

LA NUEVA PAC Y EL DESARROLLO RURAL

JOSÉ M^a SUMPSI

En lo que sigue analizaremos los posibles cambios de la PAC distinguiendo dos horizontes: el primero será un horizonte de corto y medio plazo (1997-2002), mientras que el segundo será un horizonte de largo plazo (2002-2010). Dicho análisis se basará en los documentos de la Comisión Europea, en la tendencia observada en algunos países con un importante papel en el comercio agrario mundial que han cambiado sus políticas agrarias recientemente, y en los informes realizado a lo largo de 1996 por un grupo de expertos constituido por la Comisión para elaborar una serie de documentos sobre el futuro de la PAC. Sin embargo, convendría advertir que la prospectiva es más fiable en el corto y medio plazo, para el que existen ya documentos en los que se plasma de manera clara la previsible evolución de la PAC (documento de Julio de 1997 sobre la Agenda 2000 también conocido como el paquete Santer), mientras que es mucho más arriesgada y menos fiable cuando se hace a largo plazo.

1. LA EVOLUCIÓN DE LA PAC A CORTO Y MEDIO PLAZO (1997-2002)

1.1. La profundización de la reforma de 1992

El documento de la Comisión sobre estrategia agraria (Noviembre de 1995), planteó tres posibles orientaciones futuras de la PAC: el status quo, la reforma radical, y el desarrollo del enfoque de 1992. Pero el propio documento descartaba, al final, las dos primeras, y elegía la tercera opción. Esta última opción elegida por la Comisión, el desarrollo del enfoque de 1992, significa dar prioridad y profundizar los siguientes objetivos de la PAC: competitividad, mundo rural y simplificación

Competitividad

Profundizar el objetivo de la competitividad significa continuar aproximando los precios comunitarios a los precios internacionales, y relajando el carácter intervencionista de la mayoría de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). La nueva filosofía de las futuras intervenciones de los mercados agrarios no se basará tanto en garantizar elevadas rentas a los agricultores, como en estabilizar los mercados domésticos. Dicho de otro modo las intervencio-

nes serán esporádicas y sólo cuando se produzcan graves perturbaciones del mercado. En este nuevo esquema de estabilización de los mercados los precios de intervención se fijarían al nivel internacional o incluso a niveles inferiores.

El equilibrio del mercado a largo plazo podrá alcanzarse mediante instrumentos distintos a los de gestión a corto plazo (intervenciones en una campaña determinada), como por ejemplo la gestión de stocks, la retirada de tierras, o la aplicación de otros mecanismos de regulación de la oferta.

En este nuevo contexto quedaría al descubierto un importante problema cual es la fluctuación de las rentas por causa de malas cosechas (sequía, inundaciones, heladas, etc.). La nueva orientación de las OCM requeriría como medida complementaria una política comunitaria de seguros agrarios, ó por lo menos la armonización de las políticas nacionales de seguros agrarios y su cofinanciación mediante fondos comunitarios.

Mundo rural

Profundizar el objetivo de mantenimiento del mundo rural significa continuar ampliando el campo de acción de las ayudas agroambientales, para remunerar a todos aquellos agricultores que proporcionen bienes o servicios medioambientales a la sociedad, ó que contribuyan al mantenimiento del paisaje y de la cultura rural (especialmente en zonas rurales muy deprimidas y periféricas).

Significa también continuar ampliando las ayudas para el desarrollo rural, entendiendo como tales no sólo las ayudas e inversiones en actividades no agrarias (de modo erróneo se confunde ahora desarrollo rural con diversificación de actividades), sino también las ayudas a inversiones en reestructuración y modernización de las explotaciones agrarias, en mejora de la organización comercial y capacitación de los agricultores, y en nuevas actuaciones para desarrollar la producción de alimentos de calidad.

Pero tampoco cabe identificar desarrollo rural con desarrollo agrario, de modo que el sostenimiento del mundo rural precisará de importantes apoyos a nuevas actividades, que podrán ser complementarias, sustitutivas, o totalmente ajenas a la actividad agraria.

En definitiva, profundizar el objetivo de mantenimiento del mundo rural significa evolucionar desde una política sectorial y básicamente dirigida a la producción (política agraria) hacia una política más territorial y dirigida al medio rural (política rural). Lógicamente en la nueva política quedarán todavía importantes elementos de política sectorial y de gestión de los mercados agrarios, de modo que la dirección en la que evolucionará la actual PAC, será hacia una política agraria y rural comunitaria.

Simplificación

Profundizar el objetivo de simplificación significa continuar la senda de los cambios institucionales en la aplicación de la política agraria y rural común. Ello supondrá recurrir cada vez más al principio de subsidiariedad aprobado en Maastrich. Si consideramos la gran variedad de situaciones y problemáticas regionales que caracterizan a la UE, existen razones fundadas para abogar en favor de la simplificación radical de la política agraria a escala de la Unión. De

este modo, los Estados miembros y las autoridades regionales tendrán un mayor margen de maniobra para la puesta en práctica de las políticas adoptadas a nivel europeo.

