

TIM JOSLING (*)

STEFAN TANGERMANN (**)

Hacia una PAC para el próximo siglo (***)

1. INTRODUCCIÓN

La reforma de la PAC vuelve a ser objeto de consideración en la Unión Europea. Para disgusto de políticos y administradores, la cuestión está por resolver. La Comunidad Europea, como se denominaba en 1988, dio un paso importante hacia la reforma en esa fecha, cuando comenzó a aplicarse la disciplina presupuestaria y se estableció un vínculo entre la sobreproducción y el nivel de precios garantizados. En 1992, la política relativa a los cereales y las semillas oleaginosas se sometió a una transformación radical, consistente en la reducción de los niveles de precios y el abono a los agricultores de pagos compensatorios. A finales de 1994 era evidente que la Unión se enfrentaba a la perspectiva de aplicar necesariamente cambios adicionales por la probable integración de varios países de la Europa Central y Oriental (PECO). En diversos informes se ha analizado la repercusión sobre la PAC de esta futura incorporación (1). En todos ellos se llega a la conclusión de que los efectos sobre el presupuesto serán importantes y que la PAC actual se verá sometida a una tensión considerable. Así, se ha defendido la oportunidad de ampliar la reforma de

(*) Food Research Institute. Universidad de Stanford.

(**) Institute of Agricultural Economics. Universidad de Göttingen.

(***) Conferencia celebrada en el European Policy Forum el 25 de abril de 1995 en Londres.

(1) Estos informes han sido elaborados por Jackson y Swinnen (1994), la Comisión de la UE (1994), Nallet y Van Stolk (1994) y Tangermann y Josling (1994).

la PAC para aliviar el problema y anticiparse a la crisis inminente (2).

En el presente artículo no se abordará fundamentalmente la reforma de la PAC en sí. En qué consiste una reforma y si es necesario ampliarla son cuestiones cuyo interés puede agotarse con rapidez. Por el contrario, aquí se defiende que la reforma de 1992 estableció el precedente para emprender un cambio significativo de la formulación de políticas en el marco de la PAC y hacer frente a la evolución de la situación. Esta reforma abrió el camino a una PAC viable a largo plazo, una política estable que puede sobrevivir en un nuevo entorno económico europeo y global sin ser objeto de crisis y polémicas constantes. Por tanto, en este trabajo se da prioridad al camino hacia la tierra prometida, al modo en que la política actual puede evolucionar en la dirección correcta a un ritmo razonable. No se hace hincapié en la ampliación de la reforma *per se*, sino en la evolución de la formulación de políticas desde la situación actual a otra en la que se alcancen objetivos comúnmente aceptados.

2. OBJETIVOS DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

¿Cuáles podrían ser los objetivos de una política agrícola europea viable? Las metas fijadas al formular las políticas representan una combinación de obligaciones jurídicas, imperativos políticos y *desiderata* económica. La PAC es un ejemplo de esta combinación. Las obligaciones jurídicas se fijaron en el Tratado de Roma, en el que se establece una política común encaminada a fomentar la productividad agraria, garantizando así un nivel de vida equitativo a los agricultores; estabilizar los mercados y asegurar al consumidor el acceso a los productos alimentarios a precios razonables (3). En el Tratado se señala además que, al elaborar esta política, se deben tener en cuenta las características especiales de la actividad

(2) Entre los informes recientes en los que se propugna la reforma figuran los de Larsen y cols. (1994) y Franklin y Ockenden (1994). No obstante, en el informe Larsen no se argumenta que la reforma sea necesaria como resultado de la posible integración de los PECO.

(3) Tratado de Roma, artículo 39.

agraria, la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones y la estrecha vinculación del sector agrario con el conjunto de la economía. Poco después, y fruto de la interpretación del Tratado, los políticos añadieron a esta obligación legal los tres «pilares» de la PAC: los requisitos de las organizaciones comunes de mercado, los precios comunes y la financiación común (4). No obstante, estos principios asumidos para elaborar una política unificada, básicamente válidos y razonables, han sido infringidos con reiteración en nombre de la conveniencia. Las limitaciones y los objetivos políticos inherentes a la PAC han atraído la mayor parte de la atención. Estos factores van desde la alta política de la cohesión en la Comunidad, el mantenimiento de la alianza franco-germana y, cada vez más, el apoyo a los nuevos regímenes de los PECO, hasta la política más ordinaria implícita en las presiones electorales de las asociaciones de agricultores y en la presión notoriamente eficaz llevada a cabo por grupos de interés específicos sobre los responsables de la gestión de políticas. Las realidades económicas emergen ocasionalmente: con el tiempo, tales limitaciones dan lugar a la puesta en práctica de una política que combina la responsabilidad fiscal con una utilización adecuada de los recursos disponibles y la adopción de decisiones de inversión prudentes en el futuro.

Esta diversidad de objetivos económicos y políticos puede hacer que entren en conflicto. A efectos del análisis realizado en el presente artículo, la adopción de tres principios con arreglo a los cuales pueden juzgarse los cambios en la formulación de políticas simplifica en gran medida el proceso de reconciliación de estas disparidades. Es probable que los cambios coherentes con dichos principios lo sean también con los objetivos políticos y económicos generales antes descritos. Los cambios que se apartan de estos principios pueden estar llevando la formulación de políticas en una dirección distinta a la establecida inicialmente. Estos principios rectores son los siguientes:

(4) Posteriormente se añadió un cuarto pilar relativo a la responsabilidad del productor respecto a la financiación de la eliminación de excedentes. Felizmente, este principio, en cierta medida inadecuado, ha dejado de ser considerado. Como intento para conseguir que los agricultores llegaran a un acuerdo sobre el recorte de precios podría haber tenido algún efecto, pero parece responder más a un deseo de modificar las competencias que a la fijación de un objetivo de formulación de políticas razonable.

2.1. La agricultura europea debe ser competitiva respecto a la de otros países

La competitividad es la recompensa de la productividad. Una agricultura competitiva no requiere una protección excesiva dentro de sus fronteras ni la concesión de subsidios generalizados para vender en el exterior. Este tipo de agricultura no constituye un obstáculo para el resto de la economía. Adquiere de otros sectores factores de producción a precios competitivos y puede competir con ellos por el capital y la mano de obra. La administración puede facilitar la tarea de mejorar la competitividad o bien puede ocultar las señales y aplazar los ajustes. Una vez que se acepta que la agricultura europea tiene capacidad para mejorar su productividad y, de este modo, competir a escala global, la tarea de los responsables de la formulación de políticas consiste en contribuir a esa mejora y eliminar las políticas que dificultan la consecución de este objetivo. A menudo, la necesidad de conseguir una mayor competitividad se ha subordinado al deseo de estabilidad. La estabilidad del mercado es un objetivo relativo, deseable en sí mismo, pero difícil de alcanzar sin incurrir en costes elevados. Por tanto, el objetivo de política adecuado depende de un compromiso convenido entre la eficiencia y el aumento de la certidumbre. Se ha tendido a conceder prioridad al deseo político de estabilidad, interfiriendo en las señales de ajuste. Estas políticas generan costes significativos a largo plazo.

2.2. Las decisiones sobre producción deben ser adoptadas por los agricultores

Los agricultores son los que mejor conocen su actividad, pero carecen de control sobre las condiciones de mercado. En el caso de los gobiernos, el control también es limitado. Si éste no se utiliza con prudencia, surgen desequilibrios en el mercado. Las restricciones cuantitativas como las cuotas o la retirada de tierras constituyen una opción sencilla para los responsables de la formulación de políticas que desean controlar los «excedentes» y adaptar la oferta para que se equilibre con la demanda. Para alcanzar estos objetivos, estas políticas impiden que los agricultores adopten las decisiones defini-

tivas respecto a la producción y la utilización de recursos. El resultado es una burocratización cada vez mayor de la actividad agraria, una pérdida de flexibilidad y un aumento de los costes en el sector. Las presiones ejercidas por la opinión pública para mejorar la imagen medioambiental de la agricultura constituyen un obstáculo adicional a su práctica. En los últimos años, pocas cuestiones han atraído tanto la atención pública como la necesidad de conservar el entorno natural, por razones de esparcimiento y estética y para su legación a las generaciones futuras. Los agricultores actúan como guardianes del paisaje y deben ser incentivados para cumplir a conciencia esta función. Habitualmente, esta obligación dará lugar a la combinación de restricciones a la utilización de la tierra y a las prácticas agrarias perjudiciales para el medio ambiente, por un lado, y ofrecen incentivos al ejercicio de actividades beneficiosas, por otro. Otros aspectos de la formulación de políticas deben reforzar estos incentivos y no compensarlos.

2.3. La distribución de los pagos y los ingresos agrarios debe ser equitativa

La equidad es un concepto subjetivo. No cabe duda de que las políticas actuales benefician a las grandes explotaciones agrarias y a los agricultores de las áreas de la Unión que disfrutan de las mejores condiciones para el desarrollo de su actividad. Por otra parte, millones de pequeños agricultores dependen de los precios subvencionados para obtener unos ingresos discretos en cualquier caso. Asimismo, la disparidad regional constituye un problema fundamental para los responsables de la formulación de las políticas rurales y la diversidad regional de la UE es cada vez mayor. La integración de los PECO agravará el problema de la distribución. Se trata de aplicar un enfoque de la disparidad de ingresos que no dé lugar a la distorsión de los incentivos, al derroche de recursos productivos y a la generación de productos no deseados.

La enumeración de estos principios refleja el camino que debe recorrer la Unión para lograr su cumplimiento. Actualmente, la agricultura de la UE no es competitiva. Los rendimientos son altos por la intensa utilización de factores de producción incentivada por la existencia de precios elevados.

