

ALBERT MASSOT MARTÍ

Dirección General de Estudios
del Parlamento Europeo

EL MODELO EUROPEO
DE AGRICULTURA
ANTE EL DESAFÍO
DE LA
GLOBALIZACIÓN



Publicaciones de la
REAL SOCIEDAD ECONÓMICA
DE AMIGOS DEL PAÍS
Valencia, 2000



**EL DIRECTOR
DE LA REAL SOCIEDAD ECONOMICA DE AMIGOS DEL PAÍS**

Se complace en invitarle a la Conferencia que se celebrará el día 8 de Marzo, a las 19'30 horas en el Centre Cultural de BANCAIXA, Plaza de Tetuán, 23, a cargo de:

D. ALBERT MASSOT MARTI

(Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo)

Sobre el tema: **"El modelo europeo de agricultura ante el desafío de la globalización."**

fundació
Colabora: **BANCAIXA**

Valencia, Marzo 1999

I. INTRODUCCIÓN *

I.1. *Una actitud positiva ante el futuro*

EL tema que la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia me ha adjudicado para este ciclo dedicado a la “*Economía y el cambio social en tiempos de globalización*” es (nada más y nada menos) que “*el modelo europeo de agricultura ante el desafío de la globalización*”. En definitiva, se me plantea una cuestión crucial para los próximos años a nivel comunitario: la de si la actual Política Agrícola Común (PAC) o, alternativamente, “*una*” nueva política supranacional para el campo, puede ser compatible en el próximo siglo con unos mercados cada vez más abiertos y globales, y si, en última instancia, esta política puede ser capaz de preservar un modelo específico de agricultura en este nuestro Viejo Continente, coherente, además, con las especificidades estructurales del sector primario español y/o valenciano.

Ante la dificultad de responder a este reto intelectual cabe la tan socorrida agrucia del *tremendismo*, siguiendo la conocida máxima de Elsa Triolet: “*He aprendido que para ser profeta, basta con ser pesimista*”. En cualquier caso ésta es la actitud habitual en el sector agrario español, y de refilón, de muchos de nuestros medios académicos, donde campan a sus anchas una mezcla de pesimismo histórico (trasnochado), de reticencias ante el cambio, de mimetismo ante las opiniones y actitudes predominantes allende los Pirineos y/o el Atlántico, y, en fin, de desconfianza en nuestras propias fuerzas. Basta leer las opiniones que suscitó entre nosotros la reforma de la PAC de 1992, el acuerdo agrícola del GATT, o, más recientemente, la aprobación de la Agro-Agenda 2000 y la firma de los últimos acuerdos de la UE con Egipto y Sudáfrica. Sin embargo, a la luz de los resultados obtenidos por la agricultura española tras la adhesión, hoy no tiene ningún sentido la *duda metódica* ante el futuro. Más

* Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

adecuada parece la actitud de un Gramsci, cuando aconsejaba compaginar el uso del “*pesimismo de la inteligencia*” con el “*optimismo de la voluntad*”. Éste será al menos *el enfoque* de las páginas que siguen: sin perder de vista las incertidumbres que nos depara un *futuro de cambios acelerados*, se intentará poner el énfasis en el papel que *nosotros* hemos de jugar para que la PAC se convierta en una política más eficaz, más justa y más adaptada a *nuestras* estructuras en los albores del nuevo siglo. En suma, sin caer en la confusión entre deseo y realidad, se intentará resaltar el papel de la *política* en el diseño del futuro, que tal como la definió Mendiluce, no es otra cosa que “*hacer posible lo que es necesario*” (“*Tiempo de rebeldes*”).

Bajo estas premisas, empezaremos viendo algunos parámetros externos a la propia PAC que condicionarán ineludiblemente su devenir, y que pueden resumirse en los siguientes vectores. En primer lugar el *eje de la globalización*, a partir de la aparición de las nuevas tecnologías (II.1), que a su vez se consolida merced a la desaparición del *socialismo real* (II.2), el ascenso de las llamadas *economías emergentes* (II.3), y, en fin, la consolidación a nivel institucional del *multilateralismo* y el *regionalismo abierto* (II.4). De hecho la globalización constituye el verdadero *eje-marco* de los cambios que se avecinan, abarcando en su seno el resto de vectores presentes: el *eje medioambiental*, en pos de una *agricultura sostenible* (II.5); el *eje alimentario*, para erradicar la desnutrición y consolidar la estabilidad en los mercados (II.6); el *eje rural*, capaz de afrontar la lucha contra la pobreza en los países en vías de desarrollo (PVD) y de vertebrar un modelo de agricultura multifuncional en los países industrializados, en función de las nuevas exigencias ciudadanas (II.7); y, para terminar, el *eje tecnológico*, que ha de permitir un uso de las nuevas tecnologías de la información y moleculares en la plasmación de los ejes anteriores (II.8).

El análisis de estos ejes desembocará en el estudio de los *factores institucionales* que enmarcarán la evolución de la PAC, a dos niveles. En primer término, la previsible evolución del *modelo social europeo* en su conjunto y su concreción dentro del proyecto de integración europeo. A fin de cuentas, de esta evolución dependerá directamente el futuro sistema de apoyo al denominado *modelo europeo de agricultura*, una vez evidenciada la inadaptación esencial de los objetivos e instrumentos de la PAC ante las transformaciones registradas por el sector agroalimentario (III.1 y III.2). En este apartado se incluirá el análisis de la situación actual, formalizada en los Reglamentos, ya publicados, que se derivan directamente del Acuerdo de Berlín del pasado mes de marzo.¹ Y,

¹ El *Capítulo agro-rural* del Acuerdo de Berlín se plasma, esencialmente, en los Reglamentos [CE] 1251/1999 a 1259/1999 del Consejo (DOCE L 160 de 26.6.1999), el Reglamento [CE] 1493/1999 del Consejo, para la organización común del mercado vitivinícola (DOCE L 179 de 14.7.1999), y el Reglamento [CE] 1750/1999 de la Comisión, de aplicación de la normativa sobre el desarrollo rural a cargo del FEOGA-Garantía (DOCE L 214 de 13.8.1999). También cabe considerar que la revisión de la OCM de materias grasas forma parte de este mismo paquete de reformas, pese a ser desgajada de la negociación global y adoptada con anterioridad (Reglamento [CE] 1638/98 del Consejo, DOCE L 210 de 28.7.1998; Reglamento [CE] 2366/98 de la Comisión,

en segundo lugar, hay que considerar el desarrollo del *marco multilateral agrario* dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que se concretará de forma inmediata en la próxima Ronda negociadora iniciada en Seattle en otoño de 1999, terminando con unos breves apuntes a propósito del mandato negociador de la Comisión en materia agraria, con el objetivo de ser capaz de sentar las bases de una nueva política común (llámese PAC o no) que sustente el *modelo agrícola europeo* (IV).

II. LOS EJES DE LA AGRICULTURA DEL SIGLO XXI

II.1. *El eje-marco: la creciente "globalización" de los mercados agrarios*

La aplicación masiva de las *nuevas tecnologías de la información*, especialmente a nivel financiero, ha contribuido de forma decisiva a acelerar en los últimos tiempos la *globalización* económica, entendida como un proceso con dos componentes principales: a) un rápido crecimiento de los intercambios de *mercancías*, a medida que desaparecen los obstáculos existentes, los mercados se abren bajo la égida liberal, y se aprovechan masivamente los últimos avances en materia de transporte y logística; y b) una explosión de la información, mediante un espectacular desarrollo tecnológico, con efectos inmediatos en la libre circulación de *capitales* bajo el impulso de los principales agentes económicos y financieros a nivel mundial, a fin de rentabilizar al máximo sus excedentes. No hay que descartar que este proceso de globalización se ralentice en los próximos años, sobre todo si se asocia a la exportación unilateral de valores culturales y políticos de Occidente, que pueden provocar virulentas reacciones en otras sociedades. Y ahí cabe situar por su pertinencia las conocidas tesis de S. Huntington sobre el choque de civilizaciones, plasmadas en un primer artículo publicado en 1993 en la revista *Foreign Affairs*, luego desarrollado, en 1996, en *The clash of civilizations and the remaking of the world*, libro editado en castellano por Paidós al año siguiente con el título: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*). Ciertamente, la cuestión de fondo

DOCE L 293 de 31.10.1998). Sentado esto, no hay que olvidar el impacto que, colateralmente, pueden tener el resto de Capítulos de la Agenda 2000 sobre el mundo rural. En este contexto, el *Capítulo de la política de la cohesión económica y social* se concreta en los Reglamentos [CE] 1260/1999 a 1265/1999 del Consejo, y del Parlamento Europeo y del Consejo (DOCE L 161 de 26.6.1999), el Reglamento [CE] 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al FEDER (DOCE L 213 de 13.8.1999), el Reglamento [CE] 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al FSE (DOCE L 213 de 13.8.1999), y las Decisiones 1999/501 a 1999/505 de la Comisión, relativas a los Objetivos de los Fondos Estructurales y la distribución indicativa de los créditos de compromiso para el periodo 2000/2006 (DOCE L 194 de 27.7.1999). Y, finalmente, el *Capítulo de la preadhesión* se fundamenta en los Reglamentos [CE] 1265/1999 a 1268/1999 del Consejo (DOCE L 161 de 26.6.1999), y la Decisión 1999/595 de la Comisión, relativa a la asignación financiera de preadhesión en favor de la agricultura y el desarrollo rural (DOCE L 226 de 27.8.1999).

que plantea este autor (que en España tiene entre sus principales valedores al valenciano L. V. Barceló) trasciende en mucho los aspectos económicos y nos llevaría al análisis de las relaciones de la cultura y la política con la economía o, incluso, a preguntarnos sobre las *formas* que puede tomar el proceso de *globalización*, todo lo cual supera en mucho el objeto de estas líneas.

De todos modos, a la espera de que el tiempo verifique, o refute, esta hipótesis, hoy por hoy la tendencia a la *mundialización* económica es un hecho, confirmado y potenciado por tres factores principales: la caída del *socialismo real* (II.2); la aparición del *multipolarismo* y de las llamadas *economías emergentes* en el escenario (agrícola) mundial (II.3); y, en fin, la consolidación del *multilateralismo* y el *regionalismo abierto* a nivel institucional (II.4). Una panoplia de factores que, por otro lado, esconden en su seno nuevos retos para la agricultura mundial en general y para la agricultura europea en particular.

II.2. Globalización vs ampliación

La *desaparición del bloque socialista* en Europa trajo consigo la paralela consolidación a nivel global de la economía de mercado y de los *valores democráticos*, lo que a la par que permitirá próximamente reforzar el *proyecto de integración comunitario* con la entrada de nuevos miembros, va a tener efectos directos sobre las políticas comunes vigentes.

No vale la pena insistir mucho en lo que significa la adhesión de los países del Este a la UE: por vez primera es posible atisbar un proyecto de integración que prácticamente acogerá a todo el Viejo Continente, desde el Atlántico hasta la frontera rusa. Y en cuanto a lo que la ampliación puede representar para la PAC basta retener que, en comparación con la UE-15, el peso de la agricultura de los nuevos adherentes es sensiblemente superior a las medias comunitarias.² En este contexto, es probable que en la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Helsinki, de diciembre de 1999, se abandone la tradicional estrategia de adhesión de agrupar los países candidatos en función de su nivel de

² El sector agrario representa en los Quince (1996) un 1'7% del PIB, un 5'1% del empleo y un 7'4% de la exportación global. En contraste, dentro de la que se denominó la *primera ola de adhesiones*, que inició formalmente la negociación en 1997, el sector primario de Polonia registra unas cifras de un 5'5% del PIB, un 26'7% de los activos, y un 11'3% de las exportaciones; en Estonia se alcanzan un 8%, un 9'2% y un 15'7% respectivamente; en Hungría son de un 5'8%, un 8'2% y un 17'5%; en la República Checa de un 2'9, un 4'1% y un 5'7%; y en Eslovenia de un 4'4, un 6'3% y un 4'2%. Ya dentro de la llamada *segunda ola*, actualmente ya a punto de entrar en negociación, los diferenciales son por lo general aun mayores: con un 12'8% del PIB, un 18% del empleo y un 18'8% de las exportaciones en Bulgaria; un 7'6, un 15'3% y un 16'8% en Letonia; un 10'2, un 24% y un 13'1% en Lituania; un 19%, un 37'3% y un 8'8% en Rumanía; o un 4'6, un 6% y un 5'4% en Eslovaquia. Resaltamos, además, que en su calidad de nuevos miembros de la OCDE la ESP (*Equivalente en Subvención a la Producción*) en 1996 para Polonia significó el 28% del valor de su producción, el 11% para Hungría, y el 10% para la Chequia, contra el 16% que representa para la UE-15.

aproximación a la normativa comunitaria vigente, para abrir paso a un nuevo tipo de negociación basado en los diferentes niveles de desarrollo de los peticionarios. Cabe recordar al respecto que la Cumbre de Copenhague de junio de 1993 definió una serie de condiciones políticas y económicas mínimas para poder empezar las negociaciones de adhesión. Entre las condiciones económicas allí fijadas se encontraban: la existencia de una economía de mercado viable; la capacidad para hacer frente a la presión de la libre competencia y a las fuerzas del mercado en el seno de la Unión; y tener la capacidad de asumir las obligaciones y objetivos de la Unión Política, Económica y Monetaria. En definitiva, aun cuando los países del Este puedan hoy ya responder globalmente a estos parámetros, es indudable que por lo general esconden aún demasiados déficits en sus sistemas económicos para afrontar con éxito el reto de la adhesión. Bajo esta premisa, desde una perspectiva exclusivamente agraria abundan poderosos argumentos para una estrategia prudente, que numerosos estudios ya han resaltado: a) la imposibilidad material de aplicar los actuales mecanismos de la PAC a los PECOS, sean los precios (a niveles muy superiores en la UE y sobre calidades muy diferentes), sean las ayudas directas (calculadas como están a partir de anteriores rebajas de precios y los volúmenes producidos), o las reglas complementarias de control de la oferta, a riesgo de provocar graves distorsiones productivas y un insostenible aumento de los precios de los alimentos; b) tampoco parece viable reconocerles la libre circulación de productos agrícolas de forma inmediata, cuando no existen garantías de cumplimiento de la compleja legislación comunitaria en materia de mercado interior agrolimentario (en cuanto a controles sanitarios, ingredientes autorizados, reglas de etiquetado, bienestar de los animales, etc.), y en atención a la debilidad estructural que padecen por lo general los sectores agrarios del Este, que podría conllevar su completo hundimiento (como de hecho en 1998 ya sufrió el sector porcino de la República Checa, de Hungría y de Polonia); c) al unísono, es precisamente esta debilidad estructural que arrastran las economías agroalimentarias del Este la que nos hace relativizar la explosión productiva generalizada que muchos estudios pronosticaron tras la caída del muro, actualmente puesta en sordina por especialistas de la talla de Pouliquen, aunque, ciertamente, este riesgo no deja de ser verdad para algunos subsectores específicos, especialmente en aquellos que sean capaces de atraer capitales externos que los modernicen, los hagan más competitivos, y, en fin, les otorguen canales de comercialización hacia el Oeste; d) en cuarto lugar hay que contar con las dificultades que la UE tendría para respetar los compromisos multilaterales en materia de exportaciones subvencionadas o apoyo interno, si previamente no se aproximan los niveles de precios; y e) finalmente hay que tener muy presente el coste presupuestario adicional que puede representar la ampliación, tanto en lo que se refiere a la PAC como, sobre todo, en el gasto estructural, a la luz del Acuerdo alcanzado en la Cumbre de Berlín de marzo pasado.

Es cierto que a primera vista el Consejo mantuvo la fecha originalmente prevista para las adhesiones, entre los años 2002 y 2006. Pero el contenido fi-

nanciero del Acuerdo hace seriamente dudar de su voluntad real (Cuadro 1). Por un lado de lo pactado se deduce que las adhesiones no podrán comportar un incremento del gasto más allá del 1'27% y, consecuentemente, su financiación se hará a costa de ahorrar en las políticas actuales, lo cual sin embargo no deja de ser un simple *desideratum* sujeto a múltiples vectores de incertidumbre, léase intereses de los Estados, como confirman los mismos (magros) resultados de la Agenda 2000. Por otro lado, más allá de lo previsto en el Programa SAPARD (Reglamento [CE] 1268/1999) para el período de preadhesión (por un importe total de 520 Meuros a lo largo de siete años, 2000/2006), los créditos disponibles, en términos indicativos, para cuando la ampliación sea un hecho, con no ser *a priori* despreciables (por un total de 14.220 Meuros en el 2006, equivalente a un 13'7% del Presupuesto) (Cuadro 1), se encuentran aún lejos de cubrir las necesidades de los PECOS si no se modifican previamente las políticas vigentes, con lo cual entramos en un círculo vicioso.

Por lo demás, no parece ni mucho menos seguro que los créditos disponibles *a priori* para los PECOS puedan hacerse realidad si eso significa reducir los créditos que hoy perciben los Quince. Lo más probable es que, en un contexto marcado por las restricciones financieras, a medida que durante la negociación salgan a la luz la magnitud y el alcance de los desafíos estructurales existentes, o que se atisben los lógicos problemas de aplicación de las políticas hoy vigentes, la tentación de retrasar (o aminorar) las adhesiones obtenga muchos aliados en el Consejo: primero, entre los *países contribuyentes netos*, para alejar un eventual riesgo de mayores aportaciones al Presupuesto; y, segundo, entre los principales beneficiarios de las políticas en vigor, sea la PAC (sobre la base de mantener las ayudas en función de los volúmenes producidos), sea la política de cohesión (con el fin de bloquear una posible salida de numerosas regiones del Objetivo 1). Por último, hay que considerar lo atractivo que resulta que, de reducirse el número de entradas, o de retrasarse el calendario, los créditos inicialmente previstos retornen a los Estados, en función de sus porcentajes de contribución.

De ahí a preconizar unos *largos períodos de transición* en materia agraria hay tan sólo un paso (que, por otro lado, podrían ser compatibles con el reconocimiento de un asiento en el Consejo a corto plazo). En consecuencia, existe el riesgo de que estos períodos transitorios se puedan convertir en simples alibís para mantener el *status quo* dentro de los Quince. Pero, a su vez, de cambiar la voluntad política predominante en el Consejo, podrían servir para facilitar la progresiva instauración de una nueva política supranacional expresamente orientada a la defensa del *modelo europeo de agricultura*, que incluyera a los PECOS, y que fuera compatible con el multilateralismo y el dinamismo de los mercados agrarios. Como más tarde comentaremos (III.3) el principal catalizador de este proceso, en un sentido u otro, van a ser los próximos acuerdos dentro de la OMC, en la medida que permitan, o no, situar la defensa de la multifuncionalidad agraria en el centro de la PAC.

II.3. Globalización vs multipolarismo

Es muy probable que la caída del bloque socialista haya abierto las puertas a una progresiva implantación de un *mundo multipolar*, tras una etapa, más o menos larga, de inestabilidad regional, con zonas *grises* faltas de autoridad y descolgadas de cualquier sistema organizado (lo que incluso ha provocado que algún autor, como Alain Minc, hablara de la aparición de una nueva Edad Media: *Le nouveau Moyen Âge*, 1993).

Este previsible *multipolarismo* tendrá su reflejo específico a nivel agrario, con la conformación de cinco grandes potencias productoras a nivel mundial. En primer término, los dos actuales gigantes agro-exportadores, los Estados Unidos (o, mejor dicho, el NAFTA, con Canadá y México) y la Unión Europea (reforzada por los continuos procesos de adhesión). A estos dos líderes *probablemente* se sumarán en los próximos años el MERCOSUR (en torno al mercado de Brasil), India y China. Y hay que subrayar la palabra "*probablemente*" por el cúmulo de incertidumbres que rodean la entrada, y consolidación, de estas nuevas potencias en los mercados globales, evidenciadas por las sucesivas crisis que acompañan el proceso de globalización en sí mismo.

Su primera manifestación fue el desplome de México y la última (?) la crisis brasileña, que ha puesto, además, en entredicho todo el proceso de integración latinoamericano, y especialmente el de su forma más avanzada, la del MERCOSUR (devaluando de soslayo las voluntaristas conclusiones de la Cumbre de Río de finales de junio de 1999). Pero en este contexto, mucho más grave ha sido el estallido que, a punto de terminar el siglo, sorpresivamente nos han deparado los *modelos sociales* de *capitalismo corporativo* predominantes en el Pacífico asiático, incapaces de afrontar la presión de unos mercados cada vez más abiertos, sin que, por el momento, esté claro cómo y cuándo terminará su transición y posicionamiento definitivo dentro del nuevo orden global. De esta guisa: 1) hoy asistimos a un progresivo desmantelamiento del *modelo industrial y financiero* vigente en *Japón* desde el fin de la II Guerra Mundial, el mismo modelo que supo colocar al Archipiélago del Sol Naciente en la segunda posición de la economía mundial, y que actualmente difícilmente llega a sostenerse debido al déficit público y a un imparable recurso a la deuda; 2) en paralelo, la explosiva combinación de libertad de mercado con dirigismo económico y autoritarismo político, que durante más de treinta años predominó en el Pacífico asiático y dio lugar a las llamadas *economías emergentes*, se demostró finalmente inviable y ahí están como prueba las crisis de Corea del Sur (cuyo modelo de los *conglomerados*, siguiendo los parámetros japoneses, se instauró tras la partición en dos del país), de Indonesia (que tras la caída de Sukarno consolidó un acelerado proceso de industrialización bajo el control directo de la familia de su heredero, Suharto), o, en fin, de Singapur (que empezó a andar tras su independencia en 1965), países que ahora se debaten en la búsqueda de un nuevo modelo social; y 3) para terminar, tenemos a *China* que, con las recientes decisiones de reestructurar todo el sector público, vive el fin de la etapa de

estatismo industrial iniciado en 1978 bajo la égida del Partido Comunista y el Ejército Popular, a favor de una progresiva hegemonía del sector privado, ya consolidado en la periferia, con su epicentro en Hong-Kong.

