

3. LA AGRICULTURA EUROPEA EN CONFLICTO: DOS TENDENCIAS DE FUTURO ENFRENTADAS

La Agricultura europea se halla sometida a la presión que ejercen al menos dos tendencias enfrentadas: una que reconoce el carácter multifuncional de aquélla y que, en consecuencia, se muestra favorable hacia la reestructuración social de las funciones para las que no existen mercados y otra, que sólo contempla su carácter productivo y que presiona hacia la desregulación y la liberalización del comercio mundial agroalimentario.

En consecuencia, su futuro se verá decisivamente condicionado por la forma en que las sociedades y las autoridades, europeas y regionales, vayan resolviendo dicho conflicto.

DEL PRODUCTIVISMO A LA MULTIFUNCIONALIDAD

La PAC y la Política Regional Comunitaria constituyen el Marco general del Medio Rural en la Unión Europea.

Ambas se hallan en un momento crítico. La PAC tras cerca de cinco décadas desde su creación, período durante el cual estableció las condiciones que hicieron posible un importante, aunque muy desequilibrado, e incluso costoso desarrollo de la agricultura, lleva inmersa más de 10 años en un proceso continuado de marcha hacia atrás, bajo el eufemismo de "Reformas" que no son tales.

De hecho, los fundamentos sobre los que se estableció, poco después de la 2^a Guerra Mundial, son los que están todavía hoy rigiendo su esquema de funcionamiento básico.

La PAC no materializó en 1.991 la posibilidad que se le brindó de abordar una verdadera Reforma cualitativa sobre la base de los principios que inspiraron el "Informe Mc. Sharry", y que habrían permitido adecuarla a las nuevas demandas que formula actualmente la sociedad a su agricultura y su medio rural.

En estos momentos, la Sociedad no solicita materias primas para producir alimentos como ocurría en el periodo de penuria de postguerra, o cuando Europa perdió sus colonias, tradicionales suministradores de materias primas, cuando se paralizó el comercio mundial alimentario con motivo de la guerra fría internacional o cuando triunfaron las tesis del crecimiento cero del Club de Roma.

Actualmente, Europa solicita de su espacio rural que sea **multifuncional**:

- Que le proporcione **alimentos** de calidad que preserven la **salud pública**, evitando las amenazas e inseguridades actuales que se ciernen sobre aquélla.
- Que proteja activamente su **patrimonio natural**.
- Que **gestione** y ocupe racionalmente el **territorio** y le proporcione servicios turísticos, de ocio y recreativos, en contacto con la naturaleza.

El "informe Mc. Sharry" apostaba por la creación de una Nueva PAC basada, precisamente, en los principios de la multifuncionalidad del medio rural.

A tal fin, planteó la ruptura con el modelo de Política que había generado el descontrol espectacular del gasto agrícola europeo y que no había permitido mantener vivo el espacio rural porque se había volcado con la agricultura más intensiva, productivista y periurbana.

El "informe Mc. Sharry" proponía un nuevo modelo que discriminara favorablemente el apoyo público hacia la agricultura familiar, las zonas desfavorecidas y el medio ambiente.

Entendía que no era justo, ni eficaz, ni eficiente que el 80% del gasto público agrícola europeo se destinara al 20% de las explotaciones, las de mayor tamaño, las más intensivas, que en lugar de proteger el medio natural, constituyen frecuentemente una amenaza más para el mismo; ese gasto se concentraba también en las agriculturas emplazadas en las zonas periurbanas, que no desarrollan el importante papel de ocupación y gestión adecuada del espacio y del territorio, papel que sí desempeña la agricultura propia de las zonas de montaña y desfavorecidas.

Esa desequilibrada distribución regional del presupuesto agrícola comunitario se manifiesta también de forma mucho más próxima. Ese es el caso de la Cornisa Cantábrica que aportando el 18% del VAB agrario del Estado, obtiene del FEOGA sólo el 7% de la financiación que dicho Fondo transfiere al conjunto de los sectores agrarios estatales.

