

# LA REFORMA DE LA P.A.C. 1991: UN AÑO DECISIVO

Tomás García Azcárate\*

Desde hace años venimos insistiendo en la necesidad de proseguir el proceso de reforma de la Política Agraria Común (P.A.C.) para adaptarla a un contexto de mayor competitividad, de menor protagonismo del Estado en la regulación de los mercados y por lo tanto en la formación de la renta agraria y de un mayor respeto al entorno y al medio ambiente.

Este *objetivo estratégico*, al que tampoco es ajeno la perspectiva del mercado único europeo para el 1 de enero de 1993, debe permitir, como señala Di Corpegna (1989) a la Comunidad «salvaguardar sus intereses fundamentales en esta fase de búsqueda de nuevos equilibrios... En definitiva, las actuaciones emprendidas pretenden favorecer la búsqueda de un modelo de desarrollo adecuado que permita alcanzar un consenso suficiente dentro de la Comunidad y alcanzar la necesaria legitimidad en el ámbito internacional. *La reforma de la P.A.C. responde a estas mismas inquietudes*» (el subrayado es nuestro).

Sin embargo, en 1991 coinciden *circunstancias específicas* que pueden conducir a transformar este año en un año «decisivo» para dicha reforma. De hecho, la Comisión ha presentado ya al Consejo un documento de reflexión que representa un *serio punto de inflexión* (que no ruptura) con las propuestas hasta ahora puestas sobre la mesa del Consejo de Ministros.

(\*) Administrador de las Comunidades Europeas. Dirección General de Agricultura, División de Asuntos Económicos y Problemas Generales. Bruselas.

Las opiniones expresadas son estrictamente personales y no comprometen a la institución a la cual pertenece el autor.

## 1. UNAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIFICAS

El trienio 1987-1989 ha sido caracterizado, en cuanto a mercados agrarios se refiere, por una neta recuperación de los precios mundiales de cereales, oleaginosos, productos lácteos..., por una firmeza relativa a la paridad del dólar con respecto a las principales monedas europeas y con respecto al Ecu, y por la desaparición de los principales stocks de intervención en la Comunidad.

### 1.1. La reaparición de los excedentes

El cuadro 1 recoge la evolución de las existencias en mano de los organismos de intervención para algunas de las más importantes producciones comunitarias. Estas cifras merecen ciertos comentarios:

**Productos lácteos:** el aumento de las existencias acontece a pesar de que existen cuotas lecheras y a pesar de que el FEOGA sigue subvencionando el consumo (1 millón de toneladas de mantequilla y 19 millones de toneladas de leche en polvo en 1989).

¿Capitalismo salvaje?  
¿Comunismo agrario?  
UNA REFLEXION  
PARA LA CEE  
DEL SIGLO XXI

**Cereales:** El aumento de las compras de intervención es un indicador más del malestar reinante en el mercado. A la parálisis completa del mercado de los cereales secundarios tales como la avena y el centeno puede sumarse la imposibilidad física por falta de espacio de asegurar el funcionamiento correcto de la intervención.

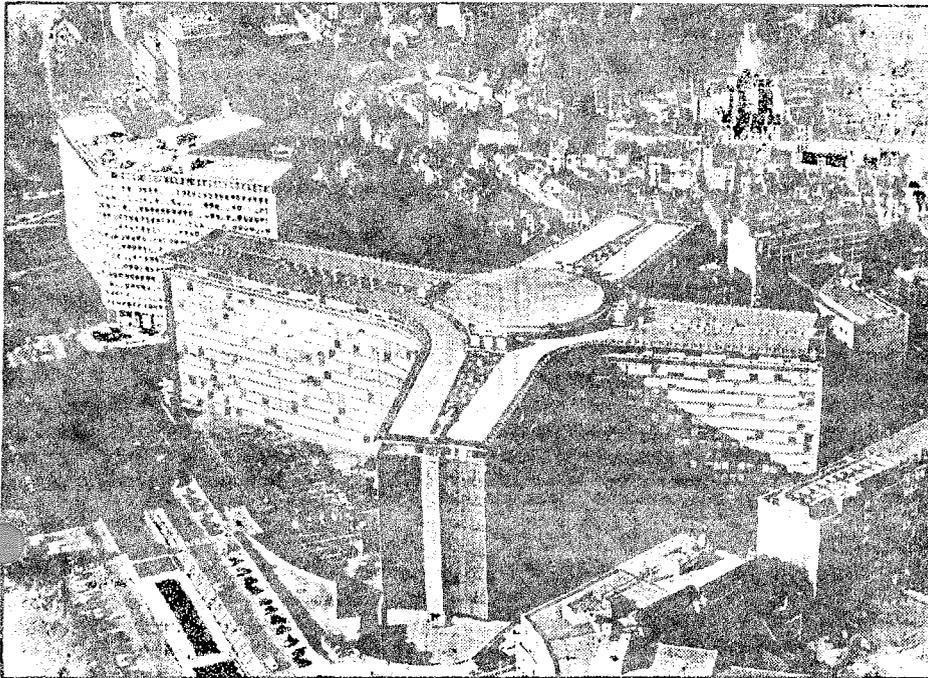
Con una cosecha comunitaria «normal», es decir, 178 millones de toneladas en la Europa de los Doce (167 millones sin incorporar los 5 nuevos landers alemanes), y unas exportaciones normales (33 millones de toneladas), la campaña 1991/92 puede culminar con unas exis-

Cuadro nº 1  
EVOLUCION DE LOS STOCKS DE INTERVENCION DE CIERTOS PRODUCTOS

	Octubre 89	Enero 91
Trigo blando	2.160	7.641
Cebada	2.919	4.392
Mantequilla	28	253
Leche en polvo	5	253
Carne de vacuno	120	704

Fuente: C.E.E.