En este contexto, con un proceso de globalización creciente que se da por descontado, para los actuales dirigentes de estos países la OMC se ha convertido en un fiel aliado y las reglas multilaterales en la mejor coartada para dismantelar los últimos vestigios corporativistas. A nadie puede sorprender pues que la reciente VII Cumbre anual del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), realizada en Auckland (Nueva Zelanda) en septiembre de 1999, se pronunciara por mejorar “*el marco internacional para impulsar los intercambios comerciales a través del reforzamiento de los mercados con una reforma de las regulaciones y una mejora de la competencia*”, y que, al mismo tiempo, sus 21 Estados miembros respaldaran por unanimidad el *futuro ingreso de China en la OMC*. Una decisión histórica que, de hecho, ya dejaba entrever el acuerdo agrícola firmado con los Estados Unidos en abril de 1999, que abrió el mercado chino al trigo, los cítricos y el pollo norteamericanos, al mismo tiempo que el Gobierno de Pekín reconocía los sistemas de control sanitario y de certificación vigentes en los Estados Unidos.

Y constituye, a nuestro entender, una decisión histórica porque formaliza el beneplácito a la entrada de China bajo el manto de la OMC de la mayor parte de sus vecinos y socios comerciales, a pesar de los problemas que sin duda la absorción de una economía como la china acarrearán para el incipiente multilateralismo. Basta pensar que el ingreso chino en la OMC (al que deberíamos sumar el de Rusia) puede modificar sustancialmente los equilibrios dentro de esta organización, y acentuar las crecientes luchas de *poder* dentro del nuevo marco multilateral. De hecho, su primera manifestación la vivimos ya con motivo de la designación del sucesor de Ruggiero en la dirección del organismo. Por otro lado, hay que reconocer que la evolución de China constituye una gran incógnita desde el punto de vista estrictamente agro-alimentario, en la medida que aún se desconoce en qué se concretará su proceso de privatización de industrias de consumo, el nivel de autoabastecimiento alimentario que políticamente será considerado deseable por sus autoridades, y, en fin, su grado definitivo de inserción en los mercados mundiales (con visiones muy encontradas al respecto, encarnadas por el conocido debate entre Brown y Alexandratos).

Sentadas estas premisas, el multipolarismo que se adivina en materia agro-productiva tiene su correlato en un probable crecimiento de la *demanda mundial de alimentos* a medio plazo, de la mano de tres vectores: unos mercados cada vez más abiertos, el enderezamiento progresivo de las denominadas *economías emergentes* del Sureste de Asia (caracterizadas, no lo olvidemos, por ser mayoritariamente importadoras netas de alimentos), y, en fin, de un probable incremento de la población, de los 6.000 millones formalmente alcanzados en octubre de 1999 hasta los 9.400 en el 2050, con un ritmo de crecimiento de 81 millones anuales (según las últimas previsiones del Fondo de las Naciones Uni-

das para la Población, FNUAP, pese a todo lentificadas respecto a anteriores estimaciones, a causa principalmente de la fuerte reducción constatada de la fecundidad).

Estas perspectivas contrastan vivamente con el *estancamiento* que registró la demanda alimentaria hasta bien entrada la década de los 90, por el progresivo declive de las compras soviéticas y el peso del endeudamiento y las políticas de ajuste estructural aplicadas en los PVD. En principio, este esperado aumento de la demanda (solvente) de alimentos ha de traducirse en un crecimiento del *volumen (absoluto) de los intercambios* agroalimentarios, una consolidación de las *orientaciones de los flujos* (con tres destinos principales, las riberas asiáticas del Pacífico, los miembros de la CEI, y los países del Norte de África y Oriente Medio) y, en definitiva, en un aumento de los *precios mundiales*. No obstante, está por ver cuál será la rapidez de este incremento una vez se han visto frustradas por los hechos las reiteradas (y optimistas) previsiones de numerosos organismos internacionales e institutos de prospectiva respecto a la evolución de los mercados agrarios.

De momento en 1997 y 1998 hemos vivido una fase de precios bajos que previsiblemente irán remontando poco a poco a partir de 1999 merced a la subida registrada por los precios del petróleo (que incrementará la solvencia de los países productores), la grave sequía que padecen tanto países exportadores (Estados Unidos) como importadores netos de alimentos (Rusia, Magreb), la recuperación que ya apuntan algunos países del Pacífico asiático tras la dura recesión de 1998 (Corea, Malasia, Tailandia), y, en definitiva, la progresiva mejora de la economía mundial en su conjunto. El tema es clave cara al futuro, en la medida que un aumento sostenido de los precios agrícolas internacionales se materializaría en un incremento de las rentas de los agricultores de los países productores, lo que a su vez facilitaría la reforma de las políticas agrícolas de los países de la OCDE más proteccionistas (como la UE).

Lo cual tampoco nos ha de esconder la existencia de otros *efectos de la globalización* en los mercados agrarios con un impacto a todas luces menos positivo, tales como: el deterioro de la balanza comercial y de la relación de intercambio de los países importadores netos de alimentos; la tendencia a la *commoditization* del conjunto de productos agrarios (o conversión en simples materias de base de productos transformados) bajo la dirección de unas pocas empresas transnacionales del complejo agroalimentario al servicio de unos mercados de consumo cada vez también más globales; la mayor vulnerabilidad de las economías agrarias a partir de la creciente privatización de las nuevas tecnologías (de la información, biológicas) con su correlativo encarecimiento mediante el pago de las correspondientes patentes; el paralelo riesgo de desvertebración que existe para el mundo rural de amplias zonas del mundo, incluidos los países desarrollados, incapaces de seguir los ritmos de competitividad derivados de unos mercados cada vez más abiertos; un reforzamiento de la inestabilidad de los mercados agropecuarios mundiales, a medida que se imponen las medidas de desregulación; y, en fin, la puesta en sordina de las políticas

agrarias nacionales, históricamente altamente intervencionistas y basadas en el fomento de la demanda interna y la preferencia de las producciones propias frente a las del exterior.

II.4. *Globalización vs multilateralismo/regionalismo abierto*

Precisamente estos posibles efectos indeseados de la globalización, junto a la incompatibilidad manifiesta de muchas de las políticas agrarias nacionales vigentes con este proceso, constituyen la justificación última del progresivo reforzamiento de los procesos de *regionalismo abierto* o la entrada, por vez primera, de *la agricultura* en el *marco multilateral* del GATT a partir del Acuerdo de Marrakesh que culminó la llamada Ronda Uruguay. La propia UE es un ejemplo aventajado del creciente fenómeno *regional*, en su calidad de epicentro de una amplia gama de acuerdos, que se conforman a modo de *círculos concéntricos* en torno al núcleo duro del proyecto de integración (los Estados integrantes de la Unión Económica y Monetaria - UEM).

Limitándonos a las relaciones económicas y comerciales bilaterales más significativas y recientes, cabe resaltar: a) la última renovación por la UE del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), a favor de los países menos favorecidos (Reglamento [CE] 2820/98, DOCE L 357 de 30.12.1998), acompañado por un (novedoso) régimen de estímulo arancelario a la protección de los derechos laborales y el medio ambiente (Reglamento [CE] 1154/98, DOCE L 160 de 4.6.1998); b) tras la aprobación de la Agenda 2000, 10 países del Este de Europa y dos del Mediterráneo (Chipre y Malta) se aprestan a acelerar sus negociaciones de adhesión a la UE (con todas las prevenciones ya comentadas), a las que tras la próxima Cumbre de Helsinki, de diciembre de 1999, posiblemente se sumará Turquía, una vez reciba formalmente el estatuto de candidato; c) al mismo tiempo, a raíz de la guerra de Kosovo, la UE ha apostado decididamente por la estabilidad en los Balcanes (Posición común 98/633, DOCE L 302 de 12.11.1998) y acaba de aprobar en la Cumbre de Colonia del 10 de junio de 1999 la aplicación de un Plan de reconstrucción para esta parte de Europa Sudoriental (que, además, posiblemente, será en buena parte financiado con los márgenes existentes en el FEOGA-Garantía); d) en el área euro-mediterránea, siguiendo las conclusiones de la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995, se consolidan las relaciones, con fuertes concesiones agrícolas, acabándose de formalizar en junio de 1999 el acuerdo con Egipto, que ha venido a sumarse a los ya firmados con Marruecos, Túnez, Israel, Jordania y Palestina, faltando solamente por acabar las negociaciones con Siria, Líbano, Libia (a la cual se ha recuperado recientemente) y Argelia (una vez se confirma su proceso de paz); e) en América Central se renovó el diálogo de San José y se ha decidido un programa específico de ayuda a los países afectados por el huracán *Mitch*, lo cual ha consolidado a la Unión Europea como el principal donante de la región, con el 62% de la ayuda a la cooperación y el desarrollo;

f) a su vez, la UE concluirá en el segundo semestre de 1999 un acuerdo de libre cambio con México; g) están en marcha las negociaciones para la renovación del IV Convenio de Lomé, dentro del cual se está estudiando la integración de Cuba; h) en octubre de 1999 concluyó el acuerdo de libre comercio con África del Sur (de nuevo con un importante componente agrario); i) con la Comunidad Andina la UE ha prolongado su SPG, que permite a sus Estados miembros entrar en el mercado europeo con arancel cero el 70% de sus exportaciones (en buena parte de productos primarios), en aras a apoyar sus esfuerzos en contra de la economía de la droga; j) con el bloque del MERCOSUR (al que pronto se sumará Chile) tras la Cumbre de Río de finales de junio de 1999, la UE se propone iniciar nuevas negociaciones a partir del 1 de julio del 2001 (si la crisis lo permite); k) en Asia persiste la oferta de libre comercio con la ASEAN, pese a la crisis financiera y a que estos países hayan incrementado sus exportaciones a la UE en un 40% durante este último año merced a sus devaluaciones; l) el diálogo transatlántico con los EE.UU. sigue también su curso; ll) la UE ha decidido en septiembre un desembolso especial, de ayudas y préstamos, a favor de Turquía para paliar los devastadores efectos del terremoto del 14 de agosto, tras lo cual, como ya indicamos, se apresta a reconocerle el *status* de candidata a la adhesión; y, en fin, m) con la presentación de una Comunicación sobre el *planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC* por parte de la Comisión (COM (1999) 331, de 8.7.1999), a las que siguieron las Conclusiones del Consejo de Agricultura de 27 de septiembre de 1999, las autoridades comunitarias se preparan para iniciar la negociación de un nuevo marco de liberalización multilateral entre los 134 miembros de la OMC a partir de la Cumbre de Seattle que tendrá lugar del 30 de noviembre al 3 de diciembre de este año (que en el epígrafe IV analizaremos con mayor atención).

A la luz de esta relación parece evidente que, al menos desde una perspectiva europea, los dos procesos anteriormente señalados, *multilateralismo* y *regionalismo*, son tenidos por compatibles entre sí. A favor de tal argumentación puede aducirse que los procesos de apertura regional tienen la virtud de facilitar la eliminación de los obstáculos al comercio (de productos primarios y elaborados), coadyuvan a la integración de las economías (como fórmula para superar las estrecheces que frecuentemente caracterizan a los mercados de los PVD), aceleran la incorporación de nuevos miembros al comercio mundial, y, en fin, refuerzan la seguridad alimentaria (permitiendo compensar más fácilmente las oscilaciones de producción y las eventuales fluctuaciones en los precios). Sentado esto, hay que considerar a su vez que tanto el *multilateralismo* como el *regionalismo abierto* comportan la muerte a medio plazo del *proteccionismo agrario* que caracterizó a la mayor parte de países industriales, al menos bajo las principales formas en que se manifestó en el pasado (elevados precios garantizados; restricciones tarifarias y no tarifarias al acceso interno; y subvenciones generalizadas para la exportación de los excedentes). No olvidemos que este proteccionismo desembocó en la consolidación de grandes excedentes estructurales y la completa distorsión de los precios e intercambios de algunos de

los principales mercados (azúcar, lácteos, cereales...). Es en este contexto donde hay que situar el resto de ejes que actuarán en el diseño de *una nueva política supranacional para los campos europeos* en el próximo siglo.

II.5. *El eje medioambiental: en pos de una agricultura sostenible*

Cara al futuro no pueden dejarse de considerar las crecientes *restricciones medioambientales* a las que deberá someterse la agricultura que, al fin y al cabo, sigue siendo la principal actividad gestora del territorio y consume el 70% del agua dulce disponible. Un desarrollo agrario basado, como acaeció en el pasado, en el *productivismo* a ultranza (mediante la mejora genética, la mayor utilización de maquinaria, el fomento del monocultivo y la ganadería intensiva, y con un continuado incremento en el uso de agua, abonos, pesticidas y energía) hoy ya nos muestra abiertamente sus límites físicos (bajo las formas de creciente contaminación de las aguas, pérdida de suelos y fertilidad, deforestación, pérdida de biodiversidad, emisión de gases que provocan el efecto invernadero), y, en definitiva, se opone a una *gestión sostenible* de los recursos naturales. Así lo ratificó la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (Decisión 2179/98, DOCE L 275 de 10.10.1998), así como la reciente Comunicación presentada por la Comisión a favor de una *agricultura sostenible* (DOCE C 173 de 19.6.1999).

En este contexto, en los próximos años la PAC, mediante el concurso de las biotecnologías, las técnicas integradas de control de plagas, las nuevas formas de *management* o gestión de explotaciones, investigación y extensión agrarias que se deriven de las tecnologías de la información ("*agricultura de precisión*"), y, en fin, los nuevos enfoques *multifuncionales* en materia de política agraria (que pretenden reforzar los aspectos territoriales, agro-ambientales y rurales), deberá ser capaz de cubrir cuatro grandes retos en materia medioambiental: a) primero, compatibilizar la tendencia a una mejora continua de los rendimientos con patrones productivos más ahorradores de recursos y respetuosos con el medio y la biodiversidad; b) segundo, buscar soluciones locales a la degradación medioambiental ya existente (en la calidad de las aguas, los suelos y la capa de ozono), fruto del modelo tecnológico intensivo aplicado en el pasado y la concentración productiva existente; c) en tercer término, deberá fomentar las salidas no alimentarias alternativas que satisfagan las crecientes necesidades de la industria (energética; química; farmacéutica; etc.); y d) en cuarto lugar, habrá que tener progresivamente en cuenta el impacto que el calentamiento global del planeta y las variaciones de clima en particular pueden tener en los sistemas de producción, en el uso de los factores productivos y en la localización de los cultivos.

Este desafío medioambiental global requiere que, en cumplimiento estricto de los Artículos 174 y 175 de los *Tratados consolidados*, que formalizan la com-

ponente medioambiental en el conjunto de las políticas comunes, la UE: a) refuerce sus normas obligatorias en materia específicamente agro-ambiental, hoy apenas plasmadas en la Directiva 91/676 “Nitratos” (DOCE L 375 de 31.12.1991), orientada a reducir la contaminación de las aguas, y en la Directiva 92/43 “Hábitats” (DOCE L 206 de 22.7.1992), destinada a crear una red de zonas *Natura 2000* para la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres de interés comunitario; b) que la futura política supranacional para los campos europeos introduzca de forma imperativa la *eco-condicionalidad* (*cross-compliance*) en las formas de apoyo a la actividad agraria y que cree instrumentos complementarios de apoyo específicamente basados en criterios agro-ambientales para mercados y situaciones territoriales que lo justifiquen (tal como propuso en su momento el grupo Buckwell); y c) que se consolide una *estrategia* clara de fomento forestal, de regulación del agua, de protección del equilibrio agro-ambiental, y de ordenación del territorio rural, que enmarque las acciones estatales y/o regionales (una estrategia que partiría de las actuales medidas de acompañamiento, de la experiencia de la Iniciativa LEADER, de los programas regionales a cargo de los Fondos Estructurales, y, en fin, de los programas rurales nacidos con la Agenda 2000, a cargo del FEOGA-Garantía). Recordemos al respecto que las insuficiencias constatadas en el actual marco normativo comunitario en materia agro-ambiental fueron, en última instancia, la causa de que las propuestas de la Agenda 2000 no incluyeran la *eco-condicionalidad* a nivel comunitario y que, finalmente, ésta quedara como una *facultad de modulación* de las ayudas de mercados en manos de los Estados. Como más adelante comentaremos, en la medida que esta modulación implica de hecho la instauración de sanciones para los agricultores contaminantes es fácil augurar una aplicación desigual, en función fundamentalmente de las normativas nacionales o regionales vigentes. No es casualidad que la Directiva *Nitratos* hoy apenas tenga aplicación en buena parte de los Estados miembros, incluida España (tal como recalcaron las Comunicaciones de la Comisión COM (97) 473 y COM (98) 16; el Informe McKenna del Parlamento Europeo, A4-0248/98; y el Informe especial 3/98 del Tribunal de Cuentas, DOCE L 191 de 18.6.1998), y que por este motivo la Comisión se viera obligada a iniciar procedimientos de infracción contra 9 Estados (de acuerdo con el nuevo Artículo 226 del Tratado, ex-169). Igualmente, la Comisión emprendió acciones legales contra cuatro Estados por no incorporar a su legislación la Directiva *Hábitats*, y contra siete por no haber presentado sus listas de zonas para la red *Natura 2000*. Es por todo ello que el Parlamento Europeo pretende crear una nueva línea en el Presupuesto del ejercicio 2000 que incrementaría los porcentajes de cofinanciación comunitaria para los programas agro-ambientales que se derivaran de la aplicación de la *eco-condicionalidad facultativa* a nivel interno. Por lo demás, está aún por ver en qué se concretará la ya citada Comunicación de la Comisión, presentada en Helsinki durante el mes de julio de 1999, a favor de una *agricultura sostenible*.

II.6. *El eje alimentario: seguridad de abastecimiento vs estabilidad en los mercados*

Los avances registrados en los últimos tiempos en la actividad agropecuaria se han traducido en un uso cada vez más intenso de la tierra, la concentración productiva, en un fenomenal incremento de los rendimientos y, como resultado final, en un considerable aumento en el suministro global de alimentos. De esta guisa, en el período 1960-1990, según datos de la FAO, la disponibilidad de calorías *per capita* y día a nivel mundial aumentó en un 35% y los precios de los alimentos bajaron en un 50%, en términos reales.

No obstante, este sustancial aumento de la producción no se ha traducido en la erradicación de la desnutrición en el mundo y existen aún enormes diferencias regionales en cuanto a la disponibilidad de alimentos. Así es, por un lado, según la misma FAO, los niveles de calorías medias disponibles han aumentado significativamente en el Norte de África y Oriente Medio, Asia Oriental y América Latina (donde no por casualidad se ubican las principales *economías emergentes*), y hoy superan las 2.700 calorías diarias. Pero, al unísono, la disponibilidad de alimentos creció mucho más lentamente en el Sur de Asia e incluso disminuyó en el África subsahariana, con el resultado final de que actualmente casi 800 millones de personas padecen aún desnutrición, la mayor parte ubicadas en las dos últimas regiones mencionadas, y que persisten 1.300 millones de personas condenadas a (mal)vivir con menos de 1 dólar diario, fundamentalmente habitantes de las zonas rurales (con el 70% del total de pobres del mundo). A esta dramática circunstancia hay que sumar, cara al futuro, el ya comentado paulatino incremento de la *población mundial* (II.3), así como el paralelo aumento del *proceso de urbanización*, que a la vez que presionará sobre el uso de los factores productivos disponibles (tierra, agua, energía), modificará los hábitos y la demanda de alimentos (v.g. aumentando el consumo cárnico y de los productos para la alimentación del ganado). En definitiva, se exigirá una mayor productividad a unos sistemas agrarios complejos y muy heterogéneos, por lo general con bajos rendimientos y tradicionalmente orientados a satisfacer la demanda local, y que, además, arrastran fuertes déficits estructurales (“*agricultura de subsistencia*”).

Los *integristas* del mercado, siguiendo la afortunada expresión de Soros (*La crisis del capitalismo mundial*), alegan con frecuencia que una apertura creciente de los mercados, de la mano de la globalización económica, constituye la mejor receta para terminar con la desnutrición en el mundo. Estos optimistas furibundos olvidan que, hoy por hoy, en torno al 90% de la producción agroalimentaria mundial se destina al autoconsumo o a los mercados internos, y que el comercio agropecuario apenas aumenta (en términos relativos) pese al continuo incremento de la oferta y a los avances registrados en logística, transporte y conservación. Lo que significa que, de proseguir esta tónica, aunque la autosuficiencia alimentaria pueda ser considerada un objetivo de política agraria ya superado y hay que contar con las ventajas que aportarán unos mercados mun-

diales cada vez más abiertos y transparentes (en precios, en diversificación de la oferta), la mayor parte de la producción adicional de alimentos a conseguir en los años venideros debería provenir de los propios países en donde aumente la población (situados entre los dos Trópicos).