Como resultado, el valor de la producción a precios reales de mercado (es decir, los precios de los mercados internacionales) apenas alcanza a cubrir los costes de los factores de producción. El sector agrario prácticamente no genera por sí solo renta para su mano de obra y su capital (valor añadido) y depende de las transferencias de los contribuyentes y los consumidores. Una prueba evidente de esta situación consiste en el hecho de que el valor añadido neto de la agricultura de la UE es inferior a las transferencias totales al sector efectuadas a través de la PAC y las políticas nacionales (véase cuadro 1). Extender esta situación al conjunto de una UE ampliada constituiría un enorme error.

Los agricultores se muestran cada vez más preocupados por la limitación que representan para su actividad la retirada de tierras y la reducción, provocada por las cuotas, del incentivo a actuar con eficiencia. Las críticas de los grupos ecologistas amenazan con socavar el acuerdo general urbano-rural que ha mantenido en funcionamiento los programas agrarios y ampliar la preferencia de las soluciones administrativas respecto a las decisiones sobre la actividad agraria. Las cuestiones de equidad nunca son ajenas a la realidad y se han planteado específicamente con ocasión de la reforma de la PAC de 1992. Cobrarán mayor importancia a medida que se incorporen a la Unión países caracterizados por niveles de renta inferiores y economías de mercado menos desarrolladas.

Para formular una política coherente con estos principios generales, es necesario adoptar varias medidas. Estas son el *aumento de la competitividad del sector* mediante la reducción de

Cuadro 1

VALOR AÑADIDO DE LA AGRICULTURA EN LA UE-12
Y TRANSFERENCIAS A ESTE SECTOR EN 1991

	Miles de millones de ecus
Producción agraria final	223
Valor añadido bruto (a precios de mercado)	127
Valor añadido bruto (al coste de los factores)	138
Valor añadido neto (al coste de los factores)	110
Transferencias totales a la agricultura de la UE	118

Fuentes: OCDE (1993 y 1994).

los niveles de protección y la liberalización del mercado interno; la *eliminación de las restricciones a la producción* como la retirada de tierras y las cuotas; la *mejora de los mercados mundiales*, en parte para aumentar la estabilidad del mercado interior; la *prestación de apoyo* dirigido allí donde más se necesita; y la *modificación de la política encaminada a acelerar la ampliación* de la UE. Todas ellas se describen en las secciones siguientes.

3. AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR

Si se pretende lograr la viabilidad de la agricultura europea en el próximo siglo, ésta debe ser capaz de competir con los sectores agrarios de otros países. Dado el alto nivel de complejidad técnica y de capacidades de gestión, no parece necesario siquiera plantearse si tal objetivo es realista. No obstante, el legado recibido del pasado de los apoyos basados en la elevación de precios y las políticas diseñadas para restringir la producción es tan importante que, actualmente, ciertos subsectores de la agricultura de la UE no son competitivos. Debe concederse prioridad al aumento progresivo de las condiciones de competencia que afectan a estos sectores, de un modo que permita el ajuste y la renovación de las inversiones. La única vía factible para aumentar la competencia consiste en reducir el apoyo otorgado a través de la intervención gubernamental, hasta que la mayor parte de la producción sea adquirida libremente en el mercado por los consumidores.

¿Cómo pueden determinarse los sectores que son competitivos y los que no lo son? La respuesta más sencilla es que no se puede. En esencia, un sector competitivo es el que sobrevive y prospera en el mercado, a menudo para sorpresa de los observadores. Lo que importa son los resultados probados y no los criterios apriorísticos. No obstante, es posible ofrecer algunos comentarios al respecto. No cabe duda de que la producción de cereales, junto a una superficie más reducida dedicada a las semillas oleaginosas y a cultivos extensivos, es competitiva en gran parte de la UE, sobre todo en los casos en que la humedad del suelo y las estructuras agrarias son adecuadas. Es probable que la producción ganadera basada en el consumo de piensos siga siendo muy competitiva en las regiones septentrionales y occidentales, y que los sistemas intensi-

vos basados en el consumo de piensos para la cría de aves y de ganado porcino aplicados en numerosas zonas de la UE sean tan eficientes desde el punto de vista técnico como en cualquier otro lugar del mundo. Actualmente, el cultivo de frutas y hortalizas recibe menos ayudas y, en general, se caracteriza por una alta competitividad. Probablemente, el sector menos competitivo es el lácteo, en el que se obtienen productos sin un mercado específico a costes elevados y cuya capacidad productiva pueda reducirse considerablemente en condiciones de competencia. Otros sectores susceptibles de reducción son los del vino de baja calidad, el aceite de oliva y las manzanas. La producción de azúcar de remolacha también descendería en ausencia de ayudas a los precios, aunque se mantendría en cierta medida en el marco de una rotación de cultivos intensiva.

¿Resulta viable racionalizar la agricultura de la UE de este modo en el próximo decenio? La reforma de la PAC de 1992 ha establecido la pauta que debe seguirse. En los sectores cerealista y de producción de semillas oleaginosas se ha dado un primer paso para lograr la competitividad, consistente en la reducción de los precios en un 30 por ciento. Como se analiza más adelante, sigue siendo necesario realizar algunas modificaciones para garantizar que ciertas tierras no se destinen a la producción de cereales exclusivamente para reclamar los pagos compensatorios y que otras no dejen de cultivarse cuando son aptas para dicha producción. No obstante, el objetivo principal ya se ha cumplido: ofrecer a los agricultores de la UE una visión más realista del valor de su producción de cereales en el mercado y permitir a los compradores elegir estos productos en función de un precio más sostenible. *Por tanto, el mismo tipo de reforma debe aplicarse a otros sectores.* En algunos casos, podría optarse por ampliar el conjunto de cultivos que dan derecho actualmente a recibir pagos compensatorios en virtud de la reforma de los cereales y los cultivos de oleaginosas. Con el recorte de sus precios, estos productos podrían dar también derecho a pagos compensatorios en función de los cálculos regionales de rendimiento pertinentes. En otros casos, sería necesario establecer regímenes específicos. La inclusión de la producción de vino, de aceite de oliva y de azúcar en el régimen de reducción de precios compensados cubriría una gran proporción de los cultivos implantados

en las explotaciones agrarias europeas. Con la incorporación de la producción ovina a las reformas de la explotación ganadera se cubriría la mayor parte del sector ganadero, con la excepción del vacuno de leche (véase más adelante), ya que, en cualquier caso, la protección del ganado porcino, de las aves y de la producción ovícola es limitada.

4. SUPRESIÓN DE LA RETIRADA DE TIERRAS

La introducción de la retirada de tierras como elemento central de la PAC fue una de las innovaciones contempladas en la reforma MacSharry de 1992. Esta medida se consideraba necesaria para afrontar las restricciones impuestas por el acuerdo del GATT a las exportaciones subvencionadas de la UE. Al ajustar la proporción de tierras que debían quedar sin utilizar, la Unión esperaba ser capaz de controlar el volumen de producción, principalmente de cereales, de forma que los excedentes exportables pudiesen ajustarse en todo caso a la cantidad máxima acordada de exportaciones subvencionadas. La retirada de tierras considerada en la reforma de la PAC no es obligatoria desde un punto de vista legal, pero los agricultores que no la practiquen en la proporción exigida pierden el derecho a recibir pagos compensatorios. Puesto que el valor de estos pagos es elevado en comparación con el valor de mercado de la producción agraria, la retirada de tierras constituye de hecho una imposición para los agricultores de la UE con explotaciones a partir de un cierto tamaño. Por tanto, en el enfoque adoptado en la reforma MacSharry, se establece un vínculo directo entre la retirada de tierras y los nuevos pagos compensatorios (5).

Con todo, esta relación no constituye el aspecto más lógico de la nueva PAC adoptada en 1992. Por una parte, los agricultores deben utilizar la mayor proporción de su tierra para recibir los pagos compensatorios, ya que éstos se realizan por hectárea sembrada y cosechada. Por la otra, los agricultores

(5) Análogamente, los pagos compensatorios aplicados al ganado vacuno se vinculan a una restricción de la producción consistente en la posesión de un número máximo de animales por hectárea. No obstante, el resto de las afirmaciones realizadas también son válidas, *mutatis mutandis*, en el caso de las medidas correspondientes adoptadas sobre el sector ganadero.

(con explotaciones a partir de un determinado tamaño) no deben cultivar parte de sus tierras para evitar la pérdida de los pagos. ¿Qué señales se supone que transmite esta política a los agricultores? Esta utilización de la tierra, ¿es deseada por la sociedad? Esta política recuerda a la situación de un conductor con un pie en el freno y otro en el acelerador. En carretera, ese tipo de comportamiento da lugar al derroche de gasolina. En economía, ese tipo de política provoca la mala utilización de los recursos. En concreto, la retirada de tierras exige que se dejen de explotar ciertas tierras de productividad elevada y que otras, de mucho menor rendimiento, se cultiven para obtener los pagos compensatorios.

Otro tipo de derroche de recursos es el relacionado con la gestión de esta política. El Estado, puesto que exige a los agricultores que utilicen y dejen de utilizar ciertas tierras para optar a los pagos compensatorios, debe controlar el comportamiento de aquéllos antes de autorizar estas ayudas. Así, los agricultores han de presentar pruebas detalladas del uso que han dado a sus tierras y cumplimentar formularios exhaustivos y complejos, los gestores deben comprobar la exactitud de sus declaraciones y efectuar inspecciones físicas en las explotaciones, y los pagos deben procesarse en función de estas declaraciones y controles. El conocimiento empírico de los costes que generan tales procedimientos administrativos a los agricultores es escaso. No obstante, por lo que se refiere a los costes para la administración, se ha estimado que un 5 por ciento del valor de los pagos compensatorios finalmente abonados se aplica a los gastos burocráticos (6). En cuanto a los pagos relacionados con la ganadería, la administración resulta aún más compleja y laboriosa y un 25 por ciento del valor de los pagos compensatorios se dedica a su gestión (7).

