

---

*Clive Potter (\*)*

---

*La reforma medioambiental  
de la PAC: análisis y crítica  
del paquete MacSharry*

**INTRODUCCION**

El acuerdo suscrito por los ministros de Agricultura para aplicar el paquete de reformas «MacSharry» ha sido calificado como la revisión más profunda que la política agraria común (PAC) ha sufrido en sus treinta años de historia. Al combinar en la forma que lo hacen unas reducciones sustanciales de las garantías de precios con el establecimiento de diversos sistemas de pago directo, las reformas desvían el centro de gravedad desde la política de sostenimiento de la renta de los agricultores mediante la intervención en el mercado hacia las transferencias directas de renta, iniciando así el proceso de «desvinculación» que suele considerarse imprescindible para que la agricultura europea sea más competitiva internacionalmente y menos onerosa de sostener en el ámbito interior. En un sentido más amplio, las reformas constituyen el primer paso hacia la renegociación de la naturaleza y el alcance de los derechos de los agricultores y de ese contrato social más amplio que es la PAC, en respuesta a los profundos

---

(\*) Clive Potter es profesor de Economía y Ordenación Medioambiental de la Facultad de Wye de la Universidad de Londres y se encuentra a punto de iniciar un proyecto de investigación financiado por la CE, orientado al estudio comparativo de la política agro-medioambiental seguida en España, Francia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido.

cambios producidos en el contexto económico y cultural de la política agraria de la Comunidad Europea (CE). Uno de los cambios más importantes es, probablemente, el creciente interés del público por la repercusión medioambiental de la agricultura moderna (Potter y cols., 1991). Afirmar que, a medida que las sociedades aumentan su nivel de riqueza, gastan una proporción menor de su renta disponible en alimentación es casi una obviedad. En efecto, Fennell (1993) afirma que la proporción del presupuesto de los hogares dedicado a alimentación se ha reducido hasta el 12% en el Reino Unido, y que sólo excede del 20% en cuatro de los Estados miembros. Sin embargo, como cualquier economista sabe, el corolario de esta evolución es un mayor interés y una disposición más acusada a gastar un porcentaje mayor de la renta en fines como disfrutar de una hermosa campiña, impoluta y ecológicamente diversificada; y este cambio en la actitud del público y en las necesidades de consumo está empezando a traducirse en una mayor presión política en favor de la reforma medioambiental de la política agraria, no sólo en la CE, sino también en Norteamérica (Reichelderfer, 1990).

La relevancia de este proceso va más allá de la esfera de la agricultura y el medio ambiente, pues nos ofrece pautas acerca de cómo hay que reformar y adaptar las instituciones y la política pública para que la economía sea viable. En el presente documento intentamos evaluar las posibilidades de que las reformas MacSharry logren adaptar la política agraria a las necesidades del medio ambiente. Llegamos a la conclusión de que, si bien es probable que la PAC suponga un progreso respecto al anterior modelo productivista, dista mucho de ser ideal. Ciertamente, las reformas son menos «estructurales» de lo esperado en un principio, dado que sólo desvinculan parcialmente las subvenciones públicas concedidas a los agricultores de las decisiones adoptadas en materia productiva y se orientan más a velar por que se compense a los agricultores por las reducciones de precios, que a diseñar nuevos métodos para alcanzar objetivos distintos del sostenimiento de la renta de los agricultores. Esto implica la pervi-

vencia de unos poderosos incentivos para una mayor intensificación y especialización de la agricultura europea, por lo que se liberan menos recursos de lo que, en el caso contrario, podrían destinarse a los programas y medidas de protección del medio ambiente. Se precisa de una reforma más radical de las instituciones y de los instrumentos de la política agraria, orientada a una mayor desvinculación de la PAC, esta vez para aislar los objetivos sociales y medioambientales de la política. Esta es la única vía para que los responsables de la toma de decisiones puedan elaborar una política agraria y medioambiental menos onerosa y, por tanto, más soportable políticamente.

## **PRESIONES EN FAVOR DE LA REFORMA**

Los ministros de Agricultura no cuestionaron la necesidad de reformar la PAC cuando se reunieron en mayo de 1992 para negociar el paquete de reformas que la Comisión Europea había sometido a su consideración (CCE, 1991). Al cabo de algunos años de indecisión y desorientación, una política concebida treinta años antes para sostener la renta de los agricultores, estabilizar los mercados agrarios y garantizar un suministro estable de alimentos a los consumidores había llegado a ser insostenible, tanto financieramente como desde las perspectivas política y medioambiental. Evidentemente, la PAC había alcanzado algunos de sus objetivos, sobre todo en la estabilización de los mercados (al menos, en el interior de la Comunidad) y, vinculada al cambio tecnológico producido en la agricultura, había logrado incrementar considerablemente el nivel de autoabastecimiento en la mayor parte de los principales productos (Marsh, 1990). Sin embargo, había quedado mucho más lejos de alcanzar su objetivo primordial: sostener la renta del agricultor medio y su familia. La causa estriba en que la PAC persiguió este objetivo por el procedimiento de subvencionar la producción por medio del sostenimiento de los precios, mecanismo que resultó ineficaz y que hizo que se disparasen los costes de los consumos y del pre-