Por otro lado, una creciente apertura de los mercados, con la consiguiente reducción de las existencias de seguridad a nivel mundial, no contribuiría en absoluto a estabilizar los precios de mercado, tal como puso en evidencia una simulación de la FAO relativa a los cereales efectuada tras la Ronda Uruguay (“*El estado de la agricultura y la alimentación 1995*”). En estas circunstancias los mercados internos de los países desarrollados, hasta el día de hoy en gran medida aún aislados del exterior, quedarían al alibí de las fluctuaciones de las cotizaciones internacionales. A partir de estas premisas, uno de los mayores retos del futuro será compaginar, a nivel multilateral, la existencia de unos mercados más abiertos y dependientes de los precios internacionales con unos mecanismos de estabilización que puedan contrarrestar una excesiva oscilación de los precios internos. Dentro de la PAC este cambio podría pasar por la instauración de un nuevo régimen público, a modo de *red de seguridad*, para situaciones puntuales de crisis de los mercados (no estructurales), tal como el autor de estas líneas argumentó en un trabajo anterior (“Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar”, publicado en el nº 176-177 de la *Revista Española de Economía Agraria*, pp. 126-127). Este sistema estaría basado en dos ejes: a) una red de *precios condicionados*, es decir, en manos de la Comisión, calculados sobre medias fiables de las cotizaciones internacionales, a fin de garantizar su estabilidad, impedir distorsiones artificiales, y, en fin, la no desvinculación de los mercados comunitarios de los mundiales, lo que a su vez permitiría la salida regular de los volúmenes recogidos; b) unas *cuotas de excedentes*, a modo de reservas o fondos de almacenamiento alimentario, con inclusión de dos componentes, una *reserva de seguridad*, a establecer de forma flexible en cada sector según criterios internos (fluctuaciones de las producciones de las campañas y demanda efectiva) y externos (ayuda alimentaria y posibilidades de exportación subvencionada), más una *cantidad suplementaria*, en atención a la situación real de los excedentes en cada mercado, para facilitar su progresiva adaptación. En su funcionamiento sería un sistema similar al modelo de precios móviles en frontera vigente en los Estados Unidos, pero no en su concepción y objetivos últimos. De todos modos hay que señalar que cualquier mecanismo que haga depender las intervenciones públicas de la evolución de los precios de los mercados, hoy por hoy no es compatible con la OMC, y su generalización obligaría a la renegociación de la llamada *Caja Verde* de ayudas a la agricultura dentro de la próxima Ronda del Milenio. La mejor solución sin duda sería instaurar un sistema global destinado específicamente a reducir las fluctuaciones de la oferta y la demanda mundiales, así como las de sus precios. Una fórmula relativamente asequible sería la fijación (campaña a campaña) 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 periodo de transición, mediante eventuales subvenciones, reconocidas y controladas por la OMC. En este segundo supuesto se podrían incluso incluir las *cuotas de doble precio*, que ya tiene el sector azucarero comunitario, o, eventualmente, las existentes en un futuro mediato, a partir del 2008, en nuestro sector lácteo. A fin de cuentas, son estos dos sectores los únicos que, hoy por hoy, mantienen aún dentro de la PAC un sistema de apoyo exclusivamente basado en precios y, por consiguiente, precisarán de mayor flexibilidad, e imaginación, para superar la transición a una *nueva política rural* para los campos europeos, como se comenta en el siguiente epígrafe. Consideremos al respecto que la Agenda 2000 ya ha iniciado el cambio para el sector lácteo, fechado para el 2005, con la instauración de ayudas directas a los ganaderos por las bajas de los precios (Artículo 16 del Reglamento [CE] 1255/1999), y que la Comisión prevé presentar una propuesta de reforma de la OCM del azúcar antes de la expiración del actual régimen de cuotas, previsto para el 2000/2001.

Para terminar estas líneas, hay que mencionar que el desafío alimentario en los países desarrollados posee aún una última dimensión: la que surge de las crecientes exigencias de los consumidores en materia de control sanitario y garantía de calidad de los productos, en Europa puestas a prueba por sucesivos escándalos sanitarios. En este contexto, la *crisis de las vacas locas* tuvo como resultado final el traspaso de las medidas de armonización sanitaria y fitosanitaria del ámbito de la PAC al de la *política de la salud pública* (Artículo 152 de los *Tratados consolidados*), y, en paralelo, de las competencias de la D.G. VI de la Comisión (Agricultura) a favor de la nueva D.G. XXIV (de política de los consumidores y protección de la salud), donde se ubicó, además, la *Oficina de la CE de control y auditoría de calidad de los productos*. En definitiva, tal como dan a entender claramente el *Libro Verde sobre los principios generales de la legislación alimentaria* (COM (97) 176) y la *Comunicación de la Comisión sobre salud de los consumidores y seguridad alimentaria* (COM (97) 183), la futura *política alimentaria* de la Comunidad va a tomar cuerpo fuera de la PAC, donde apenas restarán algunas medidas específicas en materia de *fomento de la calidad* (en favor de la producción ecológica, Reglamento (CEE) 2092/91; de la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen, Reglamento (CEE) 2081/92; de la certificación de las características específicas de los productos, Reglamento (CEE) 2082/92; y sobre la identificación y registro de los productos de origen bovino, Reglamento [CE] 820/97). En este contexto, cuando las materias de seguridad y calidad alimentaria, al igual que las de medio ambiente y bienestar de los animales, han sido expresamente atribuidas al Comisario Byrne dentro de la nueva Comisión Prodi, no vale la pena insistir sobre la vertiente sanitaria de la PAC, en el marco de un artículo que versa específicamente sobre el futuro de esta política. No obstante, todos estos aspectos adquirirán sin duda una especial relevancia en la próxima Ronda negociadora de la OMC en la medida que se pretenda por parte europea el reconocimiento de la *multifuncionalidad* de la actividad agraria.

II.7. El eje rural: del productivismo a la “multifuncionalidad”

La agricultura tradicionalmente ha constituido el eje vertebrador de los espacios rurales y, en el mismo sentido, los cambios registrados en la producción agraria han sido el principal motor de crecimiento del mundo rural. Hasta bien entrado el siglo XIX el incremento continuado de la producción agraria se fundamentó en una constante ampliación de la superficie de cultivo (a costa de las zonas boscosas y las dehesas) y, cuando era posible, en el aumento de la irrigación. Habrá que esperar prácticamente hasta el siglo XX para que la *ciencia y la tecnología* y, en definitiva, la innovación, se convierta en la base del desarrollo agrario mundial.

Según las conocidas tesis de Hayami y Ruttan (*Agricultural development. An international perspective*), esta progresiva introducción de las *innovaciones mecánicas, biológicas y químicas* en la actividad agropecuaria, y su extensión geográfica a todos los continentes, merced a la denominada *Revolución verde*, se verá *inducida por las dotaciones de recursos* disponibles en cada zona o país, hasta el punto que el *cambio tecnológico dirigirá, y conformará*, directamente las *estructuras agrarias*. Así, según esta *hipótesis de la innovación inducida*, en las áreas de nuevos asentamientos, predominantes en los Nuevos Continentes (América del Norte, el Cono Sur de la América Latina, Australia o Sudáfrica), la escasez de mano de obra respecto a la disponibilidad de tierras existente provocó que la tecnología mecánica, en sustitución del factor trabajo, precediera a las innovaciones biológicas y químicas, y con ello se consolidara una agricultura a gran escala. Este mismo modelo extensivo es el que predominó en la agricultura de *plantación*, de América del Sur o de las antiguas colonias europeas, no por casualidad caldo de cultivo privilegiado de la *Revolución Verde*, con la transferencia de las técnicas y conocimientos vigentes en los países desarrollados. Por el contrario, en las áreas de vieja colonización (de Europa o de Extremo Oriente), caracterizadas por tener en la tierra un recurso escaso respecto a la abundante mano de obra disponible, se impusieron por lo general las innovaciones biológicas y químicas, dirigidas a incrementar los rendimientos en unas explotaciones de por sí pequeñas, dando lugar a una agricultura intensiva y altamente especializada, en algunos casos respaldada por existosas formas de agricultura contractual e integración vertical.

A partir de ahí, y siguiendo la hipótesis de la *innovación inducida*, se ha consolidado el *dualismo estructural* en la agricultura mundial. En un extremo tenemos cada vez un menor número de grandes explotaciones, altamente especializadas, que obtienen una parte creciente de la producción y se benefician de las políticas agrarias (productivistas) y comerciales vigentes. Y en el otro extremo, se da un número mucho mayor de pequeños agricultores que apenas pueden vivir del fruto de sus productos (deviniendo frecuentemente agricultores a tiempo parcial en los países desarrollados; y restando a niveles de subsistencia en los PVD). Este *dualismo estructural* puede acentuarse en los próximos años, de la mano de las biotecnologías y la revolución de la información,

con el evidente riesgo de: a) por un lado, marginalizar de manera definitiva amplias zonas de los países en vías de desarrollo, con sistemas productivos a pequeña escala, muy diversificados e intensivos de mano de obra; y b) por otro lado, de desvertebrar el mundo rural de los Viejos Continentes, incluido el europeo, basado como está en una *agricultura multifuncional*, capaz de satisfacer de una parte los tradicionales requerimientos productivos, de alimentos y de materias primas, y, al unísono, una variada gama de exigencias de bienes y servicios de parte de una población mayoritariamente urbana y con un elevado nivel de vida (exigencias territoriales y medioambientales, paisajísticas y lúdicas, de “*agricultura de diseño*” con alimentos sanos, de calidad, y caracteres específicos, etc.).

Se impone en suma un progresivo cambio de políticas agrarias en los próximos años que permitan dinamizar la agricultura y al sector rural en su conjunto para convertirlos en sectores capaces de crear riqueza, empleo y, finalmente, mejorar la renta y el nivel de vida de los habitantes del campo. Unas políticas agrarias que en los PVD han de tener como primer objetivo la consecución de una mayor *seguridad alimentaria* y la *lucha contra la pobreza*, y en los países desarrollados en general y en la UE en particular, han de permitir consolidar el *modelo de agricultura multifuncional*, en el marco de unos mercados cada vez más abiertos y competitivos. Este proceso de reformas en Europa requiere la progresiva conversión de las políticas agrarias en políticas rurales, y de la PAC actual en una *Política Rural Integrada* (PRI), una *Política Rural Integral* (PRI), una *Política Rural Integrada Común* (PRIC), una *Política Agraria y Rural Común* (PARC), o, si se prefiere, una *Política Agro-alimentaria y Rural Común* (PARC), por utilizar los vocablos más consolidados en nuestra doctrina económico-agraria. Y, sin embargo, hay que mencionar que estamos aún lejos de dar el salto cualitativo que impone este cambio de nombre. El Acuerdo del Consejo Europeo de Berlín puso en evidencia la falta de voluntad política entre los Estados de vincular la PAC, como política sectorial, con las *lógicas territoriales*, y de ligar progresivamente el apoyo público comunitario a otros parámetros distintos a los estrictamente productivos (creación de empleo, preservación del espacio, protección del medio ambiente, etc.). En definitiva, como luego comentaremos (III.5), en Berlín apenas se hizo otra cosa que consolidar la PAC más añeja, en el altar de la soberanía de los Estados, y, paralelamente, se otorgó un respaldo financiero muy insuficiente a las nuevas medidas de desarrollo rural previstas. Si a eso añadimos el hecho de que la Agenda 2000 por vez primera redujo el montante global destinado a la política de cohesión económica y social (Cuadro 1) entenderemos nuestra anterior afirmación de que está aún por ver la aparición de una política supranacional coherente con la defensa del *modelo europeo de agricultura*.

II.8. *El eje tecnológico: de la revolución de la información a las biotecnologías*

No es casualidad que en todos los epígrafes anteriores el vector tecnológico esté siempre presente. A fin de cuentas, la actividad agraria, al igual que el resto de sectores económicos, en el próximo siglo beberá directamente de la nueva revolución tecnológica que conformarán los avances en la *biología molecular* y en materia de *información y comunicaciones*.

Ya hemos indicado en su momento (II.1) que la globalización se desata y acelera a partir de la introducción de las nuevas tecnologías de la información, fundamentalmente a nivel financiero. Pero, además, hay que tener presente que el desafío medioambiental, y alimentario, adquiere una especial dimensión en los *países en vías de desarrollo*, donde radican las mayores masas de biodiversidad y que, en buena parte, se caracterizan por tener sistemas agrarios tropicales y subtropicales, muy frágiles y de baja productividad, que frecuentemente chocan con los modelos agro-tecnológicos diseñados en los países industriales de clima templado. Sobre este punto hay también mucho que esperar de los avances científicos y técnicos. Por otro lado, en un contexto como el ya comentado de *dualismo estructural generalizado* (II.7), las nuevas tecnologías pueden tener un doble juego: por un lado, efectivamente, pueden representar la definitiva industrialización de la producción agraria, reforzar los modelos agrícolas intensivos y a gran escala presentes, y, en fin, aumentar los riesgos de marginación del mundo rural que no pueda pagar los derechos de propiedad intelectual en manos de algunas pocas transnacionales; pero, por otro lado, también es cierto que la relativa flexibilidad y dimensión de muchas de las empresas de biotecnología e informáticas pueden convertirlas en vehículos de *ruptura técnica* y reforzar aquellos modelos agrarios basados en producciones heterogéneas y especializadas, a pequeña escala, directamente ligadas al territorio, y respetuosas con los recursos naturales circundantes. La última palabra al respecto está en las decisiones de las autoridades públicas, y en la UE fundamentalmente de la Comisión y el Consejo.

Al respecto es evidente que el marco legislativo comunitario se encuentra aún muy poco desarrollado para responder a las necesidades de una *sociedad de la información*, tal como reconoció el Consejo de Ministros de Industria en su reunión informal de Oulou (Finlandia), a principios de julio de 1999. En este sentido adquiere una especial urgencia la adopción de textos legislativos que regulen el comercio electrónico, que mejoren el funcionamiento del mercado único, y que armonicen las condiciones de explotación de las empresas, mediante la normalización. Pero donde las paradojas adquieren su mayor dimensión es sin duda en el ámbito de las *biotecnologías* y la *ingeniería genética*. Por un lado es evidente que, ante la constatación del enorme retraso que Europa tiene en este campo en comparación a los Estados Unidos, los sucesivos *Programas-Marco de Investigación de la Comunidad* no han dejado de impulsar la investigación molecular: con el programa BEP 1982-1986, el BAP 1985-1989, el BRIDGE 1990-1994, el BIOTECH I 1992-1994, o BIOTECH II

1994-1998. En este contexto, contrastan los 24 millones de Ha de maíz, colza y soja cultivados en los Estados Unidos (superficie equivalente a la de Gran Bretaña), a los que habría que sumar las del resto de países del llamado Grupo de Miami (Argentina, Australia, Canadá y Chile), con el incipiente desarrollo que registra la UE, donde hay solamente dos variedades de semillas modificadas genéticamente cuyo cultivo está permitido (el maíz Bt de Novartis, y la soja resistente a plaguicidas de Monsanto), y donde España es hoy, con 20.000 Ha, el país de la UE con mayor superficie cultivada de transgénicos. Detrás de esta realidad se encuentran las (legítimas) reticencias de las organizaciones de consumidores y ecologistas europeas sobre los efectos de los *productos transgénicos* en la salud y en el medio ambiente, que han impuesto de hecho la ralentización de la introducción en los mercados de las nuevas semillas obtenidas con la práctica desaparición de los alimentos transgénicos de las estanterías de la gran distribución. Estas preocupaciones ciudadanas se han traducido en paralelo en Europa en la invocación del *principio de precaución a nivel científico y político*. Su primera manifestación fue la prohibición del uso y comercialización de la *somatotropina bovina* (BST), u hormona artificial de la leche, reforzada con fuertes sanciones según lo dispuesto en Berlín (Artículo 23 del Reglamento [CE] 1255/1999), y la más reciente ha sido la suspensión, por parte del Consejo de Medio Ambiente de finales de junio de 1999, en Luxemburgo, de las decisiones de autorización de cultivo y comercialización de nuevos organismos genéticamente modificados (OGM) “*hasta la entrada en vigor de normas más estrictas*”, no antes del año 2001.

Sentadas estas premisas, es razonable suponer que en los próximos años se incrementarán los fondos para la investigación pública para dotar al Viejo Continente de una base científica independiente que permita controlar la introducción de OGM, se conocerá mejor la incidencia de las biotecnologías en la seguridad alimentaria y la biodiversidad, se avanzará en el desarrollo de métodos de detección de proteínas o ADN modificados (con acceso a información fidedigna de las bases agro-genéticas utilizadas por las industrias responsables), se avanzará también en la trazabilidad de los productos transgénicos, y, en fin, mejoraremos la definición de los criterios utilizables para su etiquetado. Si esta evolución se concreta, es de pura lógica que, con el concurso de las reglas multilaterales, se perfeccionará el marco legal vigente en la UE (Directiva 90/220 sobre liberación intencional en el medio ambiente de organismos genéticamente modificados, DOCE L 117 de 8.5.1990; Reglamento [CE] 258/97 sobre nuevos alimentos e ingredientes alimentarios, DOCE L 43 de 14.2.1997; Reglamento [CE] 1139/98, relativo a la indicación obligatoria en el etiquetado de determinados productos alimenticios fabricados a partir de OGM, DOCE L 159 de 3.6.1998) y que las biotecnologías se implantarán progresivamente en los procesos de producción agraria y de la industria alimentaria de la Unión Europea, por sus potencialidades de: a) creación de salidas no alimentarias permanentes para las producciones agrarias (transformándolas en carburantes, resinas, fitofármacos, plásticos biodegradables, productos químicos y farma-

céuticos, etc.); b) de incremento de los rendimientos productivos y, consecuentemente, de los ingresos agrarios, susceptibles de compensar los efectos de las medidas de liberalización comercial y/o control de la oferta en vigor; y c) de dar nacimiento a nuevos productos alimenticios, que en definitiva constituirán la base de nuestra dieta en el próximo siglo.

En principio la conversión de las políticas agrarias en *políticas rurales* no ha de ser incompatible con los avances (bio)tecnológicos, en la medida que sean capaces de preservar, e incentivar, sistemas de producción diversificados, consoliden la autonomía alimentaria de los PVD, y, en definitiva, que refuercen el mundo rural en su conjunto. Por otro lado, no parece que, a diferencia de lo acaecido con las hormonas, en el ámbito biotecnológico y genético falten estudios científicos que presentar ante la OMC avalando las restrictivas decisiones comunitarias vigentes en materia de transgénicos, en virtud del *principio de precaución*, lo que otorga un tiempo suplementario para profundizar en la mejora de estas tecnologías y, en último término, imponer a nivel multilateral el etiquetado obligatorio para los productos de consumo humano con transgénicos.

Sentados los ejes fundamentales del futuro agrario, pasemos a considerar los factores *institucionales* que ineludiblemente condicionarán el devenir de la PAC: su propio desarrollo como política común dentro del proyecto de integración comunitario (III), y la evolución del marco multilateral, a partir de la próxima Ronda de negociación de la OMC (IV).

III. DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA A LA POLÍTICA RURAL EN DEFENSA DEL MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA

III.1. *Una agricultura europea en transformación*

Es evidente que, siguiendo las tendencias a nivel global, la agricultura y los espacios rurales europeos han registrado profundas transformaciones desde el nacimiento de la PAC, hace cuarenta años, verdaderas *rupturas*, en el decir de Hervieu, que magistralmente las ha sintetizado:

a) Transformaciones a nivel *poblacional*, con la progresiva toma de conciencia por parte de los agricultores de que constituyen en la sociedad moderna una minoría más, entre otras, envejecida y en regresión demográfica.

b) Transformaciones a nivel *empresarial*, con el fondo de la crisis del modelo de la *explotación agrícola de carácter familiar*, antaño beneficiaria privilegiada de las medidas de política agraria y hoy incapaz de reproducir su base social (la sucesión familiar) y económica (rentas de la explotación). A su costa se observa la progresiva consolidación de una agricultura societaria, con unas formas jurídicas y pautas de conducta similares a las del resto de unidades productivas, o, alternativamente, de unas explotaciones *de servicios*, que aprovechando su patrimonio pasan a ejercer funciones no estrictamente productivas para sobrevivir.

c) Transformaciones a nivel *espacial*, con el desarraigo de la producción agraria del territorio, en tres sentidos: primero, en tanto que la actividad primaria ha perdido la hegemonía como actividad económica dentro del mundo rural y ya no es capaz de ser su principal motor de desarrollo, lo que desemboca en el éxodo rural y la *desertización* de las zonas más marginales; segundo, a causa de la creciente concentración, especialización regional e *industrialización* de la producción agraria; y, en fin, en tercer término, a raíz de la conversión del campo de un espacio autónomo, de trabajo y convivencia bajo la férula exclusiva de los agricultores, en un entorno sujeto a un profundo proceso de *urbanización*, que empieza por sus valores y termina en su reconstitución geográfica como un *hábitat abierto al conjunto de los ciudadanos*, dando paso al fenómeno de la *contra-urbanización* (*counterurbanisation*), o reurbanización descentralizada en determinadas zonas, todo lo cual desemboca en la disolución de las fronteras de la *ruralidad*.

d) Transformaciones a nivel de *consumo*, con el cuestionamiento de la tradicional función de la agricultura como proveedora de alimentos, confrontada como está a una serie de nuevos vectores: primero, en cuanto a la separación creciente del consumidor de sus productos (tenidos por simples materias primas, *commodities*, de los alimentos finales), que complementariamente refuerzan la desconfianza de los consumidores al calor de los escándalos sanitarios que intermitentemente aparecen (casos de las hormonas, de las *vacas locas*, o, más recientemente, de los productos afectados por las dioxinas); en segundo término, en cuanto a la progresiva pérdida de peso de la alimentación en los presupuestos familiares, la mayor parte de cuyo gasto, además, hoy ya corresponde a la transformación y distribución; y en tercer y último lugar, en lo relativo a la consolidación de excedentes estructurales, incentivados por el apoyo público, en paralelo a la desaparición de la seguridad alimentaria como un objetivo global de los países desarrollados.