Marzo 1991  
Septiembre



tencias a la intervención al final de la campaña de 29 millones de toneladas. Como referencia, a finales de la campaña 88/89, dichas existencias eran de 9 millones de toneladas.

### 1.2. La baja de los precios mundiales

El ejemplo más espectacular de baja de los precios en el mercado mundial es el de los cereales. El precio medio del trigo en la campaña 89/90 fue de aproximadamente 150 USD/Tm sin subvenciones americanas del programa E.E.P. y 130 USD/Tm con E.E.P. A finales del año 1990, los precios habían descendido a 15 USD/Tm sin E.E.P. y 55 USD/Tm con E.E.P.

La misma tendencia puede señalarse en productos lácteos, con una disminución en 1990 de 33% con respecto a 1989 o en la carne de vacuno.

### 1.3. Un aumento del gasto agrario

A pesar de las cuotas lecheras, de los estabilizadores aprobados por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de febrero de 1988 y de otras medidas adoptadas, el presupuesto de la sección garantía del FEOGA sigue creciendo (Cuadro 2).

Merece destacarse el caso de los productos lácteos en el que las cuotas lecheras no han servido ni para sanear el mercado, ni para aumentar la demanda ni para disminuir el gasto presupuestario.

### 1.4. La stagnación de las rentas agrarias

Uno de los objetivos explícitos que se ha marcado la Política Agraria Común es el de conseguir un nivel de rentas digno en el campo comunitario. Si el creciente gasto presupuestario observado en el punto 1.3 y, como veremos más adelante, el aumento de las tensiones en los mercados internacionales tuviera como resultado una mejora sensible del nivel de vida en el medio rural, podríanse encontrar ciertas justificaciones o al menos explicaciones.

Los resultados son sin embargo muy diferentes, y éstos a pesar de la reducción experimentada en estos años por la población activa agraria (véase gráfico 1). Según Eurostat, la renta agraria debería haber disminuído en el conjunto de la Comunidad en 1990 en un 2,8%, si bien es cierto que España y Portugal son las dos excepciones que confirman la regla, entre otras razones por la aproximación de precios características del período transitorio.

Desde 1985 hasta 1990, la renta agraria comunitaria per cápita en términos reales ha aumentado de 8,5%, mientras que el gasto presupuestario aumentó en un 29%. Son necesarios desembolsos de dinero crecientes por el erario público para conseguir cada vez menor impacto en las rentas agrarias, en término medio.

Pero además, el problema de la «equidad distributiva» de las políticas agrarias está desde hace tiempo en el centro del debate. En España, Barceló Vila como pionero I, seguido entre otros de Alvarez-Coque, han planteado con claridad la magnitud de la transferencia de rentas desde los consumidores hacia los productores implícita en nuestra política agraria.

En un contexto de recursos escasos, la eficiencia del gasto público se vuelve decisiva. Es obligado constatar que una política agraria que fundamenta la práctica totalidad de su apoyo en la política de precios, asegura un nivel de protección al kilo producido, es decir, concentra sus beneficios en aquellos productores que más producen. La Comisión concluía ya en 1981 que el gasto regional agrario aumenta con el nivel de desarrollo de la agricultura, su grado de intensificación y las rentas agrarias (CCE-1981).

Esta situación se ve acrecentada por la necesaria «reducción sustancial del apoyo al sector agrario». Si determinadas categorías de productores han sido beneficiarios privilegiados de la política agraria de la Comunidad, estas mismas categorías deben ser los protagonistas más activos del proceso de ajuste.

Actualmente, el 20% de los productores agrarios concentran el 80% del apoyo comunitario a la agricultura.