En definitiva, la retirada de tierras resulta innecesaria en una PAC reformada. Básicamente, se introdujo para contrarrestar los incentivos al exceso de producción que constituyen la intervención de los precios y los pagos compensatorios vinculados a la utilización de las tierras. En ausencia de dicha intervención y de otras medidas que estimulan artificialmente la producción, no habría ninguna razón por la que los agriculto-

(6) Lampe (1994).

(7) Ib.

res de la UE no deban producir lo que consideren oportuno. Los excedentes generados se exportarían sin problema al resto del mundo, contribuyendo al ingreso de divisas y al bienestar económico general en la UE. Nadie propondría que se eliminara parte de la capacidad productiva de la industria química europea. ¿Por qué habrían de retirarse parte de las tierras europeas si pueden utilizarse sin subvenciones públicas? De hecho, la tierra cultivable puede emplearse en gran medida sin incurrir en costes de oportunidad y resulta sencillamente ruinoso dejar de utilizar un recurso gratis en esencia (8).

Por estas razones, los economistas defienden la desvinculación de los pagos compensatorios de las decisiones sobre producción. No obstante, los agricultores también comienzan a considerar que la combinación de estos pagos y la retirada de tierras prevista en la reforma MacSharry no favorece realmente sus intereses. No sólo se quejan de la increíble complicación administrativa que genera el sistema actual. Critican asimismo que no se les permita utilizar parte de sus mejores tierras. Además, en muchos lugares, han de seguir cultivando aunque registren pérdidas (los beneficios comerciales no cubren los costes), ya que es la única forma de poder recibir los pagos compensatorios. En estos casos, los agricultores mejorarían su situación si pudiesen retirar voluntariamente sus tierras de la producción y seguir recibiendo los pagos. De forma general, su grado de frustración es cada vez mayor respecto a que el Estado les diga lo que deben hacer y lo que no en sus explotaciones. Además, el riesgo propio de la formulación de políticas constituye una pesada carga para los agricultores. Dado el elevado nivel de participación gubernamental, los parámetros en que se basan dichas políticas pueden cambiar en cualquier momento y resulta más difícil para los agricultores prever estas variaciones que la evolución del mercado. Por ejemplo, es fácil comprender el rechazo que provocan estas políticas cuando en 1994 se modificaron los porcentajes de retirada obligatoria después que los agricultores decidieran qué superficie iban a sembrar. En otras palabras, la retirada de tierras y su vinculación a los pagos compensatorios pueden con-

(8) Las cuestiones medioambientales pueden llevar a considerar la retirada de ciertas tierras de la producción agraria. No obstante, esta opción difiere en gran medida de una retirada que obedece a razones comerciales.

venir a los responsables de la formulación de la política agraria, pero los agricultores comienzan a tomar conciencia de que tales medidas no favorecen realmente sus intereses.

¿Cómo puede rectificarse este elemento de la PAC? Es preciso distinguir dos tipos de modificaciones: las destinadas a la actuación inmediata y las que se centran en la mejora a medio y largo plazo. Entre las necesidades más urgentes figuran la corrección del absurdo que supone exigir a los agricultores que cultiven donde no tienden a hacerlo y evitar que utilicen otras tierras más rentables. Una solución inmediata consiste en *permitir la negociación entre agricultores de los requisitos relativos a la retirada de tierras* (9). En cierta medida, esta negociación ya es legal, y muchas de las propuestas de mejora de la situación actual presentadas por los Estados miembros van en esta dirección. No obstante, deben eliminarse todas las restricciones al respecto: es necesario que un agricultor escocés pueda negociar las obligaciones de cumplimiento de la retirada de tierras con su vecino, así como con un agricultor bávaro. Ambos saldrían ganando de la negociación y la sociedad evitaría la pérdida de producción.

El objetivo más importante, a medio y largo plazo, es avanzar hacia la eliminación total de la retirada de tierras. El calendario para la aplicación de esta medida depende de la reducción de los precios de intervención. Obviamente, la retirada de tierras dejaría de ser necesaria si los precios de la UE se equiparasen a los del mercado mundial. En tal caso, no se requerirían subvenciones a la exportación (la mayoría de los años) y, por tanto, la restricción del GATT, que afecta únicamente a las exportaciones **subvencionadas**, dejaría de ser aplicable. Además, el ahorro de los gastos contemplados en el presupuesto de la UE ya no sería una razón para mantener la retirada de tierras, ya que no seguiría siendo necesario subvencionar las exportaciones.

No obstante, la eliminación de la retirada de tierras podría empezar antes de lograr una reducción de precios en la UE. De hecho, sería posible emprender este proceso de manera inmediata y gradual, sin necesidad de aplicar una «reforma de la reforma» espectacular. Esta eliminación puede

(9) Pueden ser necesarios los ajustes de las tasas de retirada de tierras, ya que se tenderán a retirar únicamente las tierras de menor rendimiento.

comenzar sustituyendo su carácter obligatorio por el de voluntario. Como primer paso, se podría *permitir* a los agricultores *que retiren voluntariamente una proporción cada vez mayor de sus tierras sin perder el derecho a percibir los pagos compensatorios*. Cuando los beneficios comerciales no cubran los costes, los agricultores estarán dispuestos a responder desvinculando de la producción una parte cada vez mayor de sus tierras. Así, se necesitará retirar menos tierras para satisfacer la restricción del GATT respecto a las exportaciones subvencionadas y, por tanto, la tasa de retirada de tierras obligatoria podrá reducirse. La proporción de tierras que se permita retirar a los agricultores sin perder los pagos compensatorios puede aumentarse gradualmente, hasta alcanzar el 100 por cien en unos tres años. En esta situación, es posible que la retirada de tierras obligatoria dejara de ser necesaria para mantener la producción a un nivel compatible con el requisito del GATT. Según una estimación, permitiendo la retirada de hasta un 100 por cien de las tierras, la proporción de éstas que se desvincularía de la producción sería suficiente para eliminar en su totalidad este régimen de intervención. No se produciría un aumento de la producción respecto a una situación caracterizada por la retirada de un 15 por ciento de las tierras y la exigencia de producir para recibir pagos compensatorios (10).

De hecho, ya se ha dado un paso en esta dirección. En diciembre de 1993, el Consejo de ministros de agricultura acordó la introducción de la opción de retirar voluntariamente hasta el 50 por ciento de las tierras sin perder el derecho a reclamar los pagos compensatorios. Los Estados miembros podían fijar un máximo inferior y, desafortunadamente, Francia y Alemania eligieron restringir el alcance de la retirada de tierras voluntaria al 30 por ciento. No obstante, en los casos en que las condiciones eran adecuadas, los agricultores comenzaron a utilizar la opción mencionada y a desvincular de la producción parte de sus tierras. La reciente reducción de la tasa de retirada obligatoria, del 15 al 12 por ciento, puede considerarse como una respuesta al aumento de las retiradas voluntarias. Ha de elevarse el máximo actual del

(10) Zeddies, J., comunicación personal.

50 por ciento aplicable a estas retiradas, hasta alcanzar el 100 por cien en los próximos años. Simultáneamente, todos los Estados miembros deben permitir a sus agricultores que se acojan a dicho máximo. Una vez que pueda retirarse voluntariamente un 100 por cien de las tierras sin perder el derecho a los pagos compensatorios, puede que no sea necesario imponer ningún tipo de retirada, incluso si los precios de la UE en ese momento no han alcanzado el nivel del mercado mundial.

Hay un argumento posible en contra de esta estrategia de elevación gradual del máximo aplicado a la retirada de tierras voluntaria. Al concentrarse las tierras desvinculadas de la producción en una región determinada, se corre el riesgo de perjudicar su paisaje rural. Resulta difícil analizar este tipo de argumentos desde un punto de vista general, ya que también se derivan ciertos beneficios de un uso de la tierra menos intensivo. No obstante, cuando la utilización agraria de la tierra se considere preferible, puede resultar necesario adoptar ciertas medidas para mantener la producción en una proporción suficiente de la misma. En cualquier caso, estas medidas deben orientarse específicamente a las regiones y a los tipos de utilización pertinentes y han de consistir en pagar a los agricultores por utilizar la tierra de la forma prevista y no en quitarles los pagos compensatorios si no la utilizan como la sociedad desea. Los pagos compensatorios se efectúan para ayudar a los agricultores a superar las dificultades económicas que generan las reducciones de los precios de intervención. Exigirles que hagan ciertas cosas que la sociedad desea para recibir tales pagos significa hacerles responsables de la prestación de un servicio a la sociedad por el que ésta no paga. De hecho, en estos casos, la pérdida que soportan los agricultores al cultivar la tierra únicamente para recibir los pagos compensatorios constituye un indicador directo de la carga económica que la sociedad hace recaer en estos trabajadores a los que se les obliga a producir para recibir una cantidad inicialmente destinada a compensarles por un cambio en la política de precios. Por tanto, las modificaciones indeseables del uso de la tierra que puedan resultar de la retirada voluntaria no constituyen un argumento en contra de esa política, sino a favor de la adopción de medidas específicas en las regiones afectadas.

5. SUPRESIÓN DE LAS CUOTAS DE PRODUCCIÓN

La aplicación de cuotas a la producción de azúcar en la PAC inicial se consideró un recurso temporal coherente con la naturaleza de la actividad económica en la economía europea de posguerra. Esta anomalía ha quedado aún más en evidencia en los últimos años con la realización del mercado interior y la eliminación de las fronteras económicas entre los Estados miembros. Aunque sigue resultando posible utilizar cuotas de producción en un mercado unificado, la ineficiencia económica de los regímenes productivos inflexibles es cada vez más obvia y las tensiones generadas por las desigualdades percibidas en el sistema de cuotas resultan más problemáticas. La introducción de cuotas en la producción láctea en 1984 agravó la situación. En lugar de ajustar los precios para desalentar la sobreproducción, la CE decidió imponer a los agricultores y a las explotaciones lecheras cuotas de ventas específicas y multas elevadas por el exceso de producción. Estas cuotas, una vez introducidas, resultan difíciles de eliminar. Las personas sometidas a cuotas las consideran un derecho que deben salvaguardar. Además, éstas poseen un valor económico propio, especialmente cuando pueden ser traspasadas o vendidas a otros. Las cuotas no resuelven los problemas subyacentes. Enmascaran los síntomas y permiten que una solución parcial oculte los desequilibrios del mercado. Si existe una demanda insatisfecha de cuota láctea, el mercado no desempeña su función correctamente. Las decisiones administrativas sobre producción sustituyen a las adoptadas por los agricultores.