La mayoría de los nuevos instrumentos a utilizar en el marco de una política rural tendrán una fuerte componente territorial (ayudas al desarrollo rural, pagos por la provisión de bienes y servicios medioambientales públicos, pagos por el mantenimiento de áreas rurales periféricas, etc.). La aplicación concreta de estas nuevas medidas precisará la participación de los agentes económicos y de las administraciones regionales e incluso locales. Dicho de otro modo mas simple, la nueva política agraria rural europea deberá arbitrar nuevos mecanismos institucionales que permitan una aplicación «de abajo a arriba» en lugar de los procedimientos tradicionales de la PAC que suelen operar «de arriba a abajo». Los mecanismos institucionales y operativos del programa LEADER, o del programa operativo de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales de las regiones del objetivo nº 1 en España (PRODE), así como el procedimiento de aplicación de los Reglamentos de ayudas a la forestación de tierras agrícolas y de ayudas agroambientales, marcan el camino a seguir en el futuro.

1.2. Los principales cambios en las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM)

Los cambios que analizaremos a continuación se basan en las propuestas contenidas en el documento de la Comisión Europea Agenda 2000, también conocido como el paquete Santer, aprobado en Julio de 1997. Es muy probable que dichas propuestas sufran ciertos retoques al pasar por el Consejo de Ministros, pero es seguro que la filosofía que subyace en ellas no se modificará en lo esencial.

El elemento básico de los cambios propuestos es la reducción de los precios de garantía de los productos agrarios de la UE, para acercarlos a las cotizaciones internacionales. La justificación de una nueva reducción de precios agrarios hay que buscarla en la previsible evolución futura de los mercados mundiales, y en la necesidad de posicionarse adecuadamente de cara a las próximas negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En efecto, según los estudios de la Comisión los precios agrarios europeos estarán todavía por encima de los precios mundiales en los próximos años. Esta tendencia se aprecia en casi todos los subsectores analizados por los servicios de la Comisión Europea, aunque se verifica de modo diferente según productos. Si estas proyecciones se cumplen, es evidente que la reducción de los precios agrarios de la UE sería la única medida que permitiría reducir los aranceles y las subvenciones a las exportaciones de la UE, aspectos clave para alcanzar algún acuerdo en la próxima ronda de negociaciones de la OMC.

Por otro lado, no cabe duda de que la reducción del nivel de precios agrarios de la UE facilitaría el proceso de adhesión de los PECO y reduciría el impacto de dicha adhesión, tanto en el presupuesto comunitario como en el cumplimiento por parte de la UE ampliada de los acuerdos de la Ronda Uruguay, ya que en los países PECO los precios agrarios son sensiblemente inferiores a los de la UE.

La contrapartida de la reducción de los precios será de nuevo la concesión de pagos compensatorios, aunque con una serie de cambios que faciliten su aceptación por parte de los ciudadanos y políticos europeos (presiones internas), y también por parte de la Organización

Mundial del Comercio (presiones externas). En el caso de su aceptación por la OMC se trataría de que esta organización admitiera que estos pagos se incluyeran en la caja verde o por lo menos continuaran en la caja azul). Los cambios fundamentales que la Comisión propone introducir en los pagos compensatorios son los siguiente: 1) evitar la sobrecompensación (es decir, si los precios realmente percibidos por los agricultores en una determinada campaña no se reducen o se reducen menos de lo establecido, los pagos compensatorios se reducirán o incluso se suprimirán en dicha campaña), 2) cuantía máxima a percibir por explotación, es decir, que se fijará el montante global máximo que una explotación podrá recibir, sumando los distintos pagos compensatorios a los que tiene derecho, 3) diferenciación de los pagos compensatorios en función de criterios establecidos por los países miembros aunque dentro de un marco legal comunitario, y 4) posibilidad de que los Estados miembros establezcan, si lo desea, ciertas condiciones medioambientales cuyo cumplimiento sería obligado para poder percibir los pagos compensatorios.

Los dos primeros cambios permitirán aumentar la legitimidad social de la nueva PAC, y por tanto su aceptación a nivel interno, ya que el primero elimina las injustificables sobrecompensaciones, y el segundo evita que una parte considerable del presupuesto agrícola sea percibida por una minoría de grandes agricultores de elevada capacidad económica, y que en muchos casos son agricultores a tiempo parcial y residentes en el medio urbano. El tercer cambio posibilita que los pagos compensatorios puedan ser utilizados como un poderoso instrumento de la política estructural y de la política de desarrollo rural, al permitir que los pagos se diferencien por tipo de agricultor (política estructural) o por tipo de zona (política de desarrollo rural). Por último el cuarto cambio tiene una doble función: por un lado legitima los pagos, ya que servirían para incentivar la conservación del medio ambiente, y por otro contribuye al logro de objetivos medioambientales bien definidos.

