

El agro en Europa: evolución y perspectivas

HÉLÈNE DELORME*

Resumen: Este artículo reseña las condiciones en que se estableció la primera PAC y los factores de su crisis en los años ochenta —crisis de mercado, diversificación de la agricultura, conversión a la doctrina neoliberal. Se analiza la segunda PAC (con la reforma de 1992), donde se da la apertura del mercado europeo a la competencia mundial, se limita la producción y se reducen los subsidios directos a los agricultores, lo cual favorece el fin del corporativismo europeo y la reafirmación de las políticas agrarias nacionales.

Abstract: This article describes the conditions in which the first PAC was established, and the factors that led up to its crisis in the 1980's: a market crisis, the diversification of agriculture, and the conversion to a neo-liberal doctrine. It analyzes the second PAC (with the 1992 reform), which marked the opening up of the European market to world competition, the restriction of production and the reduction of direct subsidies for farmers, which led to the end of European corporatism and the reaffirmation of national agrarian policies.

Palabras clave: política agrícola común, organizaciones agrarias europeas, organizaciones comunes de mercado, liberalización agraria, limitación de la producción, subsidios directos a los agricultores.

Key words: common agricultural policy, European agrarian organizations, common market organizations, agrarian liberalization, restriction of production, direct subsidies for farmers.

LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC)** no es la política común más antigua en Europa —desde 1950 fue instaurada la política del carbón y del acero, mediante la creación de la CEEA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero)—; se trata sin embargo de la principal política económica común de la Unión Europea (UE): en 2000, consumió la mitad del presupuesto total de la UE. Para Europa, la PAC constituye una política identitaria que refleja —y contribuye a construir— la representación que la UE tiene de sí misma. En efecto, la gestión y el financiamiento de su sistema de precios y de ayudas directas exigen dar solución a los mismos problemas generales que plantea la construcción europea: las instituciones, la moneda, el presupuesto y las reglas de financiamiento. Estudiar su evolución proporciona información sobre la evolución de la UE, al indicar los valores que inspiran su acción, las normas y las reglamentaciones que expresan sus políticas comunes, y el sistema de poder que organiza las

* Dirigir correspondencia al Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI) de la Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP), 56 rue Jacob, 75006, París, tel.: (00-33)01-58-71-70-24; fax.: (00-33) 01-58-71-70-90; e-mail: delorme@ceri-sciences-po.org.

** Conocida como Política Agrícola Común, la PAC abarca de hecho al sector *agropecuario* en su conjunto.

relaciones de los estados miembros entre ellos y con los socios exteriores. El análisis de la evolución de la PAC desde el momento en que fue creada (1962) refuerza esta interpretación.

LA PAC: EXPRESIÓN DE UNA EUROPA SUPRANACIONAL Y REGULADA (1962-1992)

Durante la primera fase de su existencia, la PAC aparece como la expresión más acabada de la Europa supranacional y regulada que buscaba instaurar el tratado de Roma (firmado en marzo de 1957).

Los objetivos de los creadores de Europa

Los partidos demócrata-cristianos y socialdemócratas, con mayoría en el gobierno de los países continentales del noroeste de Europa durante los años 1950-1960 y promotores del proyecto europeo, concebían la PAC como la primera política común; la PAC dejaba entrever otras políticas comunes cuya definición parecía deseable. Una convicción política común impulsaba en aquel entonces ambas corrientes políticas: Europa debía convertirse en un conjunto “supranacional” dotado de los poderes necesarios para integrar a sus estados miembros en un conjunto de nivel superior, capaz de unificarlos bajo una autoridad común. Se perseguía un doble objetivo, político y económico a la vez: evitar la reaparición de conflictos bélicos devastadores —por ser guerras totales— tales como las dos guerras mundiales que marcaron el siglo XX, y hacer más eficaces las regulaciones económicas, elaborándolas y administrándolas desde un nivel adaptado a la ampliación de los procesos de acumulación modernos.

Era preciso aplicar medios institucionales con una doble función. Por una parte, había que prever una especie de secretaría independiente, nombrada por los gobiernos, que detentara en exclusiva el derecho de proponer las acciones comunes; ésta había de convertirse en la Comisión de la CEE y, posteriormente, en la actual Unión Europea. Por otra parte, había que prever la toma de decisiones por mayoría, y no por unanimidad de los estados miembros, como sucede en las organizaciones internacionales clásicas; así lo prevé el tratado de Roma, en lo que a ciertas decisiones se refiere (entre ellas las relativas a la PAC), al cabo de cierto tiempo de aprendizaje.

Aunque las visiones a largo plazo de ambas corrientes políticas resultaban divergentes —los demócratacristianos deseaban crear una entidad europea para preservar el sistema capitalista, mientras que los socialdemócratas deseaban reformarlo para superarlo—, coincidían en torno a la estrategia a seguir: la “construcción de Europa” era una etapa insoslayable en la realización de un proyecto de sociedad basado en el Estado benefactor (*Welfare State*), encargado de regular el juego del mercado para articular el incremento de las ganancias de productividad con el de los salarios. La PAC era unánimemente considerada como un sector estratégico para garantizar el éxito del proyecto europeo, como los “cimientos” que habrían de consolidar Europa.

El papel estratégico de la PAC en la construcción europea

El sitio privilegiado que ocupa la PAC en la construcción europea no puede ser interpretado como una señal de supuesto “arcaísmo” de las sociedades europeas, destinadas a desaparecer ante el impulso dado por la modernización a los procesos de industrialización y urbanización. Tampoco es mero efecto de la influencia electoral de los grupos de presión agrarios, aun cuando los productores agropecuarios hayan representado durante aquellos años un porcentaje considerable de las poblaciones de Europa occidental (Lindberg, 1963). La modernización ha reducido de entonces a la fecha tanto la cantidad de productores rurales como el peso del sector sobre las economías y las sociedades europeas; empero, no ha afectado el sitio central de la PAC en las actividades de Europa. Para explicar este fenómeno es preciso referirse a los factores económicos y políticos que están en juego y que la PAC contribuye a apuntalar.

Para empezar, la PAC sucede a las políticas agrarias “productivistas” que todos los países del noroeste de Europa (incluyendo el Reino Unido) implantaron tras la segunda guerra mundial, inspirados en el modelo de desarrollo agropecuario diseñado en Estados Unidos durante la crisis de los años treinta. Habiendo sufrido las privaciones de la guerra, todos los países europeos intentaron reactivar rápidamente la producción agropecuaria; en efecto, la seguridad alimentaria requiere aumentar la autosuficiencia. Estas políticas de intensificación de la producción agropecuaria, que organizan la sustitución del trabajo por el capital, transforman la función económica del sector en cuestión; éste contribuye a impulsar el crecimiento industrial a través de la adquisición de productos industriales y del aporte de mano de obra destinada a las industrias clave para el crecimiento, tales como la industria química, las industrias mecánicas, la industria de la energía y la industria de la construcción (Johnston y Mellor, 1961). Por ende, resulta lógico que al instituir el Mercado Común en 1957 a ninguno de los seis gobiernos fundadores¹ se le haya ocurrido renunciar a dichas políticas agrarias; por el contrario, intentaron darles continuidad mediante una regulación común. Al reservar para sus sectores agropecuarios, sus industrias y sus comercios agroalimentarios un acceso privilegiado al gran mercado europeo en proceso de creación, los gobiernos intentaban fomentar el crecimiento general del conjunto.

Este objetivo económico coincide, de hecho, con las dos grandes preocupaciones políticas de los promotores del proyecto europeo. La primera de ellas consiste en mantener el equilibrio entre Alemania y su industria, por una parte, y Francia y su sector agropecuario, por la otra. La PAC permite implicar a la industria alemana en el financiamiento de la modernización agraria francesa, restableciendo así la competitividad de la industria gala ante sus competidores del otro lado del Rin. Este afán fue claramente expresado en 1965 por Georges Pompidou, primer ministro francés:

¹ Estos seis países son, de norte a sur: los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Alemania occidental, Francia e Italia.

Originalmente, el tratado de Roma sólo creaba de hecho el Mercado Común industrial. Ahora bien, semejante concepción del Mercado Común ponía a la industria francesa en competencia directa con el exterior, y principalmente con la poderosa industria alemana. Esto sólo resultaba tolerable si era compensado por un Mercado Común agropecuario que ofreciera a nuestro sector agropecuario posibilidades de venta importantes a precios remuneradores, permitiendo así al Estado, libre entonces en gran parte de la necesidad de apoyar nuestro sector agropecuario, aligerar la carga impositiva de la industria (citado por Delorme, 1975).

