

ESTUDIOS

ALLAN BUCKWELL (*)

Transformación de la PAC en una política rural más integrada (**)

1. INTRODUCCIÓN

En la reunión del Consejo de Madrid, en diciembre de 1995, la Comisión Europea presentó un documento sobre estrategia agraria que concluía afirmando que el *status quo* no constituía una opción viable. En él se afirmaba que debía continuar el proceso de reforma iniciado en 1992 y que Europa tenía que impulsar la transformación hacia una política rural más integrada. El presente trabajo revisa los argumentos que llevaron a esta conclusión y analiza los principales elementos de una política semejante. Dados los procedimientos de toma de decisiones imperantes en la UE, la adopción de tal reforma exigirá varios años. Para poder mantener el impulso necesario para esa continua evolución de la PAC, es importante disponer de un claro análisis de qué es lo que se precisa cambiar y del tipo de transformaciones que se necesitan. Estas cuestiones se abordarán a lo largo de tres apartados. En el primero, y de forma breve, se resaltan las razones internas actuales por las que es preciso proseguir las reformas iniciadas en 1992. En el segundo, y más detalladamente, se analiza porqué la política debe transformarse para satisfacer las necesidades de una futura Europa, que puede llegar a tener 27 Estados miembros, 490 millones de ciudadanos y, posiblemente, un excedente de 15 millones de agri-

(*) Profesor de Economía Agraria. Wye College, Universidad de Londres.

(**) Las opiniones contenidas en el presente trabajo representan únicamente las del autor.

cultores. En el tercero, se perfilan los rasgos principales de lo que podría denominarse una política rural más integrada, aunque sin entrar en absoluto a desarrollar los detalles de tal política, ya que todavía no existe un claro consenso sobre lo que puede considerarse erróneo de las actuales disposiciones y sobre los objetivos comunes de una política reformada.

2. ¿POR QUÉ LA PAC DE 1996 SIGUE SIN SATISFACER A LA UE-15?

Es indudable que la política agraria y rural de Europa constituye un problema para los europeos. Si se sigue discutiendo la continua adaptación de la PAC es porque hay una extendida opinión dentro de la Unión en el sentido de que la actual PAC no se adapta de forma óptima a la UE-15. Por otro lado, es igualmente evidente que no satisfará a la Europa más amplia y profunda que se encuentra en vías de construcción. Simplemente desde la perspectiva de los intereses de los consumidores, contribuyentes y agricultores europeos, del mundo rural y de los intereses económicos internos, es evidente desde hace muchos años que la «vieja PAC» ya no es en absoluto apropiada, una PAC que intentaba alcanzar casi todos sus objetivos a través de las organizaciones comunes de mercado (OCM). Se han ido acumulando excedentes de numerosos productos, que solamente pueden venderse con enormes subvenciones a la exportación. En ese proceso, se alienta a los agricultores a ignorar las señales del mercado y a poner el acento en la cantidad, no en la calidad. Al mismo tiempo, los agricultores han dejado de lado su papel vital como creadores y administradores del tipo de entorno rural apreciado por la sociedad. La política seguida, basada en la necesidad de estimular la producción agraria en una época de inseguridad alimenticia, ha servido a su propósito y se encuentra madura para el cambio. La primera señal real de que se habían aprendido las lecciones se produjo en 1992, cuando se dio el paso más importante en la evolución de la PAC (1).

(1) Algunos podrían afirmar que la PAC fue adaptándose y cambiando desde el principio y que, lo que sin duda es cierto, ha sido una política notablemente elástica que ha resistido grandes perturbaciones internas y externas. Sin embargo, hasta la reforma de 1992 no se reconoció claramente, al menos en el caso de los cereales, el carácter suicida de la política adoptada por uno de los mayores exportadores netos del mundo de establecer precios superiores a la media mundial.

Indudablemente, las transformaciones llevadas a cabo en la PAC durante los años noventa, junto con la evolución experimentada por los mercados internacionales y los cambios políticos generales, tales como el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU), los cambios acaecidos en la Europa Central y Oriental, más la fase previa a la LFRMA de EE.UU. (2), han producido sus efectos. Los mercados agrarios europeos se encuentran en un equilibrio mayor que el experimentado durante muchos años, se han reducido las existencias de todos los productos, se ha controlado el desbocado crecimiento del gasto del FEOGA (3) y han dejado de disminuir las rentas de los agricultores, que han empezado a crecer en muchos Estados miembros. Así pues, puede decirse en términos relativos que «todo está tranquilo en el frente agrario» (4). Se diría que la atmósfera es ideal para revisar los objetivos de la política agraria de la UE. A las instituciones europeas les corresponde dar una prueba real de su madurez demostrando que pueden adaptar su política sectorial más desarrollada, sin necesidad de esperar a que se produzca una crisis de la PAC motivada por irresistibles presiones presupuestarias o de política exterior.

Así pues, desde una perspectiva interna, ¿qué tiene de malo la actual PAC? Esta cuestión se examinará en tres apartados: ayuda desequilibrada, gestión de la oferta y pagos compensatorios.

2.1. Ayuda desequilibrada

Desde 1992, los precios institucionales del trigo, la cebada y las semillas oleaginosas se han reducido de modo apreciable, de forma que en la actualidad se encuentran a nivel de los precios mundiales, o incluso por debajo de ellos; en cambio, siguen siendo muy elevados los precios de los productos lácteos, la carne, el azúcar y el arroz. Tal situación carece de sentido.

(2) Se trata de la Farm Bill 1996, la Ley federal de reforma y mejora de la agricultura (LFRMA).

(3) El FEOGA es el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, conocido habitualmente como el presupuesto de la PAC.

(4) Excepción hecha del desastre del mercado de la carne de vacuno, que no tiene nada que ver con la PAC.

Aparte de los costes que supone para los consumidores y contribuyentes el mantenimiento de estos sistemas de precios elevados, la superproducción crónica resultante hace necesaria la aplicación de un conjunto de métodos de gestión rigurosa de la oferta y de otras restricciones para controlar los mercados. Todo ello impone limitaciones a los agricultores, supone un rechazo a los beneficios del principio del mercado único europeo e impide que los agricultores europeos puedan reclamar su parte en el crecimiento de los mercados mundiales de cereales, productos lácteos, carne y productos alimenticios transformados. Ahora bien, las incongruencias de la PAC van mucho más allá de estos desequilibrios de precios. En efecto, medidas en términos de gasto presupuestario del FEOGA, casi todas las intervenciones públicas de la política comunitaria siguen orientadas hacia el apoyo a los precios de mercado, cuando han desaparecido ya prácticamente todas las justificaciones en las que se basaba tal apoyo (5). ¿Cuáles son los fallos de mercado que intenta corregir el desarrollado sistema comunitario de intervención, protección en frontera y pagos compensatorios? Mucha gente podría sostener que los problemas más importantes son los relacionados con la protección de la calidad de los alimentos, el suelo, el agua, la atmósfera, la biodiversidad, los hábitats y el paisaje, así como los relacionados con el desarrollo de zonas rurales viables. Sin embargo, la intervención a través de las OCM se contrapone con frecuencia a los intereses legítimos de esas zonas. La reducción de los precios de los cereales, las semillas oleaginosas y la carne como consecuencia de la reforma de 1992, juntamente con la «medida de acompañamiento» agroambiental (6), significó un paso muy importante en el intento de corregir ese desequilibrio, pero sigue quedando mucho por hacer.

