

LA REFORMA DE LA PAC

Por
GABINO ESCUDERO ZAMORA (*)

INTRODUCCION

Pocos dudan de que es necesario reformar la PAC. La Comisión lanzó esta idea en el mes de febrero de 1991, ante la escalada de costes financieros, que tres años antes se pensaba iban a poder ser controlados con la puesta en marcha de los estabilizadores. En principio, una reforma que se anuncia invocando solamente el argumento financiero debería ser sospechosa para aquellos colectivos que hasta ahora se han visto relativamente menos favorecidos por la PAC. La propia Comisión reconocía, en su documento de febrero de 1991 que el «80% de las ayudas se concentran sólo sobre el 20% de las explotaciones». El debate de fondo puede por tanto resumirse en estos términos: ¿control financiero o redistribución con limitación del gasto?

De cualquier modo, qué duda cabe que iniciar este debate supone abrir una puerta para que aquellas agriculturas que hasta ahora han resultado menos favorecidas, puedan mejorar su posición relativa. Este puede ser el caso de algunos tipos de agricultura predominantes en nuestro país, y a ello dedicaremos en este trabajo alguna atención.

El autor ha considerado oportuno incluir un resumen del diagnóstico, objetivos y propuestas de la Reforma –a estas alturas suficientemente conocidas– en atención a los lectores no especializados que quizás carecen de un conocimiento sistemático del tema. Intere-

(*) Ingeniero Agrónomo.
– Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156 (abril-junio 1991).

sante también me ha parecido poner de manifiesto los posibles paralelismos entre las medidas propuestas y los acuerdos que se barajan en la discusión de la Ronda Uruguay. Continúa el trabajo con el análisis de algunos indicadores para tratar de fijar las coordenadas básicas y generales de los intereses que la agricultura española pone en juego en la negociación de este paquete. Esta visión general debería completarse con un análisis más minucioso por sectores, que –desgraciadamente– excede las pretensiones de este trabajo. A pesar de ello, creo que se aportan elementos de juicio suficientes para ofrecer una valoración global de la Reforma, al estado de discusión en que actualmente se encuentra.

No será fácil la gestación del acuerdo final. Los intereses enfrentados son muy dispares, y además, el momento en el que se lanza la discusión es particularmente delicado, ya que:

- La vigencia de los estabilizadores está próxima a su fin, y se constata que han sido claramente ineficaces. La Comisión reconoce que nos encontramos con algunos mercados «fuertemente desequilibrados».
- Las medidas de acompañamiento, que fueron aprobadas paralelamente, pretendían por una parte apoyar desde un planteamiento horizontal los estabilizadores sectoriales, y por otra, compensar los efectos de la caída de rentas (extensificación, cese anticipado, retirada de tierras). La Comisión reconoce que estas medidas «no han sido sino débilmente aplicadas».
- El cuestionamiento no sólo interno, sino sobre todo externo de la PAC, en unas negociaciones del GATT bloqueadas, y en las que la habilidad de las otras partes ha logrado situar a la CEE en el banquillo de los acusados.

I. LA SINTESIS DE LA REFORMA: EL DIAGNOSTICO, LOS OBJETIVOS Y LAS PROPUESTAS

La Comisión ha basado sus propuestas en un análisis y un diagnóstico de los elementos que –a su juicio– conforman la actual situación de la PAC. En síntesis, difícilmente se podrá negar la evidencia de los hechos que ha venido señalando la Administración Comunita-

ria en sus sucesivos documentos, aunque también habrá que convenir que estos tienen un valor más descriptivo que analítico, o lo que es lo mismo, se limitan a señalar situaciones, más que a relacionar las causas, sus efectos y los nexos entre unas y otras. Siendo el tema suficientemente conocido, señalemos brevemente los principales elementos del diagnóstico que hace la Comisión.

- La política de precios y mercados estimula la producción por encima de la demanda.
 - Estimula también técnicas de producción intensivas y perjudiciales al medio ambiente.
 - Concentra la producción en las explotaciones grandes y eficientes (20% de las granjas acumulan el 80% de la producción), lo que provoca una acumulación de las ayudas en idéntica proporción.
 - Ello supone un gasto financiero insostenible, cuyo rápido crecimiento no se acompaña con el lento aumento de la renta agraria. El correlativo descenso de la población agraria, es un claro exponente del fracaso de la PAC en lo referente al objetivo de alcanzar un nivel de vida equitativo para la población que vive de la agricultura. Tal como afirma la Comisión «los agricultores están desorientados y angustiados al comprobar que su situación se degrada».
 - Se reconoce la insuficiencia de la política de estabilizadores, que no ha sido capaz de frenar la acumulación de excedentes y su consiguiente coste financiero, aunque sí ha permitido contener el crecimiento de la producción.
 - Se reconoce explícitamente el fracaso de las «políticas de acompañamiento» (retirada de tierras, extensificación, ayuda a las rentas, cese anticipado de la actividad agraria), que apenas se han aplicado, y que han tenido un alcance muy limitado por plantearse fuera de las OCM.
 - Las finanzas comunitarias no pueden soportar la progresión del coste de la PAC: el presupuesto del FEOGA-Garantía se ha multiplicado por 2,5 desde 1975, y todavía el proyecto de presupuesto para 1992 prevé un incremento cercano al 10%.
-

En consecuencia, para evitar la sucesión de crisis cada vez más progresivas, hay que establecer reformas profundas.

