

LA REFORMA DE LA POLITICA AGRARIA COMUN

Valoración y perspectivas de futuro

Franco Sotte y Emilio Chiodo (Universidad de Ancona. Italia)

Introducción

La reforma de la PAC (política agraria común), propuesta por el comisario Franz Fischler (en adelante, reforma Fischler) y aprobada en septiembre de 2003 por el Consejo de Ministros reunido en Luxemburgo, constituye, sin duda, un giro importante en el complejo proceso de redefinir el papel de la política agraria en las estrategias futuras de la Unión Europea (UE). La reforma ha sido el resultado de un difícil compromiso, de una síntesis, entre intereses diferentes y orientaciones diversas en materia de agricultura. Puede verse, por tanto, como el punto de llegada de un periodo de complejas negociaciones, pero también como punto de partida de un camino que debe conducir a la formulación de una nueva estrategia para las zonas rurales europeas, en general, y para el sector agrario, en particular; un camino cuyo objetivo no puede ser otro que el de encontrar un equilibrio socioeconómico y territorial a largo plazo para la Europa ampliada a 25 países. Para comprender la magnitud de la reforma Fischler y valorar su contenido, hay que tener en cuenta que ha sido aprobada en un momento complejo, marcado por un número considerable de reuniones y acontecimientos importantes a nivel de la UE (definición de periodos transitorios para los nuevos Estados miembros, redacción del proyecto de Constitución europea, preparación de las negociaciones en la OMC,...), donde se han tomado decisiones cruciales para el futuro. Ello hace que el escenario de aplicación de PAC ya reformada tenga elementos distintivos respecto al que propició su aprobación. Enumeremos algunos de ellos.

El más importante de esos elementos es la aparición de nuevos actores en la escena política europea. No sólo nos referimos a los 10 nuevos Estados miembros, sino a los que se vayan incorporando conforme el proceso de ampliación se extienda a Bulgaria y Rumanía en 2007, y previsiblemente a Croacia en 2010 y al resto de los países balcánicos de la antigua Yugoslavia, y a Albania, sin contar con el inicio de las negociaciones para la adhesión de Turquía (cuya perspectiva de entrada, aunque lejana y todavía incierta, será un elemento que se dejará sentir). Tenemos además un nuevo Parlamento Europeo (surgido de las elecciones de junio de 2004) y una nueva Comisión Europea (constituida en el pasado mes de noviembre y presidida por el portugués Durao Barroso), donde el nombramiento de un nuevo comisario de Agricultura, la danesa Marianne Fisher Boel, significa un elemento de cambio significativo, puesto que sustituye al comisario Fischler, autor de la reforma que ella debe aplicar. Todo ello crea un escenario político nuevo para, al menos, los próximos cuatro años, un escenario en el que es previsible que se introduzcan nuevos objetivos y se modifiquen las antiguas estrategias de la política agraria y de desarrollo rural europea.

Otro elemento del nuevo escenario es el comienzo de las negociaciones sobre la programación de los fondos estructurales para el próximo septenio 2007-2013 y sobre las nuevas perspectivas financieras. Es precisamente en ese marco en el que debe ser situada la discusión sobre la constitución de un nuevo Fondo Agrícola Europeo para el

Desarrollo Rural (FAEDR) —propuesta recientemente con ocasión de la II Conferencia sobre Desarrollo Rural celebrada en Salzburgo (Austria)— y sobre la definición de la política de desarrollo rural para esos siete años. Se asiste, además, a la lenta reactivación de las negociaciones de la OMC, tras el fracaso de Cancún, unas negociaciones que la UE no desea que se ralenticen ni desea participar en ellas con una actitud defensiva. Por último, hay que considerar como elemento del nuevo escenario la voluntad de la UE de relanzar iniciativas en nuevas direcciones, como las delicadas negociaciones euromediterráneas, en el marco de la política europea de cooperación con los países vecinos. Y todo ello en un nuevo escenario en las relaciones políticas internacionales.

Naturalmente, en el año transcurrido tras la aprobación de la reforma Fischler se ha consagrado mucha energía a intentar comprender sus implicaciones más inmediatas y a tomar las medidas oportunas para definir los paquetes (sobres) nacionales, con lo que ello significa de afrontar decisiones complejas, especialmente en los países que han decidido adoptar la reforma desde el 1 de enero de 2005. Todo esto es comprensible. Lo que está menos justificado es el sentimiento de resignación que se percibe en la opinión pública: como si, en lo que respecta al futuro de la PAC, el camino estuviera definitivamente trazado; como si la reforma emprendida no estuviera exenta de riesgos y no mereciera ser criticada; como si la agricultura pudiera considerarse un tema extraño al debate sobre las estrategias de la UE hasta el crucial año 2013; como si, en definitiva, y en lo que se refiere al desarrollo rural, lo único que quedara pendiente fuese simplemente realizar adaptaciones de tipo administrativo y tomar decisiones sobre aspectos secundarios.

La posición que defendemos en este trabajo es diferente. Creemos que el debate sobre la PAC debe continuar y que la agricultura no debe ser excluida de la discusión sobre el futuro de la UE, un futuro que, si bien hoy, tiene como referencia lejana el año 2013, debe ser evidentemente diseñado con una estrategia que vaya más allá de ese horizonte temporal. Por esta razón, proponemos en estas páginas emprender el análisis de la reforma Fischler y de las nuevas propuestas para la política de desarrollo rural, utilizando como método la conocida matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). La utilización de este método requiere algunas aclaraciones previas. Evidentemente, lo que puede considerarse un punto fuerte (una fortaleza) desde una determinada perspectiva, puede ser visto como un punto débil (debilidad) desde otra, y así podría ocurrir con los demás elementos de la matriz. En el ejercicio que proponemos aquí, se parte de una visión a largo plazo de los intereses de la agricultura, y todo ello desde una perspectiva más general del desarrollo sostenible. Creemos acertado este planteamiento porque, a largo plazo, los intereses de la agricultura tienden a converger con los intereses generales de la sociedad en su conjunto. Los cuatro apartados siguientes estarán dedicados al examen de los puntos fuertes y débiles, así como de las oportunidades y amenazas que representa la reforma de la PAC aprobada bajo el mandato del comisario Fischler.

