LA AGRO-AGENDA 2000: ¿EN DEFENSA DE UN MODELO AGRARIO EUROPEO?

A. Massot

Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo-Agricultura

LA AGRO-AGENDA 2000: ¿EN DEFENSA DE UN MODELO AGRARIO EUROPEO?

ALBERT MASSOT MARTÍ
Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo-Agricultura
amassot @ europarl.eu.int

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

> *"Aunque una determinada opinión sea un error, puede contener, y con frecuencia contiene, una porción de verdad; y como la opinión dominante sobre cualquier asunto rara vez o nunca es toda la verdad, sólo por la confrontación de opiniones diversas tiene alguna probabilidad de ser reconocida la verdad entera"*
>
> John Stuart Mill

I. EN DEFENSA DE UN MODELO AGRARIO EUROPEO

I.1. La agricultura multifuncional como referente en la Agenda 2000

Con la presentación por la Comisión, en el mes de marzo de 1998, de las propuestas reglamentarias para la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) inscrita en la llamada Agenda 2000, se ha iniciado un profundo debate en el seno del sector agrario de los Quince sobre su futuro y, en fin, sobre los perfiles del "*modelo europeo de agricultura*" para el siglo XXI. Así al menos lo ha vendido la Comisión (1), fundándose en las (difusas) Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 (2), y sentando que el epicentro de este "*modelo*" es la defensa de la "*multifuncionalidad de la agricultura, su papel a la vez económico, medioambiental y territorial, (y) la necesidad de mantener, por esta razón, una actividad agrícola en el territorio europeo y de preservar la renta de los agricultores*" (3).

Sin embargo, mucho es de temer que con las propuestas de la Agro-Agenda 2000 estamos aún lejos de romper con el modelo productivista de la PAC tradicional, fundado en "*precios elevados, el proteccionismo y el encuadramiento burocrático de la producción*" (4), por emplear

---

[1] *"El conjunto de estas propuestas tiene, en definitiva, por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, el 'modelo agrícola europeo'"* (COM (1998) 158 de 18.3.1998, Exposición de motivos - epígrafe 3, p. 7)

[2] Que a su vez no hicieron sino transcribir las anteriores Conclusiones del Consejo de Agricultura a favor de "*una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión*" (redactado completo en EUROPE-Documents, Nº 2067, de 31.12.1997). Señalemos al respecto que la representación española fue la única de los Quince que no refrendó estas Conclusiones, por reticencias presupuestarias

[3] COM (1998) 158 de 18.3.1998, Exposición de motivos - epígrafe 3, pp. 7-8. Significativamente, la nueva *"Loi d'Orientation Agricole"* francesa parte asimismo del reconocimiento de la multifuncionalidad agraria y plantea una profunda modificación del apoyo a la agricultura gala basada en los "*contratos territoriales de explotación*"

[4] Según los cálculos de la OCDE ("*Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE, 1997*"),
(continued...)

los términos exactos de la Comisión (5), y no digamos de definir un "*nuevo*" modelo, distinto al de nuestros competidores, basado en los siguientes trazos (6):

- a) "*Una agricultura competitiva que debe poder afrontar progresivamente el mercado mundial sin el socorro excesivo de las subvenciones, cada vez menos toleradas en el plano internacional*" (Función de competitividad). Sin duda éste es el vector central de la reforma, que se consigue mediante una nueva y, en ocasiones, drástica, reducción de los precios internos para aproximarlos a los mundiales, y un amago de desconexión del apoyo respecto a la producción. Se pretende con ello afrontar en mejores condiciones tres retos: a) la ampliación hacia el Este, con unas economías muchos más agrarias (7), donde son inaplicables los mecanismos hoy vigentes en la PAC (elevados precios de garantía, capaces de inducir una espiral inflacionaria, sin correspondencia con los salarios; ayudas compensatorias para (¿qué?) reducciones de precios; mecanismos complementarios de control de la oferta) (8); b) la defensa de unos mercados internos (ampliados) a favor de nuestros propios productos, frescos y transformados, ante un proceso de creciente de desprotección en frontera; y c) el mantenimiento de la presencia de las exportaciones agro-alimentarias europeas en los mercados mundiales, en un nuevo contexto exterior marcado

---

[4](...continued)
la UE-15 es el miembro de esta organización con un mayor apoyo a los agricultores, expresado en "*Equivalente de subvención al productor*" (ESP), por un total de 66.968 millones de $ en 1996 (correspondiente al 43% del valor de su producción, aunque en clara disminución en comparación a 1995, cuando ascendía a un 49%). Estados Unidos por su parte registró en 1996 un ESP de 25.513 millones de $, correspondiente a un 16% de su producción (porcentaje al alza, tras la nueva FAIR dado que en 1995 ascendía a un 13%)

[5] COM (1998) 158 de 18.3.1998, Exposición de motivos - epígrafe 3, p. 8

[6] Seguimos ahí la relación expuesta por la Comisión en su documento COM (1998) 158 de 18.3.1998 (Exposición de motivos - epígrafe 3, p. 7), que formalizamos en 5 funciones: de competitividad, conservacionista, territorial, de gestión pública, y de legitimidad social

[7] Basta retener que, en comparación a la UE-15, el peso de la agricultura en el VAB (UE-15: 2'4%) y en el empleo (UE-15: 5'3%) de los cinco primeros adherentes es sustancialmente superior: en Polonia de un 7'6% del VAB y un 26'9% del empleo; en Estonia de un 8'1 y un 13'1%; en Hungría de un 6'2% y un 8%; en la República Checa de un 5'2 y un 6'3%; y en Eslovenia de un 5 y un 7'1%. Resaltemos además que, en su calidad de nuevos miembros de la OCDE, la ESP en 1996 para Polonia significó el 28% del valor de su producción, el 11% para Hungría, y el 10% para la República checa, en suma unos porcentajes netamente inferiores a los de la UE-15, comentados en la nota (4) (OCDE, "Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE, 1997)

[8] Numerosos estudios han resaltado esta imposibilidad de aplicar la PAC vigente en los PECOS, entre los que basta citar, entre los más recientes: COMMISSION (1996) "*The CAP and the enlargement. Economic effects of the compensatory payments*", European Economy, Reports and Studies, Nº 2, OPOCE, Luxembourg; MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. (1996) "*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*", encargada por el "*Land Use and Food Policy Inter-group - LUFPIG*" del Parlamento Europeo; BUCKWELL, A. (1997) "*Enlargement and the new Round of the WTO: will the CAP survive?*", ponencia presentada en la Conferencia sobre "*Agricultura y Sociedad. Un pacto a renovar*", organizada en Bruselas los dias 13-14 de noviembre de 1997, por el Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos; o, en fin, el estudio efectuado, por encargo de la Comisión, por el grupo de expertos coordinados por ese mismo autor, BUCKWELL (1997) "*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, Nº 5-1997, OPOCE, Luxembourg

por la nueva Ronda multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (9), una positiva evolución de la demanda alimentaria mundial (10), y la creciente presión de los países exportadores de alimentos, empezando por los Estados Unidos que, a la sazón, en 1996 inició una reforma en profundidad de su política agraria. La cuestión radica en si esta ganancia en competitividad guarda equilibrio con el resto de funciones autoimpuestas a la actividad agraria, en la medida que comporte: la inestabilidad en los precios internos; una pérdida de renta, no compensada totalmente por el Presupuesto comunitario, en explotaciones, sectores y territorios sin otras alternativas económicas; la consecuente caída del empleo; y, en fin, una mayor intensificación y concentración de la producción en las zonas hoy ya más especializadas. Por lo demás, si, como se reconoce, el marco futuro de referencia es sustancialmente externo, parece un contrasentido no abordar, globalmente, el conjunto de cuestiones que plantea la próxima Ronda de la OMC, muy especialmente las ligadas a las modalidades de apoyo que se desprenden de la defensa del modelo de agricultura europeo, y, en fin, no clarificar de antemano, para disipar las lógicas reticencias, los ejes del mandato de negociación de la Comisión.

- b) "*Una agricultura cuyos métodos de producción deben ser sanos, respetuosos con el medio ambiente, capaces de suministrar los productos de calidad que respondan a las expectativas de la sociedad*" (Función conservacionista). Declaración de fé por la que se asume la responsabilidad en la generalización de técnicas intensivas de una PAC que se ha orientado prioritariamente desde su nacimiento a "*garantizar la seguridad de los abastecimientos*" (Artículo 39.1.d TCE) a "*precios razonables*" (Artículos 39.1.e TCE), y, en definitiva, ha primado la cantidad sobre la calidad. Su resultado ha sido la paulatina desaparición de la agricultura como actividad mediadora por excelencia entre la sociedad y el mundo vegetal y animal, con sus manifestaciones más palpables en la difusión de la contaminación de origen agrario, y la destrucción de la diversidad biológica y el paisaje (11). Pero, como luego comprobaremos, pese a las expectativas creadas y las numerosas propuestas para ir *verdeando* ("*greening*") la PAC

---

[9] Ya prevista en el Acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay. Véase al respecto: SUMPSI, J. Mª y BARCELÓ, L.V. (Coords) (1996) "*La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español*", MAPA, Serie Estudios, Nº 111, Madrid

[10] Los estudios de prospectiva más fiables vaticinan una fase de crecimiento económico general y de la demanda alimentaria en particular, que únicamente divergen en su magnitud: ROSENGRANT, M.W., AGCAOLILI-SOMBILLA, M., PEREZ, N.D. ("*Global food supply and trade to 2020: Implications for Policy and Investment*", IFPRI, Washington DC, 1995); FAPRI (1997, "*International Agricultural Outlook*", Food and Agricultural Policy Research Institute - Iowa State University and University of Missouri-Columbia); OECD (1997, "*The Agricultural Outlook, 1997-2001*", Paris); USDA (1997, "*Agricultural Baseline Projections to 2005, Reflecting the 1996 Farm Act*", World Outlook Board, Washington DC); y COMISION CE (1997, "*CAP 2000. Long Term Prospects. Grains, Milk & Meat Markets*", Working Documents, Directorate-General for Agriculture, April). La reciente crisis asiática está dando la razón a los pronósticos más prudentes (de la Comisión) sobre el grado de incremento de la demanda alimentaria, en la medida que todos los estudios la fundamentan de manera preferente en el dinamismo económico de las "*economías emergentes*" del Pacífico. A estas alturas parece evidente que los precios de los alimentos, con ser más altos en comparación a los de la última década, no van a alcanzar las cotas adelantadas por la OCDE o los gabinetes norteamericanos. Y todo ello salvando una gran incógnita: la definitiva posición (importadora) de China respecto a los mercados agrarios mundiales

[11] Para corroborarlo basta leer el reciente informe de la Comisión sobre la polución por nitratos de origen agrícola (COM (97) 473)

presentadas en los últimos tiempos (12), este enfoque apenas ha tenido reflejo en las propuestas reglamentarias de la Agenda 2000, hasta el punto que las obligaciones medioambientales de carácter comunitario prácticamente han desaparecido y la responsabilidad final en su aplicación se ha traspasado a los Estados. A su vez, si exceptuamos la propuesta de nuevas primas para el tabaco, no se encontrarán medidas concretas de fomento de la *calidad*, como ya dejaba adivinar la primera Comunicación de la Comisión de verano de 1997 (13), ni referencias al papel de la PAC respecto a las exigencias sanitarias. Al contrario, tras la crisis de las *vacas locas*, el Tratado de Amsterdam ha formalizado la pérdida de las cuestiones de armonización de legislaciones veterinarias y fitosanitarias a favor de la política de la salud pública que, a su vez, como denota el reciente *Libro Verde de la Comisión sobre los principios generales de la legislación alimentaria* (14), se convierte en el núcleo de una futura política común en este ámbito que abarque toda la cadena alimentaria, de la granja a la mesa (o, si se prefiere, más plásticamente, en francés, de la "*fourche à la fourchette*").

- c) "*Una agricultura rica en su diversidad, y en sus tradiciones, cuya misión no es solamente producir sino también la de mantener la diversidad de nuestros paisajes y un mundo rural vivo y activo, generando y preservando el empleo*" (Función territorial). Tal como se ha escrito, acertadamente, "*es la dimensión territorial la que domina en la agricultura*" (15). Sin embargo, hoy se constata un progresivo desarraigo de la actividad agraria respecto al espacio que

---

[12] BALDOCK, D. y MITCHELL, K. (1995) "*Cross compliance within the Common Agricultural Policy. A review of options for Landscape and nature conservation*", Institute for European Environmental Policy, London; NETHERLANDS SOCIETY FOR NATURE AND ENVIRONMENT (1995) "*A revised agriculture scheme for the European Union*"; GRAEFE ZU BARINGDORF, W. y LORENZEN, H. (1996) "*Ecological and Social Enlargement. A Green Strategy for 'neighbourly' repprochement between EU and Central ans Eastern Europe on the basis of sustainable development*", Green Group in the European Parliament, January; MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. (1996) "*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*", commissioned by the 'Land Use and Food Policy Inter-Group' (LUFPIG), European Parliament, May; WWF (1996) "*New Objectives for the Common Agricultural Policy of the European Union*", WWF-UK; MÜLLER, E. y EMSHERMANN, R. (1997) "*Rise to the challenge. Financing the EU's Enlargement*", A Green Agenda 2000; BIRD LIFE INTERNATIONAL (1997) "*Working with Nature, Economies, Employment and Conservation in Europe*", RSPB Policy Research Department, January

[13] Apenas pueden leerse algunas referencias genéricas del tenor de "*la seguridad y la calidad de los alimentos (...) debe de constituir una de las grandes prioridades de la PAC*", para luego apuntarse como única medida tangible que "*en la medida de lo posible (?) se seguirá otorgando protección a los productos de calidad, en general vinculados con orígenes geográficos específicos o métodos de producción identificables por los consumidores*" (COM (97) 2000, Vol. I, III.3, p. 27). En definitiva, la contribución alimentaria de la PAC que surja de la Agenda 2000 se limitará a mantener ¡hasta donde se pueda! las puntuales acciones de promoción comercial insertas en algunas OCM (como las de productos lácteos; aceite de oliva; frutas y hortalizas...), así como los Reglamentos (CEE) 2081/91 (denominaciones de origen), 2082/91 (características específicas de los productos), 2092/91 (producción ecológica), y 820/97 (identificación de los productos del vacuno). Para concretar un eventual "*pilar alimentario*" dentro de la PAC véase: MASSOT, A. (1997) "*¿Política Rural Integrada o desintegración de la PAC?*", Agricultura - Revista agropecuaria, Nº 783, Octubre, p. 775

[14] COM (97) 176, complementada por el documento COM (97) 183 sobre "*Salud de los consumidores y seguridad alimentaria*" donde se formaliza la separación de la responsabilidad de la consulta e inspección científica de la responsabilidad legislativa

[15] BUCKWELL, A. (1996), "*Transformación de la PAC en una política rural más integrada*", Revista Española de Economía Agraria, Nº 176-177, 2-3/1996, p. 13

la sustenta, en tres sentidos: a) primero, en cuanto a una creciente concentración, especialización e industrialización de la producción agraria, bajo los parámetros exclusivos de la búsqueda de competitividad; b) segundo, en la medida que la actividad primaria ha perdido la hegemonía como rama económica del mundo rural y se ve incapaz de ser su motor exclusivo de crecimiento, vertebración y generación de empleo (16), lo que desemboca en el éxodo rural y la desertización; y c) en tercer lugar, a raíz de la conversión del campo, de un espacio autónomo, de trabajo, y convivencia, bajo la férula de los agricultores, en un entorno sujeto a un profundo proceso de urbanización y, en definitiva, a las exigencias del conjunto de la sociedad. En suma, la PAC se ve abocada a ser una "*política sectorial al encuentro de las lógicas territoriales*" (17). Parece por consiguiente incongruente que no se avance hacia una *Política Agro-Rural Común (PARC)*, que haya decaído de la Agenda 2000 la tantas veces anunciada *Política Rural Integrada* (18), y que se pretenda, como veremos, sustituir un cambio (cualitativo) de política por un (lento) proceso de ruralización del FEOGA-Garantía, por lo demás sin ninguna garantía de éxito.

