

LA REFORMA DE LA PAC DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS AGRICULTURAS DEL SUR DE LA CEE

Por
CARLOS TIO SARALEGUI (*)

I. INTRODUCCION

Una vez más la Comunidad enfrenta la necesidad de reformar su Política Agraria Común. Ello nos indica el fracaso de intentos bien recientes, que no supieron dar respuesta a una cuestión tan compleja, dados los muchos aspectos económicos, sociales y regionales implicados, los diferentes intereses nacionales en juego e, incluso, las presiones externas de todo tipo.

Aunque de reforma de la PAC se ha hablado en muchas ocasiones, hay dos razones poderosas para suponer que, en la actualidad, la reforma que se aborde será en profundidad:

- En primer lugar que la política agraria ha llegado a ser criticada y rechazada por casi todos: agricultores, opinión pública, Ministerios de Finanzas, utilizadores de productos agrarios, consumidores, países terceros. etc.

La agricultura europea ha generado excedentes, ha costado mucho dinero su sostenimiento, crea muchos problemas internacionales, ni siquiera sirve para sostener las rentas de los

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

agricultores, el medio ambiente y la actividad en las regiones más marginadas del medio rural europeo.

- La actual situación internacional, con dos polos de atención principales: las negociaciones comerciales internacionales en el seno del GATT y el cambio político radical experimentado en el Centro y el Este europeo, que modifica profundamente el proceso y las expectativas de la construcción europea. Este segundo aspecto incide de modo decisivo en las posibilidades de mantenimiento de uno de los principios básicos de la actual PAC: la preferencia comunitaria.

II. ASPECTOS GENERALES

En definitiva, todos parecemos coincidir en que ha llegado la hora de diseñar un nuevo modelo para la agricultura europea. A lo largo de la década de los años ochenta se han ido introduciendo adaptaciones sucesivas, dentro del modelo básico establecido 20 años antes, de modo que la actual normativa comunitaria se ha convertido en un complicado conjunto de residuos del pasado y parches del presente cercano, llena de contradicciones, asimetrías, costosa y poco eficaz.

No obstante, la actual propuesta de Reforma de la PAC, no responde a las necesidades planteadas. Cuando se habla de un nuevo modelo para la agricultura europea, se quiere señalar la necesidad de establecer un conjunto de principios y una estrategia que puedan guiar los cambios de la agricultura europea.

Las actuales propuestas carecen de visión estratégica de futuro, no parecen definir ningún modelo coherente. Se insiste en la «existencia de una nueva orientación» de la Política Agrícola, sin que se sepa a ciencia cierta cual es dicha «orientación».

Las actuales propuestas no abordan la reforma del conjunto de los sectores de la agricultura, ignorando el sector remolachero-azucarero e importantes sectores de la agricultura mediterránea, como el del vino, aceite de oliva, algodón, frutas y hortalizas frescas y transformadas. Pero, además, no se acaba de pronunciar por una agricultura competitiva o por una agricultura de dimensión social. En algu-

nos sectores se mantienen o crean sistemas de cuota (leche, ovino), mientras en otros se adoptan precios similares a los del mercado mundial (cereales).

Además de no aclarar suficientemente este conjunto de aspectos básicos, las propuestas de Reforma de la Comisión tienen, desde mi punto de vista, un efecto perverso básico: introducen un conjunto de ayudas sin contraprestación alguna, que convierten al sector agrario en un sector subsidiado. Con ello se compromete seriamente toda la estrategia de desarrollo del mundo rural ¿por qué buscar una nueva y eficaz utilización de los recursos, si se reciben cheques anuales por no hacer nada, o por hacer mal aquello que aún se haga?

Por último, cabe señalar que estas propuestas no benefician en nada a la agricultura de los países del sur de la Comunidad. Ni en cereales, ni en semillas oleaginosas, ni en leche, carne de vacuno y ovino, puede decirse que las propuestas impliquen una redistribución del flujo de recursos financieros del FEOGA hacia el sur.

III. LAS PROPUESTAS EN EL SECTOR DE LOS CEREALES

Es sin duda la parte central de la reforma propuesta. Las preocupaciones de la Comisión respecto a los desequilibrios en este sector son legítimas y, es cierto, se precisan cambios profundos en la actual regulación.

No obstante las propuestas actuales no tienen suficiente solidez interna como para apoyarlas. Tampoco parecen garantizar la consecución de ninguno de los objetivos perseguidos, en cuanto generarán más gasto y son discutibles sus efectos sobre el nivel de producción, al no ser evidente la respuesta de las empresas en las regiones más productivas.

La base consiste en una disminución de los precios en un 35% aproximadamente. Esta afirmación de la Comisión introduce el primer elemento de confusión grave en el paquete de propuestas. La disminución de un 35% se calcula respecto al futuro precio indicativo (100 ECUs/t) y a los actuales precios medios de compra (155 ECUs/t). ¿Por qué no se calcula el descenso entre precios indicativos

actual y futuro? Dicha disminución resulta ser del 57% para el trigo blando y del 53% para los cereales pienso.

Se propone un nuevo sistema de precios iguales para todos los cereales: los precios de intervención un 10% inferiores a los indicativos, elevándose los precios umbrales, o de entrada de las importaciones, un 10% por encima de los indicativos. Además se afirma que se mantendrán los principios y elementos básicos de la actual regulación, en referencia al sistema de exacciones reguladoras en frontera y de restituciones a la exportación, como régimen de protección en frontera.

El deseo de la Comisión al proponer un sistema de precios iguales para todos los cereales es, sin duda, facilitar la introducción de un régimen de ayudas compensatorias idénticas, cualquiera que sea el cereal cultivado. No obstante, los resultados son de todo punto rechazables.

En el Cuadro 1 se reflejan los precios medios mundiales de distintos cereales, a lo largo de la década de los años ochenta.