¿Cómo puede liberarse a un sector agrario de las ataduras que impone un sistema de cuotas de producción? Una vía consiste en ampliar las cuotas disponibles hasta eliminar el exceso de demanda respecto de las mismas. No obstante, esta medida plantea la cuestión relativa al modo de gestión del mercado a medida que se producen y venden las cantidades adicionales. En la situación de los mercados agrarios previa a la Ronda Uruguay, podría imaginarse la aplicación de una inyección adicional de fondos para eliminar del mercado el exceso de producción de leche y de azúcar. En la actualidad, tal medida resulta casi inconcebible. Probablemente, las restricciones a las subvenciones a la exportación sean vinculantes en los próximos años en lo que se refiere a los productos lácteos

y al azúcar. La única alternativa consiste en permitir el acceso de los excedentes productivos a los mercados internos. Si las autoridades están dispuestas a ver caer los precios internos, el sistema de cuotas puede eliminarse mediante esta vía. Con todo, no es probable que los productores de leche y de azúcar reciban con agrado una caída de los precios paralela a la relajación de las cuotas.

Como alternativa a la ampliación de las cuotas, las autoridades podrían caer en la tentación de eliminarlas recomprándoselas a los agricultores. Esta medida mejora el control de la repercusión de las cuotas en el mercado, pero apenas contribuye a la derogación del sistema. Los precios de las cuotas seguirían siendo elevados y, en apariencia, los excedentes estarían «bajo control» y la política seguiría resultando poco costosa. Por desgracia, esta política no elimina las cuotas. Si no se permite la producción superior a los niveles fijados para éstas, su compra reduciría la producción, pero aumentaría la distorsión en el sector. El exceso de demanda respecto a las cuotas aumentaría y la diferencia entre los costes soportados por los agricultores a los que se aplican y a los que no se ampliaría. En última instancia, esta política se hundiría. Las autoridades habrían indemnizado a algunos de los agricultores que primero hubiesen abandonado el sistema, pero no habrían hecho nada por la mayoría de los sometidos al mismo. ¿Sería posible comprar de una sola vez toda la producción de estos agricultores? Resultaría fácil calcular un montante aproximado al coste medio de una cuota lechera en cada Estado miembro o región. Las autoridades podrían expedir un certificado con este valor nominal a cada agricultor sujeto al sistema de cuotas. Esta medida supondría el final del sistema. Por desgracia, si no se modifica el equilibrio subyacente del mercado, esta política carece de sentido. Los problemas volverían a empezar alimentados por la monetización de la renta de las cuotas.

No obstante, una mejora de la gestión de las cuotas tendría una repercusión inmediata, desde un punto de vista político y económico. *Lograr que las cuotas sean plenamente vendibles, tanto entre explotaciones agrarias como a escala internacional*, eliminaría de un golpe una de las principales dificultades económicas del sistema. Un mercado de cuotas permitiría a los productores que incurren en menores costes ampliar sus ofertas y acabar obteniendo la mayor parte de la producción. Los agricul-

tores que pudiesen dedicarse a otros cultivos y productos podrían dejar la producción láctea o de azúcar a otros sectores. Los productores sujetos actualmente al sistema de cuotas deben tender a mejorar su situación gracias a la liquidez cada vez mayor de sus activos. En definitiva, los únicos perdedores serían los administradores de cada país, que parecen centrarse en la noción de cuotas de producción nacional sin tener en cuenta la posibilidad de que éstas hayan quedado obsoletas.

Aunque la mala distribución de la producción entre las explotaciones agrarias sea contrarrestada por la transferibilidad de las cuotas, el nivel agregado de producto seguiría estando distorsionado por el funcionamiento de su mecanismo. Los productores seguirían queriendo producir por encima de lo que se les asigna en sus cuotas. ¿Existe un modo de permitirselo? Actualmente, el azúcar producido por encima de las cuotas A y B (el denominado azúcar C) se dedica a la exportación a los precios del mercado mundial sin dar derecho a una restitución. Algunos ganaderos han señalado que les gustaría producir leche por encima de sus cuotas y colocar los productos lácteos en los mercados mundiales sin obtener subvenciones (11). Esta opción debe fomentarse como medida a corto plazo. *Permitir la venta en los mercados mundiales de la producción obtenida por encima de la cuota* tendría un importante efecto demostración. De hecho, pondría de manifiesto si la agricultura europea puede competir a los precios de dichos mercados. Resultaría más extremo permitir a estas explotaciones agrarias que adquieran factores de producción a los precios del mercado mundial. La consolidación de este tipo de agricultura de zona de libre comercio no sería un resultado necesariamente

(11) Esta posibilidad plantea una cuestión interesante para el GATT/OMC. Si se permitiera al mismo productor vender leche tanto en los mercados internos protegidos como en los mercados mundiales, los proveedores de la competencia podrían argumentar que los costes de producción estaban siendo subvencionados de hecho mediante el elevado precio de la leche sujeta a cuota. Esta ayuda podría clasificarse como una subvención indirecta a la exportación de conformidad con el Acuerdo de la Ronda Uruguay y, por tanto, ser objeto de control. Los agricultores que no vendan en los mercados internos no tendrían que hacer frente a esta restricción. No obstante, la exportación de azúcar C no ha sido sometida a dicho control hasta el momento y puede que no resulte suficiente probar que tales exportaciones sólo son posibles en presencia de un mecanismo como una cuota que restringe la oferta. Obviamente, existe una subvención implícita, pero no se debe a la cuota sino al nivel de precios que ésta mantiene. Las exportaciones son subvencionadas en la medida en que la repercusión de los precios elevados en la producción total no se ve compensada totalmente por las restricciones inherentes a la cuota y por la contención del consumo interno provocada por dichos precios elevados.

deseable, aunque sí defendible desde un punto de vista económico. Es posible imaginar la aparición con el tiempo de una estructura agraria dividida caracterizada por un subsector competitivo que opera de acuerdo con normas mucho más flexibles que otro subsector no competitivo. Por desgracia, este modelo no constituye el marco ideal para desarrollar el sector en su conjunto.

La única forma segura de evitar la división consiste en permitir la competencia también en el mercado interno. No obstante, la autorización concedida a los agricultores para vender la producción obtenida por encima de las cuotas en este mercado socavaría los precios de intervención internos. La adaptación a esta situación exigiría un *recorte de los precios unido a la concesión de pagos compensatorios para evitar la pérdida repentina de ingresos* obtenidos por los productos sujetos a cuota. El sistema de cuotas sería derogado simultáneamente, ya que dejaría de tener efectos sobre el mercado. En esencia, los pagos referidos compensarían en función del valor medio de las cuotas. La bajada de los precios tendría que ser de una magnitud suficiente para que los mercados absorbieran los excedentes actualmente retenidos debido al sistema de cuotas, aunque la producción en sí se vería limitada por dicha bajada. En el caso del azúcar no resultaría difícil poner en práctica este cambio. El precio de intervención interno se reduciría y los pagos por hectárea aumentarían en función de la cuantía equivalente por tonelada, de forma que la compensación concedida mantuviera la renta agraria actual relativamente inalterada (12). En el caso de los productos lácteos, el proceso resulta más difícil por la complejidad del mercado. Podría pagarse una compensación inicial por cabeza basada en la caída del precio por litro de leche, pero la reordenación de los precios en los mercados de productos exigiría algún tipo de ajuste fino. Un sector lácteo revitalizado, sin cuotas y produciendo a precios cercanos a los de los mercados mundiales puede constituir un poderoso motor de crecimiento tras superar una transición dolorosa.

(12) Asimismo, en virtud del Convenio de Lomé, podría reclamarse la compensación a los productores extranjeros, puesto que su acuerdo con la UE les garantiza la venta de azúcar a precios «internos». Los gobiernos de los países ACP podrían argüir que el pago compensatorio es en realidad parte del «precio» del azúcar en los mercados internos, aunque su argumento más sólido se basaría en apelar a la equidad y la buena fe.

6. MEJORA DE LOS MERCADOS MUNDIALES

La Unión Europea es uno de los principales operadores en los mercados agrarios mundiales. Las condiciones de comercialización vigentes en estos mercados afectan directamente a la UE y a su sector agrario. Las reglas del juego han sido objeto de modificaciones significativas como resultado de la Ronda Uruguay. La UE tiene la oportunidad de asumir una posición de liderazgo constructivo a medida que se apliquen las nuevas normas y en función de la evolución de los mercados agrarios. Tradicionalmente, la UE ha adoptado el papel de un importador a precios elevados que intentan evitar la aplicación de las normas internacionales por miedo a comprometer la gestión de los mercados internos. Con el tiempo, esta actitud ha resultado cada vez menos sostenible debido a la utilización generalizada por parte de la UE de los mercados mundiales como destino de sus excedentes de exportación. La Ronda Uruguay ha fijado límites a este comportamiento y ha reducido las posibilidades de aislamiento de los mercados internos. Como consecuencia, la UE puede adoptar el papel de un exportador principal fuertemente interesado en lograr un acceso abierto y competitivo a otros mercados regionales.