cio de la tierra, contribuyendo así a contraer en lugar de aumentar la renta de muchas explotaciones familiares pequeñas y medianas, al tiempo que alentaba el crecimiento del beneficio de los grandes productores que habían logrado limitar los costes de producción al mantenerse en vanguardia del desarrollo tecnológico. La Comisión de las Comunidades Europeas reconoció esta situación crítica cuando definió la existencia de «un contraste entre un presupuesto en rápida expansión, por una parte, y un crecimiento desacelerado de la renta agraria y una reducción de la población dedicada a la agricultura, por otra parte (que) pone de manifiesto que los mecanismos de la PAC, tal como actualmente se aplican, han dejado de ser eficaces para alcanzar los objetivos que se fijan a la agricultura en el Tratado de Roma» (CCE, 1985, pág. 65). Como asegura Pelkmans (1985), fue la ineficacia de la política (más que, necesariamente, su coste) lo que hizo, finalmente, imprescindible la reforma.

Al mismo tiempo, sin embargo, la repercusión de la PAC en otros sectores generó una serie de presiones independientes, aunque concomitantes. Estas presiones —recrudecidas por los efectos de una exportación considerablemente subvencionada a los mercados mundiales de los excedentes de producción comunitarios y por los elevados precios de garantía—, provenían de los países con los que la Comunidad Europea mantenía relaciones comerciales, que propugnaban un «desarme multilateral» de barreras arancelarias en la Ronda Uruguay del GATT y, lo que reviste mayor relieve para este trabajo, por el conjunto más amplio de ciudadanos y consumidores afectados por los costes de protección medioambiental que la PAC contribuía a incrementar en tan gran medida.

A principios del decenio de 1980, se conocían perfectamente los efectos de la intensificación, la especialización y la reestructuración de la agricultura en los paisajes, los ecosistemas, los suelos, los ríos y los lagos europeos (Baldock, 1989). Los analistas podían llamar la atención hacia la rápida degradación de los ecosistemas seminaturales del conjunto de la Comunidad —los bosques, pastizales, páramos y zonas

húmedas de los Estados septentrionales, y los viñedos, las huertas, el bosque abierto y los secarrales del Sur— y hacia el creciente problema de la contaminación de las aguas y la eutrofización y erosión de los suelos. Los procesos que habían generado estos resultados eran complejos, pudiendo citarse como causas la especialización e intensificación de la agricultura y el abandono de las tierras y de los sistemas tradicionales de explotación; sin embargo, la mayoría de los expertos están de acuerdo en que el sistema «combinado» implantado por la PAC —según el cual, dicho brevemente, los agricultores que producían más recibían más— fue un importante factor coadyuvante. Ciertamente, habría sido más acertado decir que el apoyo a la agricultura coincidió con un acelerado desarrollo tecnológico de la industria, creándose así las condiciones para la aplicación generalizada de nuevos sistemas, técnicas, instalaciones y equipo de explotación agraria más intensivos, y para el abandono o la decadencia de los tradicionales sistemas extensivos. La garantía de precios prevista en la PAC determinó para los agricultores la rentabilidad de la adopción de dichos sistemas y técnicas, al tiempo que creó un entorno de seguridad para la continuidad del proceso de modernización de las explotaciones.

En todo caso, la impresión generalizada era que la PAC constituía un «ingenio destructivo», necesitado de una reforma largo tiempo pendiente. Concebida en un principio para estimular a los ministerios de Agricultura a invertir parte de sus fondos en programas voluntarios de protección del medio ambiente, la campaña para dar un tinte ecológico a la PAC rindió sus primicias en forma de un programa de Zonas Sensibles desde el punto de vista del Medio ambiente (ZSM) que se puso en marcha en cumplimiento del artículo 19 del Reglamento 1260/85. Este programa ha permitido a los Estados miembros ofrecer a los agricultores de determinadas zonas unos pagos anuales por superficie, a cambio de que conserven o adopten métodos tradicionales escasamente agresivos hacia el medio ambiente (Potter, 1988; Baldock y cols., 1990). Se trata de un concepto simple, pero de gran in-

terés para los agricultores, consistente en pagarles por que se conviertan en productores privados de bienes públicos ecológicos. Los programas del artículo 19 (y del 21), además de varios otros proyectos nacionales que sirven de marco a los conciertos con los agricultores para la protección del medio ambiente, se han convertido en un elemento básico de lo que ha dado en llamarse política agraria medioambiental (véase la tabla 1).

TABLA 1  
Programas agro-medioambientales actualmente vigentes en la CE

País	Programa	Gasto anual (millones de ecus)
Dinamarca .....	ZSM	3,82
Francia .....	ZSM (artículo 21)	5,21
Alemania .....	Diversos programas de los Länder MEKA*	56,68 46,82
Países Bajos .....	Programas sobre convenios de explotación	9,18
Reino Unido .....	ZSM Ordenación del medio rural	17,93 6,90

\* Compensación por el mantenimiento del paisaje tradicional; está vigente en Baden-Wurtemberg.

