
J. S. Marsh

*La Comunidad y la Política Agrícola común **

INTRODUCCIÓN

Hoy en día en el Reino Unido, como en otras partes de Europa, se oye más hablar acerca de los problemas de la Política Agrícola Común que de sus logros o de sus propósitos. Las dificultades relacionadas con el elevado coste presupuestario de apoyar ciertos productos, las desigualdades que existen dentro de la agricultura, la ineficacia de la política respecto al desarrollo de las regiones en las que los ingresos son particularmente bajos y las tensiones entre Estados miembros dominan gran parte de la discusión. Sin duda alguna, los problemas son reales. El intento de resolverlos por medio de decisiones forma la sustancia de la vida comunitaria. Sin embargo, existe el peligro de que concentrándonos sobre ellos perdamos la vista de temas mucho más amplios y no logremos ver nuestros problemas en el contexto de la Comunidad que estamos tratando de crear.

El propósito de este artículo es invertir ese proceso. En vez de preguntarnos qué es lo que está mal en la situación

* Traducción de Luis M. Esteruelas.

actual vamos a cuestionarnos qué es lo que la Comunidad necesita de la Política Agrícola Común y analizar si la situación actual reúne estos requisitos y, finalmente, explorar qué cambios en la política serían necesarios para la Comunidad en su conjunto. Con este telón de fondo podemos tener un panorama más desapasionado de las presiones inmediatas que afectan a los países miembros y a los grupos particulares dentro de ellos.

Sección A

QUE NECESITA LA COMUNIDAD DE LA P. A. C.

EL INTERES ECONOMICO DE LA COMUNIDAD EN LA P. A. C.

Los diseñadores de la Política Agrícola Común creyeron que su existencia añadiría riqueza a Europa. Las razones de su creencia eran sencillas. Derribando las barreras comerciales entre los países miembros resultaría una mayor eficacia en la utilización de los recursos europeos. El desarrollo del comercio intracomunitario conseguido de esta forma iba a ser lo suficientemente grande para compensar la desviación de las corrientes comerciales como resultado de la institución de barreras comunes a las importaciones de países terceros. En segundo lugar, la Comunidad Económica Europea iba a permitir el movimiento libre de recursos a través de las fronteras europeas. Por consiguiente, y con el tiempo, tendría lugar una reorganización de los recursos europeos. Hombres y capital cambiarían a actividades de remuneración más elevada en las regiones de la Comunidad donde las perspectivas tuvieran una recompensa mayor. Este proceso tendría la tendencia de elevar el valor de los recursos, que permanecía en situaciones tradicionales. En tercer lugar, la creencia era que la Comunidad proporcionaría beneficios «dinámicos» para los ciudadanos europeos. Este es un concepto más difuso: la implicación de que Europa lograría una tasa de crecimiento más alta. Se esperaba que las industrias de escala europea lograrían costes más bajos y serían capaces de dedicarse a la investigación, que podría ser aplicada en toda la Comunidad. De esta manera los beneficios

del comercio, la reorganización de los recursos y las ganancias dinámicas prometían aumentar la riqueza de las gentes que vivían en Europa.

Era claro que estos aumentos de riqueza podrían ocurrir solamente si se producían ciertos cambios en la actividad económica de los ciudadanos individuales y de las empresas. Dichos cambios no serían siempre bienvenidos y podrían ser, a menudo, dolorosos. Sin embargo, se pensaba que los beneficios de la Comunidad en su conjunto podrían compensar las pérdidas sufridas por grupos particulares. Así pues, en principio, sería posible compensar a los perdedores y la Comunidad Europea, como grupo, obtendría un valioso beneficio. La mayoría de los propietarios de los recursos encontrarían nuevas oportunidades provenientes del Mercado Común, que les proporcionaría una compensación adecuada. Sin embargo, en algunos sectores, siendo claramente la agricultura uno de ellos, este proceso no era considerado suficiente. Por consiguiente, siguiendo el principio de equidad, era necesario proponer algunas medidas políticas específicas. En principio esto podría justificar transferencias para los agricultores.

Los fundadores de la Comunidad no excluyeron a la agricultura de su contribución al proceso de aumentar la riqueza comunitaria. La prueba de esto está en el Tratado. El artículo 38, por ejemplo, dice que el Mercado Común abarcará la agricultura. El artículo 110 exige que el Mercado Común opere dentro de un compromiso de supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales.

El artículo 39 a) demanda específicamente de la P. A. C. aumentar la productividad; lograr el empleo óptimo de los factores de producción, en particular la mano de obra, y buscar el desarrollo racional de la producción agrícola. Este interés en las posibilidades de una mayor eficacia económica procedente de un Mercado Común agrícola parece a primera vista bien fundado. La Comunidad reúne explotaciones que estaban dotadas de recursos muy diferentes y que tradicionalmente habían sido mantenidas separadas. Las ganancias comerciales debían ser considerables. La Comuni-

dad, al conseguir un crecimiento económico más rápido, debería lograr que el capital fuera más abundante y la mano de obra más valiosa. En consecuencia, un cambio en el empleo de los recursos agrícolas debía añadir riqueza a la Comunidad. Dado que en sus comienzos aproximadamente una quinta parte de la población activa estaba ocupada en el sector agrícola, esta potencial era sustancial. Es un hecho evidente que la Comunidad empezó en un tiempo de desarrollo rápido de la tecnología agrícola. Esto también cambió el valor de los recursos empleados en la agricultura. Ya que la demanda no aumentó a un mismo ritmo, pudo liberar recursos para ser empleados en otro sector. Finalmente, la Comunidad es el importador agrícola más grande del mundo. Esto podría permitir a la Comunidad combinar una mayor liberalización del comercio con una seguridad de la oferta; crear, con sus proveedores, sistemas que ofrecieran mayor estabilidad de precios en los mercados mundiales, y, al regular su propio comportamiento importador, mejorar sus condiciones de venta.

Sin embargo, tales beneficios potenciales solamente podrían ser alcanzados si ciertos ajustes considerables internos se producían en la agricultura de la Comunidad Europea. Estos ajustes tienen costes sustanciales a corto plazo. Los beneficios son a largo plazo y menos palpables. Tales costes, una vez sufridos, ofrecen un beneficio continuo para la Comunidad, pero su impacto inmediato presenta un desafío formidable a esta misma. Para que sea tolerado tiene que haber un equilibrio entre los ritmos de cambio en la agricultura y en la economía en general. Si el cambio en la agricultura se produce a una velocidad que sobrepasa la capacidad de la economía de absorber los recursos que están siendo liberados, las pérdidas en la producción agrícola no irán acompañadas por beneficios en otros sectores. Entonces el papel económico central de la P. A. C., desde el punto de vista de la Comunidad, debe ser el de asegurar el máximo ritmo de cambio en el sector agrícola que justifique las posibilidades de uso de recursos de los otros sectores de la economía.