- d) "*Una política agrícola simplificada, comprensible, que deberá trazar una clara línea de separación entre lo que debe ser decidido en común y lo que debe reservarse a los Estados miembros*" (Función de gestión pública). La Comisión se pronuncia abiertamente por la simplificación normativa, y por una mayor corresponsabilidad en la gestión de los Estados, en aras a los principios de transparencia y subsidiariedad, y con el fin último de lograr una mayor eficacia. Lastimosamente este alarde de simplificación es formal, traduciéndose en la eliminación de algunos artículos y la fusión de Reglamentos, y apenas tiene consecuencias prácticas para los

---

[16] Con datos de la propia Comisión ("*Primer Informe sobre la Cohesion económica y social*", COM (96) 542, p. 135) en la UE las regiones más dependientes de la agricultura (con el 27'4% de su empleo total en el sector de media) registran: a) los niveles de paro más elevados (en 1995 del 17'1%, frente al 8'3% y el 10'1% de las zonas industrializadas y especializadas en servicios, y una media comunitaria del 10'7%); b) el crecimiento del empleo más débil (de un 0'3% anual entre 1983 y 1993, contra el 0'9% de las zonas industriales, el 0'7% de las de servicios, y por debajo de la media comunitaria, de un 0'5%); c) el PIB por habitante más bajo (un 66% de la media comunitaria en 1993, frente al 109% de las áreas industriales y el 116% en las que predomina el sector terciario); y, en fin, tienen el menor crecimiento económico (de un 2'2% anual del PIB entre 1983 y 1993, ante el 2'3% de las regiones dependientes de la industria, y el 2'4% de las de servicios). En suma, existe un profundo problema de desarrollo de las zonas rurales que la actividad agraria por sí sola se ve incapaz de resolver

[17] CHARLES-LE-BIHAM, en FLAESCH-MOUGIN, C. (Director) (1996): "*Quel avenir pour la Politique Agricole Commune?*", Editions Apogée, Rennes, p. 11 (libro editado a partir de la jornada de estudios titulada "*Variations sur l'avenir de la Politique Agricole Commune*", organizada por el CEDRE-Université de Rennes I)

[18] La Comisión propugnó abiertamente la conversión de la PAC en una "*Política Rural Integrada*" a partir de su Comunicación estratégica de noviembre de 1995 (COM (95) 607), presentada en el Consejo Europeo de Madrid. Con este hacer retomó un viejo objetivo enunciado en 1988 por JACQUOT, el antiguo Director del FEOGA ("*La PAC change de CAP*", Cultivar 2000, Nº 233), aunque, significativamente, la bautizaba "*Política Rural Integrada Comunitaria*" (PRIC). Algo más tarde, en 1994, PISANI se mostró partidario de una nueva "*Política Agraria y Rural Común*" (PARC) ("*L'agriculture française et la politique agricole commune*", Conseil Economique et Social Français). Al calor de estos precedentes, en los últimos tiempos esta conversión se ha visto arropada por autores de muy diversas procedencias y sensibilidades: GARCÍA AZCÁRATE, T. (1996) "*Politique Rurale Integrée*", Courrier de la Planète, Nº 32, Javier-février; MASSOT, A. (1996) "*Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar*", Revista Española de Economía Agraria, Nº 176-177, 2-3/1996; CUNHA, A. (1996) "*A agricultura europeia na encruzilhada*", Ediçoes ASA, Porto; o BUCKWELL, A. (1997), en su calidad de cordinador del estudio encargado por la Comisión, "*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, Nº 5

mecanismos en vigor, al menos donde parecía más necesaria, en las reglamentaciones sectoriales. Si exceptuamos la propuesta del tabaco, que modifica y simplifica sustancialmente el sistema de primas, continúan en el resto de los elementos básicos de los actuales regímenes: superficies de base, programas de regionalización, rendimientos históricos, *set aside*... en cultivos herbáceos; en vacuno, mantenimiento del régimen de primas con consolidación de las diversas especies beneficiarias (añojos, vacunos pesados, vacas nodrizas, novillas), con topes por explotación; *Cantidades Máximas Garantizadas* y ayudas a la producción en el aceite de oliva; cuotas más ayudas directas a las vacas en lácteos; etc. Más trascendencia tiene la simplificación en materia agro-estructural, con la desaparición de los Objetivos 5a, 5b y 6 de los Fondos Estructurales, como luego veremos, y la inclusión en un único Reglamento de todas las líneas agro-estructurales, bajo el manto genérico del "*desarrollo rural*" (que permitirá derogar nueve Reglamentos). A su vez, se apunta una creciente flexibilización de la gestión a favor de los Estados, que supera en mucho a una simple descentralización, en tanto que abarca un porcentaje sustancial del gasto agrario sobre el que los Estados obtienen un amplio margen de maniobra. Lo que, de refilón, plantea crudamente, como luego señalaremos, la posibilidad de una progresiva renacionalización de la primera política común.

- e) "*Una política agraria capaz de explicar claramente que los gastos que comporta están justificados porque permite asumir las funciones que la sociedad espera de los agricultores*" (Función de legitimidad social). Con tal formulación se reitera la (urgente) necesidad de encontrar una nueva legitimidad para las intervenciones públicas a favor del mundo rural, puesta en evidencia hace ya tiempo por la Comisión (19). Pero para conseguirlo no basta con invocar la *multifuncionalidad* (económica, medioambiental, social, territorial) de la actividad agraria si luego este giro estratégico, como más adelante comentamos, es insuficientemente reflejado en las propuestas concretas: con el establecimiento de unos umbrales de ayudas por explotación sin apenas efectos redistributivos; dejando al albur de los acontecimientos internos la modulación del apoyo, manteniendo en suma una política basada en los productos antes que en los hombres y los territorios; sin hacer imperativas las crecientes exigencias medioambientales; manteniendo un trato financiero diferente según los sectores; sin proponer medidas específicas a favor de la protección de la salud pública ni de la defensa de la calidad de los productos, etc. Con las propuestas presentadas más bien se busca la preservación del status quo en el Consejo que ganar la complicidad de la ciudadanía europea en una nueva política a favor de una agricultura multifuncional. Si este es el objetivo, en aras a conseguir una mayor legitimidad social habría que avanzar por la mayor y no por la menor: a) primero modificando el capítulo agrario del Tratado, definiendo nuevos fundamentos y nuevos mecanismos, y dando mayores competencias al Parlamento Europeo (codecisión); y b) segundo, luchando resueltamente por la introducción dentro de las reglas de la OMC de la *especificidad rural*, en lugar de la *especificidad agraria*, tradicional basamento de las políticas agrarias, sobre la que fundamentar sin cortapisas el apoyo a favor de una agricultura multifuncional, siguiendo la senda indicada por las llamadas Cajas Verde y Azul de la Ronda Uruguay, en atención a que las estructuras rurales son muy diversas en el mundo y, pese a ello, han de coexistir, y competir, en un entorno cada vez más global y

---

[19] GARCIA AZCÁRATE, T. (1991) "*Hacia una nueva legitimidad para la Política Agraria Común*", Palau N° 14, pp. 43-66

abierto (20).

I.2. Una estrategia ¿realista? o, simplemente, ¿equivocada?

A modo de conclusión, existe un amplio consenso en los medios académicos en torno a las profundas transformaciones (21) que ha padecido la agricultura del Viejo Continente desde que nació la PAC, y la consecuente necesidad de su reforma, "*urgente y de amplia envergadura*" (22). Frente a ello, las reglamentaciones presentadas por la Comisión en el marco de la Agenda 2000 apenas apuntan la voluntad de que aparezca (¿a medio plazo?) una nueva política a favor del modelo agrícola europeo, que, de esta guisa, se convierte en un simple argumento ideológico (como antaño lo pudo ser la defensa de la agricultura familiar) para justificar las deshilachadas propuestas presentadas. Es más, el Ejecutivo Comunitario pone el énfasis en las reformas de algunos sectores, sin que, por el contrario, se atisbe una voluntad de generalizar un único, y común, modelo de apoyo. De este modo se condiciona decisivamente el sentido de las discusiones en el seno del Consejo, y se mete de lleno, a los Estados y a las organizaciones profesionales, en la polémica sectorial, de cortos vuelos, sin otro objetivo que la defensa, con uñas y dientes, de las ayudas que ya hoy se perciben, o que se esperan percibir. En definitiva, a una propuesta conservadora le sigue, inevitablemente, una respuesta conservadora, o defensiva, incapaz de plantear alternativas de fondo.

Ahora bien, la cortedad de miras de la Agro-Agenda 2000 no nace del vacío, sino que responde fielmente al contexto que hoy envuelve a la construcción comunitaria. Raymond Barre escribió que "*Europa sólo sabe hacer una cosa a la vez*". En contraste, hoy el proyecto de integración se ve acuciado por el solapamiento de procesos y calendarios: introducción del euro; ratificación del Tratado de Amsterdam; próximas adhesiones; definición de nuevas perspectivas financieras plurianuales; reforma de los Fondos Estructurales; negociación en la OMC; ejecución y, eventualmente, revisión, de los compromisos comerciales en vigor (Convenio de Lomé, Acuerdos Euromediterráneos, nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas ...); progresiva extensión del *regionalismo abierto* por parte de la UE (con la Agenda trasatlántica, con México, con el MERCOSUR,...), etc. Una coyuntura, ciertamente, nada favorable a la toma de grandes decisiones de cambio, sobre todo si, implícita o explícitamente, se encuentra ya definida la prioridad máxima: la realización de la UEM. Aunque ello equivalga a ralentizar el progreso de las demás políticas y de no avanzar en la Unión Social y Política, como denota el fracaso de la Cumbre de Amsterdam.

Bajo esta premisa no es de extrañar la falta de iniciativa y ambición que demuestra la Comisión Santer, y, de soslayo, el actual Comisario de Agricultura. Basta recordar al respecto las

---

[20] MASSOT, A. (1997) "*¿Política Rural Integrada o desintegracion de la PAC?*", Agricultura - Revista agropecuaria, Nº783, Octubre, pp. 766- 775

[21] Calificadas como verdaderas "rupturas" por HERVIEU, B. (1994) "*Les champs du futur*", Editions Julliard (libro publicado en castellano en 1997 por el MAPA, en su Serie Estudios, Nº 118, bajo el título "Los *campos del futuro*")

[22] ZEEUW, A. y KNASTER, B. (1997) "*European Agricultural Policy: Between Reform and Enlargement. Report of a CEPS Working Party*", Centre for European Policy Studies, Working Paper Report Nº 17, June

unilaterales estrategias seguidas en los últimos tiempos en materia agraria, y sus desastrosos resultados (con independencia de que ello haya podido favorecer tácticamente a la agricultura mediterránea): en las reformas de las OCM del vino y del aceite de oliva, reiteradamente paralizadas, hasta el punto de verse incluídas en las propuestas reglamentarias de 1998 de la Agenda 2000, con la esperanza de que se desbloqueen; en la propuesta de precios agrarios de 1996/97 respecto a la reducción de las ayudas a los herbáceos por manifiesta *sobrecompensación* ante la frustrada bajada de los precios de mercado (23); en la pretensión del Comisario Fischler, escenificada en la *Conferencia de Cork*, de ir construyendo una *Política Rural Integrada* (24), capaz de compaginar los aspectos productivos con los medioambientales y los imperativos de la cohesión económica y social (25), luego públicamente rechazada por la Comisaria de Política Regional, Wulf-Mathies, en el *Foro de la Cohesión* de la primavera de 1997 (de donde se derivaron los lodos de la Agenda 2000); o, en fin, sobre la gestión de la crisis de las *vacas locas*, que desembocó en la pérdida de las competencias sanitarias por la D.G. VI (*Agricultura*) a favor de la nueva D.G. XXIV (de *política de los consumidores y protección de la salud*, donde se ubica la nueva Oficina de la CE de control y auditoría de calidad de los Productos), y en la salida fuera del Artículo 43 TCE, con el nuevo Tratado de Amsterdam, ya comentado, de la materia de armonización de legislaciones veterinarias y fitosanitarias.

En definitiva, la Comisión ha escogido el camino más fácil, no porque sea el mejor, sino por miedo, porque, frente al árduo desafío de la UEM, se niega a abrir cualquier Caja de Pandora dentro del Consejo que cuestione los delicados equilibrios internos en vigor (y muy especialmente, los presupuestarios). Y argumenta en su favor que: a) quizás la Agro-Agenda 2000 sea lenta pero profundiza en el buen camino, la aproximación de los precios internos a los precios mundiales, la introducción del principio de los umbrales de ayuda, y en la paulatina conversión del FEOGA-Garantía en un Fondo a favor del mundo rural; b) como parte del enfoque de 1992, trabaja sobre mecanismos conocidos (precios de intervención por ayudas directas) y puede obtener la aprobación global del Consejo; c) la flexibilidad en la gestión a favor de los Estados, abre un campo de pruebas (en materia de modulación sobre el empleo; criterios de aplicación de las primas ganaderas; contenido de programas medioambientales y en zonas desfavorecidas) sobre el que la Comisión podrá profundizar en el futuro; y d) facilita la toma de nuevas decisiones en los próximos años, cuando lo impongan las circunstancias (sea la OMC, sean las adhesiones).

En suma, se da una interpretación contextual y dinámica de la Agenda 2000 que, sin embargo, plantea serias dudas sobre su *viabilidad estratégica*:

- a) En primer término, no nos deberemos extrañar de que, llegado el primer semestre de 1996, cuando se adopte el paquete de la Agenda 2000, los resultados sean manifiestamente

---

[23] Que motivó incluso la presentación de una "*Estimación de la sobrecompensación en el sector de los cereales para la Comunidad a 12 desde el inicio de la reforma*" (SEC (97) 1183, 11.6.1997). Adelantemos que, para evitar problemas por sobrecompensación en el futuro, la Comisión establece en sus propuestas reglamentarias de la Agenda 2000 que podrá ajustar las ayudas teniendo en cuenta "*la producción, la productividad, y la evolución del mercado*"

[24] Ver nota (18)

[25] DECLARACION DE CORK (1996) "*Un medio rural con vida*", Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, 7-9 Noviembre de 1996 (inserta en la Revista Española de Economía Agraria, N° 176-177, pp. 371-376)

inferiores a las propuestas presentadas, y paradójicamente, en vísperas del inicio de una Ronda multilateral, apenas contemos con elementos que aportar a la negociación.