Y, en fin, e) transformaciones a nivel *medioambiental*, con la progresiva desaparición de la agricultura como la actividad mediadora por excelencia entre la sociedad y el mundo vegetal y animal, en suma, del patrimonio natural. Así es, la introducción en las explotaciones de técnicas intensivas y, más recientemente, de las biotecnologías, para la producción de alimentos en cantidad, tiene como resultado final la pérdida del tradicional equilibrio entre la agricultura y el medio vivo, con sus manifestaciones más palpables en la difusión de la contaminación de origen agrario y la destrucción de la diversidad biológica y el paisaje.

III.2. *La crisis de fundamentos de la PAC*

Las anteriores mutaciones en la función social de la agricultura se traducen en una pérdida de identidad de la profesión agrícola y, de soslayo, de las políticas (sectoriales) que bebieron de aquellos anteriores presupuestos. La PAC no

es una excepción en este sentido y en los últimos años, muy especialmente a partir de la reforma de sus *mecanismos*, tanto *internos* (1992 y 1999) como *externos* (1994), asiste a la explosión de todos los *paradigmas* que sustentaron su diseño original, a saber:

a) La crisis que padecen los *objetivos primigenios* de la PAC, tal como se encuentran formulados en el *Artículo 33 (ex 39) de los Tratados consolidados*, teñidos de un rancio productivismo en torno a la búsqueda prioritaria de la autosuficiencia alimentaria tras la postguerra, hoy puesto abiertamente en cuestión por unos excedentes enquistados en las estructuras de producción, la internacionalización creciente de los mercados agrarios, la toma de conciencia medioambiental, las mayores exigencias de calidad y garantía sanitaria por parte de los consumidores, la preservación del equilibrio territorial..., en definitiva, por una serie de *objetivos emergentes* a los que los poderes públicos han de dar cumplida respuesta. Es este sentido es de esperar que la próxima Conferencia Intergubernamental se atreva a modificar el diseño del Capítulo agrícola en el Tratado, dando paso a una nueva política coherente con la defensa de la *multifuncionalidad de la actividad agraria*, que, a partir de la preservación de la actividad productiva primaria en todo el territorio, permita garantizar la consecución del resto de *servicios no productivos* ejercidos por los agricultores y, hoy por hoy, insuficientemente reconocidos por el mercado.

b) La vocación *totalizante* de la PAC respecto al sector agroalimentario, hoy en sordina merced a la aparición de *nuevas políticas comunes* bajo el alibí de los citados *objetivos emergentes*, con incidencia directa en el proceso de producción, transformación y comercialización de productos agrarios (en materia de medio ambiente, realización del mercado interior, consecución de la cohesión económica y social, protección de los consumidores, defensa de la salud pública...).

c) La definición en su seno de una *política de mercados* (de competencia exclusivamente comunitaria), otra de *estructuras* (en base al *partenariado* entre las Instituciones Comunes y las autoridades internas) y otra de *armonización de legislaciones agrarias* (en aras del Mercado Común agrario), actualmente en un rápido proceso de reajuste interno y de disolución de sus fronteras externas, a medida que se consolidan otras políticas comunes con clara tendencia expansiva. Basta pensar en la transformación que las reformas de los Fondos Estructurales han significado para el capítulo agro-estructural dentro de la PAC (bajo financiación del FEOGA-Orientación), a favor de la política de cohesión económica y social: las *medidas agro-estructurales con cargo a la PAC* quedaron primero reducidas al denominado Objetivo 5a, y, luego, con la Agenda 2000, fueron engullidas por el capítulo genérico del desarrollo rural, a la sazón convertido en el segundo pilar de la PAC (como veremos con mayor atención en el epígrafe III.6), implementándose como un simple apéndice del nuevo Objetivo 2. En paralelo, las *medidas agro-rurales dentro del Objetivo 1 siguen fuera de la PAC*, con el respaldo financiero integrado de los tres Fondos Estructurales, al igual que la Iniciativa LEADER. Por su parte, como ya vimos

en el apartado II.3, la crisis de las *vacas locas* tuvo como colofón la reestructuración orgánica y competencial del área sanitaria de la Comisión, así como la pérdida, tras el Tratado de Amsterdam, de buena parte de las competencias armonizadoras que ostentaba la PAC a favor de la *política de la salud pública*, que de esta guisa pasó a convertirse en el núcleo inicial de una futura *política alimentaria comunitaria*.

d) El *monopolio de la gestión* por parte del Consejo y la Comisión se encuentra a su vez en cuestión, ya que, habiendo alcanzado un tal nivel de complejidad y burocratismo, dificulta el ejercicio de los *principios comunitarios de subsidiariedad y de transparencia*. La Agenda 2000 al respecto ha avanzado en el ejercicio de simplificación legislativa y ha introducido el denominado *principio de flexibilidad* dentro de la política de mercados, que otorga a las autoridades internas un margen de maniobra sustancialmente mayor en su gestión, como más adelante vamos a ver. Pero esto no basta, en la medida que la UE se enfrenta a un creciente clamor ciudadano a favor de la reducción del *déficit democrático*, un mayor *control y justificación del gasto supranacional* (lo que comporta un verdadero desafío a la legitimación de la PAC), y, en fin, a favor de dar mayores competencias al Parlamento Europeo. En última instancia, ello debería comportar la introducción de la *codecisión* en la PAC, pretensión a la que el Comisario Fischler dio expresamente su beneplácito en su comparecencia ante la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural que tuvo lugar en septiembre de 1999, con motivo de la investidura de la nueva Comisión Prodi (léase al respecto las respuestas del Comisario al cuestionario presentado por la Asamblea –documento PE 231.059).

e) El de la preservación absoluta de la *desconexión del espacio comunitario* respecto a los mercados mundiales, en base al principio de *preferencia comunitaria*, tenido hoy expresamente por la jurisprudencia comunitaria como un principio de carácter relativo y condicional, realidad que ha sido reiteradamente confirmada por los compromisos de la Ronda Uruguay del GATT y el reforzamiento progresivo de los acuerdos preferenciales y de libre cambio, así como las concesiones unilaterales en base al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), ya comentadas (II.1.c).

f) El reconocimiento a favor de los agricultores de una *garantía total y horizontal* por sus productos mediante *el instrumento, hegemónico, de los precios*, que paulatinamente da paso a un apoyo a los mercados basado en tres ejes: el predominio de las *ayudas directas*, a la renta, y parcialmente desconectadas de la producción (bajo diversas modalidades, tal como puede observarse en el Cuadro 2); en segundo término, la paralela generalización de mecanismos cuantitativos de control de la oferta (*cuotas*) que eventualmente pueden desembocar en derechos de producción (también bajo diversas formas, reflejadas en el Cuadro 3); y, en tercer lugar, la *modulación*, según criterios extraeconómicos (la dimensión, la ubicación territorial, el impacto medioambiental, los umbrales de ayudas, la calidad de los productos), en la aplicación tanto de las ayudas como de los instrumentos de control de la producción, sea a nivel supranacional o interno.

Y g) la continuada *diversificación y dualización estructural* que se da en los campos europeos, y que se agudizará en los próximos años con las adhesiones hacia el Este, a la que no pueden responder modelos de apoyo basados esencialmente en los volúmenes producidos, cuando precisamente, el grueso del mundo rural europeo genera una parte cada vez más pequeña de la producción y buena parte de sus explotaciones responden fundamentalmente a otras funciones sociales, que la sociedad demanda, pero que el mercado es incapaz aún de remunerar satisfactoriamente. El Cuadro 4 muestra a la perfección cómo, hoy por hoy, no existe correspondencia alguna entre la distribución del FEOGA-Garantía y el número de activos, la SAU o la renta individual, y que ciertos sectores (herbáceos, vacuno y lácteos, a la sazón objeto de reforma en la Agenda 2000) se llevan la parte del león del Presupuesto agrario. Pero, se quiera o no, cara al futuro, la legitimidad del apoyo público al campo paulatinamente deberá sustentarse menos en su capacidad productiva que en el conjunto de bienes y servicios de interés público que proporciona la actividad primaria.

III.3. *La multifuncionalidad agraria: ¿un nuevo paradigma para la PAC?*

En alguna medida, la constatación de esta crisis de fundamentos de la PAC ante los cambios registrados en los mercados y las nuevas exigencias sociales es la que progresivamente condujo a una reflexión académica sobre el futuro del mundo rural que, finalmente, desembocó en la conocida *Declaración de Cork* de 1996. Algo más tarde, el Consejo de Ministros de Agricultura y el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 se pronunciaron en favor de “*una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión*”. Sobre estas bases la Comisión presentó, en marzo de 1998, las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC inscritas en la Agenda 2000 que tenían (hábilmente) “*por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, ‘el modelo agrícola europeo’*”, dando por sentado que su epicentro era la defensa de la *multifuncionalidad agraria*, capaz de garantizar el cumplimiento simultáneo de las exigencias de competitividad, conservación del medio, protección del territorio, gestión pública simple y transparente, y legitimidad social.

De este modo la defensa de la *multifuncionalidad* se ha convertido en el *fundamento ideológico* de una (nueva) política supranacional a favor de los campos europeos, y, por extensión, en el eje principal de su defensa dentro de la OMC, una vez el Acuerdo de Marrakesh puso formalmente fin a la *excepción agraria* dentro del multilateralismo. Curiosamente, con este ejercicio hemos cambiado primero el *paradigma* antes que la política, la PAC, que, a fin de cuentas, con sus actuales mecanismos, confirmados por la Agenda 2000, está aún lejos de materializar una defensa eficaz de una agricultura multifuncional (III.5). Y esto es así porque la multifuncionalidad ha nacido esencial-

mente por razones externas y, en definitiva, como *una simple coartada ideológica* que oponer a nuestros principales rivales comerciales en la próxima Ronda negociadora de la OMC, en tanto que sus estrategias se basan, en lo primordial, en argumentos economicistas y productivistas, y, en suma, en las eventuales ventajas que comporta la liberalización total de los mercados agrarios con la paralela eliminación de todo tipo de proteccionismo. En otros términos, la UE ha pretendido ante todo descolocar a sus contrincantes comerciales dentro de la OMC cambiándoles el campo de juego. Y, por lo que parece, está consiguiendo su objetivo, con una tenacidad y una inteligencia que en la Ronda Uruguay ciertamente brillaron por su ausencia. La mejor prueba de ello es que actualmente diversos países de la OCDE (Corea, Japón, Noruega, Suiza...) invocan también la multifuncionalidad y la defenderán en la próxima Ronda multilateral. Ante tal avalancha, en el Grupo de Cairns se ha llegado incluso a admitir que las funciones no alimentarias pueden ser reconocidas por la política agraria (si bien persisten en preconizar que pueden ser mejor defendidas con instrumentos que no distorsionen ni la producción ni el comercio). El carácter de *comodín* que, hasta el día de hoy, mantiene la noción de multifuncionalidad posibilita esta situación, dando lugar a diferentes lecturas según los países, que enfatizan uno u otro aspecto en función de sus intereses: de esta guisa para Japón y Corea la multifuncionalidad coincide sustancialmente con la defensa de un cierto nivel de autosuficiencia alimentaria; Noruega por su parte entiende que la multifuncionalidad comporta, ineludiblemente, una protección arancelaria y ayudas conectadas a la producción; y, en fin, para Australia significa ante todo consolidar sus estructuras agrarias y su vocación exportadora, lo que desemboca en la defensa de un mayor acceso a los mercados mundiales. A modo de conclusión, la próxima Ronda de la OMC deberá terciar entre las diversas acepciones en liza pero lo que es ya obvio es que la multifuncionalidad constituirá uno de los elementos claves de la negociación, tal como pretendía la Unión Europea.

A nivel internacional la Comisión introdujo por vez primera la noción de *multifuncionalidad* en la reunión de la Comisión de Agricultura de la OCDE de marzo de 1998, es decir, del mismo mes en el que se presentaron las propuestas de la Agenda 2000. Y el éxito fue completo: ninguna delegación al parecer entrevió el alcance de la propuesta comunitaria y el carácter multifuncional de la agricultura fue reconocido formalmente en el comunicado final. Paralelamente, en el seno de la OMC, la Comisión, en el marco del proceso de análisis e intercambio de información (AII-AIE en sus siglas en inglés) que efectúa el Comité de Agricultura de esta organización, en septiembre de 1998 presentó un documento informal sobre la naturaleza multifuncional de la agricultura (AIE/40). Más recientemente, el 27 de julio de 1999, con motivo del establecimiento de la lista definitiva de temas a negociar en la próxima Ronda, la Comisión emitió un comunicado dirigido al Consejo General de la OMC (WT/GC/W/273) que planteaba formalmente la posibilidad de introducir en el multilateralismo las “*cuestiones no comerciales*”, sobre la base del Artículo

20 del Acuerdo Agrícola de Marrakesh, al que más adelante me referiré con mayor detalle (IV). Finalmente, en septiembre de 1999 se redactó un nuevo documento para el Comité de Agricultura de la OMC con vistas a hacer más operativo y aceptable el concepto de multifuncionalidad por nuestros socios comerciales (MD 689 - *Safeguarding the multifunctional role of EU agriculture: which instruments?*). En este contexto, hay que resaltar que la concreción del contenido y el alcance del concepto de *multifuncionalidad* por parte comunitaria no se efectuaron en el transcurso de la (larga) negociación de la Agenda 2000, y tuvieron que esperar a las vísperas de la Conferencia de Seattle (cuya más reciente manifestación han sido las Conclusiones del Consejo de Ministros de Agricultura de 27 de septiembre de 1999). Lo que abunda a favor de nuestra argumentación de base: la multifuncionalidad nunca tuvo el objetivo de orientar la reforma de la Agenda 2000 y quedó plasmada como una simple noción legitimadora con vistas fundamentalmente a dar un marco a la estrategia negociadora europea en la OMC y, en definitiva, a ganar tiempo para una nueva reforma de la PAC, más allá del 2006, una vez termine el período de aplicación del Acuerdo de Berlín. Como luego comentaremos (III.5), pese a introducir algunos elementos novedosos en consonancia con la defensa de una *agricultura multifuncional*, el Acuerdo de Berlín se explica fundamentalmente en términos presupuestarios y consagra, una vez más, el triunfo del productivismo puro y duro: así es, basado como está en el *enfoque de 1992*, confirma el mantenimiento de la PAC vigente, con sus Organizaciones Comunes de Mercado y sus mecanismos calculados esencialmente en función de los volúmenes producidos. Bajo esta premisa, en nuestra opinión, el salto final a una nueva política (*¿rural?*) comunitaria, coherente con el *modelo europeo de agricultura*, dependerá fundamentalmente de la noción de multifuncionalidad que se plasme en el marco multilateral tras la próxima Ronda, y en última instancia de las modalidades instrumentales a que su defensa dé lugar. Nada más ni nada menos.

III.4. *Defensa del “modelo europeo de agricultura” vs defensa del modelo social europeo*

Sobre lo dicho en el apartado anterior, y dejando para el epígrafe IV el desarrollo concreto del nuevo ciclo negociador de la OMC en materia agraria, es oportuno insistir en el que, quizás, constituya el principal punto fuerte de una estrategia negociadora comunitaria basada en la defensa del *modelo europeo de agricultura*. Éste no es, tal como usualmente se cree, la defensa de la *identidad propia* de la agricultura europea, caracterizada por su gran *heterogeneidad estructural* (desde Canarias a Laponia, desde Creta hasta Irlanda). Al fin y al cabo posiblemente encontraríamos una heterogeneidad parangonable en todas las agriculturas dentro o fuera de la OCDE, aunque, ciertamente, existan algunas señas estructurales que distinguen las agriculturas de los Viejos y los Nue-

VOS

vos Continentes (SAU disponible, número de explotaciones y activos, tamaño de las explotaciones, etc.). A nuestro entender, la principal aportación de la defensa del *modelo europeo de agricultura* es su íntima ligazón con la defensa de un modelo social específico, llámesele *capitalismo renano* (Albert, *Capitalisme contre capitalisme*), *economía del bienestar* o *economía social de mercado*, que, en definitiva, estuvo en la base de las Comunidades Europeas. Ésta es su legitimación última y la que la hace difícilmente vulnerable a nivel internacional, siempre y cuando, claro está, que la UE persista en mantener un modelo social propio ante el desafío de la *mundialización*.

En este sentido puede afirmarse que en la fase actual de la construcción supranacional, la salvación del *modelo europeo de agricultura*, al igual que la del *modelo social europeo*, requiere la constitución de una verdadera *Unión Europea del Bienestar*, directa heredera de los postulados del *Estado del Bienestar*. De hecho, como Castells acertadamente ha señalado (*La era de la información*), la Unión Europea constituye una de las formas institucionales más avanzadas de la *era de la información*, el denominado *Estado red*, fundado en una soberanía de geometría variable y el ejercicio generalizado de la codecisión, con vistas a: a) gestionar frente a unos mercados cada vez más globales un espacio económico-monetario integrado en continua expansión; b) la aplicación de políticas supranacionales; c) ligar la economía global a un amplio espectro de países en vías de desarrollo; y d) compatibilizar un crecimiento estable basado en la demanda interna, sin cerrarse al exterior, respetando las exigencias sociales (de vertebración social y territorial, de preservación de la salud y la educación, de respeto del medio ambiente, de garantía de alimentos sanos y de calidad, de defensa del bienestar de los animales, de lucha contra la discriminación, de apoyo al desarrollo, etc).

Bajo estas premisas, desintegrar la principal política común, la PAC, no tiene sentido, y más bien lo que se impone es su *redefinición*, en objetivos, instrumentos y procedimientos, con un enfoque que prime el territorio sobre la producción garantizando un *desarrollo rural sostenible* en el Viejo Continente, que sustituya el *principio de compensación* automática (de precios por ayudas, en función de los volúmenes producidos) por el de la *modulación* (en función de criterios no estrictamente productivos), y, en fin, es preciso que el Consejo reconozca la *codecisión* con el Parlamento Europeo en el procedimiento de adopción de los actos agrícolas, a fin de reforzar su legitimidad. Y, como ha sido constante en la historia de la construcción europea, esta relectura, formal y material, de la PAC se confunde con el desarrollo del edificio supranacional. De ahí las dificultades para que se imponga un cambio de esta envergadura y que, hasta el día de hoy, la PAC haya ido evolucionando paulatinamente, a base de pequeñas reformas instrumentales (véase al respecto el reciente artículo de C. Daugbjerg, "Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 3, September 1999). La reciente negociación sobre la Agenda 2000 constituye su último y palpable ejemplo. Pero tengamos presente que, en la actual coyuntura, si

no se empieza a construir esta nueva política, la intervención pública supranacional en el campo perderá *legitimidad social* (como reiteradamente ha advertido García Azcárate) y nos veremos abocados a la *renacionalización* de la primera política comunitaria al ritmo que nos marquen los factores externos (sean las adhesiones, sean los acuerdos regionales, o, en fin, el proceso de globalización en general). Hay que entender que, en última instancia, es la propia construcción comunitaria la que está en juego con la reforma de la PAC, y, en definitiva, la sociedad del bienestar europea sobre la que se sustenta el modelo agrario multifuncional, en su calidad de garante del principio de cohesión económica y social y como marco integrador de las nuevas exigencias sociales a la agricultura. Para ello es indispensable un nuevo *pacto político* que permita la revisión de los fundamentos de la PAC. Y en este contexto, los dirigentes europeos en general, y los responsables del *eje franco-alemán* en particular, tienen el reto de demostrar que es posible materializar el *modelo social europeo* con parámetros supranacionales y garantizar que el mundo rural no será excluido de sus beneficios.

III.5. La defensa del “modelo europeo de agricultura” en la Agenda 2000

Como ya ha sido dicho, la inteligente invocación del *modelo europeo de agricultura* a efectos formales, no tuvo su correspondiente plasmación material en el Acuerdo del Consejo Europeo de Berlín porque, ante todo, nunca existió el propósito de que así fuera, con lo que se dejaron las puertas abiertas para que los condicionantes presupuestarios impusieran su ley. El mismo diseño de la propuesta de la Agro-Agenda 2000 distó de romper con el modelo *productivista* de la PAC tradicional, fundado en “*precios elevados, el proteccionismo y el encuadramiento burocrático de la producción*”, por emplear los términos exactos del documento de la Comisión, para centrarse en la simple adaptación de algunas OCM, elegidas en función de su presupuesto, la situación de sus mercados (más o menos excedentarios), y las exigencias de liberalización comercial derivadas de las próximas adhesiones, la siguiente Ronda multilateral, o los compromisos regionales.

Y, limitada como estaba la propuesta multifuncional a un simple *referente legitimador*, no es sorprendente que el Acuerdo final de Berlín de marzo de 1999 quedara marcadamente teñido por el más rancio *continuismo productivista*, que difícilmente podían contrapesar los más novedosos, y puntuales, elementos introducidos en aras de la defensa del *modelo europeo de agricultura*. Así: a) los sacrificios propuestos, por ejemplo relativos a la reducción de precios, fueron aceptados por el Consejo, si bien aminorados y/o retardados en el tiempo, sobre la base un argumento típicamente productivista (conseguir una mayor competitividad ante los retos externos); b) paralelamente se aprobaron medidas de compensación basadas en criterios también estrictamente productivistas (bien fuera mediante un aumento de las ayudas directas –*enfoque de*

1992-, bien fuera incrementando los rendimientos y las cuotas, en función de las reivindicaciones productivas más perentorias de cada Estado); c) con tal proceder, se preservó la relación automática entre apoyo y volumen de producción (en función de los rendimientos, las cantidades producidas o el número de cabezas), consolidando el apoyo a los principales sectores de la agricultura continental y a las explotaciones de mayor capacidad de producción, aun a costa de agudizar los desequilibrios socio-territoriales existentes (Cuadro 4); d) se estabilizó el presupuesto agrario hasta el punto de hipotecar seriamente el recién bautizado *segundo pilar* de la PAC, a favor del desarrollo rural, dejando, además, completamente en manos de los Estados su concreción; y, en fin, e) algunos de los elementos más punteros de la propuesta se formularon con carácter facultativo para los Estados (modulación horizontal, econ-condicionalidad), a la par que se eliminaron otros (como el umbral máximo comunitario de ayudas por explotación; el inicio de la *desconexión* del apoyo respecto a la producción; o la posibilidad de modular las ayudas en función del papel vitalizador del mundo rural del beneficiario).

