

Perspectivas futuras de la política rural de la Unión Europea

Existen elementos muy poderosos que empujan hacia una PAC menos agraria y más rural

Para decir algo acerca del futuro de la política de desarrollo rural es necesario valorar tanto los elementos que juegan a favor como los elementos que juegan en contra de la misma. La primera impresión es que nos encontramos ante elementos muy poderosos que empujan hacia una PAC menos agraria y más rural, pero también existen elementos potentes que frenan tal cambio.

● José María Sumpsi. Catedrático de Economía y Política Agraria (Universidad Politécnica de Madrid)

La primera cuestión que deberíamos despejar es saber de qué hablamos cuando hablamos de la política rural de la UE. En principio puede parecer una cuestión trivial, pero no lo es tanto ya que existen dos definiciones distintas de la política rural de la UE, una restringida y otra ampliada, y muchas veces se habla de ellas indistintamente, lo que genera errores y confusiones diversas.

La definición restringida es aquella que considera que la política rural de la UE es el llamado segundo pilar de la política agrícola común (PAC), es decir el Reglamento (CE) 1257/99 sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA). Se trata entonces de una visión de la po-



Las ayudas a la producción son cada vez más difíciles de justificar en la OMC.



Actualmente, el desarrollo rural sólo supone el 10% del presupuesto del Feoga

lítica rural comunitaria absolutamente tributaria de la PAC y del FEOGA, que surge como un intento de acompañar los cambios en las políticas de precios y mercados agrarios (Organizaciones Comunes de Mercado) o incluso de reconvertir esa PAC tradicional.

La definición ampliada de la política rural de la UE incluye por supuesto el segundo pilar de la PAC pero también engloba importantes actuaciones en el medio rural contempladas en los programas operativos de las regiones objetivo 1 (infraestructuras) y en los programas de la iniciativa comunitaria Leader (diversificación económica), que no son financiadas por el FEOGA sino por el FEDER. Esta segunda definición es más correcta y se acerca más al concepto de desarrollo rural integrado, aunque plantea numerosos problemas pues justamente lo que falla en la práctica es la coordinación, articulación e integración de las distintas medidas e instrumentos que constituyen la política de desarrollo rural en su sentido amplio.

En lo que sigue nos referiremos a la definición restringida de desarrollo rural, es decir al segundo pilar de la PAC. Más en concreto analizaremos los fundamentos de una reforma de la PAC que reduzca el presupuesto asignado al pilar 1 (regulación de precios agrarios y ayudas directas), que absorbe actualmente el 90% de los gastos del FEOGA, y aumente el presupuesto asignado al pilar 2 (desarrollo rural), al que se destina actualmente tan solo el 10% de los gastos del FEOGA.

Multifuncionalidad y desarrollo rural

Parece existir un cierto consenso internacional a la hora de admitir que la agricultura presta otras funciones además de la de producir alimentos, y que algunas de estas otras funciones (preserva-



Preservar el paisaje es una de las funciones de la agricultura.

ción del medio ambiente, mantenimiento del paisaje, conservación de los recursos naturales, ordenación del espacio rural) constituyen externalidades públicas que deben ser retribuidas por fondos públicos, ya que el mercado no lo hace. El problema surge cuando se intenta llevar a la práctica el concepto de multifuncionalidad, o dicho de forma más concreta cuando hay que decidir cómo y cuánto retribuir las funciones no alimentarias de la agricultura.

De forma esquemática podemos diferenciar dos modalidades de aplicación práctica del concepto de multifuncionalidad. La primera consiste en retribuir a todos los agricultores el conjunto de funciones mediante las ayudas directas de la PAC. Este modo de operar es muy poco riguroso y lo único que pretende es justificar el actual monto de ayudas directas PAC o incluso montos superiores.

En síntesis, se trata de defender el siguiente discurso: las ayudas directas de la PAC son legítimas y se justifican por las múltiples funciones que la agricultura cumple para la sociedad. Sin ayudas PAC no habría agricultura y sin agricultura no habría mantenimiento del paisaje, conservación del medio ambiente rural etc. El problema es que en este discurso nadie se pregunta si la sociedad realmente demanda estas nuevas funciones o no y, en caso afirmativo, si los agricultores prestan realmente estos servicios y funciones o no.

