

LA REFORMA DE LA PAC EN LA PERSPECTIVA DE LA MEJORA DE LOS INGRESOS Y EL BIENESTAR DE LOS AGRICULTORES REFORMA SI, PERO NO ASI

Por
FERNANDO MORALEDA QUILEZ (*)

I. INTRODUCCION

La Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Europea se enfrenta, en la actualidad, a un amplio proceso de reformas que, de acuerdo con las propuestas de la Comisión Europea, supone, en la práctica, romper todos los esquemas tradicionales con que ha venido funcionando desde su creación, a principios de los años sesenta.

Un proceso de reformas centrado, inicialmente, en modificar los instrumentos de regulación de mercados y sostenimiento de rentas utilizados hasta ahora por la Política Agrícola Común, pero cuyas consecuencias finales van mucho más allá porque, en definitiva, no hacen sino reflejar la situación de cambio permanente y progresivo del modelo agrario europeo, al igual que ocurre en otras áreas del mundo.

El cambio acelerado en lo «agrario», se extiende, además, a una concepción más amplia de «mundo rural», en una dinámica de arrastre mutuo e interdependiente que hay que situar en el nuevo escena-

(*) Secretario General de UPA.

- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156 (abril-junio 1991).

rio político y económico de fin de siglo, dominado por un creciente neoliberalismo en los países más desarrollados del mundo, el derrumbe de los regímenes comunistas y la aspiración de este bloque a homologarse con los primeros, y la marginación creciente de lo que eufemísticamente se ha venido denominando como «Tercer Mundo».

Todos estos conceptos sirven, en todo caso, como referentes de partida. Pero necesitan, a poco que se profundice, multitud de matices, tanto a nivel general como si se desciende al detalle, centrado aquí en el proceso de reformas de la Política Agrícola Común.

La reforma de la PAC, considerada todavía como unidad conceptual, se desprende, en última instancia, de ese nuevo escenario internacional, porque la creación de una verdadera fortaleza interior dentro de las fronteras de la Comunidad Europea no consigue evitar la internacionalización creciente de todo tipo de actividad económica –y, por supuesto, de su vertiente agraria–, más aún en ese bloque de países «privilegiados» que componen al autodenominado «mundo rico».

La Política Agrícola Común, que surgió como inevitable para garantizar el autoabastecimiento alimentario a la población centro-europea recién salida de la segunda guerra mundial, es hoy un problema internacional.

Los efectos de la PAC se dejan sentir, para bien y para mal, dentro y fuera de las fronteras comunitarias. Del mismo modo que la agricultura de la CE se ve afectada por las políticas agrarias de Estados Unidos y de otros grandes productores mundiales.

Todos dependemos de todos y, además, nos movemos en márgenes cada vez más estrechos. El choque resulta inevitable y de ahí surge, en buena medida, la necesidad de acometer reformas en la Política Agrícola Común, asfixiada presupuestariamente de puertas adentro, incapaz de aportar soluciones razonables a los colectivos menos favorecidos de la agricultura comunitaria, y motivo de conflicto permanente con el resto del mundo.

El modelo fundacional de la PAC está agotado. En esta premisa casi todo el mundo está de acuerdo. Pero, una vez abierta la vía inevitable de las reformas, resulta casi imposible encontrar una mínima base de consenso para diseñar el futuro, incluyendo en este consenso

a las propias instituciones comunitarias, los Gobiernos de los «doce» y de otros países terceros, y, en última instancia, al conglomerado de intereses económicos, estructurales, sectoriales y regionales que conforman el sector agrario de la CE.

La convergencia de todos estos factores en torno a la Política Agrícola Común hace muy difícil el consenso. Aunque, encontrándonos todavía en una primera fase de un proceso que se anuncia largo y sinuoso, sí conviene, al menos, dejar claras las posturas de cada cual.

Y ese es, precisamente, el interés de este trabajo. Reflejar un punto de vista que debería ser tenido muy en cuenta a la hora de abordar la reforma de la PAC, aquel que responde a un modelo de sindicalismo agrario progresista, como representación mayoritaria de la pequeña agricultura familiar, masiva en un país como España, recién incorporado a la CE.

No se trata, por consiguiente, de realizar visiones parciales ni falsos corporativismos en torno a un colectivo determinado de la agricultura española. Sin embargo, tanto el posicionamiento ideológico y sindical como las características propias del sector agrario español y su tardía incorporación a la PAC obligan a sesgar el análisis de la reforma desde este punto de vista. Que es tan sólo uno, pero que no debería dejarse de lado.

II. MANTENER LA PAC

Independientemente de los matices, hay, por tanto, dos consideraciones previas sobre las que sí existe una amplia coincidencia: la Política Agrícola Común debe ser reformada pero, ante todo, deber ser mantenida.

A la PAC hay que acusarla, como se verá más adelante, de entrar en crisis como resultado de su propio éxito; de igual modo que puede criticarse, con datos objetivos, su contribución al mantenimiento de fuertes desigualdades estructurales y de renta en diferentes colectivos y regiones de la Comunidad.

