

La PAC y la política agraria

Excesiva centralización desde Bruselas y escasa iniciativa de los agricultores

Se ofrece una reflexión sobre la evolución agraria de España desde su incorporación a la Comunidad. Se valoran las actuaciones de Bruselas y la incorporación de nuevos países. Ante las medidas generales y de única dirección el autor aboga por actuaciones más locales porque no vale esperar «a ver qué va a pasar en Bruselas».

● GERARDO GARCIA FERNANDEZ.

Hace veinte años que se inició la transición política y diez que España ingresó en la CEE. Ambos hechos han tenido una gran repercusión en el sector agrario. La nueva organización del Estado en Comunidades Autónomas con competencias propias determinó cambios radicales en la formulación de la política agraria, que dejó de ser unitaria y centralizada para ser compartida y territorialmente diferenciada.

Estos cambios fueron bien recibidos por los agricultores que, durante décadas, venían reclamando una política agraria que tuviera en cuenta las diferentes realidades territoriales.

Aunque no siempre con claridad y decisión, la política agraria se hizo más participada y las Comunidades Autónomas contribuyeron paulatinamente a establecer la política agraria, asumiendo la gestión y ejecución de las actuaciones.

A partir de 1986, antes de que esta descentralización se consolidase, los cambios fueron más radicales y en algunos aspectos de sentido contrario. Las Instituciones Comunitarias concentran la responsabilidad de la política agraria que, desde la misma creación de la CEE, es la política sectorial más «comunitarizada».

Difícilmente podrían señalarse materias, actividades o iniciativas agrarias en que no intervenga la CEE/UE o que no estén reguladas por algún Reglamento comunitario, hasta el punto que cabe preguntarse si con la PAC son necesarias y

posibles las políticas agrarias nacionales.

De cual sea la respuesta a esta pregunta y de las actitudes que se adopten se derivarán distintas concepciones y actuaciones políticas.

No es fácil analizar estas actitudes. En primer lugar, porque cualquier respuesta estará llena de matices y distinguos. No es lo mismo analizar la política de precios y mercados, que se plasma en las OCM, que las políticas estructurales o de desarrollo rural, que suelen ser más indicativas.

En segundo lugar, porque los balances de la década europea, que deberían ser la

pauta para encontrar la respuesta, se hacen bajo una cierta presión ambiental entre quienes proclaman, incluso más allá de lo constatable, las grandes ventajas obtenidas y quienes critican los resultados de la Adhesión, no siempre de forma razonable.

La polarización extrema de estas posturas lleva, de un lado, a descalificar la negociación de la Adhesión o la forma de defender los intereses agrarios y, de otro, a tildar de antieuropeísta cualquier crítica, por pequeña que sea, a los resultados de la PAC, o a enfatizar algo tan obvio como que España no podía dejar de ser miembro de la CEE/UE.

Ciertamente, este ambiente no favorece un debate objetivo y desapasionado que, sin duda, sería útil para el futuro del sector agrario.

Una actitud voluntarista

Es muy frecuente la idea de que la PAC no deja lugar a las políticas propias. Las actuaciones nacionales han de limitarse a la aplicación de los Reglamentos y a la administración de las ayudas y recursos financieros de los Fondos europeos.

Esta manera de concebir la «única política posible» sugiere algunos comentarios:

1. Históricamente, no se ha caracterizado la PAC por un gran acierto en sus previsiones y programas, que han sido frecuentemente reformados.

El tiempo que transcurre entre dos reformas consecutivas es cada vez más corto, y no puede ser de otra manera, por la creciente apertura a los mercados internacionales y las sucesivas o proyectadas ampliaciones de la CEE/UE que hacen más complejos los problemas y la distribución de los recursos financieros para afrontarlos.

Las continuas modificaciones siembran el futuro de incertidumbre o desconfianza y éstas no son buenas semillas para el sector agrario y su economía, sobre todo cuando los nuevos papeles atribuidos a la agricultura tienden a infravalorar su contribución al desarrollo de las zonas rurales y su importancia económica y estratégica, sobrevalorando otras funciones de servicios o ambientales.

