

# El impacto agrario de la Agenda 2000 y la PAC

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

El autor analiza las propuestas de la Agenda 2000 para la agricultura europea y la supuesta defensa por parte de la Comisión de un "modelo de agricultura europeo". Para el autor, si no somos capaces de desconectar, paulatinamente pero sin pausa, subvenciones y producción, será imposible llevar a cabo el modelo planteado y la intervención pública en la agricultura europea perderá legitimidad social.

● **Albert Massot Martí.** Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo. División de Agricultura. (\*)

**C**on la presentación por la Comisión Europea, en el mes de marzo de 1998, de las propuestas reglamentarias para la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) inscritas en la denominada Agenda 2000, se ha iniciado un profundo debate en el seno del sector agrario de los Quin-

ce sobre su futuro y, en fin, sobre los perfiles del "modelo europeo de agricultura" para el siglo XXI. Así al menos lo ha vendido la Comisión, fundándose en las Conclusiones del Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, y sentando que el epicentro de este "modelo" es la defensa de la «multifuncionalidad de la agricultura, su papel a la vez económico, medio-

ambiental, y territorial (y) la necesidad de mantener, por esta razón, una actividad agrícola en el territorio europeo y de preservar la renta de los agricultores».

Sin embargo, mucho es de temer que con las propuestas de la Agro-Agenda 2000 estamos aún lejos de romper con el modelo productivista de la PAC tradicional, en tanto que persiste el ligamen auto-



mático entre apoyo y volumen de producción (vía precios, o vía ayudas en función de los rendimientos o el número de cabezas) y, complementariamente, se mantiene el principio de la compensación de las reducciones de precios mediante ayudas directas (o enfoque de 1992). De esta guisa se incentiva la producción, otorgando la mayor parte del apoyo a las explotaciones de mayor capacidad de producción, las que, precisamente, menos lo necesitan, al mismo tiempo que se agudizan los desequilibrios socio-territoriales. En este marco se ha de asumir más pronto que tarde que si no somos capaces de desconectar, paulatinamente pero sin pausa, apoyo y producción, será imposible hacer una política congruente con la "defensa del modelo europeo de agricultura". Y si no somos capaces de erigir esta nueva política, la intervención pública supranacional en el campo perderá legitimidad social y nos veremos abocados a la renacionalización de la primera



política comunitaria. En última instancia, es la propia construcción comunitaria la que está en juego con la reforma de la PAC y, en definitiva, la sociedad del bienestar europea sobre la que se sustenta el modelo agrario multifuncional, garante del principio de cohesión económica y social y capaz de responder a las nuevas exigencias sociales (en cuanto a la creación de empleo, garantía de la salud pública, defensa del medio ambiente, preservación de la ordenación territorial, mayor transparencia y participación, etc.).

En este contexto, invocar el "modelo de agricultura europeo" como hace la Comisión en la Agenda 2000 tiene más de coartada ideológica que de base real para las propuestas que presenta. Una coartada que es probable que sustituya progresivamente en su función a la tradicional "agricultura familiar" que se derivó de la Conferencia de Messina, en la etapa de la fundación de la PAC, en tanto que responde más adecuadamente a la realidad del campo y a las nuevas demandas que le dirige una sociedad post-industrial. En realidad, lo que ha hecho la Comisión es escoger el camino más fácil, no porque sea el mejor, sino por obligación, ante la incapacidad decisoria que atenaza hoy por hoy al conjunto de la construcción comunitaria. Raymond Barre escribió que

«Europa sólo sabe hacer una cosa a la vez». En contraste, hoy el proyecto de integración se ve acuciado por el solapamiento de procesos y calendarios: introducción del euro; ratificación del Tratado de Amsterdam; próximas adhesiones; definición de nuevas perspectivas financieras plurianuales; reforma de los Fondos Estructurales; nueva Ronda de negociación en la Organización Mundial de Comercio (OMC); aplicación y revisión de los compromisos comerciales en vigor (Convenio de Lomé, Acuerdos Euromediterráneos, nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas...); y, en fin, progresiva extensión del regionalismo abierto por parte de la UE (con la Agenda Transatlántica, con el MERCOSUR, con México...).

