de esperar a las medidas de acompañamiento de la reforma de 1992 (prejubilación, reforestación, medidas agro-ambientales). A este respecto es digno de recordar que en la OCM del plátano, aprobada en 1993, aun cuando ya se estableciera expresamente la posibilidad de implantar *programas operativos* para aumentar la competitividad del sector, se impuso la cofinanciación entre las autoridades nacionales o regionales y el FEOGA-Orientación, siguiendo el modelo de los Marcos Comunitarios de Apoyo de los Fondos Estructurales.

Ahora bien, en clara contradicción con la argumentación utilizada por la Comisión para primar la cofinanciación, la misma OCM de frutas y hortalizas propone, en su Artículo 17, *la aplicación de medidas específicas* orientadas a mejorar la competitividad y a la promoción comercial de aquellas producciones de gran importancia económica o ecológica, local o regional, que se enfrentan a dificultades persistentes, a causa fundamentalmente de la competencia internacional. Estas medidas, ciertamente novedosas, tienen el mérito adicional de ser consideradas *intervenciones para la regulación del mercado* y mantener una financiación enteramente comunitaria. Constituye pues un precedente que habría que potenciar frente a la presión renacionalizadora. El hecho es que, dejando aparte el ejemplo del Artículo 17, la Comisión parece tender a un apoyo a las producciones apuntalado simultáneamente sobre tres pilares: un *elemento de mercado*, a cargo enteramente del FEOGA-Garantía, más o menos desconectado de la producción; un *elemento estructural*, en función de cada problemática

en particular, también cofinanciado; y, eventualmente, un *elemento agro-ambiental* específico, también cofinanciado. El tratamiento final otorgado a la avellana en la nueva OCM de frutas y hortalizas resume en sí mismo este modelo que, por lo demás, de manera harto significativa, coincide plenamente con algunos estudios académicos, en principio susceptibles de ser integrados dentro de la *opción radical* (2.1).

## 2.6. Quinto vector: el desafío medioambiental y rural

Ya señalamos (2.1) que la Comisión en su documento de 1995 plantea abiertamente la necesidad de tener en cuenta «*las consideraciones relativas al desarrollo social y regional, con objeto de alcanzar una repartición geográfica más equilibrada de la actividad económica y de mantener el nivel necesario de ocupación y funcionamiento de las zonas rurales*», de tal modo que se desemboque de manera progresiva en una *Política Rural Integrada Comunitaria (PRIC)*. El planteamiento resulta impecable y hoy es ya evidente que la PAC vive una fase de transición, sometida a la contradicción que representa ser «*una*» política productiva, sectorial, que, sin embargo, constata día a día que no puede responder a los problemas del mundo rural en el marco de una agricultura que ha perdido su capacidad motora y de unos mercados cada día más abiertos. En esta tesitura la Comisión aboga por la PRIC, aunque, como ya es usual, sin apenas darle cuerpo, con referencias genéricas al fomento de la diversificación de las actividades desarrolladas en las zonas rurales, la mejora de las infraestructuras rurales, la renovación de las aldeas, o a la prestación de los servicios básicos, públicos o privados, a la población rural. A tenor de este listado parece que se propugne la integración (¿recuperación?) de las medidas de desarrollo rural hoy insertas dentro de la política de cohesión económica y social, en base a los Objetivos 1, 5b y 6 de los Fondos Estructurales (cuadro 6.II). Este planteamiento integrador no sería en sí mismo incorrecto si no viniera acompañado de una serie de inconvenientes:

- a) En primer lugar, mezclando un ámbito como es el de los mercados, hasta el momento competencia exclusiva de las Instituciones Comunes, con financiación íntegramente comunitaria, con otros como son el agro-estruc-

tural o el agro-ambiental, exponentes genuinos de competencias compartidas mediante los Marcos Comunitarios de Apoyo, y bajo régimen de cofinanciación, se corre el riesgo de desvirtuar y/o sustituir a la larga los elementos de mercado de la PRIC, y de facilitar el proceso de renacionalización, en la línea de lo ya dicho (2.5). Parece pues más prudente mantener ambas vertientes separadas.