La segunda modalidad de aplicación del principio de la multifuncionalidad consiste en retribuir cada función de modo independiente y siempre que se verifique que la función de que se trate ha sido provista por el agricultor en cuestión. Por tanto no se trata de un modo universal de aplicación de la multifuncionalidad sino de una aplicación a los agricultores que cumplan realmente determinadas funciones. Al tratar cada función por separado es posible abordar el tema de la retribución de forma más rigurosa. Así, la fun-

ción de producción de alimentos es retribuida por el mercado y por tanto, al menos desde una perspectiva teórica, no requeriría pagos públicos.

En cambio, las funciones de preservación del medio ambiente y de los espacios rurales marginales no es retribuida, la mayoría de las veces, por el mercado y por tanto requeriría pagos públicos. Pero, para establecer con rigor esos pagos públicos es necesario que se cumplan cuatro condiciones: primera, comprobar que la sociedad realmente demanda estos bienes y servicios públicos; segunda, pagar independientemente cada bien o servicio provisto por el agricultor en función de lo que vale (lo que plantea problemas de valoración muy complejos); tercera, que cuando sea posible los particulares participen en la financiación de los pagos a los agricultores (usuarios de determinados bienes o servicios en los que es posible aplicar el principio de exclusión, por ejemplo pagos de los visitantes de un Parque Nacional) y cuarta, que se verifique que los agricultores que perciben los pagos hayan provisto realmente los bienes o servicios especificados (demanda social).

Es evidente que la segunda modalidad es mucho más difícil de poner en práctica que la primera, pero es la única que aplica con rigor el principio de multifuncionalidad. Además, la concesión de ayudas directas a los agricultores europeos en base a la justificación universal de la multifuncionalidad, caso de la primera modalidad, podría ser cuestionada en la actual Ronda de negociaciones de la OMC.

La primera modalidad de aplicación de la multifuncionalidad conduce en la práctica a consolidar el primer pilar de la PAC y por tanto dificulta la reconversión de la actual PAC desde el primer pilar al segundo pilar. En cambio, la segunda modalidad conduciría a una nueva PAC que prestaría menos atención a la intervención de los precios agrarios y a las ayudas directas de la PAC (enfoque sectorial) y más atención al desarrollo rural (enfoque territorial). En el epígrafe siguiente analizaremos las posibilidades de que tal cambio se produzca y por tanto las perspectivas futuras de la política de desarrollo rural de la UE (segundo pilar de la PAC).

Elementos que juegan a favor de la política de desarrollo rural

La estrategia seguida por la Agenda 2000 ha consistido en proponer una serie de modificaciones que mejorasen la legitimidad social de la PAC, favoreciesen su aceptación en la nueva Ronda de negociaciones de la OMC y facilitasen el proceso de ampliación de la UE al Centro y Este de Europa, pero introduciendo los menores cambios posibles, es decir, un planteamiento bastante conservador.

Sin embargo, la ampliación de la UE hacia el Este es un hecho ya cercano y es muy posible que en el año 2006, cuando termine el período de programación de la Agenda 2000, nos encontremos con una UE de 20 a 25 miembros, lo que forzará cambios significativos en la PAC actual, no solo por razones presupuestarias sino también por otras razones, y en especial por la necesidad de contar con una PAC adaptada a las peculiares condiciones de la agricultura y del medio rural de los nuevos países miembros. En la nueva PAC de la UE-25 es indudable que la política de desarrollo rural (segundo pilar) deberá jugar un papel clave.

En la Ronda Uruguay costó mucho que EEUU 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 creó una nueva caja, la caja azul, en la que se encuentran los pagos compensatorios de la PAC. La cláusula de paz del acuerdo de la Ronda Uruguay garan-

tiza que los pagos compensatorios permanezcan en dicha caja azul y, por tanto, no puedan ser cuestionadas hasta diciembre de 2003, pero ¿que ocurrirá después?. ¿Se volverá a aceptar que las ayudas directas de la PAC, que como consecuencia de los cambios aprobados dentro de la Agenda 2000 habrán aumentado considerablemente, sigan en la caja azul, es decir, temporalmente no sujetos a compromiso de reducción?