El interés político de la Comunidad en la P. A. C.

Desde el principio estuvo claro que la Comunidad estaba tanto en «la política» como en «el negocio». El preámbulo del Tratado acentúa esta preocupación fundamental. Se habla «de la unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos... reduciendo las diferencias entre las regiones... reforzando la solidaridad de Europa con los países de ultramar... fortaleciendo las salvaguardas de paz y libertad...». El interés de la creación de una Europa más unida dentro de un mundo más internacional y estable reflejaba las preocupaciones de aquéllos que sobrevivieron al caos y el dolor de la segunda guerra mundial.

Los herederos del Tratado creen que hoy en día una guerra entre los Estados miembros es imposible, pero que la Comunidad sigue siendo tanto una entidad política como económica. Motivos políticos, como son los intentos de ratificación de los regímenes democráticos en Grecia, España y Portugal, han sido la justificación principal de la segunda ampliación. La Comunidad permite un acercamiento, desde una unión política, hacia países terceros, por ejemplo, en el diálogo entre los países desarrollados y el tercer mundo y en actitudes frente a los acontecimientos en la Europa del Este. Europa, actuando de una forma colegiada, puede tener más influencia que la que sus países miembros podrían esperar alcanzar separadamente.

La importancia política de la P. A. C. tiene un doble aspecto: interno e internacional. Representa la actividad más visible de la Comunidad. Gasta la mayor parte de su presupuesto. Emplea más gente que en cualquier otra iniciativa comunitaria. Reclama en repetidas ocasiones la atención pública porque domina muchas reuniones del Consejo de Ministros. Es el centro de acción de los grupos de presión europeos que, cuando se reúnen para ejercer su influencia sobre la Comunidad, llegan a ser más conscientes de sus mutuos intereses y conflictos. Internacionalmente influyen los términos en los que otros países pueden vender a la Comunidad y, como resultado de las exportaciones subvencionadas, el nivel de precios que rige en algunos mercados mundiales.

Las percepciones políticas del papel de la agricultura dentro de la Comunidad son distintas. En algunos países miembros la producción agrícola forma una parte sustancial empleada en la agricultura todavía es alta. En otros ha disminuido hasta alcanzar el 2,5 por 100. Para algunos miembros la producción agrícola forma una parte substancial del producto nacional bruto, y la exportación agrícola es una fuente importante de sus ingresos. En otros, su contribución al P. N. B. es pequeña y las importaciones de alimentos son un gasto importante.

Aparte de estas diferencias de hechos hay contrastes también en actitudes. En el pasado la agricultura disfrutó de altos niveles de protección en algunos países miembros. Un énfasis considerable ha sido puesto sobre el valor de las pequeñas explotaciones de tipo familiar. Estas han sido vistas siempre como un importante factor de estabilización en la vida nacional. Entre algunos miembros, la agricultura fue vista simplemente como una industria, siendo valorada como cualquier otra en términos de su contribución a la actividad económica. Dentro de esos países, los agricultores han sido obligados a responder a unas situaciones cambiantes del mercado y de la técnica. Estas diferencias en la actitud política siguen teniendo influencia sobre los que toman las decisiones en la Comunidad. Las necesidades políticas de la Comunidad en la P. A. C. obligan a una aproximación de dichas diferencias.

La contribución política de la P. A. C. a la Comunidad es doble. En primer lugar, como símbolo, es la prueba de cómo Europa ha buscado y hasta dónde ha llegado en la solución de problemas comunes a través de la acción común. En segundo lugar es el instrumento político más substancial usado por la Comunidad en el campo de la política económica. Puede fomentar la convergencia política o acentuar las diferencias políticas entre los países miembros. Su influencia se extiende más allá de la agricultura.

La importancia social de la P. A. C.

La P. A. C. ha tenido, desde el principio, fines sociales o de «bienestar», así como económicos y políticos. Ha inten-

tado ayudar a un gran número de gente pobre que trabaja en la agricultura. Los ingresos de mucha gente en la agricultura están amenazados por una combinación de cambios en los niveles de ingresos en la economía en su totalidad y por el efecto de la creciente producción agrícola. Ya que, en las circunstancias relativamente prósperas de Europa, los incrementos en la renta no conducen a correspondientes aumentos en el gasto en la alimentación; hay una tendencia de los ingresos totales de las industrias no-agrícolas a subir más rápidamente que las agrícolas. Debido a que en las últimas décadas la economía ha sido relativamente de pleno empleo, las empresas en expansión necesitaban ofrecer más para atraer recursos extras, en particular la mano de obra que necesitaban. Este aumento en los costes influyó en los agricultores tanto de forma directa, al subir los salarios, como indirecta, por los precios pagados por los *inputs*. El efecto de una demanda de un crecimiento relativo lento y de unos costes subiendo rápidamente conduce a una reducción sensible de los ingresos agrícolas.

Para compensar esto, muchos agricultores buscan la forma de incrementar sus propias producciones. La nueva tecnología ofrece varias posibilidades. Sin embargo, dado que el mercado para la gran parte de los productos del sector es inelástico, esta producción adicional tiende a reducir los ingresos totales del sector agrícola. Los agricultores que excepcionalmente son capaces de aumentar sus producciones pueden alcanzar ingresos más altos, pero, para la mayoría de ellos, precios más bajos implican niveles de vida más reducidos. La solución a largo plazo es un trasvase de mano de obra de este sector a otros. Esto no sólo tiende a limitar el nivel de producción agregada, sino que además permite dividir el ingreso total del sector entre menos personas. Sin embargo, este proceso es lento y entre tanto muchos agricultores atraviesan tiempos difíciles. La movilidad tiene lugar de una forma desigual. En los lugares donde los puestos de trabajo en la industria son relativamente abundantes y cercanos, la agricultura a tiempo parcial permite una reducción efectiva de la mano de obra y al mismo tiempo las familias siguen viviendo en sus explotaciones. En otros lugares retirar recursos de la agricultura puede traer como resul-

tado abandonar no solamente el trabajo agrícola, sino también la localidad. Las consecuencias sociales de estos ajustes pueden resultar muy importantes. Otros sectores también pasan por procesos de cambio secular y experimentan tiempos difíciles. En la industria y el comercio al por menor muchos negocios se han hecho obsoletos y han sido reemplazados por otras actividades. En general no se han intentado arreglos específicos para resolver estas dificultades. Las afirmaciones de que la agricultura es un caso especial giran sobre la dificultad de la transferencia de mano de obra de la agricultura a otros empleos y la inaplicabilidad al sector agrario, en muchos países, del modelo de Seguridad Social de la industria.