¿Cómo debe actuar este tipo de exportador seguro de su capacidad? En primer lugar, la UE debe contribuir a garantizar que todos los países cumplan con las obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. Obviamente, un gran número de cuestiones de interpretación y aplicación serán sometidas al dictamen del Comité Agrario de la nueva OMC a medida que los países analicen todas las repercusiones del Acuerdo. La UE ha de encontrarse entre los defensores de las interpretaciones favorables a la expansión y la liberalización del comercio. Una interpretación proteccionista por su parte tendría consecuencias negativas para todo el proceso y, sin duda, animaría a otros agentes a tomar la misma dirección. Sería conveniente establecer un debate serio con el grupo Cairns, que integra a los pequeños exportadores agrarios, respecto a la aplicación del Acuerdo de la Ronda Uruguay. Asimismo, en consonancia con esta actitud de exportador competitivo, la UE podría comenzar a planificar la «mini-ronda» de negociaciones prevista para 1999. Aunque quedan cinco años, no es demasiado pronto para empezar a desarrollar ideas que puedan materializarse más adelante.

¿Qué puede esperar la UE de una nueva ronda de negociaciones? En primer lugar, en la fecha prevista para su celebración, resultará obvio que el nivel de protección respecto a las importaciones basada en los aranceles recientemente establecidos en la Ronda Uruguay supera con mucho los límites razonables para un gran número de países. Se considerará que la propia UE utiliza aranceles más bien moderados en comparación con gran parte de los países con los que mantiene relaciones comerciales en Asia e incluso en América. En el futuro, la reducción de estos elevados aranceles constituirá una tarea urgente de la OMC. Un *recorte considerable de estas barreras* no tendría una repercusión desproporcionada en la UE: de hecho, como exportadora, debería tomar la iniciativa en el apoyo a esta medida.

La UE también podría tomar la iniciativa en otras áreas. Si la reforma continúa del modo antes indicado, la Unión no utilizará completamente sus subvenciones «admisibles» a la exportación conforme al Acuerdo de la Ronda Uruguay al final del decenio. Esta situación le brindará la oportunidad de pasar de una posición defensiva, en la que las críticas a las subvenciones a la exportación se consideraban ataques apenas disimulados a la PAC, a una nueva postura caracterizada por la posibilidad de abordar la cuestión de las subvenciones sin restricciones internas. En estas condiciones, parece probable que la UE considerara favorable a sus intereses comerciales *promover una supresión total de las subvenciones a la exportación*. Como los países del grupo Cairns han comprobado para su consternación, nada resulta más frustrante para un exportador competitivo que encontrarse con las exportaciones subvencionadas de un vendedor menos competitivo en todos los mercados. El acuerdo del GATT alivió en parte el problema al prohibir la adopción de nuevas subvenciones a la exportación. Por tanto, la cuestión consiste en deshacerse de las ya existentes. En la negociación, la UE podría jugar la baza de ofrecer la supresión de sus propias subvenciones para obtener concesiones importantes en áreas de interés en otros mercados.

7. ORIENTACIÓN DE LOS PAGOS DIRECTOS

El elemento más innovador de la reforma MacSharry no fue la introducción de la retirada de tierras. Esta medida se

había aplicado con anterioridad en el marco de la PAC, aunque no como instrumento general. La verdadera innovación consistió en el nuevo equilibrio adoptado entre el apoyo a los precios y el apoyo directo a la renta a través de los pagos compensatorios. La reducción de los precios en el caso de los cultivos COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas) en un 30 por ciento y la compensación del efecto sobre los ingresos de los agricultores basada en los pagos directos contemplados en el presupuesto de Bruselas dieron lugar a un cambio drástico de la composición de los instrumentos de política agraria utilizados en el ámbito de la PAC. Este cambio se adoptó con una orientación defendida por los economistas desde hacía tiempo. Se había señalado que el apoyo a los precios, aun concedido para completar los ingresos agrarios, tiene efectos secundarios no buscados e indeseables, ya que incentiva la producción más allá de los límites que el mercado puede absorber. La solución propuesta por los economistas para este problema era sencilla: «desvincular» el apoyo a la renta de las políticas de mercado mediante la concesión de pagos directos a los agricultores con cargo al presupuesto público y no a través del mercado y los precios de intervención. No cabe duda de que la reforma MacSharry supuso un paso adelante en esa dirección. Por desgracia, este paso no permitió alcanzar el objetivo final. Puesto que los agricultores reciben pagos compensatorios por cada hectárea de cultivos COP cultivada, no se ha producido una desvinculación completa. Al conceder los pagos contemplados en la reforma MacSharry, éstos se desvinculan del rendimiento, ya que no existe relación entre el rendimiento real por hectárea y el volumen de los pagos (13). Por tanto, los agricultores tienen un incentivo para elegir la intensidad de la producción (es decir, el rendimiento por hectárea) de forma que se adapte al nuevo nivel reducido de precios de mercado. Es probable que esta situación dé lugar a una utilización algo menor de fertilizantes y plaguicidas y, en general, a una menor intensidad de producción en la superficie cultivada. No obstante, puesto que los pagos no se desvin-

(13) Los pagos por hectárea se calculan en función del rendimiento histórico medio en la región correspondiente y, siempre que no se modifique este criterio, un agricultor no puede aumentar el volumen de pagos recibidos elevando el rendimiento real de su explotación.

culan de la superficie, sigue existiendo un incentivo (de hecho, bastante poderoso) a cultivar todas las tierras que no deben ser retiradas. En este sentido, la reforma MacSharry sigue la dirección adecuada, pero no supone una renovación completa que haya dado lugar a la plena desvinculación del apoyo a la renta respecto a las políticas de mercado (14).

Como se ha señalado, puede interpretarse que la retirada de tierras contemplada en la reforma MacSharry contrarresta en cierta medida la falta de desvinculación de los pagos respecto a la superficie cultivada. Con todo, los resultados son diferentes e inferiores a los que pueden obtenerse mediante una desvinculación completa de los pagos respecto a la producción. Antes se ha apuntado un enfoque que permitiría pasar gradualmente del sistema actual de formulación de políticas a otro caracterizado por una verdadera desvinculación de los pagos evitando una «reforma de la reforma» radical. Se defendía que, en última instancia, un aumento gradual del alcance de la retirada de tierras voluntaria podría dar lugar a una situación en la que los agricultores no tuvieran que cultivar sus tierras para recibir el montante total de los pagos compensatorios (15). Una vez que se aplique este cambio gradual en la formulación de políticas y los agricultores puedan retirar todas sus tierras y seguir recibiendo una compensación completa, los pagos se desvincularán de forma «descendente», en cuanto que una producción menor no dará lugar a pagos inferiores. Al mismo tiempo, como se ha señalado, la retirada de tierras cuasiobligatoria dejará de ser necesaria y, por tanto, no se tendrá que imponer a los agricultores una retirada mínima. Tras la supresión de los requisitos relativos a la retirada de tierras, los pagos también se desvincularán de forma «descendente», en cuanto que la expansión de la producción no da lugar a sanción ni tampoco a un aumento de los pagos. En esta fase, se habrá conseguido

(14) En Josling (1994) se analiza la relación entre la desvinculación de los pagos en función del rendimiento y de las hectáreas cultivadas.

(15) De acuerdo con el régimen actual, los pagos por hectárea en el caso de las tierras retiradas son superiores a los concedidos por las cultivadas. Con el cambio gradual de política propuesto aquí, los agricultores podrían recibir pagos superiores a los que obtienen con el sistema vigente si retiraran más tierras que las que se les exigen actualmente. Además, los agricultores ahorran costes al retirar tierras, lo que puede aumentar su deseo de aplicar esta medida voluntariamente.

una plena desvinculación y la reforma MacSharry habrá llegado (gradualmente) a su conclusión lógica.

Si se aplicaran estas modificaciones, los agricultores recibirían los pagos en función de datos puramente históricos. La superficie básica de cada explotación, ya documentada en el sistema actual, constituiría la única base para la concesión de los pagos, con independencia de la producción real y de las decisiones sobre la utilización de la tierra adoptadas cada año por los agricultores. Podrían extenderse cheques a los productores en función de los datos recogidos y no sería preciso controlar la utilización de la tierra en cada momento. El esfuerzo administrativo necesario para efectuar los pagos, tanto para las explotaciones agrarias como para los servicios públicos, se reduciría en gran medida y los agricultores podrían adoptar libremente sus decisiones sobre producción de acuerdo con criterios estrictamente económicos, al margen de la intromisión gubernamental.

Llegados a este punto, conviene considerar con mayor atención quién recibe los pagos en realidad. ¿Las explotaciones o los agricultores? Esta pregunta tiene repercusiones administrativas obvias, pero su importancia es aún mayor en lo que se refiere a los objetivos económicos y sociales que se persiguen. En teoría, con estos pagos, en combinación con una reducción del apoyo a los precios, se pretende ayudar a las personas que han tomado decisiones basándose en promesas contempladas en políticas pasadas y que ahora se enfrentan a presiones de ajuste en una situación en la que tales promesas han dejado de ser válidas en su forma tradicional. Cuando los precios de intervención eran altos, los agricultores basaban sus decisiones de inversión en ellos. Es más, tomaban sus decisiones relativas a su actividad profesional en función de las promesas inherentes a tales precios. Si, originalmente, los precios hubiesen sido bajos, ciertos jóvenes no habrían optado por convertirse en agricultores. Este tipo de decisiones tiende a ser irreversible. Las personas que trabajan en la agricultura quedan vinculados a este sector y no pueden cambiar fácilmente a otros trabajos que quizás habrían elegido si las políticas aplicadas en el pasado hubiesen sido diferentes. Por tanto, los responsables de formular la política agraria, dadas las promesas implícitas que la caracterizaron, son los responsables de las decisiones que tomaron los agricultores. Han de ayudar a éstos a superar el ajuste derivado del cambio de política y evitar dejarles en una situación socialmente inaceptable resultado de

una caída drástica y repentina de los ingresos familiares. Por esta razón, los responsables de la formulación de políticas, al determinar la reforma MacSharry, introdujeron los pagos compensatorios para aliviar la reducción del apoyo a los precios.