**Algunos aspectos de las propuestas de la Agenda 2000 tienen efectos sin duda negativos sobre determinados sectores de la agricultura española**

Una coyuntura, ciertamente, nada favorable a la toma de grandes decisiones de cambio, que cuestionen los delicados equilibrios tejidos en el Consejo (especialmente presupuestarios), sobre todo si, implícita o explícitamente, se encuentra ya definida la prioridad máxima: la realización de la UEM. Aunque ello equivalga a ralentizar el progreso de las demás políticas y de no avanzar en la Unión Social y Política, tal como evidencia el fracaso de la Cumbre de Amsterdam.

### **Una estrategia a caballo del realismo y la falta de ambición**

La Comisión argumenta en su favor que: a) quizás la Agro-Agenda 2000 sea lenta pero profundiza en el buen camino, con la aproximación de los precios internos a los mundiales, la introducción del principio de los umbrales de ayuda, la simplificación, y en la paulatina conversión del FEOGA-Garantía en un Fondo a favor del mundo rural; b) como sigue

el enfoque de 1992 y afecta prácticamente a los mismos sectores de entonces, trabaja sobre mecanismos conocidos y puede obtener la aprobación global del Consejo; c) la flexibilidad que se propone en la gestión, a favor de los Estados, responde al principio de subsidiariedad y abre un campo de pruebas (en materia de modulación sobre el empleo; criterios de aplicación de las primas ganaderas; contenido de programas agroambientales y en zonas desfavorecidas...) sobre el que la Comisión podrá profundizar en el futuro; y d) facilita la toma de nuevas decisiones en próximos años, cuando lo impongan las circunstancias (sea la OMC, sean las adhesiones). En suma, se da una interpretación contextual y dinámica de la Agenda 2000 que, sin embargo, plantea serias dudas sobre su viabilidad estratégica:

- 1) La Comisión, al no plantear con ambición los problemas de fondo de un diseño de una nueva política en defensa del modelo europeo de agricultura, con las propuestas sectoriales presentadas aboca al Consejo a una simple pugna por la distribución de las ayudas en juego entre los Estados. No nos deberá extrañar entonces que, llegado el primer semestre de 1999, cuando se adopte el paquete de la Agenda 2000, los resultados sean sustancialmente distintos a las propuestas pre-

sentadas y, paradójicamente, en vísperas del inicio de una nueva Ronda multilateral, apenas contemos con elementos que aportar a la negociación.

- 2) Cabe preguntarse en consecuencia si la UE no está adoptando una postura excesivamente defensiva, como ya nos ocurrió en la Ronda Uruguay, dejando como resultado la iniciativa de la reforma de las políticas agrarias mundiales a los Estados Unidos que, no lo olvidemos, ya ha iniciado el proceso de cambio con su Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR), de 1995. Una reforma que, por lo demás, impone la propia lógica interna del marco multilateral pactado en Marrakesh, como reconoció la propia Comisión en su Comunicación estratégica de 1995, dando por sentado que el actual modelo de PAC no era sostenible a medio plazo.

- 3) Y cabe, finalmente, cuestionarse si se es consciente de la lentitud y servidumbres de que adolece el proceso decisorio comunitario, que sólo pueden salvarse con debates de fondo y con el adecuado calendario. Bajo esta premisa la Agro-Agenda 2000 constituye, ante todo, una oportunidad perdida. Aunque hay quien (maquiavélicamente) entiende que la falta de ambición de la Comisión denota la consciencia de que sólo será posible adoptar un cambio en profundidad en el Consejo bajo una presión externa insoslayable, como puede ser la de la OMC, o la de los nuevos adherentes. En este contexto, el Ejecutivo comunitario habría hecho suya la máxima de Cesare Pavese: «Esperar es también hacer alguna cosa».