Sería prudente mantener reservas sobre éstos y otros «dogmas» de la PAC, porque es ingenuo aceptar como incuestiona-



Cabe preguntarse si con la PAC son posibles las políticas agrarias nacionales.

nacional

bles algunos objetivos y medidas de la CEE/UE, que no es la primera vez que fracasan en sus propósitos.

2. Las sucesivas ampliaciones de la CEE han diversificado los problemas agrarios europeos que todavía se diversificarán más cuando se incorporen nuevos países.

Desde la UE no es posible analizar y afrontar los problemas particulares de un país. Se tiende a generalizar los problemas y, con frecuencia, son los países más influyentes los que imponen sus propias preocupaciones, sin considerar las desiguales situaciones y las prioridades de los demás países. Por ejemplo, el énfasis que actualmente pone la PAC en extensificar las producciones y en las prácticas de cultivo compatibles con la protección del medio ambiente puede ser un tanto excesivo para algunos sectores o regiones españoles (salvo que sea una excusa para justificar ante la opinión un propósito comunitario de reducir ciertas producciones).

Por muy atractivas y novedosas que resulten estas generalizaciones los problemas seguirán ahí si no se aplican soluciones y medidas propias, dentro, por supuesto, del marco comunitario que debe ser totalmente respetado.

3. No es necesario poner en duda la competencia con que se defienden los intereses nacionales en los Grupos, Comités y Consejos que intervienen en las decisiones de la PAC, para comprender que no siempre es posible alcanzar todo el éxito deseado en las pretensiones propias frente a las de otros países con intereses contrapuestos. En general, no hay medidas europeas plena y simultáneamente satisfactorias para todos los países, regiones y sectores.

Para los dirigentes políticos no es sencillo administrar ni presentar ante la opinión pública una decisión comunitaria poco o nada favorable para los intereses del país y tampoco debe ser cómodo asumir internamente su responsabilidad.

Por eso, ante una medida desfavorable, no es infrecuente la tentación de alegar el carácter comunitario de las decisiones para acallar las críticas o quejas del sector, creándose una ambigüedad sobre donde residen las responsabilidades de la política agraria.

En este sentido, hay que señalar un doble déficit participativo y de concertación:

a) La PAC no es política exterior; sin embargo, requiere como ella un mínimo de acuerdo en las grandes cuestiones agrarias y, por lo tanto, debería procurarse, en todo lo posible, que los partidos políticos, las Comunidades Autónomas y las Organizaciones Agrarias contribuyan a conformar la posición nacional, lo que no siempre ocurre actualmente. Los debates sobre política agraria serían más útiles si se produjeran antes de que se adoptaran las decisiones comunitarias.



Todas las actuaciones financiadas con fondos comunitarios están muy reguladas y centralizadas.

b) Las Organizaciones Agrarias no han tenido en la última década más oportunidades de influir directamente en la política sectorial que las que tenían antes de la entrada de España en la CEE.

Si tal participación es siempre deseable, se hace indispensable cuando se trata de debatir y preparar el futuro de la agricultura y el medio rural ya que, nada más y nada menos, ése es el reto que se lanza a la agricultura y las Organizaciones deben estar preparadas para afrontarlo.

4. En las últimas décadas no es la primera vez que el sector agrario se enfrenta a desafíos tan importantes como el que ahora tiene ante sí y siempre ha salido razonablemente airoso, aunque, a veces, no con la solidez y rapidez deseables.

A pesar de ser un sector considerado poco innovador, la respuesta de los agricultores para producir lo más conveniente permitió en el pasado satisfacer las demandas alimentarias. También fueron capaces

de reestructurar sectores como el olivar, la producción lechera o el desarrollo de la ganadería y sus recientes esfuerzos de inversión y preparación para la Adhesión han sido igualmente estimables. En todo caso, la capacidad de adaptación del sector agrario no ha sido inferior a la de otros sectores económicos, a los que ha superado en productividad en muchas ocasiones.

Sin duda, una de las claves para esta razonable respuesta a los cambios está en que a los agricultores llegaban orientaciones claras y propuestas técnicas de cambio adecuadas. Actualmente, se les propone competitividad, modernización, diversificación extraagraria de las rentas etc. Estas demandas son demasiado abstractas y si no se concretan y programan en cada región agraria, serán incapaces de movilizar a los agricultores para llevar a cabo el reajuste que se pretende.

