

Instituto Ramón Carande
**Curso "Agricultura 2000. Nuevas perspectivas financieras y
comerciales (PAC y OMC). Incidencia en Andalucía"**

**Rasgos básicos del Agenda 2000 tras el Acuerdo de Berlín. La política de
desarrollo rural. Las próximas negociaciones de la OMC: un punto de vista
desde Bruselas¹**

García Azcárate Tomás ^{2 3}

Ronda. Del 19 al 23 de Julio de 1999⁴

¹ Las opiniones expresadas en esta contribución solo comprometen a su autor y no a la Institución para la cual trabaja

² Jefe de la Unidad de Análisis y Planificación General, Dirección de Análisis Económico, Dirección General de la Agricultura y del Desarrollo Rural, Comisión de la Unión Europea

³ correo electrónico: tomas.garcia-azcarate@dg6.cec.be

⁴ Texto terminado el 29 de Julio de 1999

1. INTRODUCCIÓN: LOS OBJETIVOS DE LA COMISIÓN

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

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

Coincidimos con Michel Petit cuando califica el agenda 2000 de "reformas muy serias" y cuando avisa que "la evolución futura de la P.A.C. en los próximos años ira en la dirección de las propuestas de la Comisión"⁵.

En este artículo, vamos a concentrarnos en los aspectos relativos al sector agrario y al medio rural, aunque se tenga que hacer referencias a los restantes aspectos, en particular los presupuestarios.

Los objetivos perseguidos por la Comisión podrían reagruparse en 5 grandes bloques:

- El objetivo "competitividad"
- El preparar la próxima ronda negociadora de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.)
- Preparar la próxima ampliación.
- El objetivo "desarrollo rural"
- El objetivo "legitimidad"

1.1 El objetivo "competitividad"

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

La cuestión de fondo es saber si vamos a limitar la capacidad productiva europea exclusivamente a la parte del mercado comunitario y mundial que nos dejen los demás, o vamos a presentar batalla para consolidar mercados y conseguir

⁵ Petit, M. (1999): Pressions sur la P.A.C. Peut-on prévoir son avenir sur la base de l'interprétation du passé. *Economie Rurale* n°250/marzo-abril (47-50)

convencer a los consumidores, de aquí y de allí, de la bondad de nuestras producciones⁶.

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

Afirmar como lo hace Jacques Berthelot⁷ que "los productores agrícolas europeos no deben responder a los precios mundiales" significa no comprender que los tiempos del glorioso aislacionismo han terminado y conduce a proponer generalizar "cuotas de producción al nivel de las necesidades de la Unión". No nos engañemos. Esta propuesta significa encerrar a la actividad productiva agraria en un corsé cada vez más administrativo y burocrático ... y cada vez más estrecho.

La lógica económica de los operadores no debe conducirles a vender a la intervención antes que exportar sin subvención. Los agricultores europeos y sus familias tendrán que confiar cada vez menos en mecanismos de apoyo de precios, ya que éstos no pueden garantizar a largo plazo las rentas agrarias.

1.2 Preparar la próxima ronda negociadora de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.)

La Ronda del Milenio empezara en Seattle (California) el próximo 30 de noviembre.

La Comisión Europea ha extraído algunas enseñanzas del difícil proceso de negociación anterior, el de la Ronda Uruguay. Intentaba conseguir que la Unión Europea no vuelva a cometer el error de iniciar una negociación sin mandato realista.

Cuando los americanos aprueban su ley agraria, y adoptan una posición ofensiva en los mercados mundiales y en las mesas de negociación, adelantándose a todos los demás, el comentario era

⁶ véase Weyerbrock, S. (1998): Reform of the European Union's Common Agricultural Policy: how to reach GATT-compatibility. **European Economic Review** 42 (375- 411)

⁷ Berthelot, J. (1998): Les contre-vérités du projet de réforme de la PAC **Le Monde Diplomatique**. Novembre (9-10)

unánime destacándose que "la Unión Europea sufrirá las repercusiones de forma profunda"⁸.

Cuando los europeos intentamos también adelantarnos a los acontecimientos para construir una posición clara de defensa de una agricultura productora de productos, bienes públicos y servicios que esté presente sobre el conjunto del territorio⁹, se clama al abandono y a la traición ("el diktat americano")^{10 11 12}.

¿Cuál sería la alternativa? Presentarse en las próximas negociaciones con una política inadaptada a nuestras necesidades, sin margen presupuestario, a sabiendas que tendremos que estar a la defensiva, que tendremos que proceder a nuevas reformas (sin presupuesto) bajo las imposiciones externas. ¿Cuál sería la posición defendida por nuestros negociadores? ¿La vieja política que sabemos que tendremos que modificar o una nueva?

Se asegura desde relevantes medios agrarios y políticos que los agricultores europeos no pueden pagar dos veces, por unas concesiones prematuras previas a las negociaciones y por dichas negociaciones. El riesgo real era pagar 3 veces: por un ajuste presupuestario sin reforma, por las negociaciones internacionales y por la ampliación.

