
Lourdes Viladomiu Canela ()*

*Diez años de reforma de la política
agraria comunitaria (**)*

Desde finales de los años setenta se está realizando una transformación profunda de las bases de la Política Agrícola Común (PAC). Y, a pesar de que la reforma ha sido un proceso continuo que cubre la última década y principios de la actual, es posible, a nuestro entender, diferenciar tres etapas.

La primera fase alcanza hasta 1985 y con las modificaciones introducidas se pretendía principalmente congelar los gastos que comportaba la aplicación de la PAC o cuando menos romper con la tendencia alcista que se registraba en aquellos años. Para ello era necesario evitar el crecimiento de la producción y con este objetivo se pusieron en funcionamiento tasas de corresponsabilidad, se redujeron los precios de sostenimiento y se introdujeron cuotas.

En la segunda etapa, que comprende el período 1985-91, se reformuló la política de estructuras para adecuarla al nuevo contexto estabilizador, al tiempo que se corrigieron algunas de las disfuncionalidades que comportaba el funcionamiento de la PAC y la reforma introducida hasta aquel momento. Dada la insuficiencia de las medidas adoptadas en la etapa anterior, en 1988 se introdujo el régimen de los estabilizadores que vino a reforzar las medidas encaminadas a controlar los gastos. Fue en esta etapa también cuando el dis-

(*) Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento Economía Aplicada.

(**) Recibido en redacción en agosto 93. Versión definitiva noviembre 93

curso comunitario cambió, enfatizando la necesidad de considerar los problemas de los agricultores en el entorno rural y no sólo como productores agrarios. Además al final de esta etapa se toma en consideración la necesidad de incorporar la dimensión medio ambiental de la actividad agraria y su incorporación en la política agraria.

La última fase de la reforma se inició en mayo/junio de 1992, cuando el Consejo de Ministros adoptó formalmente una serie de medidas que afectan profundamente la regulación de las principales Organizaciones Comunes de Mercado. Con estas medidas se ha pretendido encontrar principalmente una fórmula que obtuviera el visto bueno de los Estados Unidos y facilitará el final de la interminable Ronda Uruguay del GATT. Pero los enfrentamientos de finales de 1992 demuestran, sin embargo, que las reformas parecen no haber sido suficientes para cubrir este objetivo, lo que nos lleva a prever nuevos cambios en un futuro no lejano.

En las líneas siguientes pasamos a analizar la reforma de la PAC. En primer lugar indicaremos como se generó la necesidad de realizar un replanteamiento de la política agraria diseñada a principios de los años sesenta, para proceder más adelante a analizar las etapas de la reforma. Por último, estudiaremos el significado y alcance de la reforma.

EL PUNTO DE PARTIDA

Cuando en el período 1957-60 se formuló la política agraria de la recién constituida Comunidad Europea, la población europea aún vivía bajo el síndrome del desabastecimiento de alimentos que había sufrido Europa durante la Segunda Guerra Mundial. La alianza entre franceses y alemanes y el hecho de que Gran Bretaña no suscribiera el Tratado de Roma, dio lugar a una política agraria proteccionista de la actividad interior, incentivadora de la producción y de la mejora de la productividad, todo ello en el marco de una agricultura familiar.

Para regular los mercados de los productos más importantes y significativos de los países miembros, se estableció un régimen de intervención que funciona a partir de la generación de unos *stocks* que permiten regular el mercado. Los agricultores tienen asegurados unos niveles de precios, ya que el Fondo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) en su sección garantía, se compromete a realizar compras y almacenar la producción cuando los precios de mercado caen por debajo de los niveles de garantía. Estos *stocks* deben salir al mercado cuando se registra una disminución de la oferta, evitando aumentos de precios exagerados. Las importaciones de productos agrarios provenientes de países terceros se gravan con un arancel móvil o exacción reguladora, que se calcula como la diferencia entre el precio objetivo (el deseable en el interior de la Comunidad) y el precio del mercado mundial. Este régimen de intervención funciona bajo el principio de solidaridad financiera, siendo el presupuesto comunitario quien asumía la totalidad de los costes.

Estas intervenciones destinadas a regular los mercados se completaron, más tarde, con una serie de actuaciones de tipo estructural encaminadas a acelerar la modernización de las explotaciones agrarias, de las cuales se encargó el FEOGA en su sección Orientación. Las primeras directivas de esta política no entraron en funcionamiento hasta 1972, siguiendo las orientaciones del Plan Mansholt de 1968. Posteriormente, y ya en 1975, se incorporó un aspecto más social a las actuaciones estructurales y fue así como se introdujeron las Indemnizaciones Compensatorias para los agricultores de zona de montaña y de zonas desfavorecidas. Estas medidas se completaron con programas específicos para ciertas regiones (1).

En el momento de entrada en funcionamiento de la PAC, los Estados Unidos se manifestaron muy recelosos de un pro-

(1) Como indica M. Tracy, *Can the CAP survive?* Ponencia en el Congreso Mundial vasco, 1987, mimeo. Estos esquemas no respondían ni a una demanda explícita de los países miembros ni eran el resultado de estudios sino que se incluían en los lotes de las negociaciones de los precios anuales, como compensaciones para que uno u otro Ministerio de Agricultura aceptara la negociación.

teccionismo que consideran dañaría la expansión de su agricultura. Para conseguir su beneplácito fue necesario liberalizar totalmente la entrada de oleaginosas (2) como compensación a la fuerte protección que se estableció para los cereales.