La segunda preocupación política consistió en obtener apoyo popular para el proyecto europeo; ahora bien, la mayoría de las clases obreras alemanas, francesas e italianas fueron hostiles a una Europa “de mercaderes” hasta finales de los años sesenta. En cambio, los productores agropecuarios aportaron su respaldo a semejante empresa pues prestaron oídos a dos argumentos de los partidarios de la unificación europea: su rechazo a la guerra, cuyo peso —sin ser forzosamente mayor— se hizo sentir de manera más directa para ellos que para los otros grupos sociales; y la lucha contra el comunismo, que rechazaban violentamente debido a las políticas de colectivización territorial aplicadas en el este de Europa. Esa misma exigencia de lucha contra el comunismo, imperativo vinculado con la guerra fría, condujo a Estados Unidos a aceptar la PAC y su proteccionismo, aunque obtuvo un pacto que protegía sus intereses exportadores en el sector agroalimentario.

Una política de apoyo a los precios y a las inversiones en el sector agropecuario

De acuerdo con ese marco ideológico y político, la PAC se basa en dos intervenciones de desigual importancia. La de mayor impacto se refiere a la política de mercados que, a partir de enero de 1962, protege y estabiliza el mercado europeo con niveles de precios superiores a las cotizaciones mundiales. Esta política está regida por tres principios: el principio de preferencia comunitaria, garantizado por la aplicación de derechos variables en las fronteras que “retienen” —cuando se trata de importaciones— y “devuelven” —cuando se trata de exportaciones— la diferencia entre los precios mundiales y los precios de mercado europeos; el principio de unidad de precios que da lugar en 1967 a la fijación de precios europeos a los que deben ajustarse los precios nacionales; el principio de solidaridad financiera, que conduce a crear dentro del presupuesto europeo el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) para administrar y financiar los gastos derivados de la PAC. Los cultivos oleoproteaginosos constituyen la única excepción dentro de este esquema proteccionista.

Estados Unidos obtiene en el GATT (entre la Ronda Dillon en 1962, durante la cual se negocian las compensaciones a la creación de la unión aduanera europea, y la Ronda Kennedy en 1964-1967) que sus exportaciones de soya entren libremente al mercado europeo. Mediante este pacto interatlántico, la PAC pretende organizar el reparto —entre proveedores locales y estadounidenses— del mercado europeo de la alimentación del ganado, en pleno crecimiento ante la veloz modernización pecuaria euro-

pea.² Desde los inicios de su aplicación, la política de mercados acapara más de 90% del presupuesto agropecuario europeo.

La segunda intervención entró en vigor de manera más tardía y atañe a las estructuras de producción. La política estructural instaurada mediante las cuatro directivas de 1972 retoma la política francesa, que incita a los productores agropecuarios de cierta edad, y cuyas explotaciones son demasiado pequeñas, a retirarse, en tanto que apoya a los demás productores agropecuarios para la ampliación de sus explotaciones y la adquisición de equipo. Se trata de una política selectiva que busca favorecer la convergencia de los sectores agropecuarios europeos hacia un modelo común: el de explotación agropecuaria familiar moderna: grande, bien ubicada (en zonas de planicie, próxima a los centros de consumo) y de capital intensivo. Esta decisión produjo un considerable y rápido éxodo agrario, acorde con los requerimientos de mano de obra de las industrias en crecimiento.

El corporativismo agrario europeo

Dadas sus características, el aparato europeo de representación y unión de los intereses agrarios se presenta como un corporativismo que, si bien asume modalidades adaptadas a las instituciones comunitarias, pretende dar continuidad y reestructurar a su propia escala los corporativismos que funcionan en cada país miembro de Europa del norte.

Se trata de corporativismo, en primer lugar, por su origen. En efecto, no resulta de la iniciativa espontánea de las organizaciones agrarias nacionales, sino de una negociación bien llevada entre los representantes de dichas organizaciones y los responsables de la comisión. La constitución del aparato agrario europeo le debe mucho al impulso decisivo del socialdemócrata Sicco Mansholt, ex ministro de agricultura de los Países Bajos y primer comisario responsable del agro (1958-1972). Fiel al modelo corporativista, del que su país produjo una de las versiones más acabadas, Mansholt se condujo como un auténtico “empresario político” partidario de Europa, al condicionar la consulta entre los miembros de la profesión a la creación de una organización autónoma respecto de las dos internacionales agrarias existentes.³ Las negociaciones auspiciadas por Mansholt dieron como resultado la creación del COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas de la CEE), que logró ser reconocido como el único portavoz de los productores agropecuarios de la UE y centralizó así su represen-

² La entrada libre de derechos se extiende posteriormente a diversos productos sustitutos de cereales para la alimentación del ganado (principalmente el gluten de maíz estadounidense y la mandioca tropical) durante la Ronda de Tokio (1969-1977), que coincide con una fase de escasez de soya. Con motivo de la cláusula relativa a la nación más favorecida, que es el principio central del GATT, estos regímenes de entrada libre de derechos se aplican a todos los países firmantes del GATT.

³ Estas dos organizaciones eran la Confederación Europea de Agricultura, que representaba a las organizaciones de los países de Europa occidental (excepto los Países Bajos) y defendía los proteccionismos nacionales, y la Federación Internacional de Productores Agropecuarios, que contaba con una base mundial altamente influida por los representantes de los productores agropecuarios estadounidenses y que promovía una política de apertura hacia el mercado internacional.

tación. Creado en septiembre de 1958 y confirmado gracias al acuerdo con la comisión (enero de 1959), el COPA agrupó múltiples organizaciones que cumplen funciones de representación de los productores agropecuarios: sindicatos nacionales de representación amplia y heterogénea, cámaras de agricultura, organizaciones especializadas en función de productos determinados, cooperativas,⁴ organizaciones de jóvenes productores, organizaciones de mujeres de productores agropecuarios y del ámbito rural.

Se trata de corporativismo, en segundo lugar, por la estrecha y permanente concertación entre el COPA y la Comisión para la elaboración y la gestión de la PAC. La comisión es el punto de acceso casi exclusivo a las instituciones europeas que permanece abierto al COPA y que es utilizado por éste, pues la comisión no sólo constituye el único órgano permanente, sino que tiene entre sus atribuciones la toma de iniciativa sobre las medidas de la PAC. En efecto, la voz del Parlamento europeo es meramente consultiva y el Consejo de ministros, instancia de decisión intergubernamental, sólo se reúne periódicamente. Esta opción refleja de hecho la comunidad ideológica existente tanto entre los diferentes dirigentes agrarios como entre éstos y la comisión. Movidos por el mismo “referente” (Muller, 1985), ambos grupos comparten una misma idea de la articulación entre el sector agropecuario y la construcción de Europa. Al igual que la comisión, una amplia mayoría de dirigentes agrarios europeos vincula la defensa de sus intereses económicos con la instauración de una Europa supranacional: a su modo de ver, ésta es la condición necesaria para definir la PAC, que es considerada a su vez como la manera de “cimentar” más sólidamente el proyecto europeo. Esta convicción se arraiga en los vínculos que los productores agropecuarios mantienen —en los países miembros y en Bruselas— con los responsables de los dos partidos portadores del proyecto: la democracia cristiana, por la cual votan mayoritariamente, y la democracia social, por la cual se inclinan más esporádicamente.

Se trata de corporativismo, en tercer lugar, por el carácter institucionalizado y relativamente transparente que asume la concertación, en el marco de los comités consultivos, creados con ese fin en el seno de la Dirección general VI (Agricultura). La primacía que otorga la comisión a las organizaciones agrarias se manifiesta mediante la preponderancia de sus representantes —asociados con los de las cooperativas— dentro de los comités consultivos, respecto de los representantes de las industrias y los comercios agroalimentarios. Las industrias de transformación, someramente organizadas en el marco de la organización patronal (UNICE), intervienen poco en la PAC, ya que la política de apoyo a los precios les garantiza una competencia equitativa dentro y fuera del mercado común; de ahí que concentren sus intervenciones en torno a la elaboración de las reglamentaciones alimentarias que dependen de la Dirección general III (Administración del mercado interior).⁵

⁴ Las cooperativas se agrupan dentro de una organización funcionalmente distinta del COPA: el Cogeca (Comité General de Cooperación Agrícola de la CEE).

⁵ El comercio, cuya organización es más fluida y diversificada, se muestra asimismo poco activo en las instancias de discusión de la PAC.