No hay nada peor en una negociación que entrar sin saber lo que uno quiere y sin margen financiero para poder hacer frente a los compromisos que se van adquirir.

1.3 El preparar la próxima ampliación

Once nuevos países están llamando a las puertas de la Unión. Esta próxima ampliación es una necesidad política, la consecuencia lógica del fin de la guerra fría y de la caída del muro de Berlín. La pregunta clave es saber si la política agraria europea de los 80 responde a las necesidades de los agricultores y de la sociedad en una Unión ampliada con 26 miembros.

⁸ Miranda de Larra y de Onis (1996): La reforma agraria en EE.UU: la Union Europea sufrirá las repercusiones de forma profunda **El Boletín n°34**

⁹ Gohin, A.; Guyomard, H.; Le Mœuel, C. (1998): Eléments de définition d'une politique agricole commune pour le XXIème siècle: promouvoir les rôles marchands et non marchands des agriculteurs européens **Economie Rurale n°244 (22-31)**

¹⁰ Requiejo, J. (1998): PAC, PECOS y agricultura española **Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación, n°1 (19-25)**

¹¹ Hervieu, J.F. (1999): Maintenir la régulation des marchés. **Chambres d'Agriculture n°876, Abril (22-23)**

¹² Lamo de Espinosa, J. (1999): Los errores de partida de la Agenda 2000 **Vida Rural del 1 de febrero (3)**

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

1.4 El objetivo "desarrollo rural"

Puede decirse que no hay pueblos viables y zonas rurales viables sin agricultura y por otra parte, que no habrá a largo plazo empresarios agrarios sin una economía rural viable y un campo atractivo. Como subraya Baillarín Marcial¹³, "la Agenda 2000 señala al final un modelo propio e independiente de agricultura más humanista... que no parece referirse al modelo americano"¹⁴.

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

Un objetivo importante era el apoyar cuantas iniciativas sean posibles tendentes a crear posibilidades complementarias o alternativas de renta y de empleo para los agricultores y sus familias, tanto en la actividad agraria como fuera de ella, ya que las posibilidades de empleo en agricultura continuarán disminuyendo con el ajuste estructural¹⁵. Los agricultores deberían ser animados a aprovechar todas las oportunidades de las zonas rurales. La producción de materia prima renovable para fines no alimenticios o para el sector de la energía, el turismo rural, la comercialización de productos de alta calidad o la conservación de nuestro patrimonio cultural forman parte de la amplia gama de actividades que se están desarrollando.

1.5 El objetivo "legitimidad"¹⁶

Dadas la disminución de la importancia relativa de la agricultura en la economía y las dificultades presupuestarias cada vez mayores de los Estados, el mantenimiento de un apoyo público importante para la

¹³ Baillarín Marcial, A. (1998): La agricultura del futuro **Derecho Agrario y Alimentario n°32 (48-53)**

¹⁴ Por esto me causa extrañeza cierto comentario de Alberto Baillarín en un reciente artículo "¿Un modelo europeo de agricultura?" publicado en el número de la revista **Vida Rural n°7 del 15 de mayo de 1999**. Sintió la necesidad de distanciarse de los "evangelistas de habla castellana de la Agenda 2000", calificativo que abarca a mi amigo Albert Massot y a mi mismo. No creo que haya diferencias insalvables entre las posiciones que defiendo aquí y el contenido del artículo de Alberto Baillarín, que no puedan explicarse por la diferente perspectiva de la que se abordan los problemas y se realizan los diagnósticos. Por esto esta contribución, como otras anteriores, se llama "una visión desde Bruselas". Se insiste en que es una (lo que quiere decir que también hay otras tan legítimas como la mía), y desde Bruselas (un observatorio quiero creer privilegiado de los acontecimientos).

¹⁵ Laurent, C. (1999): L'hétérogénéité structurelle de l'agriculture française. **Economie et Finances Agricole n°301 (12-15)**

¹⁶ Este artículo empezó a escribirse antes de la polémica española sobre las ayudas al lino. Si alguna conclusión clara puede ser extraída de esta polémica, es la imperiosa necesidad de consolidar una sólida legitimidad para el apoyo público a los agricultores y el medio rural.

agricultura, la mayor partida del presupuesto comunitario¹⁷, solamente resultará aceptable si esta responde adecuadamente a los requisitos de la sociedad europea¹⁸, en particular en lo que se refiere a la protección del medioambiente¹⁹. En este sentido, como señala José María Sumpsi Viñas, "la Agenda 2000 ha introducido diversos cambios que no son menores"²⁰

Tiene cierta gracia, aunque poco rigor, ver como desde ciertos ámbitos académicos se critica la P.A.C, desde el punto de vista medioambiental. El último botón de muestra al que he tenido acceso es el capítulo español de la, por otro lado excelente, publicación editada por Floor Brouwer y Philip Lowe sobre la agricultura y el medioambiente rural²¹. La P.A.C. habría, según Consuelo Varela y José María Sumpsi, estimulado con favorables jerarquías de precios las puestas en regadío en La Mancha durante el período 1975-1988. El hecho de que España ingresara en la Unión solamente en 1986, con un largo y difícil periodo transitorio, no parece haber merecido la atención de los autores. La literatura de referencia, en 4 casos sobre 7, se refiere también a los años anteriores a la adhesión²².