«Esperar es también hacer alguna cosa».

## Los ejes de la Agro-Agenda 2000

Ahora bien, que la Agro-Agenda 2000 no cubra las expectativas creadas, no significa que esté vacía de contenido. De hecho, tiene unos claros ejes vertebradores, que en ocasiones esconden ciertas posibilidades de desarrollo y, en otras, evidentes peligros, y que vale la pena desenñar.

- 1) Régimen de (des)intervención vs régimen de (des)estabilización de los precios. Siguiendo el enfoque de 1992 se reducen los precios de intervención en los tres principales sectores: vacuno



(30%), herbáceos (20%) y lácteos (15%). Pero en este apartado la gran novedad radica en que, además, se propone la desaparición de la intervención pública en algunos sectores (vacuno de carne y aceite de oliva). Lo que plantea la cuestión de cómo defender el mercado interior de la inestabilidad de los mercados mundiales en un marco cada vez más abierto. Esperando a las negociaciones de la OMC, no hay respuesta.



El girasol será uno de los cultivos más afectados.

- 2) Estabilización de la producción vs libertad de producción. La disminución de los precios se acompaña con un progresivo relajamiento de los mecanismos de control de la oferta: en los herbáceos se fija una tasa del 0% de retirada obligatoria, desaparece el abandono extraordinario por superación de la superficie cultivada, y se deroga la Superficie Máxima Garantizada (SMG) de las oleaginosas;

para el aceite de oliva se incrementa la Cantidad Máxima Garantizada (CMG), para España hasta 625.210 t., aunque, a cambio, se propone su nacionalización; en vino se abandonan las producciones de referencia para el cálculo de las destilaciones obligatorias (orientándose hacia un sistema basado en destilaciones y arranques voluntarios); y, en fin, aumentan las cuotas lácteas, en un 4,1% para España, a favor prioritariamente de los jóvenes agricultores y las zonas desfavorecidas. En suma, estamos

aún lejos de la libertad de producción, generalizada a partir de 1996 en los Estados Unidos y, de momento, lo que aquí se apunta es que los excedentes se combatirán con medidas de liberalización antes que con mecanismos cuantitativos de control de la oferta: en otras palabras, reducción de precios y (como novedad) desconexión. Lo que pone en cuestión el futuro de los sistemas de control de la producción en vigor y muy especialmente el de las cuotas lecheras, que sólo tienen formalmente garantizada su existencia hasta el año 2006.

- 3) ¿Compensación vs desconexión? El inicio de un (tímido) proceso de desconexión del apoyo respecto a la producción es sin duda uno de los aspectos clave de la Agenda 2000, que se refleja en: el establecimiento de la misma ayuda para los cereales, las oleaginosas y el lino no textil, la fijación de un único rendimiento para todos los herbáceos en regadío, la abolición de rendimientos propios para maíz y oleaginosas, y manteniendo la retirada voluntaria. En definitiva, se trata de apoyar la renta de los agricultores posibilitando que luego ellos decidan su especialización productiva en función del mercado, y, además, de facilitar la negociación en la OMC, en la medida que las ayudas desconectadas entran dentro de su Caja Verde. Y esto aún cuando comporte la caída de producciones (previsible para el girasol o el maíz). Pero no se ha de perder de vista que estamos apenas ante un apunte de desconexión, en tanto que: a) no se abandona el sistema de cálculo de las ayudas en función de los rendimientos o cabezas y, por el contrario, se incrementan las ayudas de la Caja Azul de la OMC (que en EE.UU. está ya en trance de de-

# En CINTAS DE RIEGO por GOTEO está... **QUEEN GIL**



## y otras que no son **QUEEN GIL**

Cada rollo de cinta **QUEEN GIL**  
tiene su certificado  
de CONTROL DE CALIDAD y un  
holograma de autenticación



La empresa **QUEEN GIL** está especializada exclusivamente en **PRODUCCION** y **COMERCIALIZACION** de cinta de riego por goteo. No tenemos otra dedicación. Todos nuestros medios y esfuerzos están concentrados únicamente en producir y ofrecer la cinta de riego por goteo mejor y más fiable del mundo a un precio bajo y atractivo.

