

AGRICULTURA Y RURALIDAD EUROPEAS FRENTE A LA NEUTRALIDAD PRESUPUESTARIA Y EL NUEVO MARCO FINANCIERO

A. Andúgar Miñarro¹ y A. Cebrián Abellán²
Universidad de Murcia

RESUMEN

La multifuncionalidad de la agricultura y ruralidad europeas parecían haber sido legitimadas en el contexto de las negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha y de las demandas crecientes de una sociedad cada día más preocupada por la seguridad de los alimentos, el bienestar de los animales, y la protección del medio, todo ello conjugado en una *agricultura sostenible*. Sin embargo razones internas de hondo calado en una nueva Unión a veinticinco, como la neutralidad presupuestaria y el nuevo marco financiero, trastocan las vías y tendencias mantenidas hasta ahora. Las repercusiones traslucen una clara reorientación desde las líneas integradas hacia otra competitiva, mercantilista, que podría vislumbrar una vuelta de tuerca hacia enfoques pasados.

Palabras clave: multifuncionalidad, ruralidad, agricultura sostenible, neutralidad presupuestaria, nuevo marco financiero, mercantilismo agrario, revisión intermedia.

ABSTRACT

European multifunctionality and rurality seemed to have been legitimated along the Doha Round negotiations and due to a growing demand in society for food safety, animal welfare, environment friendliness, in order to achieve a sustainable agriculture. However, internal and powerful reasons in the EU of Twenty-Five, such as budgetary neutrality and the new financial framework disarrange current process and trends. Repercussions show a clear reorientation from an integrated approach towards a more competitive, mercantilist one, which could be a turn to past points of view.

Key word: multifunctionality, rurality, sustainable agriculture, budgetary neutrality, new financial framework, agricultural mercantilism, mid-term review.

Fecha de recepción: 2 de noviembre de 2004. Fecha de aceptación: 14 de febrero de 2005.

1 Licenciada en Geografía. Master en Comunidades Europeas y Unión Europea.

2 Departamento de Geografía Física, Humana y Análisis Regional. Facultad de Letras. Universidad de Murcia. Campus de La Merced. 30001 MURCIA (España). E-mail: aurelio@um.es

INTRODUCCIÓN

El rápido proceso de desarrollo en la UE ha incorporado la modernización técnica y empresarial de la actividad agraria (con efectos derivados como el éxodo rural, la agudización del distanciamiento entre los medios rural y urbano, una mayor demanda social de seguridad y calidad alimentarias, etc), que se ha ido alineando cada vez más estrechamente con las nuevas orientaciones marcadas por las recientes tendencias políticas y económicas de la globalización, generadoras de una interdependencia materializada en reglas que determinan a los mercados mundiales, tan estrecha que fuerza a una ineludible revisión de las políticas agrarias en todos países desarrollados. Así, el proteccionismo comunitario (basado en mecanismos de intervención directa en los mercados, fijación de precios institucionales elevados, compras públicas de excedentes de producción, protección en frontera y exportaciones subvencionables, etc) se ve obligado a dar paso a otras políticas capaces de promover una mayor competitividad en los mercados y más acordes con la liberalización de los intercambios. No obstante, debe tratarse de formulaciones que tengan como eje los objetivos y valores estratégicos que el tratado de la CE confiere a la agricultura (cierto grado de autoabastecimiento alimentario, ocupación del territorio, gestión de recursos naturales y preservación del medio), y que eludan la desprotección de los agricultores.

Y no tiene la salida alternativas fáciles ya que, si bien la agricultura europea se enfrenta al reto de la competitividad global, también lo hace al de un campo europeo sobreprotegido durante décadas, tanto más cuando hay que preservar la ordenación/ocupación del territorio y sus paisajes rurales, la diversificación del tejido económico y la creación de empleo, el mantenimiento de los espacios naturales y de la biodiversidad, etc; en definitiva, proseguir con una *multifuncionalidad* que consolida las funciones productivas de la agricultura y refuerza el resto de contribuciones que el sector agrario y el medio rural aportan. Aún es imperativo mantener la instrumentalización adecuada para frenar los procesos rurales de desdoblamiento, mejorar la capacidad competitiva de la agricultura incidiendo en las medidas de fomento de la calidad alimentaria y la agricultura sostenible, etc, y otorgar más protagonismo a los habitantes del medio rural, pasos contenidos en el reciente *Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*³, que inscribe a las *zonas rurales* en cada una de las prioridades comunitarias:

- *Convergencia*: recuerda que el Tratado de la CE invita a reducir las disparidades entre «los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las (...) menos favorecidas, incluidas las *zonas rurales*», sin olvidar que la ampliación incrementará esas desigualdades.
- *Competitividad*: las ciudades desempeñan un papel fundamental, de lo que deriva el que las *zonas rurales* continúan enfrentándose a cambios a gran escala. Señala que su revitalización depende de la diversificación de la actividad económica y del reforzamiento de sus vínculos con las áreas urbanas.

3 Subtítulo: *Un nuevo partenariado para la cohesión. Convergencia. Competitividad. Cooperación.* Febrero 2004, OPOCE.

- *Cooperación*: asegura que la política de cohesión promueve a través de los programas regionales el cambio económico en las áreas industriales, rurales y urbanas, reforzando su competitividad y atractivo.

En febrero de 2004 se presentó la propuesta de perspectivas financieras 2007-2013 por la Comisión Europea⁴, y en julio las propuestas legislativas con la introducción del gasto en agricultura en una rúbrica o capítulo específico, «*Gestión y protección de recursos naturales*», que desarrolla las pautas de la revisión intermedia de la PAC aprobada en junio de 2003 (contemplaba el trasvase de fondos de la rúbrica de mercados agrícolas a la de desarrollo rural, abriendo un nuevo enfoque a la gestión del campo europeo). Por ello resta comprobar si la pretendida multifuncionalidad dispondrá de los medios para impedir que la agricultura deje de ser una cuestión sectorial para configurarse como garante de una *cohesión territorial*, término que ya se incluye junto a *cohesión económica y social* en el *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*⁵ (artículo 3) y, en consecuencia, alcanzar un desarrollo policéntrico que integre al mundo rural.

1. LA TRANSFORMACIÓN CON LA REFORMA INTERMEDIA DE LA PAC: DE LA PRODUCTIVIDAD AL CONCEPTO DE *MULTIFUNCIONALIDAD*

La agricultura comunitaria se ha venido ajustando a un modelo destinado a garantizar precios razonables a los consumidores y retribución equitativa entre los agricultores y los demás ciudadanos⁶, conjugando, para ello, un sofisticado sistema de protección materializado en una *política de mercado* basada en las Organizaciones Comunes de Mercado —OCM— (apoyadas en el respeto a los principios de unidad de mercado, solidaridad financiera y preferencia comunitaria), y en otra *de estructuras*, definidora de una serie de funciones trascendentes (ambientales, sociales, paisajísticas y culturales⁷). Y su conjunción ha convertido a la PAC en política clave de la Unión, tanto por su acción como por aglutinar el 45% del presupuesto comunitario⁸ (Figura 1).