Recientemente, sin embargo, el debate ha ganado en amplitud y en connotaciones con las cuestiones generales de la reforma de la PAC. Desde que, a principios del decenio de 1980, los ecologistas lanzaron su campaña para reformar la PAC, el mecanismo de los precios ha sido considerado un instrumento ineficaz para la protección del medio ambiente. Con todo, se ha ido aceptando gradualmente que la reducción gradual de los precios al productor hasta los niveles de comercialización final, constituye una condición previa de la aplicación más amplia de los programas de protección directa del medio ambiente financiados a través de la Sección de Orientación. Los grupos ecologistas, especialmente los británicos, han subrayado la enorme importancia de la garantía de los precios en la promoción del cambio rural. En un cierto sentido que resulta evidente, el ingente volumen de recursos asignados a la política de intervención en el mercado

(26.000 millones de ecus, esto es, el 96% del gasto realizado en 1989 en la agricultura) indicaba que los ecologistas no podrían seguir pasando por alto este aspecto de la PAC. Todo intento serio de influir en la forma en que los agricultores explotan sus tierras pasa necesariamente por la política de precios que en la actualidad incentiva en tan alto grado el incremento de la producción en detrimento del paisaje. Tanto ha sido así que, en 1989, los ecologistas coincidieron con otros grupos reformistas en su apuesta por la desvinculación de la PAC, a condición de que la reducción de los niveles de garantía de los precios fuese reemplazada por diversas medidas «agro-medioambientales».

Tales eran, por tanto, los argumentos y las presiones en favor de la reforma que los ministros de Agricultura hubieron de afrontar en 1992. En vista del consenso bastante generalizado sobre la necesidad de la desvinculación, nadie se sorprendió de la decisión de los ministros de seguir los consejos de la Comisión de reducir la garantía de precios y de establecer simultáneamente un sistema de pagos directos. Se trata de una política que, al menos en principio, debe facilitar el sostenimiento de la renta de los agricultores, sin los efectos secundarios que lastran el sistema de subvención de los precios; además, es interesante desde la perspectiva del comercio internacional y de la competitividad agraria, concuerda con la estrategia preferida del GATT y coincide con las opciones de muchos grupos ecologistas. La desvinculación «pura», propugnada durante mucho tiempo por los economistas teóricos y por la OCDE (1988), acerca los productores al mercado, esto es, a los que son capaces de producir a unos precios iguales o similares a los del mercado mundial, al tiempo que los que no son capaces de lograr este objetivo —por razones estructurales, sociales o medioambientales— reciben ayuda oficial, dirigido de forma más eficaz y transparente a los que más lo merecen y lo necesitan. Los economistas acogen favorablemente esta idea, porque cumple la regla de oro de la formulación de toda política, que es ajustar sus medios a sus objetivos, algo en lo que la PAC había frac-

sado ostensiblemente al tratar de utilizar el mecanismo de los precios para mantener la renta de los agricultores. Teóricamente, con la aplicación de un sistema de pagos desvinculados, los mecanismos de actuación se pueden adaptar de modo más específico a los objetivos políticos que deben perseguir, con independencia de que se trate de sostener la renta de los agricultores o de proteger el medio ambiente. Si la reforma de la política agraria internacional se asemeja a un proceso de desarme multilateral en el cual los grandes bloques comerciales aceptan reducir progresivamente el nivel de protección concedido a sus agricultores, los pagos desvinculados constituyen el fruto de la paz, que se debe utilizar, en parte, para ayudar a los agricultores a adaptarse a la nueva situación del mercado y, en parte también, a modo de prestaciones sociales tendentes a evitar la despoblación y subvencionar la ordenación del medio ambiente.

## PERFIL DE LAS REFORMAS MACSHARRY

Lamentablemente, los detalles del paquete de reformas, finalmente, aprobado por los ministros contradicen este concepto, sencillo pero descriptivo (véase la tabla 2).

Un examen somero de esta relación de medidas revela que los responsables de la política agraria comunitaria se han limitado a *avanzar* hacia la desvinculación de la PAC y que no han llegado demasiado lejos en esa dirección. Como señalan Bonnen y Browne (1989), todo intento de modificar una política tan proteccionista como la PAC produce ganadores y perdedores, y hay que compensar a éstos para evitar que quienes representan sus intereses (el grupo de presión agrario) pongan en juego su todavía considerable influencia política para bloquear la reforma. Estos pagos expresan los costes de las transacciones originadas por la reforma de la política. Por consiguiente, aunque se han concedido reducciones de precios —el 29% para los cereales y recortes menores en los precios de la carne de vacuno y de los productos lácteos—, se compensan con unos generosos pagos que no

siempre son ajenos a la producción. Por el contrario, la parte más estrictamente desvinculada del paquete —las denominadas «medidas complementarias»— son reducidas en volumen y de alcance limitado, al absorber únicamente el 2% del gasto previsto en la agricultura.