Un elemento de extraordinaria importancia es la propuesta realizada por la Comisión sobre la descentralización de la aplicación de las distintas medidas de política agraria. Además la propuesta deja bien claro que este mayor margen de maniobra de los Estados miembros, no debe significar en modo alguno una renacionalización de la PAC. Así, por ejemplo, cuando la Comisión plantea la posibilidad de que dentro de unas reglas de juego comunitarias, los Estados miembros puedan introducir ciertos criterios de diferenciación de los pagos compensatorios según tipos de agricultor o zonas, aquélla manifiesta sin equívocos que dicha posibilidad excluye por completo la opción de renacionalización, ni siquiera parcial, de los pagos compensatorios (financiación nacional de pagos compensatorios complementarios).

1.3. El nuevo impulso de la Política Agro-ambiental

La Comisión plantea la necesidad de continuar e incluso reforzar el campo de acción de la política agro-ambiental, tanto desde la perspectiva de los recursos presupuestarios destinados a dicha política, como de los instrumentos a utilizar. La idea que subyace en la nueva política agroambiental es pagar a los agricultores por la provisión de bienes y servicios públicos medioambientales, lo que requerirá en primer lugar valorar dichos bienes y servicios para determinar la cuantía del pago, y en segundo lugar comprobar que los bienes y servicios

medioambientales por los que se ha pagado al agricultor, han sido efectivamente producidos por éste.

La Comisión Europea considera que en los próximos años el papel de la política agro-ambiental será cada vez más importante, y que dicha política constituirá un pilar básico del desarrollo sostenible de las áreas rurales, y un instrumento clave dar respuesta a la creciente demanda de bienes y servicios medioambientales por parte de la sociedad europea.

Los principales elementos que el documento Agenda 2000 (paquete Santer de Julio de 1997) propone incorporar a la futura política agro-ambiental son los siguientes:

- Permitir a los Estados miembros la introducción de condiciones medioambientales cuyo cumplimiento sería requisito obligado para percibir los correspondientes pagos compensatorios (cross-compliance).

- Transformar gradualmente el sistema actual de ayudas en zonas de montaña y desfavorecidas (ICM) en un instrumento para mantener sistemas agrarios extensivos. Precisamente, las condiciones geográficas específicas y la utilización secular de técnicas tradicionales, hacen que dichos sistemas agrarios presentan a menudo un alto valor natural.

- Incrementar el presupuesto destinado a ayudas agro-ambientales (Reglamento 2078), aumentando cuando sea necesario la tasa de cofinanciación comunitaria. La contrapartida a esta propuesta sería la exigencia de un mayor rigor en el planteamiento, aplicación, control, y evaluación de los programas agro-ambientales por parte de los Estados miembros. Según la Comisión se trataría de centrar los programas agro-ambientales en aquellos bienes y servicios ambientales cuya provisión exige mayor esfuerzo por parte de los agricultores (agricultura ecológica, mantenimiento de hábitats semi-naturales, etc).

1.4. La reorganización de los actuales instrumentos de la política rural y la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios

1.4.1. Desarrollo rural versus desarrollo regional

La actuación territorial de los Fondos estructurales desde la reforma de 1988 ha estado presidida por la distinción entre regiones atrasadas (objetivo nº 1) y regiones no atrasadas, pudiéndose en estas últimas actuar en zonas del objetivo nº 2 (reconversión industrial) ó en zonas del objetivo nº 5b (desarrollo rural). Esta cuestión nos llevaría a un debate teórico: ¿qué es más decisivo distinguir entre regiones atrasadas y no atrasadas, o entre zonas rurales y urbanas? Planteado de otro modo, ¿el ámbito territorial clave para alcanzar el objetivo de la cohesión económica y social, debería ser la región, o una unidad espacial de menor ámbito y más específica (una especie de zonas NUT IV hoy día inexistentes)?

En este sentido no debe olvidarse que la propia Comisión Europea, no circunscribe el concepto de mundo rural a una mera realidad espacial y económica, sino que lo eleva a una categoría socio-cultural, mucho más integral:

«La noción de mundo rural no implica únicamente la simple delimitación geográfica. Evoca todo un tejido económico y social, con un conjunto de actividades de lo más diverso: agricultura, artesanía, pequeñas y medianas industrias, comercio y servicios. Sirve de amorti-

guador y de espacio regenerador, por lo que resulta indispensable para el equilibrio ecológico al tiempo que se ha convertido en un lugar privilegiado de reposo y de ocio. El mundo rural sostiene una forma de entender la vida, una cultura, y un paisaje milenario que son señas de identidad de la vieja Europa».

Pero no se trata solo de frases más o menos contundentes, sino también de hechos. Así, la incorporación del objetivo 5b (desarrollo rural) a la reforma de los Fondos Estructurales, o la aprobación de la Iniciativa Comunitaria para el Desarrollo Rural (LEADER), prueban que la Comisión no ha dejado de mostrar su interés por las actuaciones y estrategias en materia de desarrollo rural desde que en 1988 aprobara su conocida Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el futuro del mundo rural. Este interés está ligado a los cambios que desde 1986 se han ido introduciendo en la PAC (progresivo desmantelamiento del proteccionismo agrario), y a su impacto negativo en muchas zonas rurales cuyo tejido económico y social sigue dependiendo en gran medida de la actividad agraria, una actividad por otro lado muy frágil en aquellas zonas rurales con pobres recursos naturales.

En efecto, el problema del mundo rural ha merecido una considerable atención por parte de las autoridades comunitarias. La importancia del territorio y población que comprenden las zonas rurales de la Unión Europea, justifican plenamente dicha atención. En palabras de la propia Comisión:

«Si se acepta el significado que generalmente tiene en Europa, el mundo rural abarcaría aquellas zonas donde se llevan a cabo actividades diversas e incluiría los espacios naturales y cultivados, los pueblos, villas, y ciudades pequeñas, así como las zonas rurales industrializadas de algunas regiones. Ello representa la mitad de la población y algo más del 80% del territorio comunitario» (COM 1988).

Pero esta cita del documento de la Comisión sobre el futuro del mundo rural, nos muestra como los criterios para hacer operativo a nivel territorial el concepto de mundo rural no son lo bastante precisos, lo cual planteará un problema práctico importante: la delimitación de las zonas rurales en las que actuar.

Pero, en cualquier caso la situación creada por la reforma de los fondos estructurales de 1988 ha sido confusa. En efecto, el objetivo n° 1 (Desarrollo Regional) se ha aplicado en las regiones atrasadas, pero en cambio el objetivo n° 5b (Desarrollo Rural) se ha aplicado en las comarcas rurales deprimidas? ó ¿es que en las regiones atrasadas todas las comarcas, rurales o no, son deprimidas? ¿No sería interesante distinguir también en el seno de las regiones atrasadas entre zonas rurales y no rurales? ¿No es un tanto confuso que en el objetivo 1 se actué a nivel de región y en el objetivo 5b se actué a nivel de comarca?

De hecho el programa LEADER (iniciativa para el desarrollo rural), se ha aplicado tanto en comarcas pertenecientes a regiones del objetivo 1 (desarrollo regional), como en comarcas pertenecientes a zonas del objetivo 5b (desarrollo rural), lo que prueba que la política de desarrollo rural es tan necesaria en las zonas del objetivo 5b, como en las regiones del objetivo 1. El programa operativo de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales (1996-2000) aplicado en las regiones del objetivo n° 1, también va en la misma dirección y debe conside-

rarse como una propuesta innovadora de la Administración española, que fue bien recibida por la Comisión Europea.

En cuanto al importante objetivo de la cohesión económica y social, la PAC tradicional, volcada a la defensa de los mercados y producciones agrarias (enfoque sectorial), ha provocado un impacto negativo en dicho objetivo. Este impacto negativo ha sido importante en la medida en que el grado de protección ha sido muy distinto entre las producciones continentales del centro y norte de Europa y las producciones mediterráneas del Sur de Europa (efecto de asimetría de la PAC). La reforma de los Fondos Estructurales comunitarios de 1988, y en particular la política europea de desarrollo regional ha sido el gran instrumento para lograr el objetivo de la cohesión, y un elemento corrector de los efectos perversos de la PAC (desigualdades regionales europeas).

En el futuro, y según plantea el documento del paquete Santer, la PAC debería contribuir de modo notorio al logro de la cohesión europea. Los instrumentos fundamentales para lograr que la PAC contribuya a la cohesión europea son, por un lado la introducción de ciertos criterios de modulación de los pagos compensatorios, y por otro, la puesta en marcha de una ambiciosa política rural, que analizaremos en el epígrafe siguiente.

1.4.2. La futura política rural

En línea con los principios básicos contenidos en el informe «Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe» (Julio 1996) elaborado por un grupo de expertos (Working Group on Integrated Rural Policy) creado por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea para desarrollar la opción «profundización de la reforma de la pac de 1992», opción que figura como la preferida por la Comisión en su Documento sobre Estrategia Agraria (Diciembre de 1995), y con la Declaración final de la Conferencia de Cork sobre desarrollo rural (Noviembre de 1996), **el paquete Santer aprobado en Julio de 1997 establece claramente que el proceso de cambio propuesto en materia de regulación de precios y mercados agrarios (modificaciones de las correspondientes OCM), basado en una nueva disminución de los precios de intervención y en el aumento o establecimiento de nuevos pagos compensatorios, debe ir acompañado por el desarrollo de una política rural coherente. En suma se trataría, como propone el informe «Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe», de transformar gradualmente la actual Política Agraria Común (PAC) en una política Agraria y Rural Común (PARC).**

La intensificación de la componente rural-territorial de la PAC, obligará a clarificar definitivamente las relaciones entre política agraria, política rural, y política regional europeas. Pero para lograr una mayor coherencia en los objetivos e instrumentos de las distintas políticas comunitarias, será necesario proceder a profundos cambios institucionales y operativos. En efecto, la política de desarrollo rural no puede identificarse con la PARC por importante que sea la componente rural de la misma. La mejora de las grandes infraestructuras, el establecimiento de nuevos equipamientos, la mejora de las condiciones de vida, el desarrollo de un sistema de I+D, y otras medidas necesarias para garantizar el futuro del mundo rural, no forman parte de la futura PARC, sino de las políticas estructurales comunitarias. Por ello la profundización de

las estrategias comunitarias de desarrollo rural, seguirá planteando serios problemas de coordinación.