La evolución de la agricultura europea en las últimas tres décadas ha sido espectacular. La aplicación de importantes innovaciones tecnológicas ha permitido un rapidísimo crecimiento de la producción y de los rendimientos tanto en superficie como por persona ocupada. El grado de autoabastecimiento de ciertos mercados europeos, que con anterioridad era bajo, fue aumentando hasta sobrepasar el cien por cien (véase cuadro 1).

CUADRO 1
Evolución del grado de autosuficiencia (%)

	EUR 6		EUR 9	EUR 10	EUR 12	
	68/69	73/74	73/74	85/86	85/86	89/90
Cereales	94	97	91	121	114	120
Trigo	112	114	103	132	126	127
Mantequilla....	113	116	93	133	105	—
Carne bovino ..	89	96	100	108	107	101
Carne ovino....	56	74	67	76	80	82
Carne ave.....	98	101	103	107	104	104

Fuente: Eurostat.

Desde finales de los setenta, los *stocks* reguladores se convirtieron en excedentes en algunas de las producciones más significativas. El estancamiento de la demanda interna de alimentos, bajo la influencia de una población europea que ha dejado de aumentar y que ha alcanzado niveles de renta en los cuales la demanda de productos agrarios es muy inelástica, obligó a realizar cada vez más a menudo ventas en los mercados mundiales. Y cada una de estas operaciones genera un doble efecto perjudicial. De un lado, afecta negativamente en las arcas comunitarias ya que el FEOGA incurre

(2) Sobre la importancia de esta exención véase L. Viladomiu. La inserción de España en el complejo soja mundial, 1987.

en pérdidas cada vez que vende fuera de la CEE, dado que los precios del mercado mundial son inferiores a los que ha pagado a los agricultores europeos. A mediados de los años ochenta los gastos del FEOGA sobrepasaron el 70% del presupuesto comunitario, registrando un crecimiento acelerado. De otro, estos excedentes tienen efectos perjudiciales para los grandes exportadores agrarios. No sólo Europa ha dejado de comprar en los mercados mundiales sino que se ha convertido en un proveedor y competidor de importancia. Esta situación ha generado tensiones, especialmente con los EE.UU., convirtiéndose las amenazas comerciales en lenguaje corriente.

LA NECESIDAD DE UNA REFORMA

A lo largo de los últimos diez años un cúmulo de razones han motivado que todos los grupos afectados por la PAC sean críticos en cuanto a su funcionamiento y que, a menudo, reconozcan la necesidad de su replanteamiento.

Los *agricultores* no están satisfechos, aunque las razones que esgrimen no son siempre las mismas. A pesar del coste de la PAC, la renta media de los agricultores continúa por debajo de la de los otros sectores. Y esto se debe, según opinión de algunos agricultores, a que los grandes beneficiarios de la PAC son las empresas agroalimentarias. Para otros, las ayudas se concentran en unos pocos bolsillos —grandes explotaciones, productores de productos continentales, etc.— La propia Comisión considera válida la estimación de que en el momento actual, más del 80% del gasto del FEOGA va a parar únicamente al 20% de los agricultores comunitarios.

Los *consumidores* europeos entienden cada vez menos —los británicos nunca lo entendieron— las razones que llevan a pagar precios superiores a los del mercado mundial en los productos agrarios, ni las causas explicativas de que los alimentos fueran uno de los renglones más inflacionistas de la

cesta de la compra (3). Además, en la medida en que la abundancia parece ser el estado natural de los mercados, los términos de seguridad en el suministro e independencia alimentaria han dejado de tener sentido para la opinión pública. Por otro lado, estos consumidores —urbanos y utilizadores del entorno rural para su ocio— son cada vez menos solidarios con los medios agrarios, criticando y denunciando las molestias de una agricultura que consideran, a menudo, contaminante y sucia.

Las *Administraciones de los diferentes Países miembros*, esgrimen diferentes razones para manifestar su descontento. Gran Bretaña siempre ha estado en desacuerdo por el bajo retorno que conseguía en su aportación presupuestaria, dadas las reducidas dimensiones relativas de su sector agrario (4). Los países del sur han denunciado la poca protección de sus productos en comparación con los de la llamada «agricultura continental». Mientras que Alemania, a pesar de querer garantizar una protección elevada para sus agricultores, no acepta realizar mayores esfuerzos presupuestarios. Y, los franceses, como primera potencia agraria europea, no han renunciado a exigir una protección adicional para sus productores frente a cualquier amenaza —competencia de los nuevos miembros de la Comunidad, acuerdos con los EE.UU., etc.—.

Desde el inicio de la crisis de los setenta, la *Comisión de las Comunidades Europeas* ha ido incrementando sus ámbitos de actuación. Pero las dificultades para ampliar las dotaciones nacionales al presupuesto comunitario han exigido un mayor control de los gastos de la PAC, como elemento clave para poder poner en funcionamiento nuevas políticas. Una reforma profunda de la PAC se consideró básica para acabar con el aumento de las partidas gastadas por el FEOGA.

(3) Los agricultores no han sido los principales causantes ni beneficiarios de estos aumentos. Según datos del Eurostat, tomando como base 1985=100 y para el conjunto de los países miembros de la Comunidad, el aumento en seis años —1991— del índice de precios de los alimentos fue de 30,4 puntos mientras que el incremento del índice de los precios percibidos por los agricultores fue de sólo 17,9 puntos.

