

# Acuerdo de Berlín sobre la Agenda 2000, el marco de la negociación (I)

La reforma de la PAC no sienta las bases para defender un modelo europeo de agricultura

El recientemente fallecido Bioy Casares, en su libro "De jardines ajenos" (1997), explica que un día vio la siguiente inscripción en un camión: «Antes te soñaba. Ahora no me dejas dormir». Pensó inmediatamente que su autor se dirigía a una mujer; craso error: se dirigía a su vehículo. Con la **Agenda 2000** acaece algo similar. Hemos convivido un año entero con un paquete de medidas que parecía destinado a dar cuerpo a los sueños europeístas del fin del milenio, a saber, el reforzamiento de la posición europea en un mundo globalizado, sentar las bases para la próxima ampliación al Este y, en definitiva, la profundización del proyecto supranacional. En realidad, tanto las propuestas presentadas por la Comisión, como las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Berlín, están lejos de alcanzar estos objetivos, con una negociación condicionada fuertemente por un complejo contexto institucional.

Basta repasar los resultados alcanzados: el nuevo **marco financiero** definido para el periodo 2000/2006 nace bajo el signo de la austeridad presupuestaria y se fundamenta en el simple traspaso de créditos de una rúbrica a

*Esta primera parte del artículo presenta una visión más amplia, ligada al conjunto de la construcción europea, de la Agenda 2000. En el próximo número publicaremos la segunda parte, que comenta el ámbito agrario del Acuerdo de Berlín.*

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

otra para cubrir las necesidades más perentorias; en este contexto, la **política de cohesión económica y social** deviene la principal pagana del Acuerdo, sensiblemente por debajo de las propuestas de la Comisión; al mismo tiempo, las **adhesiones** quedan seriamente comprometidas, sometidas al alibí de las disponibilidades financieras que la UE sea capaz de liberar en los próximos años; igual ocurre con las **acciones externas**, precisamente cuando la crisis de Kosovo exige de forma urgente una **política exterior común** digna de este nombre; y, finalmente, la **reforma de la Política Agraria**

**Común (PAC)**, lejos de sentar las bases para la defensa del "modelo europeo de agricultura" con vistas a las próximas ampliaciones y a las nuevas negociaciones multilaterales de la **Organización Mundial de Comercio (OMC)**, se ha limitado a satisfacer las exigencias inmediatas de los Estados, con una visión a muy corto plazo que, *de facto*, nos condena a efectuar una nueva reforma de la PAC antes del 2006, una vez finalice la **Ronda del Milenio**.

Las páginas que siguen pretenden, en dos artículos, comentar el Acuerdo de Berlín en lo que respecta al ámbito agrario (II parte), lo que, no obstante, nos conduce a situar previamente este capítulo de la Agenda 2000 en un contexto más amplio y ligarlo a la construcción europea en su conjunto (I parte).

## I- La defensa del modelo europeo de agricultura: ¿un nuevo paradigma para la PAC?

Con la presentación, en marzo de 1998, de las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC inscritas en la Agenda 2000 se inició un profundo debate en el seno de los Quince sobre los perfiles de un "modelo europeo de agricultura" para el siglo XXI, contrapuesto a las estructuras imperantes en otras latitudes. Un modelo que la Comisión basó en 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. Parecía, por consiguiente, que había llegado la hora de asumir sin tapujos las profundas transformaciones registradas por la agricultura comunitaria desde el nacimiento de la PAC, de las que se derivaba que ya no pudiera ser entendida exclusivamente desde el prisma de la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria. En última instancia, las propuestas de la Comisión evidenciaban que la **legitimidad** del apoyo público al campo hoy debía sustentarse en todos los bienes y servicios de interés público que proporciona la actividad primaria, acogiendo en su seno las nuevas funciones sociales no productivas que ha asumido con el paso de los años, y que ya formalizó



la Declaración de Cork: de vertebración del espacio, lucha contra la erosión, defensa de la biodiversidad, garantía de productos sanos y de calidad, etc.

Sin embargo, el mismo diseño de la Agro-Agenda 2000 distaba 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. La prueba es que mantenía la relación automática entre apoyo y volumen de producción (vía precios o vía ayudas, en función de los rendimientos, las cantidades producidas o el número de cabezas) y, complementariamente, preservaba el principio de la **compensación** de las reducciones de precios mediante ayudas directas, siguiendo el **enfoque de 1992**. Bajo este diseño, se continuaba incentivando la oferta de productos agrarios, otorgando la mayor parte del apoyo a algunos sectores y a las explotaciones de mayor capacidad de producción, y se agudizaban sin remedio los desequilibrios socio-territoriales. En definitiva, invocar el «**modelo de agricultura europeo**», como hizo la Comisión en la Agenda 2000, constituyó siempre más una **coartada ideológica** que una base real para una nueva política. 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 la sociedad de la **era de la información**.