Pero estas acusaciones no deben empañar las consecuencias positivas que ha tenido la Política Agrícola Común para el mundo

rural y el sector agrario de la CE, sobre todo en el grupo de países fundadores de la Comunidad, que se han beneficiado íntegramente de la PAC desde su creación.

El principio de preferencia comunitaria, la solidaridad financiera, los instrumentos de apoyo al comercio exterior, las ayudas estructurales y el resto de medidas que han conformado hasta ahora la Política Agrícola Común son, todos ellos, instrumentos imperfectos y casi siempre escasos, pero su inexistencia no habría ofrecido resultados más positivos para el sector agrario de la Comunidad.

En cierta forma, la PAC ha facilitado el paso del sector agrario de la CE, y por extensión de todo el mundo rural, desde un modelo de sociedad industrial –propio de la Europa comunitaria de los años sesenta– al modelo actual de sociedad terciarizada, donde el «imperio» de la economía de servicios ha dejado muy atrás a la industria y, por supuesto, al sector primario.

Por eso hay que mantener la PAC, y aún más en la perspectiva de la mejora de los ingresos y el bienestar de los agricultores, aunque el mantenimiento de esta política básica de la Comunidad Europea exija profundas reformas de fondo y de forma para corregir errores, garantizar su propia viabilidad futura y asegurar el mantenimiento de una población rural y una actividad agraria en condiciones aceptables de rentabilidad económica y social.

Estos dos últimos adjetivos aplicados al concepto de «rentabilidad» deben marcar, precisamente, el eje del debate, porque algunas instancias gubernamentales y comunitarias centran su punto de mira en condicionantes exclusivamente económicos y la reforma de la PAC debe tener, sobre todo, una fuerte componente social.

Sólo si se contemplan, en todo momento, el factor humano de la agricultura comunitaria, la condición familiar de la inmensa mayoría de las explotaciones y las características propias del escenario del mundo rural se podrá hablar de una verdadera reforma de la PAC.

III. LA CRISIS COMO RESULTADO DEL EXITO

Un análisis somero de la evolución de la PAC desde su puesta en marcha, en los primeros años sesenta, permite diferenciar claramente

tres etapas diferentes, que terminan conduciendo a la situación actual.

En una primera fase, la Política Agrícola Común nace para la Comunidad de seis miembros –Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo– como uno de los dos pilares básicos del proyecto de integración europea, junto a la política común establecida para los grandes sectores industriales del carbón y el acero.

Los objetivos eran muy sencillos. Europa central restañaba las heridas abiertas con la segunda guerra mundial e intentaba instrumentar un proyecto de integración a largo plazo, que se iniciaba, lógicamente, a partir de los dos grandes sectores de actividad económica: la gran industria y la agricultura.

En el primer caso, para asegurar la reconstrucción de Europa y movilizar a sectores básicos de la actividad económica, y en el caso de la agricultura para garantizar el abastecimiento alimentario de países azotados aún por los fantasmas de la guerra y el hambre.

La Política Agrícola Común se plantea, por tanto, como garantía de autoabastecimiento alimentario. Y así se pone en marcha, progresivamente, con Organizaciones Comunes de Mercado para los sectores básicos de la agricultura centro-europea, que contemplan la concesión de fuertes ayudas, regulando el mercado interior con precios de garantía, a través de mecanismos directos e indirectos de apoyo dirigidos a un único objetivo: aumentar la producción.

Esta política de mercados se canaliza a través de la sección de Garantía del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), que rápidamente comienza a absorber la mayor parte de los presupuestos comunitarios; mientras que los primeros y tímidos pasos de una política de estructuras se instrumentan a través de la sección de Orientación del mismo FEOGA.

La PAC comienza a cosechar éxitos y asume, sin demasiados problemas, la incorporación de nuevos socios, primero con la entrada en la CE de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, y después con el ingreso de Grecia.

Así nos encontramos ya –años setenta y primeros ochenta– en una segunda etapa. La Comunidad Europea ha conseguido el autoabastecimiento alimentario y comienza a convertirse en una primera potencia agrícola mundial, con vocación exportadora y con fuertes

mecanismos de protección de su mercado interior frente a países terceros, tanto con el principio de preferencia comunitaria —que obliga a comprar dentro de la CE antes que a terceros— como con mecanismos aduaneros capaces de filtrar, en precios y cantidades, el flujo de las importaciones.

La agricultura comunitaria se convierte, en cierta forma, en una especie de isla privilegiada frente al resto del mundo, cuyos niveles de precios y el funcionamiento del mercado no quieren verse sometidos a los vaivenes coyunturales del mercado internacional.

Y así llegamos, finalmente, a la tercera y última etapa, en la que esta isla comienza a verse ahogada por los excedentes, agobiada por el crecimiento incontrolado de los gastos agrícolas y presionada, hasta límites insostenibles, por el rechazo internacional que provocan el doble juego de protección interna frente a terceros y la agresividad exportadora hacia el mercado mundial.

Una situación que comienza a hacerse alarmante desde los primeros años ochenta y que coincide, además, con las dos últimas incorporaciones a la Comunidad, España y Portugal, con fuertes disparidades estructurales frente al resto, que se encuentran con una Política Agrícola Común en fase de ajuste, sin haberse beneficiado previamente de las alegrías del pasado.

