

- Toda esta dinámica tiene su correspondencia en la cualificación necesaria del trabajo. Se observa aquí una dicotomía entre unos trabajadores temporeros sin cualificación precisa, por un lado, y las necesidades de gestión que implican no sólo la producción sino la financiación, comercialización y otras tareas de índole directiva empresarial, por otro lado. El cambio es más acentuado para los agricultores familiares a quienes corresponde cubrir todo el amplio abanico de cualificaciones exigidas y requiere un significativo cambio de enfoque de éstos entre el agricultor que conoce y ejecuta las tareas de producción agraria y el empresario que tiene que estar al corriente de las variaciones en los sistemas de producción y mercado, así como de los mercados de inputs, tecnología y condiciones financieras. Una transformación no fácil de lograr y que, además, supone contradicciones importantes para aquellas personas que optaron por dedicarse a la agricultura por su afición a las tareas vinculadas a la naturaleza y se encuentran inmersas en las complejidades de gestión que se realizan en otros ambientes muy diferentes.

De todo lo anterior se desprenden dos líneas más significativas de evolución: por un lado, en las condiciones actuales de producción, la utilización de mano de obra en la agricultura es decreciente y el sector presenta cada vez menor capacidad de absorber mano de obra y población estable; por otro lado, las condiciones de trabajo tienden a converger con las de fuera del sector agrario, percibiéndose una dicotomía entre los agricultores familiares que requieren una creciente cualificación, cada vez más amplia, que abarque el ámbito empresarial y el creciente trabajo asalariado de baja o nula cualificación en condiciones de contratación y salarios bastante precarias.

II.4. La intervención pública y las fuerzas sociales.

II.4.1. La intervención pública

Dada la importancia de los sistemas institucionales y de regulación para el desarrollo de la agricultura, es necesario detenerse a analizarlos, así como sus probables líneas de evolución. Dentro de la misma hay que distinguir la política económica general de la política agraria en particular. Aunque esta última es la que está directamente dirigida a las materias objeto de nuestro interés, no hay que disminuir la importancia del impacto de la política económica general en el ámbito agrario. En los apartados II.I.4., II.I.5. y II.I.6., se hace amplia referencia

al modelo económico y de política económica general en el que nos encontramos, y a los mismos remitimos al lector. Únicamente repetir, *pro memoria*, que, a menos que haya cambios muy radicales que hoy parecen poco probables⁵⁹, la agricultura española al principio del Siglo XXI se habrá de desarrollar en el marco de una política económica neoliberal, que, como es sabido, supone la liberalización de las transacciones económicas internacionales, la desregulación pública, la privatización, la competitividad a nivel mundial y el dominio de los criterios de mercado en todos los ámbitos de la vida económica. Esta línea de política económica se aplica tanto a la política coyuntural como respecto a los aspectos más estructurales. Y la misma enmarca también la política específicamente agraria.

En cuanto a la política agraria, se reconoce que constituye una de las influencias principales que ha conformado las agriculturas de los países centrales especialmente desde el final de la II Guerra Mundial, cuando el apoyo de los gobiernos al sector agropecuario fue determinante en su evolución. Además, en la actualidad, existen otras conformaciones de nivel superior en forma de bloques regionales supraestatales, -en el caso de Europa, la Unión Europea- que tienen también un papel definitorio en la dirección de la política económica y agraria de los estados que los conforman. No sólo esto, sino que existen instituciones públicas internacionales de carácter mundial, que cada vez tienen más incidencia en el desarrollo de la estructura productiva y de los flujos externos de los países. El FMI y el Banco Mundial son bien conocidos al respecto, y su impacto ha sido considerado en los apartados II.1.4., II.1.5., y II.1.6., pero en los últimos años y respecto a la agricultura han sido de gran importancia las disposiciones del GATT,

⁵⁹ Aunque no se pueden ignorar totalmente algunos indicios que apuntan a posibles cambios en el sistema: Debido a los graves problemas, tanto económicos como sociales, que están surgiendo a causa de veinticinco años de neoliberalismo acentuado, se comienzan a escuchar en diversos frentes ideológicos y políticos comentarios acerca de la necesidad de una modificación, incluso de un cambio, en las líneas de fuerza del modelo económico. No obstante, parece que las fuerzas dominantes económicas y políticas actuales han optado de momento por una continuación, prácticamente sin modificaciones, del modelo que ha causado los problemas. Si estos resultan cada vez más difíciles de gestionar y controlar y se agravan convirtiéndose en intratables, no se puede descartar totalmente que haya cambios bastante importantes en la configuración económica actual (siempre, desde luego, dentro del capitalismo vigente).

hoy trasladadas a su heredera, la Organización Mundial de Comercio (OMC) a cuya influencia nos referiremos en esta Sección. Sólo intentando detectar en qué dirección se orientará la acción de los estados y las instituciones supranacionales, en qué líneas se desarrollará la política agraria en los principales países y regiones, se podrá intentar percibir la orientación probable de la economía y la agricultura española en los primeros años del próximo siglo.

II.4.1.1. Las tendencias de la política agraria

Ya hemos dicho que una de las características a destacar de la evolución de la agricultura en los países ricos después de la II Guerra Mundial es el fuerte apoyo público de cada estado a su agricultura y ganadería.

Es sabido que los dos principales poderes agrarios en la escena internacional son Estados Unidos y los países que hoy constituyen la UE, que en la actualidad son no sólo los principales productores, sino también los principales importadores y exportadores del mundo para los productos agrarios. En particular, la lucha por los mercados agrarios mundiales contrapone a estos dos gigantes de la producción agraria mundial. Sus políticas agrarias condicionan en gran parte el equilibrio de los mercados agrícolas internacionales y juegan un papel determinante en el crecimiento económico y la organización de la producción en todos los países. De aquí que un análisis de las tendencias de la agricultura española en el futuro tenga que considerar como elemento básico las tendencias de evolución de la política agraria, tanto a nivel de las instituciones internacionales como de los principales países productores agrarios, en particular Estados Unidos y la Unión Europea⁶⁰.

La política agraria actual tiene sus orígenes inmediatos en la situación de la agricultura desde la crisis de 1929, cuando la administración

⁶⁰ En cuanto sigue nos referimos a la UE de quince estados, debido a que la EU de 25, por un lado es muy reciente y es prematura una evaluación de lo que la ampliación va a suponer en el ámbito agrario, y, por otra parte y principalmente, porque a pesar que los nuevos países miembro tienen sectores agrarios de bastante entidad, no parece que su integración vaya a suponer cambios de alcance respecto a la política agraria prevista para la UE de 15 miembros.

estadounidense comenzó a apoyar considerablemente su agricultura; apoyo que se intensificó a partir del final de la II Guerra Mundial. Asimismo, tras la II Guerra Mundial, en Europa Occidental se estableció un sistema de fuerte apoyo a la agricultura, justificándolo por la necesidad de reforzar su 'seguridad alimentaria', que se había visto amenazada por la guerra, y por la exigencia de proporcionar a la agricultura familiar un nivel de vida adecuado. El Tratado de Roma firmado en 1957 muestra ya con claridad la importancia de la política agraria en el contexto europeo.

Aumento de la producción y aparición de nuevos problemas: El apoyo del sector público, el desarrollo de la agroindustria y de la tecnología aplicable al sector, junto con una demanda mundial creciente, impulsó fuertemente la productividad y la producción agraria en los países centrales y ha originado cambios importantes en la división internacional de la producción agraria. Desde el comienzo de los años ochenta, los países centrales han pasado a ser los principales productores agrarios del mundo en detrimento de la producción que tradicionalmente provenía de los países periféricos.

Este crecimiento de la producción agraria en los países centrales ha generado nuevos problemas. El aumento de la producción por parte de los países más poderosos del mundo, frente a una demanda que no ha crecido en la misma proporción⁶¹ ha conducido a la aparición de importantes excedentes agrarios, a una fuerte intensificación de la competencia entre los principales productores y exportadores y a un aumento sustancial de los fondos públicos asignados al apoyo a la agricultura.

Estados Unidos, como principal productor agrario del mundo, se ha ido encontrando con una intensa competencia por parte de los países de la UE, que constituye el segundo productor y exportador mundial de productos agrarios (tras un periodo en que con la integración de España y Portugal pasó a ocupar el primer puesto como exportador agrario mundial, posición que es probable que recupere con la UE a 25). Asimismo, otros países tradicionalmente grandes productores agrarios (Australia, Nueva Zelanda, Argentina,... que constituyen el

⁶¹ Es bien sabido que la producción de mercancías no depende de las necesidades, sino de la demanda. De aquí que el mundo se encuentra con una producción agraria en exceso al mismo tiempo que millones de personas no alcanzan a cubrir sus necesidades alimentarias. Tremendas paradojas de una determinada organización social.

denominado Grupo Cairns⁶²), junto con otros que se han visto obligados a aumentar sus exportaciones para poder pagar los intereses de la deuda, constituyen en la actualidad un sistema mundial de producción y exportación agraria en durísima competencia. (Véase II.5.1.).

Esta situación que se enfrenta, además, en un período en que de modo general se pone en cuestión la intervención pública en la economía, ha llevado a un replanteamiento sustancial de la política agraria tanto desde las organizaciones internacionales -particularmente el GATT en su última etapa y la OMC en la actualidad- como desde los sistemas nacionales de apoyo. Las nuevas líneas de actuación se iniciaron a mediados de los ochenta, se consolidaron con las negociaciones del GATT terminadas en 1992 y han continuado en la misma dirección a lo largo de toda la década, en la Farm Bill de 1996 y la Fair Act de 2001 en Estados Unidos, así como en la evolución que ha experimentado la política comunitaria desde 1991 con las propuestas MacSharry hasta la Agenda 2000⁶³ y las propuestas realizadas por el Comisario de Agricultura en 2002 y 2003. Las mismas líneas presiden la orientación de la política agraria en los Acuerdos Agrarios de la OMC para el comienzo del siglo XXI.

En esta dinámica de la intervención pública no son ajenas las presiones de las industrias transnacionales que pretenden operar sin trabas a nivel mundial, como ya hemos señalado en el II.2.7. La reestructuración agraria actual se hace en una época de creciente desregulación pública y bajo la acrecentada égida de las ETN y de los mercados que reorganizan sustancialmente el sector a medida que declinan las capacidades reguladoras de los estados y cambian sus objetivos. Por ejemplo, las ETN han sabido utilizar bien el GATT para desarmar la protección a la producción agraria (ya que constituyen una barrera para sus operaciones globales) acelerando la mercantilización de la alimenta-

⁶² El Grupo Cairns, que se autodefine como de 'exportadores eficientes', es decir, capaces de competir sin subvenciones, lo forman actualmente los dieciocho países siguientes: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay, si bien en su origen sólo lo formaron trece países.

⁶³ Para un detallado tratamiento de los cambios en la política agraria de la Comunidad Europea hasta el 2000, véase Etzezarreta M. el al., (1995) Cap.2 y Etzezarreta M. y Viladomiu L., (1997)

ción y la reestructuración de la agricultura bajo el impulso privado en los países del centro, mientras que, paradójicamente, con los acuerdos en la OMC, han reforzado el poder de las patentes de las grandes empresas en todo el mundo respecto a inputs agrarios cruciales, como las semillas seleccionadas.

A continuación revisamos brevemente las tendencias de evolución de la política agraria de los principales agentes de la misma: OMC, Estados Unidos y Unión Europea.

- **GATT y OMC:** Puede decirse que prácticamente la agricultura había sido excluida de las negociaciones del GATT hasta la Ronda Uruguay (1986). Pero, como la competencia por los mercados mundiales agrarios llevó a alterar la situación existente hasta los primeros ochenta a expensas de la hegemonía de EE.UU., este país recurrió de forma creciente a presiones bilaterales y, al mismo tiempo, forzó la inclusión de los temas agrarios en la Ronda Uruguay del GATT, que iniciada en 1986 se completó en 1992. En ella, EE.UU., que desde el inicio de la década de los ochenta practicó una política económica neoliberal, propugnaba la desaparición de los subsidios agrarios, principalmente a la exportación, y la liberalización de los mercados agrarios, en general fuertemente protegidos. Los países del Grupo Cairns apoyaron esta posición, con objeto de contrarrestar la potencia de la fuertemente protegida agricultura de la Unión Europea y recuperar parte de sus mercados. Por su parte los dirigentes de la UE, que participan de la tendencia neoliberal de la política económica, tampoco veían con malos ojos una disminución de la protección a la agricultura que está absorbiendo partes sustanciales del raquítico presupuesto de la Unión. En la Ronda Uruguay se alcanzaron compromisos de reducción progresiva de la protección y de las subvenciones en ayuda interna, de acceso a los mercados y de competencia de las exportaciones, durante un periodo de aplicación de seis años, que finalizaría el 31 de diciembre de 2000. Además, para establecer sus perspectivas de evolución futura tendentes a la disminución de los apoyos públicos, se clasificaron las ayudas en varias categorías -'cajas de diversos colores'- las rojas son ayudas prohibidas, las azules y amarillas o ámbar son ayudas que deben ir desapareciendo gradualmente, y las verdes son aquellas que se pueden mantener por estar desvinculadas de la producción (desacopladas). Por otra parte, 'El peso del debate agrario dentro de la problemática comercial mundial tiene un reflejo significativo en el conjunto de los litigios planteados dentro del sistema de solución de dife-

rencias de la OMC, que ha sido uno de los principales logros de la Ronda Uruguay. Baste señalar que más del 30% de los paneles resueltos y en curso hasta la fecha son de carácter agrario.’(Barreiro, 1999,22). Desde mediados de los ochenta, por tanto, el marco internacional conducía a un cambio sustancial en las tendencias de evolución de la política agraria en los principales países centrales. Tendencia que continúa en la actualidad.

Establecida la OMC en 1994, en la nueva Ronda de negociaciones comerciales multilaterales que se habían propuesto iniciar en 1999 se preveían nuevas presiones para reducir la protección fronteriza, para disminuir las subvenciones a la exportación y reestructurar la ayuda interior para conseguir instrumentos más disociados de la producción, impulsando, al igual que el FMI y el Banco Mundial, las orientaciones de los modelos neoliberales para la economía y la agricultura.

Es sabido que la oposición de los movimientos sociales y los conflictos internos de los países participantes impidieron que la Ronda del Milenio se iniciara en Seattle. No obstante, la continuidad de las negociaciones sobre la agricultura no peligró, ya que se había firmado el Acuerdo sobre la Agricultura (AA) en Marrakech en abril de 1994 dentro del paquete final de conclusiones de las negociaciones de la Ronda Uruguay, que dieron lugar a la creación de la OMC. En el Artículo 20 de dicho Acuerdo se establecía que las discusiones comerciales sobre la reducción del apoyo a la agricultura se reiniciarían ‘un año antes del término del periodo de aplicación [de éste]’, lo que se hizo efectivamente en el año 2000, es decir, un año antes del fin del periodo 1995-2001. Por lo tanto, estas negociaciones ya estaban bien consolidadas con base al art. 20 del AA.