Cuadro 1

PRECIOS MEDIOS MUNDIALES DE LOS CEREALES
(Dólares USA/Tm)

Cereal	Promedio 1982/84	1985	1986	1987
Trigo USA	161	148	129	110
Cebada Canadá	96	100	76	63
Maíz USA	126	123	111	73
Sorgo USA	120	111	95	71
Avena Canadá	93	93	69	58
Centeno Canadá	118	99	79	66

Fuente: FAO «Situación y perspectivas de los productos básicos 1987/88».

Cereal	1988	1989	1990
Trigo USA	146	171	137
Cebada Canadá	83	96	85
Maíz USA	107	111	109
Sorgo USA	99	107	105
Avena Canadá	104	107	81

Fuente: FAO Quarterly Bulletin of Statistics, Vol. 4. 1. 1991.

Ante la observación de estos datos del denominado mercado libre mundial, surgen algunas preguntas inmediatas:

- 1.^a ¿Por qué los precios institucionales de la CEE no van a recoger unas diferencias en los precios entre los distintos cereales que el propio mercado libre establece de un modo nítido?
- 2.^a ¿Por qué desproteger al trigo y sobreproteger al resto de los cereales, frente a las importaciones de terceros países? Con un precio indicativo de 100 ECU/Tm, el precio umbral resultaría de 110 ECU/Tm (aproximadamente 125 dólares) para todos los cereales. El absurdo es evidente.

Algo similar cabría decir del caso del trigo duro, si como parece deducirse se igualarán sus precios institucionales a los del resto de los cereales, a pesar de la sustanciosa ayuda que se le promete. Porque el sistema de precios no solo influye en la renta de los agricultores, lo cual podría compensarse mediante las ayudas propuestas, sino también en el nivel de protección exterior y en los precios del mercado interior. Con un nivel de precios umbrales de 110 ECU/Tm, los trigos duros o blandos, sufrirían una disminución de precios muy superiores a los demás cereales.

Por todo ello resultaría mas razonable proceder a una disminución de precios, pero manteniendo una cierta jerarquía entre los precios de los distintos cereales y establecer un sistema de ayudas a tanto alzado. Pero dichas ayudas provocarían una fuerte reestructuración regional del gasto agrícola, beneficiando claramente al sur de la Comunidad, por lo que son rechazadas enérgicamente por los países atlánticos de la CEE.

En las propuestas subyace una idea falsa respecto a la perfecta sustituibilidad de todos los cereales entre si. En algunas regiones de la Comunidad, esto puede ser cierto. En España desde luego no lo es, al quedar limitadas las posibilidades de muchos de ellos por razones de medio físico y climatológico, como son los períodos libres de heladas, la pluviometría, la existencia de regadíos, etc.

Otra cuestión muy preocupante es que las ayudas se establezcan a nivel regional, primándose los mayores rendimientos. Dos cuestiones destacan a este respecto:

- Si se beneficia con ayudas mayores las denominadas regiones, o subregiones homogéneas mas productivas, ¿qué cereal se utilizará para el cálculo del rendimiento medio regional?
- Los buenos agricultores, con rendimientos muy superiores a las medias de sus regiones, van a ser penalizados injustamente. Este hecho es muy importante en España, donde las diferencias de rendimientos dentro de cada región homogénea son muy notables, debido a la utilización de semillas certificadas de alta calidad, a la introducción de tecnologías punta muy costosas por parte de algunos agricultores, etc., precisamente con ánimo de contrarrestar limitaciones del medio físico y de la climatología.

El hecho cierto es que dos agricultores con empresas idénticas, iguales cultivos, iguales rendimientos, situados en regiones distintas, recibirán ayudas muy diversas, debido a la absurda razón que en sus respectivas regiones los rendimientos medios de sus paisanos son distintos. Es impensable una mayor distorsión de la libre competencia.

Por otra parte, no será fácil para las Administraciones nacionales elaborar «los mapas de rendimientos». Unas comarcas rechazarán a sus vecinas, pero serán a su vez rechazadas por otras ligeramente más productivas, en un deseo legítimo de sostener rendimientos medios que den derecho a primas mayores. En definitiva, las comarcas más desfavorecidas se quedarán aisladas, con rendimientos y primas ridículas. Solo la adopción de la unidad provincial, diferenciando secanos y regadíos, podrá evitar esta escalada de conflictos, aunque no responda al espíritu de las propuestas de la Comisión.

Con una ayuda especial de 300 ECU/Ha, el trigo duro se convertirá en la tabla de salvación de aquellas provincias y regiones que tienen reconocido el derecho a dicha ayuda. La considerable arbitrariedad con que, en su día, se delimitaron dichas provincias, crea situaciones descompensadas y claramente alejadas de lo que pudiéramos considerar una situación de leal competencia, particularmente entre zonas limítrofes de condiciones muy similares para este cultivo.

Un importante descenso de precios, acompañado de una ayuda compensatoria, puede provocar efectos no previstos. Con el trigo

a 16 Ptas/kg, puede darse la circunstancia que en numerosas regiones, particularmente en España, no logren compensarse los costes directos de producción, por lo que las siembras carecerían de sentido, si no fuera por el simple hecho de adquirir el derecho a la prima. En ese caso estaríamos ante una situación de irracionalidad económica, en la que el cultivo tendría el solo objetivo de convertirse en excusa de una actividad que, cada día, sería mas simbólica.

Este peligro no es ajeno a las grandes diferencias regionales que pueden advertirse en la agricultura europea. En el gráfico 1 se reflejan los rendimientos medios regionales de trigo en las distintas regiones comunitarias.

