

LA REFORMA DE LA POLITICA AGRARIA COMUN

Por
DONATO FERNANDEZ NAVARRETE (*)

EL mes de julio de 1985 la Comisión de las Comunidades Europeas publicó un importante documento sobre la agricultura comunitaria titulado «Perspective de la Politique agricole commune. Le livre vert de la Commission» (1), más conocido en medios comunitarios como «Le livre vert».

El citado documento se inserta en la línea de otros trabajos que, desde comienzos de los ochenta, viene haciendo la Comisión (2) aunque, sin lugar a dudas, este último es el más importante de todos ellos puesto que explicita de forma mucho más clara el por qué y la forma en que, en opinión de dicha Institución, debe llevarse a cabo la revisión de la Política Agraria Comunitaria (P.A.C.). El saneamiento financiero de la P.A.C. y la ampliación son los puntos clave que subyacen a lo largo del documento, el primero explícito y el segundo sobreentendido.

Las autoridades públicas, los propios agricultores y los simples estudiosos de la P.A.C., seguramente estarán de acuerdo en que la forma en que ésta ha sido diseñada y se ha desarrollado ha constituido un acierto ya que ha permitido a la C.E.E. alcanzar un elevado grado de autoabastecimiento —y, en determina-

(*) Universidad Autónoma de Madrid.

(1) Communauté Européenne, «Notes Rapides de l'Europe Verte», julio 1985.

(2) Los citados trabajos son los siguientes: COM (81) 608, de 23 octubre, titulado «Orientations pour l'agriculture européenne»; y COM (83) final, 28 julio 1983, «Politique Agricole Commune».

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 136 (julio-septiembre 1986).

dos casos, considerables excedentes— en una serie de productos agrarios de primera necesidad en los que los déficits de partida eran importantes. Este era el caso de los cereales, vino, frutas y hortalizas, carne de vacuno y aves. En cambio, también es cierto que, al constituirse la C.E.E. en 1958, el balance de oferta-demanda interna de algunos productos era ya bastante equilibrado o incluso con ligero superávit; así sucedía con azúcar, patata, hortalizas frescas, productos lácteos y carne de porcino (3).

La P.A.C. ha conseguido que, a pesar de las sucesivas ampliaciones de la C.E.E. que enmascaran un tanto los déficits —y también los superávits— en determinados productos de los nuevos miembros, se hayan superado los límites de la demanda interna en aquellos productos agrarios cuyos O.C.M. han sido más proteccionistas; en los que había excedentes de partida, éstos se han incrementado mucho más. Actualmente la C.E.E. —sin computar España y Portugal— es excedentaria en cereales (trigo y cebada), patata, azúcar, vino, productos lácteos, carnes (vacuno, porcino y aves) y huevos; es deficitaria en cereales (arroz, centeno y maíz), frutas y legumbres, carne de ovino y caprino y en grasas y aceites vegetales. Con todo, el gran problema que se debate son los excedentes. Pero ese debate no llega al fondo de la cuestión, puesto que se meten en el mismo saco productos con ligeros excedentes con otros de excedentes estructurales muy serios como ocurre con los lácteos; de forma tal que si la P.A.C. solucionase sólo los problemas de este sector, en el que únicamente se ponen parches, habría resuelto prácticamente la polémica.

La justificación comunitaria para la reforma de la P.A.C. puede sintetizarse en la forma siguiente: La P.A.C. ha incrementado el grado de autoabastecimiento en un buen número de productos, pero ello no ha estado exento de problemas; se ha basado en una garantía de precios —y de subvenciones directas a determinados productos— con carácter ilimitado en cuanto a la cantidad (para los productos sometidos a regulación). Esta política ha generado cuantiosos excedentes que han sido absorbidos por una demanda institucional, desde todo punto de vista, artificial y por exportaciones subvencionadas. Ambos mecanismos han originado unos costes financieros muy cuantiosos que hay que reducir (4).

(3) Debo estas precisiones a Tomás García Azcárate que amablemente me ha facilitado un trabajo que está preparando sobre «La Política Agraria Común».

(4) C.E.E., «Orientations pour l'agriculture européenne. Aide-memoire complétant le rapport de la Commission sur le mandat du 30 mai 1980». COM (81) final, pág. 9.