Todos los vaticinios indican que este reajuste será muy intenso: sobran tierras agrícolas, las producciones están limitadas, los precios bajarán, el proteccionismo disminuirá, las ayudas no se mantendrán al nivel actual y muchas explotaciones desaparecerán o quedarán en la marginalidad económica.

El resultado esperado de este proceso es que quedará menos agricultura pero más moderna, competitiva y respetuosa con el medio ambiente.

Ante un reajuste de esta naturaleza no es suficiente con pronosticarlo, hay que conducirlo y no es razonable confiarlo a la evolución espontánea, hay que orientarlo.

Los agricultores tienen derecho a reclamar esa orientación y los poderes públicos deben ofrecerla como lógica contrapartida a su facultad de regular la agricultura fijando precios, limitaciones o cuotas, de lo contrario los objetivos serán puro voluntarismo.

► La imagen de una agricultura subvencionada y privilegiada es injusta

5. Las nuevas formas de regulación de la agricultura (cuotas, cupos, superficies, rebaños, etc.) y la creciente importancia de las ayudas públicas requieren una gran cantidad de normas y controles administrativos que ocupan un gran aparato burocrático en todos los niveles territoriales.

Estas tareas se realizan con probada eficacia pero van en detrimento de otras no menos importantes y que hoy tanto se echan en falta. La mejora técnica de la actividad agraria, el asesoramiento directo a los agricultores y entidades asociativas, el fomento y promoción de iniciativas agrarias y rurales son asuntos a los que apenas se presta atención.

Las Administraciones Agrarias, que ponen el acento de su eficacia en el volumen de ayudas «conseguidas» y gestionadas, despliegan actualmente una intensa actividad sin parangón con otras épocas. Sin embargo, su imagen ante la opinión es de incapacidad para liderar los cambios necesarios.

La burocratización de la agricultura induce a comportamientos poco deseables en los agricultores de muchas zonas que, por ser muy dependientes de los Reglamentos y subvenciones, se habitúan a que los problemas de sus explotaciones sólo tienen solución demandando más ayudas públicas, que han dejado de ser un incentivo para fomentar acciones

convenientes y se han convertido en un fin en sí mismas.

En algunos sectores sociales se considera a la agricultura como una actividad económica privilegiada que tiene subvencionada la tercera parte de la renta que genera, costosa por la cuantía de las ayudas que recibe e ineficiente para adecuar sus estructuras a las exigencias actuales.

Esta imagen de la Administración y de la propia agricultura es injusta, pero seguramente no le faltan motivos para la reflexión.

En resumen, la idea de que la PAC es la única posible, reduce la política agraria nacional a la gestión de fondos y reglamentos europeos, diluye los problemas nacionales en los comunitarios, no favorece la concertación sobre las cuestiones agrarias más relevantes, reviste los propósitos de modernización y competitividad de im-

precisión y, como resultado final, desequilibra el territorio por la asimétrica evolución de las rentas. Todo ello deja a salvo las ventajas y beneficios obtenidos que no pueden negarse.

Nuevos pasos

Frente a esta forma de concebir la política agraria, hay otras actitudes más decididas que, dentro del marco comunitario, incorporen objetivos propios y, sobre todo, nuevas formas de actuación dirigidas a aprovechar mejor el potencial de la PAC. Sobre estas actitudes caben algunos comentarios:

1. La creación de un mercado único justifica la intervención comunitaria en la política de precios y en los mercados agra-

Esta tendencia a la centralización parece consolidarse, pero no se puede olvidar que muchos objetivos agrarios se alcanzarían mejor con medidas nacionales o regionales específicas que con las comunitarias. Al menos, serían mejor aceptadas y, al estar sometidas al control de la opinión pública y de los parlamentos, estarían más legitimadas.

No sería fácil aceptar, por ejemplo, que la desincentivación de algunas producciones, que actualmente pretende la PAC, implicase necesariamente la renuncia a nuevos regadíos. Otros ejemplos similares abundarían en que determinados criterios comunitarios, basados en la situación de los mercados, no deben comprometer, sin más, decisiones nacionales a largo plazo.