Es difícil responder a esta pregunta. Por un lado, la Agenda 2000 ha dado un paso más en la desconexión de las ayudas a los cultivos herbáceos, las más importantes por su volumen total, de modo que la ayuda a la hectárea sería la misma independientemente de que se siembren cereales, oleaginosas, proteaginosas o se retire del cultivo. Esta mayor desconexión sería un argumento para mantener las ayudas fuera de la caja ámbar, es decir, no sometidas a compromiso de reducción. Pero, por otro lado, EEUU y probablemente otros países endurecerán su posición negociadora a este respecto, persiguiendo que las ayudas directas de la PAC pasen a la caja ámbar y, por tanto, sean objeto de compromiso de reducción gradual, lo que obligaría a la UE a proceder a una reforma de su política agraria actual. Dicha reforma debería modificar la naturaleza de las ayudas directas para que pudiesen ser consideradas como caja verde, o reducir las actuales ayudas directas de caja azul.

Un cambio de esta naturaleza reduciría el gasto agrícola del primer pilar y aumentaría el del segundo pilar (desarrollo rural), y daría respuesta no solo a las presiones internacionales (OMC) sino también a las internas. En efecto, la convulsión causada por la crisis de las vacas locas y la creciente sensibilidad del consumidor europeo ante los problemas de calidad y seguridad de los alimentos, preservación del medio ambiente y bienestar de los animales, será en el futuro un importante motor de cambio de la PAC.

Elementos que juegan en contra de la política de desarrollo rural

Los elementos que juegan en contra de una PAC con un segundo pilar (desarrollo rural) reforzado y mejor dotado presupuestariamente son básicamente cinco: problemas financieros, problemas redistributivos, costes de transacción, reforma institucional, capacidad de la iniciativa privada.

El problema financiero consiste en que al disminuir el primer pilar y aumentar el segundo pilar, el gasto agrícola de la UE se reduciría y el de los Estados miembros se incrementaría como consecuencia de que el primer pilar es financiado íntegramente por la UE mientras que el segundo pilar es solo cofinanciado por la UE, siendo el resto aportado por los Estados miembros. Este cambio puede producir problemas en los países con economía más débil y por tanto con dificultades para aportar la co-financiación requerida, en especial en los nuevos países miembros del Este, a menos que se contemple la posibilidad de tasas de co-financiación muy bajas para los países de la cohesión (10%). Además, el aumento del segundo pilar de la PAC (desarrollo rural) puede aumentar el riesgo de renacionalización, como consecuencia del incremento de la co-financiación del conjunto de los gastos de la PAC.

El segundo problema es el efecto redistributivo entre países miembros, pues con la nueva política (menos dinero para el primer pilar y más dinero para el segundo pilar) algunos países miembros recibirían menos dinero de Bruselas (perdedores) mientras que otros recibirían más (ganadores), lo cual haría difícil el acuerdo del Consejo. Solo una propuesta equilibrada que contemple compensaciones para los países perdedores haría posible el acuerdo del Consejo.

El tercer problema consiste en que las medidas integradas en

11-16
septiembre

2001

VALLADOLID

FERIA INTERNACIONAL de
MUESTRAS



INSTITUCIÓN FERIAL DE CASTILLA Y LEÓN

TRANSPORTISTAS OFICIALES

IBERIA



Institución Ferial de Castilla y León
Avda. Ramón Pradera, s/n. 47009 Valladolid (España)
Tel: 983 42 93 00 - Fax: 983 35 59 35
feriavalladolid@feriavalladolid.com - www.feriavalladolid.com



La sociedad presiona para ir hacia una agricultura más sostenible.

el segundo pilar (desarrollo rural) presentan costes de transacción más elevados que las del primer pilar. El diseño de los programas de actuación, que a veces requieren una información cuantiosa y de muy difícil acceso o valoraciones casi imposibles como en el caso de los beneficios ambientales, la negociación con los agricultores para la firma de los correspondientes contratos, el seguimiento de las medidas aplicadas, la verificación de que los compromisos asumidos por el agricultor y que figuran en el contrato se han cumplido y la fijación e imposición de las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, suponen unos costes de transacción más elevados, especialmente en el caso de los programas agroambientales, que los costes de transacción de las actuales ayudas directas de la PAC.

A título de ejemplo podemos mencionar que según un informe del Ministerio de Agricultura de Francia, uno de los obstáculos principales de la puesta en práctica de los "contratos territoriales de explotación", figura establecida por la Ley de Orientación francesa, es justamente los muy elevados costes de transacción de esta política, sobre todo cuando se aplica mediante contratos individuales, la mayoría, en lugar de contratos colectivos.



Una PAC más rural necesitaría una gestión pública horizontal.

El cuarto problema consiste en que la nueva política agraria, cuya componente de desarrollo rural sería más importante, requeriría una importante reforma institucional de difícil puesta en práctica. En efecto, una parte de las medidas deberían planificarse y gestionarse de abajo a arriba, lo que requeriría de una institucionalidad fuerte a nivel local, en la cual la articulación entre la propia administración y la sociedad local debería mejorar sustancialmente. Por otro lado, el cambio hacia una política menos sectorial y más territorial obligaría a mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas áreas de la administración, e incluso a plantearse la posibilidad de que las competencias en materia de desarrollo rural sean transferidas desde la administración agraria hacia un departamento o agencia pública de carácter horizontal. Por último, una PAC más orientada al desarrollo rural significaría nuevas dificultades operativas e institucionales en países con fuerte descentralización política, como es el caso de España. Esto sería así, dado que las medidas de desarrollo rural que ahora jugarían un mayor papel son competencia de los gobiernos regionales.

El quinto problema es la falta de capacidad de la iniciativa local para generar nuevas ideas y proyectos rurales innovadores que puedan beneficiarse de los fondos comunitarios del segundo pilar, especialmente en todo lo relativo a medidas de diversificación económica y de valorización de los recursos naturales, culturales, arqueológicos y paisaje del medio rural.

A modo de síntesis

Para decir algo acerca del futuro de la política de desarrollo rural es necesario valorar tanto los elementos que juegan a favor como los elementos que juegan en contra de dicha política. La primera impresión es que nos encontramos ante elementos muy poderosos que empujan hacia una PAC menos agraria y más rural, pero también existen elementos potentes que frenan tal cambio.

No se puede entender de otra manera la lentitud del cambio de la PAC, lentitud reforzada por las presiones del lobby agrícola europeo en contra de la reforma profunda de la PAC. También explica la contradicción entre el discurso conceptual de la Comisión Europea, favorable a la multifuncionalidad y al modelo europeo de agricultura, y los escasos avances prácticos y presupuestarios del segundo pilar (desarrollo rural), que es donde reside realmente la multifuncionalidad.

Probablemente la resultante final de la composición de fuerzas que juegan a favor y en contra de una nueva PAC menos agrícola (sectorial) y más rural (territorial) sea la definición de un nuevo tipo de ayuda, la ayuda a la multifuncionalidad, que no estaría ni en el primer pilar ni en el segundo pilar. Estaría en un tercer pilar que combinaría los principios de cohesión y multifuncionalidad y que se financiaría mediante la reducción del presupuesto del primer pilar.

La ayuda a la multifuncionalidad sería más fácil de gestionar que las ayudas del segundo pilar pero, a diferencia de las ayuda del primer pilar, sería una ayuda territorial a la explotación, por tanto desconectada de la producción, y ligada a la provisión de funciones no alimentarias. La ayuda a la multifuncionalidad sería una ayuda de caja verde, lo que facilitaría la negociación en la OMC, y permitiría una mayor cohesión de las distintas regiones de la UE, puesto que no se pagaría en función de los rendimientos medios de cereal cada zona sino de la multifuncionalidad de cada sistema agrario. Los sistemas agrarios más funcionales recibirían más ayuda y los sistemas agrarios antifuncionales (sistemas degradantes o contaminantes) no recibirían esa ayuda. En definitiva se trata de un nuevo modelo de PAC basado en la degresividad, multifuncionalidad y cohesión, tal como propone el documento de reflexión del Grupo dell Escorial. ■