Limitada la propuesta a un simple **referente legitimador**, no es sorprendente que el Acuerdo de Berlín de marzo de 1999 quedara marcado por el **continuismo**: dio satisfacción a las reivindicaciones productivas de cada Estado, a la par que mantuvo las reducciones de precios (*enfoque del 92*), aunque aminoradas y/o retardadas en el tiempo, y, en fin, eliminó los elementos más novedosos de la propuesta (umbral de ayudas por explotación; inicio de *desconexión* del apoyo respecto a la producción). El Acuerdo del Consejo Europeo 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 que los estrictamente productivos (creación de empleo, preservación del espacio, protección del medio ambiente...). Es sintomático observar al respecto que, con la excepción de Austria, la contra-propuesta francesa de la **degradabilidad**, que propugnaba reducir a partir de un determinado umbral el conjunto de las ayudas de mercados



Romano Prodl, nuevo presidente de la UE, saluda al comisario Fischer.

de la PAC para reconvertirlas (parcialmente) en ayudas desconectadas de la producción, a favor del mundo rural, cayera en el vacío mas absoluto. Finalmente, tal como luego señalamos, 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 **productivistas**, y que, en última instancia, facilite las próximas adhesiones y sea capaz de convivir con el marco multilateral nacido con el Acuerdo de Marrakesh que, recordemos, al introducir la agricultura dentro de la OMC, puso formalmente fin a la **excepción agraria** dentro del multilateralismo.

En realidad, lo que han hecho las instituciones comunitarias con la Agenda 2000 es escoger el camino mas fácil, no porque sea el mejor, sino por obligación, ante la incapacidad decisoria que atenaza el conjunto de la construcción comunitaria. Raymond Barre escribió que «*Europa sólo sabe hacer una cosa a la vez*». En contraste, el proyecto de integración se ve acuciado por el solapamiento de procesos y calendarios: introducción del euro; nueva reforma de los tratados, simultánea a la aplicación del Tratado de Amsterdam; negociación de las adhesiones; definición de un nuevo sistema de recursos propios; nueva ronda de negociación en la OMC; 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 la UE (con la Agenda Transatlántica, con el Mercosur, con México, etc.). Una coyuntura, ciertamente, nada favorable a la toma

de grandes decisiones de cambio en las dos principales políticas de gasto, la PAC y la política de cohesión, que cuestionen los delicados equilibrios tejidos en el Consejo. Sobre todo, cuando está ya definida la prioridad máxima: la **consolidación de la UEM** en los próximos tres años, hasta la aparición física del euro. Aunque ello comporte 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.

## II- El debate de fondo: modelo agrario europeo vs modelo social

Se ha de tener presente que la defensa del **modelo europeo de agricultura** tiene su perfecta correspondencia con la defensa de un modelo social específico europeo, la **economía social de mercado** o del **bienestar** que, en definitiva, estuvo en la base de las Comunidades Europeas. Yendo un poco más allá, puede incluso afirmarse que, en la fase actual de la construcción supranacional, hacer frente al desafío de la **mundialización** requiere la constitución de una verdadera **Unión Europea del Bienestar**, directa heredera de los postulados del Estado del Bienestar. De hecho, como algún autor ha señalado, 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 un amplio espectro de países en vías de desarrollo a la economía global.
- 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 medioambiente, 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).

Esta apuesta europea puede incluso verse reforzada en los próximos años por el cambio de **paradigma** en materia económica a que hoy asistimos, de mano del Banco Mundial, que revaloriza el papel del Estado como garante de la competencia y partícipe del desarrollo, frente al **fundamentalismo de los mercados**, que predominó en los últimos años, y que puso el énfasis en la liberalización comercial pura y dura.

Bajo estas premisas, como ha sido constante en la historia de la construcción europea, esta relectura de la PAC que imponen los tiempos, se confunde con el desarrollo del edificio supranacional. Se ha de tener presente que, si no se construye esta nueva política, la intervención pública supranacional en el campo perderá legitimidad social y nos veremos abocados a su **renacionalización**. En este sentido, es la propia construcción comunitaria la que, en última instancia, está en juego con la reforma de la PAC, y, con ella, 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.