El Acuerdo sobre la Agricultura retomaba como objetivo a largo plazo “convenido en el Balance a Mitad de Periodo de la Ronda Uruguay” (el de) establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado...” Y para que no quepan dudas acerca de la orientación de este deseado sistema se añade ‘el objetivo a largo plazo arriba mencionado consiste en prever reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura, que se efectúen de manera sostenida a lo largo de un periodo acordado, como resultado de las cuales se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales’. (Acuerdo sobre Agricultura).

Entre sus elementos principales se cuenta la liberalización comercial en frontera, la disminución del apoyo público a la producción agraria y la reestructuración del sector siguiendo las indicaciones de los mercados y productores más poderosos. 'Como todos los tratados de la OMC, el Acuerdo sobre Agricultura se basa en la firme convicción ideológica de que la liberalización del comercio siempre traerá beneficios netos a todos los participantes. Con la eliminación de los obstáculos, se incrementará la especialización regional. En todo el mundo las regiones se especializarán en aquello que su agricultura pueda producir más barato que las demás. Cuando se intercambien sus productos, todos ganarán porque el coste combinado de la producción es menor que si cada región hubiera producido el suyo'. (Einarsson, 2001, 1)

Por su parte, las negociaciones que se están llevando a cabo como previsto en el marco del Art. 20 del AA 'tienen por objeto contribuir a una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios... (y deben conducir) a reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental'. Reforma básicamente orientada a nuevas reducciones sustanciales en los aranceles y en la ayuda interna -que constituyen una novedad importante y sólo se establecen para el comercio agropecuario- y las subvenciones a la exportación.

Es decir, a pesar de una creciente puesta en cuestión por importantes sectores de la opinión pública de todo el mundo de la política agraria mundial de las grandes instituciones internacionales, éstas propugnan decididamente la continuidad del modelo neoliberal para la economía, la agricultura y la política económica y agraria que ya hemos visto más arriba en qué consiste⁶⁴. Asimismo 'parece oportuno señalar que en el debate sobre la liberalización del comercio agrario está cada vez más vinculado con otras áreas y se recoge en un gran número de Acuerdos de la OMC. En este sentido, es obligado hacer refe-

⁶⁴ No han cambiado en los ámbitos de poder. No se puede decir lo mismo de la opinión pública, donde los recurrentes episodios de inseguridad en la sanidad alimentaria (vacas locas, pollos con dioxina...) han llevado a una parte significativa de la población a cuestionar el modelo actual de producción agraria intensiva, junto con un núcleo de agricultores muy activos en el cuestionamiento de la actual política agraria. No obstante, no se puede evaluar todavía la incidencia real de estos últimos grupos en las disposiciones que tomen los primeros. Ver II.4.2.

rencia, además del citado Acuerdo sobre medidas Sanitarias y Fitosanitarias puesto en vigor a través del propio Acuerdo sobre le Agricultura, al área de Comercio y Medio Ambiente, al Acuerdo sobre los Derechos de la Propiedad Intelectual, al relativo a los Obstáculos Técnicos e incluso a los temas propios de la problemática social' (Barreiro, 1999, 22).

Es sabido que la nueva Ronda de negociaciones de la OMC comenzó en la inexpugnable fortaleza de Qatar en noviembre de 2001, donde quienes toman las decisiones internacionales se refugiaron de la presión de los movimientos sociales. En el comienzo de dicha Ronda los agentes más influyentes en la misma, Estados Unidos y la Unión Europea se encontraron en una situación desigual: Estados Unidos, había renovado su propia ley agraria antes de que avanzaran las negociaciones de la OMC, con lo que podía orientar las actuales reglas sobre ayudas de la OMC en la dirección que a ellos les convenía, mientras que la UE, en principio, no había realizado para entonces la revisión 'a medio camino' de los aspectos agrarios de la Agenda 2000⁶⁵. Por lo que el panorama puede ser relativamente inquietante para los países de la UE: No sólo el número de agricultores es muy diferente, 2 millones en Estados Unidos y 7 millones en la Unión (antes de la integración de los nuevos 10 miembros), sino que EE.UU. tiene la fuerza de un país único con estructuras productivas más competitivas, mientras que la UE es sólo un bloque con desacuerdos internos respecto a su política, una estructura agraria más desfavorable respecto a la dimensión de las explotaciones y probables problemas derivados de la ampliación hacia el Este ⁶⁶.

No obstante, no conviene ignorar la confluencia de ambos poderes en muchos aspectos y su incidencia conjunta en la política de la OMC. En el otoño del 2001 se comentaba la posibilidad de un intento de ambos poderes para llegar a un acuerdo para presentar una agenda bilateral en la ronda de negociaciones que se planeaba iniciar en noviembre. Y aunque no parece que esto se plasmó formalmente, si hubiera tenido lugar, la política de la OMC hubiera quedado en gran parte definida por estas propuestas.

⁶⁵ Esta situación queda en cierto modo alterada con las propuestas de reforma realizadas anticipadamente en junio de 2002, y en 2003 antes del periodo de la revisión a medio plazo de la Agenda 2000.

⁶⁶ Aunque para intentar evitarlos los periodos de transición que se prevén para la integración de la agricultura y su inclusión en la política agraria son muy prolongados.

Hay que tener en cuenta, también, los cambios que están teniendo lugar, que pueden tener importantes consecuencias para el comercio agrícola mundial. Especialmente la integración de China en la OMC y la posible expansión de la integración regional en el continente americano, con la iniciativa conocida como ALCA (Acuerdo de Libre Cambio de las Américas). Ambas situaciones suponen cambios sustanciales en la situación actual de los mercados mundiales que afectan no sólo a la población, sino a la producción, el consumo y las transacciones comerciales en el mundo. China tiene más de 1.300 millones de habitantes (más del 20% de la población mundial) y el ALCA afectaría alrededor de 740 millones de personas (14% de la población mundial) que, a causa de la inclusión de Estados Unidos, abarca el 30% de la riqueza mundial. Añadamos a ellas la posibilidad del Área del Pacífico (Pacific Rim) que reuniría a 18 países ribereños del Océano Pacífico (casi el 40% de la población mundial), 50% del PIB mundial y una tasa de crecimiento del 7% frente al 1% de la media mundial para 1989-90. (Bertrand et al., 1997, 54). No obstante debido a la incertidumbre que todavía acompaña a estos últimos proyectos no profundizaremos en los mismos, pero el impacto de su probable realización no habría de ignorarse.

En 2003 tuvo lugar la cumbre de Cancún, que constituyó un total fracaso a causa del tema de los subsidios agrícolas y al rechazo de los países periféricos de las pretensiones de los más ricos, cuando una veintena de países liderados por Brasil y China paralizaron las negociaciones debido a que Estados Unidos y la UE no estaban dispuestos a negociar una reducción de sus subsidios -algunas fuentes cifran en 300.000 millones de dólares anuales los subsidios de los países ricos a sus agriculturas-.

En el verano de 2004 tuvo lugar la reunión de Ginebra. En esta Cumbre las perspectivas respecto a acuerdos logrados parecieron más optimistas. Pareció haberse superado el escollo de las subvenciones agrarias con el compromiso sobre todo de Estados Unidos, la UE y Japón de reducirlas en torno a un 20%; y se prevé que ello permitirá lograr un acuerdo para continuar liberalizando el comercio mundial. Como si de un gran avance se tratara se señalaba que dicho acuerdo supondría la reducción de los apoyos a la agricultura de los países centrales -dijeron que Estados Unidos tendría que realizar un fuerte recorte en sus ayudas a la agricultura, superior al de todas las reducciones que fueron aceptadas en la Ronda Uruguay, ya que habría que igualar sus recortes a los ya prometidos por la UE- y que a cambio los países periféricos se comprometen a reducir los aranceles que obs-

taculizan la entrada de productos industriales y servicios a sus mercados.⁶⁷ (El País 1/7/2004).

Nos parece que la importancia concedida a este acuerdo residió en que permitía la continuidad de las negociaciones iniciadas en Doha y congeladas en Cancún (que si todo va bien se espera que culminarán en 2005 en Hong Kong, en la que será la última conferencia de la Ronda de Doha), ya que de otra manera no se entiende la importancia concedida a unas negociaciones que no suponen más que la continuidad de las líneas anteriores y la profundización de una liberalización comercial favorable a todas luces a los países ricos -la liberalización del comercio de los productos industriales y los servicios es una importantísima concesión por parte de los países más pobres-, aunque parezca que los países pobres saldrán beneficiados al disminuir las trabas a la exportación de sus productos agrarios a los primeros⁶⁸. En cualquier caso, de lo que a nosotros nos interesa aquí, como tendencia parece mantenerse la presión hacia la disminución de las subvenciones agrarias a la agricultura, entre ellas las de la UE que es la que afecta directamente a la agricultura española. Cabe preguntarse, sin embargo, si como en otras ocasiones esta 'disminución' no será compensada con ingeniosos procedimientos que continuarán asegurando a la agricultura de los ricos países centrales amplios márgenes de rentabilidad de su actividad debido al apoyo de sus administraciones. No se debe olvidar que algunos autores señalan que 'Más que avanzar seriamente hacia mecanismos para promover el libre comercio, los dos superpoderes

⁶⁷ Parece que los países que lograron desencallar la negociación fueron India, Brasil, Estados Unidos, la Unión Europea y Australia -todos ellos poderosos agentes en la economía mundial- mientras que los 90 países más pobres de los 147 miembros de la OMC (el 61% de los países) se quejaba de haber quedado excluido de este grupo. (El País 1/4/2004).

⁶⁸ Sería necesario analizar en profundidad si el facilitar que los países menos desarrollados sigan especializándose en la exportación de productos primarios supone una estrategia que favorecerá su desarrollo a medio plazo. Es bastante impresionante que después de más de cincuenta años en los que se habla del desarrollo de los países pobres, se les siga recomendando que continúen con la práctica del modelo primario exportador. Mientras tanto, los países ricos logran el abrir las fronteras de los países pobres para sus productos industriales y servicios, convirtiendo en casi imposible el desarrollo de una estructura productiva más equilibrada en los países pobres... Este 'modelo' se parece demasiado al que en el pasado les dificultó su desarrollo.

han recurrido a la retórica del libre comercio para regular las condiciones de competencia monopolística entre ellos, cada uno intentando lograr ventajas en los márgenes' (Kwa and Bello, 1998). Ya es bastante curioso que todavía no se haya establecido la fecha de cumplimiento de estos acuerdos.

A finales de 2005 habrá tenido lugar la cuarta reunión ministerial de la OMC en Hong Kong. Las negociaciones sobre la agricultura continúan siendo uno de los principales elementos de la reunión, y como siempre, siguiendo la línea de creciente liberalización comercial. No obstante, en esta ocasión las perspectivas de llegar a acuerdos satisfactorios son tan limitadas que ya bastante antes del comienzo de dicha reunión, en otoño de 2005 cuando se redactan estas líneas, se considera que no se alcanzarán acuerdos de importancia debido, una vez más, al rechazo de los dos poderes principales de alterar sustancialmente su política agraria, y a la resistencia de los países más pobres de liberalizar su comercio sin obtener contrapartidas significativas a cambio.

Nada nuevo en la estrategia de la OMC: la liberalización indiscriminada del comercio mundial y la disminución de los apoyos a la agricultura de los países ricos -el principio del fin de los subsidios agrícolas, según el Ministro de Asuntos Exteriores de Brasil-, apoyada por los grandes productores agrarios (grupo Cairns, que no los países más pobres) a cambio de lograr la liberalización de la entrada de sus productos industriales y de servicios en el mundo periférico. Se sigue manteniendo, con gran optimismo, la ficción de que el comercio incontrolado favorece a todos los participantes, como si todos ellos fueran iguales.

- *La política agraria de los Estados Unidos.* La estrategia agrícola estadounidense ha de contemplarse en el marco de la voluntad de preservar una parte importante de la riqueza nacional que permita cubrir las necesidades alimentarias de la población, pero también de la voluntad de incrementar sus exportaciones que, a pesar de haber disminuido desde los años ochenta, son todavía las más importantes del mundo, ya que constituyen el 22% de las exportaciones agrícolas mundiales. La política agraria estadounidense se basa en su Ley Agraria Básica de 1949 que es actualizada por sucesivas leyes agrarias que se aprueban por periodos de cinco años y que son las que establecen el marco global para la política agraria del periodo. Revisaremos brevemente las leyes que afectan el periodo actual. Aunque la ley vigente hasta 2006 es la Farm Security Act todavía está próximo el impacto de la Farm Bill de 1996 (FAIR Act) para el periodo 1996-2001. Por tanto, haremos algún comentario respecto a esta última y sus resultados e inclui-

remos después las líneas principales de la ley vigente en la actualidad Farm Security Act, aprobada a fines de 2001.

a) La ley agraria aprobada en 1996

Denominada Federal Agricultural Improvement Reform (FAIR) Act, se planteaba innovadora y presentó algunas modificaciones en los sistemas vigentes de apoyo agrario⁶⁹ que hacen útil su consideración.

En 1996, en un contexto de acentuado neoliberalismo, precios agrarios altos y mercados de exportación en expansión, se proponía que la producción agraria se orientase crecientemente por medio de las indicaciones de los mercados en lugar de las ayudas públicas. Esta ley redujo ostensiblemente los apoyos y los sustituyó por unas ayudas anuales desvinculadas de los niveles de precios y producción, fijas y decrecientes a los largo del periodo de vigencia de la ley. Se planeaba continuar disminuyendo unas ayudas agrarias que ya iban decreciendo desde mediados de los ochenta (cuando alcanzaron la cifra de 26.000 millones de dólares) y que ya se habían reducido hasta 10.000 millones para el periodo de 1990 a 1995; el gasto total anual para el periodo de la ley se fijaba en torno a una media de 6.000 millones de dólares anuales y se preveía el abandono de todo apoyo a la agricultura para el 2002.

En conjunto, contra el parecer de los partidarios más radicales de la desregulación que pretendía su eliminación total, aunque disminuyeron las ayudas, se mantuvo una política agraria activa, dedicando todavía fondos sustanciales al apoyo a la producción y aumentando el apoyo a las ayudas ambientales. Asimismo, no parece que Estados Unidos estaba dispuesto a disminuir su presencia en los mercados

⁶⁹ Recuérdese que el sistema de apoyo agrario estadounidense se basa en los pagos diferenciales por los que se paga a los agricultores la diferencia entre el precio de mercado y el precio objetivo fijado (target price) para los productos para cuya producción el agricultor se ha cualificado; en las subvenciones por reducción de superficie de cultivo, por las que se paga una subvención por las tierras que obligatoriamente se han de dejar baldías, y por el sistema de préstamos 'market loans', por los que se conceden créditos a los agricultores que pueden ser reembolsados por la entrega de productos valorados al 'target price', lo que en definitiva supone garantizar dicho precio para el producto. Los 'marketing loans' constituyen una especie de créditos de campaña para compensar la diferencia entre un precio objetivo -el 'target price'- y un precio real; junto con el 'loan rate' -precio objetivo a efectos de los mecanismos de pagos diferenciales- y 'loan deficiency payments' -pagos por diferencias-, constituyen los instrumentos tradicionales del sistema de apoyo a la agricultura de Estados Unidos, el que, en definitiva, equivale a una especie de precio garantizado por encima de determinados niveles.

mundiales, ya que hay que destacar el decidido apoyo a las exportaciones aunque no consista en subvenciones directas que están prohibidas por la OMC. Al mismo tiempo, desregularon parcialmente el sector, al eliminar los controles a la retirada de tierras o a los productos que cualificaban para obtener las ayudas, disminuyeron el apoyo directo a la producción -fijación de precios máximos para los 'market loans', y eliminación de los pagos diferenciales convirtiéndolos en pagos temporales a la renta-, y estimularon las exportaciones. Parecía que la Ley se dirigía a aproximar la producción agraria a las condiciones de mercado (llegaron a llamar a esta Ley 'Freedom to farm'/'Libertad para cultivar'), pero de forma gradual, a diferencia de los planteamientos de desregulación rápida de Reagan en los primeros ochenta, cuando causó con ello una tremenda crisis en la agricultura estadounidense.

Recuadro 4

Aspectos principales de la Farm Bill de 1996:

- eliminó las retiradas obligatorias subvencionadas de las superficies de cultivo (autorizando únicamente la retirada de tierras con subvención con una justificación medioambiental),
- nominalmente pretendió avanzar hacia la eliminación de los pagos por diferencias, pero debido a la importancia de esta medida estableció un procedimiento gradual para lograrlo, manteniendo cierto tipo de pagos en razón de 'la transición al mercado agrícola' pero convirtiéndolos en pagos a la renta durante 7 años por una cantidad global, con base en los pagos históricamente percibidos,
- a diferencia del sistema anterior en que si se pretendían cobrar los pagos diferenciales sólo se podía cambiar de productos cultivados de forma limitada, se liberalizaron los controles en el sentido de que los agricultores podían sembrar cualquier producto y permanecer cualificados para percibir los pagos (lo que permitía, también, eliminar la responsabilidad federal en el control de la oferta de productos básicos),
- los 'market loans' (créditos de mercado) se sostuvieron, pero los precios garantizados quedaron limitados a un máximo correspondiente a los precios alcanzados en 1995,
- se mantuvieron e incluso se ampliaron los programas a la exportación mediante diversos mecanismos distintos a la subvención directa; asimismo se ampliaron los programas sobre conservación de suelos,
- se completó la Ley con reducidas aportaciones a créditos de campaña y la asignación de una cantidad testimonial al desarrollo rural.

Se consideraba a esta ley como una 'ley de combate' que permitiera la conquista de nuevos mercados, pero las exportaciones estadounidenses disminuyeron fuertemente debido a la crisis asiática y la fortaleza del dólar; tampoco se logró que los agricultores respondieran más a las indicaciones del mercado, sino que la conjunción de precios históricamente bajos y las cosechas y stocks records llevaron a los agricultores a recurrir más que nunca a los apoyos públicos al sector.

No parece que, a corto plazo, la FAIR Act pudo cumplir sus previsiones. Las expectativas que los agricultores estadounidenses habían depositado en los mercados exteriores se desvanecieron a finales de 1997 como consecuencia de la crisis financiera de los mercados asiáticos y de la sobreproducción mundial, que causó una fuerte depresión en los precios de los mercados mundiales, lo que, unido a otras causas de carácter doméstico, llevaron a una aguda crisis en el sector agrario estadounidense. Por lo que aunque las previsiones de la Fair Act eran dar una serie de ayudas desacopladas de la producción y decrecientes gradualmente hasta desaparecer, la realidad es que en los cuatro años 1998-2001 se concedieron ayudas adicionales 'extraordinarias' de urgencia por encima de los 30.000 millones de dólares y se recurrió de forma masiva a los 'marketing loans' para compensar la pérdida de renta de los agricultores⁷⁰. En el año 2000, las ayudas gubernamentales directas alcanzaron la entonces cifra record de 24.000 millones de dólares, que representaba más de la mitad de las rentas netas agrarias para aquel año⁷¹. Esto supuso, además, avanzar por una orientación de política agraria por la que estas ayudas adicionales en el futuro ya no sean extraordinarias, sino que se conviertan en norma más que excepción (esta fue de las principales reivindicaciones de las organizaciones agrarias que tuvieron éxito frente a esta ley).

⁷⁰ Aparentemente sin percibir que la pérdida de renta de los agricultores es debida fundamentalmente a los bajos precios de mercado, que en muchos productos son el resultado de los aumentos de producción debidos a otros instrumentos de la propia política estadounidense, como los pagos por diferencias.

⁷¹ El sistema de ayudas de EE.UU. es bastante complejo, por lo que las cifras cambian según el tipo de gastos que se incluyan. Según el Servicio de Investigación del Congreso el gasto anual total para la Commodity Credit Corporation, mecanismo de financiación de la Secretaria de Estado para la Agricultura, desde 1996 hasta 2002 ha sido de 15.000 millones de dólares, y el del año 2000 alcanzó la cifra record de 32.300 millones.

b) La Farm Security Act 2001.

Dado que la Farm Bill de 1996 debía renovarse lo más tarde para el comienzo del año fiscal 2003 (que empieza en octubre 2002) la nueva Ley, denominada Farm Security Act 2001 HR 2646, fue aprobada por el Congreso el 5 de octubre de 2001.

El contexto en el que se aprobó la Ley de 2001 era muy distinto del de 1996. Cuando se aprobó la ley de 1996 nadie podía imaginar la situación en que se aprobaría la de 2001, de altos costos (aumento del precio de la energía) y precios bajos para el producto (como ya se ha dicho, a causa de la crisis asiática y la sobreproducción mundial). De hecho los precios para el trigo, maíz y soja -productos básicos de la agricultura estadounidense- eran en 2001 hasta un 31% menores que las proyecciones que había hecho el Departamento de Agricultura cuando se aprobó la ley de 1996. Por ello, los subsidios no fueron puestos en cuestión.

La política agraria planteada por la ley de 2001, aunque retóricamente es una continuación de la FAIR Act de 1996, no pone en duda las ayudas y es completada por un instrumento contracíclico y un apoyo ambiental muy reforzado, lo que hace que en realidad se diferencie bastante de aquélla. Plantea, eso sí, una gran continuidad en los instrumentos, sin ninguna voluntad aparente de innovar en éstos. Las líneas maestras de esta ley consisten en mantener el esquema general de pagos desligados o desacoplados (de la producción y de los precios), incluyendo las oleaginosas en los mismos, mantener el programa de créditos de campaña (marketing loans) e introducir los llamados pagos contracíclicos, que vendrían a sustituir a las ayudas 'extraordinarias' que se dieron bajo la Fair Act de 1996 en cada campaña. Este esquema proporciona una triple red de seguridad y un gasto adicional de \$73.500 millones de dólares en 10 años⁷². Se ha aceptado que los apoyos son necesarios para el mantenimiento de la agricultura de Estados Unidos y, por lo tanto, a diferencia de la FAIR ACT, en ningún momento se plantea su disminución. Al contrario 'se institucionaliza un apoyo interno masivo que está en las antípodas de la reducción de los apoyos a la agricultura que exige la OMC: la política agrícola americana actual tiene más en común con la Unión Europea que con el Grupo Cairns' (Cyclope, 2001)

⁷² Otros autores señalan la cifra de 190.000 millones de dólares para el mismo periodo. De todos modos lo que nos interesa destacar aquí no es tanto la cantidad precisa, sino que las ayudas agrarias aumentan substancialmente en una década

De la Fair Act se mantiene la focalización de las ayudas directas en un número limitado de grandes cultivos vegetales, con una cierta reorganización de los productos afectados, la flexibilidad en la siembra de cultivos con la ausencia de instrumentos de control de las producciones ayudadas (continúa no siendo obligatoria la congelación de tierras), las ayudas no vinculadas a los niveles de producción o precios (desacopladas) y el programa de créditos de campaña o 'market loans'.

La nueva Ley se propuso aumentar la certeza de que continuarán los apoyos públicos a la agricultura, consolidando ayudas hasta ahora 'extraordinarias' de emergencia que ejercerán una función contracíclica. Ya se ha señalado que en los últimos años se habían establecido ayudas temporales, 'de emergencia', a la renta que consistían en pagos desacoplados en función de los niveles históricos de renta de los agricultores junto con el nivel de los precios de los productos (loan deficiency payments). La nueva ley propone una solución a la situación anterior transformando las actuales ayudas 'extraordinarias' en otras permanentes y combinadas que variarán en función del nivel de precios de los productos y del de la renta agraria actual (no histórica), basándose en una fórmula por la que una vez determinada la renta objetivo de cada cultivo (fijada por la administración), cuando la renta real esté por debajo de dicho nivel desencadenará automáticamente la ayuda. Estas ayudas se ampliarán, además, a nuevos sectores (frutas, hortalizas y ganadería).

Se refuerza el aspecto ambiental con una ampliación del presupuesto para la conservación de los suelos y el agua de hasta el 80% sobre los años anteriores. Además, se establecen ayudas de hasta 100 millones de dólares por año (con un límite total de 850 millones en un periodo de 10 años) para proporcionar asistencia técnica para la conservación para los productores agrarios, utilizando asesores públicos o privados, lo que les permite financiar el gasto en esta partida que en años anteriores había supuesto una cifra sustancial. Lo que acentúa la toma a cargo del sector público del coste de reglamentaciones de protección del medio ambiente, que, contra todas las tendencias neoliberales, están aumentando muy fuertemente.

La Ley proporciona también aumentos de ayudas en los ámbitos que la ley no considera prioritarios, como el estímulo al Desarrollo Rural o facilidades para desarrollar industria agroalimentaria en las granjas, o aumento de las compras dirigidas a ampliar los mercados (apoyo adicional para compras de productos agrarios para gentes necesitadas y ancianos), y otras de menor entidad.

Entre las prioridades principales de la nueva ley hay que destacar su interés por reforzar la vocación exportadora de la agricultura esta-

dounidense -el 40% de las primeras materias agrarias (commodities) van al mercado externo- que se beneficia de sustanciales apoyos, que, con formas variadas, consiguen eludir la prohibición de ayudas a la exportación y ser tolerados por la normativa de la OMC. De todos modos, contra esta vocación exportadora de la mayoría de la agricultura estadounidense existen algunos sectores, regionalmente importantes, que buscan sobre todo protegerse de la competencia externa (lácteos, azúcar, cacahuets y cítricos). Colectivamente estos sectores tienen un considerable peso político, lo que los pone en disposición de hacerse oír ante sus autoridades.

La ley de 2001, en principio, manifiesta pretender también una nueva distribución de las actuales ayudas, de forma que las pequeñas explotaciones familiares se beneficien en mayor medida de las mismas. Hay que tener en cuenta que la agricultura actual de Estados Unidos dista mucho de ser una agricultura de pequeñas explotaciones familiares. Los residentes agrarios suponen ahora menos del 2% de la población de Estados Unidos y, aunque el número de explotaciones supera los dos millones, la mayoría de sus titulares operadores directos lo son sólo a tiempo parcial, obteniendo la mayor parte de sus ingresos de empleos externos. La mayor parte de la producción proviene de pocas explotaciones, grandes y especializadas (véase II.3.1.), y los subsidios agrarios, crecientes respecto a los ingresos totales netos, al estar basados en la producción favorecían hasta ahora a las explotaciones más grandes. Véase Cuadro II.4.1

Cuadro II.4.1.

Distribución de las ayudas directas por tipo de explotación

| | % número de explotaciones | % de las ayudas públicas | Subvención media por explotación (\$) |
|---|---------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| Explotaciones pequeñas | 92 | 53 | |
| Marginales y de ocio | 63 | 13 | 5.000 |
| Ventas menos \$100.000 | 22 | 15 | 8.800 |
| Ventas \$100-\$250.000 | 8 | 25 | 27.000 |
| Explotaciones 'comerciales' | 8 | 47 | |
| Ventas \$250-\$500.000 | 4 | 21 | 50.800 |
| Ventas más \$500.000 | 3 | 22 | 85.200 |
| Entre ellas no familiares | 1 | 4 | 34.000 |
| Año | 1998 | 1999 | 2000 |
| Ayuda directa a ingresos agrarios (millardos dolares) | 12,2 | 20,6 | 23,3 |
| Ingreso neto agrario | 44,6 | 43,4 | 45,6 |
| Porcentaje | 27,3 | 47,4 | 51,0 |
| Ayuda/Ingresos | | | |

Fuente: Cyclope, 2001, pp. 174 y 176

Por ello se establecen en esta ley límites individuales (por persona, no por explotación) para algunas ayudas (modulación): \$40.000 por los pagos fijos desacoplados, \$75.000 por los pagos contracíclicos y \$150.000 por los beneficios de 'marketing loans and loans deficiency payments'. No hay límites en las ayudas por otros conceptos. Dado que estos límites se aplican a las personas y no a las explotaciones, una sola explotación con varios propietarios/operadores puede recibir cantidades mucho mayores. De donde parece que la intención manifestada de favorecer a las pequeñas explotaciones sea mucho más retórica que real y se puede poner en duda el objetivo real de esta modulación.

Esta ley señala claramente un cambio de orientación en la política agraria estadounidense. Después de la política radical de Reagan, de eliminar los apoyos a la agricultura, y de la mucho más ponderada de la FAIR Act de 1996, pero también tendente a la disminución de los apoyos, la Farm Security Act de 2001 retorna a una política continuista con sustanciales apoyos a la agricultura estadounidense⁷³, si bien está modelada para que pueda ser permitida sin demasiados problemas por la OMC. Es una ley agrícola muy generosa para los agricultores, pero muy costosa para el erario público, en abierta paradoja a lo que parece probable de una administración muy conservadora y neoliberal.

Los efectos finales de esta ley dependen de muchos aspectos, particularmente de la situación de los mercados internos y mundiales, pero parece que señalan hacia un probable aumento de la producción, si bien no demasiado acusado, y a una continuidad de la transformación estructural hacia la potenciación de las empresas productivas más potentes, junto con el incremento de la competencia en los mercados mundiales por parte de Estados Unidos. La continuación de la desregulación de la reducción de la superficie de cultivo y la mayor flexibilidad respecto a los productos que cualifican para percibir las ayudas es probable que conduzca a que se cultive una mayor extensión de tierra y, por lo tanto, aumente la producción. Pero, al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que al mantenerse congeladas las subvenciones a

⁷³ Inesperadamente tras los acontecimientos del 11-S de 2001, en 2002 el presidente Bush concedió a la agricultura una ayuda suplementaria de 5 millardos de dólares por año para los próximos seis años, lo que acentuó considerablemente la tendencia al apoyo público que se puede observar en la Farm Security Act. En mayo de 2002 se anunció un nuevo y sustancial aumento de las ayudas a la agricultura en Estados Unidos.

la tierra por razones ambientales es también posible que muchas tierras ahora baldías por obligación se integren en dichos programas y el aumento de producción no sea tan acentuado. Por otra parte, es difícil predecir en qué dirección operaran la fijación de precios de apoyo máximos, y la desconexión entre el nivel de precios de mercado y las ayudas a las rentas. Según la teoría económica, en principio, una reducción de los precios conduciría a una disminución de la producción. Pero hay que matizar este planteamiento con distintas consideraciones: por un lado, reducir los precios de garantía no supone reducir los precios de mercado si estos se sitúan por encima de aquéllos (como fue el caso en ciertas épocas recientes, si bien no lo era a fines de 2001), y, por otro, está también ampliamente confirmado que en muchas ocasiones en la agricultura una reducción de precios conduce a un aumento de la oferta para compensar las rentas disminuidas por la reducción de precios. De aquí que la mayoría de comentaristas parecen concluir que a corto plazo, a causa de la sobreproducción actual, el impacto de la ley en la producción no será muy intenso, aunque, a plazo más largo, parece existir un cierto consenso de que se producirá un aumento de la producción en aquellas explotaciones que puedan producir con precios más bajos, mientras que aumentarán las dificultades de las explotaciones menos potentes, generalmente de menor dimensión. La agricultura estadounidense continuará constituyendo uno de los principales productores agrarios del mundo y los demás países habrán de situarse en un marco de un exceso de producción.

Las leyes agrarias americanas se completan con otras provisiones tendentes a intentar conciliar (con mayor o menor fortuna) una estrategia de política económica general de carácter neoliberal con el apoyo a las exportaciones, que es rechazado por la OMC y las barreras a las importaciones (asimismo prohibidas). El poder de este país les permite una interpretación bastante peculiar de las disposiciones de la OMC acerca del comercio mundial: 'Los Estados Unidos concilian muy simplemente el libre cambio, las subvenciones a las exportaciones y el proteccionismo: el primero es adecuado para aquellos productos para los que Estados Unidos tienen una posición de líderes mundiales; las segundas son necesarias porque otros países las practican, obligando a EE.UU. a hacer lo mismo; el tercero, es necesario en los sectores donde la calidad americana tiene necesidad de ser defendida'. (Bertrand et al., 1997 63).

- La política de la Unión Europea para el comienzo del nuevo siglo. Tras muchos años de fuerte apoyo al sector, que fue modificándose gradualmente desde mediados de los ochenta y sometido a una

importante reforma en 1992, la política agraria de la Unión Europea para el principio del siglo XXI se basaba en la denominada Agenda 2000, que recogía y en su parte agraria planteaba según la propia Comunidad, 'la reforma más radical y amplia de la historia de la PAC', que fue aprobada en la Cumbre de Berlín de marzo de 1999. Sin embargo, en junio de 2003, con ocasión de la 'Reforma Intermedia de la PAC' se volvió a hablar de 'reforma radical' y se modificó de nuevo sustancialmente la política agraria. Estos cambios 'radicales' casi permanentes, dan la impresión que la problemática agraria con que se encuentra la UE no es fácil de resolver. En lo que sigue recogemos primero las líneas principales de la Agenda 2000 sobre agricultura, para pasar a comentar después los cambios que plantea la Reforma Intermedia

Recuadro 5

Las alianzas que impulsan la PAC

Al iniciarse en 1962, la PAC tenía que asegurar la seguridad alimentaria de una Europa que no cubría más del 80% de sus necesidades. Pero era también fruto de un compromiso entre Alemania y Francia. La primera aceptaba pagar para permitir a la segunda dotarse de una agricultura exportadora, sabiendo que la industria del otro lado del Rin tenía vocación de dominar un mercado común en construcción. Concediendo a los agricultores precios garantizados altos y estableciendo una protección en frontera, la PAC asumía al mismo tiempo la supervivencia de una agricultura alemana poco competitiva; un objetivo político para los cristianos demócratas preocupados por favorecer una parte de su base electoral. Del lado francés, la misma política les permitía a los más competitivos comprar las pequeñas estructuras ayudados por préstamos bonificados. Las explotaciones mayores aumentaban así su explotación y su productividad, mientras que la evolución tecnológica incrementaba los rendimientos. La producción aumentó rápidamente.

A mediados de los setenta se comienza a percibir ya una situación de sobreproducción y en Europa se descubre una vocación exportadora. Este cambio benefició principalmente a Francia, con gran satisfacción del FNSEA, principal sindicato francés de agricultores, que vieron abrirse para ellos amplios márgenes de crecimiento... si se proporcionaban subvenciones a la exportación. En los ochenta, la fuerza exportadora de la UE y la competencia que esto suponía para Estados Unidos y el grupo Cairns, impulsó la integración de la agricultura en las negociaciones de la Ronda Uruguay que condujeron a la reforma de la PAC de 1992. Tras muchas dis-

cusiones, en el acuerdo de Marrakech en 1995, la UE se comprometió a aproximar los precios garantizados a los agricultores a los de los mercados mundiales, y pasó a subvencionarlos a través de ayudas directas basadas en la producción pasada. Los grandes cerealistas, francamente hostiles a esta política al principio, se dieron cuenta finalmente que podían beneficiarse de esta política. Más todavía cuando unos precios mundiales al alza les permitían exportar rentablemente sin subvenciones y cobrar las ayudas directas. Mientras que los salarios aumentaban muy débilmente, y la mano de obra ocupada en la agricultura disminuía fuertemente, los ingresos agrarios fueron aumentando el 4% entre 1994 y 1997.

La PAC vuelve a revisarse en 1999. Continúan las presiones de Estados Unidos y la OMC por el desmantelamiento de las ayudas agrarias y se teme el aumento del gasto que puede suponer la ampliación al Este, lo que llevará a fijar el presupuesto agrario -40 millardos⁷⁴ de euros- y a acordar conceder a los nuevos miembros sólo el 25% de las ayudas de la PAC. Además, se reducen de nuevo las subvenciones a la exportación, pero aumentando las ayudas directas; compromiso obtenido por el gobierno francés de los alemanes que buscan disminuir su aportación a la UE, pero que puede no durar.

Fuente : Alternatives Economiques, N°. 192, Dossier, pp.42-44

a) la Agenda 2000

El planteamiento agrario de la Agenda 2000, que es en el que basamos este apartado y a la que corresponden todas las citas incluidas en el mismo si no se menciona lo contrario, partía de una evaluación de la reforma de la PAC de 1992, que se consideraba favorable en sus líneas generales. Se constataba la desaparición de los grandes stocks de productos agrarios⁷⁵, y se preveía que la situación del sector agropecuario continuaría experimentando transformaciones rápidas para adaptarse cada vez más a la evolución de los mercados y a las normas de los intercambios comerciales.

⁷⁴ Millardos: miles de millones, lo que en el mundo anglosajón denominan 'billones'. 1.000.000.000 un millardo para Europa, un 'billón' para el uso anglosajón. Un billón europeo: 1.000.000.000.000.

⁷⁵ 'Las montañas de cereales y de mantequilla de otras épocas han desaparecido. Hasta el fin de octubre de 2000 el mercado de la carne de bovino estaba equilibrado sin el menor kilogramo de carne comprado por la intervención' (Fischler, 2001, 3)

Se señalaba explícitamente que se seguían las opciones tomadas en el Informe de 1995 sobre la estrategia en materia agrícola, presentado en el Consejo Europeo de Madrid que ‘abogaba en favor de una evolución más racional de la producción agraria a través de la mayor adecuación de los precios a la realidad del mercado y la continuidad del proceso de ajuste estructural... y que propone profundizar y ampliar la reforma de 1992 prosiguiendo la reorientación hacia el sistema de pagos directos en lugar del de apoyo a los precios, y el desarrollo de una política rural coherente que acompañe este proceso’

Como objetivos principales de la renovada PAC hay que destacar, en primer lugar, el relanzamiento/aumento de la competitividad interna y externa, “queremos una agricultura competitiva capaz de imponerse tanto en el mercado interior como en los mercados mundiales” (Fischler, 2001, 2) aunque parece que la segunda preocupa más a la UE, ya que añadirían ‘para que los productores de la UE se beneficien por completo de la evolución favorable del mercado mundial’, junto con la seguridad y calidad de los alimentos (¿preocupación por el episodio de las ‘vacas locas’?), y el de ‘garantizar un nivel de vida justo a la comunidad rural y contribuir a la estabilidad de la renta agraria’.

Respecto a la política de la UE para los mercados mundiales de productos agrarios se perciben dos perspectivas: por una parte, la de las negociaciones en el marco de la OMC, donde la rivalidad con Estados Unidos ocupa un lugar preferente, y, por otra parte, la demanda de los países en desarrollo. La lógica de una guerra comercial entre agro-exportadores vinculada a la primera, contrapuesta con una lógica de concertación que tendría que presidir la segunda. La opción dominante influirá también en los aspectos internos de la PAC, ya que afectará al tipo de agricultura de la que Europa quiera dotarse y sobre las capacidades productivas que se quieren preservar o estimular.

A juicio de algunos estudiosos del tema ‘La próxima reforma de la PAC en 2000 se parece un poco a la cuadratura del círculo: como producir menos, gastar menos y mejor, aumentar los ingresos de los agricultores, movilizar más tierras y trabajo sin frenar el progreso de la productividad ni la disminución de los costes de producción, todo ello acompañado de la integración progresiva de los países del Este, respetando los compromisos internacionales con los países terceros y abriéndose a una mayor seguridad alimentaria en el planeta’ (Bertrand et al., 1997, 75)

En este contexto, aprobada la Agenda 2000, la reforma de la PAC concretó la cuantía de los fondos asignados a la reforma del sector agrícola -‘El presupuesto agrario se limitará a una media de 38.000 millones de euros anuales para la política de mercados (comprendidas las medidas veterinarias y fitosanitarias) y de 4.300 millones de euros

para las medidas de desarrollo rural' (Comisión Europea, Informe 1999, 27)- y aprobó diez reglamentos. Debido a que los mismos ya han sido alterados con la Reforma Intermedia los presentaremos únicamente en un pie de página⁷⁶.

⁷⁶ Los nuevos reglamentos, que con excepción del caso de la leche son aplicables desde comienzos del 2000, corresponden a los sectores de los cultivos herbáceos, la carne de vacuno, la leche y el vino, a la nueva normativa de desarrollo rural, a la normativa horizontal para los regímenes de ayuda directa y a la financiación de la PAC. A esta lista deben añadirse los Reglamentos modificados de los sectores del aceite de oliva y el tabaco, pese a que no se adoptaron dentro del paquete de reformas de la Agenda 2000,

- . se fijan unos precios máximos de intervención inferiores a los actuales (cereales -15% y bovino -20%), complementados por pagos a la renta, por superficie en las tierras cultivables, independientemente del producto o que se trate de tierras retiradas, y por cabezas de ganado para el bovino. Respecto a éstos, se considera que los pagos complementarios por cabeza, que deben favorecer la extensificación, aumentarán considerablemente sobre el nivel actual cuando el sistema sea totalmente operativo,

- . se añaden unos incentivos especiales en forma de ayuda suplementaria para los productos proteaginosos y mantener los del trigo duro,

- . en la Agenda se advertía a los agricultores que el sistema existente para los productos lácteos no duraría, aunque se descartaban soluciones radicales como recortes drásticos de precios o la abolición rápida del sistema de cuotas. Por ello se planteaba prorrogar el sistema de cuotas hasta el 2006, reducir gradualmente los precios de sostenimiento hasta un 10% a lo largo del período e introducir un nuevo pago anual por vacas lecheras que llevaría a igualarlas con las primas a las vacas nodrizas. El plan aprobado endurece estas previsiones, pues reduce los precios en un 15% a partir de la campaña 2005/06,

- . respecto a los productos mediterráneos, ya se ha señalado que se ha aprobado el Reglamento del vino, y que aunque en la Agenda se pospusieron las propuestas del tabaco y el aceite han sido modificados fuera del marco de la Agenda 2000. Actualmente sigue pendiente el ordenamiento de frutas y hortalizas,

- . en la Agenda se declaraba la necesidad de simplificar y descentralizar la política agraria de la Comunidad, aunque se explicitaba que ello no debía conducir a su renacionalización. Se han simplificado algunos elementos -el vino cuenta ahora con un único reglamento en lugar de nueve que le afectaban antes-, y se ha reestructurado considerablemente la política de Desarrollo Rural. Para esto se ha aprobado un nuevo Reglamento sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, por el que se modifican y derogan nueve antiguos reglamentos,

- . para descentralizar se ha modificado el sistema de pagos directos a los productores. Parte de los pagos directos correspondientes a los cereales, sectores de la leche y los productos lácteos adoptará la forma de un paquete financiero nacional procedente del presupuesto del FEOGA que los Estados miembros podrán distribuir libremente (siempre en función de determinados criterios comunitarios y sólo hasta el 20% de su importe total), permitiéndoles así dirigir los fondos a prioridades nacionales o regionales específicas,

La Agenda se detiene de forma especial en la problemática de las zonas rurales y establece explícitamente la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC. Se considera el ámbito rural, por una parte afectado negativamente por la dinámica agraria que se prevé y, por otra, con posibilidades de nuevas oportunidades por las funciones medioambientales y recreativas que se plantea han de satisfacer. Dado que la política agraria ha experimentado un cambio sustancial en su filosofía respecto a la agricultura familiar en los últimos veinte años a principios del siglo XXI -véase recuadro 6- la concepción de la política agraria (sectorial) se amplía para convertirse en política de desarrollo rural (territorial). Por la que se amplían y refuerzan los elementos de apoyo y estímulo a la diversificación de actividades económicas, incluyendo muchas de las actividades medioambientales.

⁷⁶ . se permite establecer un límite individual aplicable a todos los pagos directos de ayuda a la renta concedidos en virtud de las OCMs, -modulación de las ayudas-, pero son los Estados miembros quienes llevarán a cabo esta medida y podrán introducir criterios de diferenciación de conformidad con una serie de normas aceptadas en común. De hecho algunos estados ya han introducido criterios de modulación individual de las ayudas, mientras que otros no consideran tal posibilidad.

Las medidas de los tres párrafos inmediatamente precedentes no dejan de ser incoherentes con la preocupación por la renacionalización, puesto que la posible diferenciación refuerza las posibilidades de renacionalización de las políticas agrarias. Renacionalización que se refuerza con la política de Desarrollo rural, y especialmente con las disposiciones medioambientales que conceden más margen de maniobra a las autoridades nacionales en el sistema de aplicación de las medidas comunitarias.

. se señala explícitamente la inconveniencia de aplicar los instrumentos de apoyo de la PAC a los países de Europa Central, dejando claro tanto el temor que la potencialidad de estos países para la producción agraria despierta en la Comunidad, como que ésta no está dispuesta a ampliar su presupuesto para expandir a los nuevos miembros las ventajas de la PAC, por muy necesitados que estén de estas ayudas. Este temor se reflejará en los acuerdos finales para la adhesión, a los que nos referimos más adelante.

. hay que mencionar, también, la importancia que se concede a las medidas medioambientales 'En los próximos años, se otorgará un papel predominante a los instrumentos agroambientales para fomentar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda de servicios ambientales por parte de la sociedad'. No solo la concesión de pagos directos y la retirada de tierras se supeditará al cumplimiento de determinadas condiciones medioambientales, sino que se reforzarán y ampliarán las medidas de conservación y mejora del medio ambiente. Además, se aprueba la posibilidad de pagos directos nacionales para medidas medioambientales, lo que, como ya se señala más arriba, refuerza fuertemente las posibilidades de renacionalización; de hecho, ya se observa que los países ricos refuerzan su política medioambiental, mientras que los países más pobres la limitan al mínimo.

No obstante, aunque en la Agenda 2000 se señala que *se deberían* potenciar estas nuevas posibilidades, se establece que debería de hacerse básicamente mediante 'la reorganización de los instrumentos de política rural existentes'. Es decir, la Agenda parecía apuntar a que las ayudas al desarrollo rural no se incrementaran sustancialmente y, se limitaban a señalar la reestructuración financiera que éstos experimentarían y que se aplicarían de forma horizontal y descentralizada. La limitación financiera se ha confirmado totalmente pues, de hecho, el presupuesto aprobado para el desarrollo rural (4.300 millones de euros) es muy parecido al gastado en 1996 e inferior al de 1998⁷⁷. En realidad las dos modificaciones respecto a éste que se aprobaron en Berlín consideradas importantes por la Comunidad consisten en 'la posibilidad de aplicar esta política de desarrollo rural en todo el territorio comunitario y la posibilidad de utilizar tanto los créditos de los Fondos Estructurales de la sección de orientación del FEOGA como los créditos de la partida de agricultura del presupuesto, es decir, los de la sección de Garantía del FEOGA.' (Comisión Europea, Informe 1999, 125)⁷⁸. Este tratamiento financiero difícilmente implica apostar decididamente por el estímulo al desarrollo rural. Al contrario, si el mismo presupuesto ha de distribuirse en todo el territorio de la Comunidad frente al tratamiento más selectivo aplicado anteriormente, quiere decir que la ayuda local o regional específica de las zonas que antes ya la disfrutaban tendrá que disminuir. Parece más una potenciación retórica y una redistribución entre antiguos y nuevos receptores que una apuesta decidida por el Desarrollo Rural. Con estas limitaciones el apoyo al desarrollo rural desde una óptica crítica también cabría entenderlo como un estímulo a los pequeños negocios de iniciativa privada y apoyo a la extensión/valorización del capital en nuevos ámbitos: paisaje, ocio, territorio...

⁷⁷ Es curioso observar que el propio Fischler se queja de este hecho: '¿Por qué sólo el 10% de los créditos presupuestarios disponibles están dirigidos al desarrollo rural?' (Fischler 2001, 3)

⁷⁸ Se refiere a la capacidad que tienen los Estados miembros de detraer recursos voluntariamente de las Primas PAC -pagos directos- mediante la aplicación de la modulación según "criterios comunitarios", para destinarlos al desarrollo rural. Por ejemplo: explotaciones beneficiarias de pagos directos de la PAC con margen bruto estándar mayor de una determinada cantidad (a establecer a nivel estatal) se les reducen los pagos en un determinado porcentaje (la modulación tiene un tope: hasta el 20% de las ayudas totales). Hasta la Reforma de 2003 era Francia el país que lo había puesto en marcha, principalmente para cofinanciar los Contratos Territoriales de Explotación (encuadrados estos dentro de la política de desarrollo rural).

Recuadro 6

Cambios en la filosofía de la PAC respecto a la agricultura familiar

Hasta mediados de los ochenta la filosofía que presidió la PAC manifestaba tener como objetivo la paridad de rentas para los agricultores familiares dedicados exclusivamente al sector. Se trataba de 'profesionalizar' la agricultura familiar. Esta filosofía fue cambiando a partir de dicho periodo y tras un largo período de evolución, especialmente desde la reforma de 1992, la política comunitaria se ha ido planteando bajo la premisa de que una parte importante de las explotaciones familiares no podrán asegurar un nivel de vida adecuado a las familias agricultoras sólo mediante su actividad agraria y que muchas de entre ellas habrán de recurrir a la diversificación de actividades agrarias y no agrarias y la pluralidad de ingresos para alcanzarlo (véase II.3.2). Asimismo, se considera que las nuevas demandas que la sociedad hace del espacio rural en términos de nuevas formas de vida y de ámbito para el ocio proporcionan oportunidades inéditas que pueden ser aprovechadas por las familias, agricultoras o no, que vivan en el medio rural. Por tanto, la política comunitaria pasa a hacer referencia a la comunidad rural y no sólo a los agricultores 'A ello se añade el hecho que en el futuro, la política agraria de la UE será definida cada vez menos por referencia a su dimensión sectorial y cada vez más en relación con su dimensión territorial. A largo plazo desembocará en una política económica integrada para el espacio rural que tendrá en cuenta las nuevas prioridades de la sociedad...' (Fichler, 2001, 6). Actualmente se mantiene que la pluralidad de actividades puede facilitar la supervivencia económica de las explotaciones agrarias familiares, mejorar su nivel de vida y adecuarlo a formas más modernas. Al mismo tiempo puede constituir un elemento importante para el mantenimiento y reactivación socioeconómica de las zonas rurales, incluso de aquellas más deprimidas. De forma que entre los objetivos de la política agraria se añade explícitamente la de 'la creación de empleo alternativo y nuevas fuentes de ingresos para los agricultores y sus familias'. A todo ello se adjunta 'la integración de los objetivos medio ambientales de la PAC.

Muy tajante Fischler aseguraba: 'La agricultura no es un sector como los otros y no lo será jamás. En Europa es mucho más que la simple producción de cereales o de carne bovina: incluye igualmente las prestacio-

nes ambientales, la calidad y la seguridad de los productos alimentarios. Es a la política agraria común a la que incumbe la importante tarea de gestionar esta especificidad y de contribuir a la mejora de la competitividad de la agricultura de la UE'. (Fischler, 2001, 7) ⁷⁹.

Las líneas principales de la política agraria de la Agenda 2000 han sido resumidas de la forma siguiente: 'para los cereales y las carnes bovinas y ovinas, se había continuado la lógica de reducción de precios y el establecimiento de primas compensatorias. El dossier 'leche' se había dejado como estaba y remitido hasta el 2005. Lo esencial de los recursos del FEOGA continuaba dedicado a la sección de Garantía del mismo, y el presupuesto para el desarrollo rural no representaba más del 10% del total. Estaba bien lejos el discurso de la realidad práctica y financiera de la PAC. En 2000, un ataque un poco frontal de F. Fischler, comisario austriaco a cargo de la agricultura, acerca de la reglamentación del azúcar (uno de los bastiones de la PAC, inmóvil desde 1962) se había saldado con una rápida marcha atrás. Gracias a la debilidad del euro, era incluso posible exportar cereales sin restitución... Todo estaba bien en la inmovilidad del mejor de los mundos'. (Cyclope, 2001, 163)

b) La Reforma Intermedia de la PAC

No obstante, tan satisfactoria situación no debía serlo tanto, ya que muy pronto se iniciaron procedimientos para su profunda modificación. Antes de cumplirse tres años de la aprobación de la reforma en Berlín en 1999, en junio de 2002, el Comisario de Agricultura, Sr. Fischler presentó una propuesta bastante sustancial de reforma para la PAC, aunque no era debida hasta el Informe de Medio Plazo en 2003

⁷⁹ Según algunos conocedores de los entresijos de la Comunidad, posiciones tan tajantes podrían también tener como objetivo el asegurar para el ámbito sectorial hasta ahora definido como 'agrícola' la gestión del ámbito ampliado que al convertirse en territorial permite que otras instancias (desarrollo regional) disputen al ámbito agrario esta función.

(el avance en la propuesta parecería indicar una inquietud por acelerar las reformas⁸⁰). Estas propuestas, sin embargo, ni se desarrollaron ni tuvieron lugar antes del plazo, y no fue hasta junio de 2003 cuando se aprobó 'La reforma Intermedia de la PAC' que supone una reforma importante de la PAC conocida hasta ahora. Los ejes principales de la misma son:

. Filosofía: se explicita que se pretende una reforma a largo plazo, no pensando exclusivamente en los agricultores, sino en el conjunto de la sociedad. Se trata, según el Informe, de impulsar una agricultura sostenible y responder a las expectativas de la sociedad europea en su conjunto, y de ofrecer a los agricultores nuevas fuentes de ingresos (servicios agroambientales, promoción y comercialización de productos de calidad). Se considera, también, que con esta reforma la UE ha cumplido su cometido respecto a los compromisos internacionales sobre todo respecto a las negociaciones en la OMC, pero al mismo tiempo se explicita que la UE utilizará su mayor poder de negociación sólo a medida que obtenga algo a cambio. 'La pelota está ahora en el campo de otros países como los EE.UU. cuya política agraria sigue falseando enormemente el comercio, y además, de manera creciente'.

. Intervención y finanzas: no se elimina la intervención, sino que ésta cambia de forma y estructura. Pero se establece un límite para su financiación, fijando un mecanismo de disciplina financiera que garantice que desde 2007 hasta 2013 el presupuesto agrario fijado no será sobrepasado. Este presupuesto es actualmente de 45.000 millones de euros. Por ello, las ayudas directas serán objeto de ajuste siempre que las previsiones indiquen que en un determinado ejercicio presupuestario puedan sobrepasarse los fondos previstos en más de 300 millones de euros. Es decir, el cheque que obtenga cada agricultor será en función inversa del coste de intervención. Si éste aumenta, el cheque obtenido podrá ser menor.

⁸⁰ Se ignoran las razones para esta celeridad, pero parece que, al margen de explicaciones más personalistas -se comentaba en la época que el Sr. Fischler tenía proyectos de ser candidato a la más alta magistratura de su país, Austria, en el otoño de 2002 y que, por tanto, una iniciativa comunitaria importante favorecería sus intereses- sería posible que la fecha de dicha propuesta estuviese relacionada con las negociaciones de adhesión a la Comunidad de los países del Este: Es conocida la reticencia de la Comunidad para extender la PAC a los nuevos miembros, por lo que no es sorprendente que se plantee una política más restrictiva y renacionalizada antes de las negociaciones de adhesión, lo que frenaría sustancialmente los intentos de los países candidatos a reclamar sus derechos a la PAC actual.

. Desacoplamiento: se continua e intensifica el mecanismo de dissociar las ayudas de la actividad productiva, estableciendo una ayuda única por explotación, -sistema de pago único- independiente de la producción. Constituida en la idea base de la reforma, consiste en calcular la media de las ayudas percibidas entre 2000-2002 y garantizar dicho importe a los beneficiarios bajo la forma de derecho a primas (con un poco de regresividad y de modulación) e integrando algunas exigencias a propósito del medio ambiente o del territorio. La ayuda no está ya vinculada a la producción y, por lo tanto, escapa a todas las exigencias de la OMC.

. La ayuda única a la explotación sustituirá a la mayoría de las primas otorgadas al amparo de las OCM. Los agricultores recibirán esta ayuda única por explotación, basada en un importe de referencia y en el periodo de referencia de 2000 a 2002.

. Aquellos Estados miembros que lo consideren necesario para reducir al mínimo el riesgo de abandono de tierras, podrán mantener vinculadas a la producción ciertos porcentajes de las ayudas actuales, distintas según los productos. Es decir, está permitido el realizar sólo un desacoplamiento parcial.

. Este sistema entrará en vigor en 2005. Si algún Estado miembro precisa de un periodo transitorio debido a las condiciones específicas de su agricultura, la ayuda única por explotación podrá entrar en aplicación, lo más tarde en 2007.

. Condicionalidad: la plena concesión de la ayuda única por explotación y otras ayudas directas estará vinculada al respeto a una serie de normas legales en materia de medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y bienestar animal. La condicionalidad coadyuvará al mantenimiento del paisaje rural. Si no se cumplieran estos requisitos, las ayudas directas se reducirían de forma proporcional al riesgo o daño existente. Por el contrario, para fomentar tipos específicos de producción agraria que favorezcan la protección al medio ambiente, la calidad de los productos y la comercialización e información al consumidor, los Estados miembros podrán abonar a sus agricultores pagos adicionales diversos.

. Modulación: se establece una reducción hasta 2013 de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño -‘modulación’-, a fin de financiar nuevas medidas de desarrollo rural de acuerdo a los siguientes baremos:

- explotaciones con ayudas directas anuales de hasta 5000 euros: exentas de modulación;
- explotaciones con ayudas directas anuales de más de 5000 euros: reducción de
2005, 3%, 2006, 4%; 2007, 5% 2008-2013, 5%

Se espera que estas modulaciones proporcionen en torno a los 1.500 millones de euros anuales para el desarrollo rural, que se distribuirán según diversos criterios, pero asegurándose de que cada Estado miembro recibirá el 80% como mínimo de sus fondos de modulación (90% en el caso de Alemania).