(5) No hay espacio aquí para desarrollar esta cuestión. Fue analizada en profundidad en el año 1995 por el grupo de estudio de la PAC del Ministerio de Agricultura del Reino Unido, el cual concluyó afirmando que los objetivos básicos de la PAC son estimular la mejora de la productividad y garantizar el abastecimiento de alimentos. Reconoció que la conocida inestabilidad de los mercados de productos agrarios y la incapacidad de un sector atomizado para enfrentarse a ello sin ayuda alguna siguen constituyendo un problema. Sin embargo, el objetivo estabilizador no justifica el grado de intervención de la PAC constatado en las dos últimas décadas.

(6) La propia denominación de «medida de acompañamiento agroambiental» indica que los restantes elementos del cambio de la política, los pagos por retirada y los pagos compensatorios, eran los verdaderos protagonistas en 1992. Las medidas de acompañamiento eran los teloneros.

2.2. Gestión de la oferta

A pesar de la gran oposición que los agricultores mostraron, en el momento de la introducción, por ejemplo, de las cuotas lecheras, al cabo de poco tiempo la mayoría de ellos se convirtieron en grandes defensores del sistema de cuotas. En la actualidad, existen sistemas similares para el azúcar, los cereales, las semillas oleaginosas, los cultivos ricos en proteínas, y la carne de vacuno y de ovino. La oposición inicial se debe siempre a la resistencia a aceptar la pérdida de cierta «libertad de cultivo», pero se sustituye pronto por un reconocimiento de los beneficios que representa para la actual generación de agricultores, que captan rentas de los consumidores, de los agricultores futuros y de toda la población en forma de un uso ineficiente de los recursos. Tal cosa se consigue, evidentemente, aumentando la escasez del producto y subiendo los precios. Por otra parte, al disfrutar de una ayuda institucionalizada, los agricultores pueden demandar una compensación de la sociedad si sus rentas se ven amenazadas en el futuro. Así pues, las críticas que se dirigen a las medidas de gestión de la oferta se refieren a los costes de los recursos, al incremento de los precios de la tierra, con sus consecuencias para la instalación de nuevos agricultores, y a la presión que se ejerce sobre la innovación y el desarrollo. No es casualidad que la crítica más intensa proceda de los agricultores más eficientes; en efecto, éstos pueden ver la oportunidad de ampliar su negocio y encontrar mercados adicionales dentro y fuera de la Unión, pero se lo impiden las limitaciones colectivamente acordadas. Por su parte, la situación del mercado de cereales en 1996 supone un argumento moral adicional muy serio para Europa. En una época en la que los precios internacionales de los cereales se encuentran en niveles elevados, ¿cuál es la justificación para que el bloque económico más rico del mundo, la Unión Europea, exija a sus agricultores que «retiren» el 10 por ciento de algunas de las tierras cultivables más fértiles y estables del planeta? El precio pagado por esta política recae sobre las regiones importadoras del mundo, que suelen ser también las más pobres (7).

(7) Podría objetarse que los economistas liberales se quejaban en nombre de los países menos desarrollados cuando la UE llevaba a cabo actuaciones que deprimían los precios mundiales, reduciendo así los incentivos existentes para los agricultores de aquellos países, y que ahora vuelven a quejarse cuando la UE actúa elevando los precios mundiales. Una respuesta parcial consiste en que lo que importa es el efecto desestabilizador. La UE es un protagonista tan importante en los mercados agrarios mundiales que tendría que asumir un mayor compromiso de no desestabilizar los mercados internacionales para satisfacer sus objetivos internos.

2.3. Pagos compensatorios

Los pagos compensatorios representaron un elemento fundamental de la reforma de 1992 y constituyeron el lubricante político que disminuyó las fricciones causadas por la reducción de forma apreciable de los precios institucionales de los cereales, las semillas oleaginosas y la carne de vacuno. Las disposiciones que los introdujeron se refirieron a ellos como «compensación», es decir, como corrección por los perjuicios ocasionados por un cambio de política (8). Durante décadas, se había incentivado a los agricultores para que invirtiesen y produjesen, mediante una política de estricta protección en frontera y de compras de intervención, para mantener los precios interiores. Cuando, a la vista de las nuevas circunstancias dominantes en Europa y del lugar que ésta ocupaba en el mundo, se decidió cambiar de estrategia, se consideró razonable compensarles por tal cambio. Sin embargo, es evidente que se plantean al menos dos graves problemas en relación con estos pagos. En primer lugar, en la práctica los pagos no han estado relacionados nunca con el perjuicio realmente causado. Era de prever que la combinación de las reducciones en la protección inducidas por la Ronda Uruguay, la transición de los gravámenes variables a los aranceles y la reforma PAC, llevase a una elevación de los precios en los mercados mundiales y rompiese la relación existente entre los precios institucionales de la UE y los precios de mercado. Igualmente, el derrumbe del Mecanismo de Tipos de Cambio del Sistema Monetario Europeo implicó que los precios institucionales aumentasen en vez de bajar en los países devaluadores. En términos de órdenes de magnitud, puede estimarse que la supercompensación de los cultivadores de cereales representó unos 11.000 millones de ecus durante el período 1992/93 a 1995/96 (9). En segundo lugar, la compensación por un cambio político único no puede mante-

(8) En este sentido, es ilógico quejarse de la distribución de los pagos y, en concreto, de los cuantiosos pagos a los grandes agricultores. Si la sociedad está de acuerdo en pagar una compensación, es evidente que los más perjudicados han de obtener un mayor pago.