(4) Así en 1973 la participación de la agricultura británica en el PIB era del 2,44% frente al 4,81% de media en la CEE. En 1990 estos porcentajes son del 1,16 y 2,43%, respectivamente.

Los *países exportadores* han manifestado su repulsa ante las exportaciones subvencionadas que realiza la CEE. Estados Unidos, que ha visto disminuir su cuota en los mercados mundiales, ha denunciado constantemente la ilegalidad de las subvenciones (5).

Pero además de la postura crítica de los grupos implicados en el funcionamiento de la PAC, dos elementos adicionales incidieron decisivamente en el inicio de la reforma en 1983. Por un lado, la crisis de la deuda externa, es decir, la incapacidad de algunos de los países más importantes del mundo en desarrollo, de hacer frente a sus compromisos financieros externos comportó una caída de la demanda y un aumento de la oferta en los mercados mundiales de productos agrarios. Este hecho vino a acelerar el crecimiento de los gastos del FEOGA. Por otro lado, la previsible entrada de nuevos miembros en la CEE, con potencial agrario muy significativo, hacía temer que de mantenerse la PAC los aumentos de los excedentes podían dispararse. Se había de evitar que se reprodujera la experiencia de Irlanda, quien desde su entrada en la Comunidad en 1973 ha triplicado su producción. Grecia, Portugal y España no debían seguir la trayectoria irlandesa.

LA PRIMERA FASE DE LA REFORMA

La reforma de 1983 se encaminó principalmente a conseguir controlar los gastos del FEOGA y para ello era necesario reducir los excedentes. Para limitar la producción se puso en funcionamiento un sistema de cuotas para ciertos productos y el establecimiento de tasas de corresponsabilidad para otros, todo ello acompañado de una reducción progresiva de los precios de sostenimiento. Las medidas más significativas de la reforma son las siguientes:

(5) Evidentemente EE.UU. también subvenciona su agricultura. Según estimaciones de la OCDE las subvenciones agrarias en 1991 fueron de 84.000 millones de dólares en la CEE y de 35.000 millones en los EE.UU.

— Para los *cereales* se establecieron tasas de corresponsabilidad, es decir, los productores aportaban un porcentaje del precio de venta —inicialmente el 3%— para ayudar a financiar los gastos del FEOGA. Se trataba de responsabilizar, aunque fuera parcialmente, a los productores de los costes que generaba la sobreproducción.

— En el caso de la producción de *leche* se introdujeron unas cuotas en 1984 en función de los niveles de producción declarados en 1981. Los países miembros procedieron a su distribución, eligiendo entre repartirlos directamente entre los propios agricultores o entre las centrales lecheras. Si se sobrepasan los niveles de referencia se procede a multar a los causantes del exceso.

— Las cuotas que ya se venían aplicando a la producción del *azúcar*, desde el origen de la PAC, se complementaron con una mayor participación del sector privado en los gastos ocasionados por la intervención.

Estas medidas se acompañaron de pequeñas modificaciones en la política de estructuras, que se concretaron en reemplazar las directivas de 1972 por el conocido Reglamento 797 (6). Se mantuvieron las ayudas para mejorar las condiciones productivas y las destinadas al establecimiento de jóvenes agricultores y se incrementaron de forma significativa las partidas presupuestarias destinadas a los programas de formación. Las novedades se concretaron en los condicionantes que se exigían a la hora de conceder ayudas —las mejoras no han de suponer incrementos en la producción de productos excedentarios— y en la posibilidad de utilizar las inversiones para diversificar las actividades de las explotaciones al margen de la producción agraria. Se establecieron, por tanto, subvenciones a las inversiones destinadas a potenciar el turismo, la artesanía y la transformación y elaboración de alimentos en las explotaciones agrarias. Por otro lado, se

(6) Para un análisis más detallado véase M. Etxezarreta, J. Rosell y L. Viladomiu: «El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras». *ICE*, nº 666. 1989.

refuerzan las Indemnizaciones Compensatorias, los programas regionales específicos y se agiliza el reglamento 355 sobre Comercialización y Transformación de productos agrarios.

LA SEGUNDA FASE DE LA REFORMA

En esta segunda fase se procede a ajustar la política de estructuras a los nuevos condicionantes de la reforma, al tiempo que se liman ciertas disfuncionalidades aparecidas con la aplicación de la reforma. En el ámbito de la política de precios e intervención de mercados se intentó mejorar las medidas de control de la producción que se manifestaron insuficientes para hacer frente al crecimiento de los gastos. Los gastos del FEOGA se multiplicaron por 2,75 a lo largo de los años ochenta y a final de la década, a pesar de la disminución porcentual registrada, suponían aproximadamente el 60% del presupuesto. Para controlar los gastos se introdujeron los estabilizadores, que consistían en introducir límites en las cantidades sometidas a precios de garantía, es decir, se introdujeron las denominadas Cantidades Máximas Garantizadas en las diferentes OCM. Si se sobrepasaban estas cantidades se procedía a disminuir el precio de garantía o el nivel de ayuda en la campaña siguiente, como penalización por los aumentos que se habían operado en los excedentes. También se procedió a conceder un trato excepcional, excluyéndolos de la aplicación de ciertas restricciones o penalizaciones, a los pequeños productores.

A partir de 1987 se inició la dimensión «negativa» o restrictiva de la política de estructuras, aunque ésta no supuso anular las líneas anteriores orientadas a fomentar la modernización agraria. Así se introdujeron, a partir del Reglamento 1.760, ayudas destinadas a fomentar la reconversión y extensificación de la producción y un año después, en 1988, se ponen en funcionamiento las ayudas destinadas a la retirada de tierras (set-aside), las ayudas para abandonar anticipadamente la actividad (pre-jubilación) y más tarde las ayudas

destinadas a fomentar las zonas forestales y los programas de ayuda a las rentas.

Paralelamente y también en 1988 se realizó una reforma de los Fondos Estructurales, es decir, una reforma conjunta de los tres Fondos de la Comunidad con finalidad estructural: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y FEOGA-Orientación. Se procedió a la ampliación de sus presupuestos para que pudieran considerarse las necesidades de los países menos desarrollados de Europa y a una consideración integrada de la aplicación de los recursos estructurales (7). Se pretendía que los Fondos Comunitarios actuaran conjuntamente a la hora de resolver una serie de problemas socio-económicos existentes en los Países miembros. Dentro de estos temas se seleccionó explícitamente el desarrollo rural —conocido como el objetivo 5b—. Pero el FEOGA-Orientación no sólo había de cubrir este aspecto sino que intervenía en el desarrollo de las zonas menos desarrolladas —objetivo 1— y en la aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias —objetivo 5a—.

Los cambios más significativos de esta etapa se dan, no obstante, en el discurso comunitario. Ya desde 1985, con la elaboración del informe sobre «Las perspectivas de la Política Agraria Comunitaria» conocido como el Libro Verde, la Comisión manifestó el nuevo enfoque que se quiere dar a la problemática agraria. El desarrollo agrario va a ser sustituido por el desarrollo rural; y la mejora de las rentas agrarias por la potenciación de la pluriactividad —pluringresos—. Más tarde con «El Futuro de la sociedad rural» de 1988 se perfila aún con mayor claridad la opción de un desarrollo del mundo rural no basado en la actividad agraria. Y, por último, también en este año se publica el Informe de la Comisión sobre Agricultura y Medio Ambiente donde se enfatiza el problema medioambiental del desarrollo agrario.

Las dotaciones presupuestarias para conseguir estos obje-

(7) Véase al respecto L. Viladomiu y J. Rosell: «La reforma de los Fondos Estructurales». *Boletín ICE Económico*, 1990, nº 2.246.

tivos se mantuvieron muy bajas. Téngase en cuenta que el presupuesto de la sección orientación es escasamente el 5% del presupuesto total del FEOGA. Y a pesar de su crecimiento en los últimos años, no se ha distanciado de este porcentaje. Además, las acciones se realizan en régimen de cofinanciación con los Estados miembros. Es decir, a diferencia de lo que ocurre a la hora de financiar la salida de los excedentes en donde se aplica la solidaridad financiera de la totalidad de los países, los programas de la sección estructural del FEOGA funcionan en régimen de cofinanciación, es decir, cada país debe aportar un porcentaje (normalmente se ha movido en torno al 50%) de los recursos que quiera destinar a cualquiera de los programas que se pongan en funcionamiento. Además, los Países miembros tienen la última palabra a la hora de determinar los niveles de compensación o subvención que los agricultores obtendrán al acogerse a las diferentes líneas.

LA RESPUESTA A LA REFORMA DE LA PAC

La agricultura europea ha demostrado a lo largo de los años ochenta una gran capacidad de adaptación a los cambios que se derivaban de la reforma de la política agraria y de los niveles de precios relativos, de forma que las limitaciones introducidas en unas producciones y la caída de rentabilidad de otras se ha concretado en un rápido crecimiento de la producción de productos no sometidos a ningún tipo de restricción. Los casos más vistosos son los de las oleaginosas y la carne de vacuno.

La congelación de los niveles de producción de leche, al aplicarse las cuotas, está en la base del rapidísimo crecimiento de las producciones de carne. Inicialmente se pensó que este aumento súbito de la producción de carne era coyuntural y se debía a las matanzas que había obligado la aplicación de las cuotas. Sin embargo, a lo largo de estos años más recientes se continúa asistiendo a un crecimiento constante de los excedentes cárnicos.

Y, la caída de la rentabilidad de la producción de cereales, explica el aumento rapidísimo que han experimentado las

oleaginosas. En 1980, la producción de oleaginosas de la CEE no alcanzaba los 3 millones de toneladas y diez años después se superaban los 12 millones de toneladas.

La gran capacidad de adaptación de la agricultura europea a los nuevos condicionantes de la PAC reformada ha generado nuevas tensiones internacionales. Como indicábamos anteriormente la libre entrada de oleaginosas en los mercados europeos fue la contrapartida que la CEE debió aceptar para conseguir el visto bueno de los EE.UU. a la PAC, pero esta compensación actualmente vale bien poco. Los EE.UU., a lo largo de esta década, han ido perdiendo importancia como los suministradores de oleaginosas a Europa ya que si en 1980 vendieron 11,5 millones de toneladas, en 1991 eran sólo 5,1 millones las suministradas al viejo continente, mientras que Argentina y Brasil conjuntamente pasaban de 4,3 a 14,3 millones de toneladas (8).

Los EE.UU. se han visto perjudicados y han denunciado repetidamente la ilegalidad de las ayudas que la CEE otorga a estas producciones y recurrieron al GATT quien les dio razón en marzo de 1992 y condenó las prácticas europeas. Para que Europa limite su producción de oleaginosas a los niveles deseados por USA, Washington amenazó con aumentar las tasas de ciertos productos que importa de Europa e iniciar una guerra comercial con el viejo continente.