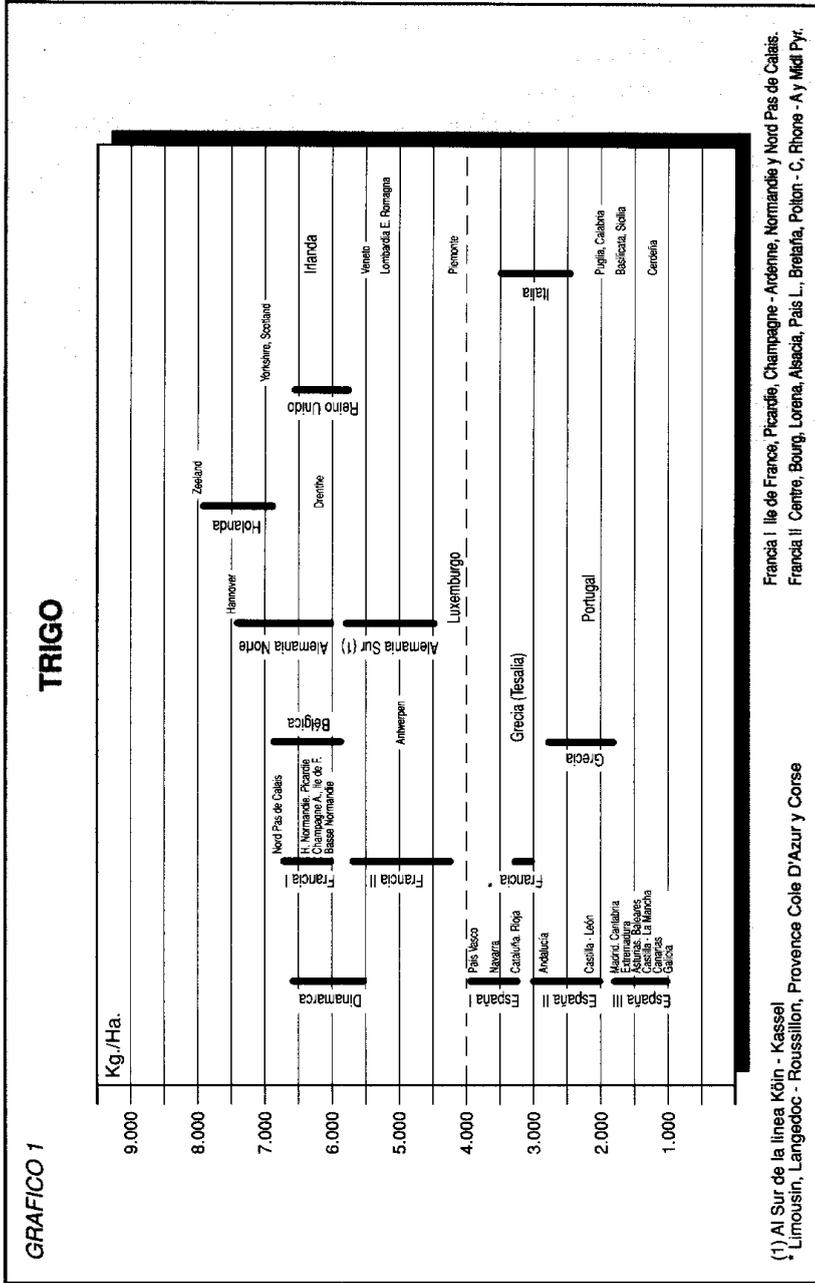
Se observa claramente la existencia de dos Europas:

- La del sur, con rendimientos inferiores a 4.000 kg/Ha en trigo.
- El resto de la Comunidad, con rendimientos medios regionales de entre 4.000 y 8.000 kg/Ha de trigo.

Con estas diferencias de rendimientos, la introducción de una prima diferenciada en base a los rendimientos medios regionales es un elemento de distorsión de la competencia que, claramente, perjudica a la región sur de la Comunidad (Gráfico 1).

Por ultimo cabe señalar que no se hace ninguna referencia a los barbechos, de tanta importancia en la agricultura española. Según datos del MAPA, existen cuatro millones trescientas mil hectáreas de barbechos en España. Ante una «nueva orientación» de política agrícola basada en subvenciones a la hectárea, su exclusión del régimen de ayudas es discriminatoria. Pero su simple inclusión en la superficie cultivada, provocaría una disminución de rendimientos medios regionales, que tampoco sería tolerable.

Efectivamente, el barbecho en España es un modo como otro cualquiera de cultivo. No son tierras abandonadas. Ante la baja productividad de la tierra en muchas regiones, se opta por rotaciones que permiten descansar la tierra, se dan labores, aunque no se siembre. Todo ello estaba justificado en un contexto de agricultura productivista e intensiva. La Comunidad debería tener un trato especial con esta enorme superficie de cultivo en países como España.



IV. SEMILLAS OLEAGINOSAS, PROTEAGINOSAS, LEGUMBRES Y FORRAJES SECOS

La Comunidad está emplazada por el comité «ad hoc» del GATT sobre la soja, a modificar su actual sistema de ayudas a la transformación de semillas oleaginosas. Aprovechando las actuales propuestas de Reforma, la Comisión plantea una solución similar a la de los cereales.

A pesar de ello, la situación de semillas oleaginosas y de cereales no es la misma. Las semillas oleaginosas se comercian ya actualmente, en la CEE, a los precios del mercado mundial, al no existir protección en frontera frente a las importaciones de terceros países.

No obstante, hoy día, existen precios institucionales, de intervención e indicativo, que se propone suprimir. Aunque dichos precios no han provocado intervenciones habituales en el pasado, su supresión priva a estos productos del colchón de seguridad, en situaciones excepcionales, que representa la intervención pública. En las propuestas, no se explican suficientemente las razones por las que dichos precios se mantienen en el caso de los cereales, y se suprimen en el de las semillas oleaginosas.

Es cierto que la protección exterior en el caso de los cereales requiere la utilización de precios indicativos y umbral, pero ¿y los precios de intervención?

La ayuda a los productores de semillas oleaginosas se calcularía a partir de la ayuda establecida para los cereales. No obstante surgen muchas dudas ante el método de cálculo propuesto por la Comisión. Al no existir precios institucionales de la semillas oleaginosas, el cálculo de pérdida de ingresos provocado por la supresión de la actual ayuda a la transformación, pretende compensarse mediante una ayuda que cubra la diferencia entre un precio de referencia en el mercado mundial y el precio que deberían tener las semillas oleaginosas en la Comunidad, de modo que su relación con el precio de los cereales no constituya un incentivo especial para ninguno de estos cultivos.