Coherentemente con este diagnóstico, la Comisión se fija una serie de *objetivos* que combinan planteamientos tradicionales de la PAC con nuevos elementos, que son los que en definitiva están sirviendo de base a las recientes propuestas. Sintéticamente, son los siguientes:

- Dentro del modelo de la agricultura familiar mantener un número «suficiente» de agricultores en las tierras, con fines:
 - Productivos.
 - De conservación del medio rural.
- El desarrollo rural no depende sólo de la actividad agraria. Hay que ligar política agraria y política socioestructural.
- La producción agraria no debe depender sólo de los precios de garantía. El control de la producción sigue siendo un *objetivo clave*, a lograr con el efecto combinado de las políticas de precios y mercados y de extensificación, todo ello con la finalidad de:
 - Reducir excedentes.
 - Respetar el medio ambiente.
 - Obtener productos de calidad.
- La CEE debe reconocer la interdependencia internacional (mantener su papel como importador y exportador).
- Se mantienen los objetivos básicos de la PAC, como son:
 - Mercado Unico.
 - Preferencia comunitaria.
 - Financiación común y solidaridad financiera.
- El objetivo de solidaridad financiera se articula en forma de ayudas directas a las explotaciones, moduladas en función de factores tales como: rendimientos, situación regional y otros factores relevantes.

A partir de estos objetivos se han articulado las nuevas *propuestas*, que básicamente consisten en:

- Descenso de precios, fijados en algunos casos al nivel del precio internacional. En el proyecto de la Comisión, los descen-
-

sos se cifran en un 35% para los cereales, 10% para los productos lácteos, 15% para carne de vacuno.

- Descenso de la producción: las cuotas lecheras se reducen un 3%, se introducen cuotas a la producción de ovino, y se reduce la cantidad máxima garantizada en tabaco, introduciéndose en este sector las cuotas individuales.
- Se introducen ayudas compensatorias, de carácter sectorial, que toman las siguientes modalidades:
 - Pagos compensatorios en función de la superficie (no de la producción) para cereales y oleaginosas, con la condición de retirar una parte de las tierras de la producción.
 - Se mantiene la prima a los productores de tabaco.
 - Prima a las vacas lecheras, en función del número de animales (no de la producción), mejora de la prima a los terneros en explotación extensiva y aumento de la prima a la vaca nodriza. Se mantiene la prima al ovino, aunque se limita el tamaño de los rebaños elegibles.
- Compensación por la reducción de cuotas lácteas, durante 10 años, y cofinanciación comunitaria (50%) del programa de compra de cuotas.
- Se introducen nuevas ayudas («medidas de acompañamiento»), con cofinanciación comunitaria (50 ó 75% según regiones), agrupadas en torno a tres programas:
 - Medidas agroambientales.
 - Repoblación forestal.
 - Jubilación anticipada.

A destacar que ha desaparecido –en relación a las primeras propuestas– la modulación de la cuantía de las ayudas en función del tamaño de explotación, aunque se establecen sistemas específicos para los pequeños productores.

II. LA BAZA COMUNITARIA EN LA NEGOCIACION DEL GATT

¿Existe alguna relación entre el contenido de estas propuestas y la oferta negociadora comunitaria en la Ronda Uruguay? Pese a que

las autoridades de Bruselas se han esforzado siempre en negar toda vinculación formal entre una y otra, a nadie se le escapa que ambas responden a un mismo enfoque y a una misma estrategia. Es cierto que las propuestas de reforma darán margen suficiente o se quedarán cortas, según el contenido de los acuerdos que se alcancen en la Ronda (si es que éstos llegan a producirse). Y en concreto, dependiendo del contenido de la denominada «caja verde» (es decir, la lista de políticas y ayudas que consideran compatibles con las futuras reglas del comercio internacional. No cabe duda que el interés de la Comunidad Europea es una «caja verde» suficientemente amplia para que quepan en ella las políticas compensatorias que se apliquen en la reforma. De esta manera, las medidas restrictivas en materia de precios y mercados otorgarían créditos suficientes para cumplir los compromisos de reducción de la ayuda interna sin que hubiera obstáculo para aplicar medidas de compensación. Pero no es menos cierto que el interés de las otras partes en negociación (en especial, del Grupo Cairns y de USA), es otorgar a la «caja verde» el tratamiento más restrictivo posible.

II.1. *El enfoque desde el punto de vista de la ayuda interna*

En relación con el nuevo sistema de ayudas propuesto en el marco de la Reforma, pueden establecerse los siguientes nexos con las medidas que se barajan en la negociación de la Ronda Uruguay:

- a) El descenso de los precios institucionales para algunos productos otorga un margen para cumplir los compromisos de reducción de la MGA (1), por la vía de reducción de su «primer sumando». Naturalmente, ello queda supeditado a que

(1) MGA: Medida Global de la Ayuda: indicador elaborado por la OCDE para medir el nivel de apoyo gubernamental que disfruta el sector agrario en cada país.