Cuadro nº 2  
EVOLUCION DEL GASTO DEL FEOGA-GARANTIA

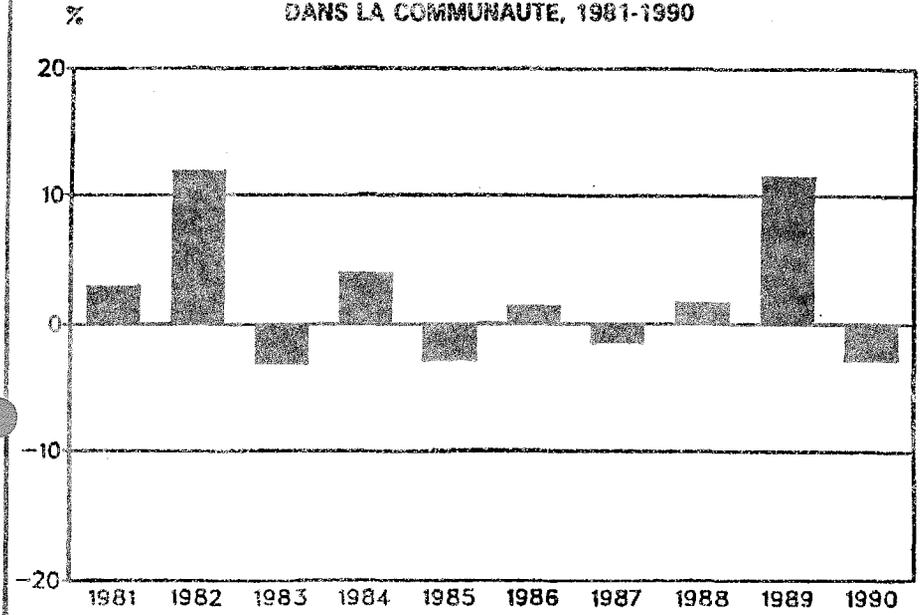
	1985	1988	1989	1990(e)	M. Ecus 1991(p)
Total	19.691	27.041	24.292	25.044	33.054
Cereales	2.360	4.438	3.261	3.885	5.065
Materias grasas	1.484	4.047	4.138	4.645	5.613
L leche	5.933	6.143	4.987	4.956	5.940
Carne de vacuno	2.746	2.591	2.429	2.833	3.751

Fuente: C.C.E.

e: estimación  
p): previsión presupuestaria - Enero 1991

# OPINIONES

TAUX DE VARIATION ANNUELS DE LA VALEUR AJOUTEE NETTE AU COUT DES FACTEURS DE L'AGRICULTURE EN TERMES REELS ET PAR UTA DANS LA COMMUNAUTE, 1981-1990



## 1.5. Un entorno internacional conflictivo

La década de los 80 ha significado un recrudecimiento de la conflictividad comercial entre, principalmente, los Estados Unidos y la Comunidad. Estos enfrentamientos en base a considerables subvenciones a la exportación o a la producción, han provocado hondo malestar en los restantes países que intentan vender productos agrarios en el mercado mundial. Algunos de estos países son países desarrollados como Canadá o Australia, pero otros son países menos desarrollados como Argentina o Brasil, o ciertos países africanos.

Esta creciente tensión condujo a la inclusión en la agenda de la Ronda Uruguay en 1986 de la reducción de los obstáculos al comercio de productos agrarios.

Más adelante, este propósito ha quedado concretado en el compromiso de la Presidencia consensuado en la reunión de abril de 1989 en Ginebra que dice textualmente (los subrayados son nuestros):

«El objetivo a largo plazo consiste en prever reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura que se efectúen de manera sostenida a lo largo de un período acordado, como resultado de las cuales se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales».

La Ronda Uruguay debía culminar en diciembre de 1990 en Bruselas. La suspensión (que no fracaso definitivo) de las discusiones a nivel plenario y el inicio de nuevo de negociaciones y encuentros en Ginebra, no puede hacer olvidar la situación insostenible a medio plazo, de deterioro a la que han llegado los principales mercados mundiales.

## 1.6. Una agricultura más respetuosa del medio ambiente

La opinión de nuestras sociedades desarrolladas está cada vez más sensibilizada a la conflictiva relación entre el hombre y el medio ambiente, a las consecuencias ecológicas de unos métodos de producción intensivos (contaminación por nitratos de las capas freáticas, eliminación de residuos en explotaciones ganaderas extensivas) y a las características del producto final (residuos tóxicos, productos ecológicos...).

La responsabilidad del productor agrario en la conservación del medio ambiente, las consecuencias ecológicas de las distintas políticas económicas en general y de la política agraria en particular, están en el centro del debate.

## 1.7. La reunificación alemana

La recuperación de su libertad por los ciudadanos de 5 landers alemanes ha si-

do considerado por todos los observadores responsables como uno de los hitos del año 1990. Al margen del coste presupuestario de dicha integración, asumido plenamente por los Estados miembros, está el coste presupuestario de extender a 5 landers alemanes más, las irracionalidades de nuestra política agraria. En estos 5 landers se encuentran las mejores tierras de cultivo de toda la República Federal.

## 1.8. Las nuevas democracias europeas

El maremoto libertario también alcanzó los antiguos países de economía centralizada de Europa del Este y a la propia Unión Soviética. A los errores pasados, a los inevitables errores presentes de unas jóvenes democracias deben unirse una crisis económica profunda, una crisis energética, el auge de la intolerancia y los nacionalismos, las lógicas resistencias de unas sociedades a unas transformaciones considerables...

Los españoles quizás seamos quienes mejor dentro de la Comunidad podamos comprender la importancia de una solidaridad económica pero con estas jóvenes democracias. La consolidación de un espacio europeo común y democrático requiere la superación de esta crisis económica.

La superación de dicha crisis económica pasa, entre otros, por la búsqueda de complementariedades entre los actuales Estados miembros de la Comunidad y estos países, por la apertura progresiva de nuestros mercados, lo que afecta también a los productos agrarios.