En este contexto se inscriben las medidas que aprobó el Consejo de Ministros en mayo de 1992 y que constituyen la tercera fase de la reforma. Pasamos a señalar de forma sintética las principales modificaciones introducidas.

LA TERCERA FASE DE LA REFORMA

El espíritu básico de la reforma en curso es proceder a sustituir el régimen de intervención basado en precios garantizados y en el compromiso de adquirir la totalidad de la pro-

(8) Téngase en cuenta, además, que en las cifras de 1980 no están incluidos ni España ni Portugal que eran dos clientes importantes de las oleaginosas estadounidenses.

ducción, por una ayuda directa a los productores. Los precios en el interior de la CEE irán disminuyendo hasta situarse próximos a los de los mercados mundiales, pero se concederá una compensación o prima a los productores. Esta disminución de los precios ha de permitir realizar exportaciones a países terceros sin necesidad de subvenciones directas, conocidas como restituciones a las exportaciones. Este sistema, que entra en funcionamiento en la campaña 93/94, se aproxima al sistema clásico de los *deficiency payments*, pero con la peculiaridad de que las compensaciones se calculan según la producción que se venía realizando en las tres últimas campañas y sin que los incrementos que puedan darse en el futuro tengan derecho a indemnización.

La reforma afecta hasta el momento a los cereales, oleaginosas, proteaginosas, tabaco y al ganado bovino y ovino. Pero estos principios no se aplican de igual forma a los diferentes productos. Limitándonos a los elementos más significativos hemos de destacar los siguientes:

Cereales.—Disminución del precio indicativo un 29% en tres años (de 155 a 110 ecus/tm.). Precio de intervención fijado en 100 ecus por tonelada. Se suprimen las tasas de corresponsabilidad. Se obliga a los productores que superen una producción media de más de 92 toneladas de cereales a retirar obligatoriamente, pero con derecho a compensación (9), el 15% de las superficies cultivables, y este porcentaje se revisará en los años próximos. Las ayudas directas se calculan multiplicando una cantidad base, que será respectivamente de 25, 35 y 45 ecus/ha. para las campañas 93/94, 94/95 y 95/96, por un índice que depende del rendimiento medio de la región (10).

(9) Las superficies retiradas de la producción recibirán una compensación de 45 ecus/ha. por el rendimiento asignada a la zona en donde se ubique la explotación.

(10) Las diferencias en los rendimientos en las diferentes zonas europeas pueden apreciarse para el caso del trigo en Tio, C. Reforma de la PAC y su impacto a nivel sectorial en España. *ICE* nº 700, diciembre 1991, pp. 79-90. Las diferencias en las cuantías indemnizatorias van a ser muy significativas, a título de ejemplo, señalemos que una explotación de 100 hectáreas situada en una de las zonas más productivas de la Comunidad (rendimientos de 7 toneladas por hectárea) podrá obtener una ayuda del orden de 5 millones de pesetas en la campaña 1995/96, mientras que una explotación de la misma dimensión situada en Galicia o Extremadura (2 toneladas por hectárea) poco más de un millón de pesetas.

Las superficies básicas sobre las que se calculan los pagos compensatorios son iguales a la media de las superficies cultivadas de cereales, oleaginosas, proteaginosas y cereales forrajeros durante los años 1989, 1990 y 1991 (11).

Oleaginosas.—Se suprimen los precios de garantía y se establece una ayuda por hectárea, que los Estados miembros podrán regionalizar teniendo en cuenta los rendimientos medios.

Carne bovina.—Disminución del precio de intervención del 15% en tres años compensada por la disminución de los precios de los cereales y por un sistema de primas a las vacas nodrizas y a los bovinos machos (que alcanzarán los 120 y 90 ecus por animal, respectivamente), con un límite de 90 animales por explotación. Estas primas se incrementan en las explotaciones extensivas (menos de 1,4 UGM por hectárea) con 30 ecus adicionales.

Se establece una cabaña de referencia regional y en caso que se solicite un número de primas superiores a este límite se reducirá proporcionalmente el número de animales por productor que puedan optar a estas primas. Se exige a los solicitantes de las primas que cumplan con un factor de densidad máxima de animales por hectárea que se establece en 2 UGM en la campaña 1996.

Ovino.—La reforma mantiene el sistema de primas existentes, cuyo montante se calcula en función de los precios de mercado, congelando el número de animales bonificados. Es decir, las primas se congelan al nivel del rebaño de referencia de cada productor y con un límite de 1.000 animales en las zonas menos favorecidas y de 500 en el resto. Los animales que excedan dichos niveles reciben el 50% de la prima. Además, se establece un rebaño de referencia a nivel de cada estado miembro.

(11) Dada la inexistencia de datos fiables en relación a las producciones individuales, se ha procedido a establecer una superficie de base a nivel regional equivalente a la media de las superficies cultivadas de cereales, oleaginosas y proteaginosas durante las tres campañas de referencia. Si la suma de las superficies individuales que solicitan el pago compensatorio supera esta cantidad, entonces se procederá a aplicar un sistema de ajuste.

Leche.—La reforma no introduce modificaciones significativas. Se mantienen las cuotas, suprimiéndose la tasa de corresponsabilidad. Sólo se prevé una reducción del precio de la mantequilla (2,5% anual en las dos campañas próximas).