Los puntos fuerte de la reforma

a) ¡Por fin una reforma!

La reforma Fischler es la más ambiciosa de las abordadas hasta ahora en la PAC. Sólo la reforma Mac Sharry de 1992 puede situarse al mismo nivel. Este juicio es evidente-

mente relativo, pues deben tenerse en cuenta las enormes dificultades encontradas por la UE en su camino hacia la reforma de la PAC después de que el Libro Verde de 1985 reconociera la necesidad de una política de desarrollo rural integrado. Sea como fuere, lo cierto es que hay más contenido reformador en esta reforma (que como se recordará, debía haber sido sólo una «revisión a medio plazo» de la Agenda 2000), que en la propia Agenda 2000 y en todas las precedentes.

b) Menos distorsiones del mercado, más transparencia, más eficacia

El desacoplamiento de las ayudas agrícolas reduce las distorsiones del mercado, hace más transparente el apoyo a la agricultura y libera las energías de los agricultores, incitándolos a gestionar sus explotaciones en función de las exigencias del mercado. El desacoplamiento permite, en definitiva, orientar las decisiones de los agricultores hacia la eficacia, en la medida en que la tecnología disponible y las condiciones del mercado lo permitan. El desacoplamiento, unido a la reducción de los precios de garantía, favorecen a los consumidores y a los demás compradores *en amont* de la producción agraria, al poder adquirir bienes y productos en condiciones más ventajosas que antes.

c) Los fondos de la PAC están garantizados hasta el 2013

El sistema de ayudas directas está asegurado al menos hasta el año 2013. La seguridad de la financiación es un elemento útil para los agricultores, ya que pueden tomar decisiones en un marco relativamente grande de certidumbre a medio y largo plazo. Es verdad que continuarán existiendo serias amenazas sobre el mantenimiento de los mecanismos de apoyo a la agricultura (tal como veremos en el apartado correspondiente del análisis DAFO), pero el compromiso implícito en la reforma Fischler no debe subestimarse. Después de la Agenda 2000, era muy grande el riesgo para los agricultores europeos de tener que afrontar el futuro sin haberse reformado la PAC. Estaríamos ahora con una política inadecuada, con un cuadro financiero indefinido y en un clima de grave incertidumbre.

d) Un alto nivel de aceptación

Con el tiempo, se ha ido erigiendo en torno a la PAC un potente muro de conservadurismo, alimentado y consolidado por los intereses a los que la PAC ha servido: los intereses nacionales, ciertamente, pero también los intereses del sistema agroalimentario, de la propiedad de la tierra, de los funcionarios públicos y de los numerosos *lobbies* de la representación agraria (sindicatos, federaciones de cooperativas, grupos sectoriales,...). Casi todos los esfuerzos precedentes de reformar la PAC, aunque menos radicales que ahora, siempre tropezaban contra ese muro. El comisario Fischler dedicó una atención especial a lograr superar tales resistencias y hacer factible políticamente su proyecto de reforma. En este sentido, puede decirse que logró su objetivo y que la reforma tiene un buen nivel de aceptación. La solución encontrada da una protección específica a ciertas categorías sociales (principalmente, los agricultores dependientes de las antiguas subvenciones de la PAC), que, sin ello, habrían sido penalizados. Esta particularidad de la reforma Fischler permitió vencer las resistencias de los grupos de agricultores que habían sido los principales beneficiarios de la PAC. En la peor de las hipótesis, la solución adoptada (considerando las decisiones en materia de exención, regionalización, modulación, art. 69 y reserva nacional obligatoria del 3%) implica ciertamente pérdidas de renta para los antiguos beneficiarios de la PAC, pero siempre suponiendo que estos

agricultores, ante la nueva PAC y los ajustes del mercado, optan por no modificar sus tradicionales estrategias productivas.

e) Más ventajas para el agricultor que innove

Los agricultores que, ante la nueva PAC, elijan cambiar sus estrategias productivas orientándolas hacia productos y mercados más prometedores, podrían percibir aumentos de renta muy significativos, que añadirían a la garantía proporcionada por la ayuda única por explotación.

f) La eco-condicionalidad obligatoria

Con la reforma Fischler, la ecocondicionalidad se convierte en obligatoria, y el pago único por explotación se orienta más explícitamente hacia la producción de bienes y servicios de interés general. El concepto de *ecocondicionalidad* se amplía, incluyendo no sólo la protección del medio ambiente (a través del mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agronómicas), sino también la seguridad de los alimentos y el bienestar de los animales.

g) Menos tensiones en la OMC (Organización Mundial del Comercio)

La reforma permitirá atenuar tensiones a las que se ha visto sometida la UE en las negociaciones de la OMC. Las ayudas desacopladas de la producción y la ecocondicionalidad pueden ser trasladadas más fácilmente desde la *caja azul* a la *caja verde*. La nueva legitimación de la PAC puede darle, en definitiva, a la UE ciertos beneficios indirectos en las negociaciones (por ejemplo, sobre temas no comerciales).

h) El apoyo a la rentas queda en manos de los agricultores

Antes de la reforma, las ayudas ligadas a la producción hacían aumentar la oferta de los productos subvencionados y la demanda de los factores de producción ligados a ellos (insumos como fertilizantes, pesticidas, maquinaria,...), provocando un efecto negativo sobre los precios de los productos y un efecto positivo sobre los precios de dichos insumos. A través de estas variaciones de los precios se transfería, de hecho, a lo largo de la *filière* una parte del apoyo recibido por los agricultores. El volumen de esa transferencia estaba en función de la elasticidad de las funciones de mercado: es conocido, por ejemplo, que las ayudas ligadas a la producción, y asociadas a la rigidez de la oferta de tierras, hace aumentar el precio de la tierra y el canon de los arrendamientos rústicos, lo que es una ventaja para los propietarios terratenientes. El desacoplamiento de las ayudas está más directamente orientado al apoyo de la renta agraria, y permite que la oferta de productos agrícolas y la demanda de insumos se sometan a los equilibrios del mercado. En condiciones iguales para todos, el desacoplamiento reduce la transferencia a las *filières* de la renta obtenida vía ayudas, lo que es una ventaja para los agricultores.

i) Más fondos para el desarrollo rural

Gracias a la posibilidad de aplicar la modulación de las ayudas directas, el desarrollo rural se beneficiará de recursos suplementarios (aunque sean mucho más modestos de lo que se esperaba al principio de la reforma: el 5% en lugar del 20% inicialmente propuesto). Asimismo, la reforma Fischler aumenta la lista de las posibles acciones incluidas en el segundo pilar, incluyéndose ahora medidas específicas orientadas a la calidad

e integrando de forma más clara la reglamentación europea en materia de medio ambiente, sanidad, higiene y bienestar de los animales, así como de seguridad en el trabajo.

j) Simplificación de los procedimientos

A las considerables dificultades encontradas en la puesta en marcha de la fase inicial de la reforma (las que dependen de los Estados miembros al hacer uso de sus competencias nacionales) les seguirá una simplificación significativa de los procedimientos: ahora se necesita presentar sólo una solicitud para el pago único, en lugar de la variedad de solicitudes que había que presentar antes de la reforma. Esto es una ventaja que debería manifestarse en toda su potencialidad una vez que la reforma esté funcionando a pleno rendimiento. Ciertamente, la opción (prevista en el art. 69 de la reforma) de que los Estados puedan retener parte de los fondos destinados a las ayudas y orientarlos hacia formas poco selectivas de apoyo a la calidad y el medio ambiente, puede convertirse en la práctica en una complicación burocrática adicional, cuando realmente la magnitud de la retención es tan modesta que tendrá escasos efectos para favorecer comportamientos ejemplares.

k) Más autonomía para los Estados miembros

Otra ventaja de la reforma Fischler es la que representa el amplio margen de maniobra que se les deja a los Estados miembros para aplicarla en su territorio, eligiendo de un menú de posibilidades (regionalización, la retención del 10% para promover acciones en favor de la calidad y el medio ambiente, la ecocondicionalidad, las decisiones sobre las modalidades, total o parcial, del desacoplamiento, ...).

l) Oportunidad del momento elegido

Otro punto fuerte de la reforma Fischler es la oportunidad del momento en que ha sido aprobada, poco antes de tres acontecimientos cruciales: la reactivación de las negociaciones en la OMC; el comienzo de la discusión sobre las nuevas perspectivas financieras, y la ampliación de la UE a 25 miembros. Es difícil imaginar cómo habría podido abordarse la reforma de la PAC y cuál habría sido su futuro en la hipótesis de que la UE se hubiera presentado en Cancún sin haber solucionado los problemas de su política agraria común, o si la discusión sobre las nuevas perspectivas financieras se hubiera iniciado sin respetar el compromiso ya asumido sobre los límites y el volumen del presupuesto agrícola. No se puede saber tampoco lo que le habría pasado a la PAC en la hipótesis de que su reforma hubiera sido objeto de una negociación por 25 Estados miembros en vez de por 15. Pensamos que, en ese nuevo escenario, la UE habría encontrado muchas más dificultades para llevar a cabo la reforma de la PAC que ahora, dado que la política agraria y de desarrollo rural habría estado sometida a los imperativos de otras políticas y habrían disminuido los recursos destinados a ella.

Los puntos débiles de la reforma

a) El acoplamiento es transferido de la producción a la tierra

La reforma Fischler ha roto (o debilitado) efectivamente los lazos que ligaba el tipo y cuantía de las ayudas (acopladas) a productos específicos. Pero una nueva forma de acoplamiento ha surgido, cual es la que conecta las ayudas directas al uso de la tierra. Esto se traduce en un apoyo a la renta de la tierra, que hará mantener elevado el precio

de compra de la tierra y el canon de arrendamiento de las explotaciones agrarias, lo que bloqueará su renovación y el *turn-over* en la agricultura.

b) Pocos recursos para incentivar las estrategias innovadoras

El desacoplamiento de las ayudas directas, aplicado según las modalidades definidas en los reglamentos actuales, agotará gran parte de los recursos disponibles de aquí al año 2013. Hay que tener en cuenta que el acuerdo de Luxemburgo (donde se aprobó la reforma) comprende incluso la reducción global del fondo para el primer pilar, después del acuerdo Chirac-Schroeder adoptado por el Consejo Europeo en octubre de 2002. El acuerdo prevé que a la UE-25 le sea atribuido en 2006 el mismo montante financiero que el reservado hasta entonces para la UE-155. Además, de 2006 a 2013 sólo se admitirá un aumento anual máximo del 1% del gasto agrícola para financiar el primer pilar, lo que equivale a un recorte del 25% al 30% de los recursos de la PAC en términos reales si lo comparamos con las previsiones de incremento del presupuesto general de la UE (4-5% anual, considerando la inflación y el aumento anual del PIB de los Estados miembros).

c) No se establece relación alguna entre el primero y el segundo pilar

La reforma Fischler ha cristalizado el desequilibrio entre los dos pilares de la PAC hasta 2013, negándole toda consistencia a la política de desarrollo rural. El segundo pilar continúa recibiendo recursos modestos, insuficientes para corregir las distorsiones creadas por el primer pilar. La reforma se limita a enunciar una larga lista de medidas sólo parcialmente coordinadas entre ellas y, en cualquier caso, sin coherencia alguna con la estrategia global de las políticas estructurales y de cohesión, ni con las políticas nacionales y regionales de desarrollo local. Evidentemente, se puede señalar que la limitación del gasto agrícola acordado en la reforma no se extiende al segundo pilar, pero es evidente que la financiación de este pilar dependerá de un modo crucial de la limitación del gasto para las políticas de mercado y para el pago de las ayudas directas (primer pilar).

d) Modesto apoyo a la multifuncionalidad

El apoyo a una agricultura orientada a la multifuncionalidad (preservación del medio ambiente, del paisaje, de los recursos hídricos,...) es todavía muy modesto en la reforma Fischler. En esa situación, el riesgo para las explotaciones agrarias es que se produzca una contracción de las ayudas, sin que pueda ser compensada de manera adecuada por un reconocimiento suficiente de su multifuncionalidad. El desacoplamiento total, junto a la posibilidad de una reducción de las ayudas vía modulación o mediante la retención de parte de las mismas por el Estado (para acciones de calidad y medio ambiente), puede conducir al abandono de explotaciones poco competitivas donde la agricultura genera externalidades ambientales positivas.

e) Un nuevo privilegio (el status)

La reforma Fischler consagra un nuevo privilegio: el de haber sido «beneficiario de la PAC en el pasado». Recibir una ayuda de la PAC (independientemente, de cómo se quiera justificar) se convierte en un derecho adquirido, necesario para continuar recibiendo la ayuda en los años próximos. Recompensando las condiciones del status, se impide a la PAC recompensar a aquellos agricultores más comprometidos con la reali-

zación de proyectos y programas innovadores en línea con las demandas de los ciudadanos, contribuyentes y consumidores (el pago único es, en efecto, inferior para el agricultor que, en los tres años de referencia 2000-2002, hubiera adoptado una rotación «sostenible», respecto a otro agricultor que hubiera optado por el monocultivo).

f) Pocos estímulos a la diversificación productiva

Las ayudas desacopladas, ligadas a la superficie y calculadas sobre la base de los pagos directos percibidos en el periodo 2000-2002, constituye, de hecho, consolidar y aceptar, incluso para el futuro, el reparto de los gastos ocasionados en el pasado (primero, asegurado por el sostenimiento de los precios, después por las indemnizaciones compensatorias de la reforma Mc Sharry y finalmente por los pagos directos de la Agenda 2000). Los más grandes beneficiarios de la PAC seguirán siendo de este modo los mismos que hace veinte años. Pero esto contradice uno de los principales objetivos de la reforma, cual es el de corregir la mala distribución de las ayudas. Hasta 2013, el 80% de las ayudas irá todavía (con modestas variaciones) a los mismos 20% beneficiarios de antaño. Se trata, en definitiva, de explotaciones agrarias generalmente de gran tamaño y orientadas hacia las producciones mejor protegidas, a saber, grandes cultivos extensivos, obtenidos con técnicas estandarizadas, intensivas en capital y con menos posibilidades de generación de empleo. Son explotaciones poco compatibles incluso con el objetivo de conservación del medio ambiente, y poco receptivas a los cambios del mercado. No se trata ciertamente de los tipos de agricultura a los que apela la Agenda 2000 como base del «modelo europeo de agricultura» ni a los que se refiere cuando habla de una agricultura diversificada, multifuncional y sostenible.

g) Dificultades a la convergencia entre las regiones

Aunque se afirma que el objetivo central de la UE es atenuar las diferencias socioeconómicas entre las regiones atrasadas y la media europea, lo cierto es que los beneficios de la PAC continuarán concentrándose en las zonas más ricas: las zonas de campiña, los territorios mejor dotados en términos de infraestructuras y cercanos a las zonas urbanas (como el Bassin Parisien en Francia o la Valpadana en Italia), es decir, aquéllas zonas orientadas hacia las llamadas producciones continentales. Por el contrario, se destinan menos recursos a las zonas de montaña (que son las más diversificadas y muchas veces las más adecuadas para los productos de calidad), a las regiones de la Europa del Este y a las mediterráneas. Después de la reforma, la PAC mantendrá sus características de política negativamente orientada a las regiones y los territorios con grandes problemas y más bajos niveles de renta por habitante, con niveles elevados de subempleo, con marginalidad geográfica, ... La PAC responde, por tanto, a una lógica geográfica, económica y socialmente opuesta a la convergencia y la cohesión europea, que es el objetivo prioritario para las otras políticas estructurales de la UE. Se puede objetar que la PAC persigue otros objetivos, y no el de cohesión, pero como su peso en el presupuesto de la UE es muy fuerte, corre el riesgo de perder justificación y legitimidad ante la opinión pública.

h) Barrera a la renovación generacional

El sistema de ayudas desacopladas ligado a las hectáreas representa una futura barrera a la instalación de nuevos agricultores. Para iniciar una actividad agrícola o ganadera, los nuevos agricultores deben no sólo pagar los costes de adquisición de tierras según los

valores de mercado, sino también la enorme masa de beneficios y subvenciones ligadas al hecho de ser titular de una explotación subsidiada con fondos de la PAC (incluyendo en ello el título de haber sido beneficiario de la PAC en el pasado). Sin derecho a pago único desacoplado, estos nuevos agricultores (por lo general, jóvenes) entrarían en competencia con los agricultores ya instalados que, por el contrario, se benefician de este apoyo. Al mismo tiempo, los pagos desacoplados contribuirán a mantener en actividad explotaciones ineficaces que, sin esas ayudas, estarían condenadas a desaparecer, lo que debilitará la oferta de tierras tanto en lo que se refiere a la compra-venta, como a los arrendamientos.

i) Distorsiones de la competencia en los mercados no protegidos

Las explotaciones y las regiones más desfavorecidas por las ayudas de la PAC, que con las ayudas acopladas tenían, hasta ahora, que orientarse hacia producciones específicas (concretamente, hacia las más protegidas), pueden, con la reforma, reorganizar su oferta hacia otros productos y mercados. Pero en este caso, entrarán en competencia (subvencionada) con aquellas explotaciones orientadas al mercado que, hasta ahora, habían renunciado al apoyo de la PAC para afrontar (sin ayudas directas y muchas veces sin ningún tipo de apoyo) los retos del libre mercado. El efecto previsible será el de crear una fuerte presión desde el lado de la oferta, de modo que las primeras explotaciones y regiones (que podrían ser denominadas «orientadas a la subsidio») someterían a las segundas (las «orientadas al mercado») al riesgo de pérdidas de renta ralentizando su desarrollo. Queriendo evitar posibles distorsiones del mercado, la reforma Fischler ha impuesto la prohibición de utilizar las hectáreas subvencionables con pago único para plantar en ellas cultivos permanentes como el viñedo o sembrar cultivos hortofrutícolas o legumbres. Pero nada se prevé respecto a todas las otras actividades agrícolas posibles (como el agroturismo, por ejemplo); e incluso la citada prohibición de cultivos permanentes, hortofrutícolas y legumbres será fácilmente soslayable si la explotación posee, como es habitual, más hectáreas que las subvencionables.