. Desarrollo rural: se continúa reforzando la política de desarrollo rural, y se establecen nuevas medidas para promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal, y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción, a partir de 2005. Lo que requiere más fondos para estos objetivos. Sin embargo, debido a la disciplina presupuestaria, los fondos adicionales para el desarrollo rural habrán de obtenerse de la modulación de las ayudas a las grandes explotaciones,

. Revisión de la política de mercado de la PAC según las líneas siguientes:

- sector lácteo: mantenimiento de las cuotas hasta la campaña 2014/15 aunque no se ha aceptado el adelantar la fecha de expansión de las mismas, y recortes asimétricos en los precios, reduciendo el precio de la mantequilla y de la leche en polvo en porcentajes distintos para los dos productos, pero en ambos casos, superiores a lo previsto en la Agenda 2000;
- cereales: reducción de los incrementos mensuales en un 50% y mantenimiento del actual precio de intervención;
- reformas en los sectores del arroz, el trigo duro, los frutos de cáscara, las patatas de fécula y los forrajes desecados.

. Aumentarán las ayudas de inversión para los jóvenes agricultores y se fijan algunas otras ayudas adicionales menores como ayudas para que los agricultores puedan adaptarse a la nueva legislación sobre medio ambiente, calidad, bienestar animal etc.; también se programa un 'Sistema de asesoramiento' a las explotaciones que los Estados miembro habrán de ofrecer a sus agricultores obligatoriamente a partir

de 2007 y será revisado en 2010; servicio que habrá de asesorar sobre la integración de las buenas prácticas en el proceso de producción y realizará auditorías. Se otorgarán ayudas para las auditorías a través de los fondos de desarrollo rural.

Para completar este esquema, añadamos que en las negociaciones de Adhesión con los nuevos miembros de la Unión -países del Este- se ha rechazado ampliar el presupuesto comunitario para financiar la ampliación. En cuanto a los apoyos agrarios, finalmente la fórmula a aplicar consiste en que las ayudas directas sean inicialmente limitadas al 25% de los importes actuales en la EU sin ampliar, para ir evolucionando por peldaños hasta llegar al 100% en 2013. Pero la modulación no afectará a los nuevos Estados miembros hasta que dichas ayudas alcancen el nivel normal de la UE. Estas normas suponen a corto plazo una significativa diferenciación entre antiguos y nuevos miembros en la política agraria de la Comunidad.

La adhesión de los nuevos países aumenta la incertidumbre con que se encuentra el sector agrario de la UE, ya que no se conoce con certeza el impacto que en la agricultura comunitaria tendrán las agriculturas de los nuevos países miembros que, además, presentan un importante potencial agrario. Aunque se han establecido límites rigurosos a su financiación, la respuesta precisa de estas agriculturas es imprevisible, lo que aumenta la incertidumbre que afecta a los resultados de la política agraria.

c) Un intento de evaluación

Aunque algunos comentaristas de la propia Comisión tilden de nuevo la Reforma Intermedia de 'una reforma radical' nos parece que supone esencialmente una profundización de las líneas que planteaba la Agenda 2000 (de hecho es la misma línea que se sigue desde 1992 por lo menos). Un intento de evaluación conjunta de ambas reformas nos conduce a los siguientes comentarios:

En líneas generales, como en el caso de Estados Unidos, queda claro que la UE no renuncia a una política agraria activa⁸¹. No obstan-

⁸¹ 'Ciertamente, los objetivos tradicionales de garantía de una base económica sólida para la agricultura o del aprovisionamiento de los productos alimentarios a precios adecuados no han perdido para nada su importancia' (Fischer, 2001,2). Más significativo puede resultar que el artículo 33f del Tratado de Niza (2000) y en la ley agrícola alemana fundan sus objetivos sobre los principios de aumento de la producción y garantía de aprovisionamiento. (Fischler, 2001)

te, también de forma similar a la de aquel país, parece que se trata de separar de forma creciente el apoyo a los agricultores de la producción agropecuaria mediante el desacoplamiento⁸². Manteniendo la ayuda a los agricultores, pero disociándola de la producción parece implicar que la agricultura europea deberá caminar de forma creciente por la senda del mercado y a un aumento de la competencia, mientras que se trata de mantener la población rural orientando las ayudas más al desarrollo rural y el equilibrio territorial que a la producción agraria. Si a ello se añade la decidida voluntad política de no ampliar el presupuesto comunitario a pesar de la ampliación a los países del Este y que las demandas para la utilización de recursos son crecientes, mientras disminuye considerablemente la importancia política del sector, parece lógico pronosticar una disminución, prudente y gradual, pero disminución al fin, de los apoyos al sector agrario en la Unión Europea y la necesidad del ajuste de éste a las condiciones de mercado.

La evaluación, sin embargo, no es tan sencilla, ya que se mantienen o surgen otros aspectos que palian la claridad de esta dinámica. Es bien sabido que los agricultores consideran 'la ayuda a la explotación' como un subsidio que proviene de su actividad agraria y lo incluyen en el cálculo de los ingresos que les proporciona su explotación, por lo que el efecto que los subsidios tienen en sus decisiones es extremadamente improbable que les lleve a desacoplarlas de la actividad agraria y de la producción. Al consolidarse las ayudas a la renta, aunque estas sean, en principio, independientes de la producción, pueden aumentar ésta, hacer posible el *dumping*, -sabotear un mercado con la venta sistemática por debajo del costo de producción- y la producción continúa 'subsidiada' (incluso la exportación). Mientras las ayudas directas estén vinculadas a la explotación, el papel que juegan las mismas es

⁸² Fischler llega hasta a sugerir que 'se podría contemplar el conceder la ayuda a las pequeñas explotaciones en forma de cantidades fijas ('montants forfaitaires'); el pago no dependería más que de la prueba del mantenimiento de una capacidad de producción respetuosa del medio ambiente y podría integrarse entonces en el segundo pilar, el de desarrollo rural' (Fischler, 2001, 6). Ni siquiera se exige que se produzca, sino del mantenimiento 'de la capacidad de producción'. Esto parece aproximarse más a la concesión de una renta básica con la condición del mantenimiento de la explotación que a una política agraria.

bastante dudoso, incoherente y conflictivo⁸³. Por otra parte, 'el sistema de cesión de los derechos a la prima es bastante sorprendente en su lógica: ¿cual es el carácter legal exacto de estos derechos? ¿quién es el propietario? ¿están o no ligados a la tierra o son como una especie de fondo de comercio agrario?' (Cyclope, 2004, 140)

Las ayudas directas, junto con un aumento de los recursos para objetivos medioambientales y ayudas al desarrollo rural, constituyen una parte muy sustancial de las rentas agrarias, cuya concreción cuantitativa puede observarse en el Cuadro II.4.2. ¿Es su cuantía suficiente para mantener una situación similar a la actual o irá reduciéndose gradualmente? Surge fácilmente la pregunta de hasta donde uno de los objetivos principales de las nuevas formas de ayuda no consiste en hacerla compatible con los requisitos de la OMC sin disminuir el aporte real a sus agricultores. Los apoyos en forma de infraestructuras agrarias, educación, investigación y experimentación agrarias, apoyo a los seguros, etc., permitidos por la OMC no dejan de ser sustanciales soportes a la competitividad de la agricultura de los países ricos frente a los productores de los países pobres que no pueden disfrutar de tales apoyos. De hecho, el nivel global de las subvenciones ha aumentado, no disminuido, en las países de la OCDE⁸⁴.

⁸³ Ya se ha señalado que la OMC clasifica las ayudas en tres grupos: rojas -prohibidas, entre las que se encuentran las ayudas a la exportación-, amarillas y azules -autorizadas sólo provisionalmente (entre ellas los pagos directos)-, y verdes -autorizadas-. En los países desarrollados, el grueso del apoyo a los productores nacionales se da actualmente en la forma de pagos 'verdes' y 'azules' (el compartimento 'azul' se concibió específicamente para dar cabida a los pagos directos)

⁸⁴ Es difícil dar una cifra concreta que prueba esta afirmación, pues los datos varían según diversas fuentes y formas de cómputo. No obstante, todos ellos apuntan en la misma dirección de aumento considerable de los subsidios agrarios. Por ejemplo, según Solagral los subsidios en la OCDE pasaron de 247 millardos de dólares en 1986-1988 a 274 millardos en 1998 (Solagral, N°. 4, diciembre 2000), y a \$361 millardos en 1999 (smurphy@iatp.org).

Cuadro II.4.2.

Saldo corriente de subvenciones e impuestos en % de la renta agraria familiar. ECU

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------|-------------------------|------|--------------------|-------|--------------|------|-------------|------|----------------------------|------|---------------|------|------------|------|-------------------------|------|-------------------|------|
| K | 33,3 | 35,3 | 46,7 | 158,0 | 3,4 | - | 5,9 | 5,3 | 41,9 | 46,5 | 8,2 | 6,0 | 35,5 | 34,5 | 4,6 | 8,1 | 36,3 | 27,0 |
| | Todas las explotaciones | | Cultivos herbáceos | | Horticultura | | Viticultura | | Otros cultivos permanentes | | Sector lácteo | | Herbívoros | | Cerdos y aves de corral | | Agricultura mixta | |
| | 1997 | 1998 | 1997 | 1998 | 1997 | 1998 | 1997 | 1998 | 1997 | 1998 | 1997 | 1998 | 1997 | 1998 | 1997 | 1998 | 1997 | 1998 |
| Eur. 15 | 47,4 | - | 89,6 | - | 6,2 | - | 6,8 | - | 26,9 | - | 35,9 | - | 76,1 | - | 20,2 | - | 65,4 | - |

Fuente: La situación de la Agricultura en la Unión Europea. Informe de 2000, Comisión de las Comunidades Europeas.

Si realmente se pretendiera el desacoplamiento de la producción, sería necesario pensar en otras vías radicalmente distintas, como la de fijar claros techos a las ayudas totales (la modulación establecida no es más que un módico impuesto) o, por ejemplo, conceder una renta básica a los habitantes del medio rural, independientemente que sean o no agricultores, u otros mecanismos similares. El nuevo sistema sigue manteniendo las ayudas a la agricultura por vías indirectas, y, además, a pesar de la modulación, a toda la agricultura independientemente de su capacidad económica. La reforma modifica ligeramente el peso de las ayudas, en el sentido de que es posible que su importe disminuya; además, las legitima frente a los competidores mundiales, pero no altera sustancialmente el status quo del apoyo público al sector agrario. 'Business (casi) as usual' en la agricultura europea.

Al aumentar la importancia concedida al desarrollo rural (más retórica que financiera, de todos modos), la reforma refuerza la opción de la UE por un mundo rural multifuncional, sostenido por múltiples actividades además de la actividad agraria, pluriactivo; asimismo, la preocupación que se manifiesta por el medio ambiente y el paisaje muestra que se esperan más 'productos' del medio rural que la mera producción de alimentos, que, por el contrario, se pretende controlar. Equivale a considerar a la agricultura como una actividad 'de servicios' proporcionados a partir de un acto de producción agraria. Este enfoque, que parece positivo para estimular el mantenimiento de la población en los espacios rurales, no será suficiente si sólo apoya a los agricultores, a

todas luces insuficientes para generar la masa crítica necesaria para la sobrevivencia de comunidades rurales vivas. La política rural tiene que ser mucho más amplia que una mera política agraria si se pretende el mantenimiento de comunidades rurales vivas, y es lamentable que se haya perdido una oportunidad de establecerla con esta reforma.

Las modificaciones introducidas en la Reforma Intermedia proporcionan más opciones a los estados para incidir en la política agraria; en particular el hecho que el desacoplamiento de las ayudas pueda ser total o parcial permite a los estados distintas opciones. Es probable que los estados más prorreforma, como Reino Unido, Holanda, Suecia o Alemania, opten por un desacoplamiento total, mientras que los estados con problemas de mantenimiento de la actividad en determinadas zonas, como España, opten por el desacoplamiento parcial permitido ⁸⁵.

El desacoplamiento añade una gran complejidad al sistema, añadiéndole todavía más burocracia, especialmente por la posibilidad de elegir entre el total o parcial, ya que supone un sistema paralelo de ayudas, similar al actual en la parte acoplada, disociado de la producción en el resto, y es además necesario hacer que ambos sistemas sean coherentes entre sí (da la impresión que la opción de la parcialidad no durará mucho tiempo y que haya sido permitido al inicio del nuevo sistema para paliar las protestas de los que no están satisfechos con las reformas).

Es obvio que el desacoplamiento, y más basado en unas ayudas directas con base en los ingresos históricos, facilita el abandono de la actividad agraria. De hecho uno de sus objetivos principales es que la producción agraria no aumente, pero cabe preguntarse acerca de las repercusiones que sobre los cuidados a la tierra y la disponibilidad del sistema productivo, a pesar de la condicionalidad, puede tener este sistema a medio y largo plazo. ¿Podrán convertirse los campos europeos en espacios rústicos bien atendidos y eventualmente disponibles para la actividad productiva o devendrán en territorios baldíos semiabandonados?

⁸⁵ La posibilidad de que dentro de un estado como España, con competencias autonómicas transferidas, sean las Comunidades Autónomas las que puedan optar por las diferentes opciones existentes, resultaría en un escenario extraordinariamente complejo con grandes distorsiones incluso en el propio estado. Ignoramos la legislación al respecto.

La modulación se plantea en términos bastante modestos -lo que parece mostrar la fuerza de la gran agricultura que no está dispuesta a renunciar a unos generosos subsidios a los que ya está habituada-, pero el tema de los efectos de la disciplina financiera aprobada es más incierto, ya que el Consejo no tiene techo para fijar el porcentaje de ayudas que se pueden detraer si hay un desequilibrio entre las necesidades financieras para atender las OCM y los límites financieros existentes. Este mecanismo que puede parecer más lejano (aplicación a partir de 2007) deja amplia libertad al Consejo para hacer reajustes según evolucione la situación, imprevisible en gran medida.