La MGA se define por tres sumados:

1. Ayudas de sostenimiento de mercado, cuantificadas así: $(\text{Precio interno} - \text{precio internacional}) \times \text{total producción}$.
 2. Pagos directos incluidos en compartimento ámbar. Aquí pueden incluirse las ayudas tipo «deficiency payments» (compensación otorgada al agricultor cuando vende a precio de mercado internacional).
 3. Otras ayudas incluidas en compartimento ámbar (por ejemplo, subvenciones a los inputs).
-

- prospere el enfoque comunitario de «globalidad», porque de otro modo, habría que proceder a la baja en todos y cada uno de los productos sujetos a precio institucional. Obsérvese que en la propuesta de reforma subsisten sectores sobre los que no se introducen medidas restrictivas (azúcar, aceite de oliva, vino, frutas y hortalizas). El cumplimiento del compromiso quedaría reforzado por las nuevas cuotas y límites a la producción.
- b) Las ayudas tipo «deficiency payments» pueden reducirse. Bien por vía directa, como es el caso de las oleaginosas, ya que la ayuda no se fijará por diferencia entre el precio institucional y el precio internacional, sino por relación al precio de los cereales, lo que supondrá de hecho una caída. También se aplicarán reducciones por vía indirecta, como en el caso de la prima del ovino, al establecerse límites individuales más severos al tamaño de los rebaños. En consecuencia, también se proveen instrumentos legales que hagan posible reducir el «segundo sumando» de la MGA.
- c) La Comisión opta por compensar los descensos obligados sobre las ayudas en «compartimento ámbar» a través de nuevas ayudas que debieran incluirse en «compartimento verde». Dentro de esta estrategia la opción no es reforzar las medidas tradicionales contenidas en los reglamentos estructurales (ayudas a la mejora de explotaciones, indemnización compensatoria, sanidad animal, servicios técnicos, etc.) que en gran parte serían políticas permitidas. Tampoco hace uso –por el momento– de la posible catalogación en «compartimento verde» de las ayudas de carácter regional.
- d) Lejos de ello, la primera opción es «maquillar» algunas de las ayudas otorgadas hasta la fecha, que deberán necesariamente ser catalogadas en «compartimento ámbar», ya se trate de sostenimiento directo de precios o de apoyos tipo «deficiency payments». En este sentido resulta significativa la traducción a términos de ayuda por unidad de superficie (o por unidad ganadera) de lo que hasta ahora se ha aplicado en términos de ayuda por unidad de producto.
-

- e) La segunda opción es abrir una nueva línea de ayudas englobadas dentro de un denominado «programa medioambiental». La idea del agricultor como «guardián de la naturaleza» no es nueva y no sólo resulta sugestiva, sino que además –y esto es importante– parece que será compatible con las nuevas normas del GATT. En este sentido no es ocioso recordar además que el GATT se propone revitalizar en cuanto termine la negociación de la Ronda Uruguay el Grupo de Trabajo sobre «Medio Ambiente y Comercio Internacional» con el claro intento de limitar el tráfico comercial de mercancías producidas mediante procedimientos dañinos para el medio ambiente.

Sin embargo a nadie se le oculta que un programa de este tipo puede tener un coste presupuestario tan elevado que queda reducido a una acción poco menos que testimonial. En todo caso, no cabe duda que si la Comunidad aborda esta acción con coherencia y clara voluntad política, un país como España (extenso en superficie y con ricos ecosistemas que hasta ahora han logrado subsistir) podría resultar claramente beneficiado.

- f) La tercera opción es establecer un nuevo programa de repoblación forestal de tierras agrarias. La idea tampoco es nueva, y no deja de ser un tanto paradójico que la falta de desarrollo operativo del Memorándum de la cubierta vegetal, aprobado por iniciativa española durante nuestra presidencia, se pretenda ahora compensar con la puesta en marcha de este programa, que tiene puntos de semejanza con el «barbecho verde» practicado en el programa de «set-aside». Esta formulación sería muy probablemente compatible con las futuras normas del GATT, ya que la idea que se baraja es la inclusión en «compartimento verde» de programas tipo «set-aside» con duración mínima de 10 años (el nuevo programa comunitario exigiría una aplicación de 20 años). No cabe duda que cualquier medida que haga más atractivo y generalizado el recurso al «set-aside» encierra evidentes ventajas. Tal como ha puesto de manifiesto Alvarez Coque (ALVAREZ COQUE 1991), las primas tipo «set-aside» constituyen un ingenioso
-

mecanismo para convertir ayudas de «compartimento ámbar», en ayudas de «compartimento verde», logrando además objetivos complementarios muy saludables, como por ejemplo, el de ahorro presupuestario, sin incurrir por ello en disminución de la renta del agricultor.

Pero no hay que perder de vista la incoherencia que en el futuro puede darse, al aplicarse programas de forestación de tierras relativamente fértiles y sin problemas de deterioro, en tanto que muchas áreas mediterráneas sujetas a procesos erosivos y degradatorios muy severos no se han beneficiado aún de programas comunitarios para la conservación de su cubierta vegetal.

- g) El cuarto elemento relevante de la nueva PAC es la generalización del programa de retiro anticipado que pocos Estados miembros (Alemania y España entre ellos, Francia lo acaba de anunciar) habían puesto en marcha hasta la fecha. Las líneas generales coinciden bastante con las pautas de la aplicación en nuestro país. La Comunidad juega con la expectativa de excluir de la «caja ámbar» este tipo de ayudas, basándose en el argumento de que la MGA se define como conjunto de «ayudas para el sostenimiento de trabajadores activos».

II.2. *La arancelización en la Reforma de la PAC*

Desde la perspectiva de la nueva PAC, es coherente el tratamiento de la arancelización que hace la CEE en el sentido de:

1. Establecer ritmos diferentes para el desmantelamiento de aranceles y equivalentes arancelarios.
 2. Establecer un tratamiento por productos («oferta/demanda») en vez de un tratamiento global automático para la reducción de aranceles.
 3. Prever una cadencia de desmantelamiento de los aranceles similar al descenso previsto en los precios interiores.
 4. Establecer un factor de preferencia comunitaria, de acuerdo con uno de los principios incontestados de la PAC.
-

5. Mantener un sistema eficaz de corrección de las perturbaciones del mercado internacional, mediante una tasa variable (o de una cláusula de salvaguardia con funcionamiento automático).