## 1.9. Otros factores explicativos

No podríamos acabar esta enumeración sin citar, aunque sea brevemente, otros factores explicativos tales como:

— el «Panel Soja»: El contencioso USA-CEE en el seno del GATT sobre la política comunitaria de semillas oleaginosas, concluyó con la necesidad de modificar la legislación comunitaria para no proteger completamente el productor de los movimientos de precios en el mercado mundial.

— el desequilibrio en el mercado del tabaco comunitario, que debe ser afrontado con soluciones eficaces.

## 1.10. Conclusión provisional: Un año decisivo

1991 es pues un año decisivo. Tras las cuotas lácteas, que no han resuelto y saneado el mercado lácteo de la Comunidad, se ha producido un aumento de la produc-

ción de carne de vacuno y ovino, desequilibrándose también estos dos mercados.

En el caso de los cereales su consumo en los alimentos para el ganado pasó de 91 millones de toneladas en 1984/85 a 77 millones en 1990/91. Esta pérdida progresiva de mercado prosigue a un ritmo medio de 2 millones de toneladas anuales. Si la producción 1991-92 es normal, y las exportaciones comunitarias se mantienen a su nivel actual —lo que es mucho suponer en un mercado mundial de cereales cuyo volumen tratado está disminuyendo año tras año— pueden existir problemas físicos que imposibiliten asegurar la apertura de la intervención tal y como prevé la reglamentación comunitaria.

La política agraria común está siendo observada y criticada por muchos países terceros. Además, esta política debe adaptarse a un nuevo entorno internacional europeo en el cual la Comunidad debe tomar importantes resoluciones.

Este protagonismo comunitario en Europa no puede desarrollarse en detrimento de las responsabilidades que la Comunidad ha asumido con respecto a los países en vías de desarrollo (convenios de Lomé, política mediterránea...) o está asumiendo como en el caso de América Latina.

## 2. LAS GRANDES LINEAS DE UNA REFORMA

La Comisión Europea ha presentado al Consejo un importante Informe titulado «Evolución y futuro de la P.A.C. - Documento de reflexión de la Comisión» (COM (91) 100 final del 1 de febrero). En

él se señalan, entre otros, los siguientes objetivos para la reforma:

— «El mantener un número suficiente de agricultores en las tierras. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad. Para ello, es necesaria una política activa de desarrollo rural, y esta política no podrá realizarse sin agricultores. La Comisión confirma de este modo la opción elegida en el «Libro Verde» y en su comunicación sobre el futuro del mundo rural». (página 10).

— el reconocimiento de la doble función que desempeña el agricultor: actividad productiva y actividad de protección del medio ambiente y de desarrollo rural.

— el conseguir un equilibrio de los mercados.

— el fomentar la extensificación, con el doble objetivo de:

— reducir los excedentes de producción, y

— promover una producción agraria que respete el medio ambiente y suministre productos alimenticios de calidad.

— el garantizar la competitividad y la eficacia de la agricultura comunitaria.

— el presupuesto agrario debe convertirse en el instrumento de una verdadera solidaridad financiera en favor de los que se encuentran en una situación de mayor necesidad. Esto implica que el apoyo proporcionado por las organizaciones de mercado debe reorientarse de manera que deje de depender casi exclusivamente de los precios garantizados, tal y como se expone en la página 12 del citado informe.

## LAS ORIENTACIONES PARA EL FUTURO

En su comunicación de enero de 1991, la Comisión no ha presentado propuestas precisas de reforma, aunque ciertos documentos de trabajo confusos, mal traducidos y peor interpretados hayan circulado en los medios agrarios y profesionales.

En el caso de los cereales, el elemento decisivo que sustenta toda la propuesta es la necesidad de garantizar «de forma más satisfactoria que hasta ahora su competitividad frente a los productos de sustitución» (página 13). Esta drástica baja de precios sería compensada «integradamente hacia una determinada superficie y parcial y regresivamente por la superficie restante» (página 14). En ningún informe, las cifras de 30 hectáreas y 80 hectáreas como lindes de la modulación han sido retenidas. Esta elección no se basa en ningún juicio económico o político sobre el tamaño adecuado de una explotación cerealista familiar sino en la existencia de datos estadísticos presentados con estas categorías de superficie.

En línea con algunas de las recientes contribuciones teóricas a la reforma de la P.A.C. y en particular con los documentos publicados por la muy británica «Royal Society for the Protection of Birds», desarrolladas por, entre otros, el Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Manchester, el beneficio del apoyo público estaría condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos y exigencias, la «cross-compliance» favorable al entorno medioambiental, en este caso a una cierta retirada de tierras.



Manifestación popular ganadera en Alemania, país eminentemente productor de carnes y productos lácteos.

# OPINIONES

## ESTA OBLIGACION A LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES

Tres comentarios adicionales merecen destacarse:

— se excluiría de esta obligación a los pequeños agricultores.

— las tierras retiradas del cultivo podrían utilizarse para la obtención de productos no alimentarios.

— idéntico régimen se aplicaría a los cultivos oleaginosos y proteaginosos.