Probablemente el conjunto de todos estos elementos aumentará la dualidad del sistema productivo agrario en la UE. Ya se ha comentado en otro lugar la importancia de las subvenciones en las rentas agrarias y su relación con la dimensión de las explotaciones. Si ya a principios de los años 90, la propia Comunidad era consciente de que el 80% de la producción agraria y los subsidios correspondían al 20 % de las explotaciones, esta concentración ha debido de aumentar⁸⁶. El que en Francia el 10% de las explotaciones de mayor dimensión reciben el 36% de las subvenciones, y el 73% de las menores no alcanzan el 30% de las ayudas (Alt.Econ. N°.205), y que en España, siete grandes propietarios reciben tanta ayuda como 12.700 pequeños agricultores (El País, 18/3/05) parecen confirmar dicha tendencia. Por un lado, porque los derechos históricos basados en la producción constituyen la base del sistema de apoyo, por lo que los grandes productores recibirán subsidios de volumen superior. Por otra parte, porque si priman las condi-

⁸⁶ Aunque indicios más indirectos no parecen señalar que la concentración haya aumentado muy sustancialmente. Es curioso que no se conoce bien el origen de la cifra 20-80 que mencionada en primer lugar por la propia Comisión todos utilizamos frecuentemente, y que no existe ninguna otra cifra que pueda actualizarla o corregirla. A nivel mucho más limitado disponemos de información sobre distintas Comunidades Autónomas de España: en una, el 20% de perceptores de subsidios reciben el 64% de los mismos, correspondiendo el 36% al restante 80% de explotaciones, y el 10% de perceptores mayores situados en la primera decila reciben una media de 1.380.000 ptas. de ayuda, frente a una media de todos los perceptores de 307.800 ptas. y una percepción de la decila que menos reciben de 14.500 ptas. Una cifra adicional sorprendente es que en dicha Comunidad sólo el 50% de las explotaciones que podrían ser candidatos a la ayuda comunitaria la reciben. En otra Comunidad sólo un 4% de las fincas se embolso en 2001 el 40% de todas las ayudas agrarias de la PAC (El Periodico, 10 marzo 2002)

ciones de mercados acusadamente competitivos, serán los productores con costes más bajos los que podrán mantenerse mejor, y no hay que olvidar que las economías de escala son un importante elemento de reducción de costes. Los pequeños y medianos productores experimentarán cada vez mayores problemas para mantenerse sólo de la agricultura y tenderán a ejercer la pluriactividad, combinando la agricultura con otras actividades, o alternatively, abandonarán del todo la actividad agropecuaria. Lo que coincide con la previsión de la Agenda 2000 de 'una drástica disminución del número de explotaciones agrarias y de trabajadores del sector'.

Aunque parece intensificarse la preocupación de la Comisión por la calidad, las normas mínimas, la cría ganadera que tenga en cuenta el bienestar animal, el intento de limitar los productos farmacéuticos proporcionados a los mismos, la conveniencia de estimular la producción ganadera extensiva y la producción agrícola ecológica,.... Todo ello, junto con la preocupación por las cuestiones ambientales, puede estimular la aparición de nuevas regulaciones dirigidas a obtener productos más adecuados⁸⁷. ¿Son cambios realizados de cara a tranquilizar una inquieta opinión pública⁸⁸, a establecer un nuevo proteccionismo o responden realmente a nuevas inquietudes de la Comisión? ¿Estamos en el umbral de un replanteamiento de fondo de la tecnología de producción agraria y animal? Los tipos de apoyos establecidos no parecen ser suficientes para avanzar decididamente en una nueva dirección. ¿Qué tipo de política puede conducir en la dirección deseada? ¿Cuál es la 'dirección deseada' que permita una alimentación abundante y sana

⁸⁷ Regulaciones que pueden también actuar como barreras no tarifarias de entrada, recuperando un cierto proteccionismo de formas más sofisticadas y actualizadas.

⁸⁸ Aunque al redactarse la Agenda 2000 el problema de la EEB era ya conocido, en 2001 creció considerablemente la alarma acerca de la seguridad en la sanidad de los alimentos entre los consumidores y el público en general, hasta el punto que desde muchos ámbitos se expresó públicamente la inquietud por la validez del modelo de producción animal intensiva que constituye el eje de la producción ganadera actual. Aunque desde 2002, parece que esta alarma ha disminuido y está controlada respecto a su impacto en la demanda la inquietud subsiste y puede volver a expresarse con fuerza ante cualquier nuevo episodio de deterioro de la calidad sanitaria de los alimentos. Son cada vez más las voces que reclaman no sólo la revisión, sino un cambio de dicho sistema hacia una producción menos intensiva. Y las disposiciones a favor de la extensificación de la PAC no parecen suficientes para impulsar el cambio de tecnología necesaria.

asequible para la gran masa de consumidores? ¿Existe la suficiente fuerza social para imponerla frente a los poderosos intereses de la gran agricultura y la industria alimentaria? Grandes preguntas que apuntan hacia situaciones muy inestables y que pueden verse obligadas a cambiar muy rápidamente a pesar de parecer hoy inabordables. Ver (véase II.4.2)

Uno de los aspectos que, en mi opinión, más interrogantes suscita en esta reforma se refiere a las provisiones de ‘condicionalidad’ sobre el cumplimiento de condiciones de calidad y ambientales en el mantenimiento y uso del territorio. ¿Quién y cómo se controlará el cumplimiento de estas disposiciones? No olvidemos que el ámbito rural supone amplios espacios y muchas decisiones descentralizadas (o que se pueden presentar como tales), ¿se ha pensado en como implementar las diversas normativas? ¿qué criterios se fijaran para evaluar la adecuación del mantenimiento de unos terrenos baldíos, por ejemplo? La lectura de la reforma proporciona la impresión de un enorme incremento de la burocracia necesaria para mantenerla (aunque se sostiene que el pago único simplifica el sistema). Es de temer que, o bien tenga que incrementar enormemente el número de instancias controladoras a nivel de explotación, con todo lo que ello supone de posibilidades de arbitrariedades, conflictos e incluso de pequeñas corrupciones, además todo ello a nivel local, lo que puede deteriorar las relaciones vecinales, además del aumento de costes; o que, alternativamente, el supuesto control sea poco más que una referencia retórica para justificar importantes cantidades de dinero dirigidas a un campo que ahora no puede justificarlas en función de su producción de alimentos⁸⁹.

Algunas disposiciones de la reforma plantean también alguna inquietud respecto a lo que puede suponer la forma de implementación de la misma: Se señala la obligatoriedad por los gobiernos de ofrecer asesoramiento a los agricultores a partir de 2007, y se añade que se concederán ayudas a los agricultores para financiar tales servicios.

⁸⁹ El desacoplar las ayudas de la producción de alimentos, las ayudas ya no pueden justificarse en aspectos alimentarios, por lo que se tienen que encontrar otras razones que legitimen el uso de unos fondos para una minoría de la población que, además, no es posible considerar que vive en la pobreza. Cuando se está argumentando que no existe la financiación necesaria para cubrir los servicios sociales más elementales para el conjunto de la población, parece difícil mantener unas subvenciones al sector rural, a menos que se encuentren las funciones sociales que lo justifiquen.

¿Quiere ello decir que la 'oferta' de servicios por los estados, no será una oferta pública y gratuita, sino que será privada y habrá que pagar por ello (no parece que tiene sentido que sea pública y haya que pagar por ello mientras con la otra mano se conceden subvenciones para financiarla)? Si es así, constituye una forma más de privatizar los servicios públicos, además en este caso obligatorios, que parece difícil de justificar. Por otra parte, la obligatoriedad del asesoramiento apunta de nuevo a una imposición del aumento burocrático y, hasta se puede considerar como un paternalismo trasnochado, pues los agricultores actuales saben bien donde encontrar los asesoramientos que necesitan. Realmente es difícil de entender esta presión para el asesoramiento, por el que el erario público pagará los servicios que se rinden a unos empresarios privados.

La revisión de las políticas agrarias tanto de EE.UU. como de la UE, y la constatación de los frecuentes cambios que de forma creciente las mismas experimentan⁹⁰, da la impresión que, una vez alterada sustancialmente la política tradicional de apoyo a la producción a través de la garantía de precios y mercados, la política agraria tiene dificultades en encontrar un rumbo claro, y varía imprevisiblemente sin lograr establecer unas líneas de desarrollo estables (lo muestra en parte la mayor variación de la política en la UE que está alterando más su política tradicional que Estados Unidos). Parece como si el intento de combinar el mantenimiento de una alta producción agraria y unos mercados externos vigorosos, con los intereses de los potentes productores agrarios y la industria alimentaria de la UE, la necesidad de realizar una cierta política de legitimación con la agricultura familiar y el ámbito rural, junto con las regulaciones de la OMC y la rivalidad en los mercados mundiales con Estados Unidos y el grupo Cairns, fuese una tarea demasiado compleja para poder diseñar una política agraria que satisfaga a todos estos elementos. De aquí los frecuentes cambios en planteamientos y medidas. La cuadratura del círculo no ha sido todavía hallada. Por ello, lo importante a retener no son tanto las medidas específicas, sino las grandes líneas de desarrollo que se desprenden de las mismas –aunque el conocimiento de las medidas específicas es imprescindible cuando se trate de evaluar una situación concreta– ya que las medidas inevitablemente habrán cambiado antes que este trabajo vea la luz.

⁹⁰ De paso muestran que, para nuestros objetivos, lo importante respecto a la política agraria no es estudiar con detalle las medidas de la misma, sino detectar las grandes líneas por donde transcurren.

- Resumiendo sobre la política agraria

Respecto a las tendencias actuales de la política agraria tanto de la OMC como de Estados Unidos y la Unión Europea, que no solamente se cuentan entre los principales productores mundiales, sino que marcan la pauta de la política agraria en el mundo, lo primero que hay que decir es que, en conjunto, las líneas fundamentales de política son muy similares, si bien la dimensión ambiental y territorial es distinta. El interés por el desarrollo rural es más explícito en la UE que en Estados Unidos. Posiblemente ello sea debido al mayor número de agricultores familiares en Europa y a que las medidas que se están tomando desde mediados de los ochenta (intensificadas con la reforma de 1992) han podido afectar con mayor intensidad a la agricultura familiar europea ⁹¹.

Los últimos desarrollos parece que están introduciendo elementos contradictorios. Por un lado, las líneas dominantes parece que como orientaciones mayoritarias de política económica seguirán las de la desregulación y privatización: disminución de la intervención y el apoyo públicos directos a la actividad agraria, especialmente la eliminación de subsidios a la exportación, reestructuración de los apoyos desacoplándolos de la producción y aproximación de la actividad agraria a las condiciones de los mercados agrarios mundiales, sometidos a una intensísima y creciente competencia, en la que dominan los países más ricos y desarrollados⁹². Tanto en los países ricos, como en los países empobrecidos, se apoyan dentro de los estados reformas agrarias que dismantelan los proyectos productivos 'nacionales' bajo el argumento de que son necesarios procesos de ajuste estructural y

⁹¹ Al inicio del renovado interés por el desarrollo rural -mediados de los setenta, hasta mediados de los ochenta, período de intensa crisis industrial en Europa- se pudo observar que la principal razón para impulsarlo consistía en intentar frenar la emigración del campo a la ciudad en una etapa de altas cifras de paro industrial y urbano; sin embargo, en la actualidad este aspecto tiene mucha menos importancia, ya que la mano de obra excedente en la agricultura es muy reducida y la situación del paro menos acusada dentro de la tendencia a la precariedad que ha experimentado el mercado laboral.

⁹² Sería un error considerar que esta evolución y competencia suponen la operación de mercados 'libres' en los que todos quienes operan disponen de las mismas oportunidades. Por el contrario, son mercados dominados por poderosísimos oligopolios que conforman no sólo los mercados mundiales según sus intereses, sino que tienen poder suficiente para sostener fuertes mecanismos proteccionistas, más o menos disfrazados, cuando les conviene.

desreguladores para eliminar ineficiencias y asegurar un régimen de libre comercio. El tema de la 'seguridad alimentaria', interpretado como la necesidad de cada país de producir una parte importante, si no mayoritaria, de sus necesidades alimentarias, que fue tan poderoso para potenciar el apoyo público a la agricultura, prácticamente ha desaparecido de la escena. Los estados centrales no piensan que haya guerras que puedan afectar su aprovisionamiento de alimentos y consideran que la seguridad alimenticia de los distintos países se logra mediante un sistema global agroalimentario basado en el comercio mundial de los productos agrarios o las subvenciones (para los países más pobres) en lugar de mediante estrategias de suficiencia alimentaria nacionales. Estas aparentemente ligeras modificaciones de concepto suponen, sin embargo, importantes modificaciones en la política agraria (véase II.5.1).

No obstante, es necesario matizar estas afirmaciones. Esta evolución parece que se verá atemperada por la presión política que sea capaz de ejercer el lobby de los intereses agrarios -otroza poderoso pero ahora en disminución frente al poder de la agroindustria y la globalización de los mercados- y a la situación de los mercados laborales que, si como ha sucedido en Europa durante los ochenta, se muestran incapaces de absorber la mano de obra desplazada pueden forzar a la ralentización parcial del proceso⁹³. Episodios aparentemente puntuales de concesión de nuevas ayudas esporádicas como la establecida por Bush en 2002, sí tienden a institucionalizarse y convertirse en permanentes, lo que algunos indicios señalan que sería posible, alterarían sustancialmente las líneas mayoritarias que acabamos de describir. Asimismo, los evidentes y graves problemas sanitarios que está causando la intensificación productiva pueden dar lugar a dinámicas distintas a las que aquí se prevén (véase II.5.6.)

Dentro de una tendencia general a la liberalización de los mercados y a la disminución del apoyo público a la agricultura subsisten importantes elementos proteccionistas de la agricultura en los países centrales. Tanto Estados Unidos como la UE tratan todavía de mantener sus agriculturas con el importante recurso al apoyo público (si bien teóri-

⁹³ De todos modos, dado que la absorción de mano de obra por la agricultura es ya muy reducida, la importancia de este último elemento va disminuyendo excepto para aquellas áreas donde el empleo que depende de la agricultura es considerable (como las áreas del sur de España).

camente éste debería descender en magnitud, en la práctica está aumentando: ya se ha señalado el aumento proporcionado por Bush en 2002 por encima de los apoyos habituales; y en la UE, en 2000, las explotaciones se han beneficiado de un apoyo total del orden de 110 millardos de euros (Alt.Econ. N°.205). No sólo recurriendo a elementos proteccionistas menos visibles y aparentemente más compatibles con las normas del GATT -proteccionismo no tarifario sino basado en normas de calidad (en el que tan hábiles son también los japoneses), apoyos directos a las rentas de los agricultores, subvenciones por actividades relacionadas con el medio ambiente, etc.-, sino también a través del establecimiento de bloques económicos regionales (Unión Europea, Tratado de Libre Comercio y otros). Éstos, en una interesante combinación de proteccionismo y competitividad hacia el exterior, constituyen áreas privilegiadas de comercio interno ampliado que, por lo menos, permite alargar en el tiempo los procesos de liberalización total de mercados como pretende la OMC. Es decir, los principales países centrales propugnan la apertura y desregulación de las economías de otros países, pero continúan manteniendo importantes elementos proteccionistas para los mercados agrarios en sus territorios.