Finalmente, el corporativismo agrario europeo resulta incompleto pues, al igual que la PAC, se concentra en torno a la elección de la política de mercados destinada a hacer funcionar la Europa agropecuaria, dejando en manos de los gobiernos y de las organizaciones agrarias nacionales la responsabilidad de adaptar las poblaciones agrarias y las estructuras de explotación a los arbitrajes firmados en Bruselas.⁶ Optar por repartir así los ámbitos de competencia de la política agraria conlleva tres consecuencias: 1) otorgar la prioridad a la política de mercados definida desde Bruselas, que puede imponer sus imperativos en lo que a los apartados social y estructural de las políticas agrarias se refiere; 2) consagrar la influencia dominante de los productores que gozan de una mejor inserción en los mercados: a escala europea, donde sus representantes —dominantes en los ramos cooperativos y por producto del COPA— gozan de una fuerte autonomía; a escala nacional también, indirectamente, en la que su posición se ve consolidada por la función de portavoces que ejercen en Bruselas; 3) por añadidura, explicar y justificar el escaso control ejercido por el COPA sobre las organizaciones nacionales que lo conforman, y que continúan detentando el poder, según lo demuestran la regla de la unanimidad en la toma de decisiones, por una parte y, por la otra, el control que aplican sobre el ingreso de nuevos miembros —toda organización debe obtener la unanimidad de los representantes de su país de origen.

LA CRISIS DE LA PAC (1982-1992)

A finales de los años setenta, la PAC entró en una larga crisis derivada del entrecruzamiento de tres tendencias principales: la saturación del mercado agropecuario europeo, la diversificación de los sectores agropecuarios que participan en la PAC y el hito neoliberal en los análisis y las políticas económicas.

La saturación del mercado agropecuario europeo

Como sucede a menudo con los fenómenos sociales, fueron precisamente sus logros económicos los que contribuyeron a que la PAC fuera cuestionada de manera radical. Para ilustrar dichos logros, basta citar el éxito comercial de la UE que, a finales de los años setenta, se convierte en el segundo exportador mundial de productos agroalimentarios y alcanza casi los resultados de Estados Unidos e incluso los supera si se toman en cuenta exclusivamente los productos agropecuarios transformados.⁷ Todos los países de la UE participan en dicho éxito comercial ya que, contrariamente al modelo de especialización imaginado por los promotores de la PAC, todos intentaron y lograron

⁶ La política de estructuras instaurada por las directivas Mansholt de 1972 opta por un modelo descentralizado que permite adaptar sus intervenciones a la estructura de los sectores agropecuarios nacionales. Además, la UE sólo aporta un apoyo financiero parcial, pues su presupuesto sirve para complementar los financiamientos nacionales.

⁷ Nos referimos aquí exclusivamente a las exportaciones hacia países ajenos a la UE, sin contar el comercio intracomunitario. Véanse los reportes anuales de la OMC.

augmentar su producción más rápidamente que su consumo y, por ende, incrementar su tasa de autosuficiencia. De ahí que, en 1982, cuando la demanda mundial dejó de crecer para entrar en una fase de estancamiento que aún perdura, la PAC haya padecido las consecuencias de ese vuelco del mercado mundial. Mientras los excedentes se acumulaban en el mercado europeo y hacían bajar los precios y los ingresos agropecuarios europeos, en el mercado internacional se agudizaba la competencia con Estados Unidos, dando lugar en 1985 a una guerra comercial que arrastró a la baja los precios internacionales. Lo anterior produjo, al igual que en los demás países industriales, un fuerte incremento del presupuesto europeo de apoyo al sector agropecuario, que se triplicó entre 1979 y 1983 (pasando de diez mil millones a treinta mil millones de ECUS). En este contexto, la PAC parece constituir un mecanismo “perverso” que fabrica excedentes sin apoyar los ingresos, por lo que no puede evitar la reducción o el estancamiento de las inversiones agropecuarias. El afán de reformas generado por el desequilibrio de los mercados agropecuarios se ve reforzado por el impacto del éxito político de la PAC.

La diversificación de los sectores agropecuarios que participan en la PAC

En efecto, la PAC contribuyó a atraer nuevos países al seno de la UE. La primera ampliación abrió las puertas en 1973 al Reino Unido, acompañado por Dinamarca e Irlanda; mas no así por Noruega, país que renunció a su postulación tras un referéndum negativo. Aunque las grandes explotaciones agropecuarias del Reino Unido, observadas por Ricardo y por Marx, funcionaban dentro de un mercado abierto, recibían también ayudas directas [*deficiency payments*] para apuntalar sus ingresos. En 1988, los países mediterráneos (España y Portugal) ingresaron a su vez a la UE (de la cual Grecia forma parte desde 1981). Se trataba, en este último caso, de sectores agropecuarios polarizados entre explotaciones de muy extensas y muy reducidas dimensiones, menos productivas en promedio que las de Europa del norte, pues las políticas económicas de dichos países veían en ellas principalmente reservas de mano de obra para las industrias de las regiones septentrionales de Europa.

La ampliación de la PAC implicó pues tomar en cuenta sectores agropecuarios sumamente heterogéneos en cuanto a sus estructuras y sus necesidades, comparados con los sectores agropecuarios basados en explotaciones familiares modernizadas que caracterizaban a los seis países fundadores. Surgió así la necesidad de adaptar los instrumentos de intervención de la PAC, diversificándolos y multiplicándolos hasta hacerle perder su coherencia inicial. Dicho fenómeno se agudizó debido al hecho de que todos los sectores agropecuarios europeos exigieron simultáneamente medidas de protección para resistir el impacto del mercado a que los sometía la crisis económica mundial.

Apenas obtenido su ingreso, en 1973, el Reino Unido puso en tela de juicio el principio de preferencia europea, al lograr que los acuerdos de abastecimiento pactados con anterioridad con los proveedores del Commonwealth fueran respetados por la

PAC;⁸ en 1978, faltó al principio de solidaridad financiera, al exigir que su contribución al financiamiento de la PAC le fuera parcialmente reembolsada con fondos del presupuesto europeo. En los años ochenta, las peticiones de ayuda provenientes de los países mediterráneos, cuya justificación aludía a la necesidad de compensar el atraso técnico y social de esos sectores agropecuarios, ocasionaron una transformación de la política estructural inicial: ésta renunció paulatinamente al objetivo de convergencia de los sectores agropecuarios europeos por la vía de la modernización, para convertirse en una política de “cohesión”, que aportaba un apoyo difuso y poco selectivo a los ingresos agropecuarios. Los países del “norte” de Europa contribuyeron a acentuar dicha evolución, ya que intentaron utilizar los apoyos socioestructurales para ayudar a sus productores agropecuarios a hacer frente tanto a los efectos de la crisis monetaria de los años setenta como a los de las crisis del mercado. De esa manera, la política inicialmente sectorial de la PAC introdujo medidas relacionadas con los territorios: ayudas para los productores agropecuarios instalados en zonas desfavorecidas, en regiones rurales frágiles (correspondientes al objetivo 5b, y situadas en los países del norte de Europa); ayudas para las regiones con atrasos de desarrollo (correspondientes al objetivo 1, ubicadas en los países menos desarrollados del sur); ayudas agropecuarias relacionadas con la protección del medio ambiente; ayudas para el desarrollo rural; ayudas para el sector forestal, etcétera. La evolución del apartado socioestructural de la PAC —que en 1988, durante la reforma de los fondos estructurales,⁹ había hallado su justificación en el afán de limitar las diferencias de desarrollo entre los países europeos del “norte” y los del “sur”—¹⁰ condujo en la práctica a la reproducción de las diferencias: al comparar las transferencias presupuestales asignadas al agro en 1994, se comprueba que el valor de dichas transferencias en el “norte” de la UE duplica el valor respectivo en el “sur”, pues mientras en España alcanzan 6 000 ECUS por trabajador agrario, se elevan a aproximadamente 12 000 ECUS en Alemania, Francia y el Reino Unido.¹¹ Tales disparidades de los niveles de ayuda otorgada a los productores agropecuarios en los diferentes países de Europa conllevan un riesgo de distorsión de la competencia, y habrán de ser estigmatizadas con mayor fuerza en el momento en que los análisis y las prácticas de las políticas económicas adoptan el credo neoliberal.