(9) El cálculo se ha hecho comparando el precio al productor medio para los distintos cereales vigente en la UE en 1992/93 con la suma del precio correspondiente en cada año siguiente y el pago compensatorio por tonelada. Se proporciona así una estimación de la supercompensación unitaria, ya que la compensación tenía como meta «maquillar» la reducción de precios a partir de 1992/93. Así pues, la supercompensación unitaria viene determinada por el volumen de producción de cada cereal.

nerse indefinidamente. Ambos problemas aconsejan definir con mayor claridad la justificación de las grandes y continuas transferencias a las zonas agrícolas y rurales. En las actuales circunstancias, hay cuatro posibles justificaciones para llevar a cabo intervenciones importantes y transferencias de recursos: (i) estabilización de los mercados agrarios, (ii) provisión de bienes y servicios públicos, (iii) fomento del desarrollo rural y (iv) lo que podría denominarse ayuda al ajuste. Sin embargo, en cada uno de esos casos ha de darse un proceso de redefinición de los objetivos de las políticas y de los mecanismos a través de los cuales han de alcanzarse tales objetivos, lo que se desarrolla brevemente en la sección final del presente trabajo.

3. ¿POR QUÉ LA PA DE 1996 NO SERVIRÁ PARA UNA UE-27 EN EL SIGLO XXI? (10)

La orientación para la reforma de la PAC, de acuerdo a los intereses internos de la UE, resulta ser la misma que la sugerida por las consideraciones más amplias de otras presiones que tienen lugar en la Unión. A partir del cambio hacia un régimen de comercio más liberal, las presiones surgen tanto en el seno del comercio interior de la Unión como en el del comercio internacional. Todo ello se puso de manifiesto al realizarse en 1993 el mercado único europeo, y en el apoyo prestado por la UE a los logros del Acuerdo de la Ronda Uruguay en 1994, que, por vez primera, incluyó toda una serie de compromisos tendentes a liberalizar el comercio agrario (11). Se espera que la tendencia hacia la liberalización del régimen comercial continúe con la próxima ronda de conversaciones comerciales multilaterales dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1999, y que se vea además impulsada por el desarrollo de zonas de libre comercio que, después de

(10) La UE-27 comprende Malta y Chipre, además de los diez Países de Europa Central y Oriental (PECO) que tienen acuerdos de asociación con la Unión; de norte a sur son: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Rumanía y Bulgaria. Evidentemente, no hay garantía alguna de que todos ellos accedan a la vez o de que lleguen a hacerlo en absoluto, y hay también otros países pertenecientes a la antigua Yugoslavia que iniciarán pronto las conversaciones para asociarse a la UE. Así pues, la referencia pretende únicamente ser ilustrativa de una Unión «mucho mayor».

(11) Para una valoración excelente y detallada de los logros del acuerdo, véase Tangermann (1995).

la Ronda Uruguay, deben abarcar también a la agricultura. Es erróneo calificar todo esto (como se hace con frecuencia) de presiones «externas». Tal cosa implicaría que la UE se vio forzada a adoptarlas por la presión de otros socios comerciales, lo que no fue en absoluto el caso. En su calidad de mayor bloque económico y comercial del mundo, la UE tiene un claro imperativo *interno* de lograr para sus ciudadanos todos los beneficios del libre comercio. Su agricultura ha permanecido demasiado tiempo alejada de este movimiento, pero actualmente forma parte irrevocable y beneficiosamente de esta tendencia de ámbito mundial.

Estas tendencias a la liberalización del comercio significan que será cada vez más difícil que la UE pueda mantener sus precios interiores apreciablemente por encima de los niveles del mercado mundial, con la consiguiente protección en frontera y subvenciones a la exportación. Parece existir un consenso entre los gestores de los mercados en la Comisión y en los Estados miembros en el sentido de que tales presiones podrán soportarse hasta el final del acuerdo de la Ronda Uruguay, pero que a partir del año 2000 serán cada vez más difíciles de soportar (12). Si, como se espera, la OMC reduce todavía más los volúmenes y los valores de las subvenciones a la exportación, así como los aranceles, tales presiones podrían hacerse insostenibles.

La segunda cuestión importante y de gran alcance que ha llevado a la UE a considerar cuál debería ser su política agraria óptima, está vinculada a la perspectiva de nuevas ampliaciones. Existen varias razones convincentes por las que sería muy aconsejable tratar de incluir en la actual PAC a los Países de la Europa Central y Oriental (PECO). Se trata en su gran mayoría de distintas versiones de los mismos argumentos que señalan que tampoco la PAC de 1996 es un modelo ideal para la UE-15. Esta es otra cuestión también descrita frecuente, y erróneamente, como presión «externa» sobre la UE. No es éste el lugar adecuado para analizar las vías a través de las cuales llegó Europa a los trascendentales acontecimientos del otoño de 1989, pero, a partir de ese año, los PECO decidieron, de forma pacífica en su mayoría, modificar sus sistemas políticos y eco-

(12) Los productos con mayores dificultades son algunos productos lácteos, como leche en polvo, algunas conservas alimenticias, y, desde la crisis desatada por el Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), la carne de vacuno.

nómicos y buscar una estrecha integración con las instituciones de Europa Occidental. Tales sentimientos eran recíprocos en occidente; en efecto, se consideró que podía servirse mejor a los intereses políticos, económicos y de seguridad de la UE creando lazos más rápidos y estrechos con esas economías en transición, tarea que se ha perseguido a través de Acuerdos de Asociación y de la oferta para que los diez PECO se convirtiesen en miembros de pleno derecho de la UE.

Muy pronto se tuvo conciencia de que esa cuestión era de enorme importancia para el desarrollo de la agricultura en Europa. La propia escala de la previsible ampliación hacia el Este, diez países con 110 millones de habitantes, y su dependencia relativamente fuerte de la agricultura, despertó la preocupación en la UE. Al principio, en 1992 y 1993, la preocupación estaba relacionada sobre todo con las consecuencias sociales de la alarmante desintegración de la agricultura al liberalizarse los precios e iniciarse la reestructuración del sector (13). Sin embargo, una vez que se constataron ciertos signos de recuperación, la preocupación se dirigió hacia las consecuencias que la ampliación hacia el Este tendría para la UE y, especialmente, para la PAC (14). La propia Comisión estudió con intensidad estos problemas. En julio de 1995 publicó una serie de estudios individuales y un informe resumen relativo a los diez PECO (Comisión Europea [1995a]), en el que se resumían los cambios agrarios posteriores a la reforma y se hacía un intento de estimar la magnitud de la posición comercial neta agraria potencial de esos países a finales de siglo. Todo ello fue seguido, en diciembre de 1995, por el documento «Estrategia agraria», publicado conjuntamente por el Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural (Fischler) y el Comisario de Relaciones Exteriores (Van den Broek) (Comisión Europea [1995b]), y que fue presentado al Consejo Europeo y al Consejo de Agricultura de Madrid.

El documento exponía el reto planteado por la ampliación. En primer lugar, pasaba revista al probable desarrollo de la PAC,

(13) Así se pone claramente de manifiesto en el informe de Nallet y Van Stolk (1994) elaborado para la DG VI de la Comisión Europea.