En dicho planteamiento se parte del supuesto, igual que en el caso de los cereales, que no existe jerarquía alguna de precios entre las distintas semillas oleaginosas, así como del supuesto que los ren-

dimientos de colza, girasol o soja pueden representarse por un valor medio cualquiera. Todo ello es falso: ni los precios actuales del mercado mundial se asemejan, ni los rendimientos medios regionales, como se comprueba en el Gráfico 2, son similares entre colza y girasol.

Además, en este caso, las limitaciones físicas y de clima hacen normalmente incompatibles el cultivo de la colza y del girasol, hasta el punto que pueden ser consideradas como semillas oleaginosas de regiones frías o cálidas y soleadas respectivamente, pero no son sustitutivas en el cultivo. Este hecho lleva a que, una vez caculada la compensación media comunitaria para las oleaginosas, al multiplicar por el rendimiento medio regional, en aquellas regiones donde se cultive girasol la ayuda resultará necesariamente menor que en aquellas otras donde se cultive colza. Para comprobarlo basta con observar que los rendimientos de girasol son sistemáticamente inferiores a los rendimientos de colza, si exceptuamos el caso de Italia.

Por último, ante la supresión de los precios institucionales, los granos oleaginosos van a quedar a expensas de las fuertes oscilaciones de precios que puedan producirse en el mercado mundial.

Además, ante una situación generalizada de precios bajos para todas las producciones de siembra anual, no se entiende porqué las ayudas se darán solo a cereales, semillas oleaginosas y proteaginosas (guisantes, habas, haboncillos y altramuces dulces). Con las sucesivas ampliaciones de la CEE, cultivos de relativa poca importancia en la Comunidad primitiva, caso de las leguminosas y de diversas plantas forrajeras, que apenas han disfrutado históricamente de protección, tienen mayor importancia de la que habitualmente se supone, particularmente en algunas regiones de la Comunidad. Estos cultivos

Cuadro 2

PRECIOS DE SEMILLAS OLEAGINOSAS EN EL MERCADO MUNDIAL
(Dólares USA/Tm)

GRANO	1988	1989	1990
Haba de Soja USA	304	275	247
Girasol Canadá	360	-	-
Colza Canadá	240	229	-

Fuente: FAO Quarterly Bulletin of Statistics, Vol. 4. 1. 1991.

se encuentran ante el futuro en una situación discriminatoria injustificada.

Sin embargo, las razones reales están en facilitar la siembra de estos cultivos en las superficies retiradas del cultivo en régimen de «set aside». Para garbanzos, judías, lentejas, yeros, vezas, alfalfa, trébol, esparceta, altramuces, etc., al no disponer de una OCM, se permitiría su siembra en las tierras sometidas a «set aside». Se trata de algo intolerable para un país como España, donde algunos de estos cultivos tienen una gran importancia en algunas regiones.

V. REGIMEN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES

Este régimen voluntario excluye de la aplicación obligatoria del «set aside» a los agricultores que produzcan menos de 92 t de cereales. Esta solución permite modular el concepto de pequeño agricultor, a nivel regional, en base a los rendimientos medios en cada región. Para valores medios comunitarios, correspondería a un cultivador de 20 Has.

Aunque el sistema no prevé ventajas sustanciales, excepto la mencionada exclusión de la retirada de tierras, la utilización del término de «pequeño agricultor» en base a tales criterios (producción de cereales, semillas oleaginosas y proteaginosas), puede dar lugar a situaciones grotescas, particularmente en zonas no cerealistas. Podrían disfrutar de tal denominación grandes ganaderos, viticultores, oliveros o productores de frutas, por poner algunos ejemplos. Como consecuencia, se obligaría a aplicar el «set aside» a un agricultor cerealista de Castilla-León, con 200 Ha de cereal de secano, excluyéndose de tal obligación a quien, viviendo principalmente de otros aprovechamientos agrarios, dispone también de producción cerealista, sin superar las 92 Tm anuales de producción.

Las propuestas de la Comisión no establecen ningún límite superior al derecho a cobrar ayudas compensatorias. Por encima de una producción de 92 t/Ha, será preciso retirar de la producción un 15% de superficie, aunque cobrando la ayuda incluso en la superficie sometida a «set aside», hasta un límite de 230 t de producción. Más allá de este nuevo límite, se mantiene la obligatoriedad de retirar de

la producción un 15% de superficie, pero ya sin derecho a la ayuda en dicha superficie retirada.

VI. SECTORES GANADEROS: LECHE

La Reforma que hoy día está en discusión, afecta de un modo decisivo al sector lechero. Incluye las siguientes propuestas básicas:

- 1.º Una reducción drástica en el precio de los cereales, de alrededor de un 33% según la Comisión.
 - 2.º Una reducción del actual nivel de cuota lechera de un 4%, del cual un 1% podrá redistribuirse a nivel nacional.
 - 3.º Establecimiento de un régimen nacional de abandono de la producción, cofinanciado por la CEE, para mantener una Reserva Nacional de Cuota, que facilite la reestructuración productiva.
Según se dice, esta reserva permitirá que los productores de menos de 200.000 Kgs anuales, no vean reducido su actual nivel de cuota.
 - 4.º Se reducen los precios institucionales en un 10% como media: un 15% en mantequilla y un 5% en leche desnatada en polvo.
 - 5.º Se establece una nueva prima para la producción de leche dependiente de la tierra, de 75 ECU/vaca, para las primeras 40 vacas de cada explotación, siempre que la carga ganadera de la explotación no supere las 1,4 unidades de ganado mayor por hectárea de forraje, en zonas desfavorecidas y de montaña, o dos unidades de ganado mayor por hectárea de forraje en el resto de las zonas, aunque se excluye de estas exigencias a los productores de menos de 24.000 litros anuales. Ello puede llegar a representar, en el mejor de los casos, cerca de medio millón de pesetas de subvención directa por explotación lechera.
 - 6.º Se suprime la tasa de corresponsabilidad de la producción lechera.
-