⁸ La Convención de Lomé (1975) da continuidad al Commonwealth Sugar Agreement. Su protocolo atribuye posibilidades de venta preferenciales a los países que exportan azúcar de caña al Reino Unido. Por su parte, las exportaciones tradicionales de Nueva Zelanda (mantequilla, principalmente, y carne de cordero) ven garantizado su acceso al mercado británico durante un periodo transitorio.

⁹ Los fondos estructurales son tres: el Fondo Social Europeo, creado por el tratado de Roma; el sector de orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, que administra el presupuesto de la PAC; y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, creado en 1988.

¹⁰ Los países del “sur” son aquellos que se encuentran en las costas del Mediterráneo (Portugal, España, Italia, Grecia), a los que se suma Irlanda, dado que su producto nacional bruto era inferior al promedio comunitario en 1988.

¹¹ Los presupuestos comparados excluyen las transferencias sociales (protección contra la enfermedad y el desempleo, jubilaciones, ayudas a las familias, etcétera) e incluyen los presupuestos de apoyo económico, tanto los nacionales como el europeo (FEOGA Garantía). Para establecer una comparación entre los

El hito neoliberal en los análisis y las políticas económicas

El hito neoliberal se dio a principios de la década de 1980. Siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, los gobiernos europeos adoptaron políticas de desregulación, en aras de restaurar la rentabilidad del capital y detener el incremento de los salarios que suele generar inflación. Este cambio de política económica no fue resultado de un cambio de los equipos políticos en el poder, sino más bien de su conversión a las doctrinas neoliberales. El movimiento fue observable tanto entre los demócratacristianos como entre los socialdemócratas; todos abandonaron el keynesianismo para adoptar las tesis de los economistas de la oferta. Esta nueva orientación ideológica redujo el ámbito de competencia de Europa; en lo sucesivo, Europa ya no habría de ser vista como una “comunidad” constructivista cuya misión consiste en regular el conjunto de las actividades sociales, sino como una “unión”, cuya intervención debe limitarse a las competencias tradicionalmente atribuidas a un Estado liberal: gestión de la política extranjera, de la seguridad interior, de la moneda, del comercio exterior. Las demás intervenciones desarrolladas por la UE durante esta nueva fase confirman el contenido de la nueva orientación: al igual que la política de “cohesión” económica y social, buscaron compensar las fallas (*failures*) del mercado y se concentraron en apoyar los bienes públicos —esencialmente, el ambiente y la investigación.

Esta nueva orientación política se tradujo, institucionalmente, en la introducción del principio de subsidiariedad, según el cual la UE debe limitar sus intervenciones estrictamente a las medidas “que no pueden ser llevadas a cabo de manera suficiente por los estados miembros y pueden entonces, debido a [sus] dimensiones o [sus] efectos [...] ser llevadas a cabo de mejor manera a nivel comunitario” (artículo 3B del tratado firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992). En el sector agropecuario, el principio de subsidiariedad alienta la renacionalización de la PAC, pues conduce a distinguir dos planos de intervención: por una parte, el de la UE, cuya comisión desea limitar su acción a “la definición del mínimo de reglas comunes [necesarias] para preservar el mercado único y para evitar las distorsiones” y, en la medida en que siga resultando necesaria, “la gestión directa del mercado”; por otra parte, el de los estados miembros, a los que la comisión recomienda “dar una mayor libertad” para “aplicar la legislación de la UE” (principalmente en lo relativo a las medidas de acompañamiento de la nueva PAC). Sin embargo, los estados deberán “respetar rigurosamente las reglas comunes” e “inscribir su acción dentro de los límites presupuestales preestablecidos” (Commission, 1995). Dentro de tal contexto ideológico e institucional, la PAC fue analizada por un círculo creciente de responsables públicos y profesionales como un vestigio de los tiempos pasados que requería ser reformado para resultar coherente con el nuevo marco de política económica en el que se inscribía su funcionamiento.

trabajadores se recurre a las UTA (unidad de trabajo por año), a partir de las cuales se contabiliza el número de trabajadores permanentes y no permanentes, en función de la duración del trabajo efectuado en el sector agropecuario (véase Delorme, Méchineau y Perraud, 1998).

LA SEGUNDA PAC (1992 EN ADELANTE): DEL DESARROLLO SUSTENTABLE AL LIBERALISMO COMPENSADO

La nueva PAC, surgida de la reforma de mayo-junio de 1992, es una política contradictoria y evolutiva a la vez, pues intenta satisfacer dos exigencias difícilmente compatibles.

Dos exigencias contradictorias

La primera exigencia se refiere a la liberalización de las economías y de los intercambios agropecuarios. Los responsables europeos esperan del retorno al predominio del mercado un principio de racionalidad capaz de indicar cuáles serán los productores agropecuarios y los modelos técnicos en torno a los cuales habrá de reorganizarse la producción, bajo condiciones tales que eviten los desequilibrios entre la oferta y la demanda, por una parte y, por la otra, que tomen más en cuenta los beneficios o “amenidades” de la actividad agropecuaria (salvaguarda de los entornos naturales, de los paisajes, del dinamismo de las zonas rurales). Esta aspiración a la liberalización es perceptible en la nueva prioridad atribuida a la PAC; en adelante, ya no se trata de aumentar la producción a toda costa, sino de valorizar la competitividad del sector agropecuario, definida exclusivamente por su capacidad para conquistar partes del mercado dentro y sobre todo fuera de Europa, porque es allí donde se encuentran los mercados potencialmente más dinámicos, principalmente en los países “emergentes” de Asia y América Latina (véase la Agenda 2000 presentada por la Comisión en julio de 1997).

No obstante, los mercados agropecuarios son mecanismos caprichosos e imprevisibles: tratándose de mercados altamente competitivos, la rigidez de la demanda provoca variaciones de precio proporcionalmente superiores a las de la oferta (ley de King); además, esta última permanece sensible a las variaciones climáticas, pese a la artificialización que conlleva la modernización. La perspectiva de precios muy inestables a corto plazo y en declive a largo plazo, debida a la rapidez de la transferencia de las ganancias productivas que permite la competencia perfecta, incita a los productores a adoptar comportamientos para combatir los riesgos, basados en la reducción de la oferta y contrarios a las exigencias de un abastecimiento cuantitativamente suficiente a precios moderados para los consumidores (Boussard, 1987). Así pues, la segunda exigencia a la que se ve sometida la PAC consiste en prever una “red mínima de protección” (OCDE, 1999) que proteja tanto a los productores como a los consumidores contra la considerable inestabilidad de los precios y de los mercados agropecuarios. Lo anterior explica el contenido de los dos apartados de la nueva PAC.

LA APERTURA DEL MERCADO AGROPECUARIO EUROPEO

Para empezar, la nueva PAC prevé una clara desprotección del mercado agropecuario europeo mediante dos mecanismos. El primero está relacionado con la fuerte reducción

de los precios de garantía propuestos a los productores agropecuarios. Para los cereales, por ejemplo, tras la reducción de 30% de los precios mínimos decidida en 1992, se procede en 1999 a una nueva reducción de 20%. El segundo mecanismo se refiere a las medidas de protección aplicadas en las fronteras, reducidas también de manera significativa tras el ciclo de negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Uruguay. El acuerdo de Marrakech, con el que concluye el ciclo en abril de 1994, pone fin a las protecciones variables anteriormente aplicadas en las fronteras de la UE. Los aranceles para la importación son sustituidos por tarifas fijas (muy elevadas), que se prevé reducir en 36% a lo largo de los seis años del acuerdo. La reducción de los subsidios para la exportación resulta más notoria, pues afecta los volúmenes (reducción de 21% en seis años) y los presupuestos (reducción de 36% en seis años); para ponderar el alcance de esta última medida sobre la PAC, es preciso considerar que los subsidios para la exportación se convirtieron, ante el incremento de los excedentes agropecuarios, en el principal instrumento de apoyo a los precios interiores europeos.

Control de la oferta y subsidios directos

La liberalización del mercado se ve compensada además por dos tipos de intervenciones. Las más recientes, inspiradas por la política estadounidense, consisten en ayudas directas (sufragadas por el presupuesto europeo). Para ajustarse al acuerdo de Marrakech, dichas intervenciones están parcialmente “desvinculadas” de la producción: las ayudas son fijas (calculadas en función de superficies, rebaños y precios históricos, es decir, registrados antes de la reforma de 1992) y parciales (las nuevas reducciones de precios decididas por los jefes de Estado en la cumbre de Berlín en marzo de 1999 son compensadas de manera parcial). Estas ayudas, que tienen por objeto atenuar los efectos de las reducciones de precios sobre los ingresos agropecuarios, atañen solamente a los productos afectados por la reforma de 1992: los cereales, los cultivos oleoproteaginosos y la carne bovina.¹² Van aunadas a cuatro “medidas de acompañamiento”, que retoman algunas de las medidas socioestructurales anteriores: un programa de apoyo a la jubilación anticipada, con miras a facilitar la ampliación de las explotaciones; “medidas agrarias de protección del ambiente” para favorecer los modelos técnicos que respetan el entorno natural; indemnizaciones que compensan las desventajas naturales a las que se enfrentan los productores agropecuarios instalados en zonas difíciles; y programas de reforestación de las tierras agrícolas que contribuyen a reducir la oferta agropecuaria.