El modelo consiguió desde sus comienzos un notable grado de autosuficiencia, y, fruto de su propio éxito pronto se transformó en una carga, cuando sobrevinieron tres acontecimientos: la sobreproducción, la conversión del mercado interior en una burbuja ajena a las fluctuaciones del internacional, y el crecimiento de los costes de la intervención (*retiradas*). Por ello, la necesaria reforma de 1992 se centró en varios frentes, aunque resal-

4 COM(2004)101, de 10 de febrero de 2004.

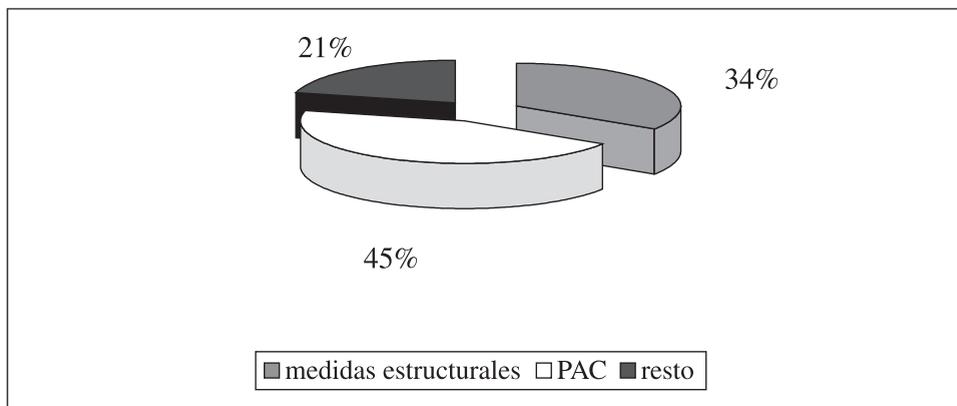
5 Rubricada en Roma el 29-10-2004. En España el referéndum sobre la Constitución Europea se ha fijado para el 20 de febrero de 2005.

6 Artículo 33 del Tratado de la Comunidad Europea: «*Los objetivos de la Política Agrícola Común serán: a) incrementar la productividad agrícola (...); b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; (...).*»

7 Es decir, las «externalidades» de la función del sector agrario.

8 En 2003 la PAC absorbió el 46,5% del presupuesto de la UE, del que el 90% fue destinado a apoyo de mercado y ayudas directas y el 10% restante a desarrollo rural. Fuente: *Tercer Informe sobre Cohesión Económica y Social*, 2004, Comisión Europea, página 125.

FIGURA 1
PAC y medidas estructurales en el presupuesto de la UE 2003



taron especialmente dos: la reducción de los precios agrícolas garantizados, introduciendo la compensación mediante primas a los factores de producción vía desvinculación de la producción en sí (por unidad de superficie o cabeza de ganado); y la creación de medidas complementarias. Ahora bien, las causas no eran únicas porque en el contexto internacional las negociaciones de la *Ronda Uruguay* del GATT (1987-1994) se tachaba de inaceptable el proteccionismo comunitario, claro obstáculo para el avance de las negociaciones agrícolas. Y de esa múltiple conjunción salió una huída hacia delante, el *Consejo de Ministros de Agricultura de la UE* de 19 de noviembre de 1997, que formularía el concepto de *agricultura multifuncional*, «segundo pilar de la PAC», siguiendo la línea ya establecida en la *Agenda 2000*⁹. Los nuevos objetivos adquieren también una nueva dimensión, y se centran en varios frentes: la seguridad y calidad de los productos alimentarios (derivada de una inquietud creciente en los ciudadanos), la preservación ambiental (por razones similares), la promoción de una agricultura sostenible, la competitividad de los productos agrícolas, la simplificación y mejora legislativa de esta política, la estabilización (y justificación) del gasto agrario, y el reforzamiento de la posición de la Unión en las negociaciones de la recién creada *Organización Mundial de Comercio* (por segunda vez la UE respondía ante terceros por una política interna que determinaba el comercio exterior).

Quedaba así definido el nuevo *modelo europeo de agricultura*, apoyado en varias escalas. Tras la aludida *Agenda 2000*, el subtítulo de la Comunicación de la Comisión de julio de 2002 (que respondía al mandato de Berlín) esbozaba la *revisión intermedia* de la PAC, «*Hacia una agricultura sostenible*», que pretendía conjugar un nivel de vida estable de los agricultores con el apoyo a las nuevas exigencias productivas. Tras un complejo

⁹ El 15 de julio de 1997 la Comisión Europea presentó la *Agenda 2000* (COM(1997) 2000 final), y en marzo de 1998 (COM(1998) 182 final) las propuestas legislativas sobre la reforma de las políticas comunitarias, entre ellas la PAC. El Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 alcanzó un acuerdo político global sobre este paquete legislativo, y pudieron adoptarse las perspectivas financieras para el período 2000-2006.

proceso de consulta y extenso debate surgen las propuestas legislativas de enero de 2003¹⁰, y la adopción de la reforma en junio del mismo año¹¹. Los ya publicados reglamentos contemplan varios elementos clave: la eliminación del vínculo entre producción y ayudas directas, vía un pago único por explotación (*disociación o desvinculación*); la supeditación de las ayudas al cumplimiento de ciertas normas ambientales, de seguridad alimentaria, de bienestar animal y de seguridad en el trabajo (*condicionalidad*); el incremento de fondos comunitarios para el desarrollo rural, mediante la reducción de las ayudas directas y el trasvase de financiación hacia aquél, salvo para los pequeños agricultores, (*modulación*); la implantación de un nuevo sistema de auditorías; y la aplicación de nuevas medidas de desarrollo rural. Para los responsables comunitarios estas innovaciones facilitarían, adicionalmente, dos objetivos: el proceso de ampliación de la UE, y la mejor defensa de la PAC en las negociaciones de la OMC. Pero esos logros debían de ser conseguidos dentro del marco financiero de la PAC previsto en la *Agenda 2000*, ajustados a la neutralidad presupuestaria, y eludiendo, por tanto, la vía de la eliminación o renacionalización de las ayudas.

Respondiendo al mandato del *Consejo Europeo de Berlín* de marzo de 1999, la aportación inicial de la Comisión Europea de julio de 2002¹² estableció como novedad presupuestos ya ratificados en la *Cumbre de Gotemburgo*¹³: lograr un sector agrario competitivo; métodos de producción respetuosos con el medio y que provean productos de calidad (incluida la agricultura biológica), materias primas renovables y protección de la biodiversidad; un nivel de vida justo y una renta agraria estable para el colectivo rural; una agricultura diversificada, la conservación del paisaje y la ayuda a las comunidades rurales; la simplificación de la política agrícola y el reparto de responsabilidades entre la Comisión y los Estados miembros; y la justificación del gasto. En definitiva profundizaba y extendía la reforma de 1992¹⁴ y el contenido de la *Agenda 2000*, fijando unos objetivos centrados en la sustitución progresiva de las medidas de mantenimiento y apoyo a los precios agrícolas por un sistema de ayudas directas, acompañado de una política agrícola y de desarrollo rural coherente. Los diez objetivos de la revisión intermedia materializaban este planteamiento: enfocar las ayudas como recompensa a los agricultores por sus prestaciones en relación con el medio y la calidad de los alimentos o el bienestar animal; destinar más ayuda a los agricultores para que desarrollen una actividad más ligada al mercado y al consumidor; dotar de apoyo y estabilidad a las rentas agrarias; ayudar a que los agricultores simplifiquen los trámites administrativos; garantizar que los agricultores europeos se beneficien de la expansión de los mercados; concentrarse en los productos y servicios de demanda, sin incentivos artificiales; integrar en la PAC la calidad de los alimentos y el bienestar animal; potenciar el cumplimiento de las normas ambientales en el espacio agrario, reduciendo los incentivos negativos para el medio y fomentando las prestaciones favorables para el mismo; prestar

10 COM(2003) 23 final, 21 enero 2003.

11 Los consiguientes reglamentos del Consejo se publicaron tras los últimos retoques del mes de septiembre, en el DOCE L 270, 21 de octubre 2003. La Comisión ya ha publicado algunos reglamentos de aplicación.