Los cereales son la piedra angular sobre la cual está construida toda política de mercados. La reducción del precio de los cereales debería permitir realizar un ajuste de los precios de la producción animal. Sin embargo, dicho ajuste es insuficiente para hacer frente a las dificultades que atraviesan estos mercados. Por esto, la Comisión propone entre otros:

— una disminución de las cuotas lácteas, de la que deberían quedar exentos los pequeños productores.

— la instauración de ayudas directas que desalientan la intensificación, en función por ejemplo de una determinada densidad de ganado por hectárea.

Estas y otras propuestas deben ir acompañadas de medidas que, entre otras, incentiven al agricultor a utilizar prácticas de cultivo que respeten el medio ambiente, que remuneren la contribución de los agricultores a la conservación del espacio natural y al mantenimiento del tejido natural, que promuevan la retirada de tierras a largo plazo para reforestación y protección del entorno rural, así como que den un nuevo impulso al régimen actual de jubilación anticipada.

## 3. LA HORA DEL DEBATE

Una reforma de esta magnitud no puede realizarse sin un serio consenso social, consenso que requiere una discusión que puede ser larga pero que debe ser fructífera. Muchos son los que reconocen la necesidad de hacer una reforma, mucho menos los que se atreven a afirmar en público que toda reforma implica modificar la actual distribución de beneficios de la PAC y conlleva una nueva distribución de beneficiarios que debe ser social y económicamente más justa y eficaz.

Frente a esta propuesta, caben dos grupos de reacciones, todas legítimas por supuesto: las descalificativas y las constructivas. Las descalificativas, con o sin alternativas realistas, consisten en rechazar de plano esta propuesta, calificándola de «capitalismo salvaje» o «comunismo agrario» o incluso las dos cosas a la vez.

Las constructivas comprenden que estamos iniciando en Europa una seria reflexión sobre las características de nuestra agricultura del siglo XXI. Esta reflexión se alimenta de cuantas contribuciones y aportaciones puedan hacerse, de cuantos análisis serios existan o puedan realizarse. Son muchos los problemas que se plantean a la hora de concretar estos objetivos e instrumentos; para una agricultura y un mundo rural, para una sociedad tan diversa como las que forman la Comunidad actual, y no digamos las que formarán la Comunidad del siglo venidero. Toda transformación debe ir acompañada de períodos transitorios, medidas específicas... que permitan que sea política y socialmente aceptable. Queda mucho camino por recorrer hasta conseguir dotar al viejo continente de una nueva política agraria adaptada a las realidades actuales.

Una transformación es irreversible. La pregunta que está sobre la mesa de las distintas fuerzas económicas, sociales y políticas consiste en saber en qué medida quieren ser sujetos pasivos y marginados encerrados en sus paredes de pureza doctrinal, y en qué medida quieren ser agentes activos de dicho proceso aún siendo conscientes de que el resultado final, fruto del necesario consenso, no será nunca el totalmente deseado.

## DOCUMENTACION

— DI Carpegna, R. (1989): *L'agriculture dans la Communauté, perspectives et contraintes*. Colloque S.F.E.R. - París 25.04.1989.

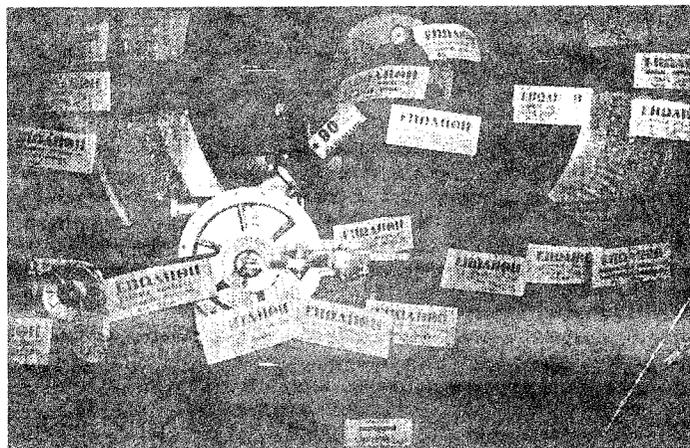
— R.S.P.B. (1990): *Agriculture in the European Community: structures, policies and environmental opportunities*.

— R.S.P.B. (1990): *Developing proposals for cross compliance with particular application to the oilseed sector*.

— R.S.P.B. (1990): *Agriculture and the Environment: toward integration*.



Salónica (Grecia)



Se celebró el mes pasado, la más importante feria agrícola de Grecia, la AGROTICA '91 de Salónica, a la que asistió el Director de AGRICULTURA. La feria, variada e internacional, puso de relieve los avances del desarrollo de la agricultura griega. Los sistemas y equipos de riego fueron uno de los protagonistas de ese desarrollo. Por otra parte, la feria consideró especialmente a la maquinaria agrícola «made in Greece». En las fotos inferiores se aprecia, sobre un tradicional «enrollador» para riego, la gran demanda de los agricultores griegos.