El segundo conjunto de intervenciones incluidas en la reforma de 1992 implica una extensión significativa del control de la oferta y persigue el mismo objetivo que las

¹² Las ayudas directas para los productores habían sido previstas antes de la reforma de 1992 en algunos sectores: aquellos en los que la UE se había comprometido ante el GATT a prohibir la aplicación de medidas de protección en las fronteras, como sucedió con las oleaginosas (integradas después de 1992 al régimen de las ayudas para la producción de cereales), el tabaco o el algodón; y aquellos sectores para los que se había rechazado la política de apoyo del mercado, como ocurrió con la carne ovina o, de manera menos importante, con el lúpulo.

intervenciones anteriormente citadas. Previsto desde 1970 para el sector azucarero (en el que se aplicó en forma de doble cuota, una para el consumo del mercado europeo, otra para el mercado internacional), el control de la oferta se extiende en 1984 al sector lechero: para evitar los excedentes, se fijan cuotas que los productores no deben rebasar so pena de verse obligados a pagar altas multas. La reforma de 1992 añade un “congelamiento” de tierras (en barbecho) aplicado al sector de los grandes cultivos (cereales y oleoproteaginosos), con el fin de reducir las superficies cultivadas. El congelamiento de las tierras no es obligatorio para los productores; empero, es preciso respetar sus cláusulas para tener derecho a las ayudas directas previstas por la PAC. En los sectores bovino y ovino, el control de la oferta consiste en limitar la cantidad de cabezas de ganado que pueden recibir las ayudas directas previstas por la nueva PAC. En todos los sectores, los mecanismos de control de la oferta se calculan por país y sus modalidades de gestión dejan un amplio margen de autonomía a los estados miembros.

El fin del corporativismo agrario europeo

El fin del corporativismo agrario europeo puede ser atribuido a dos factores institucionales articulados entre sí. El primero consiste en la ruptura del consenso de las organizaciones agrarias en torno a la PAC. Debilitado por las medidas de estabilización de los años ochenta, el acuerdo entre organizaciones agrarias no resistió la reforma de 1992; las organizaciones se dividieron en campos que reflejaban la oposición gubernamental (Delorme y Le Theule, 1996). La *Agenda 2000* de julio de 1997 acentuó las divergencias y la COPA estuvo a punto de escindirse. Es posible distinguir tres corrientes cuyas posiciones resultan poco compatibles.

La corriente liberal expresa la postura de los productores agropecuarios que utilizan mayor proporción de capital que de trabajo. Su influencia, notoria en todos los movimientos agrarios nacionales, predomina en los países de la franja noroeste (Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Suecia), organizados en el “Club de Londres”. Los emisarios de los grandes productores agropecuarios se unen a ellos, movidos por el afán táctico de obtener la supresión de las cuotas lecheras. Estos productores tienen como prioridad la ampliación de sus partes de mercado, y se pronuncian en pro de una política de reducción de precios sin limitación de los pagos directos que, al permitirles apropiarse de la mayor parte de las ayudas públicas, contribuye a la eliminación de sus competidores menos dotados.

La segunda corriente puede ser caracterizada como la corriente del “modelo agropecuario europeo”, pues las ambigüedades de este lema, retomado por el COPA en octubre de 1997¹³ a instancias del francés Luc Guyau,¹⁴ reflejan perfectamente su heterogeneidad social y su falta de certezas programáticas. Agrupa a la mayoría de los representantes de los diversos estratos de productores agropecuarios profesionales medianos; en todos los países de la UE, éstos buscan preservar el estatus social de em-

¹³ COPA, “El modelo agropecuario europeo, un modelo de porvenir”, noviembre de 1998.

¹⁴ Luc Guyau es secretario general de la FNSEA, sindicato mayoritario en Francia. Ocupó la presidencia del COPA entre 1995 y 1997.

presario que les confirió la primera PAC, sin por ello sacrificar las funciones sociales de la actividad agropecuaria (territorio, ambiente, empleo rural). Esta corriente defiende el mantenimiento de una política agraria “diferenciada” que asocie —de manera variable, según los sectores, los productores y las regiones implicados— control de la oferta, apoyo a los precios y ayudas directas. Rechaza el contenido de la *Agenda 2000* pues, si bien acepta una baja de los precios de los cereales, se opone a la baja de los precios de los productos pecuarios y opta por mantener las cuotas lecheras.

La tercera corriente se expresa a través de la segunda organización agraria europea, la CPE (Confédération Paysanne Européenne, Confederación Campesina Europea), constituida en 1986 con el fin de defender a los campesinos (*paysans*). En este caso, los campesinos son definidos tanto por su situación profesional (trabajadores que se ocupan de su propia explotación agropecuaria y que exigen un ingreso laboral) como por su pertenencia territorial al medio rural (el *pays*). Las organizaciones agrupadas en esta corriente representan a productores agropecuarios familiares que, pese a su heterogeneidad en lo que a sistemas técnicos se refiere, tienen dos puntos en común: verse amenazados por la liberalización del agro y cuestionar el orden social establecido a partir de posturas ideológicas de izquierda (así ocurre con la Confederación Campesina Francesa, principalmente), de derecha (en Alemania y Austria principalmente) o regionalistas (como los miembros españoles).¹⁵ La CPE asume una actitud muy crítica ante la producción agropecuaria “industrializada”¹⁶ —cuyo desarrollo propicia la PAC— y rechaza las propuestas de la *Agenda 2000*. Se pronuncia en cambio a favor de una política cuyo objetivo sea “la justa retribución del trabajo de los productores agropecuarios”, mediante la aplicación de tres tipos de medidas: fijar precios relativamente elevados —que tomen en cuenta “costos de producción, respetuosos del ambiente y de la calidad”—; imponer a las ayudas un tope inversamente proporcional a la dimensión de las explotaciones y controlar la oferta, limitando las cantidades garantizadas.

La cohesión de estas corrientes no debe ser sobreestimada, ya que las tres padecen fuertes disensiones internas. En el sector lechero, las organizaciones neerlandesas se oponen a las soluciones liberales y prefieren el control de la oferta. En lo relativo al tope impuesto a las ayudas, algunas organizaciones de la segunda corriente tienen coincidencias con la corriente crítica. Ésta se halla a su vez dividida, en lo referente a los equilibrios tácticos por mantener, entre acciones de defensa agraria y acciones de protesta ciudadana llevadas a cabo en colaboración con organizaciones no agrarias; y en torno a temas más amplios (como el control de los organismos genéticamente modificados, la lucha en pro de una alimentación buena y saludable o la oposición a la mundialización liberal).

¹⁵ La CPE reúne 11 organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios de ocho países de la UE (Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido); tres organizaciones de dos países no miembros (Noruega y Suiza) y el Movimiento Internacional de la Juventud Agrícola y Rural Católica. Cabe señalar que las dos organizaciones regionales españolas pertenecientes a la CPE (País Vasco y Galicia) forman parte de una organización nacional, la COAG, afiliada al COPA.

¹⁶ Folleto de presentación de la CPE.

El segundo factor institucional que contribuye al fin del corporativismo agrario europeo es el cambio de comportamiento de la comisión. Para empezar, la conversión a la ideología neoliberal conduce a la comisión a dar por terminada la concertación política con el COPA en torno a los objetivos y la agenda de la PAC. De ahí que no intensifique “los flujos de visitas y contactos usuales” (comunicación personal) durante la preparación de la *Agenda 2000*; ni manifieste inconformidad alguna ante la paralización de los comités consultivos provocada por la querrela presupuestal con el Parlamento Europeo. Además, con el fin de conservar la calidad de perito necesaria para su funcionamiento como “empresario del cambio” (Fouilleux, 1997), capaz de impulsar la reforma de la PAC y vigilar su aplicación, la comisión amplía el intercambio de informaciones más allá del COPA, abriéndolo a los diversos grupos económicos europeos implicados en la PAC: desde la CPE —la comisión reconoce su representatividad en 1991-1992 y la hace ingresar a los comités consultivos mediante la reforma de abril de 1998— hasta los representantes del mundo rural —que se ven asociados a la preparación y a los trabajos de la conferencia de Cork en 1995-1996—, pasando por las industrias y los comercios agroalimentarios,¹⁷ principalmente las lecherías —la Dirección General de Agricultura recibe “por primera vez” (comunicación personal) a los emisarios lecheros tras la presentación de la *Agenda 2000*— y las organizaciones de protección del ambiente, integradas a los comités consultivos en 1996.