Ya que la Comunidad en su conjunto se beneficia de los cambios económicos que generan esas despiadadas presiones sociales en la gente del campo, debería asimismo aceptar la responsabilidad de tratar de aliviar algunas de sus más agudas consecuencias. Sin embargo, cualquier política social agrícola tiene que estar integrada dentro de políticas sociales que afectan a otros sectores económicos en los países miembros. Ya que éstos difieren considerablemente parece obvio aplicar tratamientos distintos en el sector agrícola. El interés social que la Comunidad debe tener en la P. A. C. debe ser el de asegurar que el progreso agrícola, que beneficia a la totalidad de la Comunidad, sea una de las prioridades sociales aceptadas no sólo por la Comunidad, sino por cada uno de los países miembros.

Sección B

QUE HACE LA P. A. C. POR LA COMUNIDAD QUE ES LA P. A. C.

La P. A. C. es una política que organiza el mercado de determinados productos. Los detalles varían de forma importante para cada producto, pero predominan fundamentalmente dos modelos. El sistema dominante es el que comprende el control en frontera, a través de unos gravámenes variables que hacen subir el precio de las importaciones, y

las compras de intervención, lo que se traduce en un precio mínimo en el mercado interior. Las tasas a las importaciones son algunas veces suplementadas con derechos de aduanas que dan una protección extra a los productores de la C. E. E. La compra por los organismos de intervención está acompañada por una variedad de mecanismos de retirada de productos del mercado doméstico; por ejemplo, ayudas al almacenamiento privado. Adicionalmente, la Comunidad subvenciona las exportaciones agrícolas.

Este sistema opera con un presupuesto bajo, siempre que la Comunidad produzca menos de lo que consume. Las importaciones dan lugar a gravámenes y derechos de aduana que se añaden a los ingresos presupuestarios. Sin embargo, en el momento en que la Comunidad llega a ser más que autosuficiente, las compras de intervención y las restituciones a la exportación requieren gastos presupuestarios. Este compromiso no tiene límite y hace que, cuando la producción excede al consumo interior, el presupuesto sea vulnerable.

El otro modelo de política de precios complementa los ingresos que los agricultores obtienen del mercado mediante pagos adicionales. El precio de mercado puede ser regulado a través de gravámenes sobre las importaciones, pero todavía puede ser considerado como demasiado bajo para los agricultores. Este sistema, que tiene mucho en común con los pagos por subvención —*deficiency payments*—; usados en el Reino Unido, ha sido adoptado para los productos en los que la Comunidad está lejos de ser autosuficiente; por ejemplo, semillas oleaginosas. El gasto presupuestario es directamente proporcional al volumen de producción dentro de la Comunidad.

La P. A. C. es también una política estructural. El gasto en esta dirección ha permanecido muy reducido en relación al coste del mantenimiento de los precios. Sin embargo, desde los tiempos del Plan Mansholt, la Comunidad estableció unas medidas positivas encaminadas a mejorar las estructuras agrícolas. La Comunidad parece tener dos finalidades algo conflictivas. Por una parte, en línea con el Plan Mansholt, existen directivas que fomentan el movimiento de re-

cursos de la agricultura, por ejemplo, fomentando la jubilación anticipada, el adiestramiento de los agricultores y la ampliación de sus explotaciones. En contraste están las directivas que dan un tratamiento especialmente favorable a agricultores que viven en áreas de productividad baja; por ejemplo, los que habitan en áreas de montaña. Del mismo modo, los programas de desarrollo integrado reciben una ayuda adicional.

La política estructural de la Comunidad ha sido practicada como una asociación financiera entre los países miembros, los agricultores y la propia Comunidad. La legislación corresponde a la Comunidad, pero se administra por medio de esquemas que se aplican a nivel local. El gasto total dedicado a la reforma de estructuras, sin tener en cuenta el dinero del F. E. O. G. A. Orientación, excede en una cantidad considerable a la parte financiada por la P. A. C.

La P. A. C. es también una política comercial. Es el método por el cual se mantienen los precios en el mercado interior, se limitan las importaciones y se subvencionan las exportaciones. Esta forma de política comercial es motivo de críticas. Cualquier medida que tienda hacia un régimen de importación más liberal choca con los intereses de los agricultores, al disminuir el grado de protección que ellos disfrutaban. Así pues, la política comercial y la del mercado interno no pueden estar separadas.

Además de regular el comercio internacional, la P. A. C. controla el comercio intracomunitario de productos agrícolas. En principio las organizaciones comunes del mercado deberían asegurar el libre movimiento de productos entre los países miembros. En la práctica, los movimientos comerciales han estado profundamente influenciados por todos los mecanismos del sistema monetario comunitario. El cual, para mantener diferencias reales en los niveles de precios de los países miembros, ha permitido cargas sustanciales y subvenciones que aparecen en el comercio intracomunitario de los productos agrícolas.

Las realizaciones de la P. A. C.

Probablemente el logro más importante de la P. A. C. es la existencia de la Comunidad misma. Sin la Política Agrícola Común hubiera sido difícil, si no imposible, incluir la agricultura dentro de la Comunidad. Si la agricultura hubiera sido excluida, algunos países miembros, especialmente Francia, no hubieran querido tomar parte en la Comunidad. Desde su punto de vista una Política Agrícola Común equilibraría la apertura de sus mercados industriales, creando mejores oportunidades para sus exportaciones agrícolas. Por consiguiente, un acuerdo sobre una Política Agrícola Común jugaba un papel fundamental en el establecimiento de la Comunidad.