j) Obstáculos a la convergencia de los nuevos Estados miembros

La incapacidad de reformar de modo consistente la PAC antes de la ampliación de la UE a 25 implica que se haya mantenido un tratamiento diversificado para todo el periodo de *phasing-in* (transitorio) en beneficio de los agricultores más ricos de la UE a 15. De ello se puede esperar retrasos ulteriores y problemas en el proceso de convergencia. Se puede comprender las razones políticas que explican que los agricultores occidentales más ricos reciban hasta 2013 un apoyo más grande que los agricultores de la Europa central y oriental, más pobres. Pero se trata cuando menos de una contradicción que no juega en favor de la convergencia.

k) La posición de la UE en la OMC continuará siendo débil

A pesar de la reforma Fischler, la posición de la UE continuará siendo débil en el seno de la OMC, situación que se reflejará a nivel político y económico (en todos los otros sectores objeto de las negociaciones) en las relaciones con el G-20, los países del Mediterráneo, los Estados Unidos, los otros grandes países exportadores y, en general, los países en vía de desarrollo. De otro lado, el apoyo global a la agricultura europea (calculado por la OCDE en términos de PSE para 2003 en 108.251 millones de euros, es decir, el 37% del producto bruto agrario) no disminuye con la reforma (en 2001 era del 34%),

y esto puede ser considerado como un elemento fuertemente distorsionador de la competencia internacional y convertirse en arma arrojadiza contra la UE en la OMC.

l) Distorsión de la competencia entre los Estados miembros

Las diferentes decisiones nacionales relativas a los márgenes que la reforma deja a los Estados (la entrada en vigor del pago único, el desacoplamiento parcial o total, la regionalización, el porcentaje de reserva nacional,...) pueden dar lugar a diferencias importantes de tratamiento entre los agricultores según los diferentes países de la UE donde residan. Estas diferencias pueden incluso ser juzgadas como un resultado del intento de adaptar la PAC a las especificidades nacionales y regionales. Pero los Estados (o sus regiones) pueden utilizarlas instrumentalmente a fin de crear condiciones artificialmente ventajosas para sus agricultores sobre los mercados. En este sentido, podrían mostrarse como factores de distorsión de la competencia entre agricultores. Un efecto distorsionador análogo puede manifestarse si ciertos países asumen decisiones divergentes en materia de ecocondicionalidad o adoptan comportamientos distintos en la gestión de los controles y en la aplicación de las sanciones sobre esta materia. El riesgo es que se tienda a un menor compromiso global en favor de la multifuncionalidad, o bien a permitir que algunos países aprovechen la ecocondicionalidad para favorecer de manera visible o encubierta prácticas de *dumping* medioambiental.

m) Sectorialización de las políticas de desarrollo rural

En lugar de una única política europea de desarrollo rural y local, de cohesión y convergencia, el riesgo que se corre es el de que se afirme en el futuro una separación estratégica entre la política estructural y la PAC. Esto significaría imponer una visión reductora del desarrollo rural y de la ruralidad, totalmente inadecuada e incapaz de marchar al mismo paso que las exigencias de la UE a 25 y que los progresos realizadas en las políticas estructurales y de cohesión. Se daría así, en consecuencia, un peligroso aislamiento del desarrollo rural, que haría vanos los intentos de integrarlo en el desarrollo regional, reduciéndolo a ser un apéndice de segundo nivel dentro de la política sectorial agraria

n) Los costes impuestos por la ecocondicionalidad

Los compromisos ligados a la ecocondicionalidad obligatoria (ya sea en términos de los *criterios de gestión obligatoria* relativos a las 18 reglas citadas en el anejo III del Reglamento 1782/03, o en términos de obligación de las *buenas condiciones agroambientales* citadas en el anejo IV) pueden constituir los factores de un sobrecoste que neutralizará una gran parte de los márgenes de beneficio de las explotaciones. Si, de un lado, las reglas relativas a la ecocondicionalidad fuesen demasiado ligeras o si, en la fase de realización de la reforma, la capacidad de *law-enforcement* (es decir, de imponer el respeto de las reglas a través de los oportunos controles y de sanciones eficaces) se mostrara insuficiente, esto reduciría a la nada toda pretensión de hacer evolucionar en un sentido ecológico (*greening*) el gasto destinado al primer pilar. En esa eventualidad, caería por tierra una de las principales justificaciones de los pagos únicos y de la tentativa de situarlos en la *caja verde* de la OMC. La gestión de la ecocondicionalidad presenta, por otro lado, contrapartidas burocráticas y administrativas complejas, que podrían suscitar costes ulteriores, ya sea en la gestión de los medios de control, ya sea en la aplicación de las sanciones relativas al incumplimiento de las reglas.

o) Pagos no degresivos y sin limitación temporal

Una justificación importante del sistema de pago único desacoplado por explotación consistía en decir que este sistema estimularía a los agricultores a abandonar los antiguos sistemas de producción y a reorganizar sus actividades en función de las nuevas indicaciones del mercado y de los nuevos objetivos de la multifuncionalidad. La tesis de política económica es clara: la UE debe ayudar sólo a las explotaciones que, siguiendo sus orientaciones, puedan encontrarse en dificultades cuando el sistema de precios garantizados sea definitivamente abandonado. Algunos estudios realizados en el pasado (como el Informe Buckwell) sugerían transformar las ayudas directas en «*transitory adjustment assistance payments*» (ayudas transitorias para apoyar el ajuste de las explotaciones). Pero tres condiciones habrían sido necesarias para que las ayudas únicas desacopladas puedan ser consideradas como ese otro tipo de ayuda: degresividad en el tiempo, límite temporal, y condicionamiento del pago a compromisos por parte del agricultor de introducir cambios en su explotación. En realidad, ninguna de esas condiciones se presentan en las ayudas creadas con la reforma Fischler. La modulación es demasiado modesta para que pueda ser considerada como una forma de degresividad; la ayuda se concede de forma ilimitada en el tiempo, y no se le impone al beneficiario ningún programa de ajuste como contrapartida (con excepción, evidentemente, de la ecocondicionalidad).