TABLA 2  
El paquete MacSharry

* Reducción de los precios de los cereales (29%) y de los precios de intervención de la carne de vacuno y de los productos lácteos.
* Compensación a los agricultores, consistente en unos pagos por superficie de tierra cultivable (subordinada al abandono de un 15% de las tierras en el caso de los grandes productores, junto con un sistema «simplificado» para las superficies menores).
* Compensación a los productores de carne de vacuno, consistente en unas primas por las vacas que amamantan a sus crías y unas primas especiales por la carne, además de unos pagos adicionales a los grandes productores de carne.
* Actualización y modificación de la prima anual por ovino, con unas prestaciones transferibles basadas en «rebaños de referencia».
* Promulgación de nuevos reglamentos que contengan «medidas complementarias», como un plan agro-medioambiental, un sistema de jubilaciones anticipadas y un nuevo modelo de ayuda a la silvicultura.

En el sector agrícola, la principal innovación consiste en un sistema de abandono de tierras por el que se exige a los agricultores que producen más de 92 toneladas de productos al año que abandonen el 15% de esta superficie cultivable «básica» para tener derecho a los pagos de compensación por superficie, pudiendo acogerse los productores menores a un sistema simplificado en el que no se exige el abandono. El principal objetivo de este plan es evitar la superproducción. Sin embargo, para disfrutar de las prestaciones, los agricultores deben mantener los cultivos y estar interesados en conservar la superficie «básica» sobre la que se calculan los pagos. Si la experiencia norteamericana con los Programas de Reducción de Superficie (PRS) puede servir de pauta, el pro-

yecto distorsionará la asignación de recursos en el sector y, en última instancia, resultará ineficaz para evitar la superproducción (Ervin, 1992). Por su parte, los productores de vacuno experimentarán una reducción de la garantía de los precios finales, aunque se beneficiarán de un incremento de las primas por vacas que amamantan a sus crías y de una prima especial para la carne de vacuno. Estas primas, a semejanza de las primas abonables a los productores de ovino, se calculan sobre la dimensión del censo, esto es, se abonan por cada cabeza de ganado vacuno u ovino, por lo que distan mucho de ser ajenas a la producción. Se ha intentado introducir un cierto grado de desvinculación al exigirse la observancia de determinados límites de densidad ganadera para percibir los pagos. En el sector del ganado ovino, las primas se calculan sobre la base del «rebaño de referencia» del ganadero, esto es, del número de ovejas existentes en una explotación un año antes de la implantación del sistema. Esto equivale a adjudicar una cuota que constituye, en la práctica, un límite máximo al número de ovinos a los que se puede aplicar la subvención. También en este caso se observa un cierto intento de desvinculación, aunque la posibilidad de comprar las cuotas de otros ganaderos indica que las primas pueden servir para subvencionar el incremento de la cabaña existente en algunas explotaciones. Las «medidas complementarias» consisten en un paquete agro-medioambiental, un plan de jubilación anticipada de los agricultores y un nuevo programa de ayuda a la silvicultura.

## **REPERCUSIONES MEDIOAMBIENTALES DEL PLAN MACSHARRY**

Desde una perspectiva medioambiental, el aspecto más importante de las reformas está constituido por el propio paquete agro-medioambiental que forma parte de las medidas complementarias citadas. Sin embargo, antes de abordar su consideración, hagamos una valoración sucinta de las posibles repercusiones medioambientales de los nuevos regímenes aplicables a los productos agrarios. El cambio más signi-

ficativo es la decisión de proseguir la reducción de las garantías de precios. Muchos analistas prevén que esta medida generará un beneficio automático al ir los agricultores a una explotación más extensiva en respuesta a la reducción de los precios. Por ejemplo, Abler y Shortle (1992) creen que la disminución de los consumos intermedios —principalmente los fertilizantes y productos químicos en el segmento de los cultivos— producirá beneficios significativos para el medio ambiente, si bien, como señala Crabtree (1992), su hipótesis descansa sobre unas expectativas excesivamente optimistas respecto a la elasticidad de la demanda de fertilizantes nitrogenados en relación con los precios de los productos agrarios. Su predicción de una reducción a corto plazo entre el 65 y el 85% en el consumo de productos químicos en respuesta a la disminución de los precios de los cereales contrasta con una reducción más modesta, entre el 4 y el 5%, según el trabajo de England (1986). La tesis de Crabtree es que el desplazamiento de las siembras de invierno a las de primavera en cultivos como la colza oleaginosa tendrá una repercusión de mucho mayor alcance en el consumo de nitrógeno al alterar los sistemas de cultivo, aunque incluso en este caso resulta difícil cuantificar los beneficios medioambientales de una reducción marginal, aunque generalizada, del uso del nitrógeno. Por supuesto, se ha discutido bastante sobre la influencia de las reducciones de precios en la tendencia hacia la extensificación, y se han hecho muy pocos análisis rigurosos de la naturaleza de los beneficios previstos. Evidentemente, es de esperar que la reducción de los niveles de garantía de los precios disminuya los incentivos al cultivo extensivo si esta tendencia aún no se ha materializado, y es posible que modere la presión a favor de un proceso permanente de recuperación y regeneración de las tierras en el segmento marginal de la producción extensiva; sin embargo, los analistas pasan por alto el impulso de la tecnología en la transformación agraria y el hecho de que, para muchos cultivadores «nucleares» arraigados en las mejores tierras, el cultivo intensivo seguirá siendo rentable, incluso a los precios de mercado.

Sin duda, la aplicación del sistema de abandono de tierras surtirá los efectos más inmediatos en la utilización de la tierra y el aspecto del campo. Se espera que unas 600.000 hectáreas sean abandonadas en el Reino Unido, 1,3 millones en Francia, 0,8 millones en Alemania y 0,7 millones en España (Baldock y Beaufoy, 1992). El futuro del proyecto dependerá, en buena parte, de las condiciones que los respectivos ministerios de Agricultura impongan a su aplicación, especialmente de si se permite a los agricultores abandonar la misma parcela durante varios años o si deben limitarse a dejar de cultivar diversas parcelas durante un solo año agrícola (esto es, abandono alternativo o no alternativo). Los ecologistas se inclinan por el abandono no alternativo, que ofrece mayores posibilidades de fomentar la vegetación más interesante desde el punto de vista medioambiental, en beneficio de la flora y la fauna. Disfruta de gran predicamento el concepto de «observancia ecológica», según el cual los agricultores que disfrutan de las prestaciones por abandono de tierras se obligan a observar las normas medioambientales. El Ministerio de Agricultura británico ha solicitado una exención de la aplicación del Reglamento que permita a sus agricultores abandonar la misma parcela durante un máximo de seis años. Sin embargo, incluso en este caso, es probable que los ecologistas experimenten serias reservas acerca del mecanismo de abandono aplicable, por temor, tanto a que se intensifique la producción en la superficie de tierra que permanezca en explotación, como a los posibles efectos sobre la ordenación del medio rural del abandono de tierras que, según todos esperan, se producirá principalmente en las tierras cultivadas de los Estados miembros del Norte (Ansell y Tranter, 1992).

En la ganadería, los efectos de las reformas serán todavía más complejos. El futuro dependerá, en buena parte, de cómo funcionen las condiciones y restricciones impuestas al pago directo de prestaciones a los criadores de ganado vacuno y ovino. Como se ha indicado, el cálculo de las prestaciones sobre la base de la cuantía de la cabaña y no sobre la base de la superficie indica que la vinculación con la producción no se

ha quebrado en absoluto. Para el segmento del ganado ovino, el hecho de que, en el Reino Unido, 1971 haya sido escogido como «año de referencia» para definir el rebaño de referencia para el pago de las primas, apunta al mantenimiento de la elevada cabaña ganadera existente en ese año, incluso después de haberse reducido considerablemente el incentivo para una ulterior expansión. La atención se centra especialmente en la forma en que se transmitirán las cuotas entre los agricultores y en la medida en que la «reserva nacional» de cuotas sirva para evitar que la producción ganadera emigre de las tradicionales áreas montañosas y altiplanicies hacia las llanuras. Al igual que ocurre con el abandono de tierras, muchos comentaristas consideran que el plan de la observancia medioambiental es aplicable en este campo, en el que se exigiría a los beneficiarios de las primas por ovejas que asumiesen la ordenación del medio rural en sus fincas y observasen determinados límites a la intensidad de la estabulación. Se ha logrado algún progreso en este sentido con las nuevas normas aplicables a los productores de vacuno, que ahora pueden reclamar unas primas especiales suplementarias. La restricción a la densidad ganadera que condiciona las primas básicas por vaca que amamanta a sus crías y por producción de carne ha recibido igualmente una acogida favorable en principio, a pesar de que los límites parecen haberse impuesto de forma arbitraria y de que, tal como están establecidos, contribuirán escasamente a reducir la densidad ganadera en los pastizales esquilmados. Además, los productores de carne que deseen rebasar dichos límites pueden hacerlo limitándose a renunciar a las primas. Como señala Crabtree (1992), la vinculación de las primas con la densidad ganadera es muy débil. No se trata de que los pagos se subordinen al mantenimiento de la densidad prescrita, sino, sencillamente, de que no se pueden reclamar primas sobre los animales en exceso, por lo que bien podría resultar rentable conservar la densidad y reclamar, sencillamente, las primas sobre un número menor de cabezas de ganado.

El cuadro global de la nueva normativa aplicable a los sectores de la ganadería y las tierras de labranza se caracte-

riza por una desvinculación, como mucho parcial, canalizándose aun un porcentaje sustancial del presupuesto de las explotaciones a través de subvenciones vinculadas a las decisiones de los agricultores en materia de producción. En contraste, la parte estrictamente desvinculada del paquete — las medidas complementarias— está mucho peor financiado y absorberá menos del 2% del presupuesto agrario comunitario en los próximos 3 años. Como fruto de la paz, es demasiado escaso. El paquete agro-medioambiental, que es una de las principales medidas complementarias, ha sido recibido favorablemente, al representar un progreso significativo en la vía hacia una política agro-medioambiental autónoma en la Comunidad. Según sus disposiciones, los ministerios de Agricultura de los Estados miembros están obligados a poner en marcha una serie de «programas zonales» destinados a ofrecer diversas prestaciones a los agricultores con fines de protección del medio ambiente (véase la tabla 3). La flexibilidad es la clave, previéndose que cada Estado miembro diseñe y ponga en marcha su propio programa adaptado a las condiciones locales. En el Reino Unido, los ministerios de Agricultura han reaccionado prontamente editando una serie de documentos de consulta sobre una serie de propuestas, entre las que figuran la elaboración de un proyecto de creación de nuevos ecosistemas basado en el abandono prolongado de tierras y un plan de promoción de la agricultura extensiva, destinado a disminuir la densidad ganadera en los esquilmos ecosistemas de las tierras altas (Maff, 1993).