### **IMPORTADORES en ESPAÑA:**

#### **Contacte con nosotros**

#### **QUEEN GIL INTERNATIONAL®**

Para más información enviar fax a:

**Oficina en Israel:** (+972)-2-641 03 13

**Oficina en Suiza:** (+41)-1-261 30 80

Director comercial y ventas Sr. Dotan Gilead

**Montajes Mora**  
Niebla - HUELVA  
Tel./Fax: (959) 36 20 70

**Agro-Servicios Onubenses, S.L.**  
Rocina del Condado - HUELVA  
Tel./Fax: (959) 41 72 86

**Alternativas Biológicas, S.L.**  
La Palma - Cartagena - MURCIA  
Tel.: (968) 55 44 37 - Fax: (968) 55 40 44

**Andaluz de Gomas y Plásticos, S.L.**  
SEVILLA  
Tel.: (95) 492 27 96 - Fax: (95) 464 21 55

**Codes Gahisa**  
Reus - TARRAGONA  
Tel.: (977) 77 29 99 - Fax: (977) 77 34 93  
Don Benito - BADAJOZ  
Tel.: (924) 80 20 61 - Fax: (924) 81 00 78  
Puçol - VALENCIA  
Tel.: (96) 146 53 75 - Fax: (96) 146 53 18

#### **INSTALADOR-PRODUCTOR**

Si en tu zona no existen importadores de **QUEEN GIL**, compra directamente al importador en Barcelona

**Zoberbac, S.L.**  
Sitges - BARCELONA  
Tel.: (93) 894 77 67 - Fax: (93) 894 78 92

saparecer); se mantienen los suplementos específicos a proteaginosas y trigo duro; no se igualan las primas al ganado vacuno; la nueva prima a la vaca lechera (virtual) se calcula dividiendo la cuota individual por el rendimiento medio comunitario, lo que favorece a las explotaciones más productivas; siguen las ayudas a la producción (al menos durante tres años) en el aceite de oliva; y, finalmente, se deja intacto un sector crucial como es el del azúcar, aún basado exclusivamente en un régimen de precios.

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

- 5) Umbrales (virtuales) vs flexibilidad en la gestión. Otra de las (grandes) novedades es la instauración de una modulación horizontal, mediante un umbral degresivo de ayudas individual a partir de 100.000 ecus (algo menos de 17 millones de pesetas). Esta propuesta se ha impuesto 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 la imposibilidad de controlar su número. Por otro lado, con los umbrales elegidos, su efecto redistributivo apenas será perceptible: sus ahorros se calculan en 400 millones de ecus, de los que dos terceras partes se ubican en los Lander del Este de Alemania. Pero, en la perspectiva de la Comisión, de lo que se trata hoy no es tanto de modular resueltamente el apoyo como de introducir este principio en la PAC, a la es-

pera de que las próximas adhesiones impongan una progresiva caída de los umbrales. Y para asegurar su adopción por el Consejo se propone, además, que los ahorros obtenidos queden en cada Estado, en base a la denominada flexibilidad, que de esta guisa se convierte en el pilar complementario de la (parca) propuesta de modulación.