La cuestión de la diferenciación y de la redistribución del apoyo de rentas entre agricultores adquiere más importancia, especialmente desde el punto de vista de la cohesión social²³.

2. EL COMPROMISO DE BERLÍN

Los elementos que componen el compromiso de Berlín son ya ampliamente conocidos. No es propósito nuestro en esta ocasión volver a detallarlos. Es todavía difícil hacer una evaluación completa del Acuerdo. Las primeras

¹⁷ Cabe recomendar la lectura del informe de la Comisión Europea sobre las ayudas de estado. El que hace el número 17 se publicó el 30 de marzo de 1999 y lleva el número de documento SEC(99) 148 (disponible en Internet en el web de la Unión Europea). Otros sectores económicos reciben, esto sí desde los presupuestos nacionales o regionales, significativo apoyo. Destacan la industria manufacturera, la minería del carbón y el sector transporte.

¹⁸ Véase García Azcárate, T. (1991): Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común. **Palau 14 (43-66)**, Sneessens, J.F. (1996): **Stratégie pour une agriculture rurale** (160 páginas) y Spildo Prestegard, S. (1998): **The legitimacy of agricultural policy** Comunicación al seminario "Multifunctionality and sustainability in agriculture". Tänikon. Suiza

¹⁹ Racapé, J. (1999): La protection de l'environnement **Economie et Finance Agricoles n°301 (30-35)**;

²⁰ Sumpsi Viñas, J.M. (1998): La agenda 2000 y el futuro de la PAC **Cinco Días. 27.10**

²¹ Brouwer, F.; Lowe, P. editors (1998): **CAP and the rural environment in transition**. Wageningen Press (357 páginas)

²² Varela C.; Sumpsi, J.M. (1998): "Spain" in **CAP and the rural environment in transition**. Wageningen Press (201-240). Véase página 207.

²³ Mahé, L.P.; Ortalo-Magné, F. (1999): **Essai pour une Politique Agricole et Rurale Intégrée, nptre PARI pour l'avenir**. Presses de la Fondation des Sciences Politiques. Paris (en prensa)

reacciones van desde la afirmación de que está es la más amplia reforma de la Política Agraria Común hasta los que concluyen que es una nueva ocasión perdida y que nada, o poco, se ha avanzado²⁴.

No comparto esta última opinión. Si tenemos en cuenta que las reformas - además de los cereales, las semillas oleaginosas, carne de vacuno, leche, y vino - también cubren sectores como el tabaco y el aceite de oliva, es ciertamente una de las reformas de alcance más amplias que la Unión ha emprendido hasta ahora. Esta conclusión se ve, a mi juicio, reforzada por los importantes elementos novedosos de los reglamentos sobre el desarrollo rural y sobre aspectos horizontales del sistema de ayudas.

Es verdad que el compromiso final aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno es menos ambicioso que las propuestas de la Comisión. Esto lleva consigo un cierto número de incertidumbres²⁵ y riesgos²⁶ pero fundamentalmente no pone en entredicho ni la dirección ni la importancia de lo alcanzado con el Agenda 2000.

Nos proponemos evaluar dicho acuerdo sobre la base de los objetivos que se proponía la Comisión y que hemos explicitado en el primer apartado de esta contribución.

2.1 El objetivo "competitividad"

Las propuestas de la reforma de la Comisión se basaron en un análisis y unas previsiones de mercado, para la U.E. y para el resto del mundo. En especial para los cereales y la carne de vacuno, estos análisis mostraron riesgos indudables de aumentos crecientes de los excedentes. Puesto que las exportaciones exportar subvencionadas están cada año más limitadas, concluíamos que dichos excedentes iban a acumularse en los almacenes de intervención²⁷.

Estos análisis han sido puestos en entredicho, calificándose a veces incluso de "errores de partida" carentes de solidez²⁸: Esta afirmación me parece exagerada. Nadie ha sido capaz de presentar un análisis alternativo. Estos estudios explícitan las hipótesis que sostienen y

²⁴ véase el artículo "Nueva reforma de la PAC en contra de la agricultura familiar" en la revista de la UPA **La Tierra nº153**, correspondiente a los meses de marzo-abril (10-11)

²⁵ C.I.A.A. (1999): CAP reform isn't going far enough.

²⁶ Afán de Ribera Ybarra, M. (1999): La OMC y las amenazas del librecambismo agrícola. **Agronegocios nº7 (2)**. Miguel Afán habla de una "severa congelación presupuestaria impuesta en la Cumbre de Berlín".