(14) Este cambio de acento se observa con claridad en los cuatro estudios realizados en 1995, a petición de la DG I de la Comunidad Europea, por Buckwell *et al.* (1995), Mahé *et al.* (1995), Tangermann y Josling (1995) y Tarditi *et al.* (1995).

en especial una vez que se pusiese en marcha a lo largo del período 1995 a 2001 el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. Igualmente, consideraba con cierto detalle los efectos que sobre los principales mercados agrarios podría tener la adopción por los PECO-10 de la PAC en el curso del período 2000 a 2010. Al final, el documento examinaba tres opciones posibles para hacer frente a esa ampliación: (i) mantenimiento del status quo, aunque adaptando el conjunto de instrumentos, precios y cuotas de la actual PAC para abordar los problemas que pudiese plantear la ampliación; (ii) reforma radical que dismantelase los mecanismos de ayuda existentes en la PAC; y (iii) una opción intermedia que continuase el proceso de reforma comenzado en 1992 e iniciase el cambio hacia una política rural más integrada y que, al mismo tiempo, lograra una simplificación de la política agraria. La Comisión concluía afirmando que la tercera opción era claramente la estrategia preferida.

La reacción política inicial ante este documento ha sido discretamente favorable. Ningún grupo significativo ha señalado que fuesen preferibles las dos primeras opciones o que existiese una cuarta posibilidad apreciablemente diferente a la recogida en la opción 3.

Analizaremos a continuación las siguientes cuestiones relacionadas con la aplicación de la actual PAC a los PECO: los costes presupuestarios, la tríada de problemas vinculados a la aplicación –precios elevados, controles de la oferta y pagos compensatorios en los PECO– y las dificultades de convivencia con los mecanismos paralelos acordados en la Ronda Uruguay.

3.1. Coste presupuestario

Contrariamente a la opinión más común, el coste presupuestario *no* representa el principal problema de la ampliación de la actual PAC a los PECO-10. Los cálculos efectuados por la Comisión sobre el orden de magnitud de este coste lo sitúan en 12.000 millones de ecus, cifra considerablemente menor que las calculadas por muchos otros analistas (15). La

(15) Para una explicación posible de la amplia gama de estimaciones del coste presupuestario de la PAC en los PECOS, véase Buckwell *et al.* (1995).

valoración que se ha dado de esta suma es que, evidentemente, representa un importe considerable cuya aportación por los contribuyentes europeos no va a ser fácil. De igual modo, se reconoce que constituye sólo una parte del coste de la ampliación; de hecho, no incluye los costes de aplicación de las medidas estructurales y de cohesión y otras políticas europeas. Sin embargo, se encuentra dentro de las directrices financieras estimadas para la agricultura y se considera que es políticamente manejable. Se admite que deberá producirse un importante gasto presupuestario ligado a la ampliación de la UE a tantos países, a la vez más pobres y más agrícolas que la actual UE-15. Por otra parte, se reconoce también que la integración en la Unión de lo que se espera y desea llegue a ser una parte económicamente dinámica de Europa, supondrá nuevas oportunidades económicas.

3.2. El problema de los precios agrarios elevados

Los verdaderos problemas de la ampliación de la PAC 1996 a los PECO hacen referencia a los efectos económicos internos de la PAC sobre estos países y a la viabilidad y oportunidad de aplicar en ellos la actual panoplia de medidas de apoyo a los precios, protección en frontera, control de la oferta, y pagos compensatorios. Incluso tras las reformas de 1992, la UE mantiene precios agrarios en origen que son notablemente superiores a los existentes en los PECO. La Comisión ha estimado que en 1994 el desfase entre esos precios era del orden de un 20 a un 40 por ciento, según el producto y el país. Ciertamente, no se trata de una situación estática; la protección en los PECO ha aumentado desde los primeros años de la liberalización, y puede seguir aumentando hasta eliminar en parte ese desfase de precios. Sin embargo, ese proceso se ve limitado por el deseo de no elevar los costes alimenticios de la población (16). El gasto medio en alimentación en esos países supera el 30 por ciento (casi el doble que en la UE-15), pero hay notables variaciones en torno a esta cifra, siendo muy superior la proporción en el caso de los jubilados y otros

(16) El aumento del proteccionismo en los PECO se ve igualmente limitado por sus recursos disponibles para la agricultura y por sus compromisos dentro de la Ronda Uruguay.

consumidores de rentas bajas y procedentes del sector público. Así, las políticas que eleven los precios de la alimentación pueden causar tensiones sociales considerables, y, al mismo tiempo, tener un efecto perceptible sobre los costes salariales en detrimento de la competitividad de esas economías. En este contexto, los niveles de precios de los alimentos existentes en la UE afectarían negativamente a la capacidad de esos países para crecer con rapidez, suponiéndoles una carga muy pesada y reduciendo los beneficios de la ampliación de la Unión.

3.3. El problema de los controles de la oferta

El segundo problema relacionado con la aplicación de la PAC 1996 a los PECO es que implicaría la ejecución de estrictas medidas de control de la oferta, como un elemento fundamental en los sectores de los cereales, las semillas oleaginosas, la leche, el azúcar y la carne de vacuno y de ovino. Los PECO tenían anteriormente un sistema muy rígido de planes y controles de la producción en origen, pero en los últimos cinco años ha sido abandonado por completo. Sería irónico que la UE les forzase a restablecer tales controles estrictos de la producción. Los actuales regímenes de estructuras agrarias y los nuevos sistemas de arrendamiento formal e informal de la tierra existentes en los PECO (diferentes según los países) podrían dificultar la aplicación del sistema de retirada de tierras y, en especial, de las cuotas lecheras. En lo que se refiere a lo primero, aunque gran parte de las tierras cerealistas siguen siendo *cultivadas* por cooperativas de gran tamaño, una parte de las mismas (por regla general, parcelas pequeñas y fragmentadas) están en manos de propietarios absentistas, con lo cual gran parte de las tierras serían incluidas por sus propietarios en el sistema simplificado, evitando así la necesidad de retirarlas de la producción. Si sucediese tal cosa, crearía aún mayores tensiones en la aplicación de la OCM de los cereales en la Unión ampliada.

La aplicación de las cuotas a la producción lechera plantea asimismo dificultades prácticas. Antes de la reforma, la producción lechera de los PECO se encontraba muy concentrada en unas pocas explotaciones de gran tamaño, pero ahora se ha reducido drásticamente, en un 25 por ciento por término medio, y se encuentra mucho más fragmentada. Esos dos ras-

gos distintivos harán muy difícil la aplicación de cuotas. De igual modo, los PECO podrían ser muy reacios a mantener para siempre su producción de leche sobre la base de los reducidos niveles productivos alcanzados tras las perturbaciones provocadas por el proceso de transición. En estas circunstancias, la aplicación de la política de cuotas a un sector lechero muy fragmentado plantearía enormes problemas prácticos, creando un gran incentivo para eludir sus efectos.