La experiencia del programa LEADER ha sido reveladora en lo que respecta a los importantes problemas de coordinación y articulación de esta iniciativa de desarrollo rural, con el resto de políticas comunitarias. La iniciativa LEADER (iniciativa territorial) debería haberse coordinado mejor no sólo con las medidas horizontales de la PAC, sino también con otras políticas territoriales, y en especial con los programas operativos de desarrollo regional (objetivo n° 1) y de desarrollo rural (objetivo n° 5b).

Estos problemas de coordinación crean graves perturbaciones, ya que suponen que para una misma estrategia (desarrollo rural) lleguen recursos públicos a través de distintos Fondos y políticas comunitarias, recursos que son gestionados por distintas administraciones en el ámbito regional o incluso local. La superación de estos problemas de coordinación y articulación, se están intentado corregir en el segundo programa LEADER (1995-2000), pero es realmente difícil mejorar dicha coordinación sin llevar a cabo previamente importantes cambios en los mecanismos operativos y financieros del FEOGA-G y de los Fondos Estructurales Comunitarios (FEOGA-O, FEDER, y FSE). Todo ello ha llevado a la Comisión a proponer una nueva reforma de los Fondos Estructurales, y una reorganización de los instrumentos de la política rural. El conjunto de estas propuestas, que forman parte del Paquete Santer aprobado en Julio de 1997, configuran la base de la futura política rural de la UE. En lo que sigue exponemos los principales elementos de dichas propuestas:

- Los objetivos de los Fondos Estructurales quedan reducidos a tres: desarrollo de regiones atrasadas (objetivo n° 1), que por tanto no varía respecto a la situación actual, reestructuración económica y social de zonas con problemas estructurales zonas industriales o de servicios en declive, zonas rurales en declive, zonas pesqueras en declive, y zonas urbanas en dificultades (objetivo n° 2), que por tanto reúne los actuales objetivos n° 2, 5b y 6, y desarrollo de los recursos humanos (objetivo n° 3), que por tanto reúne los actuales objetivos n° 3 y 4. El actual objetivo 5a (ajuste estructural agrario) que corresponde a las medidas socio-estructurales agrarias de carácter horizontal y que eran financiadas por el FEOGA-O, desaparece como objetivo de los Fondos Estructurales, igual que el propio FEOGA-O.
- A las actuales medidas de acompañamiento de la Reforma de la PAC de 1992 (ayudas a la reforestación de tierras agrícolas, ayudas al mantenimiento o introducción de prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente, y ayudas a la jubilación anticipada), se le añade una cuarta medida de acompañamiento: ayudas a los agricultores de las zonas de agricultura de montaña y zonas desfavorecidas. Al igual que con las tres medidas ya existentes, esta cuarta medida, que por cierto no es nueva aunque ahora se le pretende dar un enfoque distinto, será financiada por el FEOGA-G y será aplicada de forma descentralizada mediante programas de zona propuestos por cada Estado miembro.
- En las comarcas rurales pertenecientes a las regiones del objetivo n° 1 de los Fondos Estructurales, se mantendrá el mecanismo operativo y financiero de los programas de desarrollo integrado.

- En las comarcas rurales pertenecientes a las zonas del objetivo nº 2 de los Fondos Estructurales (nuevo objetivo), las actuaciones de los antiguos objetivos 5a y 5b serán financiadas por el FEOGA-G como medidas de acompañamiento, y se incorporarán junto con las actuaciones financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), en el mismo programa operativo para las zonas del nuevo objetivo nº 2.
- En las comarcas rurales fuera de las regiones del objetivo nº 1 y de las zonas del nuevo objetivo nº 2, las medidas estructurales que se apliquen para acompañar y complementar las políticas de mercado (OCM), serán cofinanciadas por el FEOGA-G. Dichas medidas podrán incluir todos los tipos de actuaciones de ajuste estructural y de desarrollo rural que hasta ahora financiaba el FEOGA-O. Por tanto, estas medidas de ajuste estructural y de desarrollo rural tendrán la misma consideración que las actuales medidas de acompañamiento de la reforma de 1992, es decir, medidas horizontales financiadas por el FEOGA-G, pero cuya aplicación en cada país miembro se realizará de una manera descentralizada (programas de zona presentados por el Estado miembro correspondiente).

2. La evolución de la PAC a largo plazo (2002-2010)

El análisis de prospectiva se hace tanto más difícil cuanto más nos alejamos en el tiempo, dado que existen numerosas incógnitas que al irse despejando en el futuro, incidirán de un modo u otro en la evolución a largo plazo de la PAC. Sin embargo, el marco presupuestario del paquete Santer cubre un período bastante amplio (2000-2006), lo que permite conocer la filosofía de la Comisión respecto a los cambios de la PAC a largo plazo, ya que en el contexto de la UE no es posible realizar planificación presupuestaria alguna, sin tener en cuenta los cambios a introducir en la PAC.