Hay mucho que decir a favor de este paquete; sin embargo, permanecen en pie las reservas en torno a la suficiencia de los recursos que se asignarán y a la interacción de estos proyectos con las diversas medidas de compensación anteriormente analizadas. Existe un riesgo efectivo de que los cuantiosos sistemas de compensación «desborden» los esquemas agro-medioambientales, tanto financieramente como por lo que respecta al proceso de aplicación. Es probable que, por ejemplo, de forma paralela a lo ocurrido en Estados Unidos, el sistema de abandono a corto plazo que se implanta a tenor de la nueva

**TABLA 3**  
**El paquete agro-medioambiental**

El Reglamento\* exige a los Estados miembros que promuevan proyectos destinados a:

- \* Reducir el empleo de fertilizantes y productos químicos y alentar la adopción o la continuidad del uso de productos orgánicos.
- \* Fomentar la adopción de métodos de cultivo y de explotación ganadera más extensivos.
- \* Fomentar la adopción o el mantenimiento de métodos de explotación agraria que permitan conservar o mejorar el medio rural o que se basen en la crianza de las razas autóctonas de animales en peligro de extinción.
- \* Garantizar la conservación de los bosques y tierras de cultivo abandonadas.
- \* Fomentar el abandono de las tierras de cultivo durante un mínimo de 20 años con fines de protección del medio ambiente.
- \* Ordenar el territorio destinado a vías públicas y actividades de ocio.

\* En el Reglamento se prevé igualmente la concesión de ayudas para la educación y formación de los agricultores en la conservación de los bosques y del medio ambiente.

normativa aplicable a las tierras de cultivo «invada» el programa de abandono a más largo plazo actualmente aplicable según el paquete de medidas agro-medioambientales. En efecto, los agricultores obligados a cumplir el requisito del 15% antes de recibir los pagos se mostrarán más reacios a acogerse a un plan a más largo plazo y, si optan por hacerlo, exigirán una mayor compensación económica. La mayoría de los ecologistas estarían de acuerdo en que, aun sometiendo el sistema de abandono no alternativo a determinadas condiciones, la retirada de las tierras del proceso productivo a más largo plazo es casi siempre preferible. Podrían suscitarse dificultades similares aplicando otros métodos de protección medioambiental que, en principio, exigen la afectación de una «superficie básica» de tierra cultivable; en efecto, algunos agricultores se mostrarían reticentes a aportar su tierra cultivable, por ejemplo, a un plan de aprovechamiento forestal, si

esto supone reducir la superficie sobre la que se tengan que calcular los pagos compensatorios por las tierras cultivables. Resulta significativo que, en el Reino Unido, en vez de aplicar los sistemas de observancia recíproca previstos en el plan de compensación por ovinos con objeto de inducir una reducción de la densidad de utilización de los pastizales de las tierras altas, los ministerios de Agricultura hayan diseñado un sistema que, en la práctica, preserva los derechos del ganadero a recibir los pagos sobre la base del número de cabezas de ganado que tuviese en 1991, al tiempo que ponen en práctica un sistema de recuperación de las parameras, amparado en el paquete agro-medioambiental, por el que se subvencionará la retirada del ganado ovino de algunas zonas.

## **PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA REFORMA MEDIOAMBIENTAL**

La reforma de la política agraria para la protección del medio ambiente puede optar por una de las tres vías siguientes: La primera consiste en la inserción de los métodos y medidas de protección del medio ambiente en la política agraria actual; la segunda, en la modificación de los programas e instrumentos agrícolas, por ejemplo, mediante la observancia recíproca y de la aplicación de formas más débiles de desvinculación y, la tercera, consiste en diseñar una política agro-medioambiental desvinculada en sustitución de las políticas agrarias reemplazadas. Ciertamente, existen razones de peso para considerar todas estas estrategias como etapas de un proceso, comenzando por la vertebración de las medidas de protección medioambiental en una política agraria, para pasar a continuación a una fase intermedia, de transición, en el momento en que se retiran definitivamente los apoyos al agricultor con fines medioambientales y finalizando con el nacimiento de una política agro-medioambiental totalmente desvinculada. Si se examina el estado actual de la PAC, el proceso parece hallarse en algún punto entre la primera y la segunda etapas. Como se ha indicado, las recientes reformas se encuentran todavía lejos

de configurar la política plenamente desvinculada que desearían algunos analistas y ecologistas; sin embargo, al reducirse las garantías de precios e iniciarse el proceso de desvinculación, comienza, ciertamente, un cierto alejamiento de la antigua PAC productivista que tan nociva ha sido para el medio ambiente y dentro de la cual existían tan escasas posibilidades de desarrollo para los primeros proyectos de protección medioambiental, como el programa ZSM. El escenario se encuentra ahora listo para que los diversos pagos directos que actualmente se ofrecen a los agricultores se vinculen a la observancia de la normativa medioambiental y, durante un período experimental, a los planes agro-medioambientales, con vista a su futuro desarrollo.