- b) Adolece también de *servidumbres políticas* en tanto no se tiene en consideración el orden de competencias internas que la UE debería de asumir para implantar una PRIC con todas sus consecuencias, en patente contradicción con el principio de subsidiariedad, y su actual distribución a nivel interno, hasta el punto que en los Estados complejos (Alemania, España, Bélgica, Italia) serían las entidades subestatales las que sufrirían prácticamente todas las transferencias de competencias a favor de las Instituciones Comunes (de ordenación del territorio, medio ambiente, desarrollo local, etc.). Puede argumentarse en contra de lo que afirmamos que no obligatoriamente la PRIC debería tener tales ambiciones. Pero entonces se estaría reconociendo la necesidad de acudir a otras políticas para sostener un verdadero desarrollo rural, como ya ocurre en el presente, donde los principios de la cohesión económica y social se imponen al conjunto de la acción supranacional y dan paso tanto a la modulación (sectorial) dentro de la PAC, como a medidas específicas dentro de los Marcos Comunitarios de Apoyo de los Fondos Estructurales.
- c) Por último, existe otro argumento a favor de mantener el diseño presente, y es el de la *oportunidad*, ya que en la perspectiva de las ampliaciones de los PECOS será más fácil defender la conveniencia de medidas propias de desarrollo rural dentro de la política de cohesión económica y social, que dentro de la política agraria, sobre todo si se crea un nuevo objetivo en los Fondos Estructurales para los PECOS durante la fase de transición (siguiendo el ejemplo del Objetivo 6 ideado para las regiones árticas). En puridad, con una UE ampliada la política de cohesión económica y social, aún mante-

niendo el esfuerzo financiero en términos relativos, tenderá a hacerse más selectiva, lo que redundará probablemente en la eliminación del Objetivo 5a y en la reducción de los importes del Objetivo 5b. Lo cual favorecería a España en términos globales en la medida que se podrían concentrar los recursos de reestructuración y promoción sectorial, diversificación de las rentas, y fomento agro-ambiental y forestal, a favor de las regiones más desfavorecidas, de los cuatro países de la cohesión y de los PECOS, dentro de los correspondientes Marcos Comunitarios de Apoyo (cuadro 6.ll y cuadro 7.p).

El desafío rural no es baladí. Nos jugamos ahí no sólo el bienestar de nuestro campo, sino incluso el que España sea contribuyente o perceptora neta a medio plazo dentro de una Europa ampliada. Por lo demás hay que ser plenamente conscientes de que, para contrarrestar los sacrificios a corto plazo de la realización efectiva de la UEM, nuestros representantes políticos deberán batirse por un presupuesto distributivo a nivel supranacional. La PAC, ya convertida en una política de rentas, puede, y debe, contribuir a este presupuesto compensador junto a las medidas a favor de la cohesión económica y social. En suma, nuestra propuesta se funda en mantener el diseño presente, a partir de dos políticas comunes diferenciadas: a) la *PARC*, desglosada en tres sub-políticas, una agraria, otra alimentaria, y otra rural (cuadro 6.h), basada en la desconexión y la modulación del apoyo y en precios de estabilización en los términos ya comentados (2.2 y 2.4) (cuadro 6.k), y fundamentada a medio plazo en un nuevo redactado del Capítulo agrícola del Tratado de Roma, tal como veremos seguidamente (2.7); y b) la consolidación de la *política de desarrollo rural*, en pos de la diversificación económica del campo (cuadro 6.ll), en base a los Artículos 130A y 130B TCE, en su calidad de subconjunto de la política de cohesión económica y social. Es oportuno resaltar que, en atención a la plurifuncionalidad consustancial a la actividad agraria (cuadro 6.i), no sería sorprendente la existencia de subconjuntos. Así, el apoyo a la *agricultura a tiempo parcial* se basaría en las dos políticas, por encontrarse como objeto a caballo de ambas: la *PARC* la contemplaría en su faceta estrictamente productivo-agraria (mediante la modulación) mientras que la otra la fomentaría en su vertiente de pluriactividad. Al unísono, enten-

demos que el FEOGA-Orientación desaparecería como pilar financiero de la PARC, con una política agro-estructural que se diluiría progresivamente, dentro de los Planes Operativos de los Objetivos 1, 5b y 6, y a favor del FEAR (bajo la forma de medidas de acompañamiento, o mediante su progresiva verticalización, con claros exponentes en las OCM del plátano y de las frutas y hortalizas, y en la propuesta de reforma vitivinícola, ya comentadas) (cuadro 6.h y l).