En este sentido, la estrategia seguida por la Comisión Europea ha sido proponer una serie de cambios en la actual PAC, que permitan su legitimación social, su aceptación en la nueva Ronda de negociaciones de la OMC, y su adaptación al proceso de ampliación al Centro y Este de Europa, pero introduciendo los menores cambios posibles, es decir, con un planteamiento bastante conservador.

Así por ejemplo, para lograr una mayor legitimidad social sólo se ha propuesto la modulación de los pagos compensatorios, con un tope máximo por explotación, pero no se ha modificado su filosofía (siguen siendo unos pagos por no hacer nada en lugar de convertirse en unos pagos por realizar algún tipo de actuación de ajuste agrario, lo que ayudaría a legitimar su concesión), ni tampoco se ha limitado su percepción en el tiempo (siguen siendo indefinidos en lugar de transitorios). Con este planteamiento es evidente que la parte fundamental del presupuesto agrario comunitario seguirá destinada a las políticas de precios y ayudas directas (OCM), lo que significa que, dadas las restricciones presupuestarias de la UE, el presupuesto destinado a la política de reestructuración y modernización agraria y a la política de desarrollo rural, continuará siendo un componente menor del gasto agrícola comunitario.

En cuanto a la ampliación de la UE por el Este, se ha diseñado un proceso lento, limitado en cuanto a los países candidatos a la adhesión, y de bajo coste presupuestario, lo que sin duda

elimina el riesgo de una fuerte reducción del gasto agrícola comunitario (opción de una reforma radical de la PAC), que sería difícilmente asumible por los agricultores y habitantes del medio rural de la UE-15.

Por último, para afrontar la próxima Ronda de negociaciones de la OMC, cuyo inicio está previsto para 1999, lo único que se ha hecho es «más de lo mismo». En efecto, la estrategia propuesta por la Comisión consiste en repetir la operación de 1992 (Reforma Mac Sharry) que permitió el acuerdo de Blair House y el desbloqueo de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Pero, a nuestro juicio, aquí reside la máxima incertidumbre en cuanto al futuro de la PAC a largo plazo. En efecto, el proceso de ampliación de la UE hacia los países PECO puede ser, dentro de un orden, controlado por la UE, lo mismo que el proceso de legitimación de la PAC en el marco de la Unión. Pero, ¿hasta qué punto la UE podrá controlar las negociaciones de la próxima Ronda de la OMC?

En la anterior Ronda Uruguay ya costó mucho que EE.UU aceptara que los pagos compensatorios no se incluyeran en la caja ámbar (ayuda sujetas a compromiso de reducción), y ello a pesar de que dichos pagos se plantearon como ayudas parcialmente desconectadas de la producción. Como solución de compromiso se llegó a crear una nueva caja, la caja azul, en la que están los pagos compensatorios de la PAC como si se tratara de un purgatorio entre la caja ámbar (el infierno) y la caja verde (el cielo, ya que estas ayudas no están sujetas a compromiso de reducción alguno). La cláusula de paz del acuerdo de la Ronda Uruguay garantiza que los pagos compensatorios permanezcan en dicha caja azul, es decir, temporalmente no sujetos a compromiso de reducción? Es difícil responder a esta pregunta, pero a juzgar por los recientes cambios introducidos en la política agraria de EE.UU (transformación de las ayudas indefinidas en ayudas transitorias y decrecientes a lo largo del período 1996-2003), todo hace pensar que la posición de EE.UU, y probablemente también la de otros países, se endurecerá fuertemente para lograr que los pagos compensatorios pasen a la caja ámbar y sean objeto de un compromiso de reducción gradual.

2.1. La reconversión de los pagos compensatorios de la PAC

Si admitimos la hipótesis de unas negociaciones duras en el seno de la OMC, cosa bastante probable dados los vientos liberalizadores que soplan a nivel internacional, entonces la UE deberá cambiar la PAC en un sentido algo más drástico del propuesto para el período 2000-2006 en el paquete Santer. Dicho cambio estaría más en la línea de las ideas contenidas en la declaración final de la Conferencia de Cork, y de las propuestas que integran el informe «Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe» al que ya hemos hecho mención en otro apartado del presente informe.

La novedad principal de ese futuro cambio de la PAC que podría ser forzado por la dureza de las negociaciones de la próxima Ronda de la Organización Mundial del Comercio, sería la incorporación de un nuevo instrumento: las ayudas transitorias de ajuste. Estas ayudas contribuirían al ajuste y adaptación de los agricultores a la nueva situación, y tendrían dos características fundamentales: duración limitada a un período conocido de antemano (transitoriedad), y disminución gradual (regresividad). Estas ayudas transitorias de ajuste irían sustituyendo gradualmente a los pagos compensatorios de la PAC, de modo que la Unión Euro-

pea podría encarar con mayor capacidad de maniobra las difíciles negociaciones comerciales multilaterales de la OMC que se iniciarán en 1999. De hecho, y como ya hemos comentado, otros países con importante peso en el comercio agrario mundial, como es el caso de EE.UU., ha modificado recientemente su política agraria (Farm Bill de 1996) por varias razones, y entre otras, sin duda, la de posicionarse con ventaja en las próximas negociaciones comerciales multilaterales.