La crisis termina siendo, ya sin matices, el más claro resultado del éxito. Los excedentes almacenados en los grandes sectores de la agricultura europea —cereales, carne de vacuno, vino, leche— alcanzan volúmenes insostenibles, hasta situar su máximo nivel a finales de 1986, cuando llegan a suponer un valor de 11.500 millones de ECUs (Unidades de Cuenta Europea).

La crisis provoca, inevitablemente, un disparo de los gastos agrícolas de la CE, según reflejan los datos del Cuadro 1.

En 1989, tras una política muy agresiva de eliminación de excedentes —que justifica al fuerte disparo del gasto en 1988— se consigue descender hasta 25.873 millones de ECUs; pero esta política de control vuelve a desbaratarse en 1990 —debido a los aumentos de producción y a los efectos derivados de las oscilaciones del dólar y los precios mundiales— y el gasto del FEOGA-Garantía se incrementa de nuevo hasta 28.024 millones de ECUs, para volver a aumentar hasta 31.195 millones de ECUs en 1991.

Cuadro 1

EVOLUCION GASTOS
FEOGA-GARANTIA

Año	Millones de ECUs
1985	19.745
1986	22.137
1987	22.967
1988	27.687
1989	25.873
1990	28.024
1991	31.195

La evolución, durante estos últimos años, de los gastos agrícolas comunitarios a través del FEOGA-Garantía, que suponen entre un 60 y un 75% de todos los presupuestos financieros de la CE, resulta aún más significativa si se enmarca en los primeros esfuerzos de la Comunidad Europea para reformar la Política Agrícola Común.

Todas las medidas adoptadas entre 1985 y 1990 –congelación reiterada de los precios, limitación de las ayudas, desincentivación de la producción, etc.– fueron muy difíciles de conseguir, contaron en todo momento con la oposición generalizada de los colectivos mayoritarios de la agricultura europea y, además, tan sólo han conseguido una mínima aplicación pero con resultados muy negativos en lo que se refiere a los pequeños agricultores.

A finales de 1991, el programa de retirada de tierras de cultivo –que siempre ha contado con la oposición del sindicalismo progresista en España– incide en unas 800.000 hectáreas –un 8% de toda la superficie de cereales de la CE–; mientras que el programa de extensión tan sólo se aplica experimentalmente en Bélgica, Alemania, Francia e Italia.

La misma suerte corren los programas de ayuda directa a las rentas, que sólo aplican mínimamente Francia, Italia y Holanda; y los apoyos previstos para jubilación anticipada, mal planteados, escasos y poco operativos.

Primeros intentos de reforma que han coincidido también con compromisos políticos para reforzar las ayudas estructurales, que canaliza la sección de Orientación del FEOGA y que siguen supo-

niendo, en la actualidad, una partida insignificante sobre el total de gastos agrícolas de la Comunidad.

Las ayudas estructurales deberían representar la gran alternativa de la PAC para contrarrestar los efectos más negativos de las reformas ya emprendidas y de las que se negocia ahora.

Así se entendió también por la propia Comunidad Europea cuando se decidió, hace un par de años, doblar el volumen de los fondos estructurales de la CE –incluyendo el FEOGA-Orientación y otros fondos–; pero en la realidad siguen sin ajustarse a los objetivos.

En 1990, los 1.718 millones de ECUs presupuestados para el FEOGA-Orientación representaron un 5,7% del total de gastos agrícolas de la CE, mientras que en 1991 ese porcentaje sólo creció hasta el 6,3%, con un volumen global de 2.111 millones de ECUs.

Las ayudas estructurales siguen siendo muy escasas. Y este problema se deja notar, de manera especial, en países como España, que no sólo cuentan con la mayor parte de las regiones desfavorecidas de la CE, sino que, además, no se han beneficiado del efecto estructural derivado en otros países de las consecuencias positivas de la política de mercados en las dos primeras fases de la Política Agrícola Común.

IV. LAS PERVERSIONES DEL MODELO ACTUAL

La evolución histórica de la PAC nos conduce, en todo caso, a un modelo actual con aspectos positivos y negativos, pero absolutamente perverso en sus consecuencias finales, sobre todo para el colectivo mayoritario de pequeñas explotaciones familiares y, especialmente, para aquellas que están instaladas en zonas desfavorecidas.

De aquí se desprende, amén de los condicionantes financieros, la necesidad de la reforma. Y así lo ha puesto de manifiesto la propia Comisión Europea, cuando resalta –en su documento inicial sobre la reforma de la PAC– que, en la actualidad, un 80% de los gastos agrícolas del FEOGA van a parar a tan sólo un 20% de las explotaciones agrícolas de la Comunidad, en las que se concentran más de la mitad de toda la superficie agrícola comunitaria.

Esta consideración demuestra claramente que no resulta consecuente continuar incrementando los gastos agrícolas de la CE con los planteamientos tradicionales de la PAC, una vez constatado que la mayor parte de las ayudas van destinadas, en primer lugar, a las industrias transformadoras y los operadores comerciales, y, de otro lado, a un número muy limitado de grandes explotaciones agrícolas.