Es sabido que todas las actuaciones financiadas con fondos europeos están minuciosamente reguladas, pero no tiene por qué ser necesariamente así y sería conveniente moderar la excesiva centralización comunitaria.

2. Las «grandes» ideas que aparecen en muchos informes sobre el futuro de la agricultura y el medio rural no bastan para modernizar el sector agrario, ni siquiera son suficientes las normas y las ayudas. La reordenación que se pretende depende, sobre todo, de las decisiones de mil-

les de agricultores, que sólo harán los cambios si, además de reglamentos y ayudas, reciben la formación y las orientaciones precisas.

Por supuesto que no es sencillo dar orientaciones para el cambio cuando se pretende una agricultura avanzada y competitiva y, al mismo tiempo, sometida a restricciones de producción que limitan el potencial competitivo de muchas explotaciones.

Sin embargo, a pesar de esta contradicción, los servicios y organismos públicos tienen acreditada su capacidad para poner a disposición de los agricultores orientaciones sobre la agricultura que puede quedar tras el reajuste, los parámetros de competitividad, las estructuras productivas y sistemas de producción deseables o los mercados que se deben ocupar.

Comprometerse con estas orientaciones



Es muy difíciles encontrar materias o actividades agrarias en las que no intervenga la Unión Europea.

rios, pero no puede ser motivo para una invasión competencial en las políticas de estructuras y de desarrollo rural, entre otros. Esta centralización va en contra del principio elemental de que las instancias superiores no deben realizar aquellas tareas que pueden hacerse mejor por las que están más próximas a los problemas y a los ciudadanos. Las regulaciones centralizadas deben reservarse para las cuestiones que son imprescindibles para el mercado único o que no pueden realizarse eficazmente por otra instancia.

Política y prácticamente no es posible establecer una lista de competencias reservadas a la UE o a los Estados miembros y la burocracia comunitaria tiende a interpretar que todas las medidas agrarias afectan al mercado único y, por lo tanto, deben centralizarse para asegurar condiciones similares en todos los países.

Asegura tu bienestar



Seguramente quedará menos agricultura, pero más profesional y respetuosa con el medio ambiente.

y concertarlas con las organizaciones profesionales sería un paso conveniente de las Administraciones Agrarias, que en nada se opone a la PAC y movilizaría a los agricultores despejando muchas incertidumbres.

3. La política nacional no debe permanecer pasiva ante la desigual repercusión territorial de la PAC. El equilibrio regional es una responsabilidad del Estado y la solidaridad interterritorial no sólo ha de entenderse en los recursos hidráulicos o en el PER, también es necesaria para compensar a las regiones menos favorecidas por la PAC de los sacrificios que soportan en sus producciones.

Estas regiones deben percibir, con actuaciones solidarias en equipamientos, infraestructuras, apoyo a la comercialización o a la formación, lo que no perciban a través de precios o subvenciones.

Tales actuaciones suelen ser competencia de las Comunidades Autónomas, pero el Estado puede impulsarlas financiando selectivamente planes conjuntos dirigidos a crear oportunidades para que los agricultores de estas regiones puedan equiparar por sí mismos las rentas y el bienestar.

Comentario final

Estos comentarios no pretenden agotar el análisis de las otras políticas posibles ni propugnan una impensable renacionalización de la PAC. Sólo pretenden apuntar que en la política agraria y en el desarrollo rural ni todo está mal hecho o sin hacer, ni ya todo está hecho o haciéndose correctamente, y que vale la pena hacer un esfuerzo adicional para identificar los problemas, establecer prioridades y desarrollar actuaciones propias para, sin esperar «a ver lo que pasa en Bruselas», recuperar la iniciativa y el liderazgo del cambio en el sector agrario que, en todo caso, han de protagonizar los agricultores. Esa es la esencia de una política agraria posible y eficaz. ■



Está en tus manos

Otro año, otra cosecha. Una vez más lo que puede pasar es IMPREVISIBLE.

Pero tú sabes que para asegurar el fruto de tu trabajo es IMPRESCINDIBLE asegurar tu campo.