Una segunda realización ha sido el crecimiento del comercio intracomunitario de los productos agrícolas. Parte de este crecimiento ha sido debido a la tendencia de la Política Agrícola Común de desviar el comercio de los países terceros hacia los países miembros. El mérito económico de esto no es muy claro. Un cierto aumento en el comercio agrícola probablemente se hubiera producido como resultado de la desaparición de las barreras entre los países miembros, incluso si el nivel de protección representado por la P. A. C. hubiera sido más bajo.

La política ha logrado un mayor grado de estabilidad de los precios dentro de la Comunidad que la que rigió en los mercados mundiales, incluso en el interior de los mercados de gran parte de los países que no son miembros. Dentro de la Comunidad no se ha permitido la caída de los precios cuando el mercado mundial era débil. Cuando los precios mundiales han alcanzado unos niveles altos, las tasas a la exportación han permitido mantener más bajos los precios del mercado interior comunitario. Esta estabilidad ha reducido los riesgos de la inversión agrícola y quizá haya sido la causa de la reducción de las presiones inflacionistas.

También se afirma que la política ha asegurado el abastecimiento de alimentos en Europa. Estos últimos requieren un análisis. Desde el año 1960 no ha existido ninguna amenaza seria a la seguridad del suministro de alimentos para

los consumidores europeos. Incluso en tiempos de una relativa escasez en los mercados mundiales, el poder adquisitivo europeo ha sido suficiente para asegurar una oferta adecuada, y, lo que es más, la dieta de la mayoría de los europeos es tan sustancial y variada que la falta de un alimento en particular no causa ningún problema nutritivo ni una severa privación gastronómica. El volumen constante de consumo, dentro de Europa, frente a los diversos niveles de oferta en el mundo entero, puede representar una ventaja para los consumidores europeos, pero obliga a otros a realizar un cambio en sus dietas. En particular, las gentes de otras partes del mundo que son menos ricas pueden ser obligadas a hacer los cambios más dolorosos. Finalmente, mientras que es cierto que un alto nivel de producción de alimentos se ha mantenido en Europa, no se puede decir que la producción de los mismos esté asegurada.

Una parte considerable de la producción europea de alimentos depende de los *inputs* importados. Las explotaciones de labradío tienen que realizar inversiones sustanciales debido al petróleo. Las empresas ganaderas usan cantidades considerables de piensos importados. El crecimiento de la producción interior no reduce necesariamente la vulnerabilidad de Europa a las interrupciones de la oferta proveniente de los mercados mundiales.

Quizás el logro más cuestionable alegado por la P. A. C. es el del aumento de las rentas de los agricultores. En este punto no puede uno guiarse por el sentido común. A corto plazo es claro que precios más altos aumentan los ingresos de los agricultores. Igualmente, a largo plazo, precios más altos producen un incremento de los costes. Este es debido a que precios y beneficios más altos aumentan la demanda de bienes que hace que más gente se hagan agricultores. En consecuencia, el precio de esos *inputs* que tienen una oferta fija, en particular la tierra, tenderá forzosamente a subir. Los precios de otros *inputs*, cuya oferta no sea perfectamente elástica, también subirán. Con el tiempo el margen entre gastos e ingresos totales será más pequeño y ya no tendrá atractivo la incorporación de otras gentes al sector e incluso la permanencia de los existentes en el mismo. Así pues, el

incremento del nivel de renta por persona a largo plazo, debido al aumento de los precios, es mucho menor de lo que a primera vista podría parecer. La gente que se beneficia puede que sean los propietarios de los recursos fijos más que los propios agricultores.

En un nivel menos fundamental, la Política Agrícola Común, aunque ha incrementado la renta total del sector, lo ha hecho de una forma socialmente inaceptable. Los que resultan más beneficiados son los grandes agricultores que tienen una producción mayor que vender. Los agricultores más pobres, cuya producción es generalmente hablando muy pequeña, obtienen un beneficio menor de cualquier aumento de precio. El hecho es debido a que los precios más altos pueden hacer subir sus gastos, y la capacidad de incrementar la producción por la vía de la compra de *inputs* queda así reducida. Finalmente, debido a que la P. A. C. incrementa los ingresos de los agricultores forzando a los consumidores a pagar unos precios más altos, tiene dentro de la sociedad en su totalidad un efecto regresivo sobre la distribución de los ingresos. Los consumidores más pobres gastan un porcentaje más alto de sus ingresos en comida que los más ricos. Así pues, la transferencia de rentas a la agricultura se logra de una manera que no es compatible con una visión racional de la política social aplicada al sector ni para la Comunidad en su conjunto.

Los problemas de la P. A. C.

El problema que domina la gran parte de la discusión de la Política Agrícola Común es el gasto presupuestario de la política de precios. La cantidad gastada por la Comunidad en agricultura ha ido creciendo de año en año y representa actualmente más del 70 por 100 del presupuesto comunitario. Existen dos problemas urgentes. En primer lugar, debido a que se gasta tanto en agricultura, particularmente en la eliminación de los excedentes, la Comunidad no puede dedicarse a otras líneas de política económica y social más constructivas. Esto tiene implicaciones perjudiciales para la coherencia de la Comunidad en su totalidad. En segundo lugar, el crecimiento del gasto presupuestario amenaza con

sobrepasar los recursos disponibles de la Comunidad. Estos son limitados. Estos consisten en los ingresos procedentes de las tasas en frontera, sumados al montante global hasta un 1 por 100 del impuesto sobre el valor añadido (I. V. A.). Aunque no hay una fecha precisa para determinar cuándo van a ser insuficientes estos ingresos, sí existe consenso en afirmar que, a menos que haya un cambio profundo en la política agrícola, serán necesarios más recursos presupuestarios o dicha política llegará a ser impracticable. Si la tendencia actual de poner freno al gasto público continúa, y sigue el descontento por las aportaciones de determinados países, tales como el Reino Unido y Alemania occidental, que contribuyen con una parte considerable a los costes de la Política Agrícola Común, parece poco probable que se disponga de más recursos presupuestarios sin una reforma de la política.