- 6) Flexibilidad vs subsidiariedad (¿o incapacidad de decisión?). Con la Agenda 2000, la flexibilidad, antaño asentada en las medidas estructurales y rurales, se convierte en un concepto central dentro

de es en la gestión de las ayudas sectoriales (modulación vertical): aparecen *envelopes* nacionales de primas adicionales para el vacuno (de carne y de leche), hasta el 30% del total, que podrán ser concedidas por hectárea de pasto, o como suplementos por cabeza de ganado. Esta apuesta por la flexibilidad, más que su coherencia con el principio de subsidiariedad, denota una incapacidad para definir un tratamiento común, que se resuelve (?) traspasando el problema a un nivel interno, con los consecuentes conflictos (sindicales y políticos) que comportará su

aplicación (especialmente en Estados compuestos como España). Pero, además, cabe preguntarse si la salida ineludible al camino de la flexibilidad no será la de la renacionalización. En este contexto, algunos Estados ya han planteado que un 20% de las ayudas de la PAC sean nacionales. En sentido contrario, hay que señalar que Francia con su nueva (y sugestiva) Ley de Orientación, que más adelante comentamos, aboga por la flexibilidad en tanto que sus "contratos territoriales de explotación", que someterán una parte del apoyo pú-



blico a una serie de condiciones, cuentan con beneficiarse de los recursos comunitarios que se deriven de aquella.

- 7) El desarrollo rural: continente vs contenido. A falta de una Política Rural Integrada, noción que la Comisión difundió desde 1995 y que ya no consta en la Agenda 2000, se posibilita que el FEOGA-Garantía se convierta en un Fondo Rural sobre la doble base de que: a) se incluyen en su seno prácticamente todas las medidas estructurales y rurales (excepto las correspondientes a las Regiones del Objetivo 1); y b) de que existe un margen financiero sin destino comprometido (que asciende hasta un 16% de la *guide line* en el 2006) para que se consoliden. Tendremos con ello pues el continente, a la espera de 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. Loable objetivo que, sin

embargo, comporta la consolidación de la cofinanciación en este ámbito, la muerte por inanición del FEOGA-Orientación, y, en fin, una pugna despiadada de la agricultura para obtener un hueco respecto a otros sectores en el seno del nuevo Objetivo 2 de los Fondos Estructurales. Podría ocurrir incluso que, a causa de las crecientes dificultades financieras con que se encuentran las administraciones de las zonas rurales más deprimidas de Europa (y, entre ellas, las CC.AA españolas), la condición de la cofinanciación se convirtiera en insuperable, no pudieran aprovechar las oportunidades abiertas y que, finalmente, por paradójico que pueda parecer, fueran otros Estados y regiones más desarrollados, los que se beneficiaran de los cambios registrados en el ámbito del desarrollo rural.

Una vez vistos los siete principales ejes de la Agenda 2000 en materia agraria, el siguiente paso es conocer su posible impacto en las muy diversas agriculturas españolas, lo que comporta tres niveles de análisis: 1) el estrictamente sectorial; 2) el relativo a lo que significa para el propio desarrollo de la PAC; y en fin 3) lo que comporta para las políticas y las administraciones agrarias internas.

## El impacto sobre los sectores agrarios de las CC.AA

Algunos aspectos de las propuestas presentadas tienen sin duda efectos negativos sobre determinados sectores de la agricultura española, en especial: a) la eliminación de la intervención en el aceite de oliva y el vacuno, sobre todo para este último en la medida que viene acompañada de una radical bajada de los precios hasta prácticamente armonizarlos con los mundiales; b) la fuerte caída de las ayudas que se prevén para el girasol y el maíz; y el establecimiento de una CMG nacional para el aceite de oliva, así como el mantenimiento de las mezclas de aceites.

Pero, a su vez, la Agro-Agenda también esconde elementos positivos: a) en primer término se consolidan las ayudas como mecanismo de apoyo y estabilidad a la renta agraria (que, recordemos, hoy ya equivalen a casi un 34% de los ingresos de las explotaciones europeas: véase **cuadro I**) y se diluye la incertidumbre sobre su futuro; b) en segundo lugar hay que felicitarse de la entrada del desarrollo rural en el FEOGA-Garantía, por su carácter estratégico, aunque su contenido final dependerá de la respuesta de las autoridades internas; y, en fin, c) el relajamiento de los controles de la oferta (y especialmente, el incremento propuesto de la cuota láctea).