A modo de conclusión, los responsables políticos europeos tienen en los próximos años el reto: primero, de demostrar que es posible de materializar el **modelo social europeo** con parámetros supranacionales; y, segundo, de garantizar que el mundo rural no será excluido de sus beneficios con la redefinición de una **nueva política común para el campo**, con un enfoque que prime el territorio sobre la producción, y que sea capaz de garantizar un **desarrollo rural sostenible**. Para ello, obviamente, es indispensable un **nuevo pacto social y político** que permita la revisión de los fundamentos de la PAC, un pacto que, hasta el momento, se ha demostrado inviable.

No ha de perderse de vista al respecto que la PAC es, como tantos otros apartados de la construcción europea, un fruto directo del **eje franco-alemán**.

En principio, podría esperarse que la victoria socialdemócrata en Alemania facilitara la renovación de este (alicaido) eje con sus homólogos de París, pero no es aún evidente en qué puede materializarse en el ámbito de la PAC, una vez que la agricultura alemana ha adquirido un nuevo sesgo (más extensivo) con la incorporación de los *Länder* del Este (rompiendo con la tradicional defensa a ultranza de la **explotación familiar bávara**), y las prioridades germanas parecen pasar por la reducción de su aportación a las arcas comunitarias. De hecho, como luego se comenta, durante la negociación agrícola de la Agenda 2000 el eje franco-alemán se materializó en dos posiciones encontradas: la **cofinanciación** de la PAC, impulsada por la Presidencia alemana, frente a la **degresividad** de las ayudas de matriz francesa. En este contexto, se explican los intentos del canciller Schröder para convertir el eje París-Bonn en trilateral, con la incorporación de la Gran Bretaña de Tony Blair. A fin de cuentas, los intereses de la socialdemocracia alemana y británica se encuentran cada vez más

cerca, tanto en lo que respecta al modelo social en general, como en lo que se refiere a la evolución del presupuesto comunitario, o, en fin, en cuanto al nuevo modelo de PAC a diseñar (en aras de una agricultura cada vez más abierta y competitiva, y con un apoyo público cada vez más selectivo, de carácter rural y medioambiental).

### III.- Los agentes del debate y las estrategias en pugna

Un breve repaso a la situación de los agentes institucionales participantes en el debate sobre la Agenda 2000 ilustra a la perfección las propuestas y su conclusión final.

En primer lugar, hemos contado con un **Consejo** sin proyecto común, tras la consecución de la UEM y la ratificación del Tratado de Amsterdam. Por su parte, la Presidencia alemana, primeriza tras su reciente victoria elec-



toral, y bajo el signo de una delicada coalición, se vio pronto sometida a una intensa presión política: en primer término, a raíz del conflicto de Kosovo, que abocó a la primera intervención exterior bélica de Alemania tras la II Guerra Mundial; y, en segundo lugar, a causa de la aún caliente herencia de Kohl, que incluía un crecimiento ralentizado y un déficit presupuestario creciente bajo la pesada carga de la unificación. Todo ello condujo al Gobierno Schröder a una estrategia sin salida, tanto dentro de la negociación de la Agenda 2000 (enfrentándose a Francia), como respecto a la implantación del euro (enfrentándose al Banco Central Europeo, BCE). Por un lado, centró sus esfuerzos en reducir la contribución neta germana al Presupuesto comunitario mediante, esencialmente, la cofinanciación de la PAC, lo que provocó el choque frontal con Francia que, con su intransigente postura, una vez más, demostró la ineludibilidad del **eje franco-alemán** para avanzar en la construcción europea. Al unísono, se apostó por la consolidación de un Gobierno económico europeo capaz de contrape-

sar la influencia del BCE y por forzar la bajada de los tipos para impulsar el crecimiento, pretensiones ambas que, frustradas, terminaron con la dimisión del ministro Lafontaine.

En segundo término, el **Parlamento Europeo**, en vísperas de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que le renovó sus competencias, vivía su fin de legislatura ansioso de demostrar su fuerza cara el futuro. Lo paradójico de esta situación radicaba en que esta demostración de poderío institucional sólo se podía materializar frente a la Comisión, el órgano supranacional por excelencia y aliada natural de la Asamblea, a la que finalmente obligó a dimitir, en plena negociación de la Agenda 2000.

Y, en tercer lugar, tuvimos a una **Comisión Santer**, que, tras la dinámica **era Delors**, fue condenada a la pura gestión por los mismos Estados que la promovieron y a convertirse en una simple caja de resonancia del Consejo.