En el medio plazo, el cambio de los actuales pagos compensatorios por las futuras ayudas transitorias de ajuste, facilitaría el mantenimiento de estas nuevas ayudas en la caja azul, incluso más allá del 2003.

En el largo plazo, el cambio gradual de la actual PAC, o de la futura PAC propuesta en el paquete Santer (apoyo vía precios y ayudas directas fundamentalmente) hacia una futura Política Agraria y Rural Común (PARC) aceptada por la Organización Mundial del Comercio (menor apoyo vía precios y ayudas directas, y mayor apoyo vía ayudas a la reestructuración y modernización agraria, ayudas a la producción y comercialización de alimentos de calidad, incentivos a la diversificación de actividades en el medio rural, pagos a los agricultores por la provisión de bienes y servicios medioambientales, y pagos a los agricultores por el mantenimiento del paisaje y cultura rural de ciertas áreas periféricas y desfavorecidas), permitiría pasar gradualmente las ayudas que actualmente están en la caja ámbar o en la caja azul, a la caja verde.

2.2. Hacia una política rural integrada

En esa futura PARC (Política Agraria y Rural Común) que podría ser aceptada por la Organización Mundial del Comercio sin ningún problema, la componente de política rural sería cada vez más importante no sólo en términos presupuestarios, sino también en relación a la potencia de los instrumentos utilizados. Dentro de éstos destacaría el plan comarcal de desarrollo rural, que se plasmaría en el correspondiente programa operativo de desarrollo rural, el cual se concretaría a nivel individual mediante un único contrato plurianual entre el agricultor y la Administración Regional o Local, en el que se estipularían los compromisos que el agricultor deberá cumplir y la ayuda total a percibir (suma de las distintas ayudas de su explotación agraria).

El plan comarcal de desarrollo rural sería elaborado y llevado a cabo mediante la activa participación de la iniciativa local pública y privada, siguiendo un esquema de «abajo a arriba» similar al utilizado en la implementación del programa LEADER, y permitiría además la integración a nivel comarcal, sin contradicciones ni duplicaciones, de los distintos tipos de ayudas a utilizar en la comarca (política rural integrada). Dicha integración se vería facilitada por el hecho de que en la futura PARC, una parte considerable de las ayudas tendría carácter territorial en vez de sectorial. Por otro lado, la selección de ayudas a utilizar en la comarca, dentro del catálogo de ayudas establecido por los diversos reglamentos-marco comunitarios, debería ser coherente con la estrategia de desarrollo a seguir, y por tanto, podría ser distinta en cada comarca o tipo de comarca.

La aplicación del principio de subsidiariedad será una pieza fundamental de este nuevo modo de operar. Pero la descentralización no tiene por que significar, tal como ha recalcado la Comisión en su documento Agenda 2000 (paquete Santer), la renacionalización de la política

agrícola y rural. Pero es evidente que si se pretende compaginar el principio de subsidiariedad con el principio de solidaridad financiera (financiación aportada por los presupuestos comunitarios), será necesario poner en marcha mecanismos para velar por la correcta aplicación de las ayudas (control de las ayudas y de su utilización), para comprobar que realmente son útiles (evaluación de resultados), y para evitar que distorsionen la libre concurrencia de los mercados. Estas tres condiciones son muy difíciles de alcanzar en el caso de algunas ayudas, como por ejemplo las ayudas agro-ambientales, lo cual supondrá un cierto obstáculo para su aplicación y extensión.

La puesta en práctica de una nueva política agraria y rural en la que las ayudas directas (OCM) vayan perdiendo protagonismo, y en cambio las ayudas al desarrollo rural y a la conservación y mejora del medio ambiente lo vayan ganando (reforzamiento de la política rural integrada frente a la política agraria clásica), obligaría también a replantear los mecanismos operativos y financieros de los Fondos Estructurales, ya que los cambios propuestos en el paquete Santer acerca de esta cuestión serían inadecuados en un escenario de cambio más drástico de la PAC, forzado por las negociaciones en el seno de la OMC.

En dicho escenario de cambio más radical de la PAC, podría pensarse en un modelo distinto de reforma de los Fondos Estructurales que permitiese encardinar de forma coherente la nueva política rural integrada y las futuras políticas estructurales de la UE. Dicho modelo debería contemplar diversos elementos que desarrollamos a continuación.

El primer elemento sería la creación de una administración rural desde el ámbito comunitario hasta la esfera regional e incluso local de los Estados miembros. En el ámbito de la UE este cambio institucional pasaría por la creación de una nueva Dirección General de Desarrollo Rural, totalmente independiente de la actual D.G. VI (Agricultura y Desarrollo Rural) y de la D.G. XVI (Desarrollo Regional), y que ostentaría todas las competencias en materia de desarrollo rural. La D.G. VI se quedaría exclusivamente con las competencias en materia de regulación de mercados y ayudas directas establecidas en el marco de las distintas OCM, es decir, las medidas de la PAC que no tienen componente territorial o que la tienen muy débil, mientras que todas las medidas de la PAC con una fuerte componente territorial (política socio-estructural agraria y medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC de 1992), pasarían a la nueva D.G. de Desarrollo Rural.