Estos dos cambios institucionales provocaron que el corporativismo agrario europeo evolucionara hacia cierta forma de “*lobbyismo* oligopólico”. Este dispositivo se organiza en torno a contadas organizaciones económicas (una o dos por cada nivel de los ramos agroalimentarios), cuyas intervenciones siguen teniendo como eje la comisión. En efecto, la comisión dispone a la vez de la permanencia y del derecho de iniciativa para la elaboración de la PAC, en tanto que el Consejo de Ministros tiene poder de decisión, pero se reúne episódicamente, y el Parlamento sólo puede opinar. Los intercambios entre instancias públicas y privadas cobran un carácter cada vez menos formal y transparente (los comités consultivos tienden a convertirse en instrumentos de comunicación para la comisión), limitándose a los problemas puntuales que plantea la gestión cotidiana de la PAC. En suma, se deja la responsabilidad política en manos de los gobiernos nacionales, que son los únicos que disponen tanto de los medios institucionales como de la legitimidad necesarios para pactar con los productores agropecuarios los nuevos acuerdos que habrán de hacer socialmente aceptable la liberalización del sector.

¹⁷ Las industrias reforzaron muy particularmente su organización a escala de la UE: por una parte, se independizaron de la organización patronal para crear la Confederación de Industrias Agroalimentarias; por la otra, intensificaron su participación en la elaboración de la PAC, tanto dentro de las organizaciones mercantiles comunes como dentro de los diversos comités encargados de los aspectos sanitarios y cualitativos (Delorme, 2001).

La reafirmación de las políticas agrarias nacionales

El cambio ocurrido en las técnicas de apoyo (reducción de la estabilización de los precios y de los mercados, incremento de las ayudas directas y del control de la oferta) explica la tendencia a la renacionalización de la PAC. Desde 1992, se han reducido las competencias de las instituciones europeas en el ámbito de los mercados y de los precios. Las instituciones tienden cada vez más a funcionar como eslabones de control de los montos presupuestales totales asignados a los estados miembros; así, éstos pueden adaptar las ayudas directas a las estructuras y necesidades de sus sectores agropecuarios. La ampliación de los ámbitos de competencia nacionales se vio favorecida por la reforma de 1992. En efecto, pasar de una política de estabilización centralizada de los flujos de productos dentro del mercado europeo a una política de ayudas directas para compensar los precios a la baja, plantea interrogantes más inmediatamente políticas, pues afectan de manera directa y transparente la regulación del sitio que ocupan las diferentes categorías de productores agropecuarios en los territorios. Sólo los estados nacionales disponen de la autoridad y la legitimidad necesarias para resolver tales cuestiones. De este modo, desde 1992, la nueva PAC favorece la reafirmación y la diversificación de las políticas nacionales.

Hemos mencionado ya que el monto de las transferencias presupuestales destinadas a los productores agropecuarios varía considerablemente de un país a otro. Cabe asimismo señalar que, paralelamente, el contenido de las políticas agrarias nacionales presenta variaciones. La nueva PAC, al haber multiplicado y unificado simultáneamente la reserva de intervenciones disponibles, permite a cada política nacional fijar su posición y perseguir objetivos específicos. Así es posible establecer una distinción entre los países continentales del norte, por una parte, cuyas políticas agrarias siguen teniendo como eje el apoyo al potencial productivo (en este sentido, Francia es el país que demuestra mayor determinación) y, por la otra, los países de la franja noroeste (Reino Unido, Países Bajos, Escandinavia), que reorientan la ayuda destinada a las explotaciones hacia el ambiente, mientras que los países del sur de Europa optan por políticas de desarrollo rural concebidas como seguros contra las variaciones climáticas imprevistas y los bajos ingresos (Delorme, Méchineau y Perraud, 1998).

PERSPECTIVAS: UN PORVENIR INDETERMINADO

Durante la fase de transición entre dos regímenes de acumulación por la que atraviesa actualmente la PAC, todas las evoluciones son posibles, todas las posibilidades siguen abiertas. Los dos grandes tipos de factores de cambio que operan hoy día confirman esta indeterminación.

Un sistema de apoyo inestable

Entre los factores internos de cambio es preciso mencionar ante todo el carácter inestable del nuevo sistema de apoyo. En efecto, la primera característica de las ayudas

directas radica en su transparencia y, por ende, en la revelación de los desiguales costos presupuestales de las diversas categorías de explotaciones y de los sistemas técnicos que aplican; de ahí que agudicen las tensiones entre países y entre productores agropecuarios. Una línea divisoria cada vez más marcada separa los países cuyos presupuestos presentan saldo a favor en la nueva PAC (Francia, Reino Unido y España, debido a la importancia de las superficies destinadas al cultivo de cereales y oleaginosas, así como a los altos rendimientos de los dos primeros países) de aquellos a los que perjudica (sobre todo Alemania, cuyo saldo presupuestal —que se calcula restando a su contribución al presupuesto europeo el monto de las transferencias recibidas a partir del mismo— resulta cada vez más deficitario; al igual que los Países Bajos, que ven reducido el monto de los subsidios para la exportación obtenidos gracias al papel de puerto europeo que desempeña Rotterdam; además de Suecia, que es un país netamente importador en el sector agropecuario, e Italia, cuyas superficies destinadas al cultivo de cereales no son muy extensas y que paga altas multas por rebasar las cuotas lecheras). Por ende, la negociación agraria se halla vinculada cada vez más estrechamente a la negociación en torno al financiamiento de la Unión, mientras que el afán de ahorro presupuestal tiende a reforzar la voluntad de renacionalizar las ayudas directas al mismo tiempo que se liberaliza el mercado agropecuario europeo.

De hecho, el apoyo mediante ayudas directas acentúa los conflictos entre productores agropecuarios. Las ayudas destinadas a los grandes cultivos son las que plantean mayores problemas, pues son atribuidas a los productores sin límite de superficie, contrariamente a las ayudas destinadas a la ganadería bovina y ovina, para las cuales se fija un tope al número de cabezas de ganado por productor.¹⁸ Este modo de distribución de las ayudas de la PAC consolidó la desigualdad de su repartición: pese a las intenciones anunciadas por la comisión en 1991, cuando se encontraba preparando la reforma de la PAC, alrededor de 20% de los productores agropecuarios de la UE siguen recibiendo 80% de las ayudas, mientras que el sector de los grandes cultivos se ha convertido, antes incluso que el sector bovino (carne y leche), en la primera partida presupuestal agropecuaria europea.¹⁹ En todos los países, esta situación acentúa los conflictos entre productores, sectores y regiones, además de quebrantar considerablemente —al igual que a escala de la UE— las alianzas corporativistas entre productores, construidas con el fin de negociar con el Estado las políticas de modernización agraria. Por añadidura, conduce a una fragmentación de las políticas agrarias nacionales; éstas tropiezan con dificultades crecientes para negociar arbitrajes que resulten aceptables para todos los productores y tolerables para los presupuestos europeos y nacionales. Lo anterior da como resultado una regionalización de las políticas agrarias, observable en todos los paí-

¹⁸ La reglamentación de los grandes cultivos (cereales y oleoproteaginosos) limita las superficies nacionales totales, pero no las superficies cultivadas por productor. En cambio, la reglamentación relativa al ganado bovino y al ovino limita tanto el tamaño de los hatos nacionales como el de los hatos individuales que pueden recibir ayudas provenientes del presupuesto europeo.

¹⁹ Los créditos asignados a los cultivos arables (cereales y oleaginosas) pasan de 32.5% del FEOGA Garantía en 1992 a 43% en 1998; los créditos destinados al sector bovino (para productos lecheros y cárnicos) disminuyen por su parte de 26% a 20% del FEOGA Garantía.

ses de la UE —incluyendo a los más centralizados, como Francia y el Reino Unido—, y particularmente avanzada en un país federal como Alemania o en países fragmentados en regiones con historias, culturas y niveles de desarrollo sumamente diferentes, como España o Italia (Perraud, 2000).