De estas consideraciones se deduce que los pagos compensatorios deben concederse a las personas y no a las explotaciones, puesto que son los agricultores y sus familias los que sufren la disminución de los ingresos. Si para optar a los pagos, los productores deben cultivar la tierra, la diferencia entre pagar a las personas o a las empresas es escasa en la práctica. No obstante, una vez roto el vínculo con la producción, la identidad entre el agricultor y su explotación se debilita. Un agricultor puede modificar el tamaño de su explotación, alterar la naturaleza de sus actividades agrarias, adoptar diferentes modelos productivos, pasar de su explotación inicial a otra distinta o abandonar su actividad por completo. Estos ajustes son deseables y las políticas agrarias no deben impedirlos. No obstante, la presión sobre la renta de los agricultores y sus familias resultante de la reducción del apoyo a los precios no se elimina con dichos ajustes y, por consiguiente, este grupo de población debe mantener su derecho a recibir pagos compensatorios aunque cambie su situación. En otras palabras, *los pagos compensatorios deben concederse al agricultor, con independencia de sus actividades futuras*, y no a la explotación agraria en la que éste trabaje casualmente. Asimismo, la anterior constituye una interpretación estricta del principio de desvinculación de los pagos. Estos **deben** ser independientes de lo que ocurra con la explotación. Una vez desvinculados de las decisiones sobre producción, los pagos **pueden** entregarse a las personas y no a las explotaciones, porque deja de ser necesario controlar su funcionamiento.

Las repercusiones prácticas de este tipo de política son inequívocas en lo que respecta a las explotaciones gestionadas por su propietario. Si un agricultor vende su explotación o parte de la misma, continuaría recibiendo los pagos en calidad de trabajador. El agricultor que compra su tierra la adquiere como medio de producción y no como un activo que le permita obtener ayudas gubernamentales en el futuro. Por tanto, el valor de la tierra reflejaría su uso productivo y no la cuantía de las transferencias de renta concedidas por la administración. En cuanto al mercado de tierras, la aplicación de esta política daría lugar a una mejora bastante saludable. Por lo que respecta al propieta-

rio-gestor, no supondría ninguna diferencia para su renta y su nivel de activos. En el marco del sistema anterior de apoyo a los precios elevado, como en cualquier sistema de pagos vinculados, el valor del futuro apoyo a la renta se incorpora al valor de las tierras. Al enajenarlas, el propietario recibe la cuantía equivalente al apoyo a la renta esperado en forma de un valor de venta superior. Si los pagos se le conceden a título personal, sus tierras se cotizan menos en el mercado, pero sigue recibiendo las ayudas directamente de la administración. En total, el valor de sus activos, o el valor de su flujo de renta futuro, se mantiene constante.

Las repercusiones de este cambio de política no son tan claras en el caso de los arrendatarios agrarios. En el sistema actual, y también cuando el apoyo a la renta se encontraba plenamente vinculado a los precios de la producción, las transferencias de renta se concedían inicialmente al arrendatario como vendedor del producto (salvo en el caso de un sistema de aparcería), pero, naturalmente, el arrendador ajustaba el arrendamiento conforme a la rentabilidad de la tierra. Así, en última instancia, los beneficios iban a parar en su mayor parte a los arrendadores a través de la subida de precios del arrendamiento. Con la desvinculación efectiva del apoyo a la renta de la utilización de la tierra, los precios del arrendamiento tenderán a bajar. Los pagos compensatorios seguirán concediéndose al arrendatario, como productor que debe ser compensado, pero el arrendador no podrá obtener parte de los pagos a través del arrendamiento. El valor de la tierra tenderá a bajar. ¿Debe compensarse a los arrendadores por esta reducción de valor? Habrá que adoptar una decisión política al respecto. Puede que haya que incorporar el resultado de esta decisión en los contratos de arrendamiento vigentes a partir del momento en que se desvinculen los pagos compensatorios de las explotaciones agrarias y comiencen a transferirse a las personas (16).

Dada la base conceptual para realizar pagos compensatorios, resulta también evidente que, para superar las presiones de ajus-

(16) El carácter de estos problemas no es completamente ajeno a la PAC. En el marco de los regímenes de cuotas vigentes para la leche y el azúcar, existe también una distribución de valores entre la tierra por una parte y las cuotas de producción por la otra. La gama de opciones elegida para quienes poseen el valor de estas cuotas en explotaciones arrendadas puede utilizarse como modelo para encontrar soluciones adecuadas al problema de distribuir el valor de las ayudas a la renta personalizadas entre arrendadores y arrendatarios.

te derivadas de un cambio de política y del incumplimiento de las promesas efectuadas en el marco de políticas formuladas en el pasado, dichos pagos no deben perpetuarse. Puede que la generación actual de agricultores tenga derecho a recibirlos, ya que les resultaría muy difícil abandonar la actividad agraria. Por el contrario, la próxima generación no tiene muchos argumentos para reclamar los pagos, puesto que no se les han hecho promesas que vayan a ser incumplidas. En el marco de la reforma MacSharry, no se ha adoptado hasta el momento ninguna decisión firme y jurídicamente vinculante respecto al futuro de los pagos. Los agricultores pueden pensar que su concesión se prolongará indefinidamente, pero la Unión Europea no se ha comprometido en ningún modo al respecto. Esta ambigüedad debe eliminarse mediante la declaración de un compromiso explícito con los agricultores. *Debe establecerse un plazo concreto respecto a los pagos, por ejemplo, de diez años desde el momento en que se personalicen.*

Una vez que se desvinculen plenamente los pagos, se personalicen y se limiten a una duración determinada, puede darse otro paso más, pequeño pero importante, que aumentaría en gran medida el valor de los mismos para sus receptores. Los compromisos jurídicamente vinculantes relativos a los pagos futuros a cada persona interesada *deben adoptar la forma de certificados expedidos a cada receptor*, en los que se especifique el flujo futuro de pagos anuales que la persona en cuestión tiene derecho a recibir. Estos certificados podrían negociarse en el mercado privado de capitales, en calidad de bonos del Estado. Los agricultores con derecho a obtener las ayudas podrían elegir entre recibir pagos anuales durante el resto del período de pago o percibir un capital acumulado al vender su título valor en el mercado de capitales. Si lo desearan, podrían utilizar esa cantidad para mejorar su explotación, iniciar una nueva actividad o con otro fin. De este modo, se flexibilizaría la situación de los receptores, lo que facilitaría enormemente el proceso de ajuste al entorno creado por la aplicación de la nueva política (17).

(17) Ocasionalmente, estos títulos negociables basados en los pagos futuros, que ya han sido propuestos en el pasado (Tangermann 1991, 1992), se han denominado «bonos de salida». Este término no es el más adecuado, ya que parece indicar que los pagos sólo se conceden a los agricultores que deciden abandonar la actividad agraria. Los títulos propuestos aquí (y anteriormente) también serían expedidos a los que siguiesen trabajando en su sector. En cualquier caso, facilitarían la salida de ciertos agricultores, puesto que (al contrario que en el sistema actual) éstos seguirían beneficiándose de las transferencias de renta tras abandonar la agricultura.

Los pagos de este tipo se concederían a los agricultores para compensarles por la reducción de los precios de intervención previstos en la PAC. Puesto que estos precios son competencia de la Unión Europea, puede argumentarse que es esta institución la que debe decidir sobre sus características y asumir la responsabilidad financiera correspondiente. Por una parte, los niveles y las expectativas de renta de los agricultores siempre se han caracterizado por las grandes diferencias existentes entre Estados miembros y regiones de la Unión Europea, debidas a la disparidad de condiciones en la agricultura y otros sectores económicos de dichos Estados. Desde este punto de vista, cabe considerar si la concesión de la ayuda a la renta destinada a los agricultores debe flexibilizarse, de forma que las condiciones propias de cada Estado miembro sean tenidas en cuenta. Cuando la ayuda a la renta se vinculaba a la producción, ya sea a través de los precios de intervención o de los pagos vinculados, se distaba mucho de disponer de un sistema unificado a escala de la UE. La competencia entre agricultores y, por tanto, la asignación de recursos, habría quedado desvirtuada en las diversas áreas de la Unión si los Estados miembros hubiesen permitido la aplicación de regímenes y niveles de ayuda a la renta diferentes. En el marco de este antiguo sistema de apoyo vinculado, un mercado común de la agricultura no era compatible con la utilización de niveles y regímenes de ayuda a la renta dispares.

Con la concesión de pagos verdaderamente desvinculados y personalizados, la situación sería diferente. La ayuda a la renta en estas condiciones dejaría de alterar la competencia (18). Así, no habría razón para no permitir a los Estados miembros aplicar la ayuda directa a la renta a distintos niveles, siempre que se haga de forma que las decisiones sobre producción no resulten distorsionadas por esa ayuda, o que la distorsión sea mínima. De hecho, la UE estaría definiendo un «marco común» de políticas nacionales consideradas no perturbadoras de la competencia interna. Teniendo en cuenta el

(18) Esta cuestión está relacionada con otra más general referida a los tipos aceptables de políticas agrarias aplicadas en países en el marco de áreas de libre comercio, como se analiza en Josling (1993). El problema es más grave en la UE, pero la estructura de reglamentos sobre competencia también facilita el control. Larsen y cols. (1994) hacen especial hincapié en la utilización de estos reglamentos para restringir las alteraciones de la competencia.

principio de subsidiaridad, es mucho lo que puede decirse de transferir a los Estados miembros la competencia relativa a la concesión de ayuda directa a la renta (19). Al fin y al cabo, las políticas de distribución de la renta, incluida la mayor parte de las políticas sociales, se consideran claramente una cuestión que corresponde a los Estados miembros y no a la Unión. Por tanto, con todos los cambios propuestos anteriormente, resultaría natural reconsiderar la asignación de competencias entre los primeros y la segunda respecto a la ayuda a la renta en la agricultura.