En AGROSEGURO llevamos más de 15 años trabajando y desarrollando el seguro agrario día tras día, compartiendo riesgos, evolucionando contigo, con más de 250.000 agricultores y ganaderos asegurados cada año.

AGROSEGURO cuenta con el mejor equipo de profesionales para facilitarte soluciones rápidas y eficaces en situaciones de riesgo.

En 1995 los agricultores y ganaderos asegurados cobraron más de 35.000 millones de indemnizaciones. El sistema de compensación de riesgos permite cubrir siniestros que dañan la cosecha de todo un cultivo, o de toda una región.

El Seguro Agrario es la mejor forma de garantizar el futuro de tu campo.

Asegura tu bienestar. **Está en tus manos.**



ENTIDADES ASEGURADORAS: AGF UNION - FENIX • CAJA DE SEGUROS REUNIDOS, S.A. - CASER • MAPFRE AGROPECUARIA MUTUALIDAD DE SEGUROS Y REASEGUROS A P/F • SEGUROS GENERALES RURAL S.A. • MUTRAL - MUTUA RURAL DE SEGUROS A PRIMA FIJA • BANCO VITALICIO DE ESPAÑA CIA. ANMA. DE SEGUROS Y REASEGUROS • CEP DE SEGUROS GENERALES, S.A. • UNION DEL DUERO, CIA. DE SEGUROS GENERALES S.A. • CAJA NAVARRA DE SEGUROS, SDAD. MUTUA • MUTUA GENERAL DE SEGUROS • MUSSAP, MUTUALIDAD DE SEGUROS GENERALES A PRIMA FIJA • MUTUA DEL CAMP - MAVDA • U.A.P. IBERICA CIA. DE SEGUROS GENERALES Y REASEGUROS, S.A. • ASCAT - PREVISIO, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS • GROUPAMA IBERICA SEGUROS Y REASEGUROS S.A. • PREVISION ESPAÑOLA, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS • SABADELL ASEGURADORA CIA. DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. • CAJA DE MADRID SEGUROS GENERALES, S.A. • MAPFRE SEGUROS GENERALES CIA. DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. • MUTUA AGRARIA MURCIANA SDAD. MUTUA DE SEGUROS A PRIMA FIJA • SANTA LUCIA, S.A. CIA. DE SEGUROS • AXA GESTION DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. • AURORA - POLAR, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS • BILBAO, CIA. ANMA. DE SEGUROS Y REASEGUROS • LA ESTRELLA, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS • PREVIASA, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS • VASCO NAVARRA, S.A.E. DE SEGUROS Y REASEGUROS • VICTORIA MERIDIONAL, S.A. CIA. DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A. • CATALANA OCCIDENTE, S.A. • LA EQUITATIVA, S.A. DE SEGUROS DIVERSOS • MESAI, MUTUA DE SEGUROS A PRIMA FIJA • ALLIANZ - RAS SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. • ASSICURAZIONI GENERALI, S.P.A. • HERCULES HISPANO, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS • OCASO, S.A. CIA. DE SEGUROS Y REASEGUROS • PLUS ULTRA, CIA. ANMA. DE SEGUROS Y REASEGUROS • CERVANTES, S.A. CIA. DE SEGUROS Y REASEGUROS • MAPFRE MUTUALIDAD DE SEGUROS Y REASEGUROS A PRIMA FIJA • CAHISPA, S.A. DE SEGUROS GENERALES • CENIT, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS • COMPAÑIA ASTRA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. • MUTUA CATALANA DE SEGUROS Y REASEGUROS A PRIMA FIJA • SOLISS MUTUALIDAD DE SEGUROS Y REASEGUROS A PRIMA FIJA • ATHENA CIA. IBERICA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. • BALOISE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. • CAJA DE PREVISION Y SOCORRO, S.A. • EUROSEGUROS, S.A. • GES SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. • ITT ERCOS, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS • METROPOLIS, S.A. CIA. NACIONAL DE SEGUROS Y REASEGUROS • MUTUA LLEIDATANA SDAD. DE SEGUROS Y REASEGUROS A P/F • SCHWEIZ, C.A.E. DE SEGUROS Y REASEGUROS • SUN ALLIANCE, S.A. • LLOYD ADRIATICO ESPAÑA, S.A. • CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS