

REVISTA DE ESTUDIOS AGRO - SOCIALES

PUBLICACION TRIMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES

Los Madrazo, 11. MADRID

CONSEJO DE REDACCION

Emilio Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra.
Angel Anós Díaz de Arcaya.
Alberto Ballarín Marcial.
Pedro Bellón Uriarte.
Ramón Beneyto Sanchís.
Arturo Camilleri Lapeyre.
Amadeo de Fuenmayor Champin.
Fernando Garrido Falla.
Emilio Gómez Ayau.
Alejo Leal García.
Mariano Navarro Rubio.

DIRECTOR

Luis García de Oteyza.

SECRETARIOS

Miguel Bueno Gómez.
Emilio Gómez Manzanares.
Víctor Pérez Díaz.
Rafael Romero Montero.

Nº 71 - ABRIL - JUNIO 1970 - AÑO XIX

REFLEXIONES CRITICAS SOBRE LA NUEVA PAC (*)

Por
JAIME LAMO DE ESPINOSA (**)

I. LA ADHESION DE ESPAÑA A LA PAC

España firma su ingreso en la CEE en 1985. A partir de marzo de 1986 comienzan a aplicarse los reglamentos y directivas de la PAC, en diversas medida, dado que el Tratado de Adhesión estableció un período transitorio variable entre 7 y 10 años, para los diferentes subsectores de la agricultura y ganadería españolas.

La distancia entre lo firmado y las posiciones españolas iniciales con respecto al contenido del Tratado, fue grande. Los «flecós» pendientes u ocultos no fueron despreciables. El sentimiento de que la agricultura española no había sido tratada adecuadamente fue, pronto, un lugar común en las conversaciones y juicios al respecto.

La España que se incorporaba mantenía una política agraria adecuada a una estructura productiva muy mediterránea, en la que a lo largo de los años, bajo una presión de cierta autarquía, se habían expandido todos los sectores de alto significado en la dieta alimentaria española. Además la industria agro-alimentaria (IAA), había ido creciendo, formando un importante tejido económico y por descontento convirtiéndose en el principal cliente de la agricultura y la ganadería.

(*) Este texto corresponde, básicamente, a la Conferencia pronunciada por el autor ante la Academia de Agricultura de Francia en abril de 1991.

(**) Catedrático «Jean Monnet» de la U.P.M.

– Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156 (abril-junio 1991).

Con 44 millones de Ha de superficie cultivable (el 21% de la CEE) y unos 2 millones de explotaciones agrarias (reducidas en un 6% en los últimos diez años) y muchas de ellas familiares y minifundistas (media de 20 Ha frente a 17 hace una década), aportan al PIB unos 3 billones de ptas./año, de los que el 58% corresponden a producciones vegetales y el 36% a las ganaderas. La población activa agraria, un 13% de la total, ha disminuido en un 25% en la última década, mientras que su producto bruto se multiplicaba por 2,5.

Por lo que afecta al uso de tecnología conviene destacar que la mecanización, pese al fuerte incremento del petróleo de final de los 70 e inicios de los 80, experimentó un aumento notable, pasando de 132 a 244 CV/100 Ha, mientras que las inversiones en riego forzaban las superficies regadas de 2,6 a 3 M de Ha. Todo ello arrastró un proceso innovador que elevaba las compras de inputs desde el 31% de la PFA al 42%. Pero además la agricultura en este período ha incorporado técnicas de producción muy intensiva: cultivos forzados; plantones injertados libres de virus; aplicaciones biotecnológicas; regadíos regulados y abonados por ordenador; controles de ambiente; sensores; informática; etc. son tecnologías que hacen de la agricultura un sector de «inversión pesada».

España es, pues, un país agrario importante en el contexto europeo. No tanto como Francia, ciertamente, pero forma parte del pelotón de cabeza, con 3 M de vacas, 15 M de ovejas, 2 M de cerdas reproductoras, 2 M de cabras, 20 M de Tm de cereal, 30 M de Hl de vino, 20 M de Tm de frutas y hortalizas, 1 M de Tm de girasol y una IAA muy activa.

España esperaba ingresar en una PAC altamente proteccionista frente a terceros, con mecanismos de ayuda muy eficaces para el mantenimiento de una población rural no demasiado eficiente en lo agrario y demasiado vieja en lo demográfico. Sin embargo esto no fue así y pronto comenzó a percibirse.

Efectivamente, la Adhesión española estuvo llena de obstáculos en la aplicación del período transitorio. Por ejemplo:

- En ganadería vacuna de carne y leche, azúcar y trigo las restricciones cuantitativas a la producción española fueron claramente ineficientes, teniendo en cuenta la relación oferta-demanda anterior a la adhesión.

- En frutas y hortalizas el tener que esperar a la llamada 2.^a fase para que los mecanismos de protección hicieran su aparición, no favoreció la creencia en un mercado único. Además la competencia de frutas y hortalizas, durante todo el período transitorio, de productos procedentes de países terceros, no comunitarios, en mejores condiciones que las españolas dificultaban la comprensión de las ventajas de la adhesión.
- Tener que costear desde el presupuesto español la liquidación de los excedentes lácteos comunitarios, cuando España entraba en la CEE con un notable equilibrio en el sector lácteo, fue una cruel paradoja más, pendiente hoy, todavía, de explicación.

Pero en España la PAC no era nueva, aunque no se había aplicado con carácter de generalidad. Efectivamente desde mediados de los años 70 y muy en especial a partir de 1979, se inicia en la Política Agraria Española una tendencia a utilizar y aplicar en su legislación e instrumentos políticos las técnicas propias de la PAC. Así se inicia:

- Una acomodación de los sistemas de producción en frontera y en el interior a los diseños propios de la OCM comunitarias.
- Una integración en la legislación española de algunas figuras típicas de la CEE, tales como «el agricultor profesional» o «la agricultura de montaña», creada esta última con ayudas nacionales.
- La aplicación de programas nacionales similares a los de la CEE, tales como: 1) mejora de explotaciones familiares agrarias; 2) incorporación de jóvenes agricultores y 3) asociacionismo cooperativo.
- Una corrección en los precios y sus referencias normalizadas hacia los vigentes en la CEE. Pese a ello en el momento del ingreso el precio de la leche y del azúcar eran, en España, superiores a los vigentes en la CEE-10.

Producida la adhesión, pronto se apreció su efecto sobre la balanza comercial agraria. Ciertamente es que España mantenía, todavía, en el momento del ingreso un grado notable de protección en fronte-

ra y que el comercio de Estado todavía operaba para ciertos sectores. Pero a partir de 1986 todo iba a ser diferente. El saldo de la balanza comercial agraria que era en 1985 de +29 mil millones de ptas. pasa a ser de -40 en 1986, +60 en 1987 (año atípico pues el superávit es debido a que España liquida con arreglo al mandato comunitario sus excedentes acumulados), -4,5 en 1988, -96,1 en 1989 y -145 en 1990 y si consideramos los últimos datos -169 (período Nov. 90-Oct. 91). La gran invasión había comenzado.

Pero la situación de España ha sido aún más compleja, pues se ha encontrado no sólo con un proceso de adaptación político-económico-administrativo, sino con tres. Así es:

- a) Poco tiempo antes del ingreso en la CEE se habían aprobado los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades nacionales. Ello implicaba una descentralización profunda del aparato administrativo en favor de las mismas pues la Constitución establece que la agricultura, la pesca continental y la ganadería son competencia «exclusiva» de tales Comunidades. Naturalmente con la excepción de lo que atañe al comercio interior y exterior. Sin embargo la estructura del MAPA no se modifica en lo sustancial.
- b) A tal proceso debía añadirse ahora la gran descentralización política hacia Bruselas, donde se decide cuanto afecta a las Organizaciones comunes de mercado y a las grandes Directivas estructurales.
- c) Junto con ello, y no en último lugar, el Acta Unica Europea imponía otra velocidad.

Tal es la complejidad y la dificultad del proceso de adaptación español. Somos un carro tirado por tres caballos de diferente fuerza, contextura, raza y alzada, que pretenden caminar con diferentes velocidades. En el pescante hubiéramos necesitado un magnífico cochero.

Quizás convenga conocer que, a diferencia de otras Administraciones, la negociación de adhesión de España fue llevada a cabo con escaso diálogo previo con Organizaciones y Sindicatos agrarios. Sí con información posterior. Por otra parte la división, a veces inducida, entre cooperativas y organizaciones, con la supresión de las

Cámaras Agrarias, especialmente la CONCA, que debía haber sido un órgano de presión frente a la CEE, ha imposibilitado el mantenimiento de una voz común ante Bruselas y ante Madrid. Esa debilidad del sector (buscada desde el poder, para evitar conflictos), muy dividido en siglas y fracciones, ha erosionado la obtención de objetivos comunes, tanto más necesaria en un momento en que la información debía fluir a borbotones para regar de ayudas comunitarias al campo español, muchas de las cuales hoy incluso son mal conocidas, y para haber entrado con fuerza en programas de cofinanciación para la reestructuración de una agricultura con rendimientos unitarios muy bajos.

En resumen, durante el tiempo transcurrido desde nuestra incorporación, la agricultura española ha experimentado los siguientes desequilibrios:

- Incremento notable del endeudamiento del sector: 68% del VAB a p.m. a un 75% en 1988).
- Deterioro de la balanza comercial agraria, ya explicado.
- Separación de la renta agraria de la del resto de los sectores.
- Notorio aumento de los costes productivos, con pérdida de competitividad.
- Reducción de la inversión pública en infraestructuras del sector (pasó de un 25% sobre la total en 1980 a un 17% en 1988), sólo parcialmente compensada por la inversión privada.

La política estructural de la PAC ha encontrado escaso eco en la agricultura española. Puede que por falta de una eficaz información hacia los agricultores; puede que por demorar deliberadamente la aplicación de la norma española; puede finalmente, que por discriminación política (cooperativas siempre antes que agricultores individuales), en la selección de los beneficiarios. Así la acción de retirada de tierras tuvo una escasa acogida y las ayudas a la mejora de la comercialización en casos individuales fue escasamente apoyada. El cese anticipado acaba de instrumentarse. Y la normativa española contempla sectores de ayudas en las indemnizaciones por zonas desfavorecidas.

A las tres velocidades antes comentadas, que han sumido a la agricultura española en un europesimismo no conocido hasta el presente y que han llevado a una lucha permanente del sector por concertar las grandes líneas de política agraria sin encontrar interlocutor, lo que a la postre ha conducido a numerosos conflictos con agricultores y ganaderos, se añade ahora la incertidumbre introducida por el diseño de la nueva PAC.

II. LA NUEVA PROPUESTA COMUNITARIA

Hace no muchos años, comentando en una conferencia las incógnitas y consecuencias de la adhesión de España a la CEE sobre el sector agroalimentario, dado lo aceptado en el Tratado, afirmaba que el riesgo mayor no estaba tanto en el propio Tratado cuanto en que el club en el que acabábamos de ingresar cambiara las reglas de juego una vez que estuviéramos dentro. Y terminaba afirmando «A Europa sí, pero no así».

La CEE —como reconoce su documento de «reflexión»— estableció una política agraria (la PAC), derivada de su Tratado fundacional y cuyos principios, nacidos de la Conferencia de Stressa, pretendían superar, entre otras, una situación de penuria alimenticia. El éxito acompañó tal propósito y al cabo de los años la abundancia generaba todos los males y desdichas de la CEE. Entra otras una alta carga presupuestaria motivada por la absorción de excedentes y unos altos precios de su producción, incapaz de competir en el exterior sin restituciones (primas) a la exportación, erosionando así los mercados internacionales y creando dificultades para competir a otros países más productivos, pero incapaces de aplicar a tales fines, vía presupuestos, unas subvenciones tan elevadas.

La producción agrícola de la CEE, en paralelo, se ha tecnificado extraordinariamente, buscando la mayor calidad y el más bajo coste de sus productos. Numerosos agricultores han abandonado sus explotaciones por edad y por no alcanzar un nivel de vida suficiente. Uno de cada tres agricultores europeos lo es hoy a tiempo parcial.

Esta situación no es nueva. En 1985, consciente la Comisión de ello, lanzaba el «Libro verde» y planteaba ciertos principios y ajustes del todo necesarios, aunque insuficientes. Entre ellos medidas limitadoras de la producción (cuotas), participación de los agricultores en los gastos de su sector, e incentivos para el abandono de tierras agrícolas.

Pero los resultados positivos han sido escasos. Ya en 1990 el gasto agrícola era de 29.000 millones de ECU (con una previsión para 1991 de 33.000 millones) que permitían sostener un entramado agrícola no excesivamente eficiente, con una estructura de explotaciones dual: empresas altamente equipadas y muy competitivas y explotaciones familiares de pequeña dimensión productiva. La aplicación de una política de precios igual para todos beneficiaba más, ciertamente, a las mayores. Aunque luego cada Estado miembro se encargaba de recuperar para el presupuesto nacional, vía impuestos, parte de lo generado por la CEE artificialmente, vía precios.

La Comisión ahora se muestra preocupada y con razón por la evolución de sus programas y por el crecimiento del gasto agrícola, además de por el avance de la contaminación agraria debido a la aplicación de ciertos productos químicos. Y propone una nueva PAC, bastante más inspirada en el viejo sistema británico de «*defficiency paiements*», que en la política de ordenación de precios con la que están construidas las actuales OCMs.

Conviene recordar, no obstante, que el crecimiento del gasto agrícola y de los excedentes no se debe sólo a errores de la actual PAC, sino al impacto de la adhesión de la RDA, cuyos excedentes agrícolas pesan ahora sobre la CEE. Que no se quiera hablar de esta cuestión, no justifica que se achaque a la ordenación de mercados vigente el desbocado crecimiento reciente.

El nuevo planteamiento de la CEE parte de un objetivo previo: «Es necesario mantener un número suficiente de agricultores sobre la tierra. No hay otro medio para preservar el medio ambiente natural, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que traduce una elección de la sociedad». Y a partir de aquí aparece la nueva PAC. Esta se basará en precios de mercado libres (no se aclara «cuánta» garantía subsistirá) y ayudas directas por unidad física de producción.

Estos principios más tarde se refieren a diferentes sectores y así sabemos que en los cereales se bajarán los precios hasta que aseguren la competitividad con los sustitutivos, compensando la pérdida de renta con ayudas directas por hectárea, pero no a todas, sino íntegra hasta cierto límite y decreciente a partir de ese umbral. Y más allá de una cierta dimensión la ayuda se subordinará a la retirada del resto de producción. Régimen análogo será de aplicación para oleaginosas y proteaginosas. Estas bajas de precio asegurarán la estabilidad de la producción animal.

En otros sectores los principios aparecen más vagamente descritos. Las cuotas del sector lácteo deberán reducirse. El azúcar y el tabaco también serán objeto de remodelación. Y los agricultores serán remunerados por su contribución a la defensa de la naturaleza.

La Comisión no ha aportado la «Ficha financiera», por lo que no es posible cuantificar el impacto presupuestario de las nuevas medidas. Más adelante veremos cómo, a nuestro juicio, el presupuesto no sólo no se reducirá sino que crecerá fuertemente.