- b) Cabe preguntarse entonces si no estamos adoptando una postura excesivamente defensiva, como ya nos ocurrió en la Ronda Uruguay, dejando en consecuencia la iniciativa de la reforma de las políticas agrarias mundiales a los Estados Unidos, que ya ha iniciado el proceso de cambio con su *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (FAIR), de 1995 (26). Una reforma que, no lo olvidemos, impone la propia lógica interna del marco multilateral pactado en Marraquesh, como reconoció la propia Comisión en su Comunicación estratégica de 1995, dando por hecho que el actual modelo de PAC no era sostenible a medio plazo (27).

En este contexto, quizás exista una interpretación alternativa de esta falta de decisión de la Comisión, mucho más simple (y maquiavélica): la consciencia de que, hoy por hoy, sólo es posible adoptar un cambio en profundidad en el Consejo bajo una presión externa insoslayable, como puede ser la de la OMC, o la de los nuevos adherentes. En este contexto, el Ejecutivo comunitario hace suya la máxima de Cesare Pavese: "*esperar es también hacer alguna cosa*".

I.3. El (aplazado) debate de principios

De haber querido asentar realmente el modelo agrícola europeo y los instrumentos que exige su preservación, se imponía una estrategia radicalmente distinta a la empleada que, en atención a la lentitud de que adolece el procedimiento decisorio comunitario, hubiera podido iniciarse en 1997, en el momento de la salida del COM (97) 2000, con el objeto de abrir un profundo debate de principios, y con el decidido empeño de conocer, al mayor detalle posible, las opiniones existentes en el Viejo Continente (incluidos los PECOS), siguiendo los consejos de Stuart Mill que encabezan estas páginas, para luego formular las bases y el proceso a seguir para la refundación de la PAC (28).

---

[26] Un resumen en castellano de esta nueva legislación está publicado, en forma de Nota, en el Nº 176/177 de la Revista Española de Economía Agraria, 2-3/1996, pp. 355-370. Su comentario puede a su vez encontrarse en MIRANDA DE LARRA Y DE ONÍS, J. (1996) "*La reforma agraria en los Estados Unidos de América*", MAPA, El Boletín, Nº 34, Mayo, pp. 62-69

[27] "*Estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos*" (COM (95) 607)

[28] Hoy ya existen diversas formulaciones alternativas a la PAC actual, desde ópticas muy diferentes: en un primer polo se ubican las más liberales, como las correspondientes a la OCDE, la del DEPARTMENT OF FOREING AFFAIRS AND TRADE australiano (1996) ("*European Union Agricultural Policy towards 2000. An Australian perspective*", Canberra), la propuesta de MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. (1996) ("*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*", encargada por el "*Land Use and Food Policy Inter-group - LUFPIG*" del Parlamento Europeo); o la de ZEEUW, A. y KNASTER, B. (1997) ("*European Agricultural Policy: Between Reform and Enlargement. Report of a CEPS Working Party*", Centre for European Policy Studies, Working Paper Report Nº 17). En el polo opuesto se situan las alternativas más ruralistas y/o medio-ambientalistas,como las del GRUPO DE SEILLAC (1993) ("*Agriculture, societé et territoires. Pour une politique européenne de la societé et de l'espace rural, de la recherche, de la production et des industries agricoles*", Fondation pour le Progrès de l'homme, L'Événement Européen, Paris, Avril), o las del GRUPO DE BRUJAS (1997) ("*20 plateformes politiques pour l'avenir du monde rural. Document de travail*", Réseau européen d'expériences de developpement durable - Groupe de Bruges,

(continued...)

A modo de somero inventario, un debate que podría versar sobre: a) la mejor fórmula de inserción de la defensa de un modelo de agricultura multifuncional dentro del actual Capítulo agrario del Tratado o, lo que es lo mismo, la compatibilidad de los objetivos tradicionales de la PAC, inscritos en el Artículo 39 TCE, con los denominados objetivos emergentes, o nuevas exigencias sociales en materia de política agroalimentaria y rural (en cuanto a protección de la salud pública, respeto al medio ambiente y la biodiversidad, fomento de la calidad alimentaria, ordenación y equilibrio del territorio, mantenimiento de un tejido rural vivo, cooperación y desarrollo de países terceros, competitividad agro-industrial, etc); b) la búsqueda de una definición comunitaria de mundo rural, y, en su contexto, de los criterios de aplicación de una política en su favor de raíz supranacional (p.e. explotación prioritaria; activo agrario, o Hectárea susceptibles de apoyo; buenas prácticas admisibles, etc); c) el sentido último de la noción de *Política Rural Integrada*, y su engarce, como eventual política común para el mundo agro-rural, con el resto de políticas supranacionales (realización del mercado único, de la UEM, de la cohesión económica y social, de defensa del medio ambiente, de protección de los consumidores, de salud pública, en materia alimentaria, etc); d) el papel de una política agro-rural común en relación a la defensa de un modelo social europeo (29) y, más allá, dentro de un proyecto supranacional que pretenda construir una *Unión Europea del Bienestar* (30); e) las consecuencias para una política agro-rural común de la globalización económica (en su expresión multilateral y regional), o lo que es lo mismo, las relaciones entre una Europa abierta y una política basada hasta el día de hoy en un principio de preferencia comunitaria tenido ya por relativo por la más reciente jurisprudencia del TJCE (31); f) el futuro modelo de apoyo (un intervencionismo *de nuevo tipo*) compatible con este marco abierto de manera creciente, y sobre las formas, y sus límites, que pueden tomar su desconexión y su modulación; g) el grado deseable de esta *desconexión* del apoyo respecto a la producción, que al mismo tiempo que permita cumplir las exigencias multilaterales, facilite un reequilibrio intersectorial, en función de la renta final individual o, eventualmente, familiar; h) las posibilidades existentes de homogeneizar este mismo apoyo, con mecanismos únicos y simples (v.g. a la Ha, arable o forrajera; a la UTA) que a su vez abran paso a su heterogenización (o *modulación*) del tratamiento a sus destinatarios potenciales, en función de criterios extra-económicos (dimensión, ubicación territorial, medios de producción utilizados, empleo generado, etc); i) la posible redefinición del principio de *solidaridad financiera* que sustituya una

---

[28](...continued)
Septembre). Finalmente, en un plano intermedio pueden encontrarse: la diseñada por el equipo dirigido por BUCKWELL, ya citada ("*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, N° 5-1997), o la propuesta, más política, redactada por el Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos ("*Pour une nouvelle stratégie politique en faveur de l'agriculture et du développement rural*", Document de travail du Groupe du Parti des Socialistes européens, Conférence "*Agriculture et societé: un pacte à renouveler*", Bruxelles, 13-14 Novembre 1997)

[29] O "*renano*" en la terminología acuñada por M. ALBERT (1991) ("*Capitalisme contre capitalisme*", Le Seuil, Paris)

[30] MASSOT, A. (1996) "*Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar*", Revista Española de Economía Agraria, N° 176/177, 2-3/1996

[31] MASSOT, A. (1996) "*El principio de preferencia comunitaria y la Política Agrícola Común: alcance y perspectivas ante el proceso de mundialización económica*", Revista de Instituciones Europeas, Centro de Estudios Constitucionales, Volumen 23, 3/1996

compensación (de la renta) entendida exclusivamente como contrapartida a la progresiva apertura de los mercados agrarios, por otra basada en la contraprestación a una serie de bienes y servicios de interés público que garantiza el mundo rural; j) las consecuencias finales para el mundo rural de mantener una política común, en su concepción y apoyo financiero, y, en su seno, las posibilidades existentes de flexibilización, descentralización o regionalización, como se quiera denominar, de su gestión; k) en contrapartida, las consecuencias finales que tendría para el mundo rural, la sociedad del bienestar europea, y la construcción supranacional, la *renacionalización* de una política común como es la PAC; l) si es conveniente sustituir definitivamente el FEOGA por un único Fondo Agro-Rural Europeo dentro del Presupuesto comunitario; ll) sobre si es preciso prepararse para introducir en la próxima Ronda negociadora de la OMC la especificidad rural dentro del marco multilateral agrario, una vez en crisis la especificidad o excepción agraria que fundamentó las políticas agrarias de los países industrializados desde los años 30 (32); y, en fin, m) si es conveniente preconizar para la próxima Conferencia Intergubernamental, en torno al 2000, un nuevo redactado del capítulo agrario en el Derecho Originario, quizás ya dentro de una *Constitución Europea* a impulsar mancomunadamente por la Comisión y el Parlamento Europeo, que recoja fielmente los objetivos y fundamentos de una verdadera *Política Agro-Rural Común*, adaptada a la defensa del modelo agrario europeo en el siglo XXI.

Este es el debate de principios que le interesa plantear cuanto antes a la UE, si pretende seriamente dar continuidad a la PAC y hacer frente a los nuevos retos del mundo rural. Y, contra lo que pudiera parecer a simple vista, también le conviene dilucidar a España, ante el creciente bloqueo que padecen nuestras agriculturas dentro del modelo productivista al uso de la PAC, situación que puede agravarse con las próximas adhesiones.

II. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS AGRARIAS DE LA AGENDA 2000

Ahora bien, que la Agro-Agenda 2000 amague este debate de principios no significa que las propuestas de la Comisión no tengan unos ejes vertebradores, que en ocasiones esconden ciertas posibilidades de desarrollo y en otras evidentes peligros. El objeto de este segundo epígrafe consistirá en desentrañar estas ideas-fuerza más novedosas (33).

II.1. Régimen de (des)intervención vs régimen de (des)estabilización de los precios

Tal como se avanzó en la Comunicación estratégica de 1995 (34) se parte del mantenimiento formal del enfoque de la reforma de 1992: ayudas directas a la renta a cambio de una baja de los precios de intervención de las principales producciones continentales: en un 30% para la carne de vacuno; en un 20% para los cultivos herbáceos, aplicable de una sola vez a partir de la campaña del 2000/2001, con supresión paralela de los incrementos mensuales; y de un 15%

---

[32] Véase la nota (20)

[33] Un primer, y extenso, análisis crítico de las propuestas agrarias de la Agenda 2000 puede encontrarse en: APCA - ASSEMBLÉE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE (1997) "*Les propositions Santer 2000-2006*", Chambres d'Agriculture, Nº 859, Octobre 1997

[34] COM (95) 607 (véase nota (27))

para la mantequilla y la leche en polvo desnatada, en cuatro etapas, caída que por vez primera en el sector lechero viene acompañada por la compensación con ayudas directas (primas por vaca lechera). Resaltemos que en este último supuesto la reducción es superior a la propuesta, del 10%, en julio de 1997, a fin de facilitar la exportación sin subvención por la industria láctea del Norte de Europa. A estas reducciones sectoriales se deberá sumar proximamente, y con carácter general, la derivada de la desaparición de la diferencia monetaria existente (35), a raíz del proceso de instauración del euro, sobre lo cual la Agenda 2000 guarda un tupido velo a la espera de propuestas concretas más allá del mes de mayo de 1998.

Pero las modificaciones en el régimen de precios no terminan ahí. En algunos sectores, como el vacuno de carne o el aceite de oliva, la caída de los precios viene acompañada por la desaparición de la intervención pública (y su sustitución regímenes de almacenamiento privado). Lo que pone en un primer plano la cuestión de la defensa del mercado interior de la inestabilidad de los mercados mundiales en un contexto cada vez más abierto. Al respecto la FAO hace tres años (36) expuso los resultados de una simulación del efecto que tendrían en el año 2000, con y sin la Ronda Uruguay, una mala cosecha de cereales (con una caída de la producción del 5%) y una cosecha abundante (con un aumento del 5% en la producción global). Tal como era de prever, la caída de la oferta mundial se reflejaría en una intensa subida de los precios (en torno a un 50% para el arroz y un 25% para el resto de los cereales). En cambio, la simulación reveló que la Ronda Uruguay no contribuiría en absoluto a estabilizar los precios de mercado de cereales, condicionados como estarían por unas reducidas existencias de seguridad (en el 2000 equivalentes al 17% del consumo, en el extremo inferior de la escala que la Secretaría de la FAO considera el mínimo necesario para salvaguardar la seguridad alimentaria). Sin embargo, a esta realidad, esperando a las negociaciones de la OMC, no se da ninguna respuesta. Es más ante las (fundadas) dudas de que el almacenamiento privado pueda cumplir tal misión, se argumenta veladamente que, de aparecer crisis graves en los mercados (¿unas nuevas *vacas locas*?), se podría reintroducir la intervención pública. Para tal viaje no eran precisas alforjas. La cuestión radica entonces en sondear otras posibilidades.

La primera, obviamente, es confiar en los mecanismos de estabilización estrictamente privados, presentes en otras economías, como los *mercados de futuros*, o los *seguros agrarios*. En este segundo supuesto con el alibí de que garantizan la estabilidad de las rentas agrarias frente a todo tipo de imprevistos, su eventual apoyo público cae dentro de Caja Verde según el acuerdo de la Ronda Uruguay, y, en fin, pueden generar ahorros en el Presupuesto agrario siguiendo el modelo implantado en los Estados Unidos: con anterioridad a la FAIR se obligaba a las explotaciones a suscribir una póliza para beneficiarse de los pagos públicos; a partir de 1996 decae esta obligación pero con la salvedad de que un agricultor ha de renunciar a solicitar una ayuda de urgencia en el caso de pérdida de la cosecha. No obstante, hoy por hoy, no parece realista pensar en dejar la garantía de las rentas agrarias europeas en manos únicamente de sistemas privados: primero, porque en nuestro Continente coexiste una agricultura empresarial, semejante a la

---

[35] Véase, para mayores referencias, MASSOT, A. (1995) "*El sistema agromonetario comunitario: la larga crónica de una muerte anunciada*", Revista Española de Economía Agraria, núm 173, 3/1995, y el último informe sobre el funcionamiento del sistema agromonetario en el mercado único (COM (1998) 20, 22.1.1998)

[36] FAO (1995) "*El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995*", Colección FAO: Agricultura, N° 28, Roma

norteamericana, con una multitud de explotaciones marginales desde el punto de vista productivo pero que constituyen el basamento del modelo agrario europeo, que serían incapaces de beneficiarse de estos mecanismos; y, en segundo lugar, por problemas técnicos, sea la pervivencia de un alto grado de intervención en los principales mercados que hacen, hoy por hoy, inviable en los Quince un modelo de mercados de futuros como el de Chicago, sea el diverso tratamiento que tienen los seguros agrarios por las autoridades de los Estados miembros: mientras en los países del Sur de la Comunidad, donde se encuentran la mayor parte de los activos agrarios, los seguros sobreviven gracias a las subvenciones estatales, en otros países son exclusivamente privados y no cabe pensar en una co-participación comunitaria, diferencias que, por lo demás, se agrandarán con las adhesiones de los PECOS (37). En estas circunstancias preconizar los seguros agrarios como alternativa a los regímenes de precios muestra un profundo desconocimiento de nuestras agriculturas, o, quizás, un camino sutil de renacionalización de la PAC.