Pueden considerarse dos opciones para reasignar las competencias a los Estados miembros. El cambio menos drástico consistiría en que el tipo de pagos antes propuesto, en esencia, una forma ligeramente revisada de los pagos compensatorios previamente efectuados en el marco de la reforma MacSharry, siguieran siendo concedidos y financiados por la Unión, mientras que se permitiría a los Estados miembros, si así lo desearan, completarlos con otros pagos nacionales auténticamente desvinculados y financiados con cargo a los respectivos presupuestos nacionales. Hasta cierto punto, esta medida ya se está llevando a cabo, ya que se conceden a los agricultores ayudas de diversos tipos a escala nacional contempladas en los presupuestos de cada país, en algunos casos, menos desvinculadas que los pagos propuestos aquí. Un cambio más radical consistiría en hacer *responsables a los Estados miembros de todos los pagos* aquí planteados, una vez hayan sido plenamente desvinculados y personalizados. Así, dichos Estados podrían decidir su nivel y duración y la Unión se limitaría a controlar la aplicación de los regímenes de pago, para garantizar que no alteran la competencia entre productores. Este segundo cambio de mayor calado requiere un comentario más amplio. Es más coherente con el principio de subsidiaridad. Asimismo, facilitaría la resolución de la cuestión relativa a la oportunidad de conceder pagos compensatorios a los agricultores de futuros Estados miembros en una Unión ampliada, que no se han visto afectados por las reducciones de los precios de intervención, ya que nunca se han beneficiado de la elevada ayuda a los precios contemplada en la PAC.

(19) Esta renacionalización de las ayudas a la renta en nombre de la subsidiaridad es uno de los principales argumentos defendidos en el informe de Larsen y cols. (1994).

¿Supondría esta medida una renacionalización esencial de la PAC? La unidad del precio común no sería alterada, ya que no se permitiría el establecimiento de barreras comerciales entre Estados miembros. Los reglamentos relativos al mercado seguirían aplicándose a escala de la UE y las operaciones de mercado serían objeto de una financiación común. La transferencia de competencias a los Estados miembros respecto a la ayuda directa a la renta, tanto en lo que se refiere a la aplicación, como a la responsabilidad financiera, apenas si constituiría una contravención de los principios de la PAC, ya que éstos aluden a la creación de un mercado común en la agricultura. Cuando la ayuda a la renta se vincula a la producción, es decir, cuando esta ayuda puede perturbar la competencia entre los agricultores de los diferentes Estados miembros, la financiación común resulta esencial. En el caso de las ayudas a la renta verdaderamente desvinculadas y personalizadas, el principio de responsabilidad financiera común no es aplicable. La transferencia de competencias a los Estados miembros respecto este tipo de ayudas no equivaldría a una renacionalización de la PAC. Su núcleo, que no es otro que las políticas comercial y de mercado, seguiría siendo controlado por la Unión, y sólo las ayudas directas y temporales a la renta concedidas por un período de ajuste serían asumidas por los Estados miembros.

No obstante, es obvio que esta transferencia de competencias afectaría significativamente los flujos financieros entre Estados miembros. Quienes mantuviesen una posición exportadora neta en el caso de los productos que solían ser objeto de ayudas a los precios elevadas saldrían perdiendo desde el punto de vista económico si tuviesen que financiar los pagos compensatorios a escala nacional. Con todo, sería relativamente fácil calcular las cantidades en cuestión y podrían acordarse ajustes globales de las contribuciones financieras de los Estados miembros al presupuesto de Bruselas para tener en cuenta el cambio en la asignación considerada en las políticas (20).

(20) En ocasiones, se propone vincular las ayudas a la renta con cuestiones medioambientales. En la práctica, esta medida podría dar lugar a la formulación de una política menos desable. Los pagos efectuados por los servicios ecológicos de los agricultores deben mantenerse al margen de las ayudas a la renta y añadirse a éstas. Obviamente, los pagos desvinculados planteados aquí aliviarían las presiones sobre el medio ambiente al desincentivar la utilización intensiva de productos químicos. Por otra parte, una menor intensidad en el uso de la tierra podría perjudicar al paisaje y reducir las posibilidades recreativas en las áreas rurales. Lógicamente, estas cuestiones deben tratarse a escala local.

8. CONSIDERACIÓN DE LA AMPLIACIÓN

Como se ha señalado anteriormente, el desafío más importante al que se enfrenta la PAC consiste en el probable acceso de un mínimo de cuatro países de la Europa Central. Se ha adoptado una decisión política para permitir tal ampliación. La convergencia de estos países hacia la consecución del nivel de estabilidad política y económica necesario para integrarse en la Unión puede prolongarse hasta el final del decenio. Esta circunstancia hace que coincida en el tiempo su acceso a la UE con la fase siguiente de la reforma comercial del GATT y pone de manifiesto que, como máximo, se dispone de cinco años para ajustar las políticas actuales formuladas para abordar tal reto. La naturaleza de éste se revela cada vez con mayor claridad. En el mejor de los casos, existe la posibilidad de que los costes presupuestarios experimenten una fuerte subida como resultado del pago de subsidios por hectárea y por cabeza de ganado y de subvenciones estructurales a los nuevos países. Con su entrada aumentaría en gran medida la capacidad agraria de la Unión. La capacidad de estos países para convertirse en exportadores importantes de productos agrarios dependerá de varias condiciones, como su propia recuperación de los traumas generados por el cambio de los sistemas político y económico y las políticas que eligieron en el período de transformación. Si se confirman las previsiones de una producción excedentaria significativa, lo que parece probable, el coste presupuestario de la ampliación podría constituir un lastre considerable para la UE (21). La cuestión es si el sistema político puede responder por anticipado para evitar los problemas o, como ha ocurrido con frecuencia en el pasado, debe esperarse al planteamiento de la crisis.

Deben acometerse varias tareas para lograr que los PECO puedan acceder a la UE sin generar distorsiones más allá de los límites razonables. En primer lugar, es necesario un cambio de actitud que permita empezar a ver el lado positivo del acceso de países con altos niveles de cualificación y recursos naturales adecuados. El comercio con éstos beneficiaría a

(21) Para una argumentación detallada de las razones que explican la probabilidad de que los PECO se conviertan en exportadores principales de varios productos agrarios, véase Josling y Tangermann (1994).

ambas partes y fortalecería a la UE a escala internacional. Esta afirmación también es válida en el caso del sector agrario. Si la UE afronta el acceso como una oportunidad para adaptarse y aprovechar una base de recursos ampliada, todos los países resultarán favorecidos. La visión negativa actual se basa en las dificultades para gestionar el mercado protegido y la sensación de que en la competencia por los fondos presupuestarios nadie sale ganando. La consideración del debate sobre la agricultura a escala continental podría disipar parte de las dudas lógicas planteadas por el aumento de la competencia por los mercados y la financiación.

El proceso de fusión de los sectores agrarios de los miembros antiguos y nuevos de la UE puede comenzar antes del acceso. Los Acuerdos Europeos constituyen un marco para la convergencia de las economías en general y de las políticas comerciales en particular. La política agraria debe ser objeto de una mayor consideración en dichos Acuerdos, no para proteger a los productores actuales de la Unión, sino para permitir una integración tan rápida como sea posible de los sectores agrarios de la Europa Central y Oriental. Con este fin, los Acuerdos Europeos deben acelerar la liberalización de las cuotas impuestas sobre las importaciones de los PECO y mejorar la administración de este régimen para que los exportadores obtengan mayores beneficios. La UE ya utiliza las garantías de acceso al mercado negociadas en la Ronda Uruguay para aumentar las importaciones de los PECO. Debe fijarse el objetivo de avanzar con rapidez hacia la eliminación de las barreras cuantitativas al comercio. Las diferencias de precio resultantes de los distintos niveles de ayuda externa podrían abordarse como parte del proceso de armonización de políticas.

Las tareas que debe afrontar la Unión al preparar su ampliación no presentan excesivas dificultades si se aplica la lógica de la reforma de 1992 y los procesos de cambio han superado la primera fase. El nivel de precios para los cereales en la UE ampliada no tiene por qué diferir del nivel reducido futuro previsto para los Estados miembros actuales. El mercado europeo tras la integración debe basarse en un sistema de intervención relativamente moderado, con un nivel de precios bajo, combinado con un conjunto de aranceles consolidados (y una tasa máxima de derechos de aduana aplicados) para las importaciones. Si en los próximos años los nuevos miembros

eligen precios al nivel de la UE o inferiores y ese nivel se acerca al del mercado mundial, su incorporación no debe causar problemas. Podrían aumentar las exportaciones, pero sólo serían necesarias subvenciones de menor cuantía para su comercialización en los mercados mundiales. La aparición de dificultades es más probable si una de estas condiciones no se cumple. Si el proceso de reforma de la PAC se detiene antes de ese momento y, por tanto, se registran en la UE precios para los cereales muy superiores a los vigentes en otras áreas productivas importantes, se correría el riesgo de que la extensión de estos precios elevados a los países de la Europa Central generase excedentes de exportación considerables, que sólo podrían venderse mediante un aumento de las subvenciones. Esta situación resultaría cara desde el punto de vista financiero y difícil desde el diplomático, ya que la UE tendría que negociar la concesión de nuevos permisos para utilizar subvenciones a la exportación (22). No es probable que otros exportadores acojan favorablemente la noticia de que la integración de nuevos miembros en la UE aumente las exportaciones subvencionadas, ya que esta evolución constituiría un signo inequívoco de que el proceso de ampliación da lugar a la desviación del comercio y no a la creación de éste.