Es sintomático observar al respecto que, con la excepción de Austria, la contrapropuesta francesa en el Consejo de la *degradación*, que propugnaba reducir a partir de un determinado umbral el conjunto de las ayudas de mercados de la PAC para reconvertirlas (parcialmente) en ayudas a favor del mundo rural, cayera en el vacío más absoluto. Finalmente, como salida *in extremis* del *agujero negro* en que desembocó la negociación en el Consejo (y como fórmula para salvar la cara del gobierno galo), se reconoció la facultad a *los Estados* de modular las ayudas sectoriales en función de criterios no productivos. Una solución de compromiso que si bien tiene la virtud de abrir las puertas a la experimentación estatal en la senda deseada, deja pendiente el desafío de fondo: diseñar una política común congruente con la "*defensa del modelo europeo de agricultura*", con fundamentos no exclusivamente *productivos*, y que, en última instancia, facilite las próximas adhesiones y sea capaz de convivir con un marco multilateral reforzado tras el *Millenium Round*.

El reto *rural* en la UE adquiere toda su dimensión cuando se analiza el posible devenir de los mercados agrarios con una PAC que ha apostado por la progresiva reducción de los precios a cambio de una compensación (parcial) mediante ayudas directas. Ciertamente, hoy por hoy es prácticamente imposible prever el impacto efectivo del Acuerdo de Berlín en la *renta agraria*, ya que, en última instancia, dependerá de los equilibrios de los mercados y de los precios mundiales, más que de los niveles de garantía pactados. Aun así, el acuerdo reconoce que: a) en los *cultivos herbáceos* pueden darse nuevas reducciones de precios internos tras la evaluación intermedia prevista para la campaña del 2002 (Artículo 1 del Reglamento [CE] 1253/1999), así como en los pagos (Artículo 11 del Reglamento [CE] 1251/1999); b) a más tardar en el año 2002 se deberá presentar un informe sobre la evolución del mercado de semillas oleaginosas, con posibilidad de incorporar propuestas si se observara un serio deterioro en la capacidad de producción (Artículo 10.10 del Reglamento [CE]

1251/1999); c) en el año 2003 se revisará el sistema de *cuotas lecheras* con miras a permitir la instauración de un nuevo régimen a partir del 2006 (Artículo 3 del Reglamento [CE] 1256/1999); d) se instituye a partir del 2002 la desaparición de la intervención pública en el vacuno (como ya se hizo con el aceite de oliva), con lo que se abren las puertas a caídas de precios que doblan las formalmente acordadas en Berlín, al albur de las fluctuaciones internacionales (Artículos 26 a 28 del Reglamento [CE] 1254/1999); y e) se prevé presentar antes del 2002 un informe sobre la situación presupuestaria en la gestión de los mercados. A estas previsiones de revisión contenidas en el propio Acuerdo de Berlín hay que añadir: a) las consecuencias de la reformas previstas para los sectores del arroz, del lino y el cáñamo, a presentar durante este mismo año 1999; b) la nueva propuesta sobre la regulación del aceite de oliva que ha de entrar en vigor en la campaña de comercialización 2001/2002, según lo expresamente dispuesto en la anterior reforma de 1998 (Artículo 3.2 del Reglamento [CE] 1638/98); c) la reforma del sector del azúcar, tras la expiración del régimen de cuotas vigente en la campaña 2000/2001; o, para terminar, d) el alcance de las medidas que se adopten tras el informe de funcionamiento del mercado de frutas y hortalizas a presentar antes del año 2001.

A este contexto plagado de incertidumbres, hay que sumar el hecho de que, de materializarse un impacto negativo sobre la renta de las explotaciones, por vez primera las ayudas directas no serían capaces de cubrir el diferencial por haberse introducido con la Agenda 2000 el principio de *compensación parcial* aunque, en contrapartida, también hay que contar con un aumento de la productividad técnica que aminoraría los eventuales perjuicios. Para suplir este riesgo, dentro del Consejo los Estados pugnaron, y consiguieron, mejoras *productivas*: citemos para el caso español un incremento del rendimiento medio de los herbáceos (Artículo 3.5 del Reglamento [CE] 1251/1999), nuevas primas para el vacuno (Anexos del Reglamento [CE] 1254/1999), nuevos derechos de plantación de viñedo (Artículo 6 del Reglamento [CE] 1493/1999), y, en fin, un aumento de la cuota láctea (Anexos del Reglamento [CE] 1256/1999), que, no obstante, en contrapartida, no tiene reconocido en su totalidad el derecho a un pago directo cuando se instauren, en el año 2005. Sin embargo, el aumento de la oferta que generen también va a tener su impacto en los precios de mercado. A la luz de esta encrucijada de vectores, es oportuno citar un reciente estudio del Instituto Nacional de Investigación Agraria de Francia (INRA), dirigido por Colson, que ha evaluado el impacto del Acuerdo de Berlín sobre los resultados de las explotaciones galas. En general, éstos son negativos (con -9'6% para los herbáceos y -1'4% para el vacuno de carne), a causa de la previsible baja de los precios, el cobro de ayudas parciales y un insuficiente aumento de la productividad. La renta de estos sectores queda consecuentemente al albur de una continuada reducción de la mano de obra. En paralelo, sale ganando el sector lácteo (+2'3%), así como el conjunto "*otras explotaciones*" (+2'7%), preferentemente las especializadas en ganadería intensiva, que se benefician directamente de las bajadas de los precios en los cereales.

Con tales mimbres es difícil de entender la *estabilización presupuestaria* decidida en Berlín, que se traduce por un lado en una reducción de las aportaciones estatales desde el 1'09% del PNB hasta el 0'97% en el 2006 (Cuadro 1), para finalmente desembocar en un marco de gasto marcadamente restrictivo para las principales políticas de gasto (PAC y cohesión). En lo que se refiere específicamente a la PAC hay que señalar en primer término el alto riesgo que comportan las nuevas reglas relativas a la *disciplina presupuestaria*, hoy aún en la fase de propuesta (COM (1999) 364 de 14.7.1999) en la medida que introducen unos rígidos umbrales de gasto para la *guide line* agrícola (rúbrica 1 de las perspectivas financieras aprobadas en Berlín) (Cuadro 1), con sub-umbrales específicos para los gastos de mercados (sub-rúbrica 1a) y para el desarrollo rural (sub-rúbrica 1b), y, en paralelo, no se facilitan las transferencias de créditos. Todo ello redundará en una sensible reducción del margen de maniobra de la Comisión para la gestión de los mercados y, en definitiva, para afrontar las futuras crisis de excedentes. En realidad, la propia propuesta de Reglamento de la Comisión, con sus prolijas prevenciones, lo que está haciendo es dar por hecho que habrá problemas de tesorería dentro de la PAC en los próximos años, lo que de entrada significará que se reducirán los reembolsos de la Comisión a los Estados por las ayudas ya pagadas (lo que puede equivaler a una cierta renacionalización *de facto*), y, de mantenerse la superación de los límites máximos, no se puede incluso excluir que el Consejo se vea obligado a reducir los importes de los precios y las ayudas. Por otro lado, este estricto marco presupuestario se ha visto agravado tras la Agenda 2000 con las exigencias financieras del nuevo Plan para los Balcanes (y, quizás también, las ayudas para la reconstrucción de Turquía), que en una parte al menos irán a cargo del capítulo agrícola. Y, en último término, hay que considerar los humildes montantes acordados a favor de las medidas de desarrollo rural dentro del FEOGA-Garantía (sub-rúbrica 1b), así como la reducción decidida del número de proyectos LEADER, que luego comentamos con mayor atención (III.7).

A ello se añade el negativo impacto que el marco financiero decidido en Berlín tendrá en la *política de cohesión económica y social*, lo que equivale a decir que repercutirá directamente sobre las *zonas rurales más deprimidas*, y, en última instancia, sobre las posibilidades de pervivencia del *modelo europeo de agricultura*. Basta pensar que el Acuerdo de Berlín no acepta mantener el 0'46% del PNB para las acciones estructurales tal como propuso la Comisión, reduce este porcentaje hasta el 0'35% y, en consecuencia, sus montantes caen anualmente desde 1999 hasta el 2006, con la lógica ralentización del proceso de *convergencia real*.

A modo de conclusión, la PAC, con un respaldo financiero mal orientado e insuficiente, y aún bajo el peso de la lógica inmanente con la que vio la luz, tras Berlín se encuentra aún lejos de dar el salto cualitativo que precisa para garantizar el *modelo europeo de agricultura* en un mundo globalizado. Y, lo que es peor, ante la incapacidad decisoria que atenaza al Consejo para afrontar los cambios que los tiempos exigen, en la Agenda 2000 se apuesta explícitamente

por que los Estados asuman la responsabilidad de concretar la defensa del *modelo europeo de agricultura* en función de sus propias estructuras, con el consiguiente riesgo que tal paso conlleva para el futuro de una política supranacional para el campo.

III.6. *La concreción del “modelo europeo de agricultura” en manos de los Estados: 1) la modulación de las ayudas*

Como ya se ha indicado, con el Acuerdo de Berlín el *desarrollo rural* deviene formalmente el *segundo pilar de la PAC* bajo dos formas: la *modulación de las ayudas* de mercados en función de criterios no productivos (formalizada en el Reglamento [CE] 1259/1999) y las medidas específicas de *fomento del desarrollo rural* (plasmadas en el Reglamento [CE] 1257/1999). La Comisión y el Consejo se han cuidado de predicar esta buena nueva a los cuatro vientos. No obstante, lo que no han dicho es que ambos ejes nacen seriamente viciados por su régimen financiero y por los condicionantes políticos que se dan en su aplicación.

Por un lado no es aventurado afirmar que la *modulación* nace lastrada en la medida que se basa en la *cofinanciación*, a diferencia de las ayudas de mercados de las que deriva, a cargo enteramente del FEOGA-Garantía. Por otro lado, buena parte del posible éxito del nuevo enfoque a favor del desarrollo rural depende de la voluntad de los Estados, por dos motivos principales, en primer término a causa de la introducción del denominado *principio de flexibilidad en la política de mercados de la PAC*, que prácticamente deja en manos de las autoridades internas la implementación de la *modulación*, y, complementariamente, porque quien tiene asignada la responsabilidad de iniciativa de los programas rurales a aplicar son a su vez las autoridades internas. En este epígrafe nos centraremos en analizar los parámetros ligados a la modulación, en sus diferentes modalidades, para abordar en el siguiente los relativos a los programas de desarrollo rural (II.7).

Sin duda una de las principales novedades de la propuesta de Agro-Agenda 2000 de la Comisión fue la instauración de una *modulación horizontal*, mediante un *umbral degresivo de ayudas individual (plafonnement)* a partir de 100.000 Euros. Esta propuesta se impuso en el seno de la Comisión no tanto por sus virtudes como por las dificultades de aplicación con que se topaban otras modalidades de *modulación* de las ayudas (v.g. por tipo de explotación, o por el empleo), por la falta de una noción jurídica comunitaria de explotación y/o activo, y por las dificultades prácticas existentes para controlar su número. Por lo demás, con los umbrales elegidos, su efecto redistributivo apenas era perceptible: sus ahorros se calcularon *a priori* en 400 millones de Euros, de los que dos terceras partes se ubicaban en los *Länder* del Este de Alemania. Pero, en la perspectiva de la Comisión, de lo que se trataba no era tanto de modular resueltamente el apoyo como de *introducir este principio* en la PAC, a la espera

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

Por otro lado, con la Agenda 2000, la *flexibilidad* en la gestión, antaño asentada en las medidas estructurales y rurales, se ha convertido en un *concepto central* dentro de la política de mercados, adoptando diversas formas, fundamentalmente de la mano de la modulación:

a) Tenemos, en primer lugar, la *flexibilidad* en la *modulación horizontal*. Es decir, a falta de una opción comunitaria de modulación de los mecanismos en sí mismos, se ha dispuesto que los Estados tengan la facultad de decidir sobre un máximo de un 20% de las ayudas de la PAC que perciba una explotación, en función de tres criterios taxativos: el empleo, la rentabilidad global de la explotación, o los importes totales de los pagos concedidos anualmente (Artículo 4 del Reglamento [CE] 1259/99, DOCE L 160 de 26.6.1999). Complementariamente, se permite que los Estados combatan a los *cazaprims*, quitándoles las ayudas de mercados si es preciso, cuando se demuestre que crearon artificialmente las condiciones necesarias para cobrarlas (lo que nos retrotrae al tan manido tema de las ayudas al lino en España) (Artículo 7 del Reglamento [CE] 1259/1999). En contrapartida, en Berlín decayó la propuesta de la Comisión de modular las ayudas teniendo en cuenta el papel de sus beneficiarios en el desarrollo rural (lo que abría las puertas a la reducción de las ayudas para aquellos propietarios que no residieran en el campo o que no tuvieran sus principales ingresos en el trabajo de la tierra). Los ahorros generados por esta *modulación horizontal* quedarán a disposición de los Estados en concepto de ayuda comunitaria adicional para los programas de jubilación anticipada, a favor de zonas desfavorecidas, medidas agroambientales, y repoblación forestal (Artículo 5 del Reglamento [CE] 1259/1999).

b) Otro tipo de flexibilidad aparece en *materia agroambiental*, a varios niveles. En primer lugar dentro de la denominada *modulación medio-ambiental*, que intenta suplir la ausencia de *eco-condicionalidad* (*cross compliance*) en la concesión de las ayudas, a nivel comunitario y con carácter imperativo, que se deduce del Acuerdo de Berlín. Eso significa que los Estados *podrán optar* por supeditar los pagos directos del FEOGA-Garantía al cumplimiento de compromisos medioambientales en función de la situación específica de las zonas, reduciéndolos o, incluso, suprimiéndolos (Artículo 3 del Reglamento [CE] 1259/1999). Como en el caso anterior de la *modulación horizontal* los ahorros derivados quedarán en manos de los Estados, en las condiciones ya comentadas (Artículo 5 del Reglamento [CE] 1259/1999). Este mayor margen de maniobra que ostentan las autoridades internas en la aplicación de la política de mercados se refuerza también con la creciente tendencia a que una parte del

apoyo a la renta a las explotaciones, en la medida que las ayudas de mercado previstas puedan ser insuficientes, tome la forma de *ayudas agro-ambientales*, aun cuando, formalmente, el Reglamento [CE] 1259/99 descarta expresamente que tales ayudas puedan constituir una simple compensación por la caída de los precios, y su cálculo deberá en principio efectuarse sobre la base de los costes suplementarios y el lucro cesante que se deriven de los nuevos compromisos agroambientales que se contraigan (Artículos 16 y 24 del Reglamento [CE] 1257/1999). No obstante, el hecho es que desde la adopción del Reglamento (CEE) 2078/92 sobre medidas agroambientales se han sucedido los programas destinados a compensar, o complementar, las insuficiencias de las Organizaciones Comunes de Mercado. Su ejemplo más significativo lo constituyó el régimen de *prima a la hierba* aplicado en Francia, y, en el caso español, a un nivel infinitamente mucho más modesto, hay que citar las ayudas reconocidas a favor del sector de la avellana. Siguiendo esta misma tendencia, a raíz de la controvertida negociación de la nueva OCM del olivo (Reglamento [CE] 1638/98 del Consejo; Reglamento [CE] 2366/98 de la Comisión), el Gobierno español presentó un Programa Agroambiental de Apoyo y Mantenimiento del Olivar marginal y de bajos rendimientos, que desde sus inicios se planteó abiertamente como una compensación complementaria para el olivar tradicional por su baja productividad. Y las propias autoridades españolas se han cuidado de reiterar el carácter compensatorio de las futuras medidas agro-ambientales para el girasol, en la medida que la reducción dispuesta en Berlín sobre sus ayudas (Artículo 10 del Reglamento [CE] 1251/1999) desembocase en una caída brutal de este cultivo en zonas sin apenas otras alternativas. No es de descartar que esta íntima complementariedad entre apoyo de mercados y apoyo agro-ambiental, aun bordeando el filo de lo permitido, se vaya abriendo paso en otros sectores vegetales, algunos de ellos tan importantes para España como el viñedo o el plátano. No obstante las actuaciones agroambientales no terminan en los sectores, y pueden también tener un enfoque horizontal, como el propio Acuerdo de Berlín ha demostrado, reforzándolas bajo dos vertientes, en función del territorio de aplicación. Por un lado las antiguas indemnizaciones compensatorias para la agricultura de las zonas de montaña y desfavorecidas, a cargo del FEOGA-Orientación, se reconvierten en medidas de acompañamiento, a cargo completamente del FEOGA-Garantía, con un nuevo sesgo, claramente medioambiental, bajo la forma de indemnizaciones compensatorias a la Hectárea en las *ahora* rebautizadas *zonas desfavorecidas con desventajas naturales o con limitaciones medioambientales específicas* (Artículo 13 del Reglamento [CE] 1259/1999), condicionándolas al ejercicio de métodos de buena práctica agrícola perfectamente evaluables (Artículo 14 del Reglamento [CE] 1259/99), y con la posibilidad expresa de su denegación, temporal o permanente, si se comprueba el incumplimiento de las Directivas 96/22 y 96/23 (DOCE L 125 de 23.5.1996) sobre sustancias autorizadas en el ganado (Artículo 14 del Reglamento [CE] 1259/99). Por temor a una recalificación masiva de zonas por las autoridades internas para beneficiarse del nuevo régimen se

impone como límite un porcentaje máximo de superficie de cada Estado (Artículo 21 del Reglamento [CE] 1259/99). Para el resto de zonas, que no puedan ser consideradas desfavorecidas, están previstas las *medidas agroambientales stricto sensu* (Artículo 22 del Reglamento [CE] 1259/99), destinadas a fomentar formas de producción compatibles con la protección del medio, la extensificación de la producción, la conservación del entorno natural, el mantenimiento del paisaje y los rasgos históricos, y, en fin, la orientación medioambiental en las prácticas agrarias. Con tales medidas, en suma, se pretende la firma de compromisos agroambientales plurianuales concretos por parte de los agricultores que vayan más allá de la simple aplicación de las buenas prácticas agrarias ordinarias (aunque *a priori* no siempre serán fáciles de distinguir). En la medida que estos compromisos incluyan servicios que no se contemplen en las indemnizaciones compensatorias, las medidas agroambientales podrán también ser aplicadas, con carácter supletorio, en las zonas desfavorecidas del Artículo 13 del Reglamento [CE] 1259/99. Finalmente cabe mencionar en este apartado que se consolidan las ayudas a favor de la silvicultura (Artículos 29 a 32 del Reglamento [CE] 1257/1999).

Y, por último, c) se da la flexibilidad en la gestión de las ayudas sectoriales, lo que podríamos denominar modulación *vertical*, un enfoque que de por sí no es novedoso, ya que en el pasado se han dado numerosos ejemplos de flexibilidad en la gestión de las OCM en atención a la diversidad estructural de la agricultura europea o de sus formas administrativas, pero este planteamiento con la Agenda 2000 se refuerza notablemente. El caso más significativo es la aparición de las llamadas asignaciones adicionales (*enveloppes*) de primas con carácter nacional para el vacuno (de carne y de leche), que podrán ser concedidas según criterios internos y podrán tomar la forma de complementos de prima o de pagos por superficie (Artículo 14 del Reglamento [CE] 1254/99, y Artículo 17 del Reglamento [CE] 1255/99, DOCE L 160 de 26.6.1999). Pero en el Acuerdo de Berlín existen más ejemplos puntuales de posible modulación de las medidas de mercados.³ A esta larga ristra de ejemplos de flexibilidad en la

³ A efectos ilustrativos, citemos, siguiendo un orden sectorial: a) la opción de los Estados a los pagos por superficie para la hierba por ensilado donde el maíz no sea un cultivo tradicional (Artículo 1.3 del Reglamento [CE] 1251/1999); b) la posible delimitación de subsuperficies de base cuando un Estado haya optado por una o varias superficies de base nacionales, con la posible concentración en ellas de las sanciones previstas por rebasamiento (Artículo 2.6 del Reglamento [CE] 1251/1999); c) la redacción de planes de regionalización que tengan en cuenta las diferencias estructurales entre regiones de producción, distinguiendo, a efectos de rendimientos, las superficies regadas de las no regadas a efectos de rendimientos, y el maíz respecto al resto de cereales (Artículo 3 del Reglamento [CE] 12151/1999); ch) la distribución dentro de cada Estado de las superficies con derecho a la ayuda para el trigo duro (Artículo 5 del Reglamento [CE] 1251/1999); d) la concesión de ayudas nacionales para el fomento de cultivos plurianuales con vistas a la producción de biomasa en tierras retiradas de la producción (Artículo 6.3 del Reglamento [CE] 1251/1999); e) la fijación por parte de los Estados de una superficie límite máxima susceptible de retirada voluntaria para garantizar una suficiente ocupación de las tierras agrarias (Artículo 6.5 del Reglamento [CE] 1251/1999); f) la facultad de limitar la superficie susceptible de percibir las ayudas a las semi-

gestión de las medidas de la política de mercados cabe sumar el otorgamiento de derechos productivos específicos a algunos Estados para su libre distribución, donde queda patente la clase de pacto que se fraguó en el Consejo Europeo de Berlín. Los logros para España han sido ya mencionados en el apartado III.5. Pero no perdamos de vista que tanto o más que España obtuvieron otros Estados (Alemania, Finlandia, Gran Bretaña, Portugal, Italia, Suecia, etc.) por muy diversas razones.

