
Joan Romero González ()*

Las agriculturas del sur de Europa y la reforma de la PAC

Durante los días 21 y 25 de septiembre se celebró en la sede valenciana de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo un seminario internacional con el título *Las agriculturas del sur de Europa y la reforma de PAC*, dedicado al estudio y discusión de los diferentes problemas que se plantean a las agriculturas del sur de Europa a raíz de la profunda reforma de la PAC iniciada en mayo de 1992. Tras la conferencia inaugural del profesor Brian Ilbery, el seminario se estructuró en sesiones divididas en tres grandes bloques temáticos: a) la agricultura comunitaria en el contexto internacional, tanto desde el punto de vista de niveles de protección como de mercados (L. V. Barceló y J. M. García Álvarez-Coque); b) problemas regionales de las agriculturas del sur frente a la reforma de la PAC a partir del análisis de los casos portugués (F. Oliveira Baptista), italiano (Guido Fabiani), griego (N. Maraveyas) y español (E. Arnalte), y c) el debate sobre la futura política para los espacios rurales contenida en la nueva PAC, tanto desde la óptica de la propia Comisión de las Comunidades (Baltazar Huber) como de otros expertos, que centraron el debate sobre la discusión *políticas agrarias/políticas rurales* (F. Ceña Delgado) y sobre la nueva dimensión

(*) Universidad de Valencia.

medioambiental de la PAC contenida en las llamadas medidas de acompañamiento (M. Mormont). Las sesiones contaron, además, con una mesa redonda, en la que participaron representantes de la Comisión de las Comunidades, del Ministerio de Agricultura (R. Milán), de la Generalitat Valenciana (E. Reig) y de una representación de la COAG (I. Benito). Dos ponencias, a modo de clausura, plantearon tanto las perspectivas de la política estructural en el nuevo marco (P. Coulomb) como el futuro de los espacios rurales en la Europa del sur (J. Cruz Villalón).

La mayoría de los ponentes pusieron de relieve, lógicamente, las grandes transformaciones ocurridas en el conjunto de las agriculturas que hoy constituyen la Europa comunitaria. Guido Fabiani, en una muy sugerente ponencia, apuntó incluso la idea de que, con diferencias de fechas, el conjunto de las agriculturas de los países industriales han registrado las mismas etapas o ciclos desde la segunda década de este siglo. Todos, en sus estudios de casos o en análisis más globales, subrayaron la idea de que nos encontramos al final de la llamada etapa productivista de la agricultura en los países desarrollados. Con independencia de los distintos contextos institucionales, de gran importancia en muchos casos, las agriculturas de los países del sur, aunque incorporadas tardíamente, han participado en los mismos procesos de modernización que han caracterizado a las agriculturas de los países desarrollados a lo largo de las últimas cuatro décadas. La nueva propuesta contenida en la reforma de la PAC nos obliga a hablar de una agricultura postproductivista, que otros autores prefieren calificar como agricultura de desarrollo sostenible o agricultura coherente.

Antes se trataba de ampliar la base territorial y/o de capitalizar al máximo las explotaciones para aumentar y diversificar la oferta de alimentos incrementando la rentabilidad de las explotaciones, todo ello en un marco de fuerte protección al sector por parte de los poderes públicos. Fuera en la Europa del norte, fuera en los países del sur, lo cierto es que el sector agropecuario desempeñó, por muy distintas razones en

uno y otro caso, un papel estratégico de primer orden y los agricultores fueron objeto de especial consideración en vista de su decisivo peso político. La agricultura fue la base sobre la que se cimentó el gran consenso político que dio origen al nacimiento de la C.E.E.

Ahora, como consecuencia de la sobreproducción, generada en parte por las propias políticas de defensa de los respectivos intereses agrarios nacionales y en un marco de fuerte protección respecto a países terceros, el debate se sitúa en un plano completamente opuesto: ya no se trata de asegurar la oferta de alimentos para la población como hace unas décadas, sino de incentivar y subvencionar con fondos públicos la reducción de la producción y de los activos agrarios, mediante fórmulas como la extensificación, la jubilación anticipada, programas de repoblación forestal y programas de retirada de tierras.