**CUADRO 1. UNA PAC DESEQUILIBRADA: MACROMAGNITUDES COMPARADAS**

País	(a) % VAB /PIB	(b) % SAU UE-15	(c) % PFA UE-15	(d) % UTAs UE-15	(e) % FEOGA- Garantía	(f) VAN/UTA (000)	(g) FEOGA-G./ UTA(000)	(h) % FEOGA-G/ VAN	(i) % 3 OCM/ FEOGA-G.	(j) ESP/SAU (000)	(k) % ESP/ PFA	(l) ESP/UTA (000)
A	1'1%	3%	2%	2%	3'1%	12'7	8'6	67'6	48'3%	—	—	—
B	1'3%	1%	3%	1%	2'9%	30'0	14'5	55'7%	60'7%	1'59	32'8%	25'2
D	0'8%	13%	15%	10%	15'4%	18'0	8'9	49'2%	84'5%	0'78	39'4%	16'5
DK	2'6%	2%	3%	1%	3'5%	37'6	16'1	43'0%	80'6%	1'02	42'1%	26'8
E	3'0%	20%	13%	15%	10'3%	17'3	3'9	22'7%	42'6%	0'39	36'1%	8'8
F	2'0%	22%	21%	15%	24'4%	24'9	9'3	37'2%	81'3%	0'72	44'1%	18'7
FIN	1'4%	2%	1%	3%	1'7%	11'5	3'6	52'3%	52'0%	—	—	—
GR	7'3%	3%	4%	9%	7'2%	12'5	4'7	37'7%	17'2%	0'92	43'0%	4'6
I	2'7%	11%	16%	24%	10'8%	12'5	2'5	20'0%	59'1%	0'70	25'5%	5'6
IRL	4'8%	3%	2%	3%	4'3%	12'8	7'6	77'5%	87'9%	0'79	83'3%	14'2
L	0'9%	—	—	—	0'1%	22'8	4'2	18'4%	89'3%	0'90	67'0%	19'7
NL	2'9%	2%	8%	3%	3'9%	27'1	6'9	25'4%	79'6%	1'61	20'1%	14'4
P	2'0%	3%	2%	8%	1'7%	5'1	1'1	22'1%	51'5%	0'37	38'2%	2'4
RU	1'0%	13%	8%	6%	8'9%	23'5	8'8	37'5%	78'8%	0'68	51'7%	22'9
S	0'4%	2%	2%	1%	1'6%	11'4	7'1	62'6%	85'9%	—	—	—
UE-15	1'7%	100	100	100	100	16'5	5'6	33'8%	68'1%	—	—	—

**Notas:** (a) % VAB de la agricultura en el PIB estatal en 1996; (b) % de la Superficie Agraria Utilizada de la UE-15 en 1996; (c) % de la Producción Final Agraria de la UE-15 en 1996; (d) % de Unidades de Trabajo Anuales de la UE-15 en 1996; (e) % del total del gasto ejecutado del FEOGA-Garantía en 1996; (f) Valor Añadido Neto (renta agraria) a coste de los factores por UTA en 1996 (en miles de ECUS); (g) Gasto ejecutado del FEOGA-Garantía por UTA en 1996; (h) % del FEOGA-G en el VAN (renta agraria) al coste de los factores; (i) % de las 3 OCM reformadas (herbáceos, vacuno, y leche) en las transferencias totales del FEOGA-G. ejecutadas en 1996; (j) Equivalente de subsidio a la producción (transferencias de contribuyentes, vía FEOGA, y consumidores, vía precios) por Ha de SAU en 1994, en miles de ECUS, en los Doce; (k) % del Equivalente de subsidio a la producción respecto a la PFA en 1994 de la UE-12; (l) Equivalente de subsidio a la producción por UTA, en miles de ECUS, en 1994, en los Doce.