Desde el punto de vista de la Comunidad en su conjunto, un problema importante es la pérdida de recursos que ocasiona la Política Agrícola Común. A causa de un nivel de precios artificialmente alto la inversión en agricultura, así como la proporción de activos dentro del sector, es más elevada de lo que justificaría el valor de su producción. En consecuencia, recursos que tendrían valores más altos en usos alternativos permanecen en agricultura. Este concepto neoclásico del despliegue de recursos no es quizás un instrumento de análisis totalmente adecuado, pero indica un problema serio en la forma en que la P. A. C. apoya a la agricultura. Debido a que la política dirige sus recursos en direcciones inapropiadas, trae como consecuencia que la Comunidad en su conjunto sea más pobre. Las implicaciones de todo esto son dinámicas y acumulables, ya que una mala distribución de recursos afecta a las opciones abiertas en fechas posteriores. Políticamente una Comunidad que se ha hecho más pobre debido a la P. A. C. puede hacer menos para ayudar a sus ciudadanos más pobres. La acumulación visible de excedentes, a pesar de los programas para deshacerse de ellos a costa del presupuesto comunitario, es el aspecto más dramático de esta forma antieconómica de dirigir la agricultura.

La pretensión de que la política logra ingresos más altos ha sido discutida anteriormente. Las organizaciones de agricultores no aceptan que los niveles de renta sean satisfactorios. No solamente señalan los ingresos relativamente bajos de los agricultores más pobres, sino que además indican que, en los últimos años, la renta real ha descendido. Esto ha sido debido a la incapacidad de la Comunidad de aumentar los precios en un momento de rápida inflación en el contexto de una excesiva oferta y un presupuesto ya sobrecargado.

Cada vez más los países miembros han sido conscientes de las inadecuadas implicaciones regionales que la P. A. C. ha ocasionado. Por los mismos razonamientos de que la política ayuda más a los agricultores más grandes, también favorece a las regiones más prósperas y de mayor productividad. La política de estructuras no ha podido compensar todo esto. Parece más que probable que las diferencias regionales de ingresos en agricultura han tendido a aumentar. Un dato muy alarmante es que los agricultores del Sur, que están entre los más pobres de la C. E. E., han sacado pocos beneficios de la política, que de una forma general puede imponer contribuciones a sus regiones para mantener a los productores del Norte.

Una de las causas más agudas de tensión dentro de la Comunidad proviene de las transferencias de recursos que la Política Agrícola Común ocasiona entre sus miembros. Esto sucede en parte porque los importadores netos pagan unos precios más altos para los productos que compran de otros países miembros, que si los compraran en un mercado mundial abierto, y esto es debido en parte a la tasa que carga a las importaciones de países terceros y que está pagada directamente por el presupuesto de la Comunidad. En términos de gasto presupuestario, los países importadores netos se encuentran en desventaja. Los principales gastos presupuestarios son ocasionados principalmente por la intervención y la restitución a las exportaciones, y estos pagos tienen lugar en los países miembros que son más que autosuficientes. Este modelo de movimientos de recursos no se corresponde con la capacidad de pago de los países miem-

bros. En particular esto ha hecho que Italia y el Reino Unido, entre los países miembros más pobres, sean contribuyentes netos a los gastos de la política.

Cualquier política que tenga que hacer frente a las necesidades cambiantes de una situación de desarrollo debe ser capaz de una flexibilidad en la respuesta a nuevas circunstancias. No es cierto decir que la P. A. C. no haya cambiado. Se han producido modificaciones importantes. Sin embargo, estas han sido demasiado lentas para hacer frente a los problemas del presupuesto, al de los excedentes o para adaptarse al nuevo equilibrio de intereses creado por la ampliación de la Comunidad. Las perspectivas de la ampliación, para incluir España, Portugal, así como Grecia, hace pensar que tales tensiones llegarán a ser más severas si la política no llega a ser más flexible.

A un nivel metodológico, la dificultad con la que se enfrenta la P. A. C. surge del intento de resolver demasiados problemas con pocos instrumentos. La política se ha basado casi de forma exclusiva en la manipulación de los precios como su principal instrumento. La falta de recursos ha sido disuasoria de una intervención más positiva en los campos estructural, social o regional. La consecuencia ha sido una política de precios utilizada de tal modo que es incompatible con el control de la oferta en general y que es incapaz de conseguir fines políticos o sociales. Paradójicamente, esta política ha ocasionado grandes gastos en los escasos recursos financieros comunitarios y más aún ha reducido la capacidad para diseñar y emplear otros instrumentos más apropiados para sus fines.

La P. A. C. y las necesidades de la Comunidad

Esta sección intenta demostrar que mientras la P. A. C. puede hacer frente a algunas necesidades políticas importantes en el seno de la Comunidad, de ninguna manera puede afrontar las exigencias de la Comunidad de los años ochenta. Considerado en términos de las demandas económicas de la Comunidad, las propuestas son demasiado estáticas, demasiado limitadas por la necesidad de proteger lo

vulnerable manipulando los precios y demasiado insensibles a los cambios de las circunstancias económicas y tecnológicas para hacer frente a la necesidad de promover un movimiento de cambio adecuado en la economía de la Comunidad.

Su éxito político es principalmente su existencia. Como símbolo su reputación se está empañando. Da la impresión de que su aproximación intervencionista es discriminatoria en contra de los débiles y los pobres y favorece los intereses arraigados de ciertos grupos dentro de la Comunidad. La Comunidad no se muestra favorable de promover la eficacia o la unidad. Su facilidad de provocar la disensión, hecho más visible por la entrada del Reino Unido, es inherente a su limitada estructura y organización. Incluso sin el Reino Unido, la Comunidad hubiera tenido grandes dificultades para hacer funcionar una política de este tipo.

En términos de prioridades de tipo social la Política Agrícola Común es un fraude algo costoso. Mientras se ejercen presiones sociales para justificar movimientos considerables de recursos entre sectores de la Comunidad y entre países miembros, los que se benefician no son los más pobres, sino que éstos son unos de los que tienen que pagar. En vez de crear un ambiente dentro del cual las dificultades debidas al cambio económico se suavicen para las personas más afectadas, la política mantiene una estructura, retrasando pero no evitando los ajustes que son ineludibles.

Sección C

LAS POSIBILIDADES DE REFORMA POLITICA DE PRECIOS

La Comunidad tiene instrumentos de política de precios que son capaces de fomentar la eficacia, estabilidad y asegurar una oferta firme de alimentos. Tasas variables a la importación aseguran que el mercado interno de la Comunidad esté protegido de los avatares de las incertidumbres externas. Al mismo tiempo, estos podrían ser usados de una

manera consistente con una mayor competencia y eficacia dentro de la Comunidad.