Se confirma así el enorme agravio comparativo que ha terminado generando la PAC para la pequeña explotación familiar, mayoritaria en las estructuras agrarias de la Comunidad, y a la que la propia Comisión Europea considera como objetivo fundamental de apoyo y defensa dentro del modelo de agricultura europea.

Sin olvidar, por último, que el mantenimiento de la Política Agrícola Común en sus planteamientos tradicionales supone, en definitiva, un cierto fraude al conjunto de la sociedad, porque la PAC absorbe la mayor parte de todos los fondos comunitarios, para el enriquecimiento de unos pocos y la marginación de un gran sector de la población agraria.

A fin de cuentas, la aplicación de las ayudas comunitarias a la agricultura en función de un sistema directamente proporcional al volumen de producción —que se justificaba en un principio por la obsesión del autoabastecimiento— ha fomentado una intensificación de la agricultura y la ganadería europeas, por parte de aquellas explotaciones agrarias con una gran dimensión y estructura productiva.

Este tipo de explotaciones —que engrosa ese 20% del total que recibe un 80% de las ayudas de la PAC— se ha acostumbrado a vivir al amparo de las subvenciones comunitarias, con una tendencia productivista hacia el infinito, que termina siendo responsable de la generación de fuertes excedentes y, además, ocasiona graves daños al medio ambiente, debido a las prácticas intensivas de cultivo o producción ganadera, altamente contaminantes.

De tal forma, la primera conclusión que se desprende de esta realidad es muy sencilla. La Política Agrícola Común necesita una reforma en profundidad, pero no tal y como se está planteando, sino incorporando mecanismos perfectamente diferenciados entre el colectivo minoritario de grandes explotaciones —responsable del

déficit financiero de la agricultura europea— y el que representa la mayoría de pequeñas explotaciones familiares.

En primer lugar, porque este último colectivo mayoritario no ha visto cumplir el objetivo fundacional de la propia PAC, cuando hablaba de «garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola» y, además, porque su capacidad de resistencia y supervivencia ante nuevos ajustes no es equiparable a la que tienen las grandes explotaciones.

Una realidad actual que se deriva, en buena medida, del incumplimiento de los compromisos fundacionales de la PAC en cuanto a ayudas estructurales, capaces de compensar en las explotaciones más débiles la perversión de las medidas aplicadas para el mantenimiento de la renta, basadas en los precios de garantía, que han terminado concentrando las ayudas en las explotaciones de mayor dimensión.

La Comunidad Europea entendió, cuando se creó la PAC, que un desarrollo equilibrado de la agricultura europea requeriría una financiación de las estructuras agrarias equivalente al 50% de la prevista para los mercados. Porcentaje que el Parlamento Europeo, mucho más recientemente, cifraba en torno a un 25%. La realidad, señalada anteriormente, sitúa esa relación en torno a un 6,3% para 1991.

V. COMPETITIVIDAD IGUAL A EFICACIA SOCIAL

La necesidad de reformar la Política Agrícola Común, contando con la disparidad de criterios para inclinar esta reforma en un sentido o en otro, responde, en última instancia, a un objetivo común: la agricultura comunitaria debe ser más competitiva, producir de acuerdo a las tendencias del mercado y no actuar como un elemento aislado y ajeno a los condicionantes que impone el inevitable escenario internacional.

Pero la obsesión por la competitividad se matiza inmediatamente, en función de la filosofía con que se aborde este reto. Porque no es igual hablar de competitividad en términos exclusivamente económicos que hacerlo en términos sociales. No es igual considerar al agricultor como un simple productor de bienes de consumo —que

interesan o no en función de las leyes del mercado— o como una persona que además es agricultor y que vive y trabaja en el medio rural.

Hay que estar, por tanto, de acuerdo con la competitividad, pero siempre que este término se entienda como eficacia social, huyendo de calificaciones utilizadas recientemente por la Comunidad Europea, que dividían a las explotaciones agrarias en tres categorías: eficientes, viables y no viables, siempre a partir de un rasero exclusivamente económico, según sus posibilidades de obtener rentabilidad directa en el mercado.

La eficacia social en cualquier tipo de actividad, y más aún en la agricultura, debe valorarse por un conjunto de factores, no sólo económicos, que terminan justificando una determinada política de actuación.

Así se entendió cuando se puso en marcha la PAC y se planteó la necesidad de favorecer la producción con el objetivo de abastecer a la población. Objetivo ya superado en la actualidad y que ha coincidido, tras largas décadas, con una evolución consecuente de la realidad agrícola europea.

Tomando como ejemplo sólo el caso de España —que resultaría aún más significativo en otros países—, en 1960, con una población total de 30,5 millones de habitantes y una población activa agraria de 4,69 millones, cada persona activa en agricultura «alimentaba» a 6,5 personas. Treinta años después, en 1990, con una población total de 39,3 millones de habitantes y una población activa agraria de 1,44 millones, cada agricultor español «alimenta» a 27 personas.