Queda, no obstante, una segunda opción: la sustitución del régimen de intervención por sistemas de *estabilización de precios*, siguiendo el modelo de precios móviles en frontera vigente en los Estados Unidos. En este sentido se han pronunciado expresamente diversos autores (38). Este nuevo régimen público de estabilización dentro de la política de mercados podría basarse en unos precios condicionados (39), es decir, en manos de la Comisión, y fijados a unos niveles tales que no desvincularan el mercado comunitario de los mundiales ni provocaran distorsiones artificiales. Ahí los precios mantendrían un papel ciertamente residual, de simple red de seguridad para situaciones puntuales (no estructurales), y serían calculados sobre medias fiables de las cotizaciones internacionales, tanto para garantizar su estabilidad como la salida de los volúmenes recogidos. La ostensible tendencia a un cierto incremento de los precios mundiales facilitaría el mantener estos precios de internos a un nivel aceptable. Por lo demás podría existir cierta flexibilidad en su cálculo, según las especificidades de cada mercado: por ejemplo, en los mercados lácteos los precios de referencia deberían ser los norteamericanos, en tanto que los diferenciales con los precios internacionales son excesivos (en torno al 50%) y atención a que el mercado mundial sólo representa el 6% de la producción mundial. En el sector cerealista por el contrario parece lógico que primaran los precios internacionales, fundándose directamente, semana a semana, sobre una serpiente de precios medios. En el sector del aceite de oliva por su parte predominarían los factores de regulación del mercado comunitario, en su calidad de consumidor del 78% de la producción mundial, en reñida competencia sin embargo con el resto de materias grasas. En estas circunstancias habría que tener presente que el precio de intervención actúa como fijador del precio de mercado en situaciones excepcionales, y que los gastos de intervención en este sector han sido tradicionalmente muy bajos dado que los precios de garantía han estado siempre por debajo de los precios posteriores de venta de las existencias, confirmando

---

[37] MASSOT, A. (1990) "*Los seguros agrarios en la Comunidad Europea*", Gaceta Jurídica de la CEE, Serie D (Doctrina), Abril

[38] Entre los que destaca BUCKWELL, A., con su estudio, reiteradamente citado, "*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, N° 5-1997 (un resumen del cual puede encontrarse en "*Transformación de la PAC en una política rural más integrada*", Revista Española de Economía Agraria, N° 176-177, 2-3/1996, pp. 13-37). Nuestra propia opinión al respecto está reflejada en este mismo ejemplar de la REEA: "*Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar*", pp. 99-143

[39] En la terminología de BAUDIN, P. (1993) "*L'Europe face à ses marchés agricoles. De la naissance de la politique agricole commune à sa réforme*", Economica, Collection économie agricole & agro-alimentaire, Paris

su papel estrictamente regulador y no de apoyo a la renta. De ahí la gran sorpresa que suscita el reiterado empeño de la Comisión en eliminar el precio de intervención.

Cabe señalar, para terminar, que cualquier mecanismo que haga depender las intervenciones públicas de la evolución de los precios de los mercados, internos o externos, no puede entrar en la Caja Verde (40). De ahí que, tanto los Estados Unidos como, de seguir su modelo, la UE, tuvieran que plantearse una re-negociación del contenido de aquella en la próxima Ronda de la OMC si pretendieran mantener un sistema global que redujera el impacto de las fluctuaciones de los precios mundiales.

II.2. Control de la producción vs modelo de apoyo: de la compensación a la desconexión

La Producción Final Agraria (PFA) en el período 1990/1996 se ha estabilizado. Este equilibrio de fondo responde a los mecanismos cuantitativos de control de la oferta vigentes en todas las OCM, bajo diversas fórmulas: cuotas de producción; cuotas de ayudas (mediante Cantidades y Superficies Máximas Garantizadas); y cuotas de excedentes (CUADRO I).

En este contexto, se enmarca un progresivo *relajamiento* de los mecanismos de control de la producción en la Agro-Agenda 2000: a) En los cultivos herbáceos se fija un porcentaje del 0% (en lugar del 17'5%) de retirada obligatoria (como ya ocurre en la FAIR norteamericana), y desaparece el abandono extraordinario por superación de la superficie cultivada (SMG); b) una vez eliminado el pago específico para las oleaginosas, se derogan también los límites de superficie para esta producción derivados del Acuerdo de Blair House; c) se incrementa la Cantidad Máxima Garantizada (CMG) para el aceite de oliva (que comporta alcanzar las 625.210 T. para España, una cantidad a todas luces aun baja en comparación a la producción real); d) se flexibiliza el régimen de CMG para el tabaco; e) en vino se abandonan las producciones de referencia para el cálculo de las destilaciones obligatorias (orientándose hacia un sistema basado en destilaciones y arranques voluntarios); y, en fin, f) aumentan las cuotas lácteas en un 2% en cuatro campañas, a favor prioritariamente de los jóvenes agricultores y las zonas de montaña (que para España comporta obtener una cantidad para la entrega a industrias de 5.659.478 t., un 4'1% superior a la presente).

Todo ello comporta algunos cambios en la tipología de controles de la oferta implantados (CUADRO I): a) en el sector lácteo coexistirán dos modelos, el de las cuotas estatales de producción, y el de las cuotas estatales de producción garantizada en cuanto a las primas por vaca lechera; b) desaparece la SMG en las oleaginosas; c) se nacionaliza la CMG para el aceite de oliva; d) aparece la CMG para la aceituna de mesa; y e) con la abolición de la destilación obligatoria desaparecerán las cuotas comunitarias de excedentes.

Un relajamiento en las cuotas, que, no obstante, en ningún caso significa su desaparición, atendiendo a las previsiones de evolución de los mercados que la propia Comisión hizo públicas

---

[40] Tal como recuerda TANGERMANN, S. (1997) *"An Assesment of the Agenda 2000 Proposals for the Future of the Common Agricultural Policy"*, LUFPIG - Parlamento Europeo

en los documentos previos a la presentación de la Agenda 2000 (41), en la medida que se mantiene una capacidad de producción muy por encima de la evolución de la demanda. Pero cabe preguntarse si a medio plazo un incremento paulatino de los límites de producción no ha de desembocar en su desaparición (y, en primer término, de las cuotas lácteas, más allá del 2006), teniendo por lo demás en cuenta la experiencia norteamericana en este campo desde 1996 (42). En suma, la Agro-Agenda 2000 apunta que, cara al futuro, la respuesta a los excedentes no va a ser un reforzamiento de los mecanismos cuantitativos de control, sino más bien una progresiva liberalización de los mercados agrarios internos, por una doble vía: una ya conocida, la disminución de los precios internos hasta armonizarlos con los mundiales; y otra, que constituye una de las novedades de los documentos que comentamos, la paulatina *desconexión* del apoyo respecto a la producción.

Ciertamente, la PAC vigente esconde un riesgo cierto de reaparición de los excedentes en el marco de unos mercados cada vez más abiertos, con un sistema de apoyo y unos controles de la oferta que tratan indiscriminadamente a todas las explotaciones sin tener en cuenta el papel territorial que desempeña cada producción ni la responsabilidad de cada tipo de explotación en la generación de la oferta. Con este punto de partida algunos medios académicos (43) insisten en la importancia de avanzar en la *desconexión (découplage - decoupling)* del apoyo respecto a la producción a fin de no incentivarla, reducir los excedentes, incidir de manera autónoma en una política redistributiva de la renta y, en suma, facilitar las negociaciones de la próxima Ronda de la OMC (44), en tanto que: a) las ayudas desconectadas son susceptibles de entrar en la llamada *Caja Verde*; b) por contra, las ayudas a la producción caen dentro de la *Caja ámbar* y están condenadas a ir reduciendo peso; y c) los pagos compensatorios de la reforma de 1992, calculados como están sobre producciones históricas y acompañados de medidas de control de la oferta, son tenidos como ayudas semi-desconectadas de la producción, entran en consecuencia

---

[41] COMMISSION "*CAP 2000. Long Term Prospects. Grains, Milk & Meat Markets*", "*CAP 2000. Situation and Outlook. Beef Sector*", "*CAP 2000. Situation and Outlook. Dairy Sector*", "*CAP 2000. Situation and Outlook. Cereals, Oliseeds, Protein Crops*", Working Documents, Directorate-General for Agriculture. Según estos estudios, de no poder exportar sin subvención o, alternativamente, no incrementar los controles de la oferta, es posible que las existencias vuelvan a alcanzr niveles importantes en torno al 2006 en cereales (entre 50 y 60 millones de t.), carne de vacuno (entre 1 y 1'5 millones de t.), y leche en polvo y mantequilla

[42] Con los denominados "*contratos de transición hacia el mercado*" ("*production flexibility contracts*") la nueva FAIR ha liberalizado los grandes cultivos (cereales, arroz, oleaginosas y algodón), de tal manera que han desaparecido las restricciones institucionales a la producción (v.g. el anterior programa de reducción de superficies cultivadas, "*Acreage Reduction Program*", ARP)

[43] Entre los que se cuentan los estudios: del CLUB DEMETER (1996) "*Quel avenir pour la Politique Agricole Commune?. Atouts et limites du découplage des aides à l'agriculture*", Paris; de TANGERMANN, S. "*An Assesment of the Agenda 2000 Proposals for the Future of the Common Agricultural Policy*", preparado para el LUFPIG del Parlamento Europeo; y BLUCKWELL, A. (1997), ya citado, "*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, N° 5

[44] Por lo demás no hay que ocultar que la "*desconexión*" tiene resueltos adversarios entre los medios sindicales. Sin ir más lejos, la "*Confederation Paysanne Européenne*" (AEFP - CPE), en su Conferencia del 3 de marzo de 1998, realizada en Bruselas, considera que la "*desconexión*" beneficia solamente a las grandes multinacionales alimentarias y constituye una forma de "*neo-dumping*" en la medida que provoca la caída de los precios mundiales y los países en desarrollo no tienen los medios para pagar las ayudas directas a la renta de sus agricultores

dentro de la *Caja Azul*, y no existe ninguna garantía que puedan mantenerse más allá del 2003 (45).

Esta lógica parece que ha calado en los Servicios de la Comisión, aunque finalmente, por temor a que no fuera aceptada por el Consejo, se ha plasmado tímidamente en la Agenda 2000: a) en el establecimiento de la misma ayuda para los cereales, las oleaginosas y el lino no textil (aunque, en paralelo, se han preservado las ayudas suplementarias específicas para las proteaginosas, el trigo duro, y los cultivos dedicados a biomasa); b) la paralela eliminación de los rendimientos específicos para las oleaginosas y el maíz, y la fijación de un único rendimiento para todos los herbáceos en regadío; c) la desaparición de la noción de calidad-tipo para la intervención; d) la preservación del *set aside* voluntario en los grandes cultivos; o, en fin, e) cierta homogeneización de base para las primas para el vacuno de carne y de leche (aunque, de hecho, la primera idea fue la de unificar las primas de vacas lecheras y nodrizas, en torno a los 145 ECUS por cabeza, pero tuvo que decaer a partir del momento que se decidió mantener la ayuda al maíz ensilado). En definitiva, se apunta una tendencia a estabilizar la renta de los agricultores posibilitando que luego ellos decidan su especialización productiva en función del mercado y las características de su explotación. Aun cuando ello comporte la caída de producciones (previsible para el girasol o el maíz).

En este contexto, hay que considerar que el gran paso hacia la desconexión que hubiera sido el abandono del sistema de cálculo de los importes de las ayudas en función de los *rendimientos,* y con él de la *compensación* en correspondencia a lo producido, no ha llegado ni a plantearse. No es extraño pues que algún autor (46) haya ya señalado que la desconexión de la Agenda 2000 es relativa, si atendemos en concreto a las propuestas de: a) mantenimiento, e incremento, de las ayudas a los cultivos herbáceos y de las primas ganaderas, calculadas unas en función de los rendimientos zonales, y las otras por cabeza, y todas ellas integrantes de la Caja Azul; b) a la prima fijada para la vaca lechera, cuyo importe se obtendrá también en función de los rendimientos (contra la propuesta inicial de los Servicios de la D.G. VI que propusieron una prima única por vaca); c) la preservación de la ayuda a la producción en el aceite de oliva, en lugar de la ayuda al árbol que, como la ayuda a la Hectárea, son modalidades con un grado mayor de desconexión de la producción; y d) en fin, en cuanto a la oportunidad perdida de avanzar en la reducción de los precios y la desconexión en el sector del azúcar, a la sazón el único sector que tras la Agenda 2000 se mantendría con un sistema de apoyo basado exclusivamente en los precios (CUADRO I).

También abunda en este proceso de desconexión (formal) la desaparición de la noción de *pagos compensatorios*, consagrada con la reforma de 1992, que son sustituidos por la de *ayudas*

---

[45] Sobre todo tras la aprobación de la FAIR norteamericana, en 1996, que ha sustituido los tradicionales "*deficiency payments*" y "*target price*", por los "*contratos de transición hacia el mercado*" ("*production flexibility contracts*") que incluyen unos "*pagos transitorios*", a reducir en un 30% en siete años que, a la postre que disminuyen el coste del apoyo agrario para la Hacienda norteamericana, lo desvincula de la evolución de los precios internacionales y la producción. Ahora bien, que las autoridades norteamericanas estén avanzando en este ámbito no significa que con los cambios adoptados hayan completado la desconexión del apoyo: basta recordar al respecto que se preservan los "*loan rate*" y los "*préstamos garantizados no reembolsables*" ("*recourse commodity loans*")

[46] TANGERMANN, S. "*An Assesment of the Agenda 2000 Proposals for the Future of the Common Agricultural Policy*", ya citado

directas, justificada en base a que la compensación en la Agenda 2000 es siempre *parcial*: de un 50% para los cereales, en un 60% para el sector lácteo, y de un 80% para la carne de vacuno. Obviamente, una compensación, aunque sea parcial, calculada como está en base a lo producido difícilmente puede pretenderse que materializa en el proceso de desconexión, pero si lo sumamos a la ya comentada reducción o, eventualmente, desaparición de la intervención, denota en cualquier caso un cambio cualitativo de objetivo: la tradicional *garantía* de la renta de los productores, formalizada en la PAC desde su fundación preferentemente mediante el mecanismo de los precios y, a partir de 1992, de los pagos compensatorios, deja hoy paso a la búsqueda prioritaria de la *estabilización* de la renta.

Una consecuencia liminar de la proyectada Agro-Agenda 2000 es la modificación de la tipología de OCM en vigor según sus mecanismos de apoyo (CUADRO II): a) se consolida en el sector lácteo un modelo mixto, de precios garantizados y ayudas directas (por cabeza); y, en paralelo, b) las OCM del aceite de oliva y del vacuno se convierten en OCM basadas exclusivamente en ayudas; y c) se consolida el modelo de apoyo, vía ayudas directas, para la aceituna de mesa.

Para terminar hay que señalar que aún cuando nos encontremos apenas en un prudente inicio de desconexión, es dudoso que el Consejo confirme las propuestas de la Comisión y probablemente terminará por aprobar suplementos específicos según las clases de herbáceos, siguiendo el ejemplo de las proteaginosas o el trigo duro, y aminorará la reducción de los precios decretada para la carne de vacuno (con el correspondiente reflejo en el importe de las primas). En cualquier caso, un proceso de desconexión del apoyo respecto a la producción, por tímido que sea, en la medida que los mecanismos de sostenimiento se van desnudando y quedan como simples ayudas a la renta, conduce, irremediablemente, a la cuestión de la *modulación* del apoyo.