La dejación que el Consejo en la Agenda 2000 ha hecho a favor de las *Administraciones internas*, haciéndolas responsables últimas de la *distribución de los nuevos derechos productivos* reconocidos a cada Estado, de la *modulación de las ayudas* (horizontal) a favor de las (pequeñas) explotaciones y zonas más frágiles, de la *modulación agroambiental*, y del reparto de los ahorros generados, acentúa si cabe las dificultades que la aplicación de la modulación del apoyo agrario ya comporta en sí misma, a tres niveles como mínimo: el financiero, el político-sindical y el institucional comunitario.

a) Por un lado, hay que considerar el escaso volumen de recursos que, aun con voluntad política de agotar los márgenes de actuación derivados del prin-

llas oleaginosas si hay riesgo de superación de la superficie de referencia nacional (Artículo 10.7 del Reglamento [CE] 1251/1999); g) la opción de modificar o suprimir el límite de 90 cabezas por explotación, exonerando eventualmente a los pequeños productores (Artículo 4.5 del Reglamento [CE] 1254/1999); h) la posibilidad de conceder la prima especial al bovino macho en el momento del sacrificio, sustituyendo la condición de la edad por la de un peso mínimo en canal (Artículo 4.6 del Reglamento [CE] 1254/1999); i) la aplicación de la prima por desestacionalización del vacuno (Artículo 5 del Reglamento [CE] 1254/1999); j) la concesión de una prima adicional por vaca nodriza (Artículo 6.5 del Reglamento [CE] 1254/1999); k) la adopción de medidas para garantizar el cumplimiento de los límites máximos nacionales fijados para las primas por vacas nodrizas; l) la regulación de las cesiones temporales de primas (Artículo 8.3 del Reglamento [CE] 1254/1999); ll) el reparto de la reserva nacional de derechos a la prima por vaca nodriza (Artículo 9 del Reglamento [CE] 1254/1999); m) la decisión de una gestión de la prima por vaca nodriza para novillas separada de la de la prima por vaca nodriza (Artículo 10 del Reglamento [CE] 1254/1999); n) la aplicación concreta de los pagos por extensificación en función de la carga ganadera (Artículo 11.2 del Reglamento [CE] 1254/1999); o) el establecimiento, a nivel nacional o regional, de límites al número de bovinos machos por explotación con derecho a prima (Artículo 16.1 del Reglamento [CE] 1254/1999); p) la gestión de la reserva nacional lechera y la regulación de las cesiones temporales y transferencias (nuevos Artículos 5 y 8bis del Reglamento [CE] 3950/92, según lo dispuesto por el Reglamento [CE] 1256/1999); q) las medidas de reestructuración del sector lechero (nuevo Artículo 8 del Reglamento [CE] 3950/92, según lo dispuesto por el Reglamento [CE] 1256/1999); r) el establecimiento de excepciones en las normas de control del potencial productivo vitivinícola (Artículo 2.2 del Reglamento [CE] 1493/1999); s) la concesión de nuevos derechos de plantación (Artículo 3 del Reglamento [CE] 1493/1999); t) la gestión de los derechos de replantación (Artículo 4 del Reglamento [CE] 1493/1999); u) la asignación de los derechos de las reservas nacionales o regionales en el sector vitivinícola (Artículo 5.3 del Reglamento [CE] 1493/1999); v) la fijación de la prima por abandono definitivo de la viticultura (Artículo 8.4 del Reglamento [CE] 1493/1999); x) la responsabilidad general de los planes de reestructuración y de reconversión vitivinícolas (Artículos 12 y 13 del Reglamento [CE] 1493/1999); y) la distribución última de los créditos asignados para reestructuración o reconversión vitivinícolas (Artículo 14.4 del Reglamento [CE] 1493/1999; y, en fin, z) el establecimiento de inventarios regionales (Artículo 16.2 del Reglamento [CE] 1493/1999).

cipio de *flexibilidad*, pueden verse liberados para reforzar medidas estructurales, forestales, rurales o agro-ambientales. A ello se añade la exigencia de la *co-financiación* para la aplicación de esas medidas alternativas, lo que puede significar un obstáculo insalvable para generalizar la modulación, o una pérdida global de recursos para el campo (si no se vigila la *adicionalidad* de las contribuciones nacionales).

b) Hay que contar, en segundo lugar, con los previsibles conflictos políticos y sindicales que puede generar su carácter sancionador, incluso a nivel competencial interno en los *Estados complejos* como España. En nuestro caso un previsible choque entre el Estado, que ya hoy prepara su Decreto de modulación, y aquellas CC.AA. dispuestas a desarrollar por sí mismas las posibilidades que ofrece la Agenda 2000, pueden paralizar las (pocas) iniciativas de modulación que se den, por mucho que, a nuestro entender, el actual orden competencial para la gestión de la PAC (consolidado por la jurisprudencia constitucional, con unas CC.AA. ya convertidas en *administraciones agrarias únicas*) nos deberían dar ya las claves para la aplicación de la Agenda 2000: las modalidades de *modulación* por empleo, dimensión económica de la explotación, o umbral de ayudas, serían una decisión a tomar libremente por cada C.A., en función de sus propias estructuras; y la *distribución* de las *asignaciones nacionales* de primas, así como el reparto de las cuotas adicionales lácteas, los mayores rendimientos de los herbáceos, los derechos de plantación, o las primas ganaderas, serían competencia de la Administración Central.

c) Finalmente, hay que considerar que si bien la *flexibilidad* tiene la virtud de poder revitalizar las políticas internas (sobre todo en Estados como España donde hace años que están prácticamente agónicas) también es muy posible que, por las razones ya citadas, la *modulación* que de ella se deriva desemboque en un rotundo fracaso en la UE de los Quince, que podría a la postre crear tensiones dentro del Consejo y dificultar la progresiva reforma del sistema de apoyo productivista vigente dentro de la PAC. De momento solamente Francia se ha mostrado dispuesta a apostar resueltamente por esta carta, dentro del modelo de política agraria contractual que diseña su nueva *Ley de Orientación*. España por su parte prepara una normativa a nivel estatal sobre la *modulación horizontal* que veremos en qué queda y, posiblemente, una o dos CC.AA. se lancen a diseñar sus propios marcos normativos restringiendo el apoyo a las explotaciones más grandes. En cuanto a la *modulación medioambiental*, es posible que se aplique en función de las reglamentaciones nacionales o regionales ya existentes (v.g. en los Países Bajos) pero hay que contar con que los principales sectores contaminantes (porcino, avicultura) no perciben ayudas de la PAC, con lo que se desvirtúa su carácter incentivador. Un resultado francamente pobre para las expectativas creadas que no contribuye ni mucho menos a reforzar la legitimidad de la PAC. En este contexto hay que apreciar en lo que vale la voluntad del Parlamento Europeo de reforzar el marco medioambiental comunitario, que posibilite una extensión de esta modalidad de modulación, y de crear una nueva línea en el Presupuesto del 2000 que incrementa-

ría los porcentajes de cofinanciación comunitaria para los programas agro-ambientales que se derivaran de los ahorros generados por la *modulación* en general, en la medida que pudiera facilitar su consolidación en la mayor parte de los Quince.

III.7. *La concreción del “modelo europeo de agricultura” en manos de los Estados: 2) las medidas de desarrollo rural*

La Agenda 2000 y el Acuerdo de Berlín no hacen mención alguna a la noción que la Comisión difundió desde 1995, de una *Política Rural Integrada*, capaz de acoger todas las medidas a favor de los espacios rurales hoy dispersas en el Ordenamiento comunitario. En su ausencia, como ya ha sido mencionado, se ha consagrado al desarrollo rural como el *segundo pilar de la PAC*, abriendo paso a la par a que el FEOGA-Garantía se convierta a la larga en un *Fondo Rural* sobre una doble base: a) primero, se han incluido en su seno, en el marco de *guide line* agrícola (rúbrica 1 del Cuadro 1), prácticamente todos los gastos agrarios (excepto los correspondientes a las Regiones del Objetivo 1); y b) en segundo término, se ha creado una sub-rúbrica 1b específica para la financiación del conjunto de los gastos rurales, por un valor de 4'3 millardos anuales. De hecho, sobre la base del nuevo Reglamento [CE] 1257/1999, el FEOGA-Garantía cofinanciará, por un lado, en el *conjunto de regiones rurales* comunitarias, las cuatro *medidas de acompañamiento* vigentes, es decir: las indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas, las ayudas a la prejubilación, los programas agro-ambientales, y las medidas forestales. A su vez, financiará *fuera del Objetivo 1* cinco acciones: las inversiones en las explotaciones, las medidas de fomento de la transformación y la comercialización, la formación, la instalación de jóvenes agricultores, todas ellas ya clásicas en la política agro-estructural, y, con un enfoque más ambicioso, una larga serie de medidas llamadas de “*adaptación y desarrollo de las zonas rurales*”, plasmadas en el Artículo 33 del Reglamento [CE] 1257/1999.⁴ No obstante, hay también que tener en cuenta que el (inconfesado) propósito de la DG VI de la Comisión de avanzar hacia un único Fondo Rural se ha quedado a medias en tanto que *dentro de las regiones del Objetivo 1*, serán los Fondos Estructurales, incluido el FEOGA-Orientación, los que se harán cargo de estas mismas acciones (en definitiva, dentro de la política de cohesión y fuera de la PAC).

⁴ Entre las que se incluyen: la mejora de tierras, la reparcelación, el establecimiento de servicios de sustitución y asistencia, la comercialización de productos de calidad, los servicios de abastecimiento básicos para la economía y población rurales, la renovación y desarrollo de los pueblos, la protección y conservación del patrimonio rural, la diversificación de las actividades agrarias, la gestión de los recursos hídricos, la mejora de las infraestructuras productivas, el fomento del turismo y el artesanado, la protección del medio ambiente y el paisaje, la mejora del bienestar de los animales, la recuperación de la capacidad producida afectada por desastres naturales así como el establecimiento de medios de prevención, y, en fin, las acciones de ingeniería financiera para el medio rural (Artículo 33 del Reglamento [CE] 1257/1999, DOCE L 160 de 26.6.1999, p. 93).

Puede afirmarse que del nuevo Reglamento [CE] 1257/1999 se desprende el *conteniente*, a la espera del *contenido*, que, en última instancia, dependerá de que las autoridades internas (estatales y regionales) sean capaces de presentar *programas* regionales y zonales de desarrollo rural con amplitud de miras. Sobre este diseño cabe hacer algunas acotaciones de fondo.

En primer lugar, aunque el Reglamento [CE] 1257/1999 parece en principio constituir un buen instrumento jurídico para el segundo pilar, que simplifica y concentra las medidas de desarrollo rural en vigor, adolece desde su mismo nacimiento de un insuficiente respaldo financiero. Y ello dando por descontado que no se darán transferencias de la rúbrica 1b hacia la 1a (mercados), aun en el supuesto de que se registraran graves crisis en los mercados (Cuadro 1). De hecho los créditos globales reconocidos a favor del desarrollo rural dentro del FEOGA-Garantía para el período 2000/2006 (por 4.339 Meuros), si bien a primera vista parecen aumentar respecto al período anterior, 1994/1999 (3.596 Meuros), en la práctica esconden una reducción si las comparamos con los créditos registrados al final del período, 1999 (4.705'4 Meuros). Hasta el punto que las demandas ya presentadas por los Estados suman actualmente 7.037 Meuros, un 62% más de lo que se deriva del Acuerdo de Berlín. Por consiguiente, la distribución previa hecha el 8 de septiembre de 1999 por la Comisión de los recursos disponibles no puede por definición satisfacer a nadie: España en concreto, si nos referimos a los créditos efectivamente registrados en 1999, reduce sus recursos de 487'2 a 459 Meuros, aunque mejora levemente en términos porcentuales dentro de los Quince (pasando de significar un 10'4% a un 10'6% del total).

En este contexto hay que considerar el impacto que tendrá el retraso en el proceso de modernización estructural o, lo que es lo mismo, de la menor adecuación del mundo rural del Sur mediterráneo respecto al modelo multifuncional que puede subyacer bajo la Agenda 2000 (Cuadro 5). O cómo afectarán las crecientes dificultades financieras con que se encuentran las administraciones de las zonas rurales más deprimidas de Europa (y, entre ellas, las CC.AA. españolas). Pudiera ocurrir que por este cúmulo de motivos la *ruralidad profunda* de Europa no pudiera aprovechar las oportunidades abiertas por la Agenda 2000 y que, finalmente, por paradójico que pueda parecer, fueran los Estados y regiones más desarrollados los que más se beneficiaran de los cambios registrados en el ámbito del desarrollo rural. Y ello pese a que seguramente serán las zonas rurales más marginales las que más sufrirán las consecuencias de una creciente desregulación de los mercados agrarios, de la mano de la OMC.

Por último hay que tener en cuenta que el *segundo pilar* tiene como envés la consolidación de la *cofinanciación* en materia rural, la muerte por inanición del FEOGA-Orientación, la reducción del número de programas LEADER, y, en fin, va a comportar una pugna despiadada de la agricultura y del mundo rural para obtener en el seno del nuevo Objetivo 2 de los Fondos Estructurales un hueco respecto a otras zonas (con industrias en declive, barrios marginales, o costas dependientes de la pesca).

IV. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA EN DEFENSA DEL *MODELO EUROPEO* *DE AGRICULTURA: ENTRE LA AGENDA 2000 Y LA RONDA DEL MILENIO*

IV.1. *Globalización vs regulación: a favor del “modelo europeo de agricultura”*

Es significativo que la progresiva liberalización y desregulación de los mercados agrarios, formalizada por el *multilateralismo* de la mano de la OMC, haya coincidido en el tiempo con las crisis asiática, rusa y brasileña, dando al traste con las esperanzadas previsiones sobre la evolución de los precios mundiales, y que, junto a la sequía, obligó a insuflar recursos financieros suplementarios a favor de los agricultores norteamericanos cuando precisamente, siguiendo los parámetros de la *Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR)* de 1996, los EE.UU. se encontraban en pleno proceso de apertura al exterior.

Esta situación pone de manifiesto, una vez más, la dificultad de afrontar adecuadamente unos mercados cada vez más globales, y de por sí inestables, con un vacío institucional a nivel mundial, y, en definitiva, con unos Estados y unos Organismos internacionales que aún se muestran reticentes a apostar por la regulación de los procesos de globalización en su conjunto, y de los flujos financieros en particular. No obstante, también es cierto que hoy ya estamos en el *post-Uruguay*, y que han cambiado algunos parámetros.

De entrada, ha habido las Conferencias de Río, de Estocolmo, de Copenhague, de El Cairo, de Kyoto... desarrollando facetas que no existían en los 80. En segundo término el *regionalismo abierto* (II.4) es una realidad en expansión, con la que hay que contar y que, en ocasiones, tiene aportaciones a considerar seriamente: así, es significativo observar que solamente el Acuerdo Comercial de Acercamiento Económico entre Australia y Nueva Zelanda ha incorporado plenamente y desde el inicio la agricultura; por otro lado el NAFTA ha introducido cláusulas sociales y medioambientales en su marco comercial que no tienen parangón a nivel multilateral (un enfoque que, por lo demás, como ya señalamos [II.4], ha sido retomado también por la UE en su última revisión del Sistema de Preferencias Generalizadas –SPG– incrementando las rebajas arancelarias a aquellos países que presenten avances en sus regímenes laborales y ambientales, Reglamento [CE] 1154/98). Además, se han sucedido sucesivas crisis, que han comportado una caída del crecimiento mundial y una baja de los precios de los alimentos que, pese a que mejoren en los próximos años, tras el desplome registrado difícilmente alcanzarán en mucho tiempo los niveles de hace dos años. Finalmente, tras un largo período en el que el liberalismo puro y duro marcó su hegemonía, las últimas crisis financieras han abierto paso a una reivindicación de la “*administración de la interdependencia*” y a la revalorización del papel de los poderes públicos en relación al funcionamiento eficaz de los mercados. Una reivindicación que posiblemente no sorprenda si viene de Samir Amin (con su libro *El capitalismo en la era de la globalización*) o de Lafontaine (con su obra *No hay que tener miedo a la globalización*), pero

que cuenta, además, hoy entre sus adalides a George Soros (*La crisis del capitalismo*), o con el respaldo de organismos como el Banco Mundial (*Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*). En este contexto, de la mano de James Wolfensohn y Joseph Stiglitz, esta institución ha empezado a criticar abiertamente el comportamiento del FMI en las últimas crisis, aislando las reformas estructurales de los factores institucionales. En el mismo contexto se inscriben las propuestas de Paul Vockler (a la sazón ex presidente de la Reserva Federal), Paul Krugman, o el ya mencionado Soros, a favor de gravámenes transparentes y no discriminatorios sobre los capitales volátiles a corto plazo.

En definitiva, lo que queremos señalar es que vivimos un retorno de las tesis *neo-institucionalistas* como *paradigmas económicos*, dentro de lo que ha venido en llamarse el *consenso post-Washington*, un camino orientado a superar los enfoques librecambistas tradicionales para que se pueda garantizar que la creciente apertura de los mercados termine en un juego de suma positiva, y, paralelamente, para sustituir el debate sobre la *desregulación* por el de la *calidad de la regulación*. En este sentido, hoy se trata ante todo de buscar nuevos *instrumentos* que, con una visión amplia, hagan funcionar *mejor* a los mercados, agrarios o no. Sería una lástima comprobar que tales decisiones, necesariamente multilaterales, una vez más, tuvieran que esperar a nuevas crisis financieras (como la explosión de la *burbuja financiera norteamericana*, la devaluación del yen ante la deflación que azota a la economía china, o una recaída de la economía brasileña, por citar los escenarios hoy más citados por los analistas financieros). Los europeos en este contexto tenemos la ventaja de haber conocido en nuestra propia carne lo que comporta un proceso de liberalización y de construcción de un espacio económico único: al lado de las medidas de desregulación, para no distorsionar los intercambios se precisan una política de competencia, una armonización legislativa en materia alimentaria, una estricta normativa sanitaria, una legislación medioambiental, un ambicioso sistema de bienestar de los animales, etc. etc., sin olvidar que todo ello se ha demostrado compatible con una política tan intervencionista como es la PAC.

Bajo este nuevo paradigma en formación, adquieren todo su sentido tanto las propuestas presentadas por la Comisión para definir su mandato negociador en la próxima Ronda de la OMC (COM [1999] 331 de 8.7.1999), como la Resolución adoptada al respecto por el Consejo de Ministros de Agricultura de 27 de septiembre de 1999. Sobre estas bases pueden deducirse algunas condiciones para que la UE en materia agraria pueda avanzar resueltamente por la vía multilateral: a) en primer término, es necesario que la Ronda que va a iniciarse en Seattle tenga un enfoque lo más *global* posible, abordando *nuevos temas*, con dos objetivos implícitos a nivel comunitario: el que la negociación no se centre de manera prioritaria en la agricultura, como acaeció en la Ronda Uruguay, y que sea posible materializar una amplia red de alianzas en torno a sus posturas básicas con los defensores de dentro de la *multifuncionalidad* y el bloque de los PVD; b) en segundo lugar, es preciso obtener una cierta *ralenti-*

zación del proceso desregulador en materia agraria para facilitar que las *instituciones multilaterales* atrapen el retraso existente en la regulación del funcionamiento y de los resultados de la globalización en su conjunto (y a este respecto la posible entrada de Rusia y China en la OMC, con estatuto especial, puede sin duda beneficiar a la UE); c) que el capítulo agrario, sin dejar de reforzar la actual tendencia a una *mayor orientación de mercado*, ha de ir más allá de los estrictos parámetros mercantilistas ya delimitados en el Acuerdo de Marrakech (acceso interno; apoyo a la producción; exportaciones subvencionadas), al lado de otros que apenas se bosquejaron manteniendo un enfoque bilateral (obstáculos no tarifarios), o que simplemente, restaron por desarrollar (v.g. el comercio de estado, o los monopolios comerciales); d) en definitiva, se ha de dar contenido a la equilibrada redacción del Artículo 20 del Acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay (DOCE L 336, p. 30), poniendo el énfasis en las denominadas *preocupaciones no comerciales* y al *trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo*, y con ello abordar la regulación del conjunto de cuestiones que afectan a la producción y al comercio agrarios a nivel mundial; y e) que, como resultado de todo lo anterior, se ha de preservar un *mundo rural vivo*, un objetivo tan válido en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo, en la medida que responde a la heterogeneidad estructural y cultural existente, pese a convivir en unos mercados cada vez más abiertos, y a la diversidad de objetivos posibles por parte de las autoridades públicas en coherencia con aquella.