Muchas dudas e interrogantes surgen ante estas propuestas. En principio parece que se trata de subvencionar a las explotaciones extensivas de hasta 40 vacas, que dispongan de suficiente base tierra como para sostener una carga ganadera que no supere las 2 Unidades de Ganado Mayor por hectárea de forraje. La primera pregunta que surge es la de determinar ¿qué es un forraje para la Comisión Europea? ¿Cobrarán dicha prima las Cooperativas de las zonas secas españolas donde los socios aportan sus producciones de cereales forrajeros para la alimentación animal? Ahora bien, ¿cómo distinguir los cereales forrajeros de los que no lo son? Estas preguntas son básicas para la ganadería lechera y la de carne, de carácter intensivo, y localizada en toda la España interior y mediterránea.

Pero incluso en la Cornisa Cantábrica y en Galicia, las actuales estructuras minifundistas, no sólo por la dimensión del hato, sino también por la dimensión física de la explotación agrícola vinculada a él, parece que harán poco eficaces estas ayudas.

Cabría argumentar que la superficie de cereales ya recibe la ayuda a la hectárea. No obstante, la alimentación animal se realiza en cada región en base a cultivos muy distintos. Ante el peligro de introducir una seria distorsión entre explotaciones lecheras, según el tipo de cultivo utilizado para la alimentación, pienso que sería mas equitativo, o bien ampliar la ayuda a las vacas lecheras a las 40 primeras cabezas de cada explotación, cualquiera que fuera su estructura productiva, o bien ampliar las ayudas a la hectárea a las superficies de pastos y prados permanentes, suprimiendo la ayuda a la vaca.

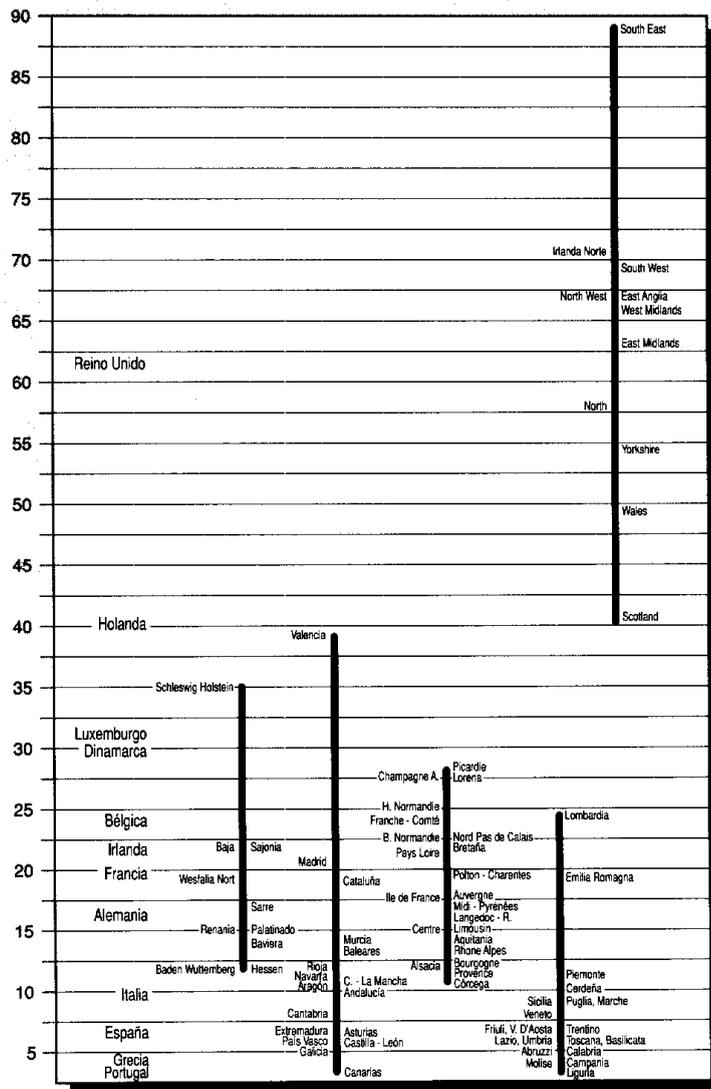
Tal y como se propone por parte de la Comisión, la reforma beneficia sustancialmente a Francia y Alemania, particularmente en el sector lechero, debido a sus estructuras productivas, según se aprecia analizando los Gráficos 3 y 4.

En el caso del Reino Unido, debido al carácter extensivo de sus explotaciones, se verá beneficiado por la prima, aunque por la elevada dimensión de sus hatos, buena parte de la cabaña de vacuno de leche británica se quedará excluida del derecho a prima, por superar en la mayoría de los casos el límite de las 40 vacas.

Se trata en definitiva de un sistema pensado para la empresa lechera europea media dependiente de la tierra: es decir para Francia y Alemania y, en menor medida, para el Reino Unido.

GRAFICO 3

Nº MEDIO DE VACAS LECHERAS / EXPLOTACION LECHERA
Año 1987



Por otra parte, la caída en el precio de los cereales abaratará sustancialmente el coste de oportunidad de estos frente a los productos sustitutivos en la alimentación animal, aunque para las grandes fábricas de producción lechera en Holanda, Dinamarca y Bélgica, todo ello puede resultar indiferente, ya que hoy día ya utilizan piensos muy baratos, con poco contenido en cereales. Por todo ello, son los países que se están enfrentando a la reforma de un modo más decidido desde el principio.

En el gráfico 4 se recogen los valores medios regionales del número de vacas por 100 hectáreas de superficie de prados permanentes. Se trata de un indicador que mide la intensidad sobre superficie pastable. Tiene una gran importancia, en un momento en que las propuestas de modificación de la PAC, hoy día en discusión, limitan las ayudas a dos vacas por hectárea de pastos en zonas normales y 1,4 vacas en zonas desfavorecidas y de montaña. Se aprecia en este gráfico que las medidas propuestas pueden afectar negativamente a Dinamarca, buena parte de Holanda y Bélgica, en Bretaña, en Puglia, Lombardía, Emilia-Romagna y Veneto en Italia y en Galicia, que es con diferencia la región española con mayor intensidad en ganado de leche por superficie pastable disponible.