Así pues, las medidas de control de la oferta contenidas en la PAC, que constituyen una parte explícita del mecanismo de ayuda a los precios, suscitan problemas de principio y problemas operativos. No cabe duda de que, con la inventiva puesta de manifiesto a lo largo de los años en que ha ido evolucionando la PAC, podrían superarse las dificultades prácticas que lleva consigo la ejecución de las medidas de control de la oferta, pero la cuestión de principio, los daños a los intereses de los consumidores y productores de los PECO, aconsejaría evitar la aplicación de tales medidas en dichos países.

3.4. El problema de los pagos compensatorios

Los pagos compensatorios dan lugar a un grave dilema. El documento sobre estrategia agraria de la Comisión reconoce que no puede haber justificación alguna para hacer a los PECO pagos «compensatorios» si estos países no sufren recortes de precios institucionales que justifiquen aquellos, pero también señala que es inconcebible que en una política agraria *común* la mitad de los agricultores (generalmente los más ricos) reciban importantes pagos directos y la otra mitad (los más pobres, de los PECO) no los reciban. Por regla general se considera desaconsejable la opción de ignorar los orígenes de los pagos compensatorios y de ampliarlos sencillamente a los agricultores de los PECO. Dada la magnitud de los pagos con respecto a los actuales niveles de márgenes brutos en los PECO, tal solución sería muy distorsionante.

Por otra parte, los pagos compensatorios serían igualmente muy difíciles de gestionar en los PECO, donde la producción cooperativa constituye la estructura productiva más habitual. ¿A quién habría que pagar? ¿Cómo se distribuirían los pagos entre todos los que tendrían derecho a ellos: los propietarios de las tierras, los miembros de las cooperativas que ponen su

trabajo y los que aportan capital, y los trabajadores no miembros de la cooperativa (que, en algunos PECO, son grupos no propietarios de tierra relativamente desfavorecidos)? En la medida en que los pagos se dirigiesen a los propietarios de tierras, una parte de ese dinero se drenaría fuera de las zonas rurales, ya que el proceso de restitución de tierras ha devuelto éstas a familias que abandonaron hace mucho tiempo el campo por la ciudad. La resolución de este problema distributivo sería un problema exclusivo de los PECO, pero podría implicar tensiones sociales especialmente graves. Además, ¿cómo podría justificarse ante los ciudadanos de los PECO que los empleados en la agricultura fuesen receptores de pagos sumamente generosos, expresados en ecus, procedentes del presupuesto comunitario, mientras los parados de la industria no recibían nada? Tal situación sería socialmente conflictiva y potencialmente destabilizadora. Es cierto que, como se ha indicado antes, algunas de estas dificultades existen ya en la UE-15. La conclusión de todo ello es, evidentemente, que los fundamentos de los pagos directos a los agricultores tendrán que cambiar de modo que, en última instancia, podría aplicarse un único sistema de ayuda a toda la Unión ampliada.

Hemos dicho «en última instancia» porque en el documento sobre estrategia agraria de la Comisión se señala con claridad la idea de ganar tiempo para modificar los pagos compensatorios. En concreto, se afirma que durante un período transitorio, tras la entrada en la Unión, en vez de recibir pagos compensatorios, se apoyaría a la agricultura y a las industrias agrarias y alimentarias de los PECO a través de un programa especial de ayudas estructurales y de modernización que les permitiese sobrevivir y crecer con fuerza en el contexto de la dura competencia del mercado único. Sin expresarlo de forma explícita, se confía en que durante el período que transcurra hasta el fin de la fase transitoria, la UE-15 corrija el sistema de pagos compensatorios y ponga en marcha mecanismos alternativos que puedan aplicarse de forma generalizada en toda la Unión ampliada.

3.5. Cumplimiento del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay

El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay plantea también un serio problema para la aplicación de la PAC

1996 a los PECO. No todos los PECO son aún miembros de la OMC, pero se supone que lo serán en el momento en que ingresen en la UE (17). En consecuencia, todos los PECO traerán a la UE sus propios regímenes de derechos de importación, sus volúmenes de acceso mínimos, sus volúmenes y valores de exportaciones subvencionadas, y su medida de ayuda agregada (MAA). Una parte de los acuerdos de ingreso versará, por tanto, sobre la armonización y agregación de tales sistemas con los de la UE, lo que podría dar lugar a dificultades en todos esos aspectos. Así, los problemas para armonizar al alza o a la baja los aranceles serán sin duda alguna complejos, pudiendo llegarse incluso a acordar compensaciones para terceros países que se vean perjudicados por la falta de acceso a los mercados de los PECO. Sin embargo, con la ampliación a la UE-15 se ha ganado experiencia en este campo. Esas cuestiones constituyen la auténtica esencia de las relaciones comerciales internacionales y es de suponer que puedan resolverse a través del proceso negociador habitual.

En principio, los mayores problemas se plantearán en el campo de los volúmenes y valores de las exportaciones subvencionadas. Si, como cabe esperar, en el momento de la ampliación los precios de la UE se encuentran, según es habitual, por encima de los precios del mercado mundial y, además, los precios de los PECO tras el ingreso están por debajo de los precios de la UE, aparecerán dos consecuencias del ingreso cuando los agricultores y consumidores de los PECO se enfrenten a los superiores precios de la UE. En primer lugar, el efecto sobre los mercados consistirá en aumentar los excedentes exportables netos y, en segundo lugar, dadas las relaciones de precios apuntadas, deshacerse de esos excedentes exigirá subvenciones a la exportación (18). Es difícil valorar la magnitud del problema. Para ello, es preciso realizar complicados juicios de valor acerca de la UE, los PECO y los precios mundiales; se necesita también disponer de hipótesis sobre la tasa

(17) En septiembre de 1995, tras el ingreso de Bulgaria en julio, todos los PECO candidatos a la aplicación eran miembros de la OMC, excepto los tres países bálticos.

(18) Téngase en cuenta que el problema que surge cuando se aplican las limitaciones al volumen de exportaciones subvencionadas impuestas por la Ronda Uruguay no es un nuevo rasgo distintivo creado por la ampliación. Hay motivos muy evidentes para esperar que, sin un cambio significativo en la política seguida o en las condiciones de mercado, la UE-15 tendrá dificultades para mantener sus propios compromisos en los primeros años de la próxima década.

de progreso técnico y la capacidad de respuesta de la oferta de los agricultores de los PECO, así como sobre la tasa de crecimiento de la economía y del consumo en los PECO. La Comisión (y otras entidades) han realizado tales hipótesis y cálculos, y todos los resultados apuntan a una acumulación de excedentes exportables muy por encima del probable «volumen» de compromisos agregado de la UE-27. Además, a mediados de la próxima década es probable que las limitaciones del acuerdo de la Ronda Uruguay se vean incrementadas por la primera «ronda» de la OMC. Evidentemente, los problemas de superproducción podrían solucionarse aumentando la retirada de tierras o reduciendo las cuotas de producción, pero ya se ha comentado antes que tal enfoque no es practicable o razonable para los PECO (o para la UE-15).