La gradual y cautelosa reestructuración de la intervención pública de la agricultura que orienta a ésta hacia la dinámica de los mercados tiene otras consecuencias más amplias. La desregulación disminuye la capacidad de los estados para orientar el desarrollo agrario y este vacío facilita el control de la agricultura por la agroindustria. De esta forma, la iniciativa pasa cada vez más a las empresas y las instituciones financieras, quienes encaminan la producción agraria en las líneas adecuadas para potenciar la agroindustrialización, integrada por las compañías agroalimentarias internacionales y dirigida de forma creciente a los mercados globales.

II.4.2. La incidencia de las fuerzas sociales.

La intervención pública es, a su vez, la resultante de las fuerzas económicas y sociales que operan en un determinado territorio⁹⁴. En

⁹⁴ Esta relación entre fuerzas sociales e intervención pública no es sencilla de establecer pues no se manifiesta ni directa ni expresamente. Además, aunque es difícil de percibir en las instituciones públicas que emergen de procesos democráticos tanto estatales, como subestatales y regionales, la dificultad aumenta para las instituciones internacionales (FMI, BM, OMC, OECD) debido a su alejamiento de las exigencias de una democracia representativa y a la opacidad respecto a la elección de sus directivos, así como a las razones que guían la toma de sus decisiones, además del ámbito mundial en el que operan. Ello no implica que las relaciones sean menos relevantes.

sus muy diversas conformaciones y diferentes niveles constituyen elementos que inciden en mayor o menor grado en aquélla. Asimismo, en determinadas situaciones pueden constituir agentes de resistencia a las distintas fuerzas económicas e institucionales que pretenden dirigir la dinámica agraria. Es conveniente, por tanto, además de la composición social general de un territorio, considerar aquellas fuerzas sociales específicas que puedan tener una incidencia en el ámbito concreto de interés. En el caso del ámbito agrario y rural, entre las fuerzas sociales específicas más relevantes para nuestro análisis cabe distinguir⁹⁵ entre:

Los agentes microeconómicos de decisión, *las explotaciones y empresas agrarias*, constituyen, sin duda, uno de los grupos principales de presión para orientar en su favor la intervención pública relacionada con la agricultura. Ya se ha comentado más arriba -véase II.3.1- acerca de los diversos tipos de explotaciones y sus dinámicas, por lo que aquí sólo nos referiremos a su evolución y peso como fuerza social.

En dicho apartado, se ha señalado también que la modernización y diferenciación de las explotaciones agrarias ha supuesto la correspondiente evolución y diferenciación de los titulares de las explotaciones agrarias. Aunque nunca todos los agricultores y empresarios agrarios han sido iguales, la diferenciación económica entre la agricultura familiar modesta y la gran empresa agraria (que puede ser familiar) aumenta. Se mencionó asimismo la creciente diferenciación de los sindicatos agrarios, agrupados según la mayor o menor capacidad económica de los agricultores, aunque todos ellos evolucionan hacia posiciones cada vez más empresariales. Está claro que no todos los intereses agrarios se orientan en la misma dirección, lo que da lugar a relaciones de fuerzas agrarias muy complejas, en ocasiones cooperantes, pero que pueden también ser conflictivas, lo que no puede menos de debilitar algunas posiciones sectoriales (por ejemplo, las posiciones frente a la modulación de las ayudas agrarias).

⁹⁵ Entre estas fuerzas no incluiremos las que ya constituyen parte de las instituciones establecidas específicamente como representantes de la ciudadanía, como los partidos políticos o las distintas instituciones territoriales, por considerar que éstas ya forman parte del conjunto de la organización política institucionalmente reconocida. Aquí nos referimos principalmente a las fuerzas sociales de facto no incluidas en aquéllas.

Asimismo, es posible observar estas posiciones de intereses encontrados entre grupos más amplios, como diferencias entre los diversos sectores agrarios -cerealistas y ganaderos, por ejemplo a la hora de fijar precios de garantía para los primeros- o incluso, diferencias entre los intereses agrarios y los de otros ámbitos económicos. En la descripción sobre la política agraria en Japón y Corea del Sur- véase II.5.1.-, queda patente la incidencia de la diferencia de intereses en la política agraria. Un análisis del agro no puede prescindir de la evaluación de la distinta composición de los empresarios agrarios y su conformación en grupos de intereses diversos, así como sus posiciones y pesos relativos.

Esta diferenciación no impide, sin embargo, que los agricultores se unan cuando los intereses de todos están en juego. Es bien conocida la fuerza que ejercen el conjunto de los agricultores y sus múltiples y diversas organizaciones (sindicatos agrarios, cooperativas, cámaras agrarias, asociaciones...) para alcanzar una intervención pública favorable a sus intereses generales. Es un fenómeno muy interesante constatar que, en los países ricos, los agricultores son capaces de ejercer una fuerza política muy superior a su peso real, tanto en términos económicos como políticos (de voto) y, desde luego, demográficos⁹⁶. A ellos habría que añadir la presión que intentan ejercer los municipios rurales cuya suerte está estrechamente vinculada a la de los agricultores que constituyen una gran parte de su población. Son elementos que hay que estudiar con atención en su capacidad de incidir en decisiones públicas importantes⁹⁷.

⁹⁶ Esta diferencia de peso es tan conspicua en muchos países que parece que hubiera tenido que dar lugar a análisis sociológicos y políticos del fenómeno. No conocemos, sin embargo, ningún estudio en tal dirección para España ni para otros países.

⁹⁷ Muy tentativamente y meramente como hipótesis de trabajo, nos preguntamos si la importancia concedida a la agricultura en los países ricos, a pesar de su reducida importancia cuantitativa, no revela en el fondo que los dirigentes de los mismos conceden una importancia mucho mayor que la que están dispuestos a aceptar públicamente, al hecho de que, por razones estratégicas, los países sean capaces de producir una parte importante de su alimentación, independientemente de que esto sea caro en términos estrictamente económicos. De otro modo, cuesta encontrar otras razones que justifiquen el alto precio concedido al mantenimiento del sector agrario.

Poco estudiada pero cada día más relevante, es también la importancia de los intereses que se ven afectados de forma aparentemente más indirecta por la evolución económica del agro y la política agraria —especialmente la industria agroalimentaria en sus diversas facetas, pero también otras consideradas menos plausibles como el sistema financiero— que tratan de afectar positivamente a sus intereses a través de incidir en la intervención pública en la agricultura. La importante y creciente fuerza de estos grupos de presión no puede ignorarse. Dado que ya se ha dedicado un apartado específico a la importancia de las grandes empresas, no insistiremos aquí sobre este aspecto.

En las condiciones actuales, además, es necesario mencionar la importancia de la transformación que está experimentando el medio rural, que está dando lugar a la conformación de nuevas fuerzas sociales que pueden ser muy significativas respecto a su orientación futura:

Las tendencias recientes del desarrollo de la agricultura familiar y la población rural en Europa y en España están llevando a un cambio sustancial y rápido de la posición política y social respecto a las mismas. Ya no se considera que la agricultura constituye, ni constituirá en el futuro, la base económica principal de los territorios rurales, sino que éstos basarán sus rentas mucho más en una diversidad de actividades económicas, cada vez menos vinculadas al ejercicio de la producción agraria (recuadro 6 en II.4.1.1.). Lo que lleva a la expansión en el territorio rural de actores económicos no agrarios, o relacionados sólo parcial o marginalmente con la agricultura. El predominio de los agricultores del pasado está siendo alterado a favor de nuevos grupos sociales, lo que está llevando a cambios significativos en la composición social de muchas comunidades rurales. Por un lado, se puede observar que ciertos sectores de agricultores, principalmente de carácter familiar modesto, conscientes de su pérdida de peso social y político, buscan nuevas alianzas con las que poder intentar renovar de forma más amplia el interés social por las actividades agrarias (plataformas rurales con grupos de consumidores, ecologistas y grupos interesados en ciertos aspectos de la naturaleza, por ejemplo). Por otra parte, las nuevas actividades y formas de vida atraen a nuevos residentes rurales, que por sus características, aunque no sean mayoritarios numéricamente, tienden a jugar un importante papel en los asuntos colectivos. Por ejemplo, es notorio el papel activo que intentan jugar en muchos territorios los nuevos pobladores que se ha dado en llamar ‘neorrurales’ y que, con frecuencia no tienen vinculación alguna con el mundo agrario tradicional. Habitualmente corresponden a personas que tienen muy claros los objetivos y el carácter que quieren dar a su inserción en

el mundo rural y lo que pretenden del mismo. A menudo tratan de ejercer una función muy activa en las comunidades de llegada, lo que a veces les puede llevar al enfrentamiento con la comunidad más tradicional. La expansión, sino generalización, de esta situación está ya conduciendo a cambios muy significativos en el poder de las diversas fuerzas sociales y los liderazgos en el ámbito rural, lo que tiene consecuencias de alcance tanto en la orientación a corto plazo de la vida rural, como en la conformación y el carácter futuro de las comunidades rurales y en la orientación del desarrollo territorial. Son dinámicas que no se pueden ignorar para un análisis adecuado del poder de presión de los intereses rurales⁹⁸?

Asimismo hay que notar la emergencia de nuevos grupos sociales, no necesariamente residentes rurales, que se preocupan y tratan de incidir en aspectos territoriales en los que hasta épocas relativamente recientes no se había actuado. En este contexto, hay que hacer mención específica a la creciente preocupación social por los aspectos ecológicos y ambientales, que lleva a cada vez más numerosos grupos de ciudadanos a exigir que la intervención pública tome en consideración prioritaria dichos aspectos. Ello tiene consecuencias de diversa índole para la agricultura: por un lado, se presionara para que se reduzcan al mínimo o se eliminen los aspectos negativos que la moderna agricultura intensiva implica –uso masivo de fertilizantes, especialmente los nitratos que contaminan el agua, y de pesticidas y herbicidas, así como los problemas asociados a la disposición de residuos animales (estiércoles)– lo que supone límites y controles para el ejercicio agrario; pero, por otra parte, estas mismas fuerzas valoran altamente el mantenimiento de una actividad agraria y forestal al considerar que constituyen la mejor garantía para la gestión del espacio no urbano, por lo que pueden constituir importantes aliados para las fuerzas sociales que tratan de mantener una actividad agraria dinámica. La incidencia de estos elementos y su articulación con otras fuerzas sociales constituyen también elementos relevantes a considerar.

Los consumidores, como grupos organizados, constituyen otra fuerza social emergente de interés. Además de la importancia de los precios y suministro de los alimentos que constituyan, y todavía cons-

⁹⁸ Para un tratamiento mas detallado de esta dinámica ver Etxezarreta (1990).

tituyen las preocupaciones principales del consumidor y que no pueden ignorarse, junto con el peso de los nuevos hábitos de consumo estimulados por la vida moderna -utilización de alimentos congelados, pre-cocinados, totalmente preparados y aumento importante de la restauración en el exterior del hogar familiar (escuelas, empresas, hospitales)-, no es menos cierto que empiezan a percibirse también otras inquietudes que pueden aumentar su fuerza de presión en algunos ámbitos concretos. Aspectos como el de la calidad de los productos alimentarios, las preferencias de tipo gastronómico, y sobre todo el tema de la seguridad sanitaria que ofrecen, se han convertido en consideraciones de gran significación que, en ocasiones, pueden llevar a los consumidores a adoptar actitudes relevantes para que su demanda no dependa únicamente de los precios de los productos alimenticios. Aunque dada la internacionalización de los sistemas actuales los consumidores pueden encontrarse muy alejados del territorio donde tiene lugar la producción, no es menos cierto que en la actualidad hay que añadir que en éstos se percibe una sensibilidad muy acrecentada por aspectos más vinculados a la calidad, a la garantía sanitaria, a los procedimientos de producción –orgánico o ecológico, o preocupación por el bienestar animal-, o a la vertiente territorial, que son aspectos que pueden conducirles a tener una mayor relevancia como modernos grupos de presión.

Finalmente, hay que mencionar otras fuerzas emergentes que parecen comenzar a tener cierta presencia social muy recientemente y cuya capacidad de incidir en la política agraria aunque es difícil de evaluar habría que considerar. Nos referimos a los muy diversos movimientos sociales que ponen en cuestión las consecuencias de la globalización de la economía mundial y propugnan cambios importantes en la organización económica y social. Estos movimientos, de orientaciones tremendamente variadas que nos parecen por ahora imposibles de tipificar, van adquiriendo una creciente presencia en el ámbito internacional. A las ya muy conocidas ONG, hay que añadir los nuevos movimientos que se desvelaron al público en los acontecimientos de Seattle a fines de 1999 y que desde entonces han adquirido creciente notoriedad por sus manifestaciones ante las múltiples reuniones de las instituciones internacionales. Si bien estas actuaciones son las que atraen la atención de la media mundial hacia ellos, no hay que ignorar dos cosas: una, que estos movimientos no son improvisados, que llevan ya

bastantes años de existencia y, dos, que su carácter internacional no debe llevar a olvidar que tienen bases nacionales y locales en muchos países. Estos movimientos, individualmente de pequeña magnitud y con objetivos muy específicos están demostrando, sin embargo, una gran voluntad de incidir en las decisiones políticas y sociales y una inesperada y muy elevada capacidad de organizarse en forma de redes bastante eficientes. A destacar que para la mayoría de ellos, entre sus objetivos prioritarios se encuentra el que la producción agraria se organice de forma que este estrechamente vinculada al ámbito regional próximo y respetuosa de la naturaleza⁹⁹, así como que una gran parte de los mismos tiene gran interés por los aspectos relacionados con el territorio en el que se desenvuelven -la importancia de lo local- y ponen en cuestión la globalización de la organización económica actual con su tendencia a la privatización y la desregulación. Sin duda con muy poca fuerza todavía en la sociedad actual y marginales en el conjunto de fuerzas que la conforman, no se debería subvalorar su importancia si las situaciones sociales se deterioran o cambian sustancialmente.

II.5. Algunos elementos específicos

Además de los aspectos que se han señalado hasta ahora hay otros elementos que inciden en la dinámica de la agricultura actual y que es necesario considerar. Se agrupan aquí bajo un sólo epígrafe a efectos de la estructura de esta parte del trabajo, pero, como es evidente, no presentan ninguna afinidad concreta entre ellos, sino que constituyen elementos que independientemente afectan al sector.

⁹⁹ Probablemente el grupo más relevante desde la óptica de la agricultura, Vía Campesina, organización internacional que agrupa a agricultores y campesinos de todo el mundo y tiene una posición preeminente entre estos grupos, tiene un programa muy compacto entre cuyas exigencias se cuenta la aplicación de los principios de soberanía alimentaria, la regulación del comercio externo agroalimentario, la exclusión de la OMC de toda negociación relacionada con la alimentación, la abolición de las patentes de la vida, la prohibición de la agricultura transgénica... y otros elementos de similar alcance.