La Comisión no deja además de señalar, sutilmente, que la PAC no está siendo aplicada homogéneamente por los Estados miembros y que, por tanto, alguno de los fracasos en la aplicación de ciertas Directivas estructurales hay que buscarlas más en los desarrollos nacionales que en la disposición comunitaria. (El régimen de ayudas a la renta sólo lo aplican tres Estados: Holanda, Francia e Italia, y el de prejubilación sólo uno).

Hasta aquí la posición de la Comisión sobre la que pide un gran debate. Modestamente trataré de contribuir al mismo.

III. OPINION PARA EL DEBATE

La Comisión afirma que no es viable el mantenimiento de *statu quo*. Cierto. Nada que objetar. Lo peor que puede hacerse en una situación como la presente es contemplar los hechos sin aportar soluciones. Pero a mi juicio la solución de la CEE no es desde luego, por decirlo suavemente, la mejor de las soluciones posibles. Algunas reflexiones servirán para apoyar mi disenso con el documento comunitario.

Primera. El modelo de agricultura familiar es cierto que traduce una elección de la sociedad. Pero no de la sociedad actual, sino de la pasada. Ello no significa que debe desaparecer dicho modelo. Al contrario, debe ser ayudado para sobrevivir. Y mucho. Pero sabiendo que NO es el modelo del futuro, no el modelo sobre el que construir una agricultura más competitiva. Con él no se puede competir con las explotaciones de gran dimensión, altamente profesionalizadas, eficientes y tecnificadas de EE.UU., Australia o Canadá.

Segunda. Planteando esa opción, se politiza, innecesariamente, el debate, por sus profundas raíces políticas. La izquierda en general, europea ha venido defendiendo la explotación familiar, como modelo alternativo a la gran explotación o empresa agraria, por confundir muchas veces esta última con el latifundio. Ese error conceptual va a pesar en la definición de la nueva PAC. ¿Conviene politizar las decisiones de la Comisión? A mi juicio, no. Además esta técnica enfrenta a las regiones: las de agricultura más eficaz frente a las más atrasadas.

Tercera. Todos los ejemplos de políticas de ayudas directas o de precios diferenciados en razón del tamaño de la explotación o de los volúmenes de producción, acaba diferenciando en el mismo sentido las explotaciones. Es decir si ayudamos más las pequeñas explotaciones o producciones que las grandes –y eso es lo que parece se pretende– las explotaciones se dividirán, artificialmente, pero se dividirán, dando origen a numerosas falsas explotaciones, que a la larga perturbarán la realidad económica y estadística, y exigirán mayores controles. Podría citar numerosos ejemplos españoles donde tal fenómeno fue espectacular. Sólo dos muestras: el PER ha multiplicado el número de jornaleros; más de los que realmente existen. Cuando hubo que atajar el excedente de azúcar español a final de los 70, se implantó con carácter coyuntural (dos años) un sistema discriminatorio de precios de remolacha. El número de explotaciones remolacheras creció como la espuma.

Cuarta. Este sistema no es más barato que el anterior. En 1988 la producción de cereales de la CEE fue de 163 millones de Tm y el coste para el FEOGA fue de 4.400 millones de ECUs. Pues bien para que la ayuda directa fuera igual o inferior a la mencionada la ayuda por kg no debería ser superior a 27 ECUs/Tm. ¿Es suficiente?

El precio medio para ese año cif. Rotterdam fue unas 100 ECU/Tm. Si el objetivo es ser competitivo y por tanto poder salir al mercado exterior sin restitución, el precio hubiera debido bajar, ese año, desde los 175 ECU/Tm de precio institucional medio hasta el entorno de aquél. Es decir unos 60-75 ECU/Tm. La ayuda directa sería por tanto muy superior al coste actual, algo más del doble. Claramente.