Paralelamente, la introducción creciente y, en muchos casos excesiva, de productos fitosanitarios, abonos, nitratos y sobreexplotación de recursos —tierra, agua, bosques— ha generado nuevos problemas de deterioro ambiental, abriendo así un nuevo frente de conflictos, no fácilmente conciliables, entre los intereses de los agricultores y las propuestas conservacionistas. Las agriculturas del norte de Europa y determinadas agriculturas intensivas del sur han sido un magnífico escenario de desarrollo de profundos conflictos como resultado de las consecuencias negativas derivadas de las prácticas de una agricultura y una ganadería intensivas, de la sobreexplotación de acuíferos subterráneos contaminados, además, por nitratos, y de la competencia de usos del suelo generada por la fuerte demanda por parte de los sectores urbano-industrial y turístico-residencial.

La mayoría de ponentes e intervinientes en las discusiones coincidieron en señalar que la vieja PAC podía considerarse como agotada. Se trata del final de una larga etapa y del inicio de una nueva política ¿agrícola? común que ciertamente supone un cambio muy profundo con respecto a la

etapa anterior. Para algunos ponentes constituye un cambio radical del modelo de regulación del crecimiento o desarrollo agrícola. Otros prefirieron hablar de cambio importante. En todo caso, un cambio que debe ser analizado, además, en un contexto incierto que viene definido por la conclusión de las negociaciones, con o sin acuerdo, de la Ronda Uruguay del GATT, en el marco de una nueva regulación del mercado mundial de productos agrarios, en el que, como señalaba Fabiani, ya no es posible hablar de una relación bipolar USA/Canadá/Méjico-CEE, sino que han aparecido o pueden consolidarse a nivel mundial nuevos polos (Rusia, China, América Latina, que todavía complicarán más las relaciones del mercado mundial. Algunos ponentes se cuestionaron si la reforma de la PAC, definida como una propuesta de corte neoliberal, era la mejor de las posibles a la vista de las otras propuestas consideradas en su día y posteriormente desechadas. Muy sugerente fue la idea de P. Coulomb al señalar si la reforma de la PAC no era sino una forma de acercamiento al modelo americano de mantenimiento de rentas; en ese sentido, posiblemente la mejor vía para concluir con acuerdo, sin más concesiones por parte de la CEE (R. Milán), las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Podría decirse que hubo consenso casi general al señalar que se trataba de una reforma que plantea nuevos y diferentes objetivos. Para algunos, como P. Coulomb, la reforma encierra objetivos incluso contradictorios. Para la mayoría se trata de una reforma que plantea demasiados interrogantes sobre su aplicación y sobre sus efectos; la representante de la COAG insistió mucho en esta afirmación, al igual que, desde otro plano, el representante del Ministerio de Agricultura enfatizó el hecho de que todavía quedaban demasiados temas no perfilados, pendientes de desarrollo reglamentario, para tener una visión de conjunto más precisa acerca del verdadero alcance de la reforma. Interrogantes, por tanto, de orden socio-económico, interrogantes de tipo socio-estructural, interrogantes de tipo presupuestario (como subrayó E. Reig) e interrogantes acerca del modelo de explotación agraria que la reforma per-

sigue. Sobre esta última cuestión, particularmente interesante resultó el debate entre el representante de la Comisión y otros ponentes; mientras que el primero sostenía que la reforma persigue la consolidación y potenciación de agriculturas familiares, otros participantes plantearon serias dudas sobre el futuro de muchas explotaciones familiares mal dimensionadas superficial y económicamente, en especial en las agriculturas del sur de Europa, que tal vez pudieran verse perjudicadas en términos de percepción de subvenciones directas o indirectas respecto a las grandes explotaciones (I. Benito).