De esta comparación se desprende una evidente mejora de la competitividad en el sector agrario, que ha sido capaz de asumir la tendencia lógica de reducción de activos con un crecimiento paralelo en la productividad. Pero el juego de las curvas comienza a romperse al hablar de rentabilidad, tanto económica como social, porque las pequeñas explotaciones familiares siguen manteniendo un diferencial de renta importante con otros sectores de actividad económica y porque arrastran una carencia estructural en sí mismas y de infraestructuras en cuanto al medio rural en que viven y trabajan que necesita de respuestas válidas por parte de las administraciones públicas, ya sean nacionales o comunitarias.

El análisis de la evolución del empleo y el peso económico de la actividad agraria en el conjunto de la Comunidad Europea nos conduce a conclusiones similares.

Tendencia que se refuerza a lo largo de los años ochenta y nos sitúa ahora, ya en los noventa, con más del 60% de la población activa en el sector servicios, frente a poco más del 30% en la industria y un 7% en el sector agrario.

La evolución en este sentido de la Comunidad Europea no es extraña, en cualquier caso, a la mantenida en otras áreas del mundo. Tomando como ejemplos comparables a Estados Unidos y Japón, tenemos (Cuadro 2).

Dentro de los países comunitarios se observan, además, notables diferencias entre unos y otros (Cuadro 3).

Trasladada esta comparación en el empleo a la participación de la actividad agraria sobre el conjunto de la actividad económica se obser-

Cuadro 2

<i>Población activa en EE.UU. (%)</i>			
<i>Año</i>	<i>Industria</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Servicios</i>
1960	35,3	8,5	56,2
1990	26,7	2,9	70,5
<i>Población activa de Japón (%)</i>			
1960	28,5	30,2	41,3
1990	34,3	7,6	58,2

Cuadro 3

ACTIVOS OCUPADOS EN EL SECTOR AGRARIO DE LA CE (%)

	<i>1960</i>	<i>1990</i>
Grecia	57	>25
España	>40	13
Portugal	>40	19
Irlanda	37,3	15
Italia	32,6	9,3
Francia	22,5	6
Bélgica	<10	2,8
Holanda	<10	<5
Gran Bretaña	4,8	2,8

va que no es directamente proporcional al peso de los porcentajes de participación de la agricultura en el Producto Interior Bruto (PIB).

La cifra media de los doce países comunitarios sitúa este último porcentaje en un 3%, por encima del cual se sitúan, a escala nacional, todos los miembros de la CE, salvo Gran Bretaña, Alemania, Bélgica y Luxemburgo (Cuadro 4).

Las conclusiones inmediatas que se desprenden de toda esta relación de porcentajes son muy sencillas. En la Comunidad Europea hay modelos de agricultura muy «eficientes» en términos económicos —con Holanda como ejemplo paradigmático— y hay modelos que no resultan tan competitivos en términos económicos pero que mantienen una elevada «eficiencia» social, localizados en los países menos favorecidos de la comunidad.

Por eso, cuando se plantea una reforma de la PAC en profundidad, resulta inevitable que ésta sea discriminatoria, volcando esfuerzos y recursos financieros en aquellas regiones y explotaciones que necesitan de mayores apoyos para ser más competitivas, tanto en términos económicos como, sobre todo, en términos sociales.

Cuadro 4

PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA
EN EL PIB

<i>País</i>	<i>%</i>
Gran Bretaña	1,4
Alemania	1,6
Italia	4
Luxemburgo	2
Francia	3
Dinamarca	4
España	5
Portugal	5
Irlanda	11
Grecia	16
Bélgica	2

VI. CINCO OBJETIVOS PARA UNA NUEVA PAC

La constatación de la realidad actual conduce, por tanto, a diseñar una reforma de la PAC en torno a cinco objetivos básicos:

1. *Redistribución presupuestaria justa*

Las propuestas para reformar la Política Agrícola Común deben estar orientadas a corregir las consecuencias negativas que la propia PAC ha causado hasta el momento; y para ello resulta necesario mantener los principios que la inspiraron y conducir a una auténtica y efectiva redistribución presupuestaria en los gastos agrícolas de la CE, teniendo en cuenta dos factores fundamentales: la situación geográfica o regional y el tamaño y la renta de las explotaciones.

La localización geográfica o regional constituye un elemento de primer orden a la hora de dibujar una nueva PAC porque, como ya se ha demostrado anteriormente, no valen recetas «universales» para el conjunto de la agricultura comunitaria, en la que conviven modelos muy distintos, con fuertes desigualdades estructurales y evoluciones históricas muy diferentes.

En primer lugar, hay que valorar las consecuencias que ha tenido la propia Política Agrícola Común en los diferentes países que componen actualmente la Comunidad Europea, que en unos casos se han favorecido claramente de las etapas más brillantes de la PAC —con evidentes resultados estructurales—, mientras que los países incorporados más recientemente no han podido beneficiarse de estos efectos positivos.

Esta situación se da, especialmente, en el caso de España como país con un mayor potencial agrícola entre los últimos incorporados a la Comunidad, que aún tiene varios sectores en período de adaptación, que cuenta con unas estructuras productivas más débiles que el resto de la CE y que no ha recibido los enormes apoyos generados por la PAC en otros países durante los años sesenta y setenta.

El caso de España reclama, de tal forma, una particularización especial dentro de la reforma de la PAC y sirve de ejemplo evidente para reclamar una nueva redistribución presupuestaria en función de la localización geográfica y las rentas de las explotaciones.

La Comisión Europea plantea, con acierto, una nueva Política Agrícola Común que sustituya el sistema tradicional de apoyos en la política de mercados destinados únicamente a la producción por una nueva fórmula mixta que contemple ayudas a los precios y apoyos directos a los productores.

Y aquí es donde está el verdadero caballo de batalla, porque esos nuevos apoyos directos a los productores podrán plantear una redistribución presupuestaria más equilibrada si el tratamiento financiero a los pequeños agricultores y a las zonas desfavorecidas no es neutro sino positivo.

Todo ello, además, con un compromiso firme de mantenimiento en el tiempo, porque el establecimiento de apoyos directos no puede estar sujeto a una posible gradualidad a la baja en el futuro, como consecuencia de eventuales compromisos en este sentido que pudiera adoptar la CE en el seno de las negociaciones del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio).

La reforma de la PAC tiene que ser pues discriminatoriamente positiva con las pequeñas explotaciones y con las regiones menos favorecidas, a través de dos líneas paralelas de actuación: el reforzamiento de la política de estructuras y una política de mercados que diferencie los apoyos a los pequeños productores, hasta compensar el efecto negativo de las pérdidas ocasionadas por la reducción de precios.

2. Agricultura y Desarrollo Rural

La modulación selectiva de la reforma de la PAC, en función de la localización geográfica y la dimensión y rentabilidad de las explotaciones, no resulta, sin embargo suficiente.

La nueva Política Agrícola Común de la CE debe abrir sus objetivos más allá de lo estrictamente agrario y reforzar una mayor incidencia directa en el concepto de «mundo rural», acuñado por la propia Comisión Europea, a cuyo responsable de agricultura califican ya como Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural.

En el fondo, se trata de fortalecer una cadena, de evidentes resonancias sociales, que incluye al espacio rural como escenario, al desarrollo rural como objetivo final, a la actividad agraria como instrumento fundamental de rentas y empleo, y a la pequeña explotación como elemento humano y estructural que sostiene la supervivencia de los demás.

Hasta ahora, la CE tan sólo ha realizado mínimos esfuerzos en este sentido. Es en los últimos años, coincidiendo con las primeras crisis de la política de mercados agrarios cuando las instituciones comunitarias comenzaron a ser conscientes de la necesidad de instrumentar una verdadera política integral para el mundo rural.

Esta política pasa por el refuerzo de los fondos estructurales, cuya gestión coordinada en base a la reforma aprobada en 1989 permite poner en marcha nuevas iniciativas, compatibles con la intención de aumentar el presupuesto del FEOGA-Orientación.

Aquí se incluyen los programas de actuación en regiones desfavorecidas –dentro de los Objetivos 1 y 5B–, como ocurre con los programas «LEADER», que prevén actuaciones globales de desarrollo rural y que ahora comienzan a aplicarse realmente; y así se entiende en las propuestas para la reforma de la PAC, cuando se incorpora la figura del agricultor como elemento fundamental para la conservación de la sociedad rural europea y el medio ambiente.

Pero no es suficiente. El medio rural de la Comunidad Europea, sobre todo en las zonas menos favorecidas, necesita de compromisos firmes y dotaciones presupuestarias suficientes para afrontar el futuro con garantías de viabilidad.

Y ahí es donde la reforma de la PAC puede jugar un papel decisivo, porque la actividad agraria es en la actualidad y seguirá siendo en el futuro la principal actividad económica en el medio rural, dinamizadora de otro tipo de actividades y generadora de rentas para mantener la población y conservar el medio natural.

Para conseguir este objetivo hay que apoyar con decisión la permanencia de los más jóvenes en el medio rural, tanto en el sector agrario como en actividades no agrícolas; hay que mejorar las infraestructuras y la calidad de vida; hay que fomentar iniciativas cooperativas y proyectos industriales. Hay que instrumentar, en definitiva, una verdadera política de desarrollo rural.

3. Armonización social en la agricultura

Una vez que se reconoce por parte de la Comisión los problemas de carácter social surgidos en la población agraria y al mismo tiem-

po su intención de abordar todos los asuntos relacionados con el espacio rural, es imprescindible que no se dejen en el olvido la necesidad de una armonización en los niveles relativos a las prestaciones sociales de los propios agricultores, en particular, y de todos los habitantes directamente relacionados con el espacio rural.

Esto es un tema de vital importancia que constantemente se ha eludido a lo largo de los años de aplicación de la PAC; sin embargo ahora, con la futura entrada en vigor del Mercado Unico y la extensión de la preocupación por parte de la Comisión hacia otros temas no productivos como el mundo rural o la conservación del medio ambiente, es necesario dar los primeros pasos encaminados a una armonización de prestaciones derivadas de la Seguridad Social y los servicios sociales.

4. *Preferencia comunitaria*

Dentro de la política de mercados, la Política Agrícola Común que surja del proceso actual de reforma debe mantener, como condición inexcusable, el principio de preferencia comunitaria, fundacional de la propia PAC, por el que se otorga carácter prioritario a los mercados internos de la Comunidad frente a terceros países.

Este aspecto resulta decisivo, y así se entiende desde la propia Comisión Europea. Pero las negociaciones abiertas en el seno del GATT no garantizan un respeto absoluto al principio de preferencia comunitaria, que podría verse alterado, aún sin reconocerlo tácitamente, por eventuales acuerdos de la CE con Estados Unidos.

La presión internacional es muy fuerte en este sentido y justifica, en cierta forma, la decisión de reformar la Política Agrícola Común. Por eso hay que mantener determinadas cuestiones irrenunciables, porque la cesión frente a las presiones norteamericanas no sería consecuente con la situación interna de la agricultura comunitaria.

Otra cosa es que la Comunidad reforzase, como ya hace actualmente en muchos casos, un marco de nuevos instrumentos integrales de cooperación y desarrollo con países terceros de economías poco desarrolladas, que necesitan exportar productos agrícolas a la CE.

Acuerdos que siempre serán compatibles con el respeto a los intereses propios.

5. *Solidaridad financiera*

Y llegamos así al quinto objetivo elemental de la nueva Política Agrícola Común: la solidaridad financiera, sin el que no cabe pensar en avances sustanciales ni en verdaderas reformas positivas.

Entre otros muchos problemas, la PAC se ha visto sometida durante los últimos años a una fuerte contradicción, que termina convirtiéndose en un círculo cerrado y cuya única salida está en cortar por lo sano, asumiendo mayores compromisos financieros por parte de la propia Comunidad.

El esquema es muy sencillo, la PAC está pensada para vertebrar una verdadera política común y descartar políticas paralelas de carácter nacional. De tal forma, la CE asume la financiación íntegra de la política de mercados en sus aspectos más tradicionales e incorpora la financiación compartida con los Estados miembros para la mayor parte de actuaciones de la política de estructuras y para los intentos de reforma incorporados durante los últimos años.

Planteamiento que conduce a un callejón sin salida, porque los porcentajes de financiación nacional sólo pueden ser asumidos, para hacer realmente efectivas las medidas, por aquellos países con mayores recursos, que son, a su vez, los que tienen un menor peso agrícola y unas mejores condiciones estructurales.

En el extremo contrario, los países con regiones menos favorecidas, con sectores agrarios de mayor dimensión y con peores condiciones estructurales son los que disponen de menores recursos propios.

Para solucionar este problema, la CE ha incorporado ya, en algunos casos, porcentajes de financiación comunitaria diferenciados para las zonas desfavorecidas. Solución que no resulta suficiente y que plantea la necesidad de situar la financiación comunitaria al 100%, al menos para las regiones y las pequeñas explotaciones que la propia Comunidad califica oficialmente como «desfavorecidas».

La reforma de la PAC no debe pretender, a fin de cuentas, reducir el presupuesto agrícola de la Comunidad; si acaso, frenar su incontrolado crecimiento. Aclarado este punto, nunca habrá mejor ocasión para definir una reordenación de prioridades: que se gaste más si es necesario, pero sobre todo que se gaste mejor. Que nunca más un 20% de las explotaciones termine absorbiendo el 80% de las disponibilidades financieras.

VII. CONCLUSIONES

La aplicación de la PAC ha cubierto, hasta ahora, algunos de los objetivos fijados en el artículo 39 del Tratado de Roma. El enorme crecimiento de la productividad agraria ha garantizado el abastecimiento de productos alimenticios; el consumidor ya puede elegir entre múltiples y variados productos a precios ventajosos y estables.

En la actualidad la PAC es víctima de su propio éxito al no haber sabido adaptarse a las transformaciones profundas operadas en los mercados internacionales. Además, se han revelado una serie de defectos, una vez superada la condición de una agricultura deficitaria.

- Los precios y las garantías que proporcionan los mecanismos de intervención y de ayudas variables favorecen el aumento de producción.

Mientras la producción agraria ha aumentado un 2% anual, el consumo interior de productos alimenticios apenas aumentaba entre el 0,5 y 1%.

- Un sistema que relaciona ayuda concedida con cantidades producidas favorece el desarrollo del productivismo y, por consiguiente, la intensificación de los métodos de producción. Como consecuencia, donde hay producción intensiva se explota abusivamente la naturaleza, se contamina el agua y degrada la tierra. Donde no la hay, porque el producto depende menos de la tierra, el campo se abandona y se desertiza.

- Si el mantenimiento de la renta se basa exclusivamente en las garantías de los precios, la mayoría de las ayudas se concentran en las explotaciones más extensas y más intensivas.