Las oportunidades de la reforma

a) El resultado más importante del desacoplamiento es político

Las recientes estimaciones del impacto de la reforma Fischler sobre la agricultura europea convergen en una conclusión: los cambios serán en general modestos, al menos en el corto y medio plazo, que es donde las previsiones realizadas son más fiables. Asimismo, se dice que las posibilidades de ajuste son limitadas o supondrán inversiones muy fuertes no sólo en el nivel de las explotaciones, sino también en términos de infraestructuras, de organización de las *filières* y de servicios a las explotaciones. Algunas explotaciones marginales podrán, quizá, aprovechar el desacoplamiento para abandonar definitivamente la producción. En el sector agrícola, la reacción de los agricultores y de los mercados será, pues, modesta. Además, se prevé (ver el Informe Reapbalk, 2004) que, en el plano territorial, el desacoplamiento y la modulación produzcan resultados igualmente limitados. Las oportunidades más grandes se darán en el ámbito político, tal como ha anticipado la nueva comisaria de Agricultura Fischer Boel en una de sus primeras declaraciones, cuando, afirmando compartir la estrategia de la reforma Fischler y querer actuar en continuidad con ella, señala la necesidad de que la UE se dote de una Estrategia Rural, conforme al acuerdo del Consejo de Lisboa, y de una política de apoyo a la diversificación, la innovación, la renovación estructural y la mejora tecnológica. La reforma Fischler ha roto el inmovilismo precedente, aunque el nuevo escenario es todavía incierto e indefinido.

b) En mercados liberalizados conviene desacoplar

El desacoplamiento libera la obligación de producir cultivos específicos o productos ganaderos particulares. Eso permite a los agricultores más competentes y dinámicos restablecer estrategias empresariales inspiradas en la evolución del cambio tecnológico y en las señales y demandas del mercado. En mercados cada vez más liberalizados, el desa-

coplamiento descongiona la oferta de productos antes protegidos en beneficio de los agricultores más eficaces, lo que se traduce en mejores precios, costes inferiores y remuneraciones netas más elevadas. El desacoplamiento abre así ese proceso positivo que Schumpeter habría llamado «destrucción creadora», es decir, de selección de los mejores y de penalización de los peores agricultores, con el resultado de aumentar progresivamente la eficacia de la agricultura en beneficio de los consumidores y del interés general.

c) Ventajas si el mercado se orienta hacia productos de calidad

El desacoplamiento plantea en todas las explotaciones la necesidad de evaluar, en el plano de las oportunidades técnicas y del mercado, si, y cómo, se tiende hacia la producción y valorización cualitativa de los bienes y servicios ofertados. Una vez desaparecido el anterior apoyo acoplado a la producción, las explotaciones que producen con técnicas más estandarizadas, o que siguen orientadas a la obtención de productos de bajo contenido cualitativo, se verán enfrentadas a las exigencias de mercados cada vez más liberalizados. En este caso, haría falta hacer frente a la concurrencia internacional e interna, donde lo que importa es disminuir los costes unitarios de producción. En ese terreno, habrá regiones y explotaciones agrarias europeas que podrán ser todavía competitivas, pero en muchos otros casos necesitarán cambiar de estrategia y reorientar el uso de la tierra hacia funciones no agrarias (forestales, residenciales, recreativas,...) o bien girar hacia producciones menos inensivas o de calidad. Si se hace así, la reforma Fischler habría favorecido la consolidación del modelo agrario europeo evocado por la Agenda 2000, basado en la calidad, la multifuncionalidad y la diversificación.

d) Si el compromiso de la sociedad europea hacia el medio ambiente crece, la nueva PAC se reforzará

En el futuro, un reforzamiento del peso atribuido por la sociedad a las cuestiones ambientales puede hacer que crezca el apoyo a una PAC que haya introducido el tema del medio ambiente en su lógica de funcionamiento. En esta hipótesis, la ecocondicionalidad de la reforma Fischler no constituye más que un primer paso hacia formas nuevas, y siempre más explícitas, de establecer una lógica de contractualización entre la sociedad y los agricultores por los servicios multifuncionales que éstos le prestan. En esencia, con la reforma Fischler no ha sido posible más que «ecologizar» el primer pilar de la PAC gracias a la ecocondicionalidad, pero esto podría ser sólo un primer paso hacia el objetivo futuro de trasladar el apoyo a las medidas agroambientales del segundo pilar. Este desplazamiento no es sólo una cuestión formal. Con el primer pilar, el derecho a la ayuda directa existe antes de toda exigencia de ecocondicionalidad, que actúa como una especie de restricción, de modo que si la ventaja obtenida de la producción disminuye, tal restricción deja de tener efecto: la dimensión ambiental está, pues, subordinada al interés del agricultor en producir. Con el segundo pilar, por el contrario, el derecho a recibir una ayuda nace directamente de la producción de un servicio en términos de salvaguarda del medio ambiente. La producción de bienes colectivos debe ser el objetivo fundamental y directo de toda política.

e) La reforma de la política de desarrollo rural puede favorecer la integración de la PAC en las políticas estructurales y de cohesión

La apuesta por un modelo europeo de agricultura basado en el desarrollo rural integrado y en una agricultura sostenible y de calidad, depende decididamente de las orientaciones que se adopten en el área de la reforma de la política de desarrollo rural para el periodo 2007-2013. Naturalmente, esto depende de la opción de reforzar o no el rol de esta política y de afirmar al mismo tiempo el objetivo de integrar en ellas todas las medidas de los diferentes ejes de desarrollo rural relativas al reforzamiento de la multifuncionalidad. Este objetivo podría ser alcanzado más eficazmente si, en el marco de las futuras perspectivas financieras, se lograra dedicar al desarrollo rural un presupuesto consistente. Recordemos aquí que, a diferencia del primer pilar, y según el ya citado acuerdo Chirac-Schroeder, no se le ha puesto ningún límite al gasto destinado al segundo pilar. Pero es evidente que difícilmente se puede obtener recursos para el desarrollo rural si el coste de las políticas de mercado y de las ayudas directas (primer pilar) no disminuyen. Estas consideraciones nos llevan al debate sobre la modulación, donde el nivel actualmente previsto (5% en régimen constante) es claramente muy modesto. Hace falta impulsar en lo posible un reforzamiento de la modulación y permitir actuar en este sentido en los niveles nacional y regional a la vez, aprovechando los márgenes de maniobra que deja la reforma Fischler en el marco de los llamados «sobres nacionales».