Puede decirse que si los acuerdos de la Ronda respetan estos postulados, no haría falta recurrir a nuevas formas más allá de las actuales propuestas, si bien habría que introducir modificaciones en la regulación de los actuales elementos de protección no arancelarios.

Es difícil pensar en la conclusión de acuerdos sin que la CEE obtenga el reconocimiento de aspectos tan sustanciales como la preferencia comunitaria o la tasa de protección variable, ya que ello supondría un desmantelamiento práctico de la PAC, y los trabajos actuales se centran en buscar soluciones técnicas que ofrezcan una base para alcanzar acuerdos políticos consensuados y aceptables. Así, por ejemplo, en el caso de la preferencia comunitaria puede buscarse un precio interno de referencia suficientemente elevado que haga innecesario el recurso al polémico incremento del arancel. O bien en el caso del elemento variable, puede acudir a una variante del tradicional mecanismo de cláusula de salvaguardia. Por lo demás, y dependiendo del tipo de acuerdos que se alcancen, las nuevas regulaciones que haya que emprender no deberían resultar contradictorias con las actuales propuestas de Reforma.

II.3. *Las restituciones en la futura PAC*

Las restituciones a la exportación constituyen un elemento de fundamental importancia en la gestión de la PAC, de modo que los proyectos que actualmente se debaten no prevén ningún tipo de restricción directa a este tipo de operaciones. En coherencia con ello, la CEE se ha negado rotundamente a establecer compromisos concretos en esta materia, a lo largo de las negociaciones de la Ronda. Sin embargo, está claro que la reducción de la ayuda interna determinará una progresiva disminución tanto en la horquilla de los precios internacionales como en las cantidades producidas (y por tanto exportadas).

Un aspecto más problemático sería la extensión del compromiso a las exportaciones financiadas por los productores, ya que ello eli-

minaría una vía eficaz de autoorganización y corresponsabilización de los sectores productivos.

En todo caso, hay que señalar que este tema se ha convertido en uno de los obstáculos serios en la negociación de la Ronda, y que –concretamente– los negociadores USA exigen un compromiso claro de reducción de las exportaciones subvencionadas. Si este planteamiento llegara a prosperar, es claro que las actuales propuestas de Reforma serían insuficientes de cara a asegurar el cumplimiento de este objetivo.

III. ¿QUE VENTAJES PUEDE OBTENER LA AGRICULTURA ESPAÑOLA?

Un análisis de los posibles beneficios que puedan resultar a la agricultura española con la Reforma, debe partir del balance de la Adhesión, bajo los esquemas actuales de la PAC. A nadie se le oculta que este tema justificaría por sí mismo un trabajo de gran extensión. Es por ello que me limitaré a centrar el análisis en 3 cuestiones: evolución de las rentas, participación en los gastos FEOGA y posición en el comercio exterior.

Si nos atenemos al comportamiento de las macromagnitudes agrarias, no cabe duda que la Adhesión ha consolidado el proceso expansivo que ya venía experimentando la agricultura española, tal como pone de manifiesto el Cuadro 1. Basta observar el crecimiento de la producción en términos reales (superior al de períodos anteriores a nuestra integración, superior también al del resto de la CEE). Además, este crecimiento es simultáneo con la desaceleración de los costes de producción (que durante el cuatrienio 1986-90 crecen a un ritmo del 3,2%, en tanto que en cuatrienios anteriores nos movíamos en cifras de dos dígitos). Es particularmente digna de señalar la fuerte reducción del desfase de costes respecto al resto de la CEE, con la subsiguiente ganancia en términos de competitividad. Fruto de todo ello, la renta por ocupado ha crecido de forma notable (5,3% anual), y a ritmo mucho más rápido que para el conjunto de la CEE (donde en ocho años este agregado ha experimentado prácticamente crecimiento cero). Podemos por tanto extraer una primera conclusión: el

Cuadro 1

COMPONENTES DE LA RENTA AGRARIA POR OCUPADO:
VARIACIONES POR CUATRIENIOS
(Tasa anual acumulativa para cada cuatrienio)

Componente		Cuatrienio 1978-82		Cuatrienio 1982-86		Cuatrienio 1986-90	
		España	CEE	España	CEE	España	CEE
Producción final	Volumen	1,9	2,6	1,6	1,1	2,5	0,8
	Precios	9,7	8,0	8,7	3,1	2,1	2,4
	Nominal	11,7	10,9	10,5	4,3	4,6	2,7
Gastos fuera del sector	Volumen	6,2	5,3	1,6	6,7	2,4	0,9
	Precios	12,3	10,2	10,2	2,8	1,0	1,7
	Nominal	19,2	11,8	12,0	3,9	3,2	2,2
Valor Añadido Bruto al coste de los factores (nominal)		7,0	9,7	8,0	4,8	6,7	4,1
Empleo Agrario (UTA)		-6,8	-3,4	-4,5	-2,2	-4,9	-3,2
Deflactor PIB		14,2	11,6	10,5	7,5	6,5	5,2
Renta/ocupado		0,2	1,9	2,4	-1,0	5,3	1,4

Fuente: Eurostat.

cuadro macroeconómico refleja que *la Adhesión a la CEE se ha realizado en un contexto expansivo*, estimulando, por una parte, un incremento de la producción (incentivada por esquemas más eficaces de apoyo y por la expansión de las exportaciones intracomunitarias), y por otra, un abaratamiento relativo de los inputs agrarios, a tenor de la apertura de la concurrencia con los suministradores comunitarios (algún input importante, como los fertilizantes, incluso experimentó bajadas acusadas durante el cuatrienio de referencia).