**Fuente:** MASSOT, A. (1998): "La Agro-Agenda 2000: ¿en defensa de un modelo agrario europeo?", Información Técnica Económica Agraria (ITEA), Volumen Extra, NE 19 (1998), a partir de las XXX Jornadas de Estudio de la Asociación Interprofesional para el Desarrollo Agrario (AIDA), organizadas en Zaragoza, en Mayo de 1998.

De todos modos quizás el impacto sectorial sea menos trascendente de lo que pueda parecer, ya que, con la propuesta de la Comisión en la mano, el Consejo está abocado a un pacto global, de mínimos, que lime las principales asperezas para el conjunto de los Estados. Bajo esta premisa es previsible que: a) la reducción de las ayudas al girasol y al maíz sea al final sustancialmente inferior a la propuesta; b) se olvide la abolición de la intervención pública del vacuno, así que sea menor la caída de sus precios; y c) también es posible que se mantenga la intervención en el aceite de oliva, e, incluso, que se incremente su CMG (aunque fuera a cambio de menos ayudas). Habrá que esperar al primer semestre de 1999 para tener la respuesta a estos interrogantes.

## El impacto sobre el modelo de PAC

Mucho más relevante es sin duda el segundo nivel de impacto de la Agenda 2000, el relativo al modelo de PAC que de ella se desprende. Parece evidente que, en la medida que siguen primándose los volúmenes, y hay un diferente trato se-

gún los sectores, pervive una PAC desequilibrada y anti-cohesión, sin correspondencia entre el apoyo y el número de activos, la superficie agraria, el peso de la agricultura, o la distribución de la renta individual, como muestra el **cuadro I**.

Basta pensar que la Agenda 2000 aplica sistemáticamente el principio de compensación a las producciones continentales más importantes, que incrementan por consiguiente su apoyo: de esta guisa los herbáceos pasarán de 16.850 mecus en el 2000 a 19.250 en el 2006; la carne de vacuno de 4.700 a 7.930 en el mismo período; y los lácteos de 2.780 a 4.550. En contraposición, a otras producciones más típicas del Sur se les impone la neutralidad presupuestaria (al aceite, en torno a los 2.340 mecus; al tabaco, con 1.020; y al vino, con 800). De este modo, las grandes beneficiarias de la PAC seguirán siendo las explotaciones de mayor dimensión, y sus tres sectores prioritarios (herbáceos, vacuno y leche), que hoy representan el 68'1% del FEOGA-Garantía (**cuadro I**-columna i), continuarán pesando este mismo porcentaje tras la Agenda 2000.

Si el análisis de impacto socio-econó-



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

Una situación que no podrá justificarse eternamente ante la ciudadanía europea y que en este sentido puede llegar a poner en peligro el futuro de una política supranacional para el campo. Un hecho que hoy acepta incluso el Gobierno francés, del Estado con la agricultura que, hoy por hoy, más se beneficia de la PAC (**cuadro I** - columna e) y que, sin embargo, con su nueva Ley de Orientación, asume formalmente que: a) la OMC obligará a cambiar el modelo de apoyo a la producción agraria; b) la sociedad no aceptará que se continúe ligando automaticamen-

te producción y apoyo; c) que, en consecuencia, hay que desconectar progresivamente el apoyo y retribuir los servicios de interés general que realizan los agricultores sin ser remunerados por el mercado; y d) hay que dar un enfoque contractual y territorial a las políticas agrarias, lo que en Francia se plasmará en "contratos territoriales de explotación", que subordinarán una parte del apoyo público al cumplimiento de una serie de condiciones, un apoyo que se pretende explícitamente que sea financiado en parte con recursos comunitarios, de la mano del principio de flexibilidad. En este sentido es significativo observar que existe una nada casual complementariedad entre la nueva Ley francesa y la Agenda 2000.

### **El impacto sobre las políticas y administraciones agrarias internas**

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

En este contexto, para optimizar la PAC que se avecina, parece conveniente que: a) nuestras Administraciones auto-

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

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

(\*) Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad del autor y no comprometen a la Institución en la que trabaja.