Las autoridades norteamericanas, los países del Grupo de Cairns y algunos académicos (Josling, Tangermann) proponen seguir, sin más, la senda liberalizadora, ya marcada por la Ronda Uruguay. No obstante, en su contra, si no se quiere pecar de irrealista, hay que tener muy presentes otros factores: a) de entrada, no hemos de perder de vista el desarrollo de la negociación de la Agenda 2000 en el Consejo, con unos resultados, ciertamente, muy pobres en comparación con las expectativas ya formalizadas por los Estados Unidos, el grupo de Cairns o el Foro de la APEC, que no dejando apenas margen de maniobra al Ejecutivo Comunitario, sin embargo constituirán ineludiblemente el núcleo de su mandato negociador, en coherencia con lo dispuesto en las Conclusiones de la Cumbre de Berlín (“*El Consejo Europeo considera que las decisiones adoptadas en relación con la reforma de la PAC en el marco de la Agenda 2000 serán ‘factores esenciales’ a la hora de definir el mandato de negociación de la Comisión para las futuras negociaciones comerciales multilaterales en la OMC*”); b) en segundo término no se puede ignorar la alta sensibilidad que los ciudadanos europeos han demostrado respecto a los temas alimentarios, catalizada por los recientes escándalos de las *vacas locas*, de las dioxinas, o de la Coca-Cola, lo que choca frontalmente con un planteamiento estrictamente liberalizador; c) los conflictos que hoy enfrentan a los Estados Unidos y a la UE ante la OMC, las llamadas tres “*b*” (bovino-hormonas; banana; biotecnologías), evidencian los límites que desde una perspectiva europea, tiene el actual marco multilateral en materia alimentaria: p.e. en lo que respecta al papel de las autoridades

internas en defensa de la salud pública, la protección de los intereses de los consumidores, o la defensa del medio ambiente; en cuanto al grado de obligatoriedad de las normas sanitarias internacionales, tipo *Codex Alimentarius*, vigentes; o, en fin, en cuanto a la compatibilidad del multilateralismo con las preferencias regionales y los mecanismos presentes de cooperación al desarrollo; d) la progresiva conformación de un núcleo de países desarrollados a favor del respeto de una agricultura multifuncional, que equivale a defender la preservación de la actividad agraria en el territorio en cumplimiento de funciones no estrictamente alimentarias; e) finalmente, hay que considerar que la mayor parte de los PVD aún no han percibido las ventajas que comporta el multilateralismo, a la vista de los resultados alcanzados tras la Ronda Uruguay, y que se acumula una creciente frustración entre las ONGs ante los sucesivos fracasos registrados en los encuentros internacionales destinados a desarrollar una verdadera arquitectura multilateral (como fue el caso paradigmático de Cartagena de Indias, que no aceptando el *principio de precaución* se opuso frontalmente a la seguridad alimentaria y dejó sin base a la defensa de la biodiversidad).

Somos perfectamente conscientes de las dificultades que entraña introducir las anteriores acotaciones a un proceso negociador como es la Ronda del Milenio. A fin de cuentas, el *multilateralismo* nunca ha pretendido, hasta el momento, dar solución a los desequilibrios de los mercados agrícolas, ni el mejorar la seguridad alimentaria global, ni el fomentar un desarrollo rural sostenible, a nivel endógeno y local, congruente con la diversidad cultural, ni la erradicación de la pobreza y la desigualdad, ni la búsqueda de la garantía de la salud pública, ni la compatibilidad entre comercio y medio ambiente, o, en fin, la eliminación del *dumping*. En última instancia, hasta hoy sólo busca definir un marco internacional de disciplina y transparencia que facilite el comercio y el crecimiento económico. Pero la UE en la próxima Ronda de la OMC se juega la pervivencia del *modelo agrícola europeo*, y, con él, de una política supranacional coherente con éste, hoy apenas bosquejada pero que, en buena lógica, debería contar con un *intervencionismo público de nuevo tipo*, o, si se prefiere, con ayudas y garantías de control público en ámbitos socialmente sensibles, como la salud pública, el medio ambiente, la ordenación del territorio, o el bienestar de los animales.

IV.2. *Entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: algunos apuntes estratégicos*

Si el principal reto que hoy en materia agraria tiene la UE es cómo diseñar una política común capaz de defender el *modelo agrícola europeo*, la Agro-Agenda 2000 aporta poco a este empeño, en la medida que, como ya vimos, imposibilita prácticamente la adhesión de los PECOS antes del 2006, y, lo que aquí nos interesa, deviene “*un elemento esencial de la negociación agrícola*”, coletilla que, significativamente, arrancando desde el Acuerdo de Berlín puede encontrarse tanto en el *mandato negociador* de la Comisión para la Ronda del

Milenio, como en la Declaración Final de la Cumbre de Río con los Estados del MERCOSUR de finales de junio pasado, o las Conclusiones del Consejo Agrícola del pasado 27 de septiembre. En tanto, como ya señalamos, la Agro-Agenda 2000 es un acuerdo muy limitado, en principio parecía que la UE corría el riesgo de situarse en una posición básicamente defensiva en materia agraria frente a las reivindicaciones maximalistas de los Estados Unidos o el Grupo de Cairns (a su vez progresivamente reforzado, hasta posiblemente alcanzar 25 miembros cuando se inicie la Ronda desde los 15 actuales). No obstante, colocando la defensa de la multifuncionalidad en el centro de la negociación, y teniendo en cuenta la correlación de fuerzas existente dentro de la OMC, no es descabellado pensar que la UE, de mantenerse cohesionada, puede conseguir muchas de sus exigencias. Bajo este prisma, y sin ánimo de ser exhaustivos, un posible eje negociador podría ser el siguiente:

a) *Ámbito de negociación*. Esta Ronda arranca del Acuerdo de Marrakesh, que previó expresamente que en el año 2000 se proseguirían las negociaciones multilaterales en materia de *agricultura*, servicios y la propiedad intelectual. En este sentido es lógico que la Comisión en su propuesta de mandato planteara de forma clara la ampliación del ámbito negociador manteniendo el principio del *ciclo completo de negociación (comprehensive trade round)*. Con independencia de que este enfoque sea el único coherente con un crecimiento del comercio mundial que se ha convertido en el principal motor del crecimiento económico en los últimos años, con ello también se aseguraría un cierto *equilibrio* entre las concesiones de todas las partes en disputa, y se facilitaría un acuerdo (de mínimos, por definición). Este *equilibrio* incluye la búsqueda de una fórmula para reducir la presión sobre la agricultura, que constituye uno de nuestros sectores débiles, a costa de otros sectores con mayores ventajas comparativas, ganando con ello tiempo y dando una (nueva) oportunidad al nacimiento de una política alternativa a la PAC más coherente con la defensa del *modelo europeo de agricultura*. En este sentido, aparte de negociar agricultura, servicios y desarme industrial, se pueden enfatizar: a) la revisión del Acuerdo Sanitario y Fitosanitario (SPS), en coherencia con la defensa del *modelo europeo de agricultura*, que incluye el replanteamiento de las relaciones entre avances científicos y derecho a la protección de la salud pública; b) el análisis de las barreras técnicas; c) la definición de los principios de base para un marco multilateral en materia de competencia; d) la definición de un marco para la protección de las inversiones (una vez ha fracasado el proyecto del AMI dentro de la OCDE), sin menoscabo de las facultades estatales de reglamentar la actividad de los inversores (nacionales y extranjeros) sin discriminaciones, y teniendo en cuenta la situación especial de los PVD; e) las relaciones entre comercio y medio ambiente; f) el fomento de los derechos sociales clarificando las relaciones entre la OIT y la OMC al respecto; g) la consolidación de los derechos aduaneros sobre las transacciones electrónicas como base para una regulación específica del comercio electrónico a nivel empresarial; h) la revisión del acuerdo TRIPS; i) la simplificación y armonización de las reglas aduaneras a fin de

eliminar los obstáculos existentes, aligerar los procedimientos y hacerlos más transparentes; j) las relaciones con la sociedad civil y en concreto con las ONGs; k) las relaciones entre comercio y desarrollo (que necesariamente abarcan muchos aspectos: educación, salud, asistencia técnica, deuda, medio ambiente, diversidad cultural...); entre otros puntos. El hecho de que la UE afirme que su lista de temas no es exhaustiva y que está abierta a nuevas sugerencias de otros socios ilustra la importancia que se otorga a una negociación lo más global y abierta posible, que, como ya indicamos, puede a su vez verse reforzada por la posible entrada de nuevos socios en la OMC.

b) *Alianza estratégica con otros países.* Una negociación global como la preconizada tiene a su vez la virtud de hacer valer más fácilmente el extenso entramado de relaciones comerciales y políticas que tiene la UE, que la convierte en pionera del regionalismo abierto y en el primer donante en cooperación y desarrollo del mundo. El primer, y más fácil, nivel de alianzas se da con los países de la OCDE que ya se han manifestado a favor de la *multifuncionalidad*, llegando a un mínimo común denominador que respete las diferentes interpretaciones sobre el contenido y alcance de aquel concepto, sin al mismo tiempo caer en la tentación de construir un bloque proteccionista, en defensa del *status quo* en la agricultura mundial. En cualquier caso, habrá que saber explicar en el seno de la OMC que el multifuncionalismo para la UE y otros países es el otro polo, ineludible, de la liberalización, y que la voluntad de transponer la multifuncionalidad en unos textos jurídicos de obligatorio cumplimiento constituye de por sí un paso en favor del multilateralismo y contribuirá a una mayor transparencia y control de las políticas agrarias en vigor, así como a impulsar su progresiva transformación en un marco cada vez más abierto. El segundo nivel de alianzas de la UE se sitúa en torno a los PVD. Ahí la primera tarea será la de justificar el interés por una negociación global con vistas a la completa apertura de las exportaciones de los países menos avanzados (PMA) prevista para el 2003. Pero a su vez, en apoyo de esta estrategia, ha de defender resueltamente la mejora de la situación de los PVD dentro del multilateralismo: a) consolidando de manera general las medidas en favor de un *trato asimétrico* (en materia de inversiones, comercio, procedimientos aduaneros, etc.), reconociéndoles períodos transitorios y reforzando las medidas de cooperación y asistencia técnica (incluida la creación de un *ombudsman* que les asesore y defienda sus intereses en los *panels* constituidos ante la OMC, tal como ha propuesto el último Informe sobre el Desarrollo Humano del Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– de 1999); b) precisando la articulación entre el régimen multilateral basado en la cláusula de la “*nación más favorecida*” con los sistemas autónomos de preferencias tarifarias y los instrumentos regionales existentes (tales como el Convenio de Lomé, puesto en cuestión con el *panel* de las bananas); c) defendiendo una reducción generalizada de los derechos aduaneros sobre sus productos básicos, con reconocimiento de derechos nulos antes del 2003 a los países menos avanzados (PMA); d) haciendo

participar activamente a los organismos especializados en el desarrollo (como la FAO, la UNCTAD...).

c) *Período de negociación*. El período de vigencia de la reforma de la PAC adoptada con la Agenda 2000 es, en principio, de seis años, desde el 2000 al 2006, lo que en principio podría significar que estamos dispuestos a retrasar un nuevo acuerdo agrícola en la Ronda del Milenio hasta el 2006. Sin embargo tal pretensión choca abiertamente con la existencia de la llamada *cláusula de paz* que expira en el 2003. De ahí que hoy, al menos formalmente, todas las partes negociadoras aboguen por una Ronda negociadora rápida, que no vaya más allá del 2003. ¿Qué ocurriría si en esta fecha no se hubiera alcanzado un acuerdo? Si nos atenemos a los estrictos términos de las Conclusiones de Marrakesh, las consecuencias podrían ser funestas para la UE: las *ayudas* de la PAC, incluidas las de la *Caja Azul* y de la *Caja Verde*, quedarían sujetas a los Artículos II y XXIII del GATT y podrían ser atacadas; por su parte, las *exportaciones subvencionadas* sufrirían todo el rigor del Artículo XVI del GATT y del Código de subvenciones; de refilón, los *panels* hostiles en la OMC se multiplicarían; y, en fin, si no se cumpliera el plazo previsto del Artículo 20, desaparecería la *cláusula especial de salvaguardia* que hoy garantiza una protección adicional frente a las importaciones de productos como la mantequilla o el azúcar. Por otro lado, como ya adelantamos, una vez adoptada la *mini-reforma* de la Agenda 2000 estamos abocados a una *mini-negociación* agrícola en la OMC, porque el mandato negociador de la Comisión, como ya hemos dicho, *en principio* deberá basarse en este acuerdo. Por suerte, la posición negociadora norteamericana, haciendo abstracción de sus declaraciones, no se encuentra en su mejor momento. Por un lado los resultados de la FAIR de 1996 no se corresponden con las expectativas originalmente creadas: ni las exportaciones agrarias norteamericanas han aumentado sensiblemente, ni ha mejorado la situación del sector, más bien al contrario: basta considerar al respecto los volúmenes suplementarios de ayudas que las autoridades norteamericanas se han visto obligadas a otorgar a sus agricultores en los últimos tiempos (por 6.000 millones de \$ en 1998 y por 7.000 millones en 1999). En segundo término hay que considerar que buena parte de las medidas comerciales norteamericanas se evidencian cada día más en falso respecto al multilateralismo (Sección 301, créditos a la exportación...): el último y flagrante ejemplo ha sido la condena por un *panel* de la OMC de las ventajas fiscales a la exportación inscritas en la *Foreign Sales Corporation* (de las que se beneficiaban abiertamente las grandes empresas exportadoras de cereales y soja, entre otras). Y, *last but not least*, hay que recordar que los Estados Unidos entran el año próximo en período electoral, lo que dificulta objetivamente que la Administración Clinton consiga la *fast track* de forma inmediata, sin la cual la negociación real puede en la práctica retrasarse perfectamente hasta el 2002 (fecha en la que, por otro lado, no lo olvidemos, termina el período de vigencia de la FAIR). En este contexto, si se pretende mantener el calendario prefijado y terminar en el 2003, es posible que la Unión Europea y Estados Unidos, ante la complejidad de una Ronda

completa, se apresten a parcializar la negociación y lleguen a un *acuerdo agrícola de mínimos* que, sin dejar de avanzar en la liberalización de los mercados primarios, dé a la UE, tras la Agenda 2000, una nueva oportunidad para reformar la PAC más allá del 2006, y le permita afrontar con ciertas garantías de éxito las adhesiones de los países del Este.

d) *Posible contenido del acuerdo agrícola*. En cuanto al alcance de las negociaciones, desde una perspectiva europea, a tenor de lo pactado en Berlín, del mandato de negociación propuesto por la Comisión (COM [1999] 331), y de las últimas Conclusiones del Consejo, el desarrollo del esquema liberalizador enunciado en Marrakesh debería ineludiblemente ser equilibrado en otros aspectos con medidas reguladoras capaces de reforzar el *modelo europeo de agricultura* y un marco que facilitase el proceso de transformación de la PAC. Sin pretender diseñar un:

d.1) *Apoyo interno*. Sobre este punto se ha de partir de la base de que con la Agenda 2000 se han incrementado las ayudas de la *Caja Azul*, apenas se ha avanzado en la *desconexión (découplage - decoupling)*, y el (eventual) trasvase de ayudas a la *Caja Verde*, por la vía de la modulación, en última instancia quedará en manos de los Estados, como ya señalamos en el epígrafe III. Complementariamente hay que tener en cuenta que cualquier concesión tarifaria adicional que nos impongan las nuevas negociaciones deberá compensarse (siquiera temporalmente) con mayores ayudas, con independencia de que constituye una perspectiva nada halagüeña, a la vista de los problemas que tuvo el Consejo para decidir el marco financiero dentro de la Agenda 2000. En otras palabras, la UE está condenada a defender el mantenimiento de la *Caja Azul*, cuando los Estados Unidos están ya abiertamente por su abolición con la progresiva instauración de las llamadas *ayudas transitorias* tras la FAIR que, entiende su Administración, se encuentran plenamente *desconectadas*, al igual que los créditos suplementarios (puntuales) otorgados en 1998 y 1999 para compensar la sequía y la caída de los precios mundiales, con lo que caerían dentro de la *Caja Verde*. En este contexto la estrategia comunitaria ha de avanzar en varios frentes: 1) en primer término, una vez condenada a muerte con la Ronda Uruguay la *excepción agraria*, la UE debería situar en el centro del debate del apoyo interno la noción de *multifuncionalidad agraria*, con vistas a garantizar su existencia; 2) con ello se vendría a implantar dentro del marco multilateral una suerte de *especificidad o excepción rural*, capaz de fundamentar sin peligro una futura política rural supranacional adaptada a la preservación del *modelo europeo de agricultura*, siguiendo la lógica intrínseca sobre la que se fundamentó la definición de la *Caja Verde* dentro del Acuerdo de Marrakesh; 3) sólo sobre esta base parece pertinente entrar a negociar el tipo de apoyo que la *multifuncionalidad* precisa para ser viable, saliendo con ello de la diabólica dinámica de elegir entre la *Caja Azul* y la *Caja Verde*, tal como hoy están diseñadas; 4) si con la multifuncionalidad se pretende fundamentalmente mantener la actividad agraria en todo el territorio por razones no estrictamente alimentarias, cae por su propio peso que la *Caja Verde* puede ser ampliada, intro-

duciendo expresamente las *ayudas (conectadas) a las explotaciones por debajo de ciertos umbrales*, los *programas rurales y agro-ambientales* adoptados a partir de la modulación de las ayudas de mercados aprobada por los Estados, así como las medidas de *garantía o estabilización alimentaria* (incluida una red de reservas descentralizadas a nivel global); 5) al unísono, parece ineludible la renovación *Caja Azul*, basado en el principio de compensación de precios por ayudas, por un cierto período, al menos para algunos sectores (como el azucarero, cuyo régimen finaliza en el 2000/2001; o el lácteo, con el régimen surgido de la Agenda 2000 sujeto a revisión en el año 2003); 6) a cambio, se debería incidir en la persistencia de las correspondientes medidas de *control de la oferta*, que a fin de cuentas, limitan la productividad potencial y permiten garantizar que las exportaciones europeas no aumentarán en el futuro; 7) paralelamente se podría intentar redefinir la *Medida Global de Apoyo* (MGA) intentando clasificar las ayudas directas en función de su impacto en la producción o los insumos, con inclusión expresa de las ayudas *subestatales* a la agricultura en el cálculo de la MGA (con el alibi de la modulación aplicada en la UE, pero con el expreso fin de contabilizar las ayudas otorgadas fuera del nivel federal en Estados Unidos o Canadá); 8) se debería mantener la *cláusula de minimis*; y, en fin, 9) habría que renovar la *cláusula de paz*. No creemos por el contrario pertinente a corto plazo poner el énfasis en un cambio radical de modelo de apoyo productivo de la PAC, creando (falsas) expectativas sobre las virtualidades de los seguros agrarios o los mercados de futuros sobre la estabilidad de la renta agraria.

d.2) *Acceso a los mercados*. Ya hemos indicado la íntima relación que, en la óptica del *principio de compensación* vigente en la PAC, tienen la progresiva aproximación de los precios internos a los precios mundiales con las disponibilidades financieras de la PAC para otorgar ayudas directas. Las dificultades habidas en la negociación de la Agenda 2000 apuntan por primera vez a que el *principio de compensación* deberá ser replanteado y erigir nuevas formas de apoyo más legítimas social e internacionalmente. Bajo esta premisa, aún no resuelta, este capítulo desde una perspectiva europea puede centrarse en los siguientes apartados: 1) nuevas destarificaciones *no lineales* (por productos específicos) fundados en el *descreste* de los aranceles más elevados (esencialmente sobre los cereales) e intentando mantener fuera de la negociación a los productos mediterráneos más sensibles a la desprotección en frontera por carecer de ayudas compensatorias y por verse directamente afectados por las sucesivas concesiones comerciales en el amplio proceso de regionalismo abierto en que la UE se encuentra empeñada; 2) de hecho las Conclusiones del Consejo Agrícola de 27 de septiembre ya reconocieron la problemática especial de las producciones mediterráneas, quizás conscientes de que algunos de sus mecanismos (como los precios de entrada de las frutas y hortalizas) se encuentran en falso dentro del sistema multilateral; 3) a mayor abundamiento, diversos sectores mediterráneos se hallan pendientes de próximas reformas (como las frutas y hortalizas, a la espera de un informe de la Comisión antes del 31 de diciem-

bre del 2000 sobre el funcionamiento de su OCM; o el arroz, también pendiente de una reforma de su regulación, a presentar por la Comisión durante este mismo año 1999); 3) en paralelo hay que ir a una *cláusula de salvaguardia reforzada*, incluyendo el elemento monetario, a contar en el cálculo del precio de desencadenamiento; 4) se han de incluir las compensaciones sectoriales derivadas de la adhesión de la *primera ola* de los PECOS o una eventual ampliación del librecambismo regional; 5) se ha de garantizar la compatibilidad del multilateralismo con ciertas concesiones comerciales a los PVD de economías más débiles o basadas en el monocultivo (con el objetivo explícito de consolidar los protocolos de la banana y el azúcar presentes en el Convenio de Lomé); y, en fin, 6) se ha de incluir la compleja problemática del *comercio de Estado* (teniendo en cuenta que muchos futuros miembros de la OMC se verán afectados: China, Rusia, Vietnam...).