Cabe, con todo, preguntarse si esta expansión pudiera haber sido mayor. Hagamos al respecto dos reflexiones:

- En el momento de nuestra Adhesión, ya se empezaban a plantear medidas restrictivas. Se habían puesto en marcha las cuotas lácteas y en 1988 entraron en vigor los estabilizadores a la producción. Además, y desde el año 1987, el «paquete» anual de precios y medidas conexas se aprobaba con precios institucionales a la baja o estacionarios. Fue únicamente la aproximación de precios (mientras esta duró) la que permitió mantener a las producciones españolas fuera del contexto restrictivo.

- La Adhesión de España no ha escapado a la regla general que impone a cualquier recién llegado a un «club» la ingrata tarea de abrirse su parcela, normalmente disputándose a los demás. Si la PAC se configuró a imagen y semejanza de las «agriculturas del norte», difícilmente podíamos esperar que tras nuestra integración –y por arte de magia– la PAC recogiera e integrara las necesidades de unos tipos de agricultura que, –simplemente– desconocía.

Y nada mejor para ilustrar esta segunda reflexión que el examen del Cuadro 2, en el que se muestra la estructura del gasto del FEOGA según países. A fin de poder establecer una referencia útil desde el punto de vista cuantitativo, se ha comparado esta estructura de gastos con la producción final agraria de cada Estado miembro; y la del FEOGA-Orientación con empleo agrario. Y salta a la vista una primera observación: los países que pudiéramos caracterizar como de agricultura más atrasada, menos competitiva o con mayores «handicaps» productivos, (esto es, el sur de la CEE más Irlanda) son los que concentran mayoritariamente los gastos del FEOGA-Orientación, lo cual en apariencia resulta completamente lógico. Pero si observamos la enorme desproporción en cuanto a la dotación de medios financieros entre los presupuestos de la sección Garantía y la

Cuadro 2

ESTRUCTURA GASTOS FEOGA, POR EEMM
Año 1989
(% s/total CEE)

	PFA s/total (%)	Gastos FEOGA Garantía s/total (%)	Empleo agrario s/total (%)	Gastos FEOGA Orientación s/total (%)
Bélgica	3,1	2,3	1,1	2,2
Dinamarca	3,4	3,9	1,7	1,2
Alemania	14,5	16,2	11,5	9,1
Grecia	4,0	6,4	10,5	16,0
España	11,7	7,4	17,3	13,9
Francia	23,2	18,6	14,9	12,2
Irlanda	2,2	4,8	1,8	8,3
Italia	18,4	17,9	21,0	18,0
Luxemburgo	0,09	0,007	2,0	0,2
Holanda	7,9	14,5	3,1	1,4
Portugal	1,8	0,7	9,0	12,2
Reino Unido	9,6	7,4	6,2	5,3

Sección Orientación, nos daremos cuenta de que la solidaridad es sólo aparente. Con referencia a 1989, el presupuesto del FEOGA-Garantía ascendió a 28.624 millones de ECUs frente a 1.462 para la sección Orientación. Pero además hay que tener en cuenta que los pagos del FEOGA-Garantía son automáticos y no requieren cofinanciación nacional, en tanto que los de ayudas estructurales están sujetos a un mecanismo mucho más rígido: confección (y aprobación por parte de la Comisión) de los Marcos Comunitarios de Apoyo, y –sobre todo– aportación (generalmente a partes iguales) de fondos nacionales, por lo que la ejecución de mejoras estructurales queda constreñida a los límites presupuestarios de cada país (y lógicamente, no son precisamente los «socios pobres» de la Comunidad los que pueden exhibir una mayor prodigalidad en materia presupuestaria). Señalemos de paso una notable excepción: el caso de Italia, cuya participación en el presupuesto de ambas secciones del FEOGA es muy similar. No en vano es el «socio del Sur» que más tiempo lleva en el club y que por tanto ha podido dimensionar de forma equilibrada su participación en el principal caudal de la financiación agrícola comunitaria: el FEOGA-Garantía. Nótese además que esta participación (17% del presupuesto de la sección Garantía) está también muy proporcionada a la participación de la producción final agraria italiana sobre el conjunto de la Comunidad.

Dentro de este bloque, tampoco Irlanda puede considerarse en mala posición, ya que su participación en la financiación de la política de precios y mercados duplica largamente la de su producción final agraria, ello gracias a que – pese a sus desventajas en el plano estructural– la producción agraria irlandesa se concentra en sectores «continentales» hasta ahora fuertemente protegidos como son el lácteo y el de vacuno. Incluso la propia Grecia ha ido situándose con ventaja, ya que el volumen de recursos que recibe del FEOGA-Garantía (6,4%) es superior al que debería esperar en proporción a su aportación a la producción final agraria (4%).