Uno de los principales exponentes de esta situación fue la presentación, por el comisario Likkänen y bajo la aquiescencia del presidente del Ejecutivo, de la **Comunicación sobre el futuro de los recursos propios**, en plena negociación de la Agenda 2000 y con propuestas radicalmente opuestas a las incorporadas en el paquete (v.g. en materia agraria, con la **cofinanciación**, dinamitando el contenido y alcance de la reforma de la PAC impulsada por el comisario Fischler). En este contexto, la Comisión, debilitada por demasiados compromisos minimalistas y la acumulación de corruptelas administrativas, tuvo, primero, que aceptar la

supervisión de un **Comité de Sabios**, y, segundo, una vez presentado su informe de conclusiones, se vio impelida a dimitir colectivamente apenas una semana antes de comenzar la negociación final.

Con este telón de fondo, la estrategia de la **Presidencia alemana**, aliada con la Comisión, puso el énfasis en la negociación agraria, otorgándole un fuerte sesgo financiero: a fin de cuentas, la PAC aún hoy es la primera política de gasto y los sectores a reformar constituyen la parte del león de los créditos del FEOGA-Garantía percibidos por la agricultura europea septentrional y, en su seno, de los principales miembros del Consejo (equivalentes p.e. a un 85,7% del total para Alemania; a un 83,9% para Dinamarca; a un 83% para el Reino Unido; o a un 80,1% para Francia) (**cuadro 1 - i**). Bajo esta premisa dos propuestas encontradas dominaron la escena agraria: la germana de la **cofinanciación**, dirigida explícitamente a reducir su contribución neta; y la francesa, basada en la **degresividad** de las ayudas de la PAC a partir de un cierto umbral, que preten-

día, a la par que dar satisfacción a Alemania, liberar recursos adicionales, por un valor entre el 25 y el 50% del ahorro generado, a favor del desarrollo rural y, más en particular, para financiar los llamados **contratos territoriales de explotación** introducidos en Francia con su **nueva Ley de Orientación**.

Finalmente, y para sorpresa de todos, ambas propuestas **se anularon mutuamente** y se abrió con ello paso a una desenfadada carrera entre los ministros de Agricultura para incorporar el máximo número de reivindicaciones en el acuerdo final agrario. Esta **carta a los Reyes Magos**, contrapesada por el retraso en la aplicación de algunos de los aspectos más onerosos de la reforma y la reducción del margen de manobra que, dentro de la **línea directriz** agraria, contaba el FEOGA-Garantía para convertirse en un *Fondo Rural*, fue aceptada por la Presidencia alemana y la Comisión, para acelerar la negociación y con ello dejar expedito el camino para la Cumbre de Colonia de junio de 1999. No obstante, sin horizonte estratégico alguno, dejaba a la UE sin apenas margen de manobra para la próxima Ronda de la OMC, obligándola a efectuar una nueva reforma en los albores del 2003, cuando aquella concluya, y, en fin, hipotecó el resto del paquete de la Agenda 2000. En otros términos, cerrado el capítulo agrícola al alza, las víctimas propiciatorias de la inevitable estabilización del gasto debían de salir del resto de capítulos de la Agenda 2000.

## V- Un análisis cualitativo del Acuerdo de Berlín

Con la estabilización presupuestaria decidida en Berlín se ha roto la tendencia iniciada en 1988 con los **Acuerdos interinstitucionales sobre las perspectivas financieras** de ir incrementando paulatinamente el Presupuesto comunitario, hasta el punto que las aportaciones de los Estados no sólo no alcanzarán el tope hoy fijado del 1,27% del PNB, sino que irán reduciéndose respecto al porcentaje actual (del 1,09%) hasta situarse en el 0,97% en el 2006 (**cuadro 2**), con una gran sacrificada:

**CUADRO 1. UNA PAC DESEQUILBRADA: 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)
ALE	0'8%	13%	15'0%	9'6%	14'2%	19'1	8'7	45'7%	85'7%	0'78	39'4%	16'5
AUS	1'1%	3%	1'6%	2'0%	2'1%	11'8	6'2	67'6	62'4%	-	-	-
BÉL	1'3%	1%	3'0%	1'1%	2'4%	26'5	12'6	47'3%	67'3%	1'59	32'8%	25'2
DIN	2'6%	2%	3'1%	1'1%	3'0%	37'7	15'6	41'2%	83'9%	1'02	42'1%	26'8
ESP	3'0%	20%	12'3%	15'0%	11'3%	16'6	4'4	26'6%	44'9%	0'39	36'1%	8'8
FRA	2'0%	22%	21'6%	14'7%	22'5%	24'6	9'1	36,8%	80'1%	0'72	44'1%	18'7
FIN	1'1%	2%	1'0%	1'8%	1'4%	15'2	4'5	29'5%	66'9%	-	-	-
GRE	7'3%	3%	4'0%	8'5%	6'7%	13'1	4'7	35'6%	18'5%	0'92	43'0%	4'6
HOL	2'9%	2%	7'5%	3'2%	4'3%	31'4	8'0	25'3%	66'8%	1'61	20'1%	14'4
ITA	2'7%	11%	16'1%	24'3%	12'6%	12'4	3'0	24'2%	47'1%	0'70	25'5%	5'6
IRL	4'8%	3%	2'0%	3'2%	5'0%	13'1	9'3	70'8%	79'4%	0'79	83'3%	14'2
LUX	0'9%	-	-	-	0'1%	22'4	5'0	22'3%	74'8%	0'90	67'0%	19'7
POR	2'0%	3%	2'0%	8'2%	1'6%	4'3	1'1	26'3%	47'7%	0'37	38'2%	2'4
R.U.	1'0%	13%	8'7%	5'7%	10'8%	22'1	11'0	50'0%	83'0%	0'68	51'7%	22'9
SUE	0'4%	2%	1'5%	1'2%	1'8%	9'9	8'7	87'4%	81'2%	-	-	-
UE-15	1'7%	100	100	100	100	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 1997; (d) % de Unidades de Trabajo Anuales de la UE-15 en 1997; (e) % del total del gasto ejecutado del FEOGA-Garantía en 1997; (f) Valor Añadido Neto (renta agraria) a coste de los factores por UTA en 1997 (en miles de ECUS); (g) Gasto ejecutado del FEOGA-Garantía por UTA en 1997; (h) % del FEOGA-Garantía en el VAN (renta agraria) al coste de los factores en 1997; (i) % de las 3 OCM reformadas (herbáceos, vacuno, y leche) en las transferencias totales del FEOGA-Garantía ejecutadas en 1997 (teniendo en cuenta que Luxemburgo, Grecia, España y, sobre todo, Italia, tuvieron saldos negativos en lácteos, por superación de las cuotas); (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.

Fuentes: Comisión, Eurostat, OCDE, Parlamento Europeo y elaboración propia (Albert Massot).

la **política de cohesión económica y social**, el segundo capítulo de gasto. El Acuerdo de Berlín ni siquiera ha aceptado el compromiso de mantener el 0,46% del PNB para las acciones estructurales, tal como había propuesto la Comisión, porcentaje que, de todos modos, ya era inferior al registrado en 1999, situándose finalmente en un 0,35% para el año 2006 (**cuadro 2**). En consecuencia, los montantes de la política de cohesión caerán anualmente desde su techo máximo de 1999 hasta el 2006 (**cuadro 2**) con la consecuente ralentización del proceso de convergencia real de las regiones menos desarrolladas iniciado con la primera reforma de los Fondos Estructurales. De esta guisa, el conflicto presupuestario que inicialmente se planteó como un enfrentamiento Norte-Norte, provocado eminentemente por la discriminación que significaba el **cheque británico** para una Alemania agobiada por la unificación, ha acabado, paradójicamente, en un choque Norte-Sur, con repercusiones negativas sobre los países menos desarrollados que, enfrascados en la defensa numantina del Fondo de Cohesión, perdieron la **batalla estratégica de la cohesión** en sí misma y, con ellos, el conjunto de la construcción supranacional.