La dificultad no radica en los instrumentos de la política de precios, sino en la forma en que han sido usados. Ya que la Comunidad no ha sido capaz de diseñar políticas satisfactorias para hacer frente a las necesidades sociales y regionales, ha justificado sobre esta base niveles de precios excesivos. A su vez esto ha constituido una serie de grupos de interés sobre la base de precios altos. En éstos están comprendidos los agricultores que han comprometido sus inversiones basadas en la expectativa de que los precios altos continuarían, los exportadores agrícolas de los países miembros, cuyos ingresos han aumentado como resultado de un mayor nivel de precios, los propietarios de industrias de productos agrícolas y los propietarios de tierras. Todos estos grupos tienen interés en el mantenimiento de unos precios altos que han frustrado la reforma de la política. Cediendo a sus pretensiones, una gran parte del dinero disponible comunitario ha sido usado para objetivos que no son del interés de la Comunidad.

Para restituir los objetivos comunes de la P. A. C. se requieren distintos medios de sostenimiento de las legítimas necesidades sociales y regionales de la agricultura dentro de la Comunidad. Sólo sobre esta base la política de precios puede ser adaptada, para que no sólo beneficie a los países miembros que estimulan artificialmente su propia agricultura para reducir sus importaciones o aumentar sus exportaciones.

El boceto de una reforma como ésta es relativamente sencillo. La Comunidad debe determinar el nivel de producción que desea de su propia agricultura. Este podría ser más alto que el existente en un mercado libre abierto a la competencia internacional, pero debería ser limitado. La producción debería ser lo más competente que fuese posible. Al considerar que es un nivel adecuado de producción, se deben tener en cuenta un número de factores. En primer lugar, la relación entre los mercados interior y mundial debe ser sensible a los cambios a largo plazo de los precios mundiales. Si no es así, el nivel de protección puede subir

progresivamente hasta que el uso de recursos en la agricultura de la C. E. E. cambie seriamente las intenciones originarias de la Comunidad. En segundo lugar, el precio fijado debe tener relación con el cambio de las condiciones de la oferta y la demanda internas. Mientras la producción tienda a aumentar más que el consumo dentro de la Comunidad como resultado de una agricultura eficiente, el nivel del precio del mercado interno se le debe permitir caer, a menos que se vayan a producir excedentes (más de los que la Comunidad tiene intención de producir). Ultimamente el nivel de precios del mercado interior puede llegar a tal punto que los productos pueden ser vendidos en el mercado mundial sin necesidad de restituciones a la exportación. En ese momento, el incremento de producción es bien acogido por la Comunidad, ya que esto se añade a la renta nacional, a las rentas de los agricultores y a la riqueza del mundo. Sin embargo, hasta que lleguemos a esa situación está claro que la producción doméstica excedentaria en la Comunidad es antieconómica. Así pues, los precios deben estar fijados de tal manera que permitan un grado de protección equivalente al que disfrutaban otros sectores y, si se cree necesario, un apoyo adicional para provocar un volumen de producción doméstica más amplio, pero limitado. Conforme cambien los precios mundiales, y si el volumen de producción doméstica agrícola crece más de lo aconsejado, serán necesarios cambios en los precios.

Las caídas en los precios no pondrán en peligro la seguridad de la oferta. Dentro de la Comunidad, la demanda del mercado es suficiente para cubrir los gastos de una oferta adecuada de alimentos. Cualquier temor de escasez llevaría a precios más altos y aseguraría la aparición de una oferta suficiente.

Las implicaciones de esta aproximación a la política de precios dentro de la Comunidad es que los precios de umbral deberían modificarse paulatinamente, hasta que representen solamente un incentivo apropiado a los productores comunitarios, y los precios de intervención paulatinamente disminuidos, hasta que funcionen solamente en los años de una oferta anormalmente alta. Para asegurar una produc-

ción adecuada sería necesaria una discontinuidad en el gasto de intervención. La justificación para el mantenimiento de un sistema de intervención residual es la naturaleza inelástica tanto de la oferta como de la demanda de productos agrícolas dentro de la Comunidad. Debido a que los precios pueden caer catastróficamente como resultado de una cosecha abundante, los agricultores que en un año normal obtienen beneficios, pueden ser forzados a la insolvencia.

La Comunidad, cuando interviene en un nivel de precios que no es en sí mismo provechoso, pero que permite que sobrevivan los agricultores amenazados por la sobreproducción de un solo año, está contribuyendo a la estabilización de su propia oferta de alimentos y a su vez evita los ciclos repetidos de precios altos y bajos que de otra manera podrían acosar los mercados agrícolas.

Un sistema que mantuviera los precios para generar solamente la producción que la Comunidad deseara minimizaría las tensiones entre los países miembros que son importadores o exportadores netos. Sin embargo, algunos conflictos permanecerían si los propios gobiernos ofrecen condiciones diferenciales y preferentes a sus propios agricultores en un intento de evitar las consecuencias de una competencia más dura. Se discutirá más abajo que los cambios futuros llevarán a la acción a los gobiernos nacionales. Es, pues, importante que todos los países miembros sometan sus acciones en relación con la agricultura a las reglas de competencia similares a las aplicadas en el sector industrial. Así se aseguraría que las ayudas que están socialmente justificadas no distorsionarían artificialmente la competencia entre los agricultores de los países miembros. Poner en vigor tales reglas de competencia debería ser el trabajo de un tribunal comunitario. Posiblemente éste podría seguir el modelo del Tribunal de Normas Restrictivas que figura en la legislación del monopolio del Reino Unido. Esto determinaría un número de formas aceptables de intervención a la luz del criterio aceptado públicamente. Si el Tribunal de Justicia europeo llevara a la práctica todo esto, necesitaría ser reforzado en el número de funcionarios y expertos económicos.

Las modificaciones a la política de precios aquí perfiladas solamente serían aceptables si se estableciera una política social, sensata, dirigida al medio rural. En este caso serían inapropiados la uniformidad de tratamiento y del nivel de financiación. Para ponerlo de una forma algo simple, los pagos sociales adecuados para los agricultores alemanes serían en Portugal demasiado generosos. Del mismo modo, un sistema de apoyo social proporcionado para Portugal sería totalmente inadecuado para los agricultores alemanes. Todas estas implicaciones tienen que ser tenidas en cuenta al diseñar instrumentos para realizar los ajustes sociales. Algunos criterios pueden ser enunciados. Las ayudas directas a la renta deben estar: a) Relacionadas con las normas de la economía en la que tiene que ser aplicada. La necesidad de tener en cuenta los niveles de ingresos, las oportunidades de empleo y el sistema de seguridad social del país en cuestión. b) Consistentes con la política de competencia de la Comunidad, que asegura que las ayudas se den a las personas y no para estimular la inversión del capital agrícola que distorsiona la competencia entre los países miembros. c) Administradas por agencias nacionales dentro de un marco de reglas acordadas por la Comunidad en su totalidad y sujetas a revisión a través de los Tribunales de la Comunidad. d) Financiadas colectivamente, como ocurre en el caso de la política socioestructural, mediante una asociación entre los Estados miembros y los propios recursos de la Comunidad. Dentro de este criterio general, un número de diferentes esquemas podría funcionar con éxito, reuniendo con sensibilidad las necesidades de los diferentes países miembros.