Los modestos cambios introducidos en la estructura de la PAC, con el reemplazo de las transferencias de renta a través de la garantía de precios por los pagos directos a los agricultores, significa que los ministerios de Agricultura poseen ahora una influencia sobre los agricultores casi igual a la que ejerce el Departamento de Agricultura de Estados Unidos en ese país a través de su sistema de pagos compensatorios y de préstamos por inmovilización de recursos. El elemento de observancia recíproca del paquete de reformas MacSharry —por el que se obliga a los productores de cereales a abandonar tierras para optar por las subvenciones por superficie, y a los productores de carne de vacuno a limitar la densidad de su cabaña para tener derecho a percibir las primas— ha sido adoptado, principalmente, para prevenir la superproducción y limitar los gastos presupuestarios. Sin embargo, como ejemplo de la evolución de la configuración de los derechos subjetivos que suele acompañar a la reforma de la política agraria, se observan indicios de que se ejercerá una creciente presión sobre los gobiernos para que adopten igualmente la observancia *ecológica* y exijan que los agricultores cumplan las normas de protección del medio ambiente, bien para tener derecho a las prestaciones estatales, bien para no perder este derecho. Las modificaciones introducidas por el gobierno británico al sistema de abandono de tierras indican que la

transformación está en marcha. En el Reino Unido, y probablemente también en otros Estados miembros, continuará la presión para que las primas por ovino y otras prestaciones que se abonan a los agricultores se subordinen a la observancia de las normas de protección del medio ambiente. La observancia ecológica podría ser favorablemente acogida por muchos responsables de la planificación política. Ciertamente, es interesante para los ecologistas, que la consideran un mecanismo eficaz, aunque formal, para «teñir de verde» los diversos pagos y transferencias de renta directas a los productores originadas por una débil política de desvinculación. Al formular sus propuestas de aplicación de un esquema ambicioso de observancia ecológica, la Real Sociedad para la Protección de las Aves del Reino Unido aboga por que se exija a los agricultores incorporar sus tierras a los planes de protección medioambiental para poder percibir alguna prima de producción (Dixon y Taylor, 1990). Lo más probable es que se establezca un sistema en el cual los agricultores se comprometan a explotar sus fincas dentro de un «marco verde» definido por una serie de límites y de normas de protección del medio ambiente, aunque es posible que en este punto se suscite alguna controversia sobre la mayor o menor amplitud del marco. La observancia ecológica constituye una propuesta políticamente atractiva para el grupo de presión agrario, que se verá crecientemente obligado a justificar las transferencias de renta, más evidentes ahora, de que disfrutaban sus representados. Como se ha escrito atinadamente: «Es difícil de justificar la idea de sostener la renta de un agricultor por el simple hecho de serlo. La ayuda que se le brinda tiene que ser a cambio de que cuide de la tierra; ésta es la razón de ser de la ayuda... No creo que pueda fundarse en las circunstancias personales del interesado» (Gummer, 1992, pág. 3).

Sin embargo, lo más probable es que la aplicación indebida de unos mecanismos de actuación concebidos para otros fines —en el presente caso, principalmente para compensar a los agricultores por la reducción de los precios y, en teoría al menos, para evitar el despoblamiento rural— resulte ser, a

largo plazo, una estrategia ineficaz. Como señala Reichelderfer (1992), la observancia ecológica constituye, esencialmente, un medio expeditivo de insertar las preocupaciones medioambientales en la política agraria. Ciertamente, al legitimarse aparentemente su empleo como instrumento de actuación política, es posible que contribuya a mantener unas subvenciones a la producción y unos pagos compensatorios cuantiosos que, de lo contrario, habrían sido políticamente insostenibles a la larga. Lejos de agilizar el proceso de desvinculación, es posible que la observancia ecológica lo desacelere, al distraer recursos de los proyectos propiamente agro-medioambientales y perpetuar la práctica económicamente ineficaz de aplicar los instrumentos de actuación política (primas de producción) al logro de demasiados objetivos. Se corre el riesgo de que los objetivos medioambientales se confundan con las finalidades sociales y compensatorias de los pagos que actualmente se ofrecen a los productores. No existe, sin embargo, garantía alguna de que la distribución de los agricultores marginales o deprimidos que serán, en medida creciente, los destinatarios de tales pagos coincida con las zonas de superior potencial o de mayor necesidad de protección medioambiental. Al mismo tiempo, el endurecimiento de los criterios de adjudicación de los pagos directos —que será, seguramente, inevitable para que la política resulte financieramente soportable— reducirá la influencia y, con ello, la eficacia y el alcance de la observancia recíproca. Es difícil no compartir el criterio de Jenkins (1993, pág. 37), de que «es mejor aplicar la observancia recíproca utilizando pagos que no actúen directamente contra los demás componentes de la política». Mucho mejor sería, por supuesto, abonar directamente a los agricultores los productos y servicios ecológicos que suministren a través de unos sistemas desvinculados de pagos por la conservación del medio ambiente.