²⁷ Entre las publicaciones destaca "CAP reports: prospects for agricultural markets 1998-2005", publicado en octubre 1998 y "PAC 2000: Situation et perspectives: vin", de junio de 1998. Todos estos documentos, y muchos más, están disponibles en Internet en le web de la Unión Europea <http://europa.eu.int/en/comm/dg06>.

²⁸ Lamo de Espinosa, J. (1999): Los errores de partida de la Agenda 2000 **Vida Rural del 1 de febrero (3)**

limitan los resultados²⁹, subrayando las áreas de incertidumbres tales como el crecimiento económico previsto para las distintas áreas de comercio o la evolución de la producción. Fueron pues una contribución desde el ámbito del análisis económico al debate político³⁰.

Según nuestros análisis, los recortes de los precios de aproximadamente 30% para la carne de vaca y 20% para los cereales eran necesarios para guardar nuestros mercados en equilibrio y para evitar el llenar para arriba de nuevas reservas de intervención.

El compromiso final no va tan lejos. La baja de precios para el vacuno es del 20% y la de los cereales del 15%. Pero se han tomado medidas preventivas, bajando el nivel de precios de la red de seguridad en el mercado del vacuno y instaurando un porcentaje de referencia para la retirada de tierra en cultivos herbáceos del 10% (en vez del 0% propuesto inicialmente).

Tanto las decisiones tomadas para los cereales, como las de las semillas oleaginosas, como las perspectivas financieras, podrán ser objeto de revisión en el año 2002.

Sin embargo, se han aprobado unas nuevas perspectivas financieras que representan un techo particularmente restrictivo. El margen de maniobra actualmente existente es limitado³¹.

2.2 El preparar la próxima ronda negociadora de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.)

El inicio de la nueva ronda negociadora en el seno de la O.M.C. es, sin duda, el segundo gran acontecimiento del año para el sector agrario europeo.

El artículo 20 del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre agricultura deja muy claro que las nuevas negociaciones tendrán como objetivo el liberalizar más el comercio de productos agrícolas y reducir los mecanismos de apoyo público que lo distorsionan. La principal pregunta pendiente es cuan lejos queremos seguir avanzando en este proceso, cuales son nuestras metas y que puntos adicionales tenemos interés en incorporar a la agenda de negociación.

²⁹ paginas 46 a 52, por ejemplo, de la publicación de octubre de 1998

³⁰ Sobre la importancia del análisis económico para la toma de decisiones relativas al proceso de reforma de la P.A.C., véase Gylfason, T. (1998): Prospects for liberalization of trade in agriculture **Journal of World Trade Vol 32 n°1 (29-40)**

³¹ Guez, O. (1999): Un budget à cordon serré. **Alternatives Economiques. Hors série n°41 (42-43)**

El Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre agricultura estableció compromisos detallados en tres áreas específicas: apoyo interno, acceso al mercado y subvenciones a la exportación.

En el campo del apoyo interno, se acordó reducir la cantidad global de las subvenciones distorsionadoras del comercio que se pagan a los agricultores en un 20% durante un periodo de 6 años que termina en 2000. El Acuerdo reagrupa las subvenciones sobre la base de su efecto en el comercio en tres categorías, conocidas como; "caja ámbar", "caja azul" y "caja verde". Las subvenciones que caen en la caja verde o la caja azul están eximidas de la obligación de reducción.

En el acceso al mercado, la Ronda Uruguay trajo consigo la conversión y la consolidación de los derechos reguladores variables de la Unión y su transformación en derechos de aduana, con una obligación de reducirlos en un 36% por término medio durante un período de 6 años. Los miembros de la OMC también acordaron importar un porcentaje mínimo de su consumo nacional.

Finalmente, en lo referente a las restituciones a la exportación, se acordó una doble limitación, en dinero (-36%) y en volumen (-21%).

Políticamente hablando, la próxima negociación será tan difícil como la anterior. Podía incluso llegar a ser más difícil porque, en algunos casos, las nuevas decisiones tomadas ahora podrían perfectamente tener un impacto mayor que las contenidas en el Acuerdo de Marrakesch.

El Acuerdo de Berlín disminuye el margen disponible para futuras concesiones a los países terceros, con respecto a las propuestas de la Comisión. No nos engañemos. Puesto que la reforma de Agenda 2000 conducirá a un incremento de las ayudas en la "caja azul", para la carne de vacuno y los cereales, y a la introducción de ayudas directas similares en el sector lechero, la U.E. tendrá que conseguir el mantenimiento de esta caja. Dicho mantenimiento tiene un precio que la Unión debe estar dispuesta a pagar.