En resumen, desde la perspectiva de los intereses económicos de los PECO, la actual PAC es poco apropiada, debido a sus precios relativamente elevados, a su control de la oferta engorroso y distorsionante, que situaría la producción de los PECO en niveles históricamente bajos, y a sus inadecuados pagos compensatorios. Por otro lado, aunque se obviasen estas opiniones y los PECO adoptasen la PAC más o menos en su forma actual, existiría un potencial evidente de aumento de los excedentes netos a los precios y niveles de protección actuales, lo que produciría graves problemas en un mundo empeñado en eliminar las subvenciones a la exportación. Todos los argumentos expuestos apuntan a la necesidad de proseguir la reforma de la PAC en el sentido ya iniciado, es decir, en el de desplazarse hacia un sistema agrario más orientado hacia el mercado que reduzca a la vez la carga que soporta el consumidor y elimine la necesidad de las subvenciones a la exportación y del control de la oferta. Al mismo tiempo, existe en los PECO el gran reto de proseguir su reestructuración agraria y de crear competencia en sus sectores de transformación y distribución de alimentos, lo cual estimulará la mejora de las normas de calidad y la eficiencia en esos sectores. Es igualmente evidente que la agricultura de los PECO se enfrenta al gran reto de la mejora de la productividad del trabajo, con la inevitable (y posiblemente mayor) salida de trabajadores del sector primario. A la vista del legado histórico de la escasa movilidad del trabajo en esas sociedades, una gran parte de esa mano de obra excedente per-

manecerá en zonas rurales, lo que es probablemente lo mejor que podría ocurrir, dada la presión a que se encuentran sometidos el empleo urbano y los servicios públicos. A su vez, todo ello apunta a la necesidad de emprender actuaciones globales de desarrollo rural para estimular la creación de una actividad económica adecuada en tales zonas. Así pues, no existe contradicción alguna entre las necesidades de los PECO y las de la UE-15 para que se ponga un mayor acento en una política rural integrada.

4. ¿QUÉ TIPO DE PAC SE SUGIERE?

La legitimidad de la PAC se encuentra en grave peligro. Si durante muchos años consumidores y contribuyentes toleraron que se minorasen fiscalmente sus recursos, porque se tenía la sensación de que los agricultores constituían un grupo social esforzado y digno de ayuda, que aseguraba el abastecimiento alimenticio, producía en todos los climas y mantenía el medio natural. Sin embargo, de forma gradual el recuerdo de la escasez de alimentos ha sido sustituido por la preocupación por la calidad sanitaria de los mismos, la escasez se ha convertido en excedente, los propios agricultores han pasado de campesinos a empresarios y en todo este proceso se ha intensificado de tal modo la explotación agraria que se ha llegado a poner en peligro el entorno rural. En una época en la que se consideraba que la productividad agraria y la estabilidad y seguridad del mercado de alimentos constituían los principales problemas, tenía cierto sentido basar la política agraria en una organización común de los mercados. Sin embargo, esos problemas se han resuelto satisfactoriamente. La Unión Europea se ha convertido en el mayor suministrador industrial y de servicios del mundo con un mercado interior libre. Se ha convertido también en el principal actor en los mercados agrarios internacionales. En tales circunstancias, ha tenido que modificar su estrategia agraria. Empezó a hacerlo a comienzos de los años noventa, dejando de lado el apoyo vía precios e inclinándose por un sistema de ayudas directas que equilibre e integre mejor el deseo de los agricultores de desempeñar su papel como suministradores competitivos de ali-

mentos saludables y de bienes ambientales públicos, y como colaboradores en el desarrollo rural.

Es fundamental que los posibles nuevos Estados miembros comprendan estas nuevas direcciones de la PAC, pues sería enormemente perjudicial que creasen entre sus agricultores la falsa expectativa de que ingresarán en la Unión con las políticas de apoyo ilimitado de los años ochenta. Ya se ha señalado que ninguno de los tres elementos principales de la PAC posterior a la reforma Mac Sharry conviene a los PECO. Los elevados precios de garantía para muchos productos, los controles de la oferta y los pagos compensatorios tendrán que modificarse sustancialmente, si no se eliminan por completo, antes de su entrada o al menos antes de que se complete su período transitorio (19).

Al mismo tiempo que Europa desarrolla la confianza necesaria para que se constate su papel de exportador agrario competitivo, ha de tomar la iniciativa de demostrar que la agricultura puede desempeñar el doble papel de suministrador de alimentos y de servicios ambientales y culturales. Esos diferentes productos de la agricultura europea están, y han estado, inexplicablemente entrelazados, mucho más que en América y en Oceanía. La actividad agraria ocupa una parte de la superficie total mucho mayor en Europa que, por ejemplo, en los Estados Unidos, en Canadá o en Australia. La sociedad europea es perfectamente consciente de sus raíces rurales y valora el entorno natural y la herencia cultural de las zonas rurales. Mientras las presiones del desarrollo agrícola no amenazaron el suministro de servicios ambientales y culturales, se supuso que éstos estaban asegurados, no considerándose necesaria actuación especial alguna para garantizar su suministro. Pero en la actualidad, se ha constatado que no solamente debe haber actuaciones públicas específicas para proteger los recursos naturales y mejorar el entorno, sino también que tales actuaciones deben integrarse con los restantes elementos de la política agraria y rural.

(19) Si bien se ha demostrado que los controles de la oferta van contra los intereses de consumidores y productores de los PECO, puede preverse que sus agricultores experimentarán la misma metamorfosis que los agricultores de la UE: una oposición inicial, que se transformará luego en apoyo intenso. Debería verse en esto una nueva advertencia en el sentido de que, si no es posible abordar el asunto de las cuotas lecheras y del azúcar y otros sistemas limitativos de la oferta antes de la ampliación al Este, se comprobará que es todavía más difícil hacerlo después de la ampliación.

Se ve cada vez con más claridad que, incluso en la más agraria de las zonas rurales, la actividad agraria proporciona menos de la cuarta parte del empleo y del producto bruto. Es la dimensión territorial la que domina en la agricultura. Así pues, la viabilidad de zonas rurales exige una combinación adecuada de agricultura y de otras actividades. Por tanto, la política agraria debe dejar de ser esencialmente un sistema de apoyo a la producción definido sectorialmente y ampliarse para convertirse en un conjunto de medidas de apoyo definido territorialmente que dé lugar a un sector productor de alimentos estable y eficiente, inmerso en un entorno rural sostenible.