Dicho todo lo anterior, no está en absoluto claro que la reforma de la política agraria con criterios medioambientales llegue hasta el final del trayecto que se ha marcado anteriormente, puesto que, para avanzar otro tramo por la vía de

la desvinculación, será preciso que los responsables de la formulación de la política abandonen algunas de sus ideas más profundamente arraigadas sobre la posibilidad de proteger y defender el entorno rural europeo sosteniendo la renta de los agricultores. La desvinculación estricta es lo que su significado literal implica: la segregación de los objetivos de la política, con el fin de que las medidas puedan orientarse a un objetivo cada vez. Precisa asimismo una concepción más clara de los objetivos y normas de protección medioambiental y de la clase de entorno rural que se pretende alcanzar con las medidas: un nuevo orden en la comunidad de los doce.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABLER, D. y SHORTLE, J. (1992): «Potential for Environmental and Agricultural Policy Linkages and Reforms in the EC», *American Journal of Agricultural Economics*, agosto de 1992, 775-781.
- ANSELL, D. y TRANTER, R. (1992): *Set-aside: in theory and in practice*, CAS, Universidad de Reading.
- BALDOCK, D. (1989): *Agriculture and Habitat Loss in Europe*, WWF International, Londres.
- BALDOCK, D. y cols. (1990): «Environmentally Sensitive Areas: incrementalism or reform»? *Journal of Rural Studies*, 6 (2), 143-162.
- BALDOCK, D. y BEAUFOY, G. (1992): *Plough on! An environmental appraisal of the reformed CAP*, WWF-UK e IEEP, Londres.
- BONNEN, J. y BROWNE, W. (1990): «Why is agricultural policy so difficult to reform?» En Kramer (ed.) *The Political Economy of US Agriculture*, Resources for the Future, Washington DC, 7-33.
- CEC (1985): *Perspectives for the Common Agricultural Policy*. Com (85) 332, Bruselas.
- CEC (1991): *The Development and Future of the CAP*. Com (21) 258, Bruselas.
- CRABTREE, R. (1992): «A new environmental CAP»? Unpublished paper to Agricultural Economics Society Conference, diciembre de 1992.
- ERVIN, D. (1992): «Some lessons about the political-economic effects of Set-aside». En Clarke (ed.) *Set-aside*, BCC Monograph 50, 3-12.

- FENNELL, R. (1993): Review of March, y cols. «The Changing Role of the CAP». En *European Review of Agricultural Economics*, 20 (1), 114-115.
- MAFF Press Release, MAFF, Londres, *The economics of farming and the environment*. CPRE/WWF, Londres.
- MARSH, J. (1990) (ed.): *Agriculture in Britain: changing pressures and policies*, CAB International, Wallingford, Oxon.
- OCDE (1988): *Agricultural and Environmental Policy*, OCDE, París.
- PELKMANS, J. (1985) (ed.): *Can the CAP be Reformed?* Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht.
- POTTER, C. y cols. (1991): *The Diversion of Land: conservation in a period of farming contraction*, Routledge, Londres.
- POTTER, C. (1988): «Environmentally Sensitive Areas - an experiment in countryside management»? *Land Use Policy*, 6, 301-315.
- REICHELDERFER, K. (1990): «Environmental protection and agricultural support - are trade offs necessary»? En Allen (ed.) *Agricultural Policies in a new Decade*. Resources for the Future, Washington DC, 201-230.

*Palabras clave:* Medio ambiente, PAC, paquete MacSharry.

#### RESUMEN

*Este estudio examina las posibilidades de que las reformas MacSharry logren adaptar la política agraria a las necesidades del medioambiente. Se concluye que, si bien es probable que la PAC suponga un progreso respecto al anterior modelo productivista, dista mucho de ser ideal. Para avanzar por la vía de la desvinculación, sería preciso que los responsables de la formulación de la política abandonen algunas de sus ideas y precisa asimismo una concepción más concreta de los objetivos y normas de protección medioambiental y de la clase de entorno rural que se pretende alcanzar con las medidas.*

#### RÉSUMÉ

*Dans ce travail, il est examiné la possibilité d'adapter, grâce aux réformes MacSharry, la politique agricole aux nécessités de l'environnement. Il en est conclu que la PAC, tout en représentant un certain progrès par rapport au modèle du productivisme précédent, n'en est pas pour autant l'idéal. Pour avancer dans la voie du désaccouplement, il faudrait que les responsables de cette politique abandonnent certaines de leurs idées les plus profondément enracinées, et qu'il soit adopté une notion plus concrète des objectifs et des normes de protection de l'environnement et du type de milieu rural à réaliser à travers ces mesures.*

### SUMMARY

*This study examines the possibilities of the MacSharry reforms succeeding to adapt agricultural policy to the needs of the environment. It concludes that, although the CAP is likely to be an advance on the previous productivity-oriented, it is far from ideal. In order to make headway along the path of severance, the policy-makers would have to forget some their deepest rooted ideas, and a more definite concept of the objectives and standards of environmental protection and of the type of rural environment which the measures seek to achieve is needed.*