Una propuesta demasiado compleja

## LA REFORMA DE LA PAC (II)

### Reflexiones y conclusiones (provisionales) a finales de 1991

por: Tomás García Azcárate

En un anterior artículo, hemos hecho un balance de la política agraria común y concluimos en la necesidad de una profunda reforma de dicha política (véase AGRICULTURA n° 705 Marzo II, 1991). Desde entonces, el Comisario Europeo encargado de la agricultura y el desarrollo rural ha presentado al Consejo de Ministros una propuesta concreta de reforma. El propósito de este segundo artículo no es describir el contenido de dicha propuesta, que se supone bastante conocida en los medios agrarios aunque su difusión no haya estado exenta de prejuicios, errores o juicios prematuros. Pretendemos únicamente explicitar algunas de las reflexiones de fondo que a nuestro juicio sustentan dicha propuesta. En particular, abordaremos:

- El ámbito de la propuesta;
- ¿qué pasa con las restantes producciones?;
- la modulación de la ayuda;
- los pequeños productores;
- la exigencia de una carga ganadera mínima;
- la extensificación;
- las negociaciones internacionales.

#### 1. EL AMBITO DE LA PROPUESTA: LOS CEREALES

La piedra angular de toda política de mercados agrarios en los países desarrollados del área templada, es la regulación del mercado de los cereales. Actualmente

(\*) Administrador de la Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General de Agricultura, División de Análisis Económico y Planificación general.

Las opiniones contenidas en este artículo no comprometen a la Institución a la cual pertenece el autor.

en la Comunidad dicho mercado queda definido por:

- unos precios internos elevados;
- una fuerte protección en frontera frente a los cereales importados;
- una nula protección en frontera frente a los productos sustitutivos de los cereales.

El resultado práctico de dicha organización es una disminución año tras año del consumo de cereales en la alimentación del ganado, a un ritmo de dos millones de toneladas. En 1991-1992, dicho consumo previsto es de 83 millones de toneladas, frente a un consumo en 1984-1985 de aproximadamente 100 millones de toneladas.

Para corregir esta situación, la Comunidad ha propuesto en el mercado de la Ronda Uruguay en el GATT negociar un nuevo equilibrio en su arancel aduanero, imponiendo un derecho de aduana del 6% sobre las materias primas sustitutivas de los cereales y un 12% sobre los productos transformados. Independientemente de cuanto acontezca en Ginebra, este «rebalancing» propuesto es insuficiente para corregir la tendencia de fondo antes señalada. Por esto, la Comisión propone bajar *significativamente* los precios internos de los cereales, hasta un nivel (100 ecus por tonelada) que se supone debería estar próximo a un precio de equilibrio en un saneado mercado mundial. En condiciones normales dicha baja de precios debería permitir un incremento del consumo comunitario de cereales comprendido entre 8 y 10 millones de toneladas. La cifra retenida, prudente en el marco de esta horquilla es de 8,5 millones de toneladas. Los estudios realizados por numerosos operadores económicos e institutos universitarios, encargados por la Comisión o realizados por iniciativa propia, señalan una horquilla de incremento de consumo

entre 8,5 y 14 millones de toneladas. Para no ser acusada de «excesivamente optimista», la Comisión ha hecho suya la parte inferior de la misma. La cifra retenida, prudente en el marco de esta horquilla, es de 8,5 millones de toneladas.

Esta baja del precio comunitario de la cosechas es compensada por una ayuda directa al productor, de 55 ecus por tonelada «histórica» debe entenderse la correspondiente a los rendimientos medios obtenidos entre 1986-1987 y 1990-1991, descartándose los dos más extremos.

Una vez elaborado un nuevo esquema para los cereales, la necesaria coherencia interna de una propuesta de reforma obliga a:

- extenderlo a los principales cultivos que estén en rotación con los cereales: proteaginosas, semillas oleaginosas;
- tener en cuenta sus consecuencias sobre el coste de producción de las carnes y los productos lácteos;
- evitar un trasvase excesivo de tierras cubiertas con praderas y pastos hacia los cereales.

Este es el ámbito *esencial* de la propuesta de reforma, al que ha venido a sumarse por coincidencias en el tiempo una reforma en el sector tabaco y medidas de saneamiento del mercado de las producciones ganaderas. Los sectores afectados representaron en 1989 el 75% de la producción total agraria comunitaria bajo organización de mercado, y el 60% en el caso español.

#### 2. ¿QUE PASA CON LAS RESTANTES PRODUCCIONES?

Es obvio que quedan importantes producciones agrarias fuera de la propuesta

de reforma. Se trata, en particular del sector *remolachero-azucarero*, del *vino*, de las *frutas y hortalizas* y del *aceite de oliva*. Esta ausencia ha sido subrayada en numerosas declaraciones, realizadas sobre todo en y por los Estados miembros en los que tienen especial importancia como en España.

Esta situación me provoca cuatro reflexiones complementarias:

- parece lógico que el *cambio profundo* propuesto en los *instrumentos de política agraria* no se puede limitar a los cultivos inicialmente abordados por la propuesta;
- no existe en la Comisión capacidad de análisis y elaboración suficiente para abordar *todos* los problemas *al mismo tiempo*;
- tampoco existe en otros Estados miembros y el Consejo de Ministros, capacidad de discusión suficiente para dirigir una propuesta tan compleja técnicamente como ésta y *al mismo tiempo* abordar otras tantas propuestas sectoriales;
- este modo de proceder no es nuevo. Las organizaciones comunes de mercado, tal y como las conocemos, se han implantado progresiva y no simultáneamente. Este desfase temporal no parece ser la causa de las posibles disfunciones entre ellas. Antes al contrario, si una cosa puede caracterizar la P.A.C. es su coherencia interna con respecto a los objetivos que se perseguían.