Dentro del debate actual sobre el futuro de la PAC, han empezado a aparecer nuevas ideas sobre esta política más integrada, destacando aquellas que propugnan que la nueva política debería presentar los rasgos siguientes. La intervención en los mercados se limitaría al objetivo de Estabilización (EM). Simultáneamente a la reducción de las medidas de apoyo que actualmente forman parte de las OCM, tendría que darse un incremento de los pagos a los agricultores por la provisión de bienes y servicios públicos como medio ambiente y paisaje (PPMC), y de los Incentivos al Desarrollo Rural (IDR). Para garantizar la aceptación del cambio de política agraria, el resto del apoyo al sector agrario debería basarse en el concepto de Ayuda Transitoria de Ajuste (ATA).

El aspecto más crítico de la «reducción del apoyo a la agricultura a través de las OCM» es el relativo a si los precios interiores podrán reducirse a los niveles internacionales medios. Si se consigue, se eliminarían dos rasgos básicos de la actual PAC. En primer lugar, no habría temor alguno de que no pudieran satisfacerse las limitaciones de las subvenciones a la exportación; si los precios internos se igualasen a los internacionales, no se precisaría subvención alguna. En segundo lugar, no habría necesidad de controles sistemáticos de la oferta, ya que, por definición, lo que los productores interiores decidieran ofrecer podría venderse al precio internacional. En todo caso, se reconoce que la estructura atomizada de la agricultura, junto a su dependencia de las inclemencias del tiempo, las plagas y la inestabilidad de los tipos de cambio, justifican la existencia en este ámbito de determinadas medidas de intervención pública para la Estabilización de

los Mercados. Por supuesto, podría discutirse si han de ser los precios, las cantidades o las rentas las que se estabilizase, pero, dada la historia de los últimos treinta años, parece inconcebible que la UE pudiese volver a la intervención total del mercado. El temor a una acentuada inestabilidad de los mercados internacionales tras la «desregulación» llevada a cabo por la Ronda Uruguay reduce todavía más esa probabilidad. Por lo demás, la estabilización podría realizarse de diversas formas. Así, podría basarse en una combinación de distintas actuaciones: seguro de cosechas o de ingresos; intervenciones de seguridad; mantenimiento y gestión de stocks estratégicos; medidas arancelarias de salvaguardia; posiblemente, en el caso de algunos productos, controles de oferta; y, por último, actuaciones de estímulo para que agricultores y operadores comerciales encontrasen soluciones privadas a los problemas causados por la inestabilidad de los precios. En cualquier caso, la prueba de fuego reside en que la utilización ocasional de medidas de estabilización no se convierta en un sistema de apoyo sistemático, como se ha puesto de manifiesto en la acumulación de stocks, la necesidad crónica de subvencionar las exportaciones o de fijar de aranceles muy elevados.

La idea de los pagos por la provisión de bienes medioambientales y paisaje (PPMC) representa la consolidación y ampliación –posiblemente, una ampliación muy importante– de las medidas existentes (20) para la protección y mejora del entorno rural. Aunque todos los agricultores han de respetar las normas básicas de protección de los recursos naturales sin pago alguno (esto es, los agricultores no pueden ser el único grupo social exento del Principio del que Contamina Paga), está ampliamente reconocido que una gran parte de lo que apreciamos en el campo se produce gracias a las actividades agrarias, por lo que, si queremos disfrutar de esas cosas debemos pagar por ellas. Para conseguir la aceptación social, tales sistemas y pagos han de detallarse explícita y minuciosamente. Debe de contratarse a los agricultores para que presten determinados servicios rurales am-

(20) Se encuentran en algunas OCM y en medidas estructurales, así como en el Reglamento 2.078/92, que constituye la medida de acompañamiento agroambiental.

bientales o culturales, y hay que pagarles por ello. Por supuesto, el pago debe supeditarse a la prestación de esos servicios, razón por la cual los programas correspondientes han de implicar un seguimiento y una evaluación estrictos de las actuaciones.

El principal objetivo de los Incentivos para el Desarrollo Rural (IDR) es el estímulo de la actividad económica en las zonas rurales. Se reunirán aquí muchos aspectos de los actuales programas de los Objetivos 1, 5a y 5b, aunque ampliándolos más allá de la propia agricultura con el fin de incentivar y crear economías rurales más diversificadas y equilibradas. Las actuaciones realizadas mediante los IDR ayudarán a mejorar la productividad y la calidad de los productos tanto en la agricultura como en lo no estrictamente agrario, a la vez que servirán para apoyar el desarrollo de infraestructuras, el fomento del capital humano y el desarrollo institucional en las zonas rurales. Todas estas actuaciones son ya lo suficientemente importantes para la UE-15, pero lo serán todavía más para los PECO.

Considerando el actual balance de gastos y actuaciones de la PAC, la elaboración de buenos y serios programas de Ayuda al Desarrollo Rural y de Pagos Medioambientales llevará tiempo. Habrá que prever, por tanto, algún mecanismo amortiguador para evitar que el cambio de política dañe gravemente la agricultura, la sociedad rural o el medio ambiente. Tal es el propósito de la Ayuda Transitoria de Ajuste (ATA). Este mecanismo tiene su origen, evidentemente, en los actuales pagos compensatorios y, en la medida en que vayan eliminándose los apoyos de mercado para más productos, estas ayudas deberán extenderse hasta abarcar finalmente a las tierras de pastizales y a todas las tierras arables. Sin embargo, la ATA presentaría varias diferencias importantes respecto de los actuales pagos compensatorios. En primer lugar, debería mirar hacia adelante, con objeto de ayudar a los agricultores a adaptar sus actividades y su vida al nuevo futuro, en vez de recompensarles por los daños del pasado. En segundo lugar, no debería ser indefinida, sino ir disminuyendo, tanto individualmente como en su conjunto, tras un período de ajuste adecuado. En tercer lugar, debería tener en cuenta *parcialmente* las circunstancias económicas generales y específicas; así, no debería establecerse una cuantía fija (pago

por hectárea) para todos los agricultores, independiente de la coyuntura del mercado o de la situación individual de cada agricultor, ni aquélla podría ser ilimitada. En cuarto lugar, sería razonable que los beneficiarios estuviesen obligados a respetar determinadas condiciones ambientales para poder recibir esa ayuda (21).