9. CONCLUSIÓN

Aunque el último decenio habría sido idóneo para emprender acciones de mejora de la PAC, en la situación actual se da una combinación única de restricciones, oportunidades y desafíos. El cambio principal en las condiciones restrictivas en las que opera la PAC consiste en la culminación de la Ronda Uruguay del GATT, que altera significativamente el ámbito de la política interna. La oportunidad de la adopción de medidas adicionales se debe a que la reforma de la PAC de 1992 se basaba de hecho en un programa trienal diseñado

(22) Los PECO declararon en sus listas anexas al GATT algunas subvenciones a la exportación que, por tanto, deben reducirse. Estas ayudas podrían agregarse a las autorizaciones de subvención correspondientes a la UE. No obstante, no cubrirían la probable expansión de las exportaciones susceptibles de subvención si los PECO aumentaran la producción (y redujeran el consumo) como resultado de la elevación de los precios. Véase Tangermann y Josling, 1994, apéndice II.

para encaminar la formulación de políticas en una dirección específica. Las decisiones relativas al modo en que se gestione en los próximos años la política revisada determinarán en gran medida la eficacia de estas reformas. El desafío es el que plantea la perspectiva de la integración en la UE de algunos países de la Europa Central.

En este trabajo se ha intentado presentar las próximas etapas de la reforma de la PAC, continuación de los cambios sustanciales efectuados en 1992. Entre las modificaciones realizadas figura la redefinición de los objetivos de las políticas para dar prioridad a la competitividad, la capacidad de elección de los agricultores y las cuestiones distributivas. Este proceso de redefinición puede comenzar inmediatamente, garantizando que la Comisión deje clara su adhesión a una estrategia coherente para la PAC y su disposición a aplicarla en los próximos años. Otros aspectos relativos a la culminación de la reforma tendrán que ser abordados progresivamente en posteriores etapas.

En el cuadro 2 se propone un calendario explícito para organizar dichas etapas. Se distinguen las acciones a corto plazo, que pueden adoptarse el próximo año, de los cambios a medio plazo, cuya aplicación llevará de dos a tres años, y se especifican las acciones a largo plazo cuya puesta en práctica, siendo realistas, no es previsible antes de 1998. Entre las acciones que pueden efectuarse a corto plazo figura la mejora del programa de retirada de tierras, permitiendo en primer lugar la negociación de los requisitos de este régimen y modificando posteriormente su carácter obligatorio, hasta alcanzar quizás el 100 por cien de voluntariedad en 1997. Además, cabe prever una mayor consideración de la carne de ganado de ovino en el presente paquete de reformas, concretada en un recorte de precios y un ajuste de los pagos compensatorios por cabeza.

A medio plazo, pueden introducirse otras modificaciones en la política. Entre éstas figura la decisión de ampliar la reforma a los sectores lácteo y azucarero, anunciando quizás en el momento de adoptarla los recortes de precios previstos. En esta fase podrían aplicarse medidas prácticas como la autorización para vender sin subvención la producción superior a la cuota en los mercados mundiales y negociar las cuotas lecheras y de azúcar entre explotaciones agrarias y a escala interna-

Cuadro 2

CALENDARIO PARA LA FINANCIACION DE LA REFORMA DE LA PAC

Acciones a corto plazo (1995/1996)
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la opción de la retirada de tierras voluntaria combinada con la concesión de pagos compensatorios • Permitir que el mercado reasigne las obligaciones de retirada de tierras • Incluir la carne de ganado de ovino en el paquete de reformas, recortando precios y concediendo pagos compensatorios
Acciones a medio plazo (1996/1997 y 1997/1998)
<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar la venta de la producción superior a la cuota en los mercados mundiales sin subvención • Fijar un plazo límite para la concesión de los pagos compensatorios • Permitir que el mercado asigne las cuotas de leche y azúcar entre explotaciones agrarias y a escala internacional
Acciones a largo plazo (1998 y siguientes)
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar recortes de precios combinados con pagos compensatorios en el sector lácteo y azucarero • Adoptar un papel en la «minironda» de negociaciones de la OMC en favor de la rebaja de los máximos arancelarios y la supresión de las subvenciones a la exportación • Abonar los pagos compensatorios a los agricultores en forma de bonos • Responsabilizar a los Estados miembros de los pagos relacionados con la renta, siempre que opten por formas «aceptables» de los mismos que no distorsionen la competencia

cional. La primera de estas medidas facilitaría la comprobación del nivel de competitividad básica de la agricultura de la UE y la segunda reduciría los costes y permitiría aprovechar dicha competitividad. Además, sería necesario establecer un plazo límite para los pagos compensatorios en los tres ejercicios posteriores, sobre todo con objeto de restringir el aumento del presupuesto de la Unión debida a la ampliación.

En cuanto a las acciones a largo plazo, las más importantes consisten en la aplicación de recortes de precios combinados con una compensación adecuada en el caso del azúcar y la leche, para completar la reforma de los subsectores principales. Si no se adopta esta medida, el sector seguiría sufriendo un desequilibrio grave. Asimismo, debe abonarse a los agricultores el conjunto de pagos compensatorios mediante bonos

que les permitan abandonar su actividad si lo desean. En esta fase puede responsabilizarse a los Estados miembros de los pagos relacionados con la renta, siempre que opten por formas «aceptables» de los mismos que no distorsionen la competencia. Esta medida liberaría a los responsables de la formulación de políticas de la UE del problema que supone homogeneizar los pagos a agricultores que operan en situaciones cada vez más dispares. Evitaría además la importante carga financiera que conlleva abonar a todos los futuros agricultores de la UE los pagos diseñados para compensar las disminuciones de precios afrontadas por los trabajadores de este sector en la Unión de los doce anterior a la ampliación. Por otra parte, la concesión de bonos consolidaría la postura de la UE en las negociaciones comerciales y, en concreto, en la OMC. La Unión podría utilizar su posición respecto a la política interna reformada para adoptar un papel en la «minironda» de negociaciones de la OMC compatible con la situación de un exportador competitivo. Podría asimismo desempeñar una función principal en la elaboración de procedimientos que rebajasen los máximos arancelarios y eliminaran las subvenciones a la exportación, garantizando así una mayor facilidad de acceso de los productos agrarios de la UE a los mercados de terceros países. Además, estas medidas permitirían una incorporación plena y favorablemente acogida de los PECO y de sus sectores agrarios, como miembros valiosos de la nueva Unión Europea. □

BIBLIOGRAFÍA

- TANGERMANN, S. y JOSLING, T. E. (1994): *Pre-Accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*, preparado para la DGI de la Comisión Europea. Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, diciembre.
- JOSLING, T. (1993): «Agriculture in a World of Trading Blocs», *Australian Journal of Agricultural Economics*, diciembre.
- NALLET, H. y VON STOLK, A. (1994): *Relations Between the European Union and the Central and Eastern European Countries in Matters Concerning Agriculture and Food Production*, preparado para la DG VI de la Comisión Europea, 15 de junio.

- JACKSON, M. y SWINNEN, J. (1994): *A Survey and Evaluation of the Current Situation and Prospects of Agriculture in the Central and Eastern European Countries, with Emphasis on Six States with European Agreements*, preparado para la DGI de la Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Evaluation of the Costs of Extending the CAP to the CEEC's: A Survey*. Bruselas, 1 de agosto.
- LAMPE, K. (1994): Exposición hecha en el simposio sobre Euregio. Bad Bentheim. 26 de septiembre de 1994 (pendiente de publicación).
- LARSEN, A. *et al.* (1994): «EC Agricultural Policy for the 21st Century». *European Economy*, n.º 4.
- OECD (1993): *Agricultural Policies, Markets and Trade*. París.
- OECD (1994): *Economic Accounts for Agriculture*. París.
- TANGERMANN, S. (1991): *A bond scheme for supporting farm incomes*. In: Marsh, J.; Green, B.; Kearney, B.; Mahé, L.; Tangermann, S. y Tarditi, S.: *The Changing Role of the Common Agricultural Policy. The Future of Farming in Europe*, Londres y Nueva York: pp. 95-96.
- TANGERMANN, S. (1992): *Reforming the CAP: In for a Penny, In for a Pound*. Institute of Economic Affairs Inquiry, n.º 28, 6 de febrero.
- JOSLING, T. (1994): «The Reformed CAP and the Industrialised World», *European of Agricultural Economics Review*. Vol. 21, diciembre.
- FRANKLIN, M. y OCKENDEN, J. (1994): «European Agricultural Policy - Ten Steps in the Right Direction», Royal Institute for International Affairs. *European Program Briefing Paper*, n.º 14, noviembre.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es formular un calendario tentativo de las reformas que deberán ir reconduciendo la actual PAC hacia una política agraria europea que permita la próxima integración en la Unión de algunos países PECO y una mayor liberalización en los mercados agrarios. El artículo comienza planteando los objetivos de las políticas, para después analizar de forma específica cuatro aspectos básicos, como son, la supresión de la retirada de tierras, la supresión de las

cuotas de producción, la mejora de los mercados mundiales y la nueva orientación de los pagos directos. El artículo acaba concluyendo que cualquier reorientación de la PAC deberá: dar mayor prioridad a la competitividad, generar un contexto en el que los agricultores se vean menos constreñidos en su toma de decisiones y poner una mayor atención en los aspectos distributivos de la política. Finalmente, se apunta la posibilidad de que la UE, el tiempo que vaya reformando su política, impulse con liderazgo la nueva ronda de negociaciones que se desarrollará en la OMC en 1999.

PALABRAS CLAVE: PAC, reforma, ampliación de la UE, liberalización.

SUMMARY

The objective of this paper is to formulate a tentative schedule of reforms which should redirect the current CAP towards a European agricultural policy that enables certain CEEC countries to join the Union and greater deregulation of agricultural markets. The paper starts by setting out the objectives of the policies and then specifically analyses four basic aspects: suppression of set aside, suppression of production quotas, improvement of world markets and reorientation of direct payments. The paper ends by concluding that any reorientation of the CAP should give highest priority to competitiveness, generate a setting in which farmers are less constrained in decision making and place more emphasis on the distributive aspects of the policy. Finally, it notes the possibility of the UE taking a lead in the next round of WTO negotiations that is to take place in 1999, while reforming its policy.

KEYWORDS: CAP, reform, EU extension, deregulation.