En estas condiciones resulta que el 80% de las ayudas concedidas por el FEOGA-Garantía se destina al 20% de las explotaciones, las cuales, además, abarcan la mayor parte de las tierras agropecuarias. Consecuentemente, el sistema actual no toma en cuenta los ingresos de la inmensa mayoría de pequeñas y medianas explotaciones familiares.

– El gasto agrario aumenta sin cesar y a un ritmo importante sin que se modifique la redistribución interna del mismo.

Considerando el gasto incontrolado del presupuesto, la disminución creciente de las rentas agrarias y una población activa agrícola en retroceso, se deduce que los mecanismos de la PAC no garantizan un nivel de vida equitativo a la población agrícola, no estabiliza los mercados, y conduce a una estructura social dual entre productores y regiones.

La necesidad pues, de reformar la Política Agrícola Común es un hecho incuestionable. La agricultura comunitaria debe ser más competitiva, producir de acuerdo a las tendencias del mercado y conducir a un mayor reequilibrio en los ingresos de los productores.

La propuesta de la Comisión, que pretende un reparto más claro de las ayudas, deja en el aire la pregunta de si la CE está de verdad dispuesta a invertir más dinero para desarrollar una política donde lo agrario y lo rural estén interconectados.

La obsesión por una eficacia económica no implica necesariamente la preponderancia de la gran explotación de carácter intensivo. Antes bien, una explotación familiar moderna, formada y con unos principios cooperativos adecuados, resulta más idónea para la preservación del modelo de producción en Europa.

Es igualmente la explotación familiar la que ofrece una garantía de abastecimiento de mercados, con una diversificación productiva y de calidad, en contraposición a las grandes explotaciones que no suelen tomar en consideración las necesidades alimenticias del consumidor y crean de paso los problemas de excedentes agrarios.

Por ello, la nueva PAC que determine el futuro de la agricultura europea debe asentarse en cinco objetivos básicos: redistribución presupuestaria justa, agricultura y desarrollo rural, armonización social, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

La redistribución presupuestaria debe tomar en cuenta, de forma simultánea, tanto la situación geográfica o regional como el tamaño y renta de las explotaciones.

El nuevo concepto de agricultura unido al de desarrollo rural debe concebirse sobre la pequeña explotación como elemento humano y estructural que garantiza la conservación de la sociedad rural europea y el medio ambiente.

La armonización social debe complementar a las políticas de mercados y estructuras equiparando las prestaciones y los servicios sociales de los agricultores a otros colectivos de la sociedad.

La preferencia comunitaria debe ser mantenida complementándose con un marco de nuevos instrumentos integrales de cooperación y de desarrollo con países terceros.

La solidaridad financiera implica la necesidad de situar la financiación comunitaria al 100%, al menos para las regiones y las pequeñas explotaciones que la Comunidad califica oficialmente como desfavorecidas.

BIBLIOGRAFIA

– Las referencias comunitarias proceden todas de los informes anuales de la Dirección General VI de la CE. El resto procede de documentación elaborada por la UPA.

RESUMEN

La PAC tiene que ser reformada, pero sobre todo, mantenida.

La crisis en la que está inmersa responde a los éxitos respecto a los objetivos para los que fue concebida. No obstante, las circunstancias actuales en los mercados han cambiado, se han producido nuevas integraciones de países con profundos déficits estructurales y la demanda de productos alimenticios no alcanza un tercio respecto a la oferta.

Los efectos de la PAC se han dejado notar sobre todo en las pequeñas explotaciones y en las regiones menos desarrolladas, produciendo una dualidad en la estructura social.

La futura PAC en la perspectiva de la mejora de los ingresos y el bienestar de los agricultores, debe contemplar una redefinición de sus objetivos fundamentales que permita la supervivencia de la explotación familiar agraria europea como sostén del tejido rural y garantía de preservación del medio ambiente.

RESUME

La PAC doit être réformée, mais surtout maintenue.

Le crise dans laquelle elle est plongée répond aux succès relatifs aux objectifs pour lesquels elle fut conçue. Cependant, les circonstances actuelles sur les marchés ont changé, de nouvelles intégrations de pays se sont produites, avec de profonds déficits structurels, et la demande de produits alimentaires n'atteint pas le tiers de l'offre.

Les effets de la PAC se sont ressentis surtout dans les petites exploitations et dans les régions les moins développées, produisant une dualité dans la structure sociale.

La future PAC, dans la perspective de l'amélioration des revenus et le bien-être des agriculteurs, doit considérer une redéfinition de ses objectifs fondamentaux, qui permette la survie de l'exploitation familiale agricole européenne, comme soutien du tissu rural et garantie de préservation de l'environnement.

SUMMARY

The CAP has to be reformed, but most of all maintained.

Its present crisis is a result of successfully achieving the objectives for which it was conceived. However, now that market conditions have changed: countries with deep structural deficits have joined the Community and the demand for foodstuffs is less than one third of supply.

The effects of CAP have been particularly felt by small holdings and in less developed regions, creating a duality in the social structure.

The future CAP, in the sense of improving income and wellbeing of farmers, must be based on a redefinition of its main objectives to make possible the survival of the family holdings as the basic element of the rural fabric of Europe and guarantor of environmental protection.