Quedan por tanto dos países que aparentemente salen perdedores en el reparto, y que son precisamente los últimos adheridos: España y Portugal. Con referencia a nuestro caso, cabe observar que el desajuste de la participación española en el FEOGA-Garantía recoge dos efectos que inciden de manera desfavorable:

- Por una parte, la no culminación de la aproximación comunitaria (los datos del cuadro se refieren a 1989). Ayudas tan importantes como las del sector oleaginosas no están computadas, o lo están parcialmente.
- Por otra parte, el efecto «país grande». Es más fácil concentrar apoyos en países pequeños, para los que la «compra del voto» (no olvidemos que los acuerdos en Consejo de Ministros se parecen mucho a un mercadeo) resulta más barata. De hecho, obsérvense en el cuadro cómo alguno de los grandes socios comunitarios (Francia, Reino Unido), participan en el FEOGA-Garantía en proporción inferior a su aportación a la PFA. Nótese también la singularidad de la posición de Holanda, ejemplo clásico de producción agraria intensiva y con una envidiable capacidad comercial, que se acompasa muy bien a una de las vías de financiación del FEOGA-Garantía, como son las restituciones a la exportación (que en 1990 supusieron el 37% de esta sección).

Por tanto, podemos extraer una segunda conclusión: si bien la Adhesión ha permitido a la agricultura española participar en unos esquemas de protección mucho más eficaces (absolutamente impensables solamente sobre la base de la financiación nacional de la preadhesión) *aún no ha habido tiempo suficiente para consolidar una posición relativa ventajosa* respecto al resto de los socios comunitarios. No cabe duda de que una circunstancia en la que se pone en cuestión el modelo de la PAC es una buena oportunidad para reformarla en un sentido más favorable a las necesidades específicas de las «agriculturas del sur». Particularmente gráfica fue en este sentido la expresión que el Ministro español de agricultura (a la sazón, el Sr. Romero) utilizó en la primera discusión que se produjo en el seno del Consejo de Agricultura sobre la Reforma, en febrero de 1991: vino a decir que una vez «abierto el melón» es de esperar que cada país trataría de obtener las mayores ventajas posibles en una negociación que no debiera prolongarse excesivamente, para evitar que «el melón se pudriese». Anunciaba así una actitud firme y beligerante por parte de la delegación española a lo largo de la discusión de todo el paquete.

Llegados a este punto, conviene centrar la atención, aunque sea brevemente, sobre una de las cuestiones clave que se irán planteando

en los debates. La reforma de la PAC ¿debe atenerse más a los criterios de competitividad o a los de equilibrio interno y solidaridad? Al parecer la Comisión trata de dar al respecto una respuesta ecléctica, con medidas que responden a postulados del primero (bajadas de precios, reducciones de cuota) y del segundo tipo (medidas compensatorias, ayudas medioambientales). Pero desde una perspectiva global ¿cuáles son los intereses de cada parte en la negociación?

Para tratar de dar una respuesta cuantificada a esta cuestión, se ha construido el indicador que se exhibe en el Cuadro 3, elaborado de acuerdo con la siguiente expresión:

$$\frac{S_j \times 100}{e_j} - \frac{e_{ij} - \frac{E_i}{E_j} E}{e_j} \times 100 \quad [1]$$

Donde: S_j : saldo de la balanza comercial agraria del país j.
 e_j : PIB total del país j.
 e_{ij} : PIB agrario del país j.
 E_i : PIB agrario del conjunto de países de la CEE.
 E : ídem PIB total.

Cuadro 3

COMPARACION INDICE EXCEDENTE / DEFICIT PRODUCTIVO
Y SALDO COMERCIO EXTERIOR

	Indice el'd relat. (a) $\frac{e_{ij} - e_j \frac{E_i}{E}}{e_j} \times 100$	Saldo com. ext. agr. (b) $\frac{S}{S / PIB}$ (S / e _j)	Diferencia (b - a)
Bélgica	-0,9	-0,7	+0,2
Dinamarca	0,7	3,9	+3,2
Alemania	-1,5	-0,9	+0,6
Grecia	13,3	-1,5	-14,8
España	2,0	0,2	-1,8
Francia	0,1	0,7	+0,6
Irlanda	7,8	9,2	+1,4
Italia	1,0	-1,1	-2,1
Holanda	1,1	2,9	+1,8
Portugal	2,1	-2,3	-4,4
Reino Unido	-1,7	-1,1	+0,6

Fuente: Elaboración propia sobre datos referidos a 1988.
Explicación: ver texto.

En síntesis, el indicador refleja la diferencia entre el saldo real del comercio exterior agrario de cada país, respecto al excedente teórico que genera este sector en términos de renta, ambos medidos como porcentaje respecto al conjunto del PIB. El excedente teórico corresponde al sustraendo de la expresión [1], y mide la diferencia entre el PIB agrario real que se genera en cada país, y el que sería teóricamente esperable en proporción a la participación de la renta agraria en el conjunto de la renta.

El indicador así construido constituye una medida indirecta, aunque homogénea de la productividad, no solamente en términos de eficacia productiva, sino también de eficacia comercial, ya que refleja en qué medida un excedente teórico de producción agraria es efectivamente exportado. Así, aquellos países con un índice mayor que cero resultará que exportan en proporción superior a lo que sería esperable, habida cuenta del peso de la agricultura dentro de su aparato productivo. El cuadro es útil porque muestra claramente que son las agriculturas «del sur» (esto es, las de Grecia, Portugal, Italia y España, por orden decreciente), las que podríamos considerar, —con arreglo a este indicador— como menos eficientes, menos competitivas y menos «agresivas» en términos comerciales. En el extremo opuesto, hay que destacar la singularidad del caso de Irlanda, con una alta especialización en producciones «exportables» (más de la mitad de las ayudas comunitarias en los sectores lácteo y vacuno se gastan en restituciones a la exportación), en tanto que sus necesidades de importación de alimentos son reducidas (población pequeña, y alta tasa de ocupación agraria, con un mayor nivel de autoconsumo alimentario). A destacar también la alta eficiencia productiva y comercial de Dinamarca (con algunas circunstancias similares al caso irlandés), y Holanda, país reputado por la buena organización comercial de su sector agrario.

A tenor de estas reflexiones, cabe hablar de una identidad de intereses objetivos entre las agriculturas comunitarias «del sur», para las que una reforma debe ser el punto de arranque de un cambio del modelo seguido hasta ahora. Si tenemos en cuenta que las ampliaciones de la Comunidad ha venido por el Sur, puede entenderse que el principio de solidaridad financiera se aplica hoy día sobre la base de unas políticas que hay que considerar desfasadas, en tanto que

responden sólo a una parte de las necesidades de las diferentes agriculturas comunitarias. ¿Qué mejor momento que el de la discusión de un paquete de reforma, para intentar colocar de nuevo las cosas en su sitio? Podemos por tanto extraer una tercera conclusión: la nueva PAC debe recoger consecuentemente el *principio de solidaridad*, insuflando a las agriculturas del sur –menos productivas, con menor organización comercial y con desajustes estructurales aún no resueltos– los medios para ponerse en línea de competitividad con respecto a sus socios del norte. Ello podría significar, por ejemplo, introducir criterios de modulación en la aplicación de las medidas restrictivas de la nueva política de precios y mercados; o conferir a los programas de mejora estructural los medios financieros y los instrumentos técnicos adecuados para darles mayor extensión y operatividad, o prever una financiación más generosa para las «medidas de acompañamiento» (basta observar la ficha financiera del proyecto de la Comisión para darse cuenta que el grueso del presupuesto de la Reforma se va a aplicar sobre las medidas de financiación sectoriales, es decir, va a discurrir por las vías tradicionales del FEOGA/Garantía, lo cual no deja de ser contradictorio con el planteamiento de base, en el que la Comisión reconocía que el 80% de las ayudas de este fondo sólo beneficiaban a un 20% de las explotaciones).

IV. UNA PRIMERA VALORACION CRITICA

Hasta aquí algunos comentarios con intención analítica sobre las propuestas de reforma. A partir de ellos cabría formular una valoración que necesariamente tendrá un carácter provisional, en tanto no concreten y aprueben definitivamente las nuevas medidas.

IV.1. *Valoración del diagnóstico sobre el que se sustentan las propuestas de la Comisión*

Parece evidente que las propias lagunas de que necesariamente adolece un diagnóstico de carácter descriptivo, ya anticipan la ausencia de un planteamiento con pretensiones de globalidad.

- No se cuestiona el modelo productivo agrario, ni su lógica derivación en cuanto al modelo tecnológico existente, que conduce inevitablemente a un exceso permanente de oferta.
- El diagnóstico no incluye el conjunto del sistema agroindustrial, sino solamente el subsistema productivo agrario. La ausencia de análisis en este terreno (y por consiguiente, de propuestas concretas) conduce a:
 - Por una parte, no esbozar medidas conducentes al reparto de rentas entre los sectores productivo, comercializador e industrial.
 - Por otra parte, una indefinición de los efectos sobre la agroindustria y la distribución alimentaria.
- Los incrementos del gasto financiero del FEOGA no son contextualizados con los correspondientes a otras políticas comunitarias, y además no recogen hechos evidentes, tales como la ampliación de la Comunidad (España y Portugal).
- No hay un posicionamiento crítico respecto a los distintos ritmos entre la aplicación de los estabilizadores (con un automatismo drástico y carácter acumulativo) y los ritmos de las medidas de acompañamiento (lento, sometido a restricciones presupuestarias y a equilibrios políticos en el seno del Consejo).
- Esta falta de análisis global lleva a pasar de puntillas sobre hechos tan importantes para algunas regiones comunitarias como los desequilibrios de población (problemas de desertización) y la existencia de desajustes estructurales y productivos (infraestructuras, dotaciones, servicios), sin cuya resolución nunca se podrá lograr el objetivo de la PAC de equilibrio de las rentas para la población rural.

IV.2. *La crítica a la definición de los objetivos de la Reforma*

La gran profusión de objetivos parece otorgar a la reforma un carácter excesivamente ambiguo, una especie de «cajón de sastre» en el que cabe todo. En todo caso, parece difícil cuestionar la formulación de objetivos que se proponen, ya que indudablemente abren

perspectivas que pueden favorecer una mayor cohesión e integración comunitarias, sobre todo para los colectivos y las áreas más desfavorecidas. Todo dependerá de cómo se articulen finalmente las medidas. En todo caso, si cabe apuntar lo siguiente:

- En cuanto a desarrollo rural: la política de reforma de los fondos estructurales y las nuevas políticas de estructuras contienen demasiados lastres heredados de etapas anteriores, con el resultado conocido de su escasa incidencia en el desarrollo del medio rural. En este sentido cabe echar en falta el escaso énfasis con que se plantea el objetivo de la mejora estructural para explotaciones o regiones con problemas productivos.
- En particular, la notable ausencia de formulaciones en cuanto al desarrollo agroindustrial, comercialización y cooperativismo en el medio rural da una idea de la modestia del planteamiento de esta pretendida reforma.
- El reconocimiento de la interdependencia internacional parece llevar implícita la renuncia al objetivo tradicional de la PAC en cuanto asegurar la suficiencia alimentaria.

IV.3. *Valoración de algunos elementos concretos de las propuestas de reforma*

- La nueva política de precios parece apuntar hacia el objetivo de una producción competitiva, lo que constituye un enfoque claramente lesivo a los intereses de las agriculturas del sur. No está clara (y convendría aclararlo lo antes posible) hasta qué punto las ayudas compensatorias van a ser capaces de conciliar los objetivos de productividad y solidaridad. Pero ya se apunta un elemento discriminatorio: los pagos se fijarán en base a los rendimientos actuales. Por otra parte, no se debe ignorar la contradicción entre competitividad (agricultura intensiva) y conservación del medio ambiente.
 - Mantenimiento de los principios básicos de la PAC: es especialmente preocupante la posible reformulación práctica del principio de «solidaridad financiera», si esto implicara una
-

mayor aportación financiera de los Estados miembros, como parece que va a suceder, al menos en el caso de las medidas de acompañamiento.

Particularmente inquietante resulta además la redacción dada al criterio de modulación de las ayudas directas, que si en los primeros documentos se basaba en un elemento objetivo (el tamaño de la explotación), pasaría a establecerse en función de los rendimientos, lo que determinará que las agriculturas comunitarias menos productivas sigan postergadas en el reparto de los apoyos financieros del FEOGA-Garantía.

- Finalmente, el objetivo de conservación medioambiental adolece de un planteamiento fundamentalmente teórico, ya que parece aplicable más a tipos de agricultura tecnológicamente avanzados, es decir, aquellos que más han participado en la «revolución verde». En realidad, existen regiones y subsectores agrarios (precisamente los inmersos en prácticas más tradicionales, y que se han beneficiado en menor medida de la PAC), para los que las restricciones medioambientales suponen un serio obstáculo para ponerse en línea de competitividad respecto a otros que han seguido un modelo tecnológico más avanzado, y correlativamente, más agresivo para el medio ambiente.

En consecuencia, para ser coherente con este objetivo hay que tener en cuenta los condicionamientos particulares de estas regiones o subsectores, estableciendo para ellos políticas específicas, que pueden seguir orientaciones diversas, como pueden ser: compensaciones adicionales de renta, programas específicos de mejora estructural o promoción de actividades extraagrarias, o política de calidad.

V. CONCLUSION

En definitiva, el análisis de las nuevas propuestas evidencia que hay escasas innovaciones en el fondo. Es cierto que la fijación de las ayudas en base al «stock» de capital fijo (ya sea superficies de cultivo o efectivos ganaderos), permitirá detener la escalada de costes

financieros de la PAC. También está clara la conveniencia de un oportuno «maquillamiento» del sistema de ayudas, buscando su compatibilidad con las nuevas normas y disciplinas que en el futuro regularán los intercambios agrarios a escala internacional. Pero poco más lejos llegará la reforma si sigue discurriendo por los senderos que hasta ahora le ha trazado la Comisión.

Afortunadamente, la decisión corresponde a los Estados miembros. Es de esperar que el Consejo se ponga de acuerdo para introducir modificaciones que nos acerquen más al objetivo de la cohesión, por la vía de la solidaridad financiera.

BIBLIOGRAFIA

GARCÍA ALVAREZ-COQUE, José María: «Las propuestas de liberalización del comercio mundial agropecuario. Una aproximación cualitativa». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 154. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1991.

RESUMEN

Este trabajo contiene un resumen de las propuestas de Reforma de la PAC, que actualmente debate el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE. A partir de ahí, se estudia el posible paralelismo de estas medidas con los acuerdos que se barajan para la conclusión de la Ronda Uruguay, y que regulan el futuro comercio internacional de productos agrarios. A partir de ahí se analizan varios indicadores (renta, distribución de fondos del FEOGA y saldos de comercio exterior), con el fin de tratar de fijar unas coordenadas objetivas que posicionen los intereses que se juegan los Estados miembros en la discusión del paquete de la Reforma. Todo ello otorga —a juicio del autor— unos elementos de análisis que permiten concluir que, en definitiva, el proyecto, en sus contornos actuales, tiene un alcance bastante modesto.

RESUME

Ce travail contient un résumé des propositions de réforme de la PAC, actuellement soumises à débat au Conseil des Ministres de l'Agriculture de la CEE. Sur cette base, il est étudié la possibilité d'un parallélisme entre ces mesures et les accords envisagés pour la conclusion de la Ronde d'Uruguay et destinés à régle-

menter les futures échanges internationales des produits agricoles. Il est ensuite analysé plusieurs indicateurs (revenu, distribution des fonds du FEOGA et soldes du commerce extérieur), en vue d'établir des coordonnées objectives établissant les intérêts divers des Etats membres dans la discussion des paquets de la réforme. Il en résulte, d'après l'auteur, des éléments d'analyse qui nous permettent d'en conclure à la portée assez modeste, en dernier ressort, du projet actuel.

S U M M A R Y

This paper contains a summary of the CAP reform proposals which are currently being debated by the EEC Council of Ministers of Agriculture. This is the starting point for an examination of the possible parallelism between these measures and the agreements that are being discussed to conclude the Uruguay Round and which will regulate future international trade in agricultural products. On the basis of this, several indicators (income, the distribution of EAGGF funds and foreign trade balances) are analysed, with the aim of trying to set some objective coordinates which map out the vested interests of the Member States in the discussion of the Reform package. In the author's opinion, this provides analytical sources which lead to the conclusion that the scope of the project in its present form is in fact quite modest.