### 3. MODALIDADES DE LA AYUDA

Este es uno de los aspectos más polémicos en los Estados miembros del norte de la Comunidad de la propuesta Mac Sharry. Un enfoque ponderado y realista de este delicado aspecto podría ser el siguiente:

- la política agraria representa una transferencia de rentas desde el consumidor y el contribuyente hacia el productor agrario.
- La equidad distributiva, social, económica y regional de dicha transferencia es uno de los elementos claves para justificar esta transferencia de rentas.
- No existe un coste de producción en agricultura sino un número prácticamente ilimitado de costes de producción. El sistema actual de subvención al productor vía precios concentra el apoyo público en los más productivos, los que gozan de mejores explotaciones, con normalmente menores costes productivos, esto es los llamados «competitivos»;
- cabe preguntarse en qué medida es

lógico que el apoyo público se concentre en aquellos que menos lo necesitan, esto es los llamados «competitivos». Esta es la justificación económica de la modulación;

- pero la actividad agraria debe seguir siendo una actividad económica, en la que el agricultor esté interesado en invertir, en mejorar su estructura de costes, en adecuar el tamaño de su explotación, en producir para un mercado real y solvente: en ningún caso una modulación excesiva debe poner en peligro el eje económico de la agricultura y la ganadería;



- **Cereales: bajan precios para aumentar consumos**
- **En favor de los pequeños agricultores**

- las estructuras productivas en los distintos Estados miembros son muy distintas. No se puede definir como *realista* una propuesta que concentre *excesivamente* el impacto de la modulación sobre las rentas agrarias de los productores de ciertos Estados miembros.

En un primer documento de trabajo de los servicios de la Comisión, se planteaba una doble modulación que significaba simultáneamente para las explotaciones:

- una disminución del nivel de la ayuda a la hectárea;
- la obligación de retirar sin compensación alguna hasta el 35% de la superficie sembrada con cultivos extensivos.

Análisis posteriores demostraron que esta doble modulación no era ni ponderada ni realista. Entre las distintas alternativas analizadas, la Comisión retuvo aque-

lla que significaba una obligación de retirada de tierra del 15% de la superficie sembrada con cultivos extensivos, sin compensación del punto de vista dimensión.

### 4. LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

Una política de ayudas directas al agricultor representa una modificación considerable de los mecanismos de control del correcto uso de los fondos públicos dedicados a la agricultura. En cultivos extensivos, por ejemplo, la Comunidad consta (datos de la campaña 1988-1989) con casi 4,3 millones de explotaciones.

Si se define un régimen simplificado para aquellos agricultores con una producción igual o inferior a 92 toneladas de cereales, el número total de expedientes completos a tramitar y a controlar se reduce a 515.000. Estas explotaciones (un 12% del total) cubren un 65,9% de la superficie sembrada. En España estos porcentajes serían respectivamente del 7,7% y del 56,7%.

Idénticas razones han conducido a definir en la «Propuesta Mac Sharry» al pequeño productor de leche de vaca al que no se exige el cumplimiento de unas cargas ganaderas máximas por hectárea. Estos representan unas 178.000 explotaciones, un 32% de las de la Comunidad, pero sólo un 3% de la cabaña lechera. Estas explotaciones se concentran en Alemania (54.000), Grecia (28.500) España (24.500) y Portugal (67.000).

### 5. LA EXIGENCIA DE UNA CARGA GANADERA MÁXIMA

Hemos señalado en el punto 2 que la necesaria coherencia interna de la propuesta obligaba a evitar un trasvase excesivo de tierras cubiertas con praderas y pastos hacia los cultivos extensivos. Este trasvase podría estar originado por:

- un desequilibrio en la rentabilidad comparada, teniéndose en cuenta las distintas cualidades y los usos alternativos potenciales de los suelos entre la hectárea de cereales y la de pradera o pastos;
- una pérdida de mercado de los productos ganaderos obtenidos en las explotaciones extensivas frente a la ganadería intensiva, cuyo coste de producción se vería significativamente reducido como consecuencia de la baja del precio de los cereales y su efecto de arrastre sobre los productos sustitutivos que todavía se integran en los alimentos compuestos.

Una primera respuesta hubiera podido ser el dar una ayuda a la hectárea forrajera, como se da una ayuda a la hectárea

# OPINIONES

de cultivos extensivos, pero esta solución hubiera conducido a dar una ayuda a un gran número de hectáreas que no son utilizadas para la actividad ganadera, o sólo lo son parcialmente. El coste presupuestario sería desorbitado con respecto a su impacto real para el fin perseguido: un gran número de propietarios de hectáreas forrajeras disfrutaría de un beneficio indebido.

Una segunda solución hubiera podido ser dar una ayuda a la hectárea forrajera utilizada para la producción ganadera. Pero el control de la correcta utilización o no de dicha hectárea sería muy difícil, por no decir imposible, de realizar.