Una política en búsqueda de legitimidad

Los conflictos provocados por el reparto de las ayudas de la PAC —reparto desigual tanto en el plano de los presupuestos nacionales como en el de los productores— fragilizan aún más dicha política al poner en entredicho su legitimidad. Aunque las ayudas directas siguen girando en torno de la compensación de las bajas de precios, el porvenir de la PAC se tornará cada día más problemático, pues semejante situación da lugar a tres tipos de críticas. El primero subraya la desigualdad de una política cuyo apoyo público es proporcional al tamaño de las explotaciones. Este reparto de las ayudas de la PAC resulta desequilibrado, pues favorece la concentración de las tierras y de los ingresos agropecuarios en provecho de unas cuantas explotaciones minoritarias, las más grandes e intensivas,²⁰ además de ser poco coherente con el afán oficialmente declarado de mantener en actividad al mayor número posible de productores agropecuarios con el fin de contribuir a apoyar el mercado laboral en las zonas rurales así como una ocupación territorial homogénea, herencia de una larga historia campesina.

El segundo tipo de críticas cuestiona la eficacia económica de la PAC. Las diversas posturas manifestadas durante el debate social europeo pueden ser clasificadas según dos grandes líneas argumentativas. La primera de ellas, coherente con el discurso liberal, se ubica en el sector agropecuario en su conjunto y hace notar que de continuar incrementándose las ganancias de productividad (de 3 a 4% anuales para los grandes cultivos) se corre el riesgo de un exceso de compensación que redundaría en un despilfarro de los recursos públicos y distorsionaría la competencia entre el sector agropecuario y los otros sectores económicos. Por lo tanto, preconiza una reducción progresiva de las ayudas destinadas a compensar las bajas de precios, vistas como mecanismos provisionales que tienen por objeto acompañar el ajuste de las explotaciones agropecuarias a las nuevas condiciones de precios y de mercado. La segunda línea de argumentación expresa inquietud ante las distorsiones generadas por las ayudas directas en la competencia entre productores agropecuarios; al apoyar de manera más amplia y eficaz los ingresos de los productores más grandes, se les permite expulsar o marginar a los menos favorecidos. Esta crítica ha sido desarrollada sobre todo durante los debates entre productores agropecuarios llevados a cabo dentro de las organizaciones agrarias, y plantea interrogantes en torno de la superioridad de las grandes explotaciones: su competitividad podría depender más de las ayudas brindadas por las políticas agrarias que de costos de producción realmente inferiores, que supuestamente resultan de los ahorros de escala obtenidos gracias a las grandes dimensiones de la

²⁰ En la UE, 7% de las explotaciones tienen una dimensión económica igual o superior a 150 hectáreas en equivalente de trigo. Se hallan ubicadas, en su mayoría, en los países del norte de la UE.

explotación. Resurge así una añeja y controvertida interrogante de la economía rural, poco estudiada en la actualidad (Boussard, 1987), aunque determinante desde los puntos de vista político y social: si se admite que la explotación de grandes dimensiones no es superior a la de pequeñas dimensiones desde una perspectiva técnica y económica, la equidad podría entonces ser asociada con la eficacia, por lo que las políticas agrarias podrían repartir de manera más equitativa las ayudas sin correr el riesgo de incrementar el costo de la alimentación. Las medidas de “modulación”²¹ de las ayudas directas, incluidas en el acuerdo agrario de Berlín en marzo de 1999, estarían en tal caso plenamente justificadas, por ser instrumentos económicos —y no exclusivamente sociales— de la regulación agraria.

El tercer grupo de críticas, que ocupa un sitio más importante en el debate social que en las medidas y los presupuestos de la PAC, expresa inquietud ante las “externalidades” negativas que provocan los modelos intensivos de producción agropecuaria. A este respecto, los peritos, los responsables políticos y las opiniones públicas europeas comparten dos preocupaciones. La primera de ellas se refiere a los daños que implica para el ambiente la producción agropecuaria intensiva: contaminación de los recursos naturales con motivo de un uso excesivo de abonos y productos fitosanitarios, despilfarrío de los mismos recursos por erosión, envenenamiento de los suelos o agotamiento de las reservas acuíferas, pérdida de la biodiversidad. La segunda preocupación atañe a los riesgos que implican para la salud humana procesos industriales y agropecuarios regidos por una búsqueda de beneficios a corto plazo. La crisis de las “vacas locas” (debida a la encefalopatía espongiforme bovina), junto con las del pollo y del cerdo (alimentados con dioxinas y residuos urbanos), ilustran la realidad del riesgo e incitan seriamente a la reflexión a los dirigentes políticos, los productores agropecuarios, los industriales y los comerciantes, en la medida en que conllevan modificaciones significativas de los hábitos de consumo alimentarios (considerable reducción del consumo de carne de res, principalmente).

La creciente atención brindada a la multifuncionalidad de la actividad agropecuaria, que produce a un tiempo productos alimenticios y bienes públicos no mercantiles (recursos naturales, paisajes, empleo rural, seguridad alimentaria, bienestar animal, etcétera), resume estas preocupaciones recientes y busca favorecer una evolución a la vez más respetuosa del medio ambiente y más preocupada por el desarrollo rural. De hecho, este último fue elevado a partir de marzo de 1999 al rango de “segundo pilar” de la PAC. Sin embargo, al afirmar su voluntad de defender la multifuncionalidad de

²¹ La modulación de las ayudas es una medida opcional para los gobiernos; les otorga facultades para retener parte de las ayudas destinadas a compensar las bajas de precios (20% máximo) para redistribuirlas en función de criterios relativos al medio ambiente; cada gobierno determina el monto de la retención así como las modalidades de redistribución de las ayudas. Por ahora, sólo dos países (Francia y Reino Unido) han definido programas de modulación de las ayudas. En el Reino Unido, la retención se aplica de manera uniforme a todos los productores agropecuarios y es analizada como una política de ayudas regresivas. En Francia, la retención sólo afecta a las explotaciones de mayores dimensiones y que reciben mayores ayudas; la redistribución se lleva a cabo en el marco de contratos individuales que comprometen a cada productor firmante con el Estado durante un plazo de cinco años e implican el respeto de criterios ambientales y económicos (principalmente laborales).

sus sectores agropecuarios, la UE desea también encontrar los medios para enfrentar las presiones externas a las que se ve sometida.

Los factores de presión externos

Además de ser puesta en tela de juicio por la acentuación de las disparidades internas de los sectores agropecuarios que la componen, la PAC sufre los embates de sus socios comerciales y de los competidores ajenos a la UE. El primero de los factores externos que alientan nuevas reformas de la PAC consiste en su ampliación para incluir a los países de Europa central y oriental (PECO), prevista para 2006. En efecto, aplicar en estos países las ayudas directas previstas por la PAC actual conllevaría dos grandes inconvenientes. Para empezar, implicaría un muy alto costo presupuestal, pues dichos países manejan precios agropecuarios inferiores a los de la UE y, si logran superar el impacto de la liberalización económica, tienen un potencial de producción considerable. Por otra parte, el riesgo económico es igualmente importante, pues las estructuras agrarias de los PECO no resultan adecuadas para una política de ayudas directas similar a la que se aplica en el oeste de Europa: si por un lado se aporta una renta considerable a las explotaciones de muy grandes dimensiones —minoritarias, y herederas de las antiguas granjas cooperativas y públicas—, mientras que por el otro se brinda una ayuda al ingreso a los numerosos minifundios —en gran parte autosuficientes—, tales ayudas representarían una pesada carga para las economías de los PECO, en la medida en que, en vez de apoyar la modernización de los aparatos productivos, volvería a dispararse la inflación al favorecer un alza del precio de las tierras y un incremento de la demanda final. Ahora bien ¿qué orientación debe adoptar la reforma de la PAC para coadyuvar a una ampliación lograda hacia el Este? ¿Es preciso reducir los precios y por ende las ayudas directas? ¿O acaso es necesario volver a aplicar una política de protección del mercado europeo, mediante una estabilización de los precios internos asociada a un control de la oferta y de los requerimientos ambientales, para evitar la aparición de excedentes y garantizar la seguridad y la calidad de la producción alimentaria?