Productos no alimentarios.—Las tierras retiradas de la producción pueden destinarse a la producción de productos no alimentarios.

Con la disminución de precios de los cereales europeos, se pretende incrementar su consumo por la ganadería autóctona. Buena parte de los excedentes existentes se deben al crecimiento de las importaciones de sustitutivos de los cereales (mandioca, gluten, soja, etc.) que se utilizan en la composición de los piensos, sustituyendo a los cereales que resultan más caros. Con la disminución de precios se quiere conseguir que las importaciones de sustitutivos de cereales dejen de ser competitivos con los cereales europeos y se evite la necesidad de realizar exportaciones subvencionadas.

Las reformas introducidas en las diferentes OCM se completan con unas *medidas de acompañamiento*, incluidas en tres grandes objetivos, que son los siguientes:

— Favorecer la instauración de regímenes de jubilación anticipada para los agricultores y trabajadores agrarios.

— Fomentar la utilización de tierras con fines silvícolas, ecológicos o recreativos.

— Conceder ayudas para la protección del medio ambiente, del paisaje y de los recursos naturales.

El régimen de jubilación anticipada da a los Estados miembros que lo deseen la posibilidad de conceder ayudas a los productores y trabajadores agrarios de, al menos, 55 años de edad, para que puedan retirarse antes de la edad normal de jubilación.

Las ayudas podrán adoptar la forma de primas de salida, prima anual por hectárea, subvención anual independiente de la superficie, complemento de jubilación cuando éste se estime insuficiente.

Las tierras abandonadas por el agricultor podrán, bien ser explotadas por nuevos productores, respetando las exigencias del medio ambiente y siguiendo las normas que fijarán los Estados miembros, bien utilizarse con fines no agrarios, en condiciones compatibles con el medio ambiente.

La ayuda de reforestación tiene como objetivo ofrecer una utilización alternativa a las tierras de cultivo, por medio del desarrollo de actividades forestales en las explotaciones. Las ayudas podrán cubrir: subvención a los costes de reforestación, prima por hectárea arbolada y ayudas a las inversiones que supongan una mejora.

Y, por último, las ayudas para la protección del medio ambiente están destinadas a favorecer la utilización de prácticas de producción menos contaminantes, favorecer la extensificación de las producciones vegetales y animales, alentar el mantenimiento de las tierras agrarias y forestales abandonadas, alentar la retirada a largo plazo de tierras agrarias, con fines vinculados al medio ambiente, favorecer la sensibilización y la formación de los agricultores en materia de producción compatible con la conservación del espacio natural.

El agricultor que acepte cumplir durante, al menos, cinco años las exigencias establecidas recibirá una prima anual por hectárea agraria o por unidad de ganado mayor afectada; en el caso de retirada de tierra el compromiso es para veinte años.

Estas medidas complementarias funcionan en régimen de cofinanciación con el Estado miembro que las quiera poner en funcionamiento y se superponen a las medias estructurales que en los años anteriores habían entrado en funcionamiento y que, en algunos casos, coinciden plenamente con los objetivos de estas medidas de acompañamiento.

SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA REFORMA

Para analizar el alcance y significado de la reforma consideraremos tres ordenes de elementos. En primer lugar, seña-

laremos el espíritu indemnizador que contiene la reforma, en segundo lugar, las diferentes implicaciones que tiene la reforma en los diferentes tipos de productos y, por último, las insuficiencias de la reforma en curso.

La reforma introducida contiene una filosofía indemnizadora, en el sentido de compensar a los agricultores por la disminución de ingresos que puedan derivarse de la caída de los precios. Es decir, al contrario de la propuesta inicial de M. MacSharry el sistema de compensaciones que se ha establecido no se modula en función del nivel de renta de los agricultores, ni tiene efectos redistributivos. Se trata de una compensación que guarda relación directa con la producción que venía realizándose. Una compensación por hectárea y proporcional a los rendimientos medios de la región. A mayor producción, mayor será el nivel de indemnización (12). En consecuencia, van a ser los grandes agricultores de las zonas más productivas de la Comunidad Europea quienes reciban los cheques más elevados. Pero, además, estas compensaciones se limitan por el momento a los grandes sectores de la agricultura comunitaria del norte, que han sido los que han gozado de mayor protección y han recibido la mayor parte del presupuesto del FEOGA-Garantía. La suerte del resto de la actividad agraria se desconoce, aunque ya se puede avanzar que las negociaciones internacionales están exigiendo una disminución de su nivel de protección frente a terceros, sin haberse establecido compensación alguna para los productores de estos productos.

En segundo lugar, la reforma tiene implicaciones diferentes en los diversos grupos de productos. De forma muy sintética se pueden distinguir dos tratamientos alternativos.