Existe, no obstante, aún una segunda lectura del Acuerdo de Berlín, que parte de la duda sobre la voluntad real del Consejo de mantener la fecha originalmente prevista para las adhesiones, entre los años 2002 y 2006. En este segundo supuesto, la ampliación sería la segunda gran víctima (escondida) de la falta de ambición de la Agenda 2000. 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 factores de incertidumbre: por una parte, no será fácil romper el frente en pro de la PAC clásica, a la vista de los resultados de la Agenda 2000; tampoco parece sencillo, políticamente hablando, continuar recortando la política de cohesión económica y social; y está por ver que la reducción pactada para las políticas externas (de un 5,6 a un 5%) (**cuadro 2**) llegue a superar su primera prueba de fuego con el conflicto de Kosovo y el compromiso público que tomó la Unión Europea en la Cumbre de la OTAN de mediados de abril de financiar un plan de estabilidad para los Balcanes. Por otro lado, los créditos disponibles, en términos indicativos, para la ampliación, con no ser despreciables (por un total de 14.220 Meuros en el 2006, equivalente a un 15,9% del Presupuesto de pagos) (**cuadro 2**), se encuentran aún lejos de cubrir las necesidades de los PECOS si no se modifican previamente las políticas vigentes. En un contexto marcado por las restricciones financieras, retrasar (o aminorar) las adhesiones, a medida que, durante la negociación, salgan a la luz la magnitud y alcance de los desafíos estructurales y se atisben los lógicos problemas de aplicación de las políticas comunes, puede obtener muchos aliados: primero, entre los **países contribuyentes netos**, para alejar un eventual riesgo de mayo-

res aportaciones al presupuesto; y, segundo, entre los principales **beneficiarios de las políticas** en vigor, sea la PAC (para mantener las ayudas en función de los volúmenes producidos), sea la política de cohesión (para 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.

A modo de conclusión, la Agenda 2000 representa una derrota estratégica para la cons-

trucción europea. Cabe tan solo confiar que la nueva Comisión Prodi, aliada con el PE salido de las urnas en junio de 1999, sienta las bases para escapar de la (i)lógica perversa introducida por el Consejo con la Agenda 2000, contraria al mismo proyecto supranacional, y sea capaz de revitalizarlo e impulsarlo, más allá de vuelo gallináceo que hoy le caracteriza. Algunas decisiones nos servirán de señales en los próximos meses para evaluar el rumbo y la ambición de la Unión del siglo XXI: en primer lugar, la respuesta que se dé, a nivel político y financiero, a la crisis de los Balcanes; en segundo término, el mandato y procedimiento

de la próxima Conferencia Intergubernamental destinada a reformar los Tratados; el mandato negociador otorgado a la Comisión para la Ronda Singapur de la OMC; el ritmo y contenido que se dé a la negociación de las adhesiones; y, en fin, la posición (subordinada o predominante) en la definición del conjunto de estos vectores de la Comisión y el Parlamento, en suma del polo supranacional, respecto al Consejo, el polo estatal (en el bien entendido que una Unión fuerte requiere unas Instituciones supranacionales fuertes). ■ (\*\* Las opiniones expresadas por el autor no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

**CUADRO 2. MARCO FINANCIERO PARA EL PERÍODO 2000/2006 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
POLÍTICA AGRARIA COMÚN, de la que:	40'9						42'8	297'7			46'2%	45'1%
Gastos en mercados	36'6						38'5	267'4				
Desarrollo rural/medidas de acompañamiento/acciones veterinarias	4'3						4'3		30'3			
ACCIONES ESTRUCTURALES, de las que :	32'0						31'4				33'0%	35'7%
Fondos Estructurales	29'4						28'8	195'0			30'0%	32'7%
Fondo de Cohesión	2'6						2'6	18'0			3'0%	3'0%
POLÍTICAS INTERNAS	5'9						5'9	42'3			6'5%	6'4%
ACCIONES EXTERNAS	4'5	4'5	4'5	4'5	4'5	4'6	4'6		32'0		5'2%	4'7%
ADMINISTRACIÓN	4'5	4'6	4'7	4'8	4'9	5'0	5'1		33'6		5'2%	4'7%
RESERVAS	0'9						0'9				0'6%	1'2%
AYUDAS DE PRE-ADHESION, de las que:	3'1						3'1				3'4%	1'3%
Agricultura	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		1'7%	1'3%
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	91'9						93'3				100	100
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	89'5	91'0	94'1	94'7	91'7	89'9	89'3		640'5			
Créditos pago en % PNB	1'13%	1'12%	1'13%	1'11%	1'05%	1'0%	0'97%					
DISPONIBLE PARA LA ADHESIÓN (créditos de pago)												
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 CRÉDITOS DE PAGO	89'5	91'0	98'2	101'4	100'6	101'3	103'5	5'8	68			
Techo pagos en % PNB	1'13%	1'12%	1'18%	1'19%	1'15%	1'13%	1'13					
Margen para imprevistos		1'13										
Techo recursos propios	0'14%	0'15%	0'09%	0'08%	0'12%	0'14%	0'14					
	1'27%	1'27%	1'27%	1'27%	1'27%	1'27%	1'27					

Fuente: Comisión CE y elaboración propia (A. Massot).