Las negociaciones iniciadas en el otoño de 1999 en la Organización Mundial de Comercio (OMC) constituyen el segundo factor externo de fuerte presión para la PAC. A decir verdad, el mensaje de la OMC resulta algo confuso, y su capacidad de presión se ve debilitada ante la evolución de las problemáticas de política agraria en Estados Unidos y la UE, que son los dos principales protagonistas de la negociación agraria mundial. Hasta 1997, los dos grupos geopolíticos habían seguido la pauta marcada por el acuerdo de Marrakech de 1994, según el cual los equipos dirigentes consideran que es preciso llevar adelante la liberalización de las economías y de los mercados agropecuarios mediante la reducción y la “desconexión” de las ayudas, que deben ser reorientadas para brindar apoyo exclusivamente a actividades agropecuarias no mercantiles (ayudas clasificadas en el rubro “verde”). Sin embargo, a partir de 1997, la fe en las soluciones liberales se resquebraja ante el vuelco brutal del mercado internacional, cuando los precios se hunden tras haber alcanzado alturas vertiginosas entre 1995 y 1998: en tanto que la oferta aumenta debido a las abundantes cosechas, la demanda

solvente se contrae ante el impacto de la crisis financiera asiática de 1999, que reduce el poder adquisitivo de los únicos mercados del sector alimentario que conservaban cierto dinamismo.

El viraje resulta particularmente evidente en Estados Unidos, cuya política agraria es más flexible que en la UE. El Farm Bill de 1996 había liberalizado de manera significativa los mercados de los grandes cultivos (cereales y soya), por lo que los productores en cuestión se vieron afectados —de manera brutal y directa— por la caída de los precios internacionales. Para ayudarlos a enfrentar esta situación, la administración estadounidense emprendió a partir de 1998 costosos programas de “ayudas de emergencia”, renovados anualmente desde entonces.²² Todo indica que tales ayudas recurrentes habrán de convertirse en ayudas permanentes: los dos candidatos a la presidencia declararon que el próximo Farm Bill incluiría un dispositivo automático de ayudas complementarias en caso de caída de los precios o de los ingresos agropecuarios, que se pondría en marcha tomando en cuenta criterios económicos independientes del contexto presupuestal.²³ Cabe preguntarse si dichos cambios tendrán como resultado una nueva concepción de las negociaciones agrarias mundiales. Hasta ahora, la administración estadounidense ha presentado esos programas de emergencia como programas compatibles con las reglas del acuerdo de Marrakech²⁴ y no ha puesto en tela de juicio su doctrina de liberalización agraria. Las propuestas que defendió durante la conferencia ministerial de la OMC, reunida en Seattle en diciembre de 1999, siguen dando prioridad a una reducción de las medidas de intervención sobre los mercados con el fin de concentrar el esfuerzo en torno a los subsidios para la exportación, sin alterar las ayudas directas internas (incluyendo los *marketing programs*). Empero, el reinicio de los debates internos en torno a la liberalización agraria ha contribuido a reducir la presión que ejercía la administración estadounidense sobre la PAC, brindando a ésta una tregua en su arduo camino hacia la reforma.

En la UE se observa el mismo movimiento, aunque adopta formas menos brutales y más adaptadas a los mecanismos de la PAC. Los años 1995-1997 corresponden al ascenso

²² Las dos principales medidas consideradas en estos programas consisten, por una parte, en subsidios para que los productores contraten seguros destinados a garantizar sus cosechas y sus ingresos; por la otra, en *marketing programs*, que se activan cuando los precios de mercado bajan más allá de los precios mínimos garantizados [*loan rate*]; se asigna entonces a los productores, tal como sucedía con la legislación anterior a 1996, pagos directos destinados a compensar la diferencia entre el precio mínimo garantizado y el precio de mercado. El monto de los programas de ayuda de emergencia asignados entre 1996 y 2000 fuera de la programación presupuestal alcanza un total de aproximadamente 26 000 millones de dólares.

²³ Esta red de seguridad se añadiría a los pagos directos desconectados del Farm Bill de 1996, según dos modalidades: 1) una reactivación de los *marketing programs* (que entran en vigor cuando los precios de mercado caen por debajo de los precios mínimos garantizados); 2) nuevas ayudas complementarias cuando los ingresos por hectárea de los cultivos arables resulten inferiores a 95% del promedio móvil de los cinco años anteriores (véase *Agri US Analyse*, 66, diciembre de 2000).

²⁴ La argumentación estadounidense hace notar, por una parte, que los subsidios a los programas de seguros que protegen los ingresos y las cosechas accesibles para los productores no están conectados a la producción y, por la otra, que ninguna de las medidas conectadas a la producción supera el umbral de 5% de la producción, fijado en el acuerdo de Marrakech.

de la corriente proliberal de la cual se hace portavoz la comisión en 1995, según consta en el documento estratégico elaborado con miras a la cumbre de jefes de Estado y de gobierno llevada a cabo en Madrid en diciembre del mismo año, y posteriormente en la *Agenda 2000* publicada en julio de 1997, para adaptar la PAC a la ampliación hacia el Este. Empero, en marzo de 1999, los jefes de Estado y de gobierno reunidos en la cumbre de Berlín prefirieron, ante el marasmo del mercado internacional, conformarse con decisiones conservadoras que retoman en los puntos esenciales la PAC de 1992: proceden entonces a reducir precios; acuerdan montos de compensación inferiores a los propuestos por la comisión, principalmente para el sector bovino —seriamente afectado por las consecuencias de la crisis de las “vacas locas”—; mantienen las cuotas lecheras por lo menos hasta 2003; y posponen la liberalización de otros sectores (entre ellos el del azúcar y el de las frutas y hortalizas). La UE asume una postura igualmente prudente durante las negociaciones agrarias de la OMC: participa en ellas con la voluntad de llevar adelante la liberalización en curso sin excluir del proceso ayuda alguna (negociando simultáneamente los subsidios para la exportación y las ayudas directas internas, vistas como subsidios indirectos para la exportación), pero defendiendo también la “multifuncionalidad” de los sectores agropecuarios europeos; este objetivo se incorpora en ese momento de manera oficial al discurso de los responsables europeos. Esta postura fluctuante confirma una vez más la indeterminación actual de la PAC. Desde 1992, ésta se presenta ante los estados miembros y los productores agropecuarios como el portavoz de la ley mundial fijada en el marco de la OMC. Sin embargo, cuando se ve obligada a enfrentar las sacudidas del mercado internacional —que hacen tambalear los equilibrios sociales y políticos internos—, asume de nueva cuenta su papel de defensora e intérprete de los intereses colectivos europeos ante los competidores externos. Lo anterior demuestra cuán importante es la coyuntura de los mercados en la fase actual de incertidumbres estructurales.

Traducción de Haydée Silva

BIBLIOGRAFÍA

- Boussard, J. M., 1987, *Économie de l'agriculture*, Economica, París.
- Commission de l'UE, 1995, “Stratégies alternatives pour le développement des relations dans le domaine de l'agriculture entre l'UE et les pays associés en vue de leur future adhésion”, *AgroMonde Service*, 430, 8 de diciembre.
- Commission de l'UE, 1997, *Agenda 2000*, Commission, Bruselas.
- Delorme y LeTheule, 1996, “Réforme de la PAC et Uruguay Round: vers une Europe libérale”, en M. Jolivet y N. Eizner (coords.), *L'Europe et ses campagnes*, Presses de Sciences Po, París.

- Delorme, H., 1975, "La France et le marché commun agricole", en J. Rideau *et al.*, *La politique européenne de la France*, LGDJ, París, pp. 609-634.
- Delorme, H., 2001, "Les relations des agriculteurs et des institutions communautaires: du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire", en R. Balme, D. Chabanet *et al.*, *Les groupes économiques dans l'Union européenne*, Presses de Sciences Po, París (en prensa).
- Delorme, Méchineau y Perraud, 1998, "Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC: uniformisation des instruments, diversification des politiques", *Notes et Études Économiques*, 8, pp. 79-107.
- Fouilleux, E., 1997, "Changement de politique publique dans l'Union européenne: la politique agricole commune entre permanences et innovations", *Revue Politiques et management public*, 15, 1, pp. 117-137.
- Johnston, B. F. y J. W. Mellor, 1961, "The role of agriculture in economic development", *The American Economic Review*, 51 (4), pp. 566-593.
- Lindberg, L. N., 1963, *The Political Dynamics of Economic European Integration*, Stanford University Press, Stanford.
- Muller, P., 1985, "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles", *Revue Française de Science Politique*, 2, pp. 165-188.
- OCDE, 1999, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, París.
- Perraud, D., 2000, *L'Europe verte. Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Éditions, París.