El marco conceptual dentro del cual los pagos directos funcionarían podría estar basado en uno de los tres diferentes modelos de expectativas a largo plazo. En primer lugar, la ayuda podría ser necesaria solamente de forma provisional para algunos agricultores. Con el tiempo la competencia creará un nuevo modelo de precios de recursos y producciones con oportunidades remuneradoras en los trabajos agrícolas y no agrícolas. El número de agricultores que se beneficiarían de esta ayuda con carácter definitivo dependería del comportamiento de la economía de la que ellos forman parte, de su edad y educación.

En segundo lugar, en algunas situaciones las ayudas directas a las rentas pueden estar coordinadas con una política de clara discriminación regional, con el fin de atraer nuevos trabajos a algunas áreas rurales. Tales políticas tendrán que adaptarse con criterios nacionales y comunitarios. Cuanto más se proteja la producción agrícola en su propio medio, menos será necesario ayudarla a ser transferida para producir en otra parte. Cualquier nueva empresa establecida con una ayuda debería tener una cierta independencia, no ser simplemente un medio de distorsionar la competencia con la ayuda de las finanzas públicas. Sin embargo, siempre que se tengan en cuenta los costes y los beneficios sociales, así como los rendimientos del mercado, los beneficios de una política regional continuada y sustancial, en las situaciones adecuadas, podrían ser más favorables que sus gastos.

En tercer lugar, hay situaciones en las que ni la competencia ni la intervención pueden hacer viable una economía rural. Dichas áreas estarán poco pobladas y tendrán actividades agrícolas extensivas. Aquí la ayuda directa a las rentas tiene un carácter estrictamente más social. Estas ayudas probablemente tendrán que cubrir el término medio de vida de los afectados, pero deberían evitar que provocasen un movimiento de capital hacia la industria o la agricultura si no se prevé una viabilidad económica a largo plazo. Mientras que es políticamente embarazoso aceptar que dichas áreas existen, la responsabilidad de hacer frente a esos hechos tan desagradables es de los que mueven los recursos a nivel comunitario. Dada la escasez de capital comunitario es esencial que éste no sea malgastado.

Finanzas

El concepto de ayuda a las rentas ha sido ampliamente sometido a discusión en todos los países de la Comunidad desde hace varios años. Se rechaza frecuentemente en base a que sería sumamente caro. Antes de discutir sobre este tema es necesario distinguir entre dos diferentes tipos de coste. Por un lado, existe el coste de recursos reales, es decir, el alcance que tiene realmente cualquier política para consumir

recursos, y, por el otro, están los pagos de transferencia, que simplemente trasladan el poder de compra de un grupo a otro. Desde el punto de vista de la Comunidad como conjunto, tales transferencias no representan en sí un gasto.

Las ayudas directas a las rentas, consideradas globalmente, tienen efectos tanto positivos como negativos para los recursos. Aquéllas pueden contribuir a un menor coste de recursos de la política agrícola, ya que reducen la presión sobre los agricultores de invertir inoportunamente, lo cual está implícito en los elevados niveles de precio. Sin embargo, los pagos en sí ocasionan inmediatos costes administrativos. Quienes reciban ayuda a las rentas deberán ser identificados y los pagos distribuidos y las ordenaciones convenientemente vigiladas. Los costes reales de tal administración se verían afectados por las ordenaciones institucionales existentes dentro de los países miembros. En los países donde ya existen complicados sistemas de impuesto sobre la renta y seguridad social, la adición de la ayuda a las rentas directas no tiene por qué ser muy costosa. En otros casos, la necesidad de crear un sistema de seguridad social para la agricultura representaría un coste muy sustancial. Posiblemente podría ser justificada por su valor a largo plazo una política social y fiscal de base más amplia. De lo contrario, habría tal vez necesidad de algún mecanismo alternativo de carácter más improvisado. Un aspecto importante de los costes de recursos ocasionados es que los beneficios son acumulativos por encima del tiempo, en tanto que los costes se producen únicamente mientras los pagos deban continuar.

Un traslado hacia las ayudas a las rentas directas cambiará la manera en que operan los costes de transferencia de la política agrícola. Actualmente, las transferencias son resultado del pago por parte de los consumidores de precios más altos de los necesarios para producir una oferta de alimentos adecuada y de la contribución de los contribuyentes a través del presupuesto destinada a los fondos empleados para intervención y restitución de exportaciones. Unos precios de mercado más bajos reducirían las cargas afrontadas por los consumidores. Igualmente harían rebajar la cantidad de ingresos alcanzados en concepto de aranceles y en conse-

cuencia los costes que los contribuyentes tienen que pagar. Sin embargo, si se debe pagar una compensación a quienes tienen la renta disminuida mediante una reducción en el precio, sería necesario entregar recursos suplementarios a quienes administren los fondos de compensación. En principio, estos fondos podrían ser recaudados mediante el establecimiento de tasas equivalentes a la reducción en el precio por la manera de poner un impuesto equivalente a la reducción en precio del producto vendido dentro de cada país. Este dejaría intacta la renta total acumulada de la producción agrícola. Cuando se carga con una tasa a los alimentos no se toma en consideración la identidad de los que tienen que pagarla. Sin embargo, una tasa impuesta de forma más discriminatoria, estableciendo una distinción entre los que ganan sueldos más altos y los consumidores de alimentos en general, sería más progresista. De cualquier forma que sean recaudados estos ingresos, no representarían transferencias adicionales a los agricultores de los fondos económicos comunitarios. Sin embargo, proporcionará fondos que permitan compensaciones para los precios más bajos. Una total compensación no estaría completamente justificada. Parte de este programa desaparecería cuando algunos agricultores entren a formar parte del sistema nacional de pensiones o cuando alcancen la edad de jubilación. De nuevo podría pensarse que es impropia la total compensación a esos productores que seguirían siendo bastante acomodados, incluso después de las reducciones en los precios, en comparación con la gran parte de los ciudadanos de la C. E. E. De una forma más compleja, cuando los precios disminuyeran tendría lugar una reducción paulatina en algunos de los costes de producción agrícola comunitaria. Menos recursos de capital serían necesarios por unidad de producción cuando la eficacia aumentara y cuando estos costes descendieran, entonces el efecto sobre la renta de los precios más bajos se reduciría para los agricultores que mantengan su actividad. Así pues, para sostener el mismo nivel de renta real serían necesarias transferencias de fondos cada vez más pequeñas. Este proceso sería acumulativo y así la carga de apoyo a la renta debería disminuir.