II.3. La incapacidad de decisión: umbrales (virtuales) de ayudas y flexibilidad de la gestión

Una de las grandes novedades de la Agenda 2000 es la instauración de una *modulación (financiera) horizontal*, mediante un umbral (*plafonnement*) degresivo individual a partir de 100.000 ECUS (algo menos de 17 millones de pesetas), de tal modo que las ayudas percibidas que superen este importe se reducirán entre un 20% (para el intérvalo entre 100 y 200.000 ECUS) y un 25% (si rebasan los 200.000 ECUS). Ciertamente, esta propuesta, altamente política, se ha impuesto en el seno de la Comisión no tanto por sus virtudes como por las dificultades de aplicación con se topaban otras modalidades de modulación: por *tipo de explotación*, o por *empleo generado*.

- a) En el primer caso sobre todo por la falta de una noción jurídica comunitaria de explotación (47). De hecho la doctrina hace tiempo que ha evidenciado la falta en la PAC de una norma armonizadora de legislaciones de acuerdo con el Artículo 43 TCE (48) que permita la

---

[47] Véase sobre este punto nuestro comentario en MASSOT, A. (1998) "*Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune*?", Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, Paris

[48] En estos términos se expresó el Informe francés presentado al V Simposium del Comité Europeo de Derecho Rural (CEDR) realizado en Gottingen, en septiembre de 1990, redactado por BLUMANN, C., DENIS, D. y OLIVÉ,

(continued...)

delimitación de un estatuto común para la explotación o empresa agraria. No obstante, si en el pasado esta noción jurídica comunitaria de "*empresa agraria*", uniforme y universal, tenía el objetivo explícito de armonizar con posterioridad las formas contractuales y la fiscalidad, en las actuales circunstancias su exigencia provendría de la aplicación de las ayudas directas a la renta, desconectadas de la producción y moduladas, en el marco de una nueva PAC. Al respecto, los procedimientos judiciales seguidos en Luxemburgo, al tiempo que han tenido la virtud de confirmar los límites materiales de que adolece el Derecho Comunitario vigente para sustentar una acepción común de empresa agraria, han demostrado en los últimos tiempos algún avance y permiten sustentar la evolución propuesta (49) que, no obstante, ha llegado tarde para la Agenda 2000 (50).

- b) La segunda hipotética modalidad de modulación es la basada en el *empleo*. De hecho, la propuesta de la Comisión se inspira en algunos planteamientos académicos que han defendido el *plafonnement* de las ayudas a la explotación, pero renuncia a su principal atributo: su modulación en función del empleo (51). El punto de partida de los estudios efectuados es un umbral de base, común a todos los Estados, fijado en 50.000 ECUS por explotación (es decir la mitad de lo propuesto por la Comisión), con independencia de su estatuto jurídico, y para las explotaciones con más de dos UTAS a tiempo completo (familiares o asalariadas) este tope se incrementa en 20.000 ECUS por cada UTA superior a dos (aunque, alternativamente, se acepta

---

[48](...continued)
P. (1991) ("*Harmonisation du droit agraire en Europe: l'acquis, les besoins, les limites*", Revue de Droit Rural, N° 190 (1ère partie) - N° 191 (IIème partie). Por lo demás, entre las conclusiones de una de las comisiones de trabajo del XV Congreso del Comité Europeo de Derecho Rural (CEDR) celebrado en Gante en el mes de octubre de 1989 puede leerse: "*El CEDR (...) preconiza la adopción de una disposición normativa comunitaria que reconozca a los bienes constitutivos de la explotación agrícola de tipo no societario y desprovista de personalidad moral el estatuto de universalidad jurídica*". Y en el mismo sentido se pronunció el Congreso del CEDR celebrado en la primavera de 1992 en Estraburgo

[49] En concreto, en el Asunto 5/88, de 13.7.1989, Hubert Wachauf c. República Federal Alemana, el TJCE, a la par que se reafirmó que la cuota se encontraba ligada a la tierra, declaró que el arrendatario de una explotación tenía derecho a ser indemnizado en función de la plusvalía aportada al fundo donde trabajó, materializada en la cantidad de referencia que, merced a su labor, el propietario percibiría al término del contrato. De esta guisa, distinguiendo una unidad patrimonial distinta de la propiedad fundiaria que le servía de soporte (del propietario) y del material de explotación (del arrendatario), el TJCE, sin perder completamente el economicismo imperante, reconoció, por vez primera, a la explotación agraria como una "*universalidad de hecho*", con elementos corporales e incorporales en su seno. Así, la explotación agraria en su sentido comunitario comprende: "*un conjunto de unidades de producción agrícola objeto de un arrendamiento, incluso si éste conjunto no comporta ni las vacas lecheras ni las instalaciones técnicas necesarias para la producción de leche, y que el arrendamiento no previera obligación alguna a cargo del arrendatario para producir leche*"

[50] Para ésta se entiende por "*explotación*": "*todas las unidades de producción dirigidas por un agricultor o ganadero situadas en el territorio de un Estado miembro*". Y por "*agricultor*" o "*ganadero*": "*un productor individual, persona física o jurídica o bien grupo de personas físicas o jurídicas, sea cual sea el estatuto concedido a su grupo y a sus miembros por el derecho nacional*" (COM (1998) 158, 98/0113 (CNS), Artículo 11, p. 188)

[51] COLSON, F. y CHATELLIER, V. (1996) "*Modulation des aides et emploi en agriculture: scénarios pour l'agriculture française*", Economie Rurale, N° 233, Mai-Juin, pp. 41-48; COLSON, F. (1997) "*Plafonnement et modulation des aides directes: pour une politique agricole plus équitable et éfficace*", ponencia presentada a la Conferencia "*Agricultura y Sociedad: un pacto a renovar*", organizada por el Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, en Bruselas, 13-14 de noviembre de 1997

que este montante suplementario pueda diferenciarse según los países en función del nivel medio de remuneración de los empleos agrícolas). Por ejemplo, una explotación con 1'5 UTAs tendría un umbral de 50.000 ECUS, otra de 3 UTAs, uno de 70.000, y otra de 3'5 uno de 80.000. Según esta misma propuesta, los créditos eventualmente ahorrados podrían retornar a los Estados en función de sus aportaciones (lo que podría complacer a los contribuyentes netos, pero constituiría un amago de renacionalización de la PAC), o, eventualmente, reforzar las medidas de la Caja Verde (medidas agro-ambientales, de reestructuración..., más lógico en términos comunitarios, principio que finalmente ha sido recogido, aunque reinterpretado, por la Comisión). El estudio que comentamos (52) incluye la verificación del modelo para Francia, con una simulación basada en la reducción de los precios y el consecuente incremento de las ayudas (estimadas en un plus de un 25%) en función de las propuestas de la Agenda 2000, con el siguiente resultado: se incentiva la adaptación de las explotaciones pequeñas y medianas con mayores posibilidades de diversificación (sobre todo en ganadería intensiva), imponiéndose un enfoque horizontal y territorial sobre el sectorial (a costa especialmente de las grandes explotaciones cerealistas) que, sin embargo, no se traduce en una pérdida de renta para las afectadas, sino más bien en su estabilización cara el futuro. Sin duda los principios sobre los que se sustenta este análisis son aceptables desde una perspectiva comunitaria, desde el momento en que la creación de empleo se ha convertido en una prioridad supranacional, y que se reconoce un problema de equidad en el apoyo agrario (53). Pero la Comisión aduce problemas anexos en cuanto a su aplicación para desdeñarla: establecimiento de las UTAs iniciales por explotación; condiciones exigidas con regímenes civiles y de seguridad social muy distintos, formas de actualización del número de UTAs; tratamiento de los sistemas productivos fundados en la externalización de los costes mediante empresas de servicios que ahorran mano de obra a las explotaciones; etc (54). Temas

---

[52] COLSON, F. y CHATELLIER, V. (1996), citado en la nota anterior

[53] Que muchos autores reivindican (SOTTE, F. y ZANOLI, F. (1996) "*The Regional Dimension in Agricultural Economics and Policies*", Università degli Studi di Ancona), y que fue asumido por la propia Comisión en 1991 ("*Evolution et avenir de la PAC - Document de réflexion de la Commission*", COM (91) 100) al reconocer que un 80% de los recursos del FEOGA beneficiaban solamente a un 20% de los agricultores, situación que parece no haber variado con la reforma de 1992, al ser rechazadas las (humildes) propuestas de la Comisión en este sentido. Al respecto COLSON, F. (1997) ("*Plafonnement et modulation des aides directes: pour une politique agricole plus équitable et éfficace*", ya citado), partiendo de los datos de la RICA, ha comprobado que el montante de las subvenciones sigue directamente ligado a la dimensión de las explotaciones: las más pequeñas (con menos de 16 UDES de MBS), que son las más numerosas (2.386.000) reciben de media 1.700 ECUS, o, lo que es lo mismo, 1.300 ECUS por UTA, mientras que las más grandes (con más de 40 UDES), que ascienden a 457.000, perciben de media 13.000 ECUS, o 5.200 por UTA. Por países, de un total de 71.100 explotaciones en la UE-12 que hoy reciben más de 20.000 ECUS por UTA en ayudas de la PAC, Francia es el que tiene mayor número (en torno a las 37.500 explotaciones, eqwuivalentes al 8'7% del total), seguida del Reino Unido (con 12.500, correspondiente al 9'7%), España (con 9.000, que significa el 1'8% de las explotaciones), y Alemania (con 6.000, que equivale al 2%). El resto de Estados se encuentran por debajo de las 2.500 explotaciones beneficiarias con más de 20.000 ECUS por UTA. Algunos estudios nacionales ratifican esta situación: en Francia, en 1995, el 5% de las explotaciones profesionales (19.000) percibieron de media 500.000 FF, concentrando el 23% de las ayudas de la PAC

[54] Frente a algunos de estos inconvenientes el Informe CUNHA, sobre la revisión de la PAC con la Agenda 2000, presentado ante la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, propugna un modelo de umbrales basado en el empleo, aunque diferenciado regionalmente en función de explotaciones-tipo: "*La necesidad de proceder a un mejor reequilibrio interno de la PAC, así como el imperativo de relegar las ayudas a una función suplementaria y no sustitutiva de la función productiva, conducen al establecimiento de criterios limitativos de la*

(continued...)

que, de difícil solución, podrían dar lugar a una explosión de activos agrarios, sin ninguna correspondencia con la realidad de los mercados.

De ahí que la Comisión se haya decantado por el sistema más simple, según el modelo fiscal preponderante, de varios niveles de *plafonnement* en función pura y estrictamente del montante a percibir por cada explotación. Se argumentará al respecto que, con los umbrales elegidos, y siendo estatal su aplicación, su efecto redistributivo apenas será perceptible, y es verdad: su impacto global se evalua en 400 MECUS, de los que tres cuartas partes salen de las macro-sociedades, herencia del socialismo real, de los Lander del Este de Alemania, y en mucha menor medida, de Gran Bretaña y de Francia. Pero, en la perspectiva de la Comisión, de lo que se trata hoy no es tanto de modular resueltamente el apoyo como de introducir este principio en la PAC, a la espera de que las próximas adhesiones impongan una progresiva caída de los umbrales.

En definitiva, la *realpolitik* se ha impuesto, y para asegurar la adopción de los umbrales por el Consejo se propone, además, que, siguiendo la sugerencia mencionada por los medios universitarios, los ahorros obtenidos con su aplicación queden en cada Estado, para programas medio-ambientales, en base a otro nuevo principio, con el que seguramente deberemos aprender a convivir en los próximos años: el de la *flexibilidad.*

De hecho, la *flexibilidad* en la gestión es una noción perfectamente asentada dentro de la PAC, a dos niveles: a) en las *acciones agro-estructurales y rurales*, incluidas las denominadas medidas de acompañamiento de la reforma de 1992, mediante el uso de Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA), Programas operativos, y/o Reglamentos-marco, sustentados en cualquier caso por un régimen de cofinanciación (Presupuesto comunitario - autoridades internas); y b) en materia de *armonización de legislaciones agrarias*, mediante Directivas, que, como es sabido, imponen a los Estados la consecución de un objetivo final dejándoles libertad en su transposición. En suma, la flexibilidad es ya moneda corriente en los dos ámbitos de la PAC que, hasta el día de hoy, mantienen *competencias compartidas*. En este contexto, aparte de que se refuerce la flexibilidad en materia estructural/rural, con la puesta a disposición de los Estados de un amplio abanico de medidas, la gran novedad de la Agenda 2000 redica en convertir la flexibilidad en un concepto clave dentro de la política de *mercados agrarios*, tradicionalmente tenida como un ámbito de *competencia exclusiva* de la Comunidad. Por otro lado esta flexibilidad en el seno de las OCM adquiere diversas formas:

- a) Tenemos en primer lugar, la *flexibilidad en la modulación horizontal.* A falta de una fórmula comunitaria, siguiendo el modelo académico arriba comentado, se propone que, hasta un 20% del total de las ayudas, los Estados modulen en función del empleo existente en las explotaciones, llegando incluso al punto de reducir las ayudas a los agricultores en caso de que

---

[54](...continued)
cuantía global de las ayudas satisfechas por el FEOGA a cada agricultor". "Podría aplicarse esta limitación basándose en la cojugación de dos factores: la financiación al 100% hasta una determinada cuantía por definir por unidad de trabajo (UTA), y la cofinanciación degresiva por niveles a partir de dicha cuantía. El hecho de que las UTA tengan significados diferentes conforme a los diferentes sistemas de explotación podría conducir a una desagregación de dicho límite en función de un conjunto de sistemas de explotación-tipo, conforme a las definiciones de la RICA (Red de Información Contable Agrícola)" (PE 225.378, 10 de marzo de 1998)

"*la mano de obra empleada en su explotación durante ese año natural, expresada en unidades de trabajo anual, se situe por debajo de límites a determinar por los Estados*". Igualmente, en el diseño de la Comisión es posible que los Estados tengan en cuenta el papel de "*mantenimiento de las zonas rurales*" y, en consecuencia, podrán discriminar en las ayudas a los propietarios rurales no residentes, o a los agricultores no profesionales.

- c) Un segundo tipo de flexibilidad aparece *en materia medioambiental*, intentando suplir la falta de propuestas de *eco-condicionalidad* en las ayudas (*cross-compliance*, en su acepción más extensa) (55) que padece la Agenda 2000 (56). De esta guisa, los Estados, como ya adelantamos, pueden utilizar los ahorros derivados de la modulación para reforzar sus programas agro-ambientales. Y, al unísono, se permite que los Estados apliquen la eco-condicionalidad endureciendo las obligaciones ambientales para la recepción de las ayudas, en función de "*la situación específica de las tierras agrícolas utilizadas y la producción en cuestión*". Puede argüirse, con razón, que parece ilógico que las autoridades internas se decidan a legislar en contra de los intereses (inmediatos) de sus electores. No obstante, esta libertad no es total en la medida que ya existen normas medio-ambientales comunitarias (como la Directiva "*nitratos*", o la de "*habitats*") que pueden ser incumplidas en algunos territorios. En estos casos, si las autoridades internas no aplican la potestad de modulación que se les otorga, pueden encontrarse con procedimientos judiciales presentados por los afectados por aquel incumplimiento.