12 COM(2002) 394 «*Revisión intermedia de la Política Agrícola Común.*», 10 de julio de 2002.

13 Consejo Europeo de Gotemburgo (Suecia), 15 y 16 de junio de 2001: el eje de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la UE en turno fue la *Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE*.

14 Reforma McSharry.

más apoyo a los sistemas agrarios tradicionales y de gran valor ambiental; y presentar en las negociaciones internacionales sobre el sector agrario una política agraria moderna y favorable para el comercio internacional y los países en desarrollo.

Puede decirse que la reforma de 1992 y la *Agenda 2000* orientaron la PAC hacia su conversión en una política de ayudas directas, y que la revisión intermedia de 2003 la consagra como tal mediante la disociación, progresivamente aplicada en todos los sectores agrícolas, introduciendo la generalización de la condicionalidad de las ayudas a criterios no productivos, e instaurando la modulación obligatoria en favor del desarrollo rural. Pero entre ambas, el Consejo Europeo de Bruselas¹⁵ en 2002 había apoyado la política de mercados agrarios a partir de 2007, avanzando el marco financiero del primer pilar de la PAC hasta 2013.

Según Massot (2003 a) se ha producido en este proceso el vaciado y la manipulación de las nociones de *modelo agrícola europeo* y *multifuncionalidad agraria*, materializado desde el fin de la Ronda Uruguay por una batalla entre el «paradigma competitivo» y el «paradigma multifuncional». Tanto es así, que el Reglamento¹⁶ dispone la disociación con base en «referencias históricas»¹⁷, eliminando así cualquier vínculo con criterios propiamente multifuncionales o con la producción obtenida (como venía siendo tradicional).

1.2. El debilitamiento del paradigma multifuncional

Si en el Consejo Europeo de Berlín había triunfado el segundo pilar de la PAC (*agricultura multifuncional, sostenible, competitiva, repartida por todo el territorio europeo, capaz de conservar el paisaje*, etc), la tendencia parece invertida al haberse optado por un modelo fundado en una agricultura competitiva y de calidad, de alto valor añadido, destinada a unos mercados agrarios cada vez más abiertos y globales (Massot, A. 2003 b). Además, el paso de las ayudas a la producción a otras directas (disociadas), todo indica que se trata de un proceso ajustado a los principios de flexibilidad en la gestión y la disciplina financiera, conllevando la desterritorialización agrícola y el ajuste a la competitividad en los mercados internacionales (Massot, A. 2003 a). Se afirma incluso que ha sido manifiesta la incapacidad de la agricultura europea para lograr un *desarrollo sostenible* (Berga Monge, A. 2000), debido tanto a los efectos derivados de la crisis económica de los años setenta como a la expansión económica de los ochenta, hechos que acabaron polarizando las actividades, reduciendo la población activa agraria, generando una redistribución espacial de la población, y disminuyendo la capacidad de atracción de las áreas rurales (Majoral Moliné, R. y Sánchez-Aguilera, D. 2001). Lo grave es observar una vuelta a etapas pretéritas, hacia la década 1980-1990, cuando se identificó *desarrollo* con *crecimiento económico*, y al aparente desentendimiento de la equidad como promoción de la diversificación económica

15 Octubre 2002, Presidencia danesa.

16 Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001. DOUE L 270, 21 de octubre de 2003.

17 Se calculan únicamente sobre la referencia de las ayudas recibidas en determinados períodos.

(Sanz Hernández, A. 2001) (Cuadro 1). E incluso se tiende a la puesta en cuarentena del protagonismo del principio de subsidiariedad, aquél que concluyó en la modernización de la agricultura (Etxezarreta, M. 1992), y hasta de unas *Iniciativas Comunitarias*¹⁸ (el último escalón implantado en los años noventa) volcadas en el relanzamiento de los recursos endógenos, movilización de actores locales, descentralización de funciones, cohesión de inversiones públicas y privadas, valoración de la plurifuncionalidad, etc.

CUADRO 1
Función de la agricultura en las décadas de los setenta y ochenta

HASTA MEDIADOS DE LOS SETENTA	DESDE LOS AÑOS OCHENTA
Necesidad de atraer industrias básicas Movilidad de los bienes y factores de producción: capital, trabajo y tecnología	Aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas e implicación de los agentes sociales
Rígida división espacial del trabajo: Reducción de la cualificación de la fuerza de trabajo de las zonas periféricas Concentración de funciones y decisiones en zonas centrales	Modalidades descentralizadas de intervención en la vida económica. Dinamización sociocultural de zonas decaídas
Modelo de crecimiento cuantitativo. Teoría del crecimiento por el crecimiento ajena a las desigualdades en las oportunidades de acceso al crecimiento, innovación, empleo y desarrollo	Modelo que toma en consideración los aspectos sociales, políticos y ecológicos (mercados locales de trabajo, preocupación por los recursos naturales, mejora del medio y calidad de vida)
Relevancia de la intervención exterior	Relevancia de las potencialidades endógenas

Fuente: Sanz Hernández, A. (2001).

En efecto, hoy existen ciertos indicadores que muestran el abandono de lo conseguido por la Comisión, cuando definió el mundo rural como «un todo socioeconómico», como un cuerpo social complejo en el que *desarrollo* no tiene por qué significar crecimiento (Florencio Calderón, A. 2000), retomando unas primeras intenciones plasmadas en el *Reglamento (CEE) 797/85*¹⁹, que permitieron cofinanciar regímenes de ayuda para introducir o mantener prácticas de producción compatibles con las exigencias del medio, y que en España no se aplicaron (Millán González, J. A. 2001). También el *Libro Verde sobre la Agricultura* (1985) contempló la doble función del agricultor, como participante en el tejido económico (productor de alimentos) y como integrante y gestor del medio en que vive (Gómez Gil, J. L. 2001), relacionando estrechamente los conceptos de «agricultura productiva» y «desarrollo rural» desde las actividades complementarias. Posteriormente,

18 Leader y Leader+ para desarrollo rural.

19 Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. DOCE L 210, 7 agosto 1985. Contempla la diferente situación socioeconómica de las «zonas desfavorecidas».