Por otra parte, resulta cada vez más difícil pensar que el actual modelo de ayudas directas generalizadas establecido en 1.992, con motivo de la mencionada Reforma de la PAC, pueda mantenerse más allá del período transitorio que se extiende hasta el año 2.000, sin condicionarse expresamente a un modelo de agricultura y unos sistemas de producción directamente vinculado con una activa protección ambiental.

A este respecto las medidas de acompañamiento de la ultima reforma de la PAC (1.992), de marcado carácter medioambiental, así como la Política regional del objetivo 5b de la Unión Europea, constituyen ejemplos de la incipiente,aunque tímida, apuesta comunitaria en favor del fomento de la multifuncionalidad del espacio rural.

La Carta Europea del Espacio Rural (enero de 1.995) así como la Carta Europea de Regiones de Montaña, ambas del Consejo de Europa, el Informe del Parlamento Europeo sobre la Política Forestal de la UE (Julio 1.995, la Declaración de la sesión de Trento (Julio 1996) de la que forman parte la FAO, ICALPE y UICN, o la aún más reciente "DECLARACIÓN DE CORK" en el marco de la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural (noviembre 1.996), son otras manifestaciones de los avances que está experimentando el nuevo concepto de la multifuncionalidad del espacio rural.

Incluso la nueva Ley Agraria estadounidense, que prevé un desmantelamiento diferido de los mecanismos tradicionales de política agraria, contempla y establece sin embargo, un significativo papel para la agricultura en materia de protección ambiental.

Esta mayor sensibilidad de la sociedad europea se explica por el hecho de que la presencia humana se haya extendido, históricamente, a lo largo de todo su territorio, hoy profundamente transformado, cuyo perfil y configuración actuales son la consecuencia de una satisfactoria relación, salvo excepciones, entre el agricultor y los recursos naturales que ha venido gestionando.

Ahora bien, tal y como antes se ha mencionado, Europa todavía no dispone de las políticas necesarias para impulsar esas transformaciones debiendo, por tanto, abordarse decididamente **la Reforma pendiente de la PAC** y acometiéndola desde dentro, al margen de las presiones ejercidas a nivel internacional en favor del librecambio.

Además, dicha reforma podría y debería materializarse sin coste adicional alguno para el presupuesto europeo: sólo sería preciso una profunda redistribución interna del gasto agrícola desde unos modelos de agricultura a otros.

DEL PROTECCIONISMO AL LIBRECAMBISMO COMERCIAL

Mientras que los nuevos planteamientos y demandas que formula la Sociedad europea hacia su agricultura ejercen una influencia muy positiva desde la perspectiva de su desarrollo futuro, se aprecian, al mismo tiempo, otras presiones de signo contrario que la amenazan.

Así, cabe destacar la presión que se viene ejerciendo para la liberalización del comercio mundial, particularmente importante desde 1.986 en el ámbito de la Agricultura, primero dentro del marco de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay y ahora en la perspectiva de las futuras rondas de discusión de la Organización Mundial del Comercio (antiguo GATT). Esta nueva tendencia internacional que inicialmente se manifestaba en términos de eliminación de los mecanismos de protección en frontera (aranceles, impuestos variables a la importación y subvenciones a la exportación) se ha extendido hacia el ámbito del resto de las Políticas propias de cada país o área de librecambio, y llega a superar, en su formulación más radical, el desmantelamiento de cualquier tipo de política.

La Nueva Ley de Agricultura estadounidense constituye un exponente paradigmático de esa nueva tendencia amenazadora.

Hasta el momento, los Acuerdos alcanzados dentro de la ronda Uruguay, aunque van a ocasionar una reducción significativa de la protección agrícola en la Comunidad, no han desvirtuado excesivamente el modelo básico de protección establecido por la PAC.

Dicho modelo de protección se basaba hasta 1.986 en elevados "precios mínimos" a la importación agroalimentaria desde terceros países así como en mecanismos para el sostenimiento interno de los precios del mercado europeo y la exportación subvencionada de los excedentes fuera de la comunidad.

Asimismo, establecía un esquema de apoyo proporcional a la cantidad del producto por lo que beneficiaba a las explotaciones agrarias más grandes, eficientes e intensivas en perjuicio de la agricultura familiar de las zonas desfavorecidas.

El modelo respondió adecuadamente, en el pasado, cuando se pretendía incrementar el autoabastecimiento agroalimentario, así como experimentar la viabilidad real de un mercado y de unas políticas comunes a nivel europeo.

Los problemas surgieron en el momento en el que el propio éxito en materia de autoabastecimiento condujo a una situación de excedentes estructurales en varios sectores agrícolas que, a su vez, provocó el descontrol del gasto e importantes crisis financieras de la Comunidad.

Por tanto, las presiones librecambistas han coincidido con una situación de división, y por tanto de debilidad interna dentro de la UE sobre el futuro de la PAC, lo que abonó el terreno para la asunción de los mencionados recortes proteccionistas que, en todo caso, deberían haberse planteado sólo después de una verdadera Reforma de la PAC, que continúa posponiéndose y que debería articularse atendiendo a las necesidades de su propio medio rural y en función del papel que le atribuya la sociedad europea, y no exclusivamente guiados por presiones externas.

En esa situación, la debilidad de la PAC frente a la nueva doctrina radical del librecambio, guarda relación con el mal funcionamiento que ha evidenciado aquélla durante los últimos 10/15 años (costosa e ineficaz) y se ve agravada por las incertidumbres sobre el futuro del modelo de Estado del Bienestar.

Actualmente, la amenaza principal surge de las tentaciones de la desregulación total, del desmantelamiento de las Políticas y el librecambio.

Y es que una cosa es flexibilizar recíproca y equilibradamente las condiciones de acceso a los mercados en el caso de determinados bienes comercializables entre países que cuentan con las **mismas reglas de juego** (costes sociales y ambientales similares...), y otra muy distinta y especialmente peligrosa, es liberalizar el comercio mundial amenazando el mantenimiento de actividades económicas (como es el caso de la agricultura familiar, con claras externalidades positivas (ambientales y de gestión del territorio) entre países cuyas agriculturas presentan capacidades competitivas muy diferentes y cuyos modelos de bienestar social son igualmente distintos.

Hay que tener en cuenta que el Estado de bienestar de un país lo soportan todos los sectores productivos mediante unos mayores costes de producción, lo que les sitúa en peores condiciones para competir en el escenario internacional.

Un librecambio agroalimentario mucho más eficiente y funcional fue inventado y puesto en práctica hace más de 45 años. Desde entonces se ha venido reforzando y extendiéndose geográficamente en el marco del Mercado Común Agrícola. En ese Mercado Común, hoy Mercado Único, el libre cambio tiene las garantías que le proporcionan unas reglas de juego comunes que tratan de propiciar el equilibrio territorial (por ejemplo a través de cuotas de producción,) y cuenta con unas políticas diseñadas para amortiguar los efectos sociales de la liberalización de los intercambios.

Por tanto, no se debe confundir protección con atraso ni librecambio con progreso. El librecambio agrario, en los términos en que se viene formulando a nivel internacional, no es ni deseable ni ineludible. La protección de la agricultura europea es, sencillamente, necesaria. Ahora bien, esa protección debe plantearse de manera adecuada, otorgándosela **sólo al modelo de agricultura que la necesita** para que proporcione el importante servicio de protección ambiental y de equilibrio territorial a la sociedad europea, un servicio que carece del mercado que lo demande y lo retribuya y que garantice, por tanto el mantenimiento futuro de su oferta.

Ese nuevo esquema de protección, además de estimular la multifuncionalidad de la agricultura, debe crear las condiciones necesarias para favorecer la mejora continua de la competitividad de la actividad (empresarial) agraria y reducir por tanto su dependencia respecto a las Políticas de apoyo.

Estas son las dos principales tendencias contrapuestas que inciden sobre el espacio rural europeo. De la respuesta que proporcionen las instancias europeas a las mismas, resultará no sólo un modelo determinado de agricultura o de espacio rural sino un modelo de sociedad.