- c) Pero donde la flexibilidad adquiere una mayor significación en la Agenda 2000 es en la *gestión de las ayudas sectoriales*, o *modulación vertical*, materializada en montantes, o enveloppes, nacionales de primas adicionales para el vacuno (de carne y de leche), que podrán ser concedidas por los Estados hasta el 30% de las primas previstas para estos sectores, bien sea por Ha de pasto permanente, o como suplementos alas primas-base por cabeza de ganado (diferenciando según la especie). Este montante del FEOGA-Garantía en manos de las autoridades españolas ascenderá a 138'2 millones de ECUS a partir del 2002 para el vacuno de carne, y de

---

[55] Originalmente nacida en los EE.UU y que progresivamente ha ido ganando predicamento en Europa (BALDOCK, D. y MITCHELL, K. (1995) "*Cross compliance within the Common Agricultural Policy. A review of options for Landscape and nature conservation*", Institute for European Environmental Policy, London)

[56] La existencia dentro de la Agenda 2000 de algunas medidas muy concretas, como el reforzamiento de las primas al vacuno extensivo, o la conversión de las indemnizaciones compensatorias en zonas favorecidas en ayudas agroambientales, no puede hacer olvidar la ausencia de medidas de "*cross-compliance*" con carácter comunitario. Ciertamente, existen problemas, técnicos y políticos, para la aplicación de la "*cross-compliance*" que, sin duda, habrán influido en su abandono por la Comisión. En cuanto a los problemas técnicos el estudio que MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. efectuaron en 1996 para el Intergrupo LUFPIG del PE ("*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*") ya explicitó profundas reticencias a que el cobro de los pagos compensatorios se condicionara a parámetros ambientales, aduciendo que no debían de mezclarse los objetivos: una cosa es la compensación de una pérdida de renta por la caída de los precios, y otra las exigencias medio-ambientales. En cuanto a los problemas políticos hay que significar que contribuye a romper el modelo de apoyo vigente en la PAC, reforzando la "desconexión", lo que inevitablemente choca con los hábitos de profesionales y funcionarios, conformados según las tesis productivistas más puras. De ahí que no sea tampoco de extrañar que la Comisión haya desechado las conclusiones del equipo dirigido por BUCKWELL ("*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*", European Economy, Reports and Studies, N° 5-1997) que, partiendo de la necesidad de ir hacia una nueva "*Política Rural Integrada*", propuso la transición hacia un nuevo modelo de apoyo en el que las "*medidas agro-ambientales*" se incluirían, con carácter permanente, dentro de un paquete de medidas "rurales" susceptibles de entrar dentro de la "*Caja Verde*", y que, con el horizonte puesto para el año 2010, pasarían a ser el principal pilar del sostenimiento de los agricultores (a costa de las medidas de mercado)

43'1 millones de ECUS para las vacas lecheras a partir del 2003. Esta propuesta es importante tanto por lo que afirma, como por lo que, de forma implícita, niega. Con ella la Comisión prácticamente renuncia a proseguir en la *modulación de los mecanismos comunes* en sí mismos (57), como hubieran podido ser, por ejemplo, el establecimiento de un prima única a la vaca lechera, independiente de los rendimientos, o la reformulación de las ayudas a los herbáceos en función de los rendimientos medios comunitarios en lugar de los internos (58). El Informe presentado en marzo de 1998 a la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, a propósito de la Agenda 2000, abunda en este enfoque comunitario (59), que se contrapone radicalmente al seguido por el Ejecutivo.

En este contexto, la apuesta por la *flexibilización* en la Agenda 2000 esconde ante todo una preocupante incapacidad para definir un tratamiento común por parte de las Instituciones comunitarias, y/o el fracaso en la aplicación de ciertas normas medio-ambientales comunitarias. Bajo esta premisa se traspasa el problema decisorio a un nivel interno, con los consecuentes conflictos (sindicales y políticos) que, lógicamente, comportará su aplicación (en especial en Estados de estructura compleja como es España). Pero además cabe preguntarse si la salida ineludible al camino de la flexibilidad no será la de la *renacionalización* de la PAC: en cuanto a su concepción, vaciando la competencia exclusiva que hasta el momento las Instituciones comunnitarias tenían reconocida; y en cuanto a su régimen financiero, generalizandose el régimen de cofinanciación. En este contexto, resaltemos que algunos Estados ya han planteado que un 20% de las ayudas de la PAC se conviertan en nacionales.

---

[57] Con muy diversos exponentes en el pasado. Véase al respecto, MASSOT, A. (1991) "*La modulació del suport a l'agricultura: una nova perspectiva per a la política de preus i mercats de la CE*", Quaderns Agraris de la Institució Catalana d'Estudis Agraris (ICEA), Institut d'Estudis Catalans, Diciembre

[58] Siguiendo el modelo francés, que actualmente calcula los rendimientos-base en 2/3 según la zona, y en 1/3 según la media estatal, lo que se traduce en la solidaridad de los cerealistas de mayor productividad a favor de los más desfavorecidos que, sin embargo, gestionan buena parte del territorio, sin que por ello se resienta el presupuesto atribuido a Francia. De manera similar, algunos estudios sindicales reformulan las ayudas cerealistas para los Quince, sobre 2/3 de rendimiento nacional, y 1/3 de rendimiento comunitario. El resultado es harto significativo: sin incrementar los créditos para los herbáceos, ya que la media comunitaria se mantiene intacta, aparece una redistribución delos pagos compensatorios a favor de los países con menos rendimientos, los mediterráneos y los nórdicos (por este orden España, Portugal, Finlandia, Grecia, Italia, Suecia, y, levemente, Luxemburgo). Los cerealistas que sufrirían mayores pérdidas serían los de los Países Bajos, Bélgica, Francia, Irlanda, y Reino Unido. También perderían, pero muy poco: Alemania, Dinamarca y Austria. No obstante, en términos absolutos, se mantendrían las posiciones de los Estados respecto al FEOGA-Garantía dedicado a este sector (con Francia a la cabeza)

[59] Donde se puede leer: "*La política de apoyo directo a la renta no debe tener como único objetivo la compensación por las reducciones de precios que se hayan decidido. Deberá crear medios y condiciones para garantizar la presencia ordenadora del agricultor en todo el espacio rural de la UE y deberá incorporar criterios de equidad y cohesión económica y social, atendiendo a la gran heterogeneidad de los sistemas agrícolas europeos y a su diferente capacidad de supervivencia y adaptación a un contexto internacional de mayor competitividad". "En este sentido la productividad individual o regional no deberá ser el único criterio para determinar el nivel de ayuda que recibirá cada agricultor, ya que ello supone fomentar los sistemas más intensivos en detrimento de los extensivos y ayudar proporcionalmente más a los que ya son competitivos. Por este motivo, para los sistemas que ya utilizan o prevén utilizar la productividad como base de la definición de la cuantía de la ayuda, podría preverse una ponderación no sólo entre las medias de las regiones con la de los respectivos Estados miembros, sino también (aunque de manera más mitigada) de éstos con la media de la UE. De este modo se conseguiría un favorecimiento relativo de los que están por debajo de la media y se daría un paso decisivo en la aplicación práctica del modelo europeo de agricultura*" (Informe CUNHA, PE 225.378, 10 de marzo de 1998)

II.4. El desarrollo rural: una esperanza a llenar de contenido

Uno de los grandes capítulos de la Agenda 2000 es el de la cohesión económica y social, a la sazón la segunda gran política comunitaria tras la PAC (CUADRO III), que se plasma en una nueva reforma de los Fondos Estructurales, de la que la agricultura y el mundo rural no quedan inmunes. Sentado esto, aquí nos limitaremos a desbrozar el significado último de las principales propuestas de reforma estructural para la PAC.

- a) En primer término, hay que mencionar la *concentración:* los siete *Objetivos* de los Fondos se reducen a tres, dos territoriales y uno horizontal; y las Iniciativas Comunitarias de las trece actuales a tres. El *Objetivo 1*, orientado a las regiones con menos del 75% del PIB por habitante comunitario, se mantiene y continua ostentando la primacía. El *Objetivo 3*, en materia de desarrollo de recursos humanos, también se mantiene, aunque reformulado. Por el contrario, desaparecen los anteriores Objetivos 2 (para las zonas industriales en declive), 5a (de medidas horizontales agro-estructurales), 5b (a favor de las zonas rurales), y 6 (áreas nordicas despobladas). En contrapartida, se crea un *nuevo Objetivo 2* que incluye cuatro ejes o problemáticas territoriales: la industrial, la urbana, la rural, y la pesquera. En lo que respecta a las *Iniciativas Comunitarias*, se cuenta con el LEADER-III, para las experiencias innovadoras de desarrollo rural. La concentración resultante en las acciones de los Fondos, unida a la modificación de las regiones y zonas elegibles por los Objetivos territoriales (1 y 2), se traduce en que la población beneficiaria pase del 51% al 35-40% de la población comunitaria, lo que a la postre permite presentar un aumento del esfuerzo financiero co munitario per cápita a favor de la cohesión en los Quince, aunque el incremento en los volúmenes absolutos sea apenas perceptible (de 200.000 millones de ECUS para el período 1993/1999 a 210.000 millones de ECUS para el 2000/2006), e, incluso, se registre una caída en términos relativos (pasando de significar el 32'7% en 1999 a un 28'2% en el período 2000/2006) (CUADRO III) (60). La causa de esta estabilización radica en las transferencias para el desarrollo que comportarán las nuevas adhesiones, que ascienden al 6% de los créditos para los años 2000/2006 (CUADRO III). En cierta medida se puede afirmar que las regiones y zonas menos desarrolladas de la UE-15 están ya empezando a pagar la ampliación, en la medida que no se quieren incrementar los recursos propios.

- b) En este marco el desarrollo rural continúa siendo apoyado por *dos políticas*: la de cohesión económica y social, y la PAC, que gana peso hasta el punto que el FEOGA-Garantía y con él, la *guide line*, pasa a convertirse en una fuente de financiación rural a todos los efectos. De esta guisa, la búsqueda de la cohesión económica y social en el medio rural pasa a depender de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, y FEOGA-Orientación), el IFOP, el Fondo de Cohesión (a favor de loos proyectos medioambientales y de infraestructuras de España, Grecia, Portugal e Irlanda), el nuevo Instrumento Estructural de Pre-adhesión-ISPA (que intervendrá a favor de similares proyectos a los del Fondo de Cohesión en los PECOS), y *el FEOGA-Garantía*. Para su aplicación hay que distinguir cuatro supuestos, en función de las medidas para el desarrollo rural, y de los Objetivos: a) por un lado se encuentran las acciones agroambientales, las medidas forestales y la jubilación anticipada (o *medidas de acompañamiento* según la reforma de 1992),

---

[60] Hay que señalar que, por considerar menos arriesgados los cálculos de las perspectivas financieras en base a los precios de 1997 que en los de 1999, mantenemos (reelaboradas) en el CUADRO III las previsiones presentadas por la Comisión en julio de 1997 (COM (97) 2000) en lugar de las de marzo de 1998 (COM (98) 158, p. 205)

a las que ahora se suman las indemnizaciones compensatorias en las zonas desfavorecidas (transformadas en ayudas a favor de la agricultura extensiva) (61), que siempre correrán a cargo del FEOGA-Garantía, con independencia del territorio; b) en segundo término, el FEOGA-Garantía financia todas las medidas relativas a la modernización y diversificación de las explotaciones en las zonas rurales fuera del Objetivo 1 (es decir, las zonas del Objetivo 2 y aquellas otras sin Objetivo definido); c) también pasan a financiarse por el FEOGA-Garantía las ayudas agrícolas previstas a favor de los PECOS; y d) por último, quedan para el FEOGA-Orientación, dentro de los Programas de desarrollo integrado vigentes, las medidas relativas a la modernización y diversificación de las explotaciones en las regiones de Objetivo 1. Consecuencia de ello es que el FEOGA-Garantía amplía su radio de actuación: a los tradicionales gastos por ayudas e intervenciones sectoriales, por restituciones a la exportación, y por las medidas de acompañamiento, suma las acciones veterinarias, las indemnizaciones compensatorias de las zonas desfavorecidas, las medidas de desarrollo rural fuera del Objetivo 1, y las medidas agrícolas del proceso de pre-adhesión y adhesión. Por el contrario, el FEOGA-Orientación reduce su ámbito a las medidas de desarrollo rural dentro del Objetivo 1 y al LEADER.

Una evaluación cualitativa de estas propuestas ha de empezar por recordar la ausencia dentro de la Agenda 2000 de propuestas concretas para alcanzar una *Política Rural Integrada*, que rompiera la bifurcación del desarrollo rural en dos políticas comunes, precisamente por las expectativas que en este sentido generaron los propios responsables de Agricultura de la Comisión en los últimos años, desarboladas en última instancia por sus colegas de política regional. Este fiasco se intenta compensar vendiendo la idea de que es posible que el FEOGA-Garantía se convierta progresivamente en un Fondo Rural, sobre la base de dos premisas: a) la existencia de un nada desdeñable margen de maniobra en el seno del FEOGA-Garantía, que permitiría la consolidación y progresivo crecimiento de un capítulo de medidas rurales autónomo de los sectores (evaluado en 9.670 MECUS en el 2006, equivalente nada menos que al 16% de la *guide line)* (62); y b) un evidente reforzamiento de las medidas a favor del mundo rural, concentradas en un único Reglamento, donde se pone a disposición de los Estados un amplio catálogo de medidas, incluidas las que hoy dan contenido a los Objetivos 5a (acciones horizontales a favor de las explotaciones y las industrias) y 5b (acciones en zonas rurales), y las denominadas medidas de acompañamiento (agroambientales, de forestación, y de jubilación anticipada) (63).

Ahora bien, que este deseo se haga realidad dependerá de que las autoridades internas (estatales y regionales) sean capaces de presentar programas regionales y zonales de desarrollo rural con amplitud de miras. Podría ocurrir incluso que, a causa de las crecientes dificultades financieras con que se encuentran las administraciones de las zonas rurales más deprimidas de Europa (y, entre ellas, las de las Comunidades Autónomas españolas), la condición de la

---

[61] Hasta el punto que se prevé la pérdida de las indemnizaciones compensatorias si se descubren en el vacuno de estas zonas residuos de sustancias prohibidas (de efecto hormonal o tireostático), o el uso ilegal de sustancias autorizadas. Esta sanción se extiende a los ganaderos que se opongan o dificulten los controles

[62] COM (1998) 158, p. 205

[63] COM (1998) 158, 98/0102 (CNS): Artículos 4-7 (inversiones en explotaciones), 8 (instalación de jóvenes agricultores), 9 (formación), 10-12 (prejubilación), 13-19 (zonas desfavorecidas), 20-22 (medidas agroambientales), 23-26 (transformación y comercialización), 27-30 (silvicultura), y 31 (adaptación y desarrollo de zonas rurales)

cofinanciación de estos programas se convirtiera en insuperable, no pudieran aprovechar las oportunidades abiertas y que, finalmente, por paradójico que pueda parecer, fueran otros países y regiones, más desarrollados, los que se beneficiaran de los cambios registrados en el ámbito del desarrollo rural.