### 3.7. Sexto, y último, vector: la reforma agro-institucional en el Tratado

La Comisión entiende en su reflexión estratégica de 1995 que, en aras de la simplificación, es deseable una reasignación funcional de la PAC entre las *Instituciones Comunitarias*, en principio responsables de las tareas de *concepción* (como son la elaboración de la normativa marco, la definición de objetivos comunes, el establecimiento de las reglas imprescindibles para mantener el mercado único y la libre competencia, o el marco presupuestario), y los *Estados*, principales responsables de la *gestión*, que pasarían a tener una mayor libertad en materia de aplicación de las normas comunes. Bajo esta misma óptica se incluye, además, la sustitución de las negociaciones anuales de precios por *acuerdos-marco quinquenales*, con plena participación del Parlamento Europeo. En puridad, nadie discute *a priori* que, en consonancia con la diversidad de situaciones que coexisten en el sector agrario de la UE, se avance hacia sistemas de gestión más flexibles, ni que la Asamblea gane competencias dentro de la PAC. Siempre, claro está, que en consonancia con lo dicho en el epígrafe anterior, se preserve el diseño y la financiación comunitarias.

Ahora bien, en cuanto a dar un mayor juego al Parlamento Europeo, se utiliza conscientemente una puerta falsa, sólo justificable como transitorio sucedáneo, ya que la solución al déficit democrático existente en materia agraria sólo puede venir de la reforma del *procedimiento del Artículo 43 del Tratado*, lo cual nadie plantea abiertamente. Circunstancia que se inscribe dentro de otra mayor, como es la *reforma del Capítulo Agrícola del Tratado de Roma (Artículos 38 a 47 TCE)*, a fin de adaptar objetivos y medios de la acción supranacional al

nuevo entorno del sector, y a efectos de transparencia y coherencia política, dando un claro mensaje sobre el marco futuro para la agricultura europea. En este contexto, si la CIG 96 termina con éxito, como esperamos, es perfectamente posible plantear una nueva reforma de los Tratados en el primer quinquenio del próximo siglo, en la que deberían ya participar algunos PECOS. Si, por el contrario, como nos tememos, acaba en un mero afeite institucional, un Maastricht II de vuelo gallináceo, con mayor motivo será inevitable una nueva Conferencia, donde debería inscribirse formalmente la reforma agroinstitucional. De hecho, existen ya propuestas concretas (1.2) sobre cómo abordar una nueva redacción del Título dedicado a la PAC en el Tratado, nacidas al calor de la CIG 1996, aunque finalmente olvidadas. Con estos precedentes nos hemos permitido apuntar los ejes de un redactado alternativo del Capítulo agrícola del TCE, capaz de fundamentar una *Política Agro-alimentaria y Rural* para el siglo XXI:

- a) En cuanto al *régimen jurídico* (Artículo 38.2 TCE). Sustitución de la *lex specialis* dentro del Ordenamiento Comunitario en función de la excepción agraria, a otra regulación que, manteniendo su especialidad, se basara más específicamente en la *excepción rural* (cuadro 6.a). Planteamiento que encontraría más fácilmente apoyo en las sucesivas Rondas multilaterales a desarrollar en el seno de la OMC.
- b) *En cuanto a la definición de agricultura* (Artículo 38.1 y 3 TCE). En la línea de reflejar la progresiva integración del *sistema agroalimentario europeo*, creemos adecuado que en el Artículo 38 se distinga conceptualmente entre la agricultura, la transformación, y el comercio de productos agrícolas (si se prefiere, con especial referencia a los productos de primera transformación, ya que se encuentran perfectamente definidos por la jurisprudencia comunitaria). En contraposición, la pesca debería dar lugar a una política autónoma, con sus propios objetivos y fundamentos jurídicos.
- c) En cuanto a los *objetivos de la PAC* (Artículo 39 TCE). La obsolescencia de algunos de los objetivos transcritos en el actual Artículo 39 no nos ha de hacer perder de vista su funcionalidad, material e interpretativa, en el con-