La reacción comunitaria a corto plazo ha sido la de amortiguar el crecimiento de los precios garantizados, corresponsabilizar a los agricultores en la asunción de los costes de los excedentes (caso de los productos lácteos), y desde comienzos de los años ochenta, ir fijando umbrales de garantía para una serie de productos de la forma que expusimos al tratar de la financiación de la P.A.C. a corto plazo.

Las dos razones de fondo que existen para modificar en buena parte los mecanismos tradicionales de la P.A.C. a corto plazo, son los excedentes y la ampliación comunitaria a España y Portugal, ambos, a su vez, íntimamente ligados.

Respecto del primero, es evidente que la C.E.E. ha conseguido un considerable grado de equilibrio en la mayoría de los mercados agrarios, equilibrio que se potencia con la entrada de los dos nuevos miembros. No obstante, algunos sectores tienen problemas de excedentes tan importantes que su coste financiero es muy difícil de seguir soportándolo con los recursos presupuestarios comunitarios actuales y los previsibles a medio plazo. Sirva como ejemplo de lo dicho que los gastos del F.E.O.G.A.-Garantía —que, como media, han venido absorbiendo aproximadamente las tres cuartas partes del presupuesto comunitario— se han multiplicado por 3,5 entre 1973 y 1983, mientras que los recursos propios de la Comunidad lo han hecho sólo en 2,8.

En lo relativo a la ampliación hay que decir que las economías agrarias de la península Ibérica y la C.E.E.-10 son más complementarias que sustitutivas. España y Portugal aportan a la Comunidad una oferta agraria que, en determinados productos mediterráneos, permite cubrir los déficits actuales de ésta y, en contrapartida —lo que desde el punto de vista comunitario es incluso más importante—, la demanda de ambos países absorberá parte de los excedentes de los llamados productos continentales. Pero, a nuestro modo de ver, no existe una estricta reciprocidad ya que en el primer caso no se producirá sustitución de producción en los viejos miembros, en tanto que en el segundo caso, debido a diferencias de productividad, sí puede tener lugar —por ejemplo, en lácteos, cereales, azúcar y carne de vacuno—.

Por lo tanto, la C.E.E. encuentra en su tercera ampliación la razón más importante para revisar la P.A.C.: «El efecto de esta nueva ampliación no se limitaría solamente a una modificación de los mercados de la mayor parte de los productos agrarios, sino que también será necesaria una adaptación de la política agraria

común» (5). Más explícito y realista es el Libro Verde en las muy escasas referencias que hace de los nuevos miembros: «La adhesión de España y Portugal a la Comunidad va a modificar sensiblemente la dimensión de nuestra agricultura. El número de explotaciones agrícolas aumentará en más del 50%, mientras que la población activa y ocupada crecerá el 35%; dado el nivel de productividad más bajo en estos dos países que en la Comunidad actual, el previsto aumento inmediato de la producción final agraria (sin tener en cuenta las importantes reservas de productividad a largo plazo) no superará el 13%». Y más adelante: «Una consecuencia importante de estas diferencias, bajo el ángulo de la producción, es que los dos países adherentes son productores eficaces de productos mediterráneos, y para otros (cereales, carnes, leche) son menos competitivos. Sin embargo, el débil nivel de rendimientos para estos productos muestra que la producción podría progresar rápidamente en condiciones económicas favorables. Existe, pues, una cierta complementariedad entre estos países y la Comunidad actual para estos tipos de productos continentales, mientras que la posición concurrencial favorable a los productos mediterráneos españoles y portugueses explica la fuerte corriente actual de exportaciones hacia la Comunidad de los Diez. La adhesión de estos países a la Comunidad-10 reducirá fuertemente (—30%) su balance comercial agrario negativo; pasará de —23,6 a —16,6 miles de millones de Ecus» (6).

Partiendo de la necesidad del saneamiento financiero y de las perspectivas que abre la ampliación, el análisis que hace del sector agrario la Comisión es bien simple: por el lado de la oferta, a corto y medio plazo —digamos en los próximos quince años— la C.E.E. no tiene ningún problema para incrementarla de forma todavía importante actuando tan sólo a través de la productividad. «En el transcurso de los dos últimos decenios, tras el establecimiento de la política agraria común, el equipamiento técnico y la productividad han progresado rápidamente en la agricultura. La tendencia a largo plazo del crecimiento del volumen de producción agraria de la Comunidad ha sido del 1,5 al 2% anual, mientras que el consumo ha aumentado alrededor del 0,5% por año. De hecho, la Comunidad ha pasado el nivel de autoabastecimiento para un buen número de productos agrarios y debe po-

(5) C.E.E., «Orientations pour l'agriculture européenne...», *op. cit.*, pág. 10.