el *Reglamento (CEE) 2078/92*²⁰ se volcó en medidas de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio, y la *Reforma de la PAC* de 1992²¹ se centró en el pago de primas directas por unidad de producción a los agricultores que realizaran prácticas determinadas (las medidas contenían ayuda básica y voluntaria, satisfechas sobre una base de la superficie, la hectárea). Dicha reforma incidió especialmente en la reducción de las producciones excedentarias, en la conservación del medio, en la utilización más racional de la tierra, en la corrección de la bajada de los precios de garantía mediante la compensación con el sistema de ayudas directas a los agricultores y ganaderos, y en el establecimiento de las llamadas *Medidas de Acompañamiento* (cese anticipado en la actividad agraria, reforestación de tierras agrarias y medidas agroambientales, con ayudas a cargo del FEOGA-Garantía). Se trata de antecedentes retomados y ampliados en algunas áreas de programas de la *Agenda 21*²² (Sección II. *Conservación y gestión de los recursos*. Capítulo 14. *Agricultura y desarrollo rural sostenibles*): *programación integral de la política agrícola para la multifuncionalidad de la agricultura, participación y fomento de los recursos humanos, mejora de la producción agrícola mediante la diversificación del empleo, planificación de los recursos e información y educación para la agricultura, etc.* La *Agenda 2000* establecía, así, un marco duradero para el desarrollo rural (refuerzo del sector agrario y forestal, mejora de la competitividad de las zonas rurales, y preservación del medio), y con ellas los principios de dicha política:

- *Sostenibilidad* (las ayudas comunitarias a favor de un desarrollo rural sostenible, contenidas en el Art. 1 del *Reglamento 1257/1999*²³).
- *Multifuncionalidad de la agricultura* (confirmando a la amplia gama de servicios prestados por los agricultores).
- *Enfoque multisectorial e integrado*, o pluriactividad de la economía rural (centrado en la diversificación de actividades, creación de nuevas fuentes de ingresos y empleo, y protección del patrimonio rural).
- *Flexibilización de las ayudas al desarrollo rural* (basadas en el principio de subsidiariedad, y destinadas a favorecer la descentralización, la concertación regional, etc).

El proceso descrito alumbró la sustitución de la agricultura productivista por un polinomio socioeconómico integrado por factores en equilibrio (agricultura-desarrollo rural-medio-ordenación del territorio), que define a un *Desarrollo Rural Integrado* absorbente de todos los sectores económicos: primario, industrial (PYMEs, artesanía, agroalimentación) y terciario (turismo verde, servicios...) (Bes Jacques, E. 2001), con cuya implantación se consiguió tanto una nueva valoración del agricultor (Carvalho, P. y Fernandes, J. L. 2001) como una agricultura multifuncional (Reis, J. 1998), que desde un modelo alternativo plasmado en políticas muy contrastadas (Molinero Hernando, F. 2002), poco homogéneo

20 Reglamento (CEE) del Consejo sobre medidas de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. DOCE L 215, 30 de julio 1992.

21 Reforma que recibe el nombre del Comisario en aquel momento a cargo, el Sr. McSharry.

22 Agenda 21 de Naciones Unidas, adoptada en 1992.

23 Reglamento (CE) sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados reglamentos. DOCE L 160, 26 de junio de 1999.

y vulnerable a los mismos cambios de la PAC, aportó intentos de respuesta casi exclusiva a los ejes fuertes de la agricultura europea: la mejora de las capacidades de los agricultores, el acompañamiento de las reestructuraciones, y la modernización de las técnicas de producción.

El paso postrero se da en noviembre de 2003, en la *II Conferencia Europea de Salzburgo sobre Desarrollo Rural*²⁴, centrada en promover un debate sobre las perspectivas financieras de los programas de desarrollo rural tras la ampliación de la UE, y en hacer un balance de la experiencia adquirida en las iniciativas actuales. Heredera de la *Conferencia de Cork* de 1996²⁵, la de Salzburgo sirvió para constatar la lentitud de los progresos realizados, pero también para que la Comisión dejara claro que la política rural actual debía de experimentar una apertura y tender a la flexibilidad. Se reconocía, igualmente, la naturaleza de los males que sufren los territorios agrarios (despoblamiento, envejecimiento, desempleo, etc), y para solventarlos se propugnaba que el desarrollo no se orientara exclusivamente a la agricultura, ya que se requieren otras fuentes de empleo, para tener un *mundo rural vivo*. En definitiva, la *multisectorialidad* sí aparece como fundamento de la integración rural, y para ello la Comisión pretende reforzar la política de cohesión a la vez que establecer un único sistema de programación, financiación y control, preconizando la creación de un fondo único para el desarrollo rural, y abandonando una dualidad de un FEOGA de límites imprecisos. Pero desde esas intenciones surge la realidad de una PAC que tiende a consolidar una economía agraria orientada al mercado, cuyos beneficios se ven en demasiadas ocasiones anulados por los intereses y manipulación de la gran distribución (poderosa en países como Francia y Países Bajos), y unos aspectos relacionados con el desarrollo rural sólo en la recámara.

2. LAS IMPOSICIONES ESTRUCTURALES. LA NEUTRALIDAD PRESUPUESTARIA Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS

La ampliación de la UE repercute negativamente sobre la PAC, tal como ésta ha sido concebida hasta ahora, y sobre la política de cohesión. En consecuencia, afecta a los recursos percibidos por las actuales regiones. De ahí que la ampliación conllevara la necesidad de redefinir las políticas futuras en el citado Consejo Europeo de Berlín (1999), que abordó las perspectivas financieras para el presente periodo 2000-2006, reduciendo los fondos al nivel de 1992 (Cebrián, A. y Andúgar, A. 2002). Esa intervención estructural desde dicho Consejo incidiría doblemente en los países de la Cohesión (España, Portugal e Irlanda) en un menor crecimiento económico, y en el futuro del sector agrario en general. Dicha secuencia planteó el necesario impulso a un segundo pilar, que incorpora mutaciones notables a la hora de configurar objetivos y carga presupuestaria, unido a la necesidad de integrar lo territorial respecto a lo sectorial, de redistribuir riqueza y de equilibrar el nuevo conjunto comunitario. En suma, la política agraria se ha visto sometida a una dinámica

24 El título de la Conferencia fue muy elocuente: «Plantar la simiente para el futuro rural: por una política a la altura de nuestras ambiciones.» Días 12-14 de noviembre de 2003, Salzburgo (Austria).

25 *Conferencia Europea de Cork sobre Desarrollo Rural*, 7-9 de noviembre de 1996, Irlanda.

interna de reforma institucional como derivación de la ampliación, hecho complejo en sí mismo ya que afecta a una gran política sectorial competencia exclusiva de la UE.

Como derivación ya vimos que el Consejo Europeo de Bruselas de 2002 estableció la cantidad nominal de gasto para los mercados agrícolas y pagos directos para cada uno de los años, desde 2007 a 2013, basada en un crecimiento anual del 1%, lo que implica una reducción en el gasto del primer pilar de la PAC. Sin embargo, el correspondiente al segundo pilar no fue determinado, aunque se reafirmó que, en línea con los objetivos de la *Agenda 2000*, la PAC salvaguardaría los intereses de los productores de las regiones desfavorecidas de los Quince estados miembros en particular, y que mantendría el sector agrícola multifuncional en todo el territorio. La Comisión Europea volvería, con la adopción de la revisión intermedia en junio de 2003, a incidir en ello: «*en el futuro, el potencial efecto de la PAC en la cohesión dependerá más que en el pasado de los objetivos definidos por los Estados miembros, y, donde sea oportuno, de las regiones, lo cual tendrá un amplio alcance a la hora de determinar la forma de los pagos directos*»²⁶. Indicó, además, que los agricultores dispondrán de una mayor flexibilidad para decidir sobre la producción, lo que les aseguraría ingresos estables.