texto de una construcción extremadamente teleológica como es la comunitaria. En este sentido es oportuno mantener un *redactado finalista* con un carácter económico-sectorial taxativo, que, además, refleje un *equilibrio entre los contrapuestos intereses* existentes en el proceso de producción y comercio agroalimentario (de agricultores, ganaderos, industrias, operadores comerciales, consumidores...), incorpore los objetivos emergentes del sistema agroalimentario, hoy dispersos por el Tratado (en los Artículos: 129.1, salud pública; 130B, cohesión económica y social; 130R.2, protección del medio ambiente...), y, en fin, haga factible una PARC con tres pilares, ya citados: una *política agraria*, una *política alimentaria*, y una *política rural* (cuadro 6.h). En conclusión, a modo de inventario, sería conveniente inscribir en un *nuevo Artículo 39*: c.1) la defensa de unos ingresos adecuados para la población rural, bien sean procedentes de la agricultura y sus actividades conexas, como de otras ramas productivas o los servicios; c.2) la adaptación de las explotaciones, cooperativas e industrias agroalimentarias a la evolución de los mercados comunitarios y mundiales; c.3) la garantía a los consumidores y a las industrias de unas producciones agropecuarias sanas, de calidad, y a precios estables y razonables; c.4) el desarrollo armonioso del comercio agropecuario mundial así como el desarrollo alimentario de los países terceros, coparticipando activamente en la garantía de su abastecimiento cuando puntualmente sea menester; c.5) la defensa de la actividad agraria y sus productos de especiales características en la medida que constituyan el eje vertebrador de los espacios rurales, el patrimonio natural y el paisaje, garanticen el equilibrio territorial, y den paso a un desarrollo sostenible de estas zonas; y, en fin, c.6) la búsqueda de la estabilidad de los mercados, en consonancia con el desarrollo del comercio agrario internacional y el resto de objetivos relacionados.

- d) En cuanto al *marco financiero y de planificación* (Artículo 40.4 TCE). Ya fuera del listado de objetivos estrictos de la PAC, para dejar patente que no se encuentra al mismo nivel que éstos, en un apartado del nuevo

Artículo 39 TCE habría que mencionar de forma expresa la necesidad de que la PARC tuviese en cuenta la evolución del resto de políticas comunes en el marco financiero plurianual fijado por la Autoridad presupuestaria (*Acuerdos interinstitucionales sobre disciplina presupuestaria y perspectivas financieras*). Colateralmente, en la línea de la propuesta de la Comisión en su documento estratégico de noviembre de 1995, parece oportuno hacer una referencia a una planificación plurianual de la PARC y a una *Autoridad agraria*, paralela a la financiera, del mismo modo que lo hace la *Farm Bill* norteamericana (cuadro 5.d). Se podría incluso referenciar que esta Autoridad agraria se reuniría periódicamente con los representantes de aquellos países en vías de adhesión o con acuerdos de libre cambio. Finalmente, se propone la constitución de un Fondo Europeo Agro-Rural (FEAR), en sustitución del FEOGA-Garantía (cuadro 5.f).

- e) En cuanto a la *democratización del procedimiento decisorio* (Artículo 43 TCE). Son conocidos los problemas de consciencia que ha provocado entre los eurodiputados el tener un Artículo 43 que solamente reconocía a la Asamblea el derecho de consulta para las propuestas de armonización legislativa agraria (sanitaria o fitosanitaria), mientras el Artículo 100A disponía la codecisión, según del procedimiento del Artículo 189B, para las propuestas de armonización técnica (tractores, abonos) o alimentaria (en materia de aditivos, etiquetado, ingredientes...). Por lo demás parece inconcebible que la principal política de gasto de la Unión Europea no reconozca mayores poderes al Parlamento Europeo en el estadio actual de la construcción supranacional. Por todo ello parece oportuno modificar el redactado del Artículo 43, asumiendo el procedimiento de *codecisión*, abriendo paso a la consulta del CES y el Comité de las Regiones, y reconociendo el derecho de iniciativa legislativa tanto a la Comisión como al Parlamento (cuadro 5.c). En paralelo, hay que incluir a la Asamblea en los procedimientos de los *comités* aplicables en materia agraria (cuadro 5.e). Cabe finalmente hacer el inciso de que tales modificaciones deberían complementarse

con la reforma de las disposiciones presupuestarias vigentes (Artículos 199 a 209 TCE).

- f) Y en cuanto a la *simplificación normativa* (Artículos 44 a 47 TCE). Parece obvio eliminar los Artículos 44 a 46, pensados como están exclusivamente para el período transitorio en pos de una Unión Aduanera (2.2). No resulta por lo demás necesario introducir disposiciones específicas para los PECOS cuando sus respectivas Actas de Adhesión tienen la calificación de Derecho Primario a todos los efectos. Finalmente, también parece superfluo mantener el Artículo 47, cuando sería más correcto incluir la actual referencia al CES dentro del nuevo Artículo 43 TCE, en materia procedimental.

### **3. A MODO DE CONCLUSIÓN (PROVISIONAL): EN POS DE UNA POLÍTICA AGROALIMENTARIA Y RURAL DEL SIGLO XXI**

En los apartados anteriores, hemos expuesto los que consideramos son los vectores fundamentales del debate hoy planteado sobre el futuro de la PAC. Su desarrollo nos ha permitido a la par desgranar, con el apoyo de los cuadros 5 (marco institucional), 6 (vectores materiales), y 7 (disposiciones específicas para los PECOS), los principales elementos de nuestra propia propuesta alternativa a la PAC consolidada de los años 80 (resumida en la columna primera de los citados cuadros) y a la PAC reformada vigente (en la columna segunda). Ésta consta de dos elementos: a) una *PAC de transición* (formalizada en la columna tercera), a iniciarse a principios del próximo siglo, con el proceso de preadhesión de los PECOS; y b) una nueva *Política Agroalimentaria y Rural Común, PARC* (resumida en la cuarta columna). Al unísono este planteamiento nos posibilita visualizar las diferencias sustanciales entre la PARC y la que hemos bautizado como *Política Rural Concertada* (columna quinta), entendida como su principal rival, por factible, fruto de un proceso de depuración de los elementos más difíciles de implementar de la denominada opción radical (2.1).

No insistiremos en explicar el contenido de los mencionados cuadros. Basta resaltar que el núcleo de la reforma propuesta es el alineamiento de los precios institucionales a los

precios mundiales, con un modelo de intervención estrictamente estabilizador, diseñado como red de seguridad, lo que puede facilitar la exportación y, al unísono, permitir un mayor margen para las ayudas directas (de la Caja ámbar o, eventualmente, Azul) durante esta fase de cambios que, sin menoscabo de su probable reducción en las próximas negociaciones, sean capaces de garantizar las rentas agrarias a un nivel adecuado. Esta aproximación de los precios se verá facilitada por la evolución de los mercados mundiales y por la capacidad intrínseca que tengan los operadores comunitarios para competir en los mercados. En esta favorable situación pueden encontrarse los cereales y sus derivados, las carnes blancas. En los demás sectores una eventual caída de los precios ha de ir inevitablemente acompañada de importantes medidas de reestructuración (en el seno de las respectivas OCM): a) ante todo en el vacuno, con caída de la demanda, superproducción estructural con precios a la baja, imposibilidad de acceder a los mercados más dinámicos del Lejano Oriente (Cláusula Andriessen), y límite de exportación subvencionada (hacia los mercados árabes); b) leche, por la constante caída de la demanda de mantequilla y de la leche en polvo, que no puede compensar el previsible aumento del consumo de quesos; y c) azúcar. Tanto en el sector lácteo como en el azucareo, por los diferenciales de precios vigentes con respecto a los precios mundiales, habrá que instaurar largos períodos de transición para la reforma de sus OCM, con una adecuada protección en frontera y pagos compensatorios a las progresivas reducciones de precios que se impongan.

Es evidente que el objetivo final no es la liberalización por la liberalización, por el alto coste social y territorial que las (invisibles, y ciegas) leyes de los mercados impondrían en las agriculturas del Viejo Continente. Más bien se trata de acompañar la inevitable orientación hacia el mercado y la consecuente reforma de los mecanismos (internos y externos) de la PAC, al ritmo del ajuste agrícola y las exigencias del entorno, con el fin de garantizar los objetivos de renta, mantenimiento de un mundo rural vivo, y suministro adecuado y estable a los consumidores y a la agro-industria. Una decisión a todas luces política, con efectos distributivos importantes. La tendencia es ir a simplificar la gestión y a homogeneizar el apoyo, lo que podría materializarse en la *generalización de las ayudas por ha.*,

basadas como están en un factor aislado y desconectado del ciclo de producción como es la tierra, y fijadas, al menos inicialmente, a un nivel semejante al peso relativo sobre los ingresos totales de las explotaciones en la actualidad, para luego eventualmente ser modulado en función de criterios extra-económicos (dimensión de la explotación, territorio, protección del medio, empleo inducido, calidad de los productos, etc). Sentados estos parámetros comunes, la forma de esta ayuda por ha. *puede variar en los detalles según los productos*. Este sistema de apoyo, simple, más o menos desconectado de la producción, ligado al territorio, y eventualmente modulado, podría responder al unísono a las exigencias externas al sector agroalimentario, tanto de la sociedad europea (en cuanto a la protección del medio ambiente, el apoyo al empleo, o la preservación del mundo rural en su conjunto) como de los requerimientos comerciales de la OMC.

A la vista de las anteriores páginas es posible que a más de un (paciente) lector le haya aparecido cierta (amarga) sonrisa en su rostro. Les recuerdo la frase de Camus cuando decía que *«el éxito es fácil de obtener, lo difícil es merecerlo»*. Ciertamente, con la próxima reforma de la PAC los académicos y los políticos de los Estados de la Unión (y de nuestro entorno más inmediato) tienen una ocasión de oro para demostrar que están a la altura de las circunstancias. □

## RESUMEN

A las puertas del siglo XXI la PAC se encuentra abocada a replantear sus objetivos y acciones para adaptarse a un entorno muy distinto al que le dio la luz. En el presente artículo se propugna la formulación de una nueva «Política Agroalimentaria y Rural Comunitaria» (PARC), coherente con una «Unión Europea del Bienestar» capaz de afrontar con éxito el reto de la globalización.

En su posible diseño confluyen seis vectores: 1) la transición de los PECOS, convertida en la transición de la PAC; 2) la desconexión y modulación del apoyo; 3) la garantía de la estabilidad de los precios; 4) el riesgo de renacionalización financiera; 5) el desafío medioambiental y rural; y 6) su funda-

mentación jurídica en una reforma del capítulo agrícola del Tratado de Roma.

**PALABRAS CLAVE:** Ayudas moduladas y desconectadas, nueva PAC, política rural, renacionalización, transición PECOS.

## **SUMMARY**

At the gates of the 21<sup>st</sup> century, the CAP is compelled to reconsider its objectives and actions in order to adapt to a very different environment than bore it. This paper advocates formulation of a new Community agrofood and rural policy (CARP), consistent with a «Welfare European Union» capable of successfully addressing the challenge of globalisation.

Six vectors converge in its possible design: 1) the transition of the CEECs, converted into the transition of the CAP; 2) aid decoupling and modulation; 3) guaranteed price stability; 4) the risk of financial renationalisation; 5) the environmental and rural challenge, and 6) its legal foundation in a reform of the agricultural chapter of the Treaty of Rome.

**KEYWORDS:** Modulated and decoupled aid, new CAP, rural policy, renationalisation, CEEC transition.