(6) C.E.E., «Perspectives de la politique agricole commune. Le Livre Vert de la Commission»; págs. 14 y 15, respectivamente.

tenciar cada vez más sus exportaciones o las ventas subvencionadas en la Comunidad, para dar salida a la producción» (7).

El problema real se centra en la demanda (tanto interna como externa). Las previsiones comunitarias sobre el crecimiento de la demanda en los años venideros son muy pesimistas. La demanda interna permanecerá prácticamente estacionaria debido al escaso crecimiento de la población, a la crisis económica y al desplazamiento del gasto hacia productos no agrarios. Y por lo que respecta a la demanda externa, también está saturada. Las exportaciones agrarias comunitarias parecen ya haber tocado techo. La C.E.E. se ha convertido —siguiendo una política muy activa de apoyo a las mismas— en la segunda área exportadora del mundo tras Estados Unidos: es la primera exportadora mundial en productos lácteos, carne de bovino, vino y productos transformados y la segunda en cereales y azúcar. Ciertamente que existen muchos países que tienen capacidad para aumentar su consumo, como ocurre con los menos desarrollados, pero son poco solventes financieramente para hacer frente a sus compromisos.

No puede decirse precisamente de la C.E.E. que sea excesivamente solidaria con los países pobres. El tema de la ayuda alimentaria lo resuelve el Libro Verde señalando que debe establecerse una diferencia entre ayuda humanitaria y exportaciones normales (8). Con ser muy importante este aspecto, no es objeto de estudio aquí; simplemente añadir que el comportamiento de otros países desarrollados, caso de EE.UU., no es precisamente más altruista que la Comunidad. Que este tema preocupa a las autoridades comunitarias es evidente, como pone de manifiesto el que la Comisión haya «... comenzado un examen detallado sobre la política de abastecimiento de productos alimenticios en los países en vías de desarrollo, reflexión que podría abocar en unas propuestas dentro de un futuro próximo» (9).

Hecho el diagnóstico de la situación, la Comisión tiene claro lo que hay que preservar, pero se muestra muy dubitativa en lo que debe ser reformado. En este segundo plano, el Libro Verde hace una invitación a la reflexión y lanza una serie de opciones posibles.

(7) C.E.E., «Politique agricole commune: proposition de la Commission», Communication de la Commission au Conseil. COM (83) 500 final; Bruselas, 28 de julio de 1983; pág. 3.

(8) Véase «Perspectives... Le Livre Vert...»; pág. 46.

(9) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Un futuro para la Agricultura Europea. Orientaciones de la Comisión tras la celebración de consultas en el marco del "Libro Verde"», pág. 2. El documento que hemos manejado es la traducción al castellano de la Subsecretaría de Relaciones Agrarias Internacionales (mecanografiado sin fecha).

Lo que la Comisión estima, con buen criterio, que debe permanecer son los que podríamos calificar como principios básicos de la filosofía agraria comunitaria: la explotación familiar, mantener un colectivo relativamente elevado de activos agrarios y los pilares básicos que inspiraron la P.A.C. y todo el proceso de integración: unidad de mercado, preferencias comunitarias y solidaridad financiera.

De estos últimos ya hemos tratado en las páginas precedentes. Lo haremos ahora de los dos primeros y para lo cual nada mejor que exponer literalmente las propias ideas de la Comisión. Respecto de la agricultura familiar expresa lo que sigue: «Así, pues, la Comunidad Europea se encuentra ahora ante la cuestión de saber si ella desea mantener un gran número de agricultores en este sector. A esta pregunta sólo puede aportarse una respuesta positiva. La necesidad de mantener un tejido social en las regiones rurales, de conservar el entorno natural y de salvaguardar el paisaje creado en el transcurso de dos milenios de agricultura, son motivos determinantes en la elección de sociedad en favor de una *Europa Verde* quien al mismo tiempo protege el empleo en agricultura y sirva los intereses a largo plazo de todos los ciudadanos europeos. La ampliación de la Comunidad a España y Portugal va a acentuar la diversidad de la agricultura europea así como sus características específicas en comparación con otras agriculturas del mundo. Una agricultura según el modelo de Estados Unidos, con vastos espacios agrícolas y pocos agricultores no es posible ni deseable en nuestras condiciones europeas para las cuales la unidad de base es la explotación agrícola familiar» (20).