d.3) *Exportaciones subvencionadas*. Las bajas de precios decretadas en la Agenda 2000, pese a comportar una reducción de las exportaciones subvencionadas, se hallan aún lejos de permitir la libre exportación, a precios mundiales. Esta situación puede devenir particularmente grave a corto plazo por tres razones: 1) porque éste va a ser uno de los ámbitos más sensibles en la próxima negociación a la luz de las propuestas planteadas *a priori* por los Estados Unidos y el Grupo de Cairns; 2) porque, además, puede agravarse hasta límites insospechados con las próximas *adhesiones* (en tanto que esos países no cuentan apenas con margen de maniobra en este ámbito); y, en fin, 3) porque es el *único capítulo* que nos ha presentado ya problemas con los límites pactados en la Ronda Uruguay: en *quesos, carne de vacuno, pollo, frutas y hortalizas, vino, aceite de oliva y porcino*, viéndose la Comisión en la obligación de bajar sensiblemente el nivel de sus subvenciones para cumplir los compromisos contraídos. La solución no parece fácil mientras no se aborde con ambición las consecuencias financieras que comporta el alineamiento con los precios mundiales, si, como se afirma, se pretende defender el *modelo europeo de agricultura*. Es muy posible que muchos de nuestros socios comerciales nos facilitarían la transición a una *Política Rural Común* y la garantía permanente de un apoyo interno modulado con criterios extraproductivos (incluida la defensa de ayudas conectadas hasta un cierto tope por explotación, ya comentada), si la UE se comprometiera a desmantelar a medio plazo su sistema de subvenciones a la exportación, a la par que lo hicieran nuestros principales rivales (como los Estados Unidos que, no lo olvidemos, mantiene intactas sus medidas de fomento comercial tras la FAIR). En este *interregno* deberemos poner énfasis en: 1) la inclusión de los *créditos y avales a la exportación* en el apartado de las exportaciones subvencionadas, que los Estados Unidos se negaron a negociar en la Ronda Uruguay (ni tampoco en la OCDE, en 1994, a raíz del Entendimiento sobre créditos a la exportación), un problema que de nuevo ha salido a relucir con las condiciones financieras otorgadas por la CCC norteamericana a sus exportadores tras la crisis mexicana, o tras la crisis de Corea (en realidad esta problemática abarca dos problemas: si un crédito a la exportación es superior al ciclo

de transformación y consumo es claramente una subvención a la exportación; por el contrario si los créditos registran pérdidas, como sería el caso de Rusia, nos encontraríamos ante una ayuda estatal); 2) alternativamente cabe homologar nuestros mecanismos según los parámetros norteamericanos, más flexibles y bilaterales, de modo que se garantice la entrada de nuestros operadores en los mercados emergentes en igualdad de condiciones que los estadounidenses (mediante, p.e., la creación de un Fondo de Exportación dentro del Presupuesto, con programas de subvenciones variables según los destinos, los productos y los calendarios; el fomento del Tráfico de Perfeccionamiento Activo –TPA– para determinados segmentos agro-industriales; el fomento de los mecanismos de ayuda alimentaria; o, en fin, en algún sector, como el lácteo, mediante la constitución de cuotas de doble precio); 3) cabe por último negociar con el resto de países exportadores (como el Grupo de Cairns) el mantenimiento de la metodología inscrita en la llamada *cláusula Andriessen* (implícita en el Artículo 9.3 del Acuerdo agrícola), que, de hecho, impide utilizar las subvenciones a la exportación para entrar en algunas zonas.

e) *Mejora del sistema vigente de resolución de conflictos*. Es significativo recordar que desde la entrada en vigor del Entendimiento para la solución de diferencias –*Agreement on Dispute Settlement Procedures*–, en 1995, con la aparición del correspondiente Órgano de solución de diferencias –*Dispute Settlement Body*– del que a su vez dependen un Órgano de Apelación –*Appellate Body*– y los diferentes Grupos Especiales –*Panels*, hasta la primavera de 1999 se han iniciado 167 procedimientos, de los que 71 han afectado de manera directa o indirecta al sector agroalimentario (36 de los cuales se basaron en el Acuerdo agrícola de Marrakesh y 14 en el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario, SPS). La Unión Europea se ha visto involucrada en 37 procedimientos y Estados Unidos en 35. Pero lo más significativo es observar que mientras la UE ha sido parte activa en 15 de ellos, era la parte pasiva en 22. Por el contrario, los Estados Unidos han sido la parte actora en 21 casos y sólo han sido denunciados en 13 ocasiones. El enfrentamiento directo entre la UE y los EE.UU. en materia agrícola se ha dado 11 veces, con un resultado nada esperanzador para las tesis comunitarias. Estas cifras permiten cuantificar un problema de base: la inadecuación del vigente sistema de resolución de conflictos con la defensa del *modelo europeo de agricultura*. En la próxima Ronda la UE debería plantear abiertamente la reforma de sus bases, como paso previo a su reforzamiento desde una perspectiva multilateral (que desterrara para siempre el riesgo de las sanciones unilaterales del tenor de la Sección 301 norteamericana). En este contexto habría que modificar el procedimiento de constitución de los *panels*, revisar el *Codex Alimentarius* a la medida de la exigente normativa comunitaria en esta materia, replantear la validez de los informes científicos en los casos donde la salud pública, el bienestar de los animales o la protección del medio ambiente estuvieran en cuestión (a la luz de los casos de prohibición del uso de hormonas o de determinadas biotecnologías, o, en fin, de la prohibición de cazar delfines o tortugas), y desarrollar otros aspectos normativos con coheren-

cia (v.g. niveles admisibles de protección de la salud pública; grado de obligatoriedad de las normas sanitarias internacionales, tipo *Codex Alimentarius*; o reglas de compatibilidad del multilateralismo con las preferencias regionales).

En *Seguir viviendo*, Blas de Otero afirmaba: “*Con todos mis errores, acerté*”. Espero que pasados algunos años uno pueda hacer suya esta máxima respecto al futuro que le espera a la PAC, y que los agricultores europeos comprueben con satisfacción que sus intereses esenciales fueron defendidos con eficacia.

Bruselas, octubre de 1999

ANEXO

CUADRO 1

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

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Total 2000/2006 | % 2000/2006 | % 1999 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|-------------|--------|
| 1. PAC | 40'9 | 42'8 | 43'9 | 43'7 | 42'7 | 41'9 | 41'6 | 297'0 | 46'0% | 45'1% |
| 1.a. Gastos en mercados | 36'6 | 38'5 | 39'6 | 39'4 | 38'4 | 37'6 | 37'3 | 267'4 | - | - |
| 1.b. Desarrollo rural/medidas de acompañamiento/ acciones veterinarias | 4'3 | 4'3 | 4'3 | 4'3 | 4'3 | 4'3 | 4'3 | 30'3 | - | - |
| 2. ACCIONES ESTRUCTURALES | 32'0 | 31'4 | 30'8 | 30'2 | 29'5 | 29'5 | 29'1 | 213'0 | 32'9% | 35'7% |
| Fondos Estructurales | 29'4 | 28'8 | 28'2 | 27'6 | 27'0 | 27'0 | 26'6 | 195'0 | 30'1% | 32'7% |
| Fondo de Cohesión | 2'6 | 2'6 | 2'6 | 2'6 | 2'5 | 2'5 | 2'5 | 18'0 | 2'8% | 3'0% |
| 3. POLÍTICAS INTERNAS | 5,9 | 6'0 | 6'1 | 6'2 | 6'3 | 6'5 | 6'6 | 43'8 | 6'8% | 6'4% |

CUADRO 1 (Continuación)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Total 2000/2006 | % 2000/2006 | % 1999 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-----------------|-------------|--------|
| 4. ACCIONES EXTERNAS | 4'5 | 4'5 | 4'5 | 4'5 | 4'5 | 4'6 | 4'6 | 32'0 | 4'9% | 5'6% |
| 5. ADMINISTRACIÓN | 4'5 | 4'6 | 4'7 | 4'8 | 4'9 | 5'0 | 5'1 | 33'6 | 5'2% | 4'7% |
| 6. RESERVAS | 0'9 | 0'9 | 0'6 | 0'4 | 0'4 | 0'4 | 0'4 | 4'0 | 0'6% | 1'2% |
| 7. AYUDAS DE PRE-ADHESIÓN | 3'1 | 3'1 | 3'1 | 3'1 | 3'1 | 3'1 | 3'1 | 21'8 | 3'3% | 1'3% |
| Agricultura | 0'5 | 0'5 | 0'5 | 0'5 | 0'5 | 0'5 | 0'5 | 3'6 | 0'6% | - |
| Instrumento estructural | 1'0 | 1'0 | 1'0 | 1'0 | 1'0 | 1'0 | 1'0 | 7'3 | 1'1% | - |
| PHARE | 1'5 | 1'5 | 1'5 | 1'5 | 1'5 | 1'5 | 1'5 | 10'9 | 1'6% | 1'3% |
| TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO | 92'0 | 93'4 | 93'9 | 93'2 | 91'7 | 91'1 | 90'6 | 646'1 | 100 | 100 |
| TOTAL CRÉDITOS DE PAGO | 89'6 | 91'1 | 94'2 | 94'8 | 91'9 | 90'1 | 89'6 | 641'5 | - | - |
| Créditos pago en % PNB | 1'13% | 1'12% | 1'13% | 1'11% | 1'05% | 1'0% | 0'97% | - | - | - |

CUADRO 1 (Continuación)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Total 2000/2006 | % 2000/2006 | % 1999 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|-------------|--------|
| 8. DISPONIBLE PARA LA ADHESIÓN (créditos de pago a nivel indicativo) | - | - | 4'1 | 6'7 | 8'9 | 11'4 | 14'2 | 45'4 | - | - |
| Agricultura | - | - | 1'6 | 2'0 | 2'3 | 2'9 | 3'4 | 12'3 | - | - |
| Otros gastos | - | - | 2'5 | 4'7 | 6'6 | 8'5 | 10'8 | 33'1 | - | - |
| TECHO PARA LOS CRÉDITOS DE PAGO | 89'5 | 91'0 | 98'2 | 101'4 | 100'6 | 101'3 | 103'5 | 685'8 | - | - |
| Techo pagos en % PNB | 1'13% | 1'12% | 1'18% | 1'19% | 1'15% | 1'13% | 1'13 | - | - | - |
| Margen para imprevistos | 0'14% | 0'15% | 0'09% | 0'08% | 0'12% | 0'14% | 0'14 | - | - | - |
| Techo recursos propios | 1'27% | 1'27% | 1'27% | 1'27% | 1'27% | 1'27% | 1'27 | - | - | - |

FUENTE: Comisión CE y elaboración propia (Massot).

CUADRO 2

Clasificación de los sectores según los mecanismos de gestión de mercados tras el Acuerdo de Berlín (Agenda 2000)

| Con intervención automática | Con intervención condicionada | Mixtas: con precio garantizado y ayudas directas | Con ayudas directas | Productos sin apoyo (OCM aduaneras) |
|--|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Azúcar • Leche (hasta 2005) | <ul style="list-style-type: none"> • Vino • Porcino • Frutas y hortalizas frescas | <ul style="list-style-type: none"> • Cereales • Arroz • Carne de ovino • Plátano • Leche (2005/6) • Carne de vacuno (hasta el 2002) | <ul style="list-style-type: none"> • Oleaginosas • Proteaginosas • Forrajes • Tabaco • Algodón • Otros textiles • Leguminosas • Frutas/verduras transformadas • Lúpulo • Espárrago • Avellana • Aceituna (2000) • Aceite oliva (2000) • Carne vacuno (2002) • Arroz (propuesta) | <ul style="list-style-type: none"> • Aves • Huevos • Transformados-PATs • Flores y plantas • Algunas frutas y verduras frescas • Patatas • Alcohol etílico • Otros productos marginales |

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

CUADRO 3
Mecanismos de control cuantitativo de la oferta tras el Acuerdo de Berlín (Agenda 2000)

| Cuotas estatales de producción | Cuotas estatales de producción garantizada | Cuotas comunitarias de producción garantizada | Cuotas estatales de excedentes |
|--|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Azúcar/isoglucosa (cuotas A y B) • Viñedo (prohibición) de plantación) • Lácteos (con cuota garantizada hasta el 2006) | <ul style="list-style-type: none"> • Arroz (SMG) • Algodón (CMG) • Forrajes (CMG) • Tabaco (CMG) • Fécula de patata • Tomate transformado • Bovinos (cabezas) • Vacas nodrizas (cabezas) • Ovinos (cabezas) • Herbáceos (SMG, que incluye desde 1997 el trigo duro, exceptuando las oleaginosas desde el 2002/3) • Lácteos (ayudas desde el 2005/6) • Aceite de oliva • Aceituna | <ul style="list-style-type: none"> • Algunas frutas y hortalizas transformadas (umbrales de garantía para peras y melocotones; umbrales de transformación en cítricos; SMG para las uvas pasas) • Leguminosas grano (SMG) • Plátano (CMG) | <ul style="list-style-type: none"> • Productos vitivinícolas (volumenes de destilación voluntarios y condicionados) • Frutas/verduras frescas (umbrales de retirada por OPA) |

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

CUADRO 4
Una PAC desequilibrada: macromagnitudes comparadas

| País | (a) % VAB/ PIB (1996) | (b) % SAU UE-15 (1996) | (c) % PFA UE-15 (1998) | (d) % UTs UE-15 (1998) | (e) % FEOGA- Garantía (1997) | (f) % VAN UE-15 (1998) | (g) Evolución 1990/97 VAN/UTA 1990=100 | (h) VAN/UTA (000) (1997) | (i) FEOGA-G/ UTA (000) | (j) % FEOGA- G/VAN (1997) | (k) % 3 OCM/ FEOGA-G (1997) |
|-------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| A | 1'1% | 3% | 1'7% | 1'9% | 2'1% | 1'4% | 97'7 | 11'8 | 6'2 | 67'6 | 62'4% |
| B | 1'3% | 1% | 2'9% | 1'1% | 2'4% | 1'7% | 79'5 | 26'5 | 12'6 | 47'3% | 67'3% |
| D | 0'8% | 13% | 15'0% | 9'4% | 14'2% | 11'3% | 131'6 | 19'1 | 8'7 | 45'7% | 85'7% |
| DK | 2'6% | 2% | 2'9% | 1'1% | 3'0% | 2'2% | 117'2 | 37'7 | 15'6 | 41'2% | 83'9% |
| E | 3'0% | 20% | 12'4% | 15'5% | 11'3% | 15'4% | 139'3 | 16'6 | 4'4 | 26'6% | 44'9% |
| F | 2'0% | 22% | 21'6% | 14'6% | 22'5% | 22'7% | 120'7 | 24'6 | 9'1 | 36'8% | 80'1% |
| FIN | 1'1% | 2% | 1'0% | 1'8% | 1'4% | 1'6% | 94'3 | 15'2 | 4'5 | 29'5% | 66'9% |
| GR | 7'3% | 3% | 4'1% | 8'6% | 6'7% | 7'0% | 97'5 | 13'1 | 4'7 | 35'6% | 18'5% |
| I | 2'7% | 11% | 16'7% | 24'3% | 12'6% | 19'2% | 112'8 | 12'4 | 3'0 | 24'2% | 47'1% |
| IRL | 4'8% | 3% | 2'0% | 3'0% | 5'0% | 2'6% | 130'0 | 13'1 | 9'3 | 70'8% | 79'4% |
| L | 0'9% | - | - | - | 0'1% | 0'1% | 96'3 | 22'4 | 5'0 | 22'3% | 74'8% |
| NL | 2'9% | 2% | 7'6% | 3'4% | 4'3% | 5'7% | 92'0 | 31'4 | 8'0 | 25'3% | 66'8% |
| P | 2'0% | 3% | 1'8% | 8'1% | 1'6% | 1'9% | 102'8 | 4'3 | 1'1 | 26'3% | 47'7% |
| RU | 1'0% | 13% | 8'3% | 5'6% | 10'8% | 6'1% | 96'4 | 22'1 | 11'0 | 50'0% | 83'0% |
| S | 0'4% | 2% | 1'5% | 1'2% | 1'8% | 0'8% | 72'3 | 9'9 | 8'7 | 87'4% | 81'2% |
| UE-15 | 1'7% | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 116'1 | 16'5 | 5'9 | 35'6% | 67'0% |

NOTAS: (a) % VAB de la agricultura en el PIB estatal en 1996; (b) % de la Superficie Agraria Utilizada de la UE-15 en 1996; (c) % de la Producción Final Agraria de la UE-15 en 1998; (d) % de Unidades de Trabajo Anuales (UTAs) totales de la UE-15 en 1998; (e) % del total del gasto ejecutado del FEOGA-Garantía en 1997; (f) % de cada Estado en el Valor Añadido Neto (renta agraria) al coste de los factores de 1998 (calculado a precios corrientes en Euros); (g) Evolución sobre la base índice 1990=100 entre los años 1990 y 1997 del Valor Añadido Neto (renta agraria) real (deflaciado) al coste de los factores, respecto a la variación del volumen de mano de obra agrícola total (medido en UTAs); (h) Valor Añadido Neto (renta agraria) a coste de los factores por UTA en 1997 (en miles de ECUS); (i) Gasto ejecutado del FEOGA-Garantía por UTA en 1997; (j) % del FEOGA-G en el VAN (renta agraria) al coste de los factores en 1997; (k) % de las 3 OCM reformadas (herbáceos, vacuno y leche) en las transferencias totales del FEOGA-G ejecutadas en 1997 (teniendo en cuenta que Luxemburgo, Grecia, España y, sobre todo, Italia, tuvieron saldos negativos en lácteos, por superación de las cuotas).

FUENTES: Comisión, EUROSTAT, OCDE, Parlamento Europeo, y elaboración propia (Massot).

CUADRO 5
Los diferentes modelos agro-estructurales en la UE (1995)

| Paises según el modelo | (a) SAU por explotación (Ha) | (b) % explotaciones de + 50 Ha | (c) % explotaciones de - 50 Ha | (d) MBS en número de UDES | (e) SAU en zonas desfavorecidas (000 Ha) | (f) % SAU total en zonas desfavorecidas | (g) Número medio de cabezas vacuno | (h) Número de personas de mano de obra agrícola (000) | (i) % de personas a tiempo completo (90% t.) | (j) Número de UTA (000) | (k) % Jefes explotación + 55 años |
|------------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------|--|---|------------------------------------|---|--|-------------------------|-----------------------------------|
| MODELO I | | | | | | | | | | | |
| B | 18'8 | 8'1% | 33'4% | 39 | 264'9 | 20% | 69'4 | 122'0 | 44'8% | 77'2 | 42'6% |
| D | 30'3 | 12'6% | 31'6% | 26'3 | 8.618'9 | 50% | 54'8 | 1.325'2 | 33'0% | 696'7 | 55'2% |
| DK | 39'6 | 24'9% | 3'1% | 48'7 | - | - | 69'0 | 141'1 | 52'2% | 100'6 | 46'7% |
| F | 38'5 | 27'0% | 27'3% | 29'2 | 10.784'5 | 38% | 60'2 | 1.507'4 | 39'2% | 937'3 | 39'6% |
| L | 39'9 | 37'4% | 25'0% | 29 | 126'9 | 100% | 101'8 | 7'3 | 41'0% | 5'3 | 41'9% |
| NL | 17'7 | 6'3% | 33'0 | 69 | - | - | 82'8 | 276'2 | 49'6% | 202'0 | 44'9% |
| RU | 70'7 | 34'1% | 13'8% | 38 | 7.146'1 | 43'4% | 87'1 | 572'9 | 45'5% | 360'7 | 50'9% |
| S | 34'4 | 20'9% | 12'3% | - | 1.439'1 | 47% | 42'5 | 164'2 | 27'5% | 83'4 | 43'1% |
| MODELO II | | | | | | | | | | | |
| A | 15'4 | 3'3% | 39'3% | - | 2.323'0 | 68% | 20'1 | 547'3 | 15'6% | 185'1 | 31'2% |
| IRL | 28'2 | 13'2% | 9'6% | 15 | 1.513'9 | 35% | 50'6 | 299'3 | 52'3% | 212'0 | 44'3% |
| FIN | 21'7 | 6'7% | 10'5% | - | 1.833'3 | 84% | 27'3 | 296'2 | 41'3% | 183'3 | 24'8% |

CUADRO 5 (Continuación)

| Países según el modelo | (a) SAU por explotación (Ha) | (b) % explotaciones de + 50 Ha | (c) % explotaciones de - 50 Ha | (d) MBS en número de UDES | (e) SAU en zonas desfavorecidas (000 Ha) | (f) % SAU total en zonas desfavorecidas | (g) Número medio de cabezas vacuno | (h) Número de personas de mano de obra agrícola (000) | (i) % de personas a tiempo completo (90% t.) | (j) Número de UTA (000) | (k) % Jefes explotación + 55 años |
|------------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------|--|---|------------------------------------|---|--|-------------------------|-----------------------------------|
| MODELO III | | | | | | | | | | | |
| GR | 4'5 | 0'4% | 75'0% | 6'2 | 2.282'4 | 66% | 13'1 | 1.512'7 | 9'1% | 544'5 | 59'2% |
| E | 19'7 | 7'6% | 55'3% | 8'3 | 19.972'6 | 79% | 23'4 | 2.540'2 | 9'4% | 924'9 | 59'5% |
| I | 5'9 | 1'6% | 78'1% | 7'6 | 8.419'3 | 57% | 29'1 | 4.773'2 | 11'9% | 1.614'1 | 65'3% |
| P | 8'7 | 2'2% | 76'7% | 5'0 | 3.330'6 | 85% | 9'6 | 1.172'8 | 14'2% | 536'7 | 64'4% |
| UE | 17'5 | 7'9% | 56'8% | 14'3 | 68.005'6 | 53% | 44'7 | 15.257'7 | 21'8% | 6.664'2 | 56'8% |

- Modelo I: Modelo agro-continental.

- Modelo II: Modelo rural continental.

- Modelo III: Modelo agro-rural mediterráneo.

NOTAS: (a) Superficie Agraria Útil por explotación, en número de Ha; (b) Porcentaje de explotaciones con más de 50 Ha de SAU; (c) Porcentaje de explotaciones con menos de 5 Ha de SAU; (d) Margen Bruto Standard medio de la explotación agraria de cada país, medido en Unidades de dimensión económica (UDEs); (e) Superficie Agraria Útil en zonas declaradas como desfavorecidas y de montaña, en miles de Ha; (f) Porcentaje de Superficie Agraria Útil en zonas desfavorecidas y de montaña; (g) Número medio de cabezas de ganado vacuno por país; (h) Número de activos agrarios en miles de personas; (i) Porcentaje de activos que trabajan a tiempo completo en la agricultura (más del 90% de su tiempo); (j) Número de Unidades de Trabajo Anuales; (k) Porcentaje de jefes de explotación con más de 55 años de edad.

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