Las amenazas de la reforma

a) El tiempo no juega a favor de la reforma

Si la reforma se pone en marcha con demasiada lentitud, existe el riesgo de que se erosionen los recursos globales destinados a la PAC, como ya está pasando de hecho. La contracción del gasto para financiar la política agraria común respecto al PIB de la UE es ya evidente: equivalía al 0,61% en 1993, descendió al 0,43% en 2003, y descenderá todavía más, según decisiones ya tomadas, al 0,33% en 2013, y nada nos asegura que este último porcentaje sea mantenido hasta ese año. A medida que pase el tiempo, es difícil imaginar que pueda justificarse políticamente seguir concediendo las ayudas desacopladas (calculada sobre los derechos adquiridos por los agricultores en el periodo 2000-2002), sobre todo si esas ayudas no van asociadas a la prestación de servicios a la sociedad por parte de los agricultores (como pagos por obligaciones contractuales específicas). Evidentemente, la situación se hará insostenible conforme se aproxime el año 2013, cuando los compromisos asumidos con la reforma Fischler venzan y se definan nuevas estrategias para la agricultura y el desarrollo rural en el marco de la política de cohesión y estructural de la UE, sobre todo si estas políticas se convierten en la principal referencia estratégica¹. La acusación, ya realizada en el pasado, que consiste en decir que, con el desacoplamiento, «se les paga a los agricultores por no hacer nada», irá a más y se convertirá en un elemento que minará el edificio completo de la PAC. Además, la admisión de Turquía hará que la actual PAC (incluso la ya reformada) sea insostenible. Según recientes estimaciones (Oskam y otros, 2004), con la PAC actual, los recursos para aplicarla en Turquía (8,8 mil millones de euros a precios de 2004) absorberían el 20% del presupuesto total.

b) Un riesgo de debilitamiento del compromiso con la PAC

¹ En las propuestas de nuevas perspectivas financieras 2007-2013, se prevé que el gasto para la política estructural y regional pase del actual 39,4% del presupuesto de la UE al 38,7%, superando al final de ese periodo en 10 puntos al menos la parte reservada a la PAC, hoy predominante.

No es difícil imaginar que si la batalla próxima en torno a la reforma de la PAC tiene que desarrollarse, una vez más, de forma separada de las otras grandes políticas europeas, con los mismos protagonistas (organizaciones agrarias en el COPA y COGECA) y los mismos esquemas, se podría asistir a su progresivo desmantelamiento, dando lugar a una reducción de los recursos dedicados a financiarla y una marginación posterior del rol de las zonas rurales en el desarrollo territorial y del papel desempeñado por los agricultores en el desarrollo rural europeo. En esas condiciones, es evidente que las soluciones radicales, como la expresada por el Informe Sapir, serían bien acogidas sin que haya buenas razones para ello. Esta visión fue presentada en el curso de las comparecencias de los miembros de la nueva Comisión Europea ante las respectivas comisiones del Parlamento Europeo. Por ejemplo, el comisario de Programación Financiera y de Presupuesto, la lituana Delia Grybauskaitė, definió la PAC como «anticuada y pasada de moda». No es difícil imaginar en qué estaba pensando la comisaria cuando añadía que, en el presupuesto de la UE, hay «algunas viejas prioridades que se arrastran desde hace varias décadas» y que deberían revisarse «haciéndolo más flexible».

c) La disciplina financiera podría obligar a reducir las ayudas directas

Algunos estudios de prospectiva señalan que podrían surgir graves dificultades para mantener el gasto agrícola dedicado al pago de las ayudas directas en el marco de los límites establecidos por el acuerdo de Bruselas de 2002. El coste de la PAC depende, en efecto, de múltiples factores. Si, como se prevé, todos los Estados miembros utilizaran plenamente los fondos que se les han reservado para las ayudas directas (30,1 mil millones de euros en 2005, que se elevarán a 38,7 en el año 2013), en el marco de los límites de gasto fijados para el primer pilar, quedará disponible para el sostenimiento de los mercados una suma igual a 13,2 mil millones de euros en 2006, que se reducirá gradualmente hasta los 3,6 mil millones en 2013. Difícilmente, esta suma será suficiente para cumplir ese objetivo. Se trata, en efecto, de asegurar la cobertura de diferentes necesidades: a) los pagos (para compras coyunturales y restituciones a las exportaciones) que son absolutamente necesarios para regular mercados agrícolas débiles; b) el coste para financiar los períodos transitorios en los nuevos Estados de la UE y la entrada en 2007 de Bulgaria y Rumanía (y quizá incluso de Croacia antes de 2013); c) los eventuales gastos, más importantes si cabe, ocasionados por el compromiso sobre la reforma de la OCM del azúcar, que se aleja de las recomendaciones salidas de la Comisión. Las estimaciones recientes de la Comisión Europea, menos optimistas que las anteriores de marzo de 2004, sugieren que, más allá de 2007, el gasto necesario para todo ello tendría que exceder las disponibilidades del primer pilar en un montante comprendido entre 2 y 3 mil millones de euros. El mecanismo de la disciplina financiera introducido por la reforma Fischler tiene por objetivo evitar estos gastos mayores a través del correspondiente bloqueo del gasto destinado a las ayudas directas. La hipótesis de que el primer pilar pueda difícilmente generar ahorro en los límites fijados por la disciplina financiera, tendría efectos indirectos, como ya lo hemos señalado, en las posibilidades de financiación del segundo pilar.

d) La caída del dólar puede producir efectos financieros en el futuro

A pesar del compromiso de reducción del control de los precios agrícolas, se prevé que continúen todavía intervenciones en los mercados de cereales, productos lácteos, carne de bovino y azúcar, así como el pago de restituciones a la exportación en estos sectores