En cuanto a la población agraria, la C.E.E. pretende que, en lo posible, no continúe disminuyendo —el empleo agrario ha disminuido en la C.E.E. en un 60% entre 1960 y 1980— puesto que la actual población —excluidos los dos nuevos miembros— es ya bastante reducida, la actual crisis económica no permite trasvases masivos hacia otros sectores productivos y el espacio rural, para evitar su deterioro, debe mantenerse ocupado. En el Libro Verde se dice que «... el tejido social de las regiones rurales no debe ser destruido por la emigración masiva». «En ciertas regiones, el empleo y la actividad agraria, incluso si son mantenidas por medio de subvenciones, éstas son inevitables si se quiere evitar el despoblamiento de los campos. El mantenimiento de un gran

(10) C.E.E., «Perspectives... Le Livre Vert...», *op. cit.*, pág. II.

número de agricultores no es, sin embargo, incompatible con el hecho —que debería ser estimulado— que dichos agricultores obtengan una parte de sus rentas de fuentes no agrarias (agricultura a tiempo parcial)».

A la hora de ofrecer alternativas concretas de reforma de la P.A.C., la Comisión se muestra mucho más cauta y dubitativa puesto que los intereses a conjugar son muchos y contradictorios. La mayoría de las propuestas se centran en programas de reducción de oferta agraria y de liberación de la P.A.C. Espigando a lo largo del Documento podríamos agrupar y sintetizar el conjunto de dichas medidas en las siguientes:

A) *Política de precios agrarios.* La fijación de precios de sostenimiento debería hacerse a un nivel próximo al del mercado mundial, siempre que éste sea remunerador para el agricultor comunitario. Además, habría que sustituir la actual política de precios anuales por otra que incorporase una programación a largo plazo que permita a los agricultores planificar su producción en el marco de un horizonte temporal claramente definido.

Como alternativa a un menor crecimiento de los precios, la Comisión propone los sistemas de cuotas a la producción aunque su juicio sobre las mismas es negativo ya que introducirá problemas muy serios para su negociación, gestión, control, etc. También rechaza el argumento de que las cuotas incrementarían las rentas de los agricultores —vía incrementos de precios— puesto que se reduciría la demanda interna.

Los agricultores también se manifiestan contrarios a las cuotas y se muestran más partidarios de compartir la responsabilidad financiera de la comercialización de excedentes (11).

B) *Política de exportaciones.* La revisión de los instrumentos de apoyo a las exportaciones agrarias constituye un punto esencial para reducir el impacto financiero. De ahí que la Comunidad esté muy interesada en que en el futuro los productos exportados no cuenten con una garantía de precios igual que los del mercado interior; para ello las restituciones a las exportaciones (subvenciones) pasarán a ser financiadas en su totalidad o parcialmente por los propios agricultores en sustitución del F.E.O.G.A.

C) *Ayudas directas.* Tales ayudas podrían admitir dos modalidades: las destinadas a potenciar determinados cultivos cuya

(11) Véase C.E.E., «Un futuro para la agricultura europea...», pág. 7.

protección externa sea nula o muy pequeña, en la forma que ya se viene haciendo, por ejemplo, con el algodón y la soja; y las que podrían ir a complementar determinadas rentas agrarias en casos muy específicos. Este segundo tipo de ayudas funciona ya para explotaciones situadas en regiones desfavorecidas y de montaña; de lo que se trata es de añadir algunos supuestos más que el propio documento contempla. No obstante, la Comisión muestra sus reservas para acciones de este tipo, puesto que resulta difícil arbitrar mecanismos de ayuda que sean neutros para la producción y administrativamente transparentes.

D) *Retirada de tierras de la producción agrícola.* Como ya ha quedado expuesto, la C.E.E. ha conseguido un nivel de autoabastecimiento de productos agrícolas y ganaderos bastante elevado. En cambio, existen déficits importantes en productos forestales, que se irán incrementando. Una alternativa realista sería la de destinar tierras agrícolas a usos forestales. Se estima que, en las condiciones actuales, podrían trasvasarse a tales fines hasta un 10% de las tierras agrícolas (12).

En esta misma línea es interesante subrayar que la Comisión se cuestiona la necesidad de emprender grandes proyectos de obras públicas, especialmente regadíos, sobre todo si sus consecuencias sobre el medio ambiente son negativas y su destino es para cultivos en los que ya existen excedentes.