Por otro lado, más a corto plazo existe un envés en el modelo de desarrollo rural abierto, o a la carta, que propone la Comisión: a) la consolidación de la *cofinanciación*, tanto más peligrosa en cuanto se anuncia la paulatina *ruralización* de la PAC; b) la muerte, por inanición, del FEOGA-Orientación, que queda como un Fondo Estructural marginal, para las regiones del Objetivo 1, y que dificilmente podrá sobrevivir a medio plazo si el FEOGA-Garantía acrecienta su vocación rural; y c) la paulatina disolución de la excepción agraria en el ámbito estructural desatará a nivel interno la pugna entre la administración agraria y el resto de administraciones, en definitiva entre la agricultura y el resto de medidas de gasto público (en infraestructuras, intervenciones urbanas, etc) en el seno de los nuevos Objetivos 1 y 2 de los Fondos Estructurales.

II.5. Austeridad presupuestaria vs falta de visión estratégica

Una vez constatada la explosión del gasto agrícola con la crisis presupuestaria de 1987, se impuso un rígido encuadramiento del FEOGA-Garantía (*guide line, o línea directriz*) mediante sucesivos Acuerdos interinstitucionales sobre las perspectivas financieras, firmados, primero, para el período 1988/1992 y, luego, en la Cumbre de Edimburgo, para el período 1993/1999, más tarde actualizados tras la entrada de Austria, Finlandia y Suecia. Fruto de ello la actual estructura del gasto del Presupuesto General de las Comunidades refleja una PAC que, pese a reducir progresivamente su peso, aún ostenta una clara primacía financiera con el 45'1% del total de los créditos de compromiso anuales para el año 1999 (CUADRO III) (64). En este contexto, la Agenda 2000 tiene un sesgo financiero al incluir las propuestas para un nuevo acuerdo plurianual, para los años 2000/2006, en función sobre todo de una nueva variable, la adhesión de los PECOS. De lo que se derivan dos importantes conclusiones: a) la reforma de la PAC se ve subsumida en la problemática presupuestaria general; b) el coste de la adhesión se ha convertido en la coartada con la que ahogar cualquier cambio de política que requiera nuevos gastos. Veamoslas.

- a) *Una reforma de la PAC de perfil bajo*

La Agenda 2000 otorga un humilde perfil a la reforma de la PAC hasta el punto que llega a estabilizar la *guide line* en el 44'1% del Presupuesto, muy cercano al 45'1% que ya tenía asignado (CUADRO III). Desde un punto de vista cualitativo esto significa que la agricultura tiene garantizado un gasto estable durante los próximos años, circunstancia sin duda positiva que, sin embargo, se ve empañada por la falta de una *Autoridad agraria*, paralela a la *Autoridad presupuestaria* que hoy ostenta el Consejo y el Parlamento Europeo, capaz de avanzar en los cambios que precisa la PAC. Y desde un punto de vista cuantitativo hay que hacer algunas acotaciones a aquel porcentaje.

En primer término, como ya adelantamos en el epígrafe anterior, la nueva *guide line* incluye ciertos gastos estructurales y rurales, de los antiguos Objetivos 5a y 5b de los Fondos

---

[64] Véase nota (60)

Estructurales, equivalentes a un 3'2% de los gastos de la *guide line* previstos para los años 2000/2006. A su vez, añade ciertos gastos agrarios de los nuevos Estados miembros, en torno a los 15'5 MECUS en seis años, correspondientes al 4'7% de la guide line (CUADRO III): hasta el año 2002, fecha en la que se prevé la primera adhesión, serán ayudas para el desarrollo rural de los nuevos miembros, a las que se sumarán desde entonces algunas ayudas de mercado, que, de todos modos, no han de significar más del 7'6% de la *guide line* en el ejercicio 2006 (CUADRO III).

En segundo lugar se asume un coste adicional agrario de 7'7 MECUS, a financiar con los ahorros que se esperan en intervenciones y subvenciones a la exportación, a causa de la reducción de los precios (en torno a los 2 MECUS) y, sobre todo, las optimistas previsiones de crecimiento de la UE-15 para los próximos años (del 2'5% anual).

Estos dos elementos sumados esconden un peligro cierto para los créditos agrícolas y estructurales en principio proyectados, en la medida que: a) no se escinden los gastos específicos de la ampliación, a diferencia de lo acaecido en anteriores adhesiones; y b) pueden infravalorarse las necesidades agro-financieras de los nuevos adherentes, o exagerarse el crecimiento de la economía comunitaria. La opinión de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo (65) se hizo eco de estos peligros, así como puso el énfasis en la erosión monetaria que esconde el cálculo de la *guide line*. Sobre esta base, el Pleno del Parlamento, en su resolución sobre el marco financiero de la Unión propuesto por la Agenda 2000 (66) se pronunció por: un incremento del actual límite máximo de los *recursos propios* a fin de afrontar los nuevos retos; la consignación de una rúbrica específica para las futuras ampliaciones en las perspectivas financieras; por una reforma de las principales políticas comunes de gasto, incluida la PAC, que respondieran a su adaptación a un nuevo entorno y no a consideraciones estrictamente de ahorro; y, en fin, recordó la necesidad de un *Acuerdo Interinstitucional* para la adopción de un nuevo cuadro de perspectivas financieras, dando a entender que el Parlamento hará uso de sus sustanciales prerrogativas en este ámbito.

Por otro lado, hay que señalar que, en puridad, la Agenda 2000 no aborda la cuestión del coste de la ampliación propiamente dicho, sino más bien los costes de la pre-adhesión, sin que en ningún momento se plantee la aplicación de la PAC completa antes del 2006. De esta guisa, la problemática financiera de las adhesiones sigue abierta y, en definitiva, pendiente de las modalidades y el ritmo de la transición que se pacten con cada candidato. Incertidumbre que no deja de pesar como una losa, en la medida que aún no se han desactivado los temores iniciales a la ampliación.

- b) *El coste financiero y comercial de los PECOS como coartada*

Ciertamente, numerosos estudios publicados desde la caída del bloque soviético han alimentado de manera recurrente el alarmismo ante los PECOS. Unos análisis que, sin embargo, reflejan unas fuertes divergencias en cuanto al impacto financiero final de la ampliación, que ya nos indican tanto las enormes dificultades que existen para aprehender una realidad tan dinámica

---

[65] A4-0368/97, PE 223.637 y 223.641

[66] A4-0331/97, cuyo ponente fue el diputado español COLOM I NAVAL

y compleja, como las debilidades matodológicas y de los presupuestos de base utilizados en algunos de estos trabajos.

Así, en un estudio de 1994 (67) el coste presupuestario adicional se situaba en torno a los 64 MECUS para el año 2000, de los que 26 corresponderían a los Fondos Estructurales y el resto para la PAC. En 1995, otro modelo (68) se mantenía en el mismo orden de magnitudes, en torno a los 60 MECUS anuales. En ese mismo año, otro trabajo estimaba que el incremento del gasto estructural exclusivamente para los 6 primeros PECOS (los cuatro de Visegrado, más Bulgaria y Rumanía) fluctuaría entre los 12'4 MECUS (en el supuesto de que se les transfiriera el 2'3% del PIB), los 14'4 MECUS (si fueran tratados como los Länder de la ex-RDA), los 20'3 MECUS (si fueran considerados como los actuales beneficiarios del Fondo de Cohesión), y los 26'1 MECUS anuales (si fueran asimilados a Irlanda) (69). Por el contrario, otros estudios han sido más moderados en sus conclusiones, cifrando el aumento global del gasto en 37'6 MECUS (70), o el coste suplementario en el año 2005 para la PAC solamente entre 9'05 y 16'2 MECUS (71). Recientemente, uno de los mayores especialistas en la materia (72) ha evaluado que la entrada para el 2005 de los cuatro países de Visegrado representaría 15 MECUS para el FEOGA-Garantía. Por su parte la Comisión, en su Comunicación estratégica de 1995 (73), estimó el coste para la PAC de una integración simultánea de los 10 PECOS en el 2000, al final de un cierto período de adaptación y ajuste, en torno a los 11'7-12'2 MECUS. Los últimos análisis para los 10 PECOS confirman esta apreciación y se mueven entre los 12 y los 20 MECUS, una cantidad nada desdeñable sin duda, equivalente a una cuarta parte del actual Presupuesto Agrícola comunitario, pero que apenas equivale al 0'11% del PIB comunitario, y que, en principio, parecería asumible por la UE-15 de haber voluntad política para ello, sobre todo si la contrapesamos con los ahorros generados en materia de seguridad colectiva por el fin de la guerra fría, y los positivos efectos comerciales de la adhesión.

En este último punto de nuevo hay que despejar los temores iniciales a la ampliación,

---

[67] BALDWIN, R.E. (1994) "*Towards an Integrated Europe*", Center for Economic Policy Research, CEPR, London

[68] SAINT-AUBIN, B. (1995) "*Le coût budgetaire de l'adhésion des PECO*", Economie Internationale, N° 62

[69] BESNAINOU, D. (1995) "*Les fonds structurels: quelle application aux PECOS?*", Economie Internationale, N° 62

[70] ANDERSON, K. y TYERS, R. (1993) "*Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare*", Center for Economic Policy Research, CEPR, Discussion Paper Series, N° 829, London

[71] MAHÉ, L.P., CORDIER, J., GUYOMARD, H. y ROE, T. (1995) "*L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux PECOs: Transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition?*", estudio tempranamente encargado por la D.G. I de la Comisión (cuyo resumen puede encontrarse en: "L'agriculture et l'élargissement", Economie Internationale, N° 62)

[72] TANGERMANN, S. (1996) "*EU Enlargement Strategy for Central and Eastern Europe*", Presentation at the 15th Annual European Outlook Conference organized by AGRA-EUROPE, London 20-21 February 1996

[73] Véase nota (27)

especialmente para la agricultura occidental, una vez se comprueban las peculiaridades y respuestas al cambio del sector agroalimentario de los PECOS. Hoy puede afirmarse, sin género de dudas, que la pretendida competitividad de las producciones agropecuarias del Este ha sido exagerada dentro de los Quince, en tanto que el potencial productivo de estos países está muy lejos de ser el resultante de traspasarles mecánicamente los rendimientos comunitarios más elevados, atenazado como está por factores estructurales de enorme amplitud (74). La realidad es que, al menos de momento, esta pretendida invasión de productos no se ha materializado. Al contrario, muchos de los contingentes arancelarios otorgados a los PECOS hoy no se agotan y, en contraposición, las exportaciones agrarias occidentales (comunitarias o no) no dejan de ganar cuota en el seno de estos mercados. De esta guisa, la balanza comercial agraria de la UE con el conjunto de los PECOS ha pasado de tener un déficit de cerca de 1 MECU en 1988/89 a registrar un superávit comercial de 1'5 MECUS en la actualidad. El caso de Polonia, tenida por el país de mayor potencial agrario, es sgnificativo: de tener tradicionalmente un saldo agroalimentario positivo pasó en 1996 a registrar un déficit con la UE de 560 millones de ECUS. En este contexto, los más recientes estudios (75) plantean que se subestimaron los costes de las agriculturas del Este, sin tener en cuenta los grandes diferenciales existentes en calidad, transporte y procesado. De lo que se concluye que la UE-15 obtendrá, globalmente, con la ampliación unos beneficios comerciales netos en materia agroalimentaria y que, antes que un desarrollo general de la producción agraria de los PECOS, cabe esperar una progresiva dualización de los sectores agrarios de estos países, en función de las reformas internas que se hagan, la capacidad de reacción que demuestren sus estructuras, y, en suma, la capacidad de atracción que revelen para el capital foráneo e interno.

Puestas así las cosas no parece de recibo que los PECOS sean utilizados como lastre para no incrementar los recursos propios de la Comunidad ni, por consiguiente, el inmediato rediseño de la PAC y las acciones estructurales capaz de afrontar solidariamente el reto de su entrada.

II.8. Una política sectorial desequilibrada y contraria a la cohesión territorial

Contra lo que inicialmente se había previsto, la Agro-Agenda 2000 incluye la reforma de sectores continentales (herbáceos, vacuno de carne, vacuno de leche) y mediterráneos (aceite de oliva, vino, tabaco), lo que pone más en evidencia las fuertes diferencias en el trato que reciben unos y otros. En los primeros se aplica sistemáticamente el criterio compensador, siquiera parcial, de ayudas a cambio de reducciones de precios. En los segundos, por el contrario, se impone la neutralidad presupuestaria de antemano o, incluso, si nos remontamos a la última reforma de la OCM de las frutas y hortalizas, la cofinanciación.

---

[74] Puestos de manifiesto desde muy temprana hora por POULIQUEN, A. (1994) (*"L'agriculture des PECOS: quelles productions pour quels marchés?"*, Le Courrier des Pays de l'Est, Nº 391), y los estudios realizados por encargo de la D.G. I de la Comisión por JACKSON, M. y SWINNEN, J. (1994) (*"A statistical analysis and survey of the current situation of agriculture in the Central and Eastern European Countries"*), y NALLET, J. y VAN STOLCK, A. (1994) (*"Relations between the European Union and the Central and Eastern European Countries in Matters Concerning Agriculture and Food Production"*)

[75] POULIQUEN, A. (1996) *"Agrofood Dynamics and Competitiveness in Central Europe: Implications for the EU Enlargement"*, INRA - Montpellier, y (1997) *"L'illusoire compétitivité agricole des PECOS: vers l'élargissement des exportations de l' UE"*, Le Courrier des Pays de l'Est, Nº 416, Janvier-Février, pp. 51-56

Consecuencia final de ello es que en la ficha financiera presentada por la Comisión en marzo de 1998 (76) tras la reforma los cereales pasan de 16.850 millones de ECUS en el 2000 a 19.250 en el 2006 (a precios de 1999); los productos lácteos de 2.780 millones ascienden a 4.650 en el mismo período; y el vacuno de carne pasa de 4.700 a 7.930 millones. Por el contrario, las previsiones para el aceite de oliva, el tabaco, y el vino se mantienen estables durante los siete años, con 2.340, 1.020, y 800 millones (a precios de 1999) respectivamente. De ahí que de nuevo se hayan desatado en nuestros lares las críticas por la falta de sensibilidad que demuestran las Instituciones comunitarias con los productos del Sur, cuando, además, los gastos efectivamente ejecutados por las OCM más mediterráneas en los últimos años han mostrado una franca regresión (caso de la carne ovina y caprina, viñedo o tabaco) o estabilización (frutas y hortalizas, textiles), con la única excepción del aceite de oliva donde el gasto fluctúa enormemente de un año a otro en función de las cosechas (a causa de la vecería o la sequía). En su defensa la Comisión arguye que no es correcto distinguir entre producciones nórdicas y sureñas, ya que cultivos arables, carne de vacuno, leche, frutas, viticultura, etc. se reparten a lo largo y a lo ancho de la geografía comunitaria. No será precisamente un representante de la península ibérica quien niegue esta realidad, ante la diversidad de nuestras agriculturas. Pero es indudable que el grado de especialización de cada Estado, y de sus productividades, es muy diferente. Si a eso añadimos que, como muestra el CUADRO IV, la PAC hoy responde prioritariamente al peso de la PFA (IV.columna c) y, en su seno, al de algunos sectores de manera preferente (IV.columna i), desembocamos en una política: tipicamente sectorial, arcaicamente productivista, que atiende antes a los volúmenes producidos que a los hombres y a los territorios que los sustentan, y, en fin, desequilibrada internamente, basada aún en el diseño de los 6 Estados fundadores.