(al menos, mientras que la OMC no las prohíba). El actual tipo de cambio dólar-euro hace aumentar automáticamente las restituciones a la exportación necesarias para cubrir la diferencia mayor entre los precios indicativos en euros y los precios mundiales en dólares. Esta eventualidad podría traducirse en la necesidad de recortes futuros en el presupuesto reservado al primer pilar de la PAC o al segundo pilar.

e) La política de desarrollo rural será sacrificada si el presupuesto de la UE se reduce

El grupo de seis Estados miembros (Francia, Alemania, Suecia, Holanda, Austria y Reino Unido) que son contribuyentes netos al presupuesto de la UE, han propuesto que dicho presupuesto para el periodo 2007-2013 se mantenga por debajo del límite del 1% de la Renta Bruta de la UE (tal decisión implicaría un presupuesto en 2013 no de 143 mil millones de euros, sino de 124,5 mil millones, es decir, una reducción de 18,5 mil millones). En tal hipótesis, los límites al presupuesto agrícola fijados por el compromiso de Bruselas de 2002 podrían ser enteramente cuestionados. Los recortes en los presupuestos afectarían ciertamente al presupuesto todavía no definido del segundo pilar que, bajo la presión de los intereses agrícolas, podría ser el primer sacrificado².

Conclusiones

El análisis realizado en este trabajo es evidentemente el resultado de juicios subjetivos por parte de los autores. Además, podrían añadirse nuevos elementos de discusión, establecer diferentes jerarquías entre los distintos factores, considerar como puntos fuertes u oportunidades lo que hemos presentado como puntos débiles o amenazas, y viceversa. El objetivo de este trabajo es ofrecer elementos de evaluación para reactivar el debate en materia de política agraria y de desarrollo rural en la UE, ya que echamos en falta hoy una reflexión seria y rigurosa, reflexión que en otros tiempos no faltaba cuando la capacidad de autorreproducción de la PAC podía parecer un obstáculo insuperable³.

Algunos podrían señalar que con la reforma Fischler se ha iniciado un proceso en el que predominan los automatismos y en el que las posibilidades (oportunidades) de corrección y ajuste son insuficientes o insignificantes. Pueden ver en ello el peso de una inercia tan restrictiva que hace inútil todo intento de discusión sobre posibles correcciones futuras, especialmente si no son simples cambios de fachada. Nuestra posición es diferente. Tras la reforma Fischler, la situación es mucho más fluída de lo que pudiera parecer y el futuro, incluso el más inmediato, reserva tales oportunidades y amenazas, que, sobre todo estas últimas, harán necesario introducir, se quiera o no, cambios significativos en la PAC. Todas las observaciones y críticas que puedan hacerse a este trabajo serán bien recibidas, ya que éste es un texto abierto que, sin duda, será enriquecido con nuevos comentarios y reflexiones.

² El presupuesto del segundo pilar está sin duda amenazado. Como señaló Dirk Ahner, encargado de la política de desarrollo rural en la DG-Agricultura, durante la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Londres (octubre 2004): «Queda una gran cuestión, la de saber cuánto dinero tendremos».

³ Se puede recordar aquí : El Informe Buckwell (1998); el documento del grupo ARL-DATAR (2003); los documentos del Grupo de de Brujas (Brugge) (1996 y 2002), o el último libro de E. Pisani (2004).

Bibliografia

- Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire Notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013*, COM (2004) 101 final, Bruxelles, 2004.
- Bonfiglio A., Esposti R., Sotte F., *REAPBALK Final Report. Rural Development and Agricultural Perspective in the Balkan Applicant Countries*, Deliverable n.14, November 2004.
- European Commission, A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion, February, 2004-I.
- European Commission - Agriculture Directorate-General, "*Planting seeds for rural futures. Rural policy perspectives for wider Europe*", 2nd European Conference on Rural Development, Salzburg, 12-14 November 2003.
- European Commission, "Reform of the common agricultural policy : long-term perspective for sustainable agriculture impact analysis ". March 2003- II.
- European Commission, *Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, COM(2004)490 final {SEC(2004)931}, Brussels, 14.7.2004- II.
- Moseley, M.J., *Baseline studies for local rural development programmes : towards a methodology*, Planning Practice and Research, 11, 19-36, 1996.
- Weihrich, H., *The TOWS matrix. A tool for simulation analysis*, Long Range Planning, vol. 15, n.2, 1982.
- ARL- DATAR, *Policy Vision for Sustainable Rural Economics in an Enlarged Europe*, Hannover, 2003.
- Buckwell, and others, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, "European Economy", n. 5, European Commission - Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1998.
- Groupe de Bruges, *Agriculture: une tournant nécessaire*, Edition de l'Aube, première édition: 1996-I et seconde édition (mise à jour et revue): 2002.
- Groupe de Bruges, *Cultiver l'Europe. Eléments de réflexion sur l'avenir des politiques agricoles en Europe*, Editions FPH, Paris, 1996- II.
- Pisani E., *Un vieil homme et la terre*, Editions du Seuil, Paris, 2004.
- Scoppola, M., *Il disaccoppiamento della riforma Fischler della PAC : una prospettiva economica*, Agricoltura Istituzioni Mercati, n. 1, 2004
- Sotte F., *From CAP to CARPE: the state of the question*, Introductory Invited Paper to the 87° EAAE Seminar on "Assessing rural development policies of the CAP", Vienna, 2004.
- OECD, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries Trade Directorate, *Decoupling : A Conceptual Overview*, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/Final.
- De Filippis, F. (editor), *Verso la nuova PAC. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderni del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, n. 4, de février 2004.
- Oskam A. and others, *Turkey in the European Union. Consequences for Agriculture, Food, Rural Areas and Structural Policy*, Final Report, Wageningen University, 2004.
- Sapir A. and others, *An Agenda for a Growing Europe - The Sapir Report*, Oxford University Press. (Report of an Independent high- Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003), 2004. Édition italienne, *Europa, un agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Il Mulino, Bologna, 2004.