En cuanto a la financiación, el FEOGA se quedaría únicamente como un fondo (FEGA) para la financiación de la política agrícola sectorial (regulación de mercados agrarios y ayudas directas), lo que equivale al actual FEOGA-G, exceptuando la partida presupuestaria de éste que se destina a la financiación de las medidas de acompañamiento, mientras que dicha partida más el FEOGA-O pasaría a un nuevo fondo: el Fondo Europeo de Desarrollo Rural. Este nuevo fondo financiaría la política rural comunitaria, y en él se integraría también todo el presupuesto destinado a políticas estructurales (básicamente infraestructuras, equipamientos, y formación de capital humano) que se apliquen en territorio rural, y que actualmente figuran en el FEDER y FSE.

Si estas ideas se enmarcan en la previsible evolución de la actual PAC hacia la futura PARC, cabría esperar que a largo plazo los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Rural fuesen muy superiores a los recursos del FEGA. En primer lugar por el desplazamiento de una

parte considerable de los 40.000 millones de ecus que actualmente se gasta la UE en regulación de mercados y ayudas directas (financiación de las OCM), hacia medidas de reestructuración y modernización de las explotaciones, fomento de la calidad alimentaria, mejora de las organizaciones de agricultores y de sus estructuras de comercialización, desarrollo de un sistema agrario-rural de I+D, diversificación de actividades y fomento de nuevas actividades en el medio rural, reforestación de tierras agrícolas y no agrícolas, pagos para la provisión de bienes y servicios públicos medioambientales, y pagos para el mantenimiento de la actividad agraria en áreas rurales marginales y periférica (financiación de la política de desarrollo rural). En segundo lugar por el trasvase de una parte de los actuales presupuestos del FEDER y FSE, la parte que estos fondos destinen a las zonas rurales de la UE, hacia el nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Rural.

A largo plazo, la existencia de un Fondo Europeo de Desarrollo Rural, con una dotación presupuestaria importante, y de un FEGA con una dotación mucho menor que la del actual FEOGA-G, tendría una ventaja y un inconveniente. La ventaja es que las *ayudas financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (montante global elevado) estarían en la caja verde, mientras que las ayudas financiadas por el FEGA (montante global pequeño) estarían en la caja ámbar o azul. Es evidente que esta situación permitiría a la UE encarar las diversas Rondas negociadoras que tendrán lugar el próximo siglo en el seno de la OMC, con claras ventajas.*

El inconveniente es que las ayudas del FEGA estarían financiadas al 100% por la UE, mientras que las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Rural estarían sólo cofinanciadas por la UE, lo cual plantearía serios problemas presupuestarios a no pocos países miembros que tendrían grandes dificultades para aportar su contribución financiera. La solución a este problema exigiría la fijación de porcentajes de cofinanciación muy diversos, en función del país y de la región en cuestión, pudiéndose llegar en ciertos casos a porcentajes próximos al 100%, arbitrando sistemas eficaces de control y evaluación de las ayudas al desarrollo rural que eviten el mal uso de los fondos comunitarios.

El enfoque que acabamos de exponer podría suponer una cierta ruptura de la política regional comunitaria. El problema no es el trasvase al Fondo Europeo de Desarrollo Rural del presupuesto correspondiente a las ayudas de la PAC con fuerte componente territorial y que hoy día son financiadas por el FEOGA, sino que reside en la asignación al Fondo Europeo de Desarrollo Rural del presupuesto que los Fondos Estructurales destinan actualmente a las zonas rurales. El problema es que las grandes infraestructuras no son de ámbito comarcal sino regional, nacional, e incluso a veces supranacional (carreteras, oleoductos, gaseoductos, puentes o túneles que interconectan países, red ferroviaria, grandes embalses, etc.), y por tanto, no cabe repartirlas entre zonas rurales y no rurales. **La solución sería asignar al Fondo Europeo de Desarrollo Rural únicamente la financiación de aquellas infraestructuras y equipamientos que sean de ámbito local y se realicen en el medio rural.**

El nuevo esquema de funcionamiento «de abajo a arriba» implicará una participación muy activa de los agentes económicos locales, y la presentación por parte de éstos de proyectos, ideas e iniciativas imaginativas y viables, en el ámbito del desarrollo rural, conservación del medio ambiente rural, y mantenimiento de la cultura y paisaje rural. La capacidad del entramado social y económico regional y local para hacer frente a esta nueva situación, en la que una parte

creciente del cuantioso presupuesto europeo que se destina hoy a sostener los mercados y las producciones agrarias (40.000 millones de ecus), se dedicaría en el futuro al mundo rural, es como mínimo dudosa. Por ello, en este nuevo escenario el papel de la Administración Agraria y Rural regional será decisivo, para lo cual ésta tendrá que adaptarse a la nueva situación, tanto en su diseño territorial, como en la formación de sus técnicos en sus nuevos campos de actuación como el medio ambiente y el desarrollo local.