La reforma de la PAC se aplicará sobre agriculturas de muy distintas características y *tradiciones culturales* en las que ha habido grados de instrumentación de políticas nacionales muy diferentes, en especial en las décadas de los sesenta y los setenta. Por lo que a las agriculturas del sur respecta, la propia evolución general de las economías y los procesos espontáneos de ajuste fueron mucho más importantes que las propias políticas agrarias —que muchas veces funcionaron como elemento retardador en el proceso de modernización— y, sobre todo, que la inexistente en muchos casos política de estructuras. Aunque, lógicamente, existen espacios periféricos en las agriculturas del norte, hablando en términos globales, las agriculturas del sur presentan acusados desfases (especialmente de orden estructural) con respecto a las agriculturas familiares y profesionales del norte. De hecho, como demostraron B. Ilbery y E. Arnalte, uno de los problemas más importantes con que actualmente se enfrentan buena parte de las agriculturas del sur deriva, precisamente, de la ineficiencia de unas estructuras agrarias mal dimensionadas económica y superficialmente, como se demuestra en el hecho de que casi el 60% del total de agricultores comunitarios se concentren en los países del sur, mientras que únicamente éstos aporten 1/3 de la producción final agraria comunitaria (J. Cruz). Abordar el necesario proceso de ajuste, de convergencia, apareció como algo necesario, si bien, como acertadamente apuntó E. Reig, incluso dejando aparte la lógica económica de la PAC y aceptando la lógica política, se

trata de un proceso en el que necesariamente debería tenerse en cuenta los correspondientes mecanismos de compensación vía fiscal.

Una reforma de la PAC que aborda, tal vez con cierto oportunismo, la dimensión medioambiental de los problemas e instrumenta las llamadas, no con demasiada fortuna, *medidas de acompañamiento*. La contaminación, el riesgo potencial de erosión del suelo, la proliferación de incendios forestales en parte ocasionados por el abandono de actividades agropecuarias y por el abandono de tierras, el deterioro de paisajes de gran belleza o de gran importancia cultural son, entre otros, procesos que pretenden corregirse. El debate suscitado tras la ponencia de M. Mormont, no se centró tanto en la consideración de los problemas como en la necesidad de atender los tres aspectos que, a su juicio, son los más importantes y que actualmente diferencian a unos países de otros a la hora de instrumentar políticas verdaderamente eficaces en materia de protección ambiental y de conservación del paisaje: a) el grado de desarrollo y el papel de las organizaciones profesionales, sindicales y de agricultores; b) el desarrollo de la investigación y la difusión de información a los agricultores, y c) el nivel de compromiso político y económico de los gobiernos regionales con respecto a estas políticas, por entender que el ámbito regional constituye el marco más propicio de instrumentación de las mismas.

A la vista de las notables diferencias del tipo estructural, de las acusadas diferencias de medio natural globalmente desfavorables para el sur de Europa, de los niveles históricos de desprotección, reconocido por todos, de las agriculturas del sur respecto a las del norte y que ya ha quedado acuñado en la conocida proporción 80/20%, parece claro, en primer lugar, que con el nuevo marco iniciado en mayo de 1992 no todas las agriculturas comunitarias se encuentran en la misma situación de salida. Esto conduce, inevitablemente, a cuestionarse sobre el futuro de las agriculturas del sur.

La profesora Cruz Villalón, tras preguntarse acerca de si caminábamos hacia dos modelos de agricultura, una compe-

titiva y profesional y otra marginal, en la que se incluirían buena parte de los activos agrarios del sur, subrayó el hecho de que, a su juicio, caminábamos hacia un único modelo de agricultura definido como una agricultura de *activos agrarios*. La otra parte vendría definida por *pasivos rurales* —por tanto, no necesaria ni siquiera preferentemente agricultores—, a quienes la nueva PAC parece exigirles que desarrollen nuevas actividades de protección del medio natural y del paisaje, importantes para el conjunto de la sociedad. En definitiva, planteado en términos de políticas a medio plazo, podría hablarse de políticas agrarias y políticas rurales.