Si la PAC pudiese modificarse en la forma apuntada, facilitaría otros cambios importantes en el ámbito de la organización y de la administración, llevando así a cabo una aportación real a la simplificación de la política agraria (22). Los nuevos elementos de la política rural integrada, IDR, PPMC y ATA han de definirse y organizarse a escala regional, lo que exigirá una notable participación regional y constituye parte importante de la legitimación de esta nueva política. Pero, a fin de evitar distorsiones de la competencia, las ayudas deben de estar enmarcadas en reglamentos comunitarios y sometidas a derecho de veto y aprobación por la UE. Los agricultores, y todos los que contribuyen al desarrollo rural deberán suscribir los correspondientes contratos plurianuales referidos a los servicios incluidos en los programas, y recibirían a cambio los pagos acordados. A su vez, muchos de estos pagos podrían consolidarse en un pago único por hectárea o por agricultor desvinculado de la decisión de producir. Por último, esta nueva política puede exigir nuevas definiciones y clasificaciones de las regiones, de modo que las zonas rurales más ricas y desarrolladas tengan una menor financiación comunitaria que las zonas más pobres.

(21) Es muy importante distinguir entre los objetivos primarios y secundarios de estos instrumentos. El concepto de «eco-condicionalidad» o «cross-compliance» implica que las condiciones ambientales aparecen añadidas como objetivo secundario a un instrumento de política económica que tiene otros fines primarios, como, controlar la oferta o compensar rentas. El peligro de este enfoque reside en que el objetivo ambiental queda así subordinado al objetivo primario, por lo que, si la necesidad de ahorro o de compensación se reduce un año determinado, la ventaja ambiental se reduce correlativamente. Esta es la razón por la que debe existir un programa ambiental explícito para lograr los servicios ambientales que la sociedad desea adquirir.

(22) No cabe duda de que habría que simplificar la PAC y que esta simplificación podría consistir en encontrar una forma de consolidar los pagos compensatorios en un pago único directo a los agricultores como contraprestación de un contrato plurianual. Sin embargo, hay que reconocer que, en principio, el paso de una ayuda al mercado a unos pagos directos a los agricultores por los servicios prestados podría ser administrativamente complejo, en especial visto el intenso deseo de utilizar la territorialización de la política para favorecer la mayor diversidad local.

5. CONCLUSIONES

La insatisfacción interna provocada por la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea (UE) se debe principalmente a los diferentes niveles de apoyo de cada sector, a las limitaciones productivas e ineficiencias derivadas de los mecanismos de control de la oferta, y a la falta de legitimación de los pagos compensatorios. Esas presiones en favor de la reforma se ven reforzadas por la tendencia hacia la liberalización de los mercados dentro y fuera de la UE. Parece indiscutible que las limitaciones impuestas por el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay serán cada vez mayores en la próxima década y se intensificarán con la nueva ronda de la Organización Mundial de Comercio (OMC) prevista para 1999 y con la inclusión de la agricultura en los acuerdos regionales de libre comercio. La aplicación de la PAC actual a los posibles nuevos miembros de la UE de la Europa Central y Oriental plantea cuatro problemas: el sistema de precios elevados, el control de la oferta, los pagos compensatorios y la coexistencia con las obligaciones derivadas del Acuerdo GATT. Estos problemas apuntan al mismo tipo de reformas, tanto para la actual UE como para la Unión ampliada. Es decir, a una reducción de la ayuda a través de los precios y a una reconversión de esta ayuda hacia objetivos que gocen de una mayor legitimación social, como la mejora medioambiental y cultural o el desarrollo rural. La estabilización del mercado sigue siendo un objetivo legítimo de la intervención pública. Finalmente para modificar la actual política agraria en la dirección deseada, debería crearse una nueva categoría de ayuda: la ayuda transitoria de ajuste. □

BIBLIOGRAFÍA

- BUCKWELL, A.; DAVIDOVA, S.; COURBOIN, V. y KWIECINSKI, A. (1995): *Feasibility of an Agricultural Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for EU Accession*. Informe a la DG I de la Comisión Europea. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1995a): *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*. Diez infor-

- mes de países y un informe resumen. Dirección General de Agricultura, DG VI, documento de trabajo.
- (1995b): *Study on Alternative Strategies for the Development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries (Agricultural Strategy Paper)*. Comunicación al Consejo de los Comisarios Fischler y Van den Broek, CSE(95)607.
- MAHÉ, L.; GUYOMARD, H.; CORDIER, J. y ROE, T. (1995): *L'Agriculture dans les PECO et L'Union Européenne: Quelle transition pour l'intégration?* Informe a la DG I de la Comisión Europea. Bruselas.
 - MINISTRY OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD (1995): *The CAP: the case for radical reform*. Informe del Minister's CAP Review Group. Londres.
 - NALLET, J. y VAN STOLK, A. (1994): *Relations between the European Union and the Central and Eastern European Countries in Matters Concerning Agriculture and Food Production*. Informe a la DG VI de la Comisión Europea. Bruselas (15/6/94).
 - TANGERMANN, S. y JOSLING, T. E. (1995): *Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*. Informe a la DG I de la Comisión Europea. Bruselas.
 - TARDITI, S.; MARSH, J.; SENIOR-NELLO, S. y BLAAS, G. (1995): *Agricultural Strategy for CEEC-6 Accession to the EU-15*. Informe a la DG I de la Comisión Europea. Bruselas.

RESUMEN

La Comisión Europea presentó, en la reunión del Consejo, celebrada en diciembre de 1995 en Madrid, un documento agrario estratégico en el cual se llegaba a la conclusión de que el status quo no era una opción viable. Se argumentó que el proceso de reformas de 1992 debe continuar y Europa debe moverse hacia una política rural más integrada. El presente estudio expone los argumentos que llevaron a tal conclusión y explica los elementos principales de dicha política. Este artículo se divide en tres partes. En la primera se subraya de forma breve que por motivos actuales de presupuesto las reformas de 1992 deben continuar. En la segunda se explica más detalladamente por qué la política debe cambiar con el fin de adaptarse a las necesidades de la futura Europa, con

hasta 27 Estados miembros, 490 millones de habitantes y un posible exceso de 15 millones de agricultores. Por último se expone qué se entiende por una política rural más integrada.

PALABRAS CLAVE: Política Agraria Comunitaria, política rural integrada.

SUMMARY

The European Commission presented an agricultural strategy paper to the Madrid Council meeting in December 1995 which concluded that the status quo was not a viable option. It argued that the 1992 reform process should continue and Europe should move towards a more integrated rural policy. This paper will review the arguments leading to this conclusion and will explore the main elements of such a policy. This is addressed in three stages. First, and briefly, to underline why for current domestic reasons the 1992 reforms have to continue. Second, more fully, why the policy has to change to suit the needs for the future Europe, with up to 27 member states, 490 million citizens and perhaps in excess of 15 million farmers. Third, the outlines of what might be called a more integrated rural policy is sketched.

KEYWORDS: Common Agricultural Policy, Integrated Rural Policy.