Transformando la P. A. C. en el sentido de permitir la

manipulación de los precios para fomentar un nivel eficaz y correcto de producción para la Comunidad, y suplementando esto a través de pagos sociales directos, permitiría a la Política Agrícola Común la realización de ajustes dentro de la Comunidad. Esto en sí mismo se añadiría a la riqueza de la Comunidad, aumentando su ingreso real e intensificando su capacidad de intervenir constructivamente en problemas regionales y sociales de carácter general. Así pues, al allegar más fondos disponibles para otros proyectos, la Comunidad podría hacer una contribución cada vez mayor al bienestar y desarrollo de sus ciudadanos más pobres.

CONCLUSIONES

Este artículo ha intentado demostrar que desde el punto de vista de la Comunidad, la P. A. C., aunque sea esencial para la supervivencia de aquélla, no está fomentando las prioridades económicas, políticas o sociales más relevantes.

Para que la P. A. C. pueda ser más eficaz se requiere un enfoque que recupere a la P. A. C. como un instrumento que fomente el cambio aceptable para la Comunidad en su totalidad. Sin embargo, éste puede ocurrir solamente si con otros métodos se hace frente a las urgentes demandas políticas y a los problemas sociales causados por rentas bajas y regiones deprimidas que la política actual no ha podido resolver. Tales propuestas giran sobre compensaciones a los agricultores y, debido al hecho de que éstos están distribuidos de forma desigual dentro de la Comunidad, a los países miembros de ésta. El logro de este objetivo sería económica y políticamente racional. A su vez tendería hacia una mayor convergencia de los intereses políticos y de los niveles de vida dentro de la Comunidad.

El punto más difícil es convencer a los que creen que hoy se benefician de la P. A. C. de que una interpretación radical como ésta es necesaria. Sería sensato enumerar los posibles problemas con los que se enfrenta la Comunidad. Tal como están las cosas, si no se permite que los precios descendan, el presupuesto de la Comunidad probablemente irá a la bancarrota. La Comunidad, enfrentada con una in-

capacidad de financiar las decisiones del Consejo, tendrá que aumentar sus recursos presupuestarios o abandonar su Política Agrícola Común. Dadas las posturas actuales de los miembros que son pagadores netos, a causa de la actual estructura de la P. A. C., parece poco probable que tenga lugar un aumento de los recursos presupuestarios si no se produce un cambio en la Política Agrícola Común. Si hay una resistencia al cambio y la política fracasa, esto causará grandes dificultades sociales, particularmente en los países miembros que obtienen el mayor beneficio. Proyectando ahora un desarrollo planificado en etapas, el cambio será mucho menos catastrófico y dará tiempo a que los países exportadores netos y los agricultores de toda la Comunidad hagan las modificaciones consistentes con las presiones económicas que pesan sobre la agricultura comunitaria. Parece imprudente y arriesgado, si no absurdo, perder una oportunidad como ésta por pensar que, en último término, habrá recursos presupuestarios disponibles para comprar una cantidad enorme de la producción agrícola.

Cuando la Comunidad se haya ampliado se intensificarán las presiones sobre el presupuesto y sobre la construcción de una política. Los nuevos países miembros tienen serios problemas sociales y pueden esperar de la actual Política Agrícola Común beneficios pequeños en el sector agrícola. Estos países se sumarán probablemente a la demanda para su reforma. Los cambios que se traduzcan en mayores gastos para los productos excedentarios producidos en aquellos países no podrá ser financiados. Ni tampoco es probable encontrar esa fuente de financiación simplemente reduciendo los precios de los productos de los países del Norte, sin compensación alguna. Esto produciría una presión inaceptable sobre las rentas agrícolas en los países del Norte. Sin duda los gobiernos se sentirían obligados a cubrir estas necesidades con recursos nacionales. Dichas ayudas nacionales, distribuidas de una forma abierta y descoordinada, destruirían la P. A. C. En contraste, planificar las ayudas pensando en el interés común parece no sólo más útil para los agricultores y la población rural, sino también un instrumento más constructivo que permitirá a la Comunidad crear una Europa más unida.

RÉSUMÉ

L'auteur questionne les besoins actuelles de la P. A. C. à l'heure où celle-là est en train d'être révisée entièrement. Dans la première partie de l'article il analyse les besoins de la Communauté dès trois angles: économique, politique et sociale. Dans la deuxième partie l'auteur examine les réussites obtenues par la Communauté par moyen de la P. A. C. ainsi que ses problèmes. Dans la section finale de l'article il suggère des possibilités de réforme par moyen de la politique des prix en analysant les aides directes aux revenus des agriculteurs. Dans ses conclusions l'auteur indique combien la P. A. C. est essentielle pour la survivance de la Communauté et son échec dans la promotion des priorités de grande signification. Il suggère un changement à l'intérieur de la P. A. C. mais progressif et délibérément échelonné à fin d'éviter un effondrement complet de la P. A. C. Il met aussi l'accent sur le fait que, au fur et à mesure que des nouveaux membres se joindrent à la Communauté la demande de réforme augmentera.

SUMMARY

The author questions the present needs of the C. A. P. in a moment when it is being totally revised. In the first part of the article, he analyses the needs of the Community from three angles: economic, political and social. In the second part the author examines the achievements obtained by the Community through the C. A. P. together with its problems. And in the final section of the paper he suggests possibilities of reform through price policy analysing direct aids to farmers' incomes. In his conclusions the author points out how essential the C. A. P. is for the survival of the Community and its failure in promoting priorities of great significance. He suggests change within the C. A. P. but of a deliberate phased developing nature to avoid a complete collapse of the C. A. P. He also stresses that as new members join the Community the demand for reform will increase.