No se ha adoptado hasta ahora ningún mandato de negociación y pienso que dicho mandato no se definirá probablemente antes de este otoño. Sin embargo, el Consejo Europeo de Berlín ya ha aclarado que se basará en gran medida en el resultado final de Agenda 2000. Esta posición ha sido fuertemente respaldada por el Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias (COPA)³²

2.3 El preparar la próxima ampliación

La economía agrícola y la sociedad rural aún desempeñan un papel muy importante en la mayor parte de los países candidatos, en lo

³² C.O.P.A. (1999): Principios de las negociaciones sobre la agricultura en la O.M.C. **Agronegocios. Semana 17 (2)**

económico así como en lo social y en términos políticos. No se deben minimizar los esfuerzos que tendrán que realizar para poder alcanzar nuestras exigencias mínimas veterinarias, fitosanitarias y de calidad, para consolidar instituciones capaces de aplicar y gestionar eficazmente las políticas comunes y - por último - reestructurar y modernizar sus economías rurales.

Según nuestros cálculos el 18% de su mano de obra es aún empleada en el sector agrario, comparado con un 5% en la UE. Por otra parte, al estar los P.I.B. per cápita muy por debajo de la media europea, los consumidores de los países candidatos gastan una parte mucho más importante de su renta en comida alimentos y son muy sensibles a posibles incrementos de los precios de los productos alimenticios. Las reducciones de los precios de apoyo decididas en las reformas de Agenda 2000 representan, en la medida en que se reflejen en los precios al consumidor, una contribución útil al proceso de ampliación.

Desde el punto de vista de la U.E., con la integración de los seis países que componen hoy la llamada "primera ola", nuestra superficie agraria útil aumentará aproximadamente un 25% y nuestra superficie arable incluso un 30%. Esto representa un incremento sensible de nuestro potencial productivo.

Por supuesto, teniendo en cuenta las dificultades estructurales que la mayor parte de los países de Europa Central y Oriental aún tienen que superar, este potencial no se movilizará inmediatamente³³. Pero está allí y a largo plazo, con todas las medidas de apoyo previstas en la P.A.C., se utilizará cada vez más eficientemente. Esto aumentará nuestra producción y, en muchos casos, nuestros excedentes. Ésta situación se vería agravada por los limitados volúmenes de exportación subvencionada consolidados por estos países en el marco de los Acuerdos de Ronda Uruguay.

Por lo que se refiere a las ayudas directas, la posición oficial de la Unión es que no se aplicarán durante el período transitorio. Una vez terminado este, no cabe pensar en un sistema de ayuda, sea el que fuere, que no se aplicaría al conjunto de los agricultores de la Unión³⁴.

Para mí el argumento esencial, en lo que al período transitorio se refiere, no es la previsible (?) diferencia de precios agrarios entre los países candidatos y la Unión en el momento de la adhesión. Nadie es capaz hoy de asegurar que dicho diferencial existirá, para que

³³ Pouliquen, A. (1999): Elargissement agricole de l'Union Européenne: le suremplei contre les excédents **Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest Vol 31**

³⁴ Tracy, M. (1997): **Agricultural policy in the European Union and other market economy. S'econd edition.** A.P.S.

productos, en favor de cual de las dos partes, en que cuantía, para uno o varios países candidatos³⁵.

En cambio, cabe preguntarse sobre los considerables desequilibrios sociales en las sociedades rurales de los nuevos Estados miembros, que se generarían si un grupo social, los propietarios de la tierra, se beneficiase de cantidades tan importante de recursos públicos. Parecería ser mucho más lógico movilizar dotaciones presupuestarias equivalentes para ayudar a las economías rurales de los países concernidos a superar sus desventajas estructurales existentes a través de políticas bien dirigidas de desarrollo rural y medioambiental.

La U.E. ha decidido, en el contexto de la Agenda 2000, aumentar, intensificar y ampliar su ayuda de preadhesión para los países de Europa Central y Oriental y prevé en sus perspectivas financieras bastante margen para programas relativamente ambiciosos de desarrollo una vez que los nuevos Estados miembros hayan entrado a formar parte de la U.E. El desarrollo rural será una parte integrante tanto de la ayuda de preadhesión como de los programas estructurales.

2.4 El objetivo "desarrollo rural"

El agenda 2000 da un nuevo impulso a la política de desarrollo rural³⁶. Se habrá un gran abanico de opciones que cubren desde el desarrollo agrario que ayudará a los agricultores a hacer frente a los ajustes estructurales, hasta la diversificación de actividades y cuanta iniciativa redunde en beneficio de los pueblos rurales. El objetivo es contribuir al desarrollo rural sostenible, incluido la preservación del medioambiente y de los paisajes tradicionales³⁷.

Por supuesto, algunos critican, no sin cierta razón, que en términos de dotación presupuestaria, estamos aún muy lejos de un real segundo pilar de la P.AC. Sin embargo, se han puesto los cimientos para una nueva dinámica cuyo éxito dependerá de la voluntad política de nuestros gobernantes para transformar en hechos concretos los buenos propósitos que derrochan cuando hablan de desarrollo rural y sostenible.

³⁵ Pouliquen A.(1999): Echanges et compétitivité des principaux produits agricoles polonais **Notes et Etudes Economiques n°9 (7-51)**. Este autor subraya la tendencia inexorable al deterioro global de la competitividad-precio de los productos polacos. Esta conclusión coincide con otro estudio que constata una tendencia progresiva a la revalorización del zloty (véase CCE (1997): **The CAP and enlargement: Agrifood Price Development in five Associated countries** European Economy n°2

³⁶ Pretolani, R.; Le Pape, Y.(1998): **Mise en oeuvre de la PAC dans mles régions: quelles marges de manaoeuvre?** Comunicación al seminario PACREGIO de Lyon. Octubre (10 paginas).

³⁷ Jazra Bandarra, N.(1999): Agenda 2000: quelles orientations pour le développement rural **Revue du marché commun et de l'Union Européenne n°427. Abril (252-259)**

2.5 El objetivo "legitimidad"

2.5.1 *Legitimidad medioambiental*

El Agenda 2000 representa un paso "potencialmente radical"³⁸ en la consolidación de modos de producción agrarios más respetuosos con el medio ambiente

El reglamento horizontal posibilita a los Estados miembros para que adopten las medidas ambientales apropiadas. Tienen tres opciones, que pueden ser complementarias entre sí³⁹:

- las medidas medioambientales que son parte de los programas de desarrollo rural,
- la legislación ambiental general, y
- la formulación de requisitos ambientales específicos. Para hacer cumplir los últimos dos planteamientos, los Estados miembros están autorizados a condicionar las ayudas directas al cumplimiento de disposiciones ambientales.

Como el elemento de base en la estrategia agro-ambiental de la UE, los programa de desarrollo rural deberán obligatoriamente contener medidas agro medioambientales.

La reformación del apoyo a las áreas desfavorecidas y de montaña, es otro elemento importante en esta estrategia. La perennidad de prácticas agrarias apropiadas es en muchas zonas rurales una condición previa para el mantenimiento de los paisajes y de la naturaleza. Su ámbito de aplicación se extiende para dar paso también a nuevas zonas de gran interés ecológico como las llamadas zonas "Natura 2000".

2.5.2 *Legitimidad social*

Desde algunos ámbitos sindicales políticos, se afirma que "los acuerdos son muy negativos para las pequeñas y medianas explotaciones agrarias...Los mayores beneficiarios van a ser los propietarios de grandes explotaciones agrarias y ganaderas"⁴⁰.

No coincido con esta opinión. Por primera vez, las autoridades competentes tendrán instrumentos jurídicos para afrontar los cazaprimas y los agricultores que cultiven sin respetar la legislación medioambiental. Lo que antes era un "uso abusivo de la ley" se transforma en "fraude". Es una buena noticia para la gran mayoría de los productores agrarios que ejercen su profesión con toda dignidad.

³⁸ N.F.U(1999): **Agenda 2000 - Agreement for CAP reform** (20 paginas)

³⁹ C.C.E.(1999): **Orientaciones para una agricultura sostenible** COM(1999) 22f

⁴⁰ Véase artículo ya mencionado de la revista "La Tierra" nº153, marzo-abril 1999

Además, se podrán modular las ayudas directas, sobre la base del empleo creado por el empresario agrario, en base a su prosperidad y al volumen total de ayudas percibidas. Esta es una facultad de los Estados miembros⁴¹, limitada a un máximo del 20% de la cuantía de las ayudas para evitar distorsiones de la competencia que pongan el peligro el mercado único⁴². De la importancia de las medidas de aplicación nacionales (¿o autonómicas?) que se adopten, da buena muestra la CO.A.G. en su decálogo transmitido al nuevo Ministro de Agricultura a raíz de su nombramiento.

La no-existencia de unas reglas comunitarias aplicables al conjunto de la Unión, es en este tema una buena cosa:

Estamos ante un tema de legitimidad, de solidaridad social que es de la incumbencia directa de los Estados miembros⁴³.

No olvidemos que cada Estado miembro se ha dotado de un instrumento para redistribuir riqueza entre sus ciudadanos, la imposición directa, que es todo lo solidario que los ciudadanos de aquel país han decidido. Los niveles españoles están en la parte alta de la horquilla comunitaria⁴⁴.

No existen criterios comunitarios relevantes y aplicables a todas las agriculturas europeas. Una modulación sobre la base del empleo agrario puede ser acertada en regiones como Andalucía pero es una aberración en el norte de Finlandia. La cuantía de las ayudas percibidas es un criterio que puede poner en graves dificultades una agricultura social tan importante en los nuevos Landers alemanes y otras formas de agriculturas asociadas como los GAEC en Francia⁴⁵.

Una experiencia descentralizada, aplicada con decisión por las autoridades locales, parece un paso previo indispensable antes de generalizar experimentos sociales a gran escala. La construcción europea hoy ya no puede basarse exclusivamente, e incluso principalmente, sobre un impulso político de unos dirigentes visionarios, sino que debe construirse en la mayor parte posible peldaño a peldaño a partir de las iniciativas y propuestas surgidas del terreno.

⁴¹ Sumpsi, J.M. (1999): Los agujeros negros de la PAC **El País 16.06.1999 (80)**

⁴² Colson, F.; Chatellier, V. (1999): **Le compromis de Berlin (Agenda 2000): conséquences pour l'agriculture française.** INRA-LERECO Nantes (33 paginas)

⁴³ Cacciabue, P.; Calame, M.; Ranke, O. (1998): PAC, environnement et emploi en 27 points **Courrier de l'environnement de l'INRA n°33 avril (91-95)**

⁴⁴ Los tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta varían entre el 40% de Portugal y el 62% de Dinamarca (56% en España). En cuanto al impuesto de sociedades, el tipo evoluciona entre el 20/30% de Luxemburgo y el 35/40 de Grecia (35% en España). Fuente: **El País de los negocios, domingo 30 de mayo de 1999, pagina 18**

⁴⁵ Harff, Y.; Lamarche, H. (1998): Le travail en agriculture: nouvelles demandes, nouveaux enjeux **Economie Rurale n°244 (3-31)**

Particular interés tiene la experiencia francesa con su nueva ley de orientación⁴⁶ ⁴⁷. La idea de un contrato territorial entre el productor agrario y las administraciones publicas no es nueva⁴⁸ pero merece ser desarrollada y su puesta en practica observada con especial atención⁴⁹.

3. CONCLUSIONES PROVISIONALES

Tomando todos los elementos juntos, creo que las decisiones de Agenda 2000 representan un paso adelante importante en el proceso de reforma de la PAC.

Quedan muchas cuestiones sin responder. ¿Serán suficientes las reducciones de precios adoptadas para hacer frente a los retos de mercado señalados? ¿Que pasara en la próxima ronda negociadora? ¿Será, desde el punto e vista agrario, un éxito la próxima ampliación? ¿Cuál va a ser la utilización que los Estados miembros harán de los márgenes creados para dotar a la política agraria de una nueva legitimidad⁵⁰?

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ha tomado sus precauciones. El nivel de referencia para la retirada de tierras ya está fijado en un 10%, habrá nueva revisión en el año 2002 para los cultivos herbáceos, las semillas oleaginosas y los aspectos presupuestarios, y en 2003 para las cuotas lácteas.

¿Seremos capaces de transformar en oportunidades las potencialidades que se abren a nuestras exportaciones, en particular de productos transformados y de calidad? ¿Los productores europeos podrán (y sabrán) convencer, con las adecuadas relaciones calidad/precio, a los consumidores europeos para que consuman productos europeos⁵¹? ¿Sabremos convencer los otros participantes en estas negociaciones de la importancia de la multifuncionalidad de la agricultura, de la necesidad de mantener una red privilegiada de relaciones con los países en vías de

⁴⁶ Para mayor información en castellano, referirse al artículo de Riaño López, A.(1999): Francia: la nueva ley de orientación agraria y la agenda 2000. **Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación n°5 (19-26)**

⁴⁷ Para mayor información en francés, véase Glavany, J.(1999): Les fonctions multiples de l'agriculture. **Economie et Finance Agricoles n°301 (70-72)**; Ligue pour la protection des oiseaux L.P.O. (1999): **Contrat territorial d'exploitation** (4 paginas); Neveu, A. (1999): Les choix de politique agricole **Economie et Finance Agricoles n°301 (56-60)**

⁴⁸ Mangin, P.(1993): France rurale: vers un nouveau contrat. Rapport de la Commission de "agriculture, alimentation et développement rural" au Commissariat général du Plan (172 paginas)

⁴⁹ Massot, A.(1998): El impact agrario de la agenda 2000 y la P.A.C **Vida rural. 15 de septiembre**

⁵⁰ Fuentes Merino, M.A. (1999): **La modulation des aides à l'agriculture dans le cadre de la réforme de la PAC** Parlement Européen (74 paginas)

⁵¹ Francisco Polledo, J.J. (1999): El elemento estratégico es la salud **Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación n°6 (23-25)**

desarrollo, de la relevancia de la seguridad alimenticia, de la consolidación del principio de precaución cuando se enfrenta uno a innovaciones tecnológicas como los organismos genéticamente modificados, de la existencia de recelos profundos de nuestros consumidores frente a, por ejemplo, la carne con hormonas⁵²? Todo esto sin hablar del bienestar de los animales⁵³, de las reglas medioambientales^{54 55} y del trabajo de los niños⁵⁶, entre otros aspectos que también forman parte integrante del "modelo europeo de agricultura"⁵⁷ amparado en nuestro país, entre otros por las conclusiones del Foro Agrario de marzo de 1999.

Los resultados de la próxima Ronda no solo dependerán de la capacidad negociadora de la Unión sino también del contexto económico global en el que se desarrollara. ¿Se habrá resuelto la crisis asiática y latinoamericana en los años 2002 y 2003? ¿Cuál será la situación de los mercados mundiales⁵⁸? ¿Quién, y con que coalición de intereses habrá ganado las elecciones presidenciales americanas?

¿Seguirán los Estados Unidos dando ayudas suplementarias a sus agricultores⁵⁹? Con su ley agraria, publicitariamente llamando "FAIR Act"⁶⁰ cuando no es "fair" para nada, los americanos consolidaron su auto-proclamación como "catedráticos del liberalismo"⁶¹. En cuanto la coyuntura

⁵² Dehousse, F.; Vincent, P. (1998): **La réforme de la P.A.C., entre élargissement de l'Union et l'O.M.C.** Courrier hebdomadaire du CRISP (43 paginas)

⁵³ Neville, G. (1999): The politics of animal welfare, then and now. **Outlook on Agriculture Vol 28, n°1 (17-18)**

⁵⁴ Vasavada, U.; Warmerdam, S. (1998): Environmental policy and W.T.O.: unresolved questions **Agricultural Outlook/ November (12-14)**

⁵⁵ Particular interés tiene la evolución de la situación en los Estados Unidos. Véase Ribaud, M.; Horan, R. (1998): The Clean Water Action Plan: implications for agriculture **Agricultural Outlook. October (23-25)**

⁵⁶ La defensa de estos 3 aspectos puede entrar en contradicción con una posible alianza con los países en vías de desarrollo que no comparten en absoluto este punto de vista.

⁵⁷ Guyau, L. (1999): Le modèle agricole européen: un modèle d'avenir **Economie et Finances Agricoles n°301 (66-69)**

⁵⁸ Mc Calla, A. (1997): Perspectivas de la seguridad alimenticia en el siglo XXI **Revista Española de Economía Agraria n°181 (31-48)**; Alexandratos, N.; Bruisnma, J. (1997): Necesidades de comercio mundial de cereales para el año 2030 XXI **Revista Española de Economía Agraria n°181 (49-76)**; Chominot, A. (1999): Quelle agriculture à l'horizon 2010 - 2015. **Economie et Finances Agricoles n°301 (61-65)**

⁵⁹ Pacquet, A. (1999): Les mutations du contexte économique et politique international. **Economie et Finance Agricoles n°301 (36-39)**

⁶⁰ Schertz, L.P.; Johnston, W.E. (1997): Farm Act 1996: managing farm resources in a new policy environment **Agricultural Outlook. August (18-21)**

⁶¹ Edwin Young, C.; Westcott, P.C. (1997): **The 1996 U.S. Farm Act increased market Orientation** USDA Economic research service report

mundial se deterioro⁶², quedo claro que el mercado mundial no puede ser la "red de seguridad" prometida. Las ayudas "excepcionales" ascendieron a cerca de 6.000 millones de dólares para el ejercicio económico 1999. Su carácter "excepcional" queda confirmado por la reciente decisión de volver a dar ayudas este año. ¿Que consecuencias tendrán sobre los productores americanos las crecientes exigencias medioambientales⁶³?

Algunos analistas señalan que los acuerdos de Berlín son insuficientes. Tras calificar a la política agraria de "grotesca", Alan Swinbank concluye que "el agenda 2000 no conseguirá responder a los retos del próximo milenio"⁶⁴.

Unicamente el tiempo puede aportar respuestas a tantas y tantas preguntas⁶⁵.

Lo que si sabemos con toda certeza son dos cosas⁶⁶: la primera es que habrá acuerdo en la llamada "Ronda del Milenio" antes del final del año 2003 (fin de la llamada "cláusula de paz" prevista en los acuerdos de la Ronda Uruguay) y la segunda que dicho acuerdo representará un paso más en el proceso de liberalización de los mercados y en el debilitamiento de la "excepción agraria"⁶⁷, en cuanto a reglas específicas para el comercio mundial se refiere.

⁶² Collins, K. (1999): **Outlook for the farm economy**. USDA Agricultural Outlook Forum; -Lamb, R.L. (1999): U.S. Agriculture at the crossroad in 1999. **Economic review. First quarter (73-91)**

⁶³ Clayton G. (1999): More green pigs to come **Feed International May (4)**, y el artículo sin firma de la misma revista (11-14) titulado "Preparing for an environmental imperative".

⁶⁴ Swinbank, A. (1999): E.U. agriculture, Agenda 2000 and the WTO commitments. **World Economy. Oxford. Vol 22, n°1 (41-54)**

⁶⁵ Corbel, D. (1999): Agenda 2000: des marchés soumis aux fluctuations mondiales **Circuits et cultures . Mai (24-25)**

⁶⁶ Josling, T.; tangermann, S. (1997): Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para la próxima ronda de negociaciones. **Revista Española de Economía Agraria n°181 (77-96)**; Anderson, K. (1997): El futuro de la agricultura en la O.M.C.: I perspectiva del grupo de Cairns **Revista Española de Economía Agraria n°181 (97-120)**

⁶⁷ Grant, W (1995): is agricultural policy still exceptional? **The Political Quarterly**