Con todo, no escapa el hecho de que la ampliación ha conducido a un aumento de las disparidades económicas y, por ende, de las agrícolas y al agravamiento de su naturaleza dual, entre otras razones debido al gran número de pequeñas explotaciones existentes en los países nuevos, así como al mayor empleo en este sector que en los originarios. El número de empleos en la agricultura ha crecido de unos 6,5 millones a 10,5, elevando la tasa total del 4 al 5,5%²⁷, mientras el valor añadido ha aumentado por debajo del 8%²⁸. Y ante tal panorama el desarrollo rural debía de adquirir un lugar en la nueva PAC, con la revisión intermedia, garantizado por el trasvase de fondos del primer al segundo pilar, vía modulación. Era la teoría ajustada a una clara necesidad, aunque el hecho no parece tan evidente. En la revisión intermedia la modulación (a partir de ahora obligatoria) trataba de no afectar a las explotaciones pequeñas y medianas, que son las que aseguran la mayor ocupación en el mundo rural. La propuesta de una franquicia para la modulación de 10.000 € provocaba que el 89% de los beneficiarios registrados de las ayudas quedara fuera, por lo que el Consejo decidió fijar una franquicia de 5.000 € por explotación desde la que partiría la modulación. El porcentaje subiría al 3% en 2005, al 4% en 2006, y al 5% de 2007 a 2012. Entre tanto, la totalidad de los recursos liberados se destina a reforzar la subrúbrica 1B del período de programación 2000-2006, el desarrollo rural: una tasa del 5% con la que la modulación supondrá unos fondos adicionales cercanos a los 1.200 Meuros anuales a favor de los programas de desarrollo rural, en principio para aplicarlos a las acciones en vigor (medidas agroalimentarias, instalación de jóvenes agricultores, inversiones forestales), y a las nuevas adoptadas por el Consejo (fomento de la calidad alimentaria, compensación a las zonas NATURA 2000, fomento del bienestar de los animales, apoyo a las explotaciones para facilitar su adaptación a los nuevos criterios de condicionalidad, e inclusión voluntaria en el nuevo sistema de asesoramiento). Y hasta se aplican criterios objetivos

26 Datos del *Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, página 127.

27 Si Rumania y Bulgaria se unieran, se alcanzaría el 7,5%.

28 Datos del *Tercer Informe*.

para la distribución de estos recursos (superficie agraria, empleo, PIB/per cápita), y una regionalización de la modulación. Sin embargo, el respeto de la línea directriz agrícola mediante este sistema de modulación obligatoria, entre otros instrumentos, cubriría asimismo la transferencia para las nuevas necesidades financieras que planteen las nuevas reformas de mercado (incluidas las organizaciones comunes de mercado que el Consejo aprobó en 2004, aceite de oliva, tabaco, algodón, y las pendientes, azúcar, frutas y hortalizas, vino²⁹). Es decir: no todo el ahorro procedente de la alabada modulación va destinado a la ayuda a la agricultura y a las zonas rurales mediante la legitimación de ayudas. El Consejo de octubre de 2002 suponía una cierta desautorización de la propuesta inicial de reforma de la PAC de la Comisión de julio del mismo año (Massot, 2003 c).

En el Consejo Europeo de Berlín se fijó el límite anual de gastos en el 1,27 % del PNB comunitario para el periodo 2000-2006, con unos gastos repartidos en siete categorías, en una de las que entra una PAC (subdividida en FEOGA-Garantía y orientación —desarrollo rural—) que en las perspectivas financieras para el citado periodo aún retendrá el 45% del presupuesto total, si bien la actual propuesta de la Comisión del marco financiero para 2007-2013³⁰ ya plantea el objetivo de reducirlo al 37% en 2013. Con ello, las perspectivas

CUADRO 2
Período de programación 2000-2006 (millones de euros)

Año	Agricultura	Desarrollo rural
2000	40.920	4.300
2001	42.800	4.330
2002	43.900	4.330
2003	43.770	4.340
2004	42.760	4.350
2005	41.390	4.360
2006	41.660	4.370
Total	297.200	30.380

Elaboración propia.

29 El Consejo Extraordinario de Ministros de Agricultura de 21 de abril de 2004 aprobó las reformas de las llamadas «OCMs mediterráneas»: aceite de oliva, algodón y tabaco, y también del lúpulo. En cuanto al azúcar la Comisión ha presentado en septiembre de 2004 su propuesta, y prevé para el primer semestre de 2005 presentar la simplificación de la OCM de frutas y hortalizas y de la OCM del vino.

30 Propuestas legislativas de 14 de julio 2004: Propuesta de Reglamento General de los Fondos Estructurales —COM (2004) 492 final—; Propuesta de Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) —COM (2004) 495 final—; Propuesta de Reglamento del Fondo Social Europeo (FSE) —COM (2004) 493 final—; Propuesta de Reglamento del Fondo de Cohesión —COM (2004) 494 final—; Propuesta de Reglamento de creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza —COM(2004) 496 final—; Propuesta de Reglamento para la creación de un Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) —COM(2004) 490 final—; Propuesta de Reglamento relativo a la financiación de la PAC —COM(2004) 489 final—; Propuesta de Reglamento del Fondo Europeo de la Pesca —COM(2004) 497 final—.

financieras 2000-2006 en el contexto agrícola abarcaban una nueva política de desarrollo rural, un instrumento agrario de preadhesión y un margen de disponibilidad en la perspectiva de la ampliación. Y en ellas el gasto agrario (con excepción del desarrollo rural) sufría un punto de inflexión en 2003 y un descenso de fondos hasta el final del periodo (2006) (Cuadro 2).

Los montantes hasta 2013 que se fijaron en 2002 indican que la proporción de ayudas directas ligadas a la producción se incrementará anualmente, tratando de impulsar así el desarrollo rural. En principio se trata de una cuestión financiera resuelta (no modificable tras la aprobación presupuestaria hasta 2013), aunque no exenta de críticas, como la del *Informe Sapir*³¹, presentado en pleno debate sobre las perspectivas financieras, y remarcando el excesivo gasto en la política agrícola. La propuesta de marco presupuestario de la Comisión Europea de julio de 2004 para el periodo 2007-2013 prevé finalmente un techo de recursos para la Unión ampliada del 1,24% de la riqueza comunitaria³². Pero la propuesta eleva, no obstante, los pagos anuales de la UE al final del periodo (2013) a 143.000 millones de euros, lo que corresponderá solamente a un 1,15% de la renta nacional bruta de la Unión.

El problema viene planteado por el hecho de que las primeras nuevas adhesiones de los países candidatos son anteriores a 2006 (1 de mayo de 2004), y las perspectivas financieras deben de revisar los topes vigentes en relación con las ayudas directas, una situación factible porque el acuerdo de Berlín constituye un límite superior y no una obligación, con lo cual las autoridades presupuestarias pueden fijar gastos inferiores al tope máximo. Incluso la revisión del presupuesto agrario es mucho más factible que antes de la reforma, ya que las ayudas directas representan tres cuartas partes del presupuesto total de la PAC. Retomaremos este punto más adelante, para comprobar que, pese a lo acordado en el debate sobre las perspectivas financieras el capítulo agrícola (y por ende el desarrollo rural), no están libres de revisión.

El gasto que sigue hoy en volumen a la PAC es la política de cohesión (35%), al que se refiere el *Informe Sapir* para reducirlo, si bien el Objetivo 1, sobre la base de los criterios actuales (75% del PIB medio comunitario), no es cuestionado por ninguno de los Estados miembros. Por ello la controversia se ha centrado en las denominadas tres «C»: la convergencia³³, la competitividad y crecimiento del empleo³⁴, y cooperación³⁵.

31 En julio de 2002 el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, creó un Grupo de Estudio de Alto Nivel para revisar los instrumentos económicos que existen actualmente a nivel de la UE, y asesorar su adecuación. El informe de este grupo se publicó en julio de 2003 bajo el título «*Una Agenda para una Europa en crecimiento*», y se conoce más comúnmente por el nombre del Presidente del Grupo: «Informe Sapir».

32 Difiere, por tanto, de la exigencia de los seis países del grupo de los contribuyentes netos (Alemania, Austria, Francia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido), que instaron a congelar el techo del presupuesto europeo, pese a la ampliación, en el 1% de dicha renta comunitaria.

33 Alude al actual Objetivo 1 para las regiones menos desarrolladas de los nuevos miembros, y para las que sufrirán el *efecto estadístico*, partida a la que corresponderá el 75% del presupuesto.

34 Referido al actual Objetivo 2 y a las regiones que salen del Objetivo 1, y que, según la propuesta de Barnier, dispone de un apartado regional gestionado por cada región, y de otro nacional, que financiará a las iniciativas destinadas a fomentar el empleo y la formación —*Fondo Social Europeo*—, con una dotación global estimada entre un 15 y un 20% del presupuesto.

35 Con sólo un 5% del presupuesto.

CUADRO 3
Nuevo marco financiero 2007-2013

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Crecimiento sostenible	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
1.a. Competitividad como factor de crecimiento y empleo	8.791	12.105	14.390	16.660	18.965	21.250	23.540	25.625
1.b. Cohesión a favor del crecimiento y empleo	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
2.1. Agricultura: gastos de mercado y pagos directos	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.255	3.620
4. La UE como socio global	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Administración	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Compensaciones	1.041							
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450

Elaboración propia. Millones de euros con precios de 2004.

La propuesta de la Comisión Europea contempla en la rúbrica 2 el 36'5% del total de créditos de compromiso, frente al 48'5% que supondrá la rúbrica 1 «Crecimiento sostenible» en 2013 (Cuadro 3). De este importe (según precios de 2004) los fondos para las medidas de mercado, como las ayudas directas, ascenderían al 76% del total en 2007, aunque en 2013 sería el 73%. Además, Bruselas propone que las medidas para desarrollo rural se financien a través de un fondo único, que veremos en el apartado siguiente. Esta propuesta pretende ofrecer un período de estabilidad presupuestaria para la agricultura, y respeta el acuerdo alcanzado en la Cumbre de Bruselas de 2002, por el cual se congelaba el gasto para las medidas de mercado entre 2007 y 2013.

Las cifras del Cuadro 4 indican que el objetivo de la Comisión se centra en incrementar los montantes en las políticas de crecimiento y convergencia, pero también en reducir el de la PAC para 2013. De ese modo las nuevas perspectivas financieras mantienen la neutralidad hasta 2013 (Consejo Europeo de Bruselas) con los países adherentes (Consejo Europeo de Copenhague), pero también se produce el trasvase del 0'5% procedente de la rúbrica B del período de programación 2000-2006 (acciones estructurales) destinado a medidas de desarrollo rural, al capítulo denominado en la propuesta de la Comisión «Protección y gestión de los recursos naturales». En suma, la neutralidad presupuestaria ha representado la congelación del gasto agrícola hasta 2013, incluyendo el de los nuevos países a partir de 2004.

CUADRO 4
Desglose presupuestario

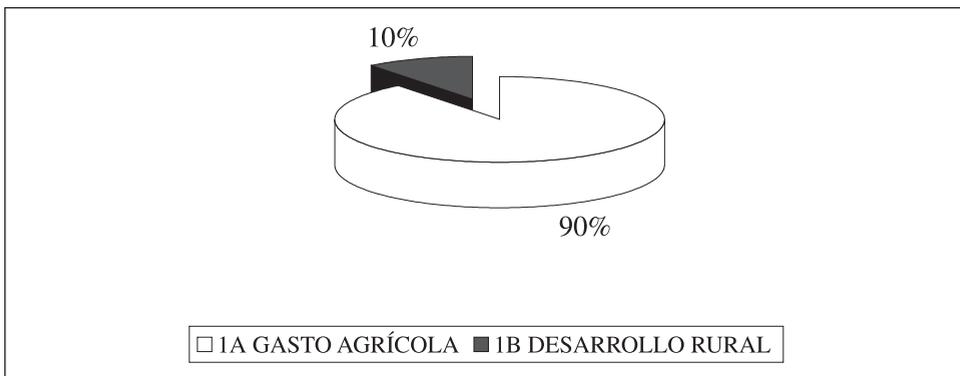
	2006	2007	2013
1. CRECIMIENTO SOSTENIBLE	39%	44%	48%
1A	7%	8%	16%
1B	32%	36%	32%
2. PROTECCIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES	46'4%	43%	36'5%
Agricultura	37%	34%	28%
3. CIUDADANÍA...	1%	1%	2%
4. LA UE...	6%	6%	7%
5. ADMINISTRACIÓN	6%	6%	6%
COMPENSACIÓN	1%		
TOTAL CRÉDITOS COMPROMISO	100%	100%	100%

Elaboración propia.

No obstante, todo lo anterior plantea problemas, pues al haber englobado a la práctica totalidad de las políticas internas de la UE en la primera rúbrica, bajo los conceptos de convergencia, crecimiento, competitividad y empleo, se ha relegado a la agricultura a una

segunda que, lejos de otorgarle protagonismo individual la considera, entre otras cosas, como mera garante de la protección del paisaje. Pero tampoco la Comunicación de la Comisión sobre el marco financiero 2007-2013 presenta ningún dato sobre el importe de los créditos destinados a la política de desarrollo rural. Incluso se afirma todavía que el desarrollo rural desde la Conferencia de Cork no ha constituido una prioridad para la Unión Europea, un reproche que emana desde la misma revisión intermedia de la PAC de junio de 2003. Y tampoco conviene olvidar el malestar del Parlamento Europeo, que como, coautoridad presupuestaria con el Consejo, no fue consultado por el Consejo Europeo de Bruselas en la aprobación del gasto en concepto de ayudas directas y relacionadas con el mercado en la agricultura hasta 2013 (y que considera una falta de reorientación de la política agrícola hacia una mayor promoción del desarrollo rural). Y el cambio es trascendente desde el momento en que el 44% del territorio europeo está ocupado por tierras agrícolas, lo que supone que los agricultores gestionan más de la mitad del mismo, pues casi el 80% del territorio de la UE es rural³⁶, aunque el valor añadido bruto de la agricultura sólo represente el 2,3 % de la economía comunitaria total³⁷. De la financiación para desarrollo rural del FEOGA (49,5 billones para 2000-2006, excluyendo LEADER+), 32 billones provienen de la Sección GARANTIA, de los cuales 10,4 van a regiones objetivo 1. Unido a la Sección Orientación (17,5 billones), el total asignado a desarrollo rural en regiones Objetivo 1 es de 27,9 billones, es decir el 56% del total asignado en toda la UE, lo que denota el fuerte vínculo entre la política de desarrollo rural y los objetivos prioritarios de la cohesión económica y social. Pero la Figura 3 indica que las necesidades son superiores a las posibilidades que hoy ofrece el presupuesto, sobre todo en el desarrollo rural, situación que se agudiza en la subrúbrica de otras acciones estructurales fuera de regiones Objetivo 1. Y a todo ello sólo falta adicionar las condiciones futuras emanadas de los aludidos ajustes presupuestarios.