Si la Política Agrícola nunca fue neutral en sus efectos a nivel regional, las actuales propuestas de reforma pueden ser claramente beligerantes, perjudicando a las explotaciones lecheras intensivas, incluidas las de los países mediterráneos de la Comunidad que, por otra parte, no son precisamente productores de excedentes lecheros. Introducir ayudas específicas para apoyar un determinado modo de producción, dentro de una economía que debería basarse en la competencia, introduce un sesgo regional sin posible justificación.

El descenso en el precio de los cereales mejora las condiciones de competitividad de la ganadería de leche en general ya que, al fin y al cabo, cualquier explotación puede añadir o complementar las raciones con inclusión de cereales en los piensos. La introducción de una ayuda selectiva a la producción de leche ligada a la superficie de forrajes introduce una discriminación sin aparente justificación.

En definitiva, las normas que se están preparando en Bruselas, contemplan la vieja polémica entre producción de leche vinculada a la tierra y fábricas de producción de leche, que viene enfrentando a

los Países Bajos y Dinamarca con Francia y Alemania. Se trata de una polémica que a España le coge totalmente descolocada, ya que nuestros problemas lecheros son muy distintos. Cualquier solución es mala, debido a que nuestras estructuras productivas en la zona óptima de producción lechera del Norte son muy deficientes.

VII. LA CARNE DE VACUNO

La Organización Común del mercado de la carne de vacuno se ha convertido desde hace años en una de las más complejas e indescifrables de toda la Política Agrícola Común. Tanto el actual régimen de intervención, como el de primas y el de protección exterior, componen un conjunto cuya coherencia es muy discutible.

Con las actuales propuestas de reforma, la situación se complica aún más. Se anuncia una nueva disminución de precios del 15%, compensada parcialmente con un aumento de primas, pero sólo destinadas a la ganadería extensiva de carne. Las primas a terneros se elevan a 180 ECUs, pagaderos en tres años en la vida de los animales, tiempo que en España no permanecen los terneros en las explotaciones. Además, las primas a las vacas nodrizas se fijarán en 75 ECUs. En ambos casos con un límite máximo de 90 animales por explotación. También se crea una nueva prima de 100 ECUs por cabeza, para retirar los jóvenes machos, de 8 a 10 días, de los rebaños lecheros.

El descenso de precios y las dificultades para que se desaten las compras de intervención establecidas en la pasada campaña, están justificadas, dadas las actuales circunstancias del mercado de la carne de vacuno: descenso del consumo, aumento de la producción y de los excedentes. Pero lo que no se explica suficientemente es el aumento espectacular de las importaciones desde los países del Este de Europa, que están contribuyendo seriamente al total desequilibrio de este sector.

La Reforma propuesta perjudica notablemente a un país como España, donde el cebo del vacuno de carne suele efectuarse en explotaciones intensivas y que, por tanto, no podrán beneficiarse de las primas compensatorias anunciadas.

VIII. CARNE DE OVINO

La Organización del Mercado en este sector es muy reciente, apenas se ha ensayado aún, y los cambios que se proponen en la actual reforma afectan a aspectos claves:

- Se limita el número de cabezas con derecho a prima a 350, en base a las demandas de ayuda en 1990. En zonas desfavorecidas este límite se eleva a 750 ovejas.
- Se modifica el criterio de oveja elegible, para facilitar el control, de modo que al no aplicar ningún criterio específico podrá cobrarse la prima por cualquier oveja del rebaño, incluso las de deshecho, si no se introduce ningún otro criterio restrictivo en las normas que desarrollen las actuales propuestas.

Esta limitación del número de ovejas supone, de hecho, el establecimiento de cuota de rebaño en el sector ovino. La actual economía del sector, dados los precios a los que se mueve el mercado de la carne, implica la inviabilidad de las explotaciones ovinas si no se cobrara la prima. Por ello, las explotaciones de ovino no podrán aumentar de dimensión.

Esa «cuota ovino» tendrá efectos nefastos en las regiones del interior español donde, dada la previsible crisis del sector cerealista, los pastos extensivos para el ganado ovino podrían haber significado una alternativa viable, caso de Castilla-León, Aragón o La Mancha. Muchas comarcas de estas regiones son zonas desfavorecidas, por lo que podrán cobrar la prima hasta el límite de 750 cabezas pero, no obstante, este número es muy reducido, dadas las características económicas de las explotaciones que podrían ser necesarias para dar algún aprovechamiento a las tierras que sufrirán la crisis cerealista.

Es en el caso de los efectos globales de la Reforma en estas regiones del interior español, cuando surgen las dudas respecto al motivo por el que se utilizan mecanismos tan diversos en distintos sectores de la agricultura. Seguramente en Castilla-León se preferiría un sistema de cuota también para los cereales, con precios altos y garantía de comercialización para las cantidades producidas históricamente. Es decir, como en el sector lechero. Al aplicarse cuota en la

leche y el ovino, pero no en los cereales, esta región sufre la reforma por sus cuatro costados.

IX. LOS PROGRAMAS SOCIOESTRUCTURALES

Los denominados programas de acompañamiento son: el programa de medidas agroambientales, el de forestación de tierras agrarias y el de jubilación anticipada.

Tanto por sus objetivos, como por la dotación presupuestaria prevista, 1.900 millones de ECUs en cinco años a cargo de la Comunidad y 1.700 a cargo de los Estados Miembros, el programa de medidas agroambientales puede tener efectos positivos y ser eficaz si se instrumenta adecuadamente en las normas que lo desarrollen.