La solución retenida aparece entonces como razonable: dar una ayuda por cabeza de ganado condicionada a una cierta carga ganadera por hectárea. El límite de 1,4 U.G.B. por hectárea en las zonas desfavorecidas está ya recogido en la reglamentación comunitaria en vigor.

## 6. LA EXTENSIFICACION

El documento ya citado, presentado por la Comisión al Consejo, incluye un programa de actuaciones agro-medio-ambientales con una dotación presupuestaria de 2.291 millones de ecus en 5 años, lo que representa a la vez un cambio cuantitativo y cualitativo importante. Un lector con prisas del documento llegaría a la conclusión, a nuestro juicio prematura, que las únicas medidas encaminadas a estimular la extensificación productiva están comprendidas en dicho programa. En el contexto de la antigua P.A.C., la lógica económica conducía en la mayor parte de los casos a la intensificación. Con precios agrarios elevados para los cereales, por ejemplo, el agricultor sabía que normalmente la rentabilidad de su explotación aumentaba con los rendimientos. Con unos precios agrarios sensiblemente más bajos, y más influenciados por las variaciones de precios en el mercado mundial, el agricultor debería plantearse modificar su modo de producción. La extensificación no sería el resultado de unos incentivos externos a la lógica económica del mercado, sino consecuencia lógica de una dinámica económica distinta a la que debiera acostumbrarse el productor. Esto no es óbice para que ciertas ayudas a la extensificación, o al mantenimiento de prácticas extensivas es decir a no-intensificación, puedan ser puntualmente oportunas.

La gran ventaja del programa agro-medio-ambiental del proyecto es justamente su diversidad y flexibilidad. El Es-

tado miembro, en constante diálogo con la Comisión, elabora el programa a medio plazo más adaptado a su realidad. Desde nuestro punto de vista, el programa español debería incluir entre sus ejes prioritarios la repoblación forestal y el reciclado, en determinadas regiones, de los residuos de la ganadería intensiva.

## 7. LAS NEGOCIACIONES EN EL GATT

Una crítica a menudo formulada en con-



- Ayuda por cabeza de ganado
- La extensificación

tra de la propuesta «Mac Sharry» es su potencial efecto contraproducente en plena negociación internacional del GATT. Se trataría, incluso según algunos, de una «rendición incondicional y sin contrapartida» de la Comunidad frente a los Estados miembros.

Nuestra primera reacción consistiría en señalar que los autores de la propuesta hubieran actuado en forma estúpida si no hubieran aprovechado la imperiosa necesidad de afrontar una puesta en orden interna para contribuir al buen fin de la negociación e incluso reforzar la posición negociadora comunitaria.

La reforma de la P.A.C. es ante todo un cambio de los instrumentos de política agraria. Con estos nuevos instrumentos puede conseguirse el nivel deseado de apoyo a la agricultura, más alto que el actual o menos alto que el presente.

Las cifras que acompañan el documento son, primero, totalmente compatibles con la oferta que ha hecho la Comunidad en el GATT. El nivel de apoyo resultante

de estas cifras es aproximadamente el deseado por el Consejo, esto es por los Ministros de Agricultura. Pretende, además, contribuir a un mayor equilibrio entre oferta y demanda en el mercado comunitario e internacional.

No hay, pues, retirada previa a la batalla por parte de la Comunidad en las negociaciones internacionales. Antes al contrario, si la propuesta de reforma es aceptada en sus términos generales por el Consejo, representa una completa redistribución de las cartas en la mesa de negociación y un considerable refuerzo de la credibilidad y del peso político de la Comunidad.

## CONCLUSION (provisional)

No cabe concluir un artículo sobre un tema tan candente y polémico como el de la reforma de la P.A.C. Hemos pretendido únicamente aportar elementos constructivos para una reflexión necesaria, reflexión que se está desarrollando en todos los Estados miembros, y en la que desde España no se ha contribuido todo lo necesario o lo posible.

Con el fin del año 1991 confluyen la reforma de la P.A.C. a nivel comunitario y una reflexión «a mitad de camino» sobre la reforma de los fondos socioestructurales que permitiría adaptar la política socioestructural al nuevo contexto de política agraria; la definición del perfil quinquenal presupuestario que permitiría dotar estas nuevas orientaciones políticas con el respaldo presupuestario suficiente, y el final previsto por la Ronda Uruguay. Al ser 1992 año electoral en los Estados Unidos, la Administración americana considera el final de año como fecha límite para un acuerdo.

Para facilitar el acuerdo, la Comisión ha señalado por escrito que la propuesta presentada al Consejo no es un documento culminado sino una base de discusión. También ha indicado que muchas dificultades imprevistas surgirán en el camino de la aplicación de la reforma y que está dispuesta a adoptar, o a proponer al Consejo, si no están en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias, para hacer frente a estas situaciones. Esta posición constructiva por parte de la Comisión pretende ser una contribución al necesario clima de entendimiento y reflexión. En manos de muchos, agricultores y sus representantes, cooperativistas y sus representantes, consumidores y sus representantes, Administradores nacionales y comunitarios... está que la Comunidad sepa en este caso también llegar a tiempo a la cita con la historia.