FIGURA 2



36 Datos del *Segundo Informe sobre Cohesión Económica y Social*. Comisión Europea, enero 2001.

37 La nueva vía representará una incidencia clara para España, que dispone de un 19,5% de la SAU comunitaria, de un 15,4% de los ocupados agrarios, y que percibe un 14,7% del FEOGA-Garantía y/o de las ayudas directas.

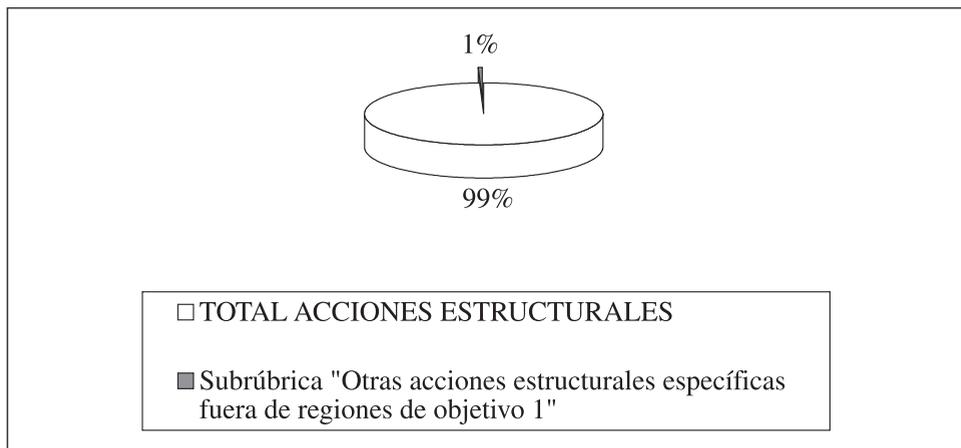
RÚBRICA PAC EN EL PRESUPUESTO DE LA UE PARA 2003

	Millones de euros	%
1A GASTO AGRÍCOLA - títulos B1-1 a B1-3	40 082	88,3%
1B DESARROLLO RURAL Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS título B1-4	4 698	11,7
TOTAL RÚBRICA PAC	44 780	100%

PORCENTAJE DESTINADO A DESARROLLO RURAL FUERA DE LA RÚBRICA PAC EN EL PRESUPUESTO PARA 2003

	Millones de euros	%
Subrúbrica «Otras acciones estructurales específicas fuera de regiones de objetivo 1»	171,9	0,5
TOTAL ACCIONES ESTRUCTURALES	33 980	100

FIGURA 3



2.2. El nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural: FEADER

Cabe resaltar, asimismo, que en la propuesta de perspectivas financieras la Comisión propuso simplificar y clarificar el papel de los diferentes instrumentos de ayuda al desarrollo rural, con el fin de crear un fondo único que refuerce la política de desarrollo rural de la UE, y simplifique en gran medida su aplicación, a la vez que refleje las demandas de los ciudadanos en cuestión de medio ambiente, seguridad alimentaria y calidad. La propuesta ya está sobre la mesa³⁸, centrada en cuatro ejes: 1 mejorar la competitividad de

³⁸ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). COM(2004) 490 final, de 14 de julio de 2004.

la agricultura y la silvicultura; 2 el medio ambiente y la gestión del territorio; 3 la mejora de la calidad de vida y la diversificación; y 4 el enfoque LEADER.

Inscritas en los ejes hay medidas que intentarán: aumentar la competitividad del sector agrícola por medio de ayudas a la reestructuración (v.g. ayudas a jóvenes agricultores, medidas de información y promoción); mejorar la calidad de los productos y producciones; poner en valor el medio y los paisajes gracias al apoyo a la gestión del espacio tierras agrícolas y forestales: medidas agroambientales, zonas NATURA 2000, bienestar de los animales; diversificación y calidad de vida (microempresas, turismo, renovación de los pueblos, patrimonio natural y rural); formación; puesta en marcha de estrategias a través del enfoque LEADER y cooperación interterritorial y transnacional entre los grupos de acción local. Se trata de medidas ya existentes (como turismo), y otras de nueva creación (como patrimonio natural), utilizando la experiencia aportada por la iniciativa comunitaria LEADER durante estos años, que pasa a formar parte del FEADER; pero queda el requisito indispensable (el denominado «enfoque LEADER») en todos los ejes para la asignación de fondos. En definitiva, un presupuesto acordado mediante transferencias del fondo existente FEOGA-Garantía (EU de los 15 + EU a 10 igual al nivel de 2006, incluyendo la preadhesión de Bulgaria y Rumania) y Orientación (transferencia del capítulo cohesión incluidas las regiones *phasing out*, más Bulgaria y Rumania y LEADER+), unido a la modulación ya explicada, lo que da un importe 2007-2013 de 96.000 euros, unos 1.300 euros anuales.

Sin embargo, esto es una propuesta, está en pleno debate, y falta aún camino por recorrer, con la incertidumbre inseparable de las críticas. Entre ellas, la referente a las zonas de la red NATURA 2000, lanzada desde España, y que junto a Grecia, Italia, Polonia y Portugal, otros nueve países³⁹ han tomado el testigo para defender los criterios de elegibilidad a la hora de negociar la financiación de la red, ya que la modificación de los criterios de la propuesta para el LIFE+ y la actual imposibilidad (¿o negativa?) de crear un único fondo para NATURA 2000, dejaría desprotegidas a estas áreas: sólo se financiaría a los agricultores con dificultades que tengan las explotaciones en alguna zona de la red. Si bien es una cuestión a resolver por el citado fondo LIFE+ que engloba acciones medioambientales per se, podría causar problemas entre un fondo de desarrollo rural que afirma otorgar a las medidas agroambientales y al patrimonio natural un puesto privilegiado, y una falta de financiación en materia de medio ambiente que queda por resolver. En cuanto a la incertidumbre respecto a las perspectivas financieras se sigue negociando el presupuesto 2007-2013, con el objetivo de aprobarlo a mitad de 2005. Sin embargo, los contribuidores netos amenazan con modificar las rúbricas ya fijadas, política regional-cohesión (nuevo capítulo denominado «Crecimiento sostenible») que entra en pugna directa con la PAC (absorbida en el de «Gestión sostenible y gestión de los recursos naturales»), y ninguno de los reglamentos mencionados (incluidos el que establece el FEADER y el de financiación de la PAC) será adoptado antes de fijar el presupuesto. Es decir, nada es seguro, ni la neutralidad presupuestaria de 2002, ni el montante de la modulación, ni siquiera España ha decidido cómo aplicar la PAC revisada. Los próximos meses serán tiempo de debate y negociaciones para que el Consejo y el Parlamento Europeo adopten definitivamente

39 Malta, Eslovaquia, Hungría, Bélgica, Chipre, Eslovenia, Estonia, Lituania y República Checa.

el marco financiero en 2005. Por lo tanto, la agricultura y por ende el desarrollo rural desconocen aún su futuro.