Un grupo de productos han sido sometidos a restricción

(12) En estos últimos años los informes de la Comisión han repetido muy a menudo que el sistema de apoyo a la agricultura basado en los *stocks* reguladores, había conllevado a una fuerte concentración de las ayudas en unos pocos agricultores y esto se debía a que la cantidad de ayuda que se recibía era proporcional a la producción. Y se indicaba dado que el 20% de los agricultores producen el 80%, esto supone que el 80% de la ayuda va a parar a este 20%. El nuevo sistema no modifica sustancialmente esta concentración.

cuantitativa, distribuyéndose *una cuota* entre los productores existentes. Se establece un sistema que consagra los derechos adquiridos de los productores existentes, lo que permite mantener precios relativamente elevados gracias al control de la oferta y a la imposibilidad de que entren nuevos productores. Además, esta cuota se ha repartido entre los Países miembros en función de lo que venían produciendo, sin que guarde relación alguna con el consumo de cada uno de los países. Esto implica que algunos países tienen en la actualidad el derecho de producir por encima de sus necesidades y reciben por ello subvenciones y otros no pueden ampliar su producción, aunque el país sea deficitario y tenga necesidad de realizar importaciones de los otros Estados miembros. Las diferencias en el nivel de cuota adjudicada por habitante son muy importantes. En el caso de la leche oscilan entre 1.440 kg. en Irlanda, 912 en Dinamarca, 774 kg. en Holanda, los 150 kg. en España (gracias a la ampliación de 1992, ya que con anterioridad era de 120 kg.) y los 54 kg. de Grecia. Y, en el caso del azúcar, van desde los 83 kg. *per capita* en Bélgica, 81,5 en Dinamarca, los 26 kg. de España y los 7 kg. de Portugal. Para los países deficitarios, las cuotas implican, por un lado, la obligatoriedad de consumir la producción sobrante de los otros países miembros pero a precios superiores al mercado mundial, al tiempo que no pueden incrementar su producción. A título de ejemplo, destaquemos que el precio del azúcar es cuatro veces el del mercado mundial y que la producción belga casi triplica su consumo. De esta forma, los países deficitarios de estos productos están subvencionando a los excedentarios cada vez que consumen sus productos, además, cuando los excedentes se venden en el mercado mundial las pérdidas que comportan son asumidas al cien por cien por la totalidad de los países miembros, ya que en el caso de la política de precios e intervención de mercados se aplica plenamente el principio de solidaridad financiera.

Por otro lado, las cuotas son una garantía, ya que se adjudica a cada país y a cada agricultor una participación en el mercado comunitario sea cual sea su nivel de competitividad.

Las cuotas son un mecanismo totalmente contrario a las orientaciones del mercado único. La reforma no ha alterado en modo alguno este sistema de regulación sino que ha venido a consolidarlos e incluso a reforzarlos.

Para un segundo grupo de productos la reforma consiste en facilitar la *caída de los precios* a los niveles de los mercados internacionales. En la fase actual, la disminución que se operará en los precios, que se prevé será muy significativa, se compensará, como hemos indicado, con un sistema de ayudas directas a los agricultores en función de la producción que venían realizando en los últimos años y de los rendimientos medios regionales. En el futuro se ha de conseguir un equilibrio de mercado que permita una apertura comercial y el fin de las subvenciones distorsionadoras, así como la desaparición de los excedentes y una caída significativa de la oferta. A corto plazo los actuales agricultores van a encontrarse con una indemnización cualquiera que sean los rendimientos de las próximas campañas y el nivel de precios del mercado. A medio plazo los interrogantes aparecen por cuanto se desconoce cuanto puede durar este sistema de compensaciones y en que niveles se mantendrá.

Al igual que en el caso de los cereales, los productores de carne de vacuno recibirán unas primas, una cantidad complementaria, si cumplen ciertos requisitos (extensificación, número de solicitantes por región, etc.). Y los productores de carne de ovino existentes mantendrán la prima sobre los animales que ya tenían declarados y siempre que no sobrepasen las cantidades máximas establecidas.

La lógica de la reforma resulta patente. La disminución de los precios ha de estimular el consumo de estos productos dentro de la Comunidad al tiempo que desestime su producción. Las exportaciones a países terceros requerirán cada vez un menor nivel de subvenciones y generarán menos conflictos internacionales. Además, las ayudas directas impedirán la caída drástica de las rentas de los agricultores, evitándose así conflictos sociales de envergadura. El problema

estriba en saber hasta cuando deberán mantenerse los pagos compensatorios una vez los agricultores se acomoden a ellos y consideren que es un derecho adquirido. En el caso de las cuotas éstas suponen la legitimación de unos derechos que alteran totalmente la lógica del libre mercado y comportan la permanencia de un desequilibrio costoso. Su mantenimiento parece obedecer en el caso de la producción de leche, a que ésta es un componente muy importante de los ingresos de los agricultores de los países más influyentes de la Comunidad y más habituados a los beneficios de la PAC y que su permanencia no genera, en el momento actual, conflictos internacionales significativos.

Por último, señalemos algunas de las insuficiencias que, a nuestro entender, contiene la reforma. Nos limitaremos, sin embargo, a señalar aquellos elementos que, a nuestro entender, imposibilitan alcanzar los dos objetivos principales que han motivado los diez años de reforma.

De un lado, la reforma ha pretendido congelar o estabilizar el coste de la PAC y, de otro, ha intentado limitar las tensiones con Estados Unidos y facilitar las negociaciones internacionales. Las primeras estimaciones realizadas por la Comisión ya indican que los gastos agrícolas pasarán de 35 millones de ecus en 1992 a más de 43 en 1997. Además, todas las simulaciones realizadas sobre el tema evidencian que la sustitución del régimen de intervención clásico por ayudas directas implican un aumento de los gastos a no ser que se dé una caída pronunciada de la renta. Así, por ejemplo, puede verse en el artículo de Loyat (13) que si se mantienen los niveles de renta actuales se estima que los gastos comunitarios aumentarían del orden de los ocho mil millones de ecus anuales.