Por una parte, políticas agrarias orientadas a potenciar agriculturas competitivas aprovechando al máximo las ventajas comparativas de los productos mediterráneos. Obviamente, no siempre la posición de los países mediterráneos comunitarios resulta fácil; la previsible ampliación de la CEE por el norte y la creciente competencia del norte de Africa son elementos que introducen mayor nivel de competencia. Para ello parece imprescindible abordar una inaplazable reforma de estructuras que refuerce precisamente un tipo de explotación familiar que, a la vista de los niveles de endeudamiento y de las crecientes dificultades financieras de la gran explotación dedicada a la exportación, se ha revelado claramente como más estable y capaz de hacer frente a las exigencias del futuro. Igualmente importante parece la potenciación de los programas de investigación aplicados a la obtención de nuevas variedades y de lucha contra plagas y enfermedades. Naturalmente, hablamos de una agricultura competitiva pero compatible con las medidas agroambientales, por tanto una agricultura no depredadora, más respetuosa con la salud de los consumidores, con los recursos naturales y con el paisaje.

De otra parte, quedaría la consideración de los pasivos rurales. A medio plazo parece claro que se trata de instrumentar políticas de desarrollo rural, pero no con un enfoque de subsidio de situaciones marginales, sino haciendo una lectura en positivo y apostando por la potenciación de actividades productivas. Se trata, como subrayó B. Huber, de aprovechar el

potencial endógeno para, a medio plazo, diversificar las actividades y, en consecuencia, las vías de obtención de rentas, en el medio rural más desfavorecido. Aspectos tales como la requalificación de los espacios rurales y el equipamiento de los espacios insuficientemente dotados son considerados esenciales. Una vez más el papel de las administraciones regionales se considera pieza clave en la instrumentación de las políticas. En este punto, en particular en los países del sur, debe darse definitivamente el salto por parte de los gobiernos regionales y nacionales desde las políticas agrarias a las políticas rurales. Pero una vez más las desiguales posibilidades presupuestarias de las regiones proyectan demasiadas sombras sobre el verdadero alcance de estas políticas en el sur, a no ser que se establezca un auténtico sistema de compensación de desigualdades interregionales. Tampoco debe dejarse de mencionar, porque constituirá una dificultad notable en el caso de los países del sur, el hecho de que en este tema los países mediterráneos partimos de *tradiciones culturales* muy diferentes respecto a los países del norte, que a corto plazo no parecen fácilmente superables.

En resumen, demasiados interrogantes para unas agriculturas muy diferentes unas de otras, que han de afrontar una profunda reforma en un contexto de liberalización de los mercados y que presentan acusados desfases de partida. Probablemente el papel de los gobiernos nacionales y regionales en la instrumentación de políticas y de planificación estratégica, en la potenciación de la investigación, de la información y de formas de asociación junto a la acción, renovada en sus planteamientos, de organizaciones sindicales y profesionales, será decisivo para diseñar especialmente políticas de medio y largo plazo.

RESUMEN

Durante el mes de septiembre del pasado año se celebró en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (sede de Valencia) un Seminario Internacional con el título «Las agriculturas del sur de Europa y la reforma de la PAC». Esta nota recoge y analiza el contenido, ponencias y resultado de las diferentes intervenciones que tuvieron lugar en el citado encuentro.

RÉSUMÉ

Pendant le mois de septembre de l'année dernière, il s'est tenu à l'Université internationale Menéndez Pelayo (siège de Valence) un séminaire international ayant comme titre "Les agricultures du sud de l'Europe et la réforme de la PAC". Cette note recueille, de façon résumée, le contenu, les rapports et les résultats des différentes interventions qui se sont déroulées lors de cette rencontre.

SUMMARY

Last September, an International Seminar was held at the Menéndez Pelayo International University (Valencia campus) on "Southern European Agricultures and the CAP Reform". This article summarises the contents of the papers submitted, views contributed and conclusions reached by those who attended the event.