3. SÍNTESIS

La multifuncionalidad, el valor añadido del sector agrario como dinamizador, cohesionador del territorio y diversificador del empleo en las áreas rurales es el eje del nuevo modelo europeo agrícola, cuyas funciones pretenden catalizar el *crecimiento sostenible* fijado por la UE. Pero la neutralidad presupuestaria impuesta y la presión de los contribuyentes netos complica el panorama futuro. Y mientras la revisión de la política de mercado pasa necesariamente por desacoplar las ayudas de la producción, la del desarrollo rural ha ido adquiriendo legitimación financiera ante los ciudadanos. La disociación de las ayudas se perfila como la eliminación del fundamento histórico de la PAC, la actividad productiva, con lo que se priva a la sociedad de la respuesta que demandaba, y el agricultor queda preso en un sistema que desagrada su secular entrega, le amenaza con la deslocalización, y le expulsa del campo, sin al parecer alternativa real en el marco de una estructura creada por el FEADER, que quizá carezca de fondos suficientes. Pero en las líneas presupuestarias, en las perspectivas financieras de la Comisión, no parece que el desarrollo rural disponga de mucha cabida. Ya parece erradicada la amenaza de que la nueva Comisión actúe bajo el enfoque que abogaba Sapir para dismantelar la PAC, y las sombras de la renacionalización han sido disipadas por la futura comisaria de Agricultura (la danesa Fischer Boel) en su comparecencia ante el Parlamento Europeo. Con todo, la capacidad de maniobra está limitada porque la propuesta de perspectivas financieras se encuentra en plena discusión. Además, «*El declive de la agricultura vuelve la economía rural más compleja que antes, y la UE debe poner en marcha una política que tenga en cuenta esta complejidad si quiere salvar la Europa rural*»⁴⁰.

BIBLIOGRAFÍA

- BERGA MONGE, A. (2000) «Sistemas rurales y desarrollo sostenible». *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, N° 1. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- BES JACQUES, E. (2001) «Aspectos medioambientales en los programas de desarrollo rural». *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, N° 1, Universidad de Zaragoza.
- CARVALHO, P. y FERNÁNDES, J. L. (2001) «Iniciativas de desenvolvimiento local no espaço rural português». En CAETANO, L. *Território, inovação e trajetórias de desenvolvimento*. Centro de Estudos Geográficos da Fluc, Coimbra; pp. 241-272.
- CEBRIÁN ABELLÁN, A. y ANDÚGAR MIÑARRO, A. (2002) «La convergencia estadística o la distorsión de la realidad de las regiones europeas. El caso de España». *Papeles de Geografía*, N° 35; pp. 55-73.

40 Conclusiones de la *Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas* de abril 2004, en Florencia.

- COMISIÓN EUROPEA (2003) *Una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible*, COM (2003) 23 final, 21 de enero de 2003.
- COMISIÓN EUROPEA (1997) *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*. Boletín de la UE, Suplemento 5/97. OPOCE Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2002) Comunicación: Revisión intermedia de la política agrícola común. COM(2002) 394, 10 de julio 2002.
- COMISIÓN EUROPEA - DG BUDGET (2003) *Allocations of 2002 EU operating expenditure by Member States*. http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2002.pdf
- COMISIÓN EUROPEA – DG BUDGET (2003), *Report on budgetary and financial management 2002*. http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/infos/financ_mgt_2002_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA – DG AGRICULTURE (2003) *The 2003 Agricultural year*. http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/index.htm
- COMISIÓN EUROPEA (2003) *Presupuesto general de la UE para el ejercicio 2003*, OPOCE. Bruselas.
- COMISION EUROPEA (2003) Conclusiones de la II Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural. *Plantar la simiente para el futuro rural*. [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=MEMO/03/236\[0\]AGED&lg=ES&type=PDF](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=MEMO/03/236[0]AGED&lg=ES&type=PDF)
- COMISIÓN EUROPEA–DG AGRICULTURE (2004) *La situación de la agricultura en la UE: Informe 2002*. Publicado en relación con el Informe General sobre la actividad de la UE-2002. COM (2003) 852 final, 8 de enero de 2004.
- COMISIÓN EUROPEA (2004) *Tercer Informe sobre Cohesión Económica y Social: un nuevo partenariado para la cohesión. Convergencia. Competitividad. Cooperación*. OPOCE Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2003) *Presupuesto general de la UE para el ejercicio 2003*, OPOCE. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2004) *Propuestas legislativas para los reglamentos de los nuevos fondos estructurales para el período 2007-2013* http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/intronewregl0713_en.htm
- ETXEZARRETA, M. (1992) «¿Hacia dónde va el desarrollo rural?». *Ponencia presentada en el Simposio sobre el futuro del mundo rural español*. El Escorial (Madrid).
- FLORENCIO CALDERÓN, A. (2000) «Desarrollo local y desarrollo rural: el papel de los pequeños municipios». En PÉREZ RAMÍREZ, B. y CARRILLO BENITO, E. *Desarrollo local: manual de uso*. Federación Andaluza de Municipios y provincias-ESIC, Madrid; pp. 529-554.
- GARCIA ÁLVAREZ-COQUE, J. Mª (2003) «La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común». *Papeles de Economía Española: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda*. Nº 96; pp. 2-19
- GÓMEZ GIL, J. L. (2001) «Tendencias de los programas de desarrollo rural europeos. Fondos estructurales y aspectos medioambientales». *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, Nº 1, Universidad de Zaragoza.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (2003) «Las estructuras agrarias en España. Análisis de sus transformaciones en la década de los noventa». *Papeles de Economía Española: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda*. Nº 96; pp. 20-37.

- MAJORAL MOLINÉ, R. Y SÁNCHEZ-AGUILERA, D. (2001) «Assimetrias territoriais e áreas marginais em Espanha». En CAETANO, L. *Território, inovação e trajetórias de desenvolvimento*. Centro de Estudos Geográficos da Fluc, Coimbra; pp. 215-239.
- MASSOT MARTÍ, A. (2003 a) «La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias». *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. Generalitat Valenciana, N° 199.
- MASSOT MARTÍ, A. (2003 b) «La PAC que España necesita en una UE ampliada». Jornada temática sobre la agricultura española en el marco de la PAC. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2003.
- MASSOT MARTÍ, A. (2003 c) «Una agricultura sostenible para veinticinco estados.» Boletín *La Ampliación*, primer trimestre 2003.
- MILLÁN GONZÁLEZ, J. A. (2001) «Medidas agroambientales en Castilla La Mancha». *Lecciones de desarrollo rural*. Universidad de Castilla la Mancha-CEDERCAM. Ciudad Real; pp. 283-304.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2003) *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*. Madrid.
- MOLINERO HERNANDO, F. (2002) »El desarrollo rural en los territorios de la Unión Europea». *Jornada Temática El Mundo Rural. Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural*. Madrid (Mayo).
- REIS, J. (1998) «Interior, desenvolvimento e território». *Perspectivas de desenvolvimento do interior*, INCM, Lisboa.
- SANZ HERNÁNDEZ, A. (2001) «Desarrollo rural ¿Ocio o necesidad?». *Campus.com, Sociología* <<http://www.5campus.com/leccion/desarural>.
- SILVA RODRÍGUEZ, M. (2003) «Ampliación de la UE y futuro de la política agraria común». *Papeles de Economía Española: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda*, N° 96; pp. 60-69.
- SUMPSI, J. M^a (2003) «Una nueva política agraria para una nueva Unión». *Papeles de Economía Española: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda*, N° 96; pp. 42-59.