De hecho, aun sin necesidad de proceder a estudios de simulación, no hay razón explicativa alguna que permita suponer que de sustituirse el sistema tradicional de apoyo a la agricultura por una compensación directa se derive una dis-

(13) Véase J. Loyat: «La réforme de la politique agricole communautaire: une évaluation pour le modèle ECAM». *Economie rurale* nº 211, septiembre-octubre, 1992.

minución del coste de intervención, ya que parte del coste de sostenimiento que anteriormente asumían los consumidores pasa a ser detentado por el presupuesto. En consecuencia, el sistema establecido puede disparar el crecimiento de los gastos presupuestarios comunitarios, retornando a los problemas que comportaron las reformas de los años ochenta, a no ser que se opte por disminuir drásticamente el nivel de vida de los agricultores europeos.

Además, el recrudecimiento del conflicto comercial agrario con Estados Unidos en el otoño de 1992 manifestó que la reforma de la PAC no era suficiente para satisfacer las reivindicaciones de la primera potencia mundial agraria. Para evitar una guerra comercial se firmó a finales de aquel año un preacuerdo que ha pasado a conocerse como el de Blair House.

Desde entonces se discute si existe compatibilidad entre la reforma y el preacuerdo, sin haberse alcanzado un acuerdo entre los estudiosos del tema. Lo que sí parece evidente es que el preacuerdo contiene importantes grados de libertad para que la Comisión ajuste los diferentes subsectores agrarios a los condicionantes negociados, repartiendo el apoyo entre las diferentes producciones. Pero este reparto va a generar, en nuestra opinión, la necesidad de una nueva reforma de la reforma, demostrando las insuficiencias de las medidas tomadas hasta el momento.

En resumen, los últimos diez años de reforma de la PAC han generado una regulación agraria sumamente compleja, difícil de manejar, altamente costosa de implementar y con elevados grados de rechazo por parte de los diferentes colectivos afectados. Una reforma que, por el momento, sólo ha sido capaz de generar la necesidad de otra reforma.

BIBLIOGRAFIA

- BARCELÓ, L. V. y GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M.: «La confrontación comercial agrícola entre EE.UU. y la CEE». *Información Comercial Española*, nº 636-637, 1986.

- BAZÍN, G. y KROLL, J. C.: «Satisfaire le marché plutôt que les agriculteurs». *Le Monde Diplomatique*, nº 464, noviembre, 1992.
- COMISIÓN DE LAS CEE: *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe*. Varios años.
- COMISIÓN DE LAS CEE: *The Future of Rural Society*. Com (88) 501 Final.
- DAUVERGNE, A.: «GATT: cinq clés pour comprendre» *Le Point* nº 1.052. 14 noviembre 1992.
- ESCUADERO ZAMORA, G.: «Las dificultades de la negociación agrícola en la Ronda Uruguay» *Información Comercial Española*, nº 700, diciembre 1991.
- ETXEZARRETA, M.; ROSELL, J.; VILADOMIU, L.: «El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras» *Información Comercial Española*, nº 666, febrero 1989.
- EUROSTAT: *Statistiques de base de la Communauté*, 1992.
- GÓMEZ JOVER, F.: La reforestación, medida de acompañamiento de la PAC. *El Boletín*, nº 1, febrero 1993
- JOSLING, T.: «La agricultura en la Ronda Uruguay: Problemas y alternativa» *Información Comercial Española*, nº 700, diciembre 1991.
- LOYAT, J.: «La réforme de la politique agricole communautaire: une évaluation pour le modèle ECAM» *Economie rurale*, nº 211, septiembre octubre 1992.
- OSKAM, A.: La Política Agrícola Común y las negociaciones del GATT. *Información Comercial Española*, nº 700, diciembre 1991
- TIO, C.: Reforma de la PAC y su impacto a nivel sectorial en España. *Información Comercial Española*, nº 700, diciembre 1991.
- TRACY, M.: *Can the CAP survive?* Ponencia en el Congreso mundial vasco, 1987, mimeo.
- TRACY, M.: *Structural Policy under the CAP. An Overview*. Arkleton Research. Occasional Papers Series nº 1, marzo 1987
- VILADOMIU, L.: *La inserción de España en el complejo soja-mundial*. Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. Madrid, 1985.
- VILADOMIU, L.: GATT y PAC: una difícil sintonía. *Boletín económico del ICE*, nº 2.368, mayo 1993.
- VILADOMIU, L. y ROSELL, J.: La reforma de los Fondos Estructurales de la CEE. *Boletín económico del ICE*, nº 2.246, septiembre 1990.

Palabras clave: Reforma de la PAC.

RESUMEN

Para analizar el proceso de reforma de la PAC se diferencian tres etapas: la primera fase alcanza hasta 1985, la segunda, comprende el período 1985-91 y, la última, se inició en mayo de 1992. En cada fase se analizan las razones que motivaron la reforma así como las principales medidas puestas en funcionamiento y sus repercusiones.

RÉSUMÉ

Pour analyser le processus de réforme de la PAC, il en est distingué trois étapes, dont la première s'étend jusqu'en 1985, la seconde comprend la période 1985-91 et la dernière s'est amorcée en mai 1992. À chaque phase, il est étudié les raisons qui ont provoqué la réforme ainsi que les principales mesures mises en fonctionnement et leurs répercussions.

SUMMARY

The CAP reform process is divided into three stages for analysis: the first phase spans up to 1985, the second covers the 1985-91 period and the last was begun in May 1992. The reasons behind the reform in each phase are analysed, and also the major measures put into effect and their impact.