E) *Nuevas demandas y reorientaciones de cultivos.* En el Libro Verde se esbozan, bien es cierto que de forma muy tímida, algunas alternativas de demanda para productos agrarios excedentarios que podrían servir inputs a la industria. También se insiste en la necesidad de reorientar explotaciones destinadas a cultivos hoy excedentarios hacia otros en los que el déficit es importante como sucede, concretamente, con las oleaginosas y proteaginosas.

Las reacciones al Libro Verde tras las consultas efectuadas por la Comisión a las restantes instituciones comunitarias y a otras partes interesadas, se contienen en un nuevo documento, ya mencionado, titulado «Un futuro para la Agricultura Europea. Orientaciones de la Comisión tras la celebración de consultas en el marco del *Libro Verde*». En la página dos del documento por nosotros consultado, se dice:

(12) La Comisión está preparando un documento consultivo sobre política forestal, tema del que la C.E.E. no ha solido ocuparse ni es contemplado específicamente por la P.A.C.

«Aunque las opiniones recibidas divergen a veces, en particular cuando se trata de las modalidades prácticas de la actuación que se deba acometer, dan testimonio, por el contrario, de un amplio consenso con respecto a determinadas cuestiones de fondo que resultan determinantes en la definición de las grandes directrices de una estrategia global.

En primer lugar, las opiniones concuerdan en gran medida en lo referente al análisis de la situación. A este respecto, todas las partes interesadas comparten el punto de vista de la Comisión; por tanto, son conscientes de la gravedad de los problemas y de la urgente necesidad de una actuación determinada, sostenida y eficaz. En consecuencia, se puede contar con su disponibilidad para avanzar hacia dicha vía.

En segundo lugar, nadie ha cuestionado la especificidad del modelo de desarrollo de la agricultura europea que se caracteriza por el papel central de la explotación familiar y por una gran heterogeneidad de las estructuras y de las condiciones de producción. Tal como lo ha indicado la Comisión en el "Libro Verde", dicha especificidad hace que la orientación en función de modelos como los de los Estados Unidos de América, que se caracterizan por amplios espacios y pocos agricultores, no sea posible ni deseable.

En tercer lugar, se ha observado una toma de conciencia creciente por el hecho de que la agricultura, por encima de su función económica, está destinada a desarrollar un papel cada vez más importante en la ordenación del territorio, para el mantenimiento de un determinado tejido socio-económico o la salvaguardia del medio ambiente y del paisaje. Tales servicios prestados a la colectividad resultan esenciales en las regiones que, debido al alejamiento de los centros urbanos y de las condiciones naturales difíciles, se enfrentan a un progresivo proceso de desertización y depauperación tanto económica como cultural.

Finalmente, las consultas han mostrado que tanto los agricultores como los otros medios interesados rechazan una visión demasiado estática del sector agrícola. En particular, los agricultores temen la marginación y se proponen participar en las transformaciones en curso en el campo técnico, económico o social, están dispuestos a contribuir a este proceso y, destacando al mismo tiempo determinados rasgos específicos de su actividad, desean una creciente integración en el resto de la economía».

De acuerdo con las opiniones expresadas y los análisis realizados, la Comisión propone con carácter prioritario las siguientes medidas de reforma de la P.A.C. (págs. 4 y 5):

- «— modificar progresivamente en los sectores excedentarios y moderar la carga que se desprende de ello para el contribuyente;
- promover la diversificación y la mejora cualitativa de la producción, en función de los mercados interno y exterior y de los deseos de los usuarios;
- tomar en consideración de una forma más eficaz y sistemática los problemas de renta de las pequeñas explotaciones familiares;
- mantener la actividad agrícola en las zonas en donde ésta resulte indispensable para la ordenación del territorio, el mantenimiento de los equilibrios sociales y la salvaguardia del medio ambiente y del paisaje;
- promover una sensibilidad más acentuada de los agricultores frente a los problemas del medio ambiente;
- contribuir al desarrollo en el territorio comunitario de las industrias que realicen la transformación de los productos agrícolas y, de este modo, hacer participar a la agricultura en las grandes mutaciones tecnológicas de nuestro tiempo».

Finalmente, por lo que respecta a la potenciación de la política de estructuras como complemento necesario de la de mercados, ni el Libro Verde ni el documento resultante de las consultas sobre el mismo aportan nada nuevo, salvo la inquietud manifestada por la protección del medio ambiente y la ocupación del espacio rural.