La concesión de ayudas para el desarrollo de una agricultura adecuada a las condiciones del medio ambiente es una necesidad en algunas zonas donde el deterioro del medio es alarmante. También pueden encajar en este programa, los necesarios apoyos a las producciones biológicas, aunque este tipo de agricultura suele ser rentable, al encontrar precios muy remuneradores en los mercados.

El programa de forestación de tierras agrarias, siendo una urgente necesidad, está escasamente dotado. Tan sólo 37.000 millones de pesetas a cargo de la Comunidad (285 millones de ECUs), para doce países y en cinco años. La división sale a 600 millones de pesetas por país y año.

Este programa se va a convertir en una necesidad en bastantes regiones españolas, por lo que no se entiende la «tacañería» de la Comisión. A pesar de ello, es la primera vez que se aborda la forestación de un modo realista, con ayudas a lo largo de un período de veinte años. No obstante, la Comisión debería clarificar lo que entiende por árboles de «hoja ancha», a los que reserva ayudas más sustanciosas, en contraposición con las coníferas.

Por último, las modificaciones en el programa de jubilación anticipada, que hay que considerar como muy oportunas. Está destinado a los agricultores de más de 55 años que no reciban otra pensión, permitiendo el uso de las tierras a los sucesores legítimos. La exclusión de estos en el anterior régimen había hecho ineficaz el progra-

ma de jubilación anticipada hasta ahora. Con las nuevas normas, se convierte en obligatorio para todos los Estados Miembros.

X LAS AYUDAS DIRECTAS

Muchos son los problemas e interrogantes que se plantean respecto a las nuevas ayudas directas o compensaciones. De modo resumido cabe señalar:

- En primer lugar que esas ayudas pueden ser discriminatorias entre modos de producción. Es el caso ya comentado de las ayudas a la ganadería extensiva.
- El segundo problema hace referencia a aquellas zonas de cultivo donde los nuevos precios no sean suficientes para remunerar los gastos directos de cultivo. Puede ser el caso de muchas zonas cerealistas en España, que con precios del trigo de 16 Ptas/Kg, no les compense sembrar, a no ser como excusa para cobrar la ayuda a la hectárea.
- La ayuda a los cultivos agrícolas de siembra anual puede implicar distorsiones entre cultivos sustitutivos, si no se conceden de modo generalizado. ¿Por qué conceder una ayuda a las habas y haboncillos y no a la alfalfa, a los garbanzos, etc.?
- Por último, un sistema de ayudas de este tipo puede comprometer toda la estrategia de dinamización del mundo rural.

Efectivamente, la concesión de ayudas de un modo indiscriminado, sin contrapartida alguna, puede provocar la parálisis de nuevos proyectos de utilización de los recursos productivos en el medio rural. Se puede llegar a propagar por el campo el «mal del Plan de Empleo Rural», ya observado en algunas regiones españolas. Muchos proyectos de reconversión productiva, hacia usos agrarios o extraagrícolas pueden quedar sin estímulo suficiente, esperándose cada año «el cheque por no hacer nada».

El objetivo de mantenimiento de rentas mediante ayudas directas, en mi opinión, debería ser transitorio, al tiempo que se diseña una mejor estrategia para el desarrollo integral de las zonas rurales.

En este sentido, creo que las ayudas deben someterse a un conjunto de restricciones:

- Con una duración limitada entre 3 y 5 años.
- En ese espacio de tiempo, los beneficiarios deben establecer un programa de reconversión hacia actividades agrarias, forestales, medioambientales, de servicios, extraagrarias, etc., de modo que cualquier prórroga en la concesión de ayudas esté ya dirigida a la nueva actividad. Debe tratarse de actividades que puedan responder a demandas reales.
- Las ayudas deben ser plenamente financiadas por el FEOGA.
- Concederse exclusivamente a quien pueda acreditar haberse dedicado a la agricultura de un modo regular en, al menos, los tres últimos años.
- Las ayudas deben condicionarse de algún modo a la presencia activa del beneficiario en el medio rural. No veo la necesidad de compensar mediante ayudas públicas a quien vive principalmente de otra profesión u oficio, por el hecho de tener una propiedad agraria complementaria. Con ello no se pretende ir contra una agricultura a tiempo parcial, que sin duda es una solución de futuro muy deseable. Pero dichas situaciones no parecen constituir un problema social a atender, si no existe una contraprestación por cualquier otro concepto.
- En caso de limitarse la ayuda a un número máximo de hectáreas:
 - a) Debe ser modulada por los rendimientos reales de cada agricultor, y no por el promedio regional.
 - b) Mas allá de cierta superficie, debe ligarse al «set aside», o programa de retirada de tierras.
 - c) Debe evitarse la partición de explotaciones, supeditando la ayuda a la no transmisión de parte de la explotación durante el período de percepción de las ayudas.

Este conjunto de limitaciones deben ser concebidas como transitorias, durante el período de concesión de las ayudas, dentro de una óptica de desarrollo de actividades productivas en el medio rural, y no como derecho a un subsidio permanente que nada exige.

En una segunda fase, el programa de ayudas debe condicionarse a la reconversión hacia actividades que:

- O bien tienen un mercado real: repoblación forestal, turismo rural, etc.
- O bien cubran alguna necesidad social: conservación del medio ambiente, programas dedicados a la juventud, tercera edad, etc. Existen hoy muchas necesidades sociales al descubierto que intentan ser atendidas, sin suficientes medios, y que pueden ser objeto de tratamiento dentro de la estrategia del mundo rural.

XI. CONCLUSIONES

Las actuales propuestas de reforma de la PAC, como modelo de futuro para la agricultura comunitaria, son muy decepcionantes. Nuevamente tendremos una PAC asimétrica: los cultivos de siembra anual con precios parecidos a los del mercado mundial y ayudas a la hectárea, leche y carne de ovino sometidos a cuotas de producción o de cabaña, con preferencia comunitaria en el caso de la leche, pero sin preferencia en el de la carne de ovino, el vacuno de carne con un extraño sistema mixto con ayudas e intervenciones, con preferencia comunitaria aparente, pero no real.