Como se comprueba en el CUADRO IV hoy por hoy no existe correspondencia entre las aportaciones del FEOGA-Garantía (IV.columna e), o el *Equivalente de subsidio a la producción* (ESP, que incorpora el apoyo sectorial vía precios), con el peso en cada Estado que registra la agricultura en el PIB (IV.columna a), su Superficie Agraria Util (IV.columna b), y, ni mucho menos, con el número de UTAS (Unidades de trabajo anual) (IV.columna d), o la distribución de la renta individual (IV.columna f). Los desequilibrios resultantes son abrumadores hasta el punto de poner en evidencia la contraposición de la PAC con las exigencias de la cohesión económica y social pese a que, según el Artículo 130B TCE, constituye, no lo olvidemos, un componente del conjunto de políticas de la Comunidad. Contra lo que en ocasiones, se argumenta no es tanto el "*justo retorno*" lo que de ahí se desprende, como la falta de *solidaridad financiera*, ya que, de forma recurrente, cojamos el criterio que cojamos, hay algunas agriculturas que siempre están entre las perdedoras, entre las que se cuenta la española. Así, mientras hay países (como Francia, Grecia, Irlanda o Austria) que perciben mucho más del FEOGA-Garantía que lo que pesan en la PFA comunitaria, otros se encuentran aún muy lejos de alcanzar los porcentajes que, en puridad productivista, les corresponderían (muy especialmente España e Italia, atados como están por los mecanismos cuantitativos de control de la oferta fijados, que, año tras año, se traducen en sanciones). Igualmente, los activos agrarios (UTAs) de Bélgica y Dinamarca perciben el triple de los créditos medios procedentes del FEOGA-Garantía para el conjunto de la UE-15 (5.600 ECUS), mientras los 4 países mediterráneos, junto con Finlandia, se encuentran muy por debajo de esta media (columna g). Paralelamente, el FEOGA-Garantía llega a representar más del 35% de la renta agraria en la mayor parte de países, con su extremo más alto en Irlanda (donde alcanza

---

[76] COM (1998) 158, p. 205

el ¡77'5%!), mientras no supera el 25% en cinco países: España, Italia y Portugal (por su particular especialización productiva, falta de apoyo financiero específico, y su alto nivel de UTAS), así como los Países Bajos y Luxemburgo (a causa también de su especialización productiva, y, al contrario, de los anteriores, por su elevado nivel de renta per cápita) (IV.columna h). Esta realidad viene en buena parte explicado por el desigual tratamiento asignado a los sectores: de este modo, las 3 principales OCM reformadas en 1992, y que hoy vuelven a ser el núcleo de la Agenda 2000 (herbáceos, vacuno de carne y lácteos) (IV.columna i), significan más del 80% de las transferencias totales del FEOGA-Garantía en buena parte de los Estados, mientras no llegan al 60%, por debajo de la media comunitaria (del 68%) en Austria, España, Finlandia, Italia, Portugal, y, sobre todo, Grecia (aunque este país es un caso singular ya que compensa, con creces, esta situación con los créditos, proporcionalmente exagerados, que recibe por las ayudas al algodón, al aceite de oliva, y al tabaco, y por las retiradas en frutas y hortalizas, hasta el punto de que el FEOGA-Garantía le llega a representar el 37'7% de su renta agraria) (IV.columna h). Esta situación con la Agenda 2000 no aminora: los herbáceos, la carne de vacuno y los lácteos continuan representando en el 2006 el 68% del gasto total por sectores (31.840 millones de ECUS contra 46.870, a precios de 1999) (77).

Y si, con el afán de ser más precisos, utilizamos el *Equivalente a Subsidio a la Producción* (ESP) de la OCDE, para evaluar el apoyo por país, los resultados no son mejores, en tanto que la mayor parte de los sectores continentales, aparte de beneficiarse de crecientes ayudas directas, hoy siguen gozando de un efectivo sostén vía precios. De esta guisa el peso del ESP en la PFA adquiere sus mayores porcentajes, en Irlanda (con un ¡83'3%!), Luxemburgo, Reino Unido, Francia, Grecia, y Dinamarca, por este orden (IV.columna k). A su vez, se puede observar que el índice ESP/Ha de SAU favorece resueltamente a las agriculturas más intensivas, de Bélgica, Dinamarca y Países Bajos (que superan siempre los 1.000 ECUS), quedando España y Portugal en la cola (IV.columna j). Finalmente, los Estados con mayor apoyo, medido por el ESP, por UTA, son, de mayor a menor: Dinamarca, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo y Francia (IV.columna l) (78).

II.9. A modo de colofón

Bajo las anteriores premisas, puede afirmarse que el proceso de cambio de los mecanismos de gestión de los mercados aplicado desde 1992 parece demostrarse insuficiente para garantizar una actividad agraria vital en muchas zonas de la geografía europea, lo que tan sólo en parte

---

[77] Véase nota anterior

[78] Estas conclusiones se ven corroboradas a nivel regional por dos recientes estudios: uno a nivel presupuestario, encargado por la D.G. XIX de la Comisión (MATTHEWS, A. y O'FLAHERTY, J. (1997), "*Study on the budgetary impact of the CAP reform and the underspending of FEOGA Guarantee funds*", June); y otro que trabaja con la ESP, encargado por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo (EUROCARE - GARCIA ALVAREZ COQUE, J.M. y COMPÉS, R. (1998) "*La politique agricole menée à l'égard des produits méditerranéens et ses conséquences socio-économiques et financières*"). Como era de esperar, son las regiones, ante todo británicas y francesas, más especializadas en herbáceos y vacuno, las que se benefician prioritariamente de la PAC: England East, Scotland, England North, England West, entre las británicas, y Picardie, Ile de France, Champagne-Ardenne, y Lorraine, entre las francesas. En el extremo opuesto, las explotaciones que menos se benefician de la PAC son las del Sur más especializadas en cultivos mediterráneos (donde se situan casi todas las griegas; Canarias, Comunidad Valenciana y Murcia en España; el Centro y el Norte de Portugal; y Liguria, Aosta y el Mezzogiorno en Italia)

puede verse compensado por otras políticas, como la dirigida a la consecución de la cohesión económica y social, mediante el concurso de los Fondos estructurales. Frente a este hecho, con su actual diseño, y sin una modulación efectiva, la Agenda 2000 aporta muy pocas esperanzas y difícilmente puede pretender tener como objeto la defensa del "*modelo europeo de agricultura*". Incluso en algunos puntos más bien atenta contra la cohesión territorial, lo que a la postre se convierte en una peligrosa fuente de deslegitimación social para el gasto agrario, y en uno de sus puntos más débiles en vísperas de las adhesiones de los PECOS.

Dando pie al peor de los escenarios posibles, podría incluso pensarse que con el modelo de la Agenda 2000 se prevé que la PAC, en el horizonte de las nuevas adhesiones, se vaya convirtiendo en una política a favor de los sectores (y países) más afectados por la apertura de los mercados, dejando para otros, como España, a efectos compensadores, la política de cohesión económica y social, con dos agravantes: primera, la de que toda la PAC por este camino se vería abocada a la renacionalización; y, segunda, la de que el capítulo de la cohesión, si no se incrementan los recursos propios, deberá ser compartido con los nuevos adherentes.

A modo de conclusión, la Agro-Agenda 2000 presenta algunos riesgos: a) en primer término para la agricultura española, tanto más presentes cuando tenemos intereses en todos los sectores en liza y nuestros responsables parecen encontrarse dramáticamente aislados en el Consejo; y, b) en segundo lugar, para la construcción comunitaria en su conjunto, en la medida que se hace frente muy tímida y sesgadamente a los retos que tiene (ya) planteados. Elsa Triolet escribió en una ocasión: "*He aprendido que para ser profeta, basta con ser pesimista*". Puede ser una afirmación algo exagerada, pero al menos a la luz de la Agro-Agenda 2000, el que escribe estas líneas la comparte. Resta la (última) esperanza de que el Consejo esté finalmente a la altura de las circunstancias y, alternativamente, que una nueva Comisión y un nuevo Parlamento Europeo se decidan formar una alianza estratégica que rompa el anquilosamiento presente y plantee el eternamente aplazado debate de principios que exige el diseño del futuro mundo rural para 21 o más miembros.

A. Massot
Bruselas, Abril 1998

CUADRO I. MECANISMOS SECTORIALES DE CONTROL CUANTITATIVO DE LA OFERTA ANTES Y DESPUÉS DE LA AGENDA 2000

Cuotas estatales de producción	Cuotas estatales de producción garantizada	Cuotas comunitarias de producción garantizada	Cuotas comunitarias de excedentes	Cuotas estatales de excedentes
. Azúcar/isoglucosa (cuotas A y B) . Viñedo (prohibición de plantación)	. Arroz (SMG) . Algodón (CMG) . Forrajes (CMG) . Tabaco (CMG) . Fécula de patata . Tomate transformado . Bovinos (cabezas) . Vacas nodrizas (cab) . Ovinos (cabezas) . Herbáceos (SMG, que incluye desde 1997 el trigo duro, y exceptuándose las oleaginosas con la Agenda 2000)	. Algunas frutas y hortalizas transformadas (Umbrales de garantía para las peras y los melocotones; SMG para las uvas pasas) . Leguminosas (SMG) . Plátano (CMG)	. Productos del vino (Volúmenes de destilación obligatoria s/la actual OCM)	. Productos del vino (Volúmenes de destilación voluntarios y condicionados s/ la Agenda 2000) . Frutas/verduras frescas (umbrales de retirada por OPA)
. Lácteos (cuota que se mantiene con la Agenda 2000 hasta el 2006)	. Lácteos (cabezas,s/la Agenda 2000)			
	. Aceite de oliva s/ la Agenda 2000) . Aceituna (s/ la Agenda 2000	Aceite de oliva (CMG con la actual OCM)		

Fuente: Reelaboración propia a partir de la Agenda 2000 sobre el esquema previo de MASSOT, A. ("*Hacia la PAC del 2000*", Economistas, Revista del Colegio de Economistas de Madrid, Núm. 65, extraordinario ("*España 1996. Un balance*"), Marzo 1996)

CUADRO II. CLASIFICACIÓN SEGÚN LOS MECANISMOS DE GESTIÓN DE MERCADOS ANTES Y DESPUÉS DE LA AGENDA 2000

Con intervención automática	Con intervención condicionada	Mixtas : con precio garantizado y ayudas directas	Con ayudas directas	Productos sin apoyo (con protección aduanera)
. Azúcar	. Vino . Porcino . Frutas y hortalizas frescas	. Cereales . Arroz . Carne de ovino . Plátano	. Oleaginosas . Proteaginosas . Forrajes . Tabaco . Algodón	. Aves . Huevos . PAT's . Flores y plantas . Algunas frutas y verduras frescas . Patatas . Alcohol etílico . Otros productos marginales
. Leche (1997)		. Leche (2000)	. Otros textiles . Leguminosas . Frutas/verduras transformadas . Lúpulo . Espárrago . Avellana . Aceituna (2000)	
		. Aceite de oliva 1997) . Carne de vacuno(1997)	. Aceite de oliva " . Carne vacuno "	

Fuente: Reelaboración propia a partir de los esquemas previos de BAUDIN, P. ("*L'Europe face à ses marchés agricoles*", Economica, 1993) y MASSOT, A. ("*Hacia la PAC del 2000*", Economistas, Revista del Colegio de Economistas de Madrid, Núm. 65, extraordinario ("*España 1996. Un balance*"), Marzo 1996).

CUADRO III. Marco financiero para el período 2000/2006, en créditos de compromiso en miles de millones de ECUS, a precios constantes de 1997, y en %, comparado con 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000/2006 MECUS-precios 97	% 2000/2006	% 1999
GUIDE LINE AGRARIA de la que:	43'3	44'1	45'0	46'1	47'0	48'0	49'0	50'0	329'2	44'1%	45'1%
UE-15 en general	43'3	43'6	44'0	44'1	44'6	45'9	45'6	46'2	313'7	42'0%	45'1%
Preadhesión 2000/6	-	0'5	0'5	0'5	0'5	0'5	0'5	0'5	3'5	0'5%	-
Adhesión 2002/2006	-	-	-	1'5	1'9	2'4	2'9	3'3	12'0	1'6%	-
Total ampliación	-	0'5	0'5	2'0	2'4	2'9	3'4	3'8	15'5	2'1%	-
ACCION ESTRUCTURAL de la que :	34'3	35'2	36'0	38'8	39'8	40'7	41'7	42'8	275'0	36'9%	35'7%
UE 15 en general	31'4	31'3	32'1	31'3	30'3	29'2	28'2	27'3	210'0	28'2%	32'7%
Fondo de Cohesión	2'9	2'9	2'9	2'9	2'9	2'9	2'9	2'9	20'0	2'7%	3'0%
Preadhesión 2000/6	-	1'0	1'0	1'0	1'0	1'0	1'0	1'0	7'0	1'0%	-
Adhesión 2002/2006	-	-	-	3'6	5'6	7'6	9'6	11'6	38'0	5'0%	-
Total ampliación	-	1'0	1'0	4'6	6'6	8'6	10'6	12'6	45'0	6'0%	-
POLITICAS INTERNAS de las que:	6'1	6'1	6'4	7'3	7'5	7'7	7'9	8'1	51'0	6'8%	6'4%
Adhesión 2002/2006	-	-	-	0'7	0'7	0'8	0'8	0'8	3'8	0'5%	-
POLÍTICAS EXTERNAS de las que:	6'6	6'6	6'8	7'0	7'1	7'3	7'5	7'6	49'9	6'7%	6'9%
- PHARE 2002/2006	1'3	1'5	1'5	1'5	1'5	1'5	1'5	1'5	10'5	1'4%	1'3%
ADMINISTRACIÓN	4'5	4'5	4'6	5'1	5'2	5'3	5'4	5'5	35'6	4'8%	4'7%
RESERVAS	1'2	1'0	1'0	0'8	0'5	0'5	0'5	0'5	4'8	0'7%	1'2%
TOTAL FINANCIACIÓN de la que las adhesiones:	96'0 1'3	97'5 3'0	99'8 3'0	105'1 8'8	107'1 11'2	109'5 13'8	112'0 16'3	114'5 18'7	745'5 74'8	100 10'0%	100 1'3%

Fuente: Comisión CE y elaboración propia (MASSOT, A. *"¿Política Rural Integrada o desintegración de la PAC?"*, Agricultura - Revista agropecuaria, N° 783, Octubre 1997, p. 767)

CUADRO IV. UNA PAC DESEQUILIBRADA: MACROMAGNITUDES COMPARADAS

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

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

Fuentes: Comisión, EUROSTAT, OCDE, Parlamento Europeo, y elaboración propia (MASSOT, 1998)