En aceite de oliva, vino y frutas y hortalizas, con los actuales sistemas, tan específicos que no responden a ningún modelo coherente.

La Comunidad pierde con la actual reforma una gran oportunidad de racionalizar y hacer coherente su Política Agraria.

Aunque en el marco GATT pueda considerarse más negociable la nueva política de ayudas directas propuesta por la Comisión, no existen garantías de que desaparezcan los excedentes y, con ellos, la necesidad de exportar mediante restitución a los mercados mundiales.

La PAC puede costar más dinero que hasta el presente, sin que se produzcan reequilibrios regionales o sociales significativos. El nuevo sistema beneficia a las zonas de más elevados rendimientos de la Comunidad. Las nuevas ayudas no están vinculadas a las producciones, pero sí a los rendimientos regionales, y entre ambas mag-

nitudes existe una indudable relación directa. Para España y el resto de los países del sur de la Comunidad, por la vía de los rendimientos medios, pueden quedar fulminadas nuestras explotaciones más modernas y que pudieran llegar a ser competitivas.

Frente al modelo que ahora se propone por la Comisión, basado en subvenciones, considero más positivo y eficaz un modelo basado en los precios como elemento de equilibrio del mercado comunitario y en la protección de la preferencia comunitaria en frontera, como elemento de compensación de costes de producción frente a terceros países, con un régimen de concesiones preferenciales en situaciones políticamente justificadas, así como en concesiones recíprocas en el marco del GATT cuando se acrediten adecuadamente la igualdad de las condiciones de la competencia. Dicho modelo sería más transparente y llevaría a una adecuada especialización europea en las regiones más aptas para cada producto. Además, puesto que los precios de equilibrio en el mercado europeo tendrán que ser cada día más bajos, debido al desarrollo tecnológico y a la modernización estructural, la protección en frontera podrá disminuir a un ritmo similar al 30% en diez años, que propuso la Comunidad en su día ante la Ronda Uruguay del GATT.

BIBLIOGRAFIA

CLUB DE BRUSELAS (1991). *L'Avenir de l'agriculture europeenne*. Etude rédigé par le Club de Bruxelles, sous la direction de Jacqueline Smith. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (1990). Communication de la Commission sur *Offre de la Communauté européenne concernant l'agriculture au G.A.T.T.* SEC (90) 1.845 final. Bruselas, le 4 Octobre 1990.

COMISIÓN EUROPEA (1991). Comunicación de la Comisión al Consejo sobre *La Evolución Futuro de la PAC*. Documento de reflexión. COM (91) 100 final. Bruselas, 1 de Febrero de 1991.

COMISIÓN EUROPEA (1991). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Desarrollo y Futuro de la Política Agraria Común*. COM (91) 258 final. Bruselas 19 de Julio de 1991.

MASSOT I MARTÍ (1991). *La Propuesta de Reforma de la PAC de Julio de 1991 Elements critics i impacte sobre el sector agroalimentari des d'una perspectiva catalana*. Jornades Técnicas de la Fira de Lleida. Setembre 1991. Ejemplar mecanografiado.

OCDE (1990). *Politiques, marchés et échanges agricoles. Suivi et perspectives. 1990*. Paris.

RESUMEN

Las propuestas actuales de Reforma de la Política Agrícola Común, están motivadas por razones internas, debido al descontento generalizado hacia la actual política, así como por razones externas, debido sobre todo a los cambios producidos en el Centro y Este europeos y a las actuales negociaciones GATT.

La reforma en marcha no responde a un modelo coherente, manteniéndose un tratamiento muy distinto según sectores productivos, que tiene efectos regionales muy diversos. Dada la actual estructura productiva en las distintas regiones de la Comunidad, las propuestas en el sector de los cereales y de las semillas oleaginosas perjudican notablemente a las agriculturas de los países del sur de la Comunidad.

En el sector lechero y de carne de vacuno, se introducen ayudas a la ganadería extensiva, comprometiéndose el futuro de las explotaciones intensivas de los países del sur de la Comunidad.

El sistema de compensaciones directas puede tener efectos perversos sobre el futuro de una agricultura avanzada y competitiva, al tiempo que desestimula la utilización alternativa de recursos en el mundo rural.

RESUME

Les propositions actuelles de réforme de la politique agricole commune, sont fondées sur des raisons internes, à savoir, le mécontentement généralisé envers la politique actuelle, ainsi que sur des raisons externes, résultant, notamment, des changements survenus dans l'Europe du centre et de l'est, et des négociations actuelles avec le GATT.

La réforme amorcée ne répond pas à un modèle cohérent et il y est maintenu des traitements variant énormément selon les secteurs productifs concernés et produisant des effets régionaux très différents. Compte tenu de la structure productive actuelle des différentes régions de la Communauté, les propositions concernant le secteur des céréales et des graines oléagineuses nuit considérablement aux agricultures des pays du sud de la Communauté.

Dans le secteur du lait et de la viande de bovin, pour lequel il a été prévu des aides à l'élevage extensif, l'avenir des exploitations intensives des pays du sud de la Communauté se trouve menacé.

Le système des compensations directes peut avoir des effets négatifs sur l'avenir d'une agriculture avancée et concurrentielle, tout en décourageant l'utilisation alternative des ressources dans le monde rural.

SUMMARY

The current proposals for reform of the Common Agriculture Policy result from internal reasons stemming from the generalized discontent caused by present policy, and from external reasons, chiefly the changes in Central and Eastern Europe and the current GATT negotiations.

The reform under way is not based on a consistent model: it treats industries very differently and has very different regional effects. Given the existing productive structure in Community regions, the proposals for the cereal and oil seed industries will be prejudicial to the agricultura of the southern Community States.

In the beef and dairy industry, extensive livestock production receives Community support which jeopardizes the future of intensive farming in the Community's southern Member States.

A system of direct compensation can have perverse effects on advanced and competitive agriculture while at the same time discouraging alternative use of resources in rural areas.