Quinta. El sistema de ayudas directo no es más sencillo de manejar burocráticamente que el actual. En el presente las atribuciones de ayudas las decide el mercado, a través de estadísticas de precios semanales o medios. Estos son constatables con facilidad. El nuevo sistema exigirá unos listados de *todos* los agricultores comunitarios, con sus acreditaciones de producción vendible, tal vez incluso con las de sus superficies cultivadas o animales en producción, para, en función de todo ello, atribuir la ayuda directa. ¡Un buen pandemium nos espera...! Los agricultores europeos tendrán que dedicar más tiempo a rellenar papeles y formularios que a trabajar en la agricultura. (¿Sería así como piensa la CEE disminuir la producción...?). Bromas aparte, la burocracia para controlar las nuevas actuaciones y evitar el fraude deberá ser más frondosa, sin duda, que la actual.

Sexta. Las consecuencias sobre las explotaciones agrícolas pueden ser muy extrañas. Los pequeños agricultores perderán precio en sus productos que les será compensado con ayudas directas. Suponiendo que estén bien calculadas puede que mantengan su renta real actual. Los grandes agricultores privados de tales ayudas (cuanto más produzcan menos ayudas recibirán), deberán competir a precios de mercado internacional. Unos soportarán la competencia y continuarán acrecentando sus producciones e incrementando sus dotaciones de tecnología. Otros, privados de la ayuda directa y produciendo a precios superiores a los nuevos de mercado deberán abandonar sus explotaciones. Se perderán así explotaciones de tamaño y eficiencia media, superviviendo las más pequeñas y las mayores. La dualidad del campo europeo se acentuará aún más.

Séptima. La nueva PAC asegura que seguirá basada en los tres celebres principios de la misma: Unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. Nada debo objetar a la primera y la última. Y estoy de acuerdo con el mantenimiento de la preferen-

cia comunitaria. ¿Pero cómo hacerlo sin prelevements y sin precio umbral? ¿Bajarán entonces los niveles del umbral a medida que los precios de mercado se acerquen a los internacionales? Francamente, no acabo de ver cómo se asegura la preferencia con sólo bases tarifarias y sin prelevements.

Octava. Las consecuencias en España pueden ser imaginables. Si se ajustan los precios de los cereales para que sean competitivos con los productos sustitutivos, ello redundará en beneficio de las ganaderías «industriales», pero en perjuicio de los cerealistas sobre todo castellanos. Si se recortan las cuotas de la leche, no veo fácil la supervivencia de las ganaderías del norte, que debían crecer en base a incrementos de producción, salvo que muy fuertes ayudas directas les compensen. Y siempre que no se aplique el criterio de excluir los que trabajan «a tiempo parcial», que en el norte son numerosos si se cuentan con un criterio familiar. Las cuotas de azúcar se reducirán también al igual que el tabaco. Sobre otros sectores no se hacen pronósticos. Pero todo parece apuntar a técnicas reduccionistas.

Novena. La CEE propone ayudas a los agricultores por su labor en favor de la conservación de la naturaleza. Nada tengo que objetar a dicho planteamiento, al contrario. Todavía recuerdo cuando personalmente planteé públicamente dicha acción en el año 1973 y, entonces, fue acogida con general escepticismo. El tiempo demuestra que todo llega. Debe hacerse y pronto. Pero la fijación debe ser «objetiva» y a «largo plazo». De no hacerse así los agricultores podrían encontrarse a medio plazo con una renta decreciente por razones presupuestarias. Si se quiere que dependan del presupuesto, al menos que no dependan de las arbitrariedades que rodean siempre a su formulación en el tiempo.

Décima. La caída de los precios agrícolas o ganaderos y una mayor apertura a los mercados internacionales, debería en contrapartida constituir un poderoso estímulo a la industria alimentaria que encontraría así materias primas a mejores precios. ¿Esa mejoría será muy apreciable? ¿Producirá un gran impacto positivo en los precios y una mayor demanda de los consumidores? Mi opinión es que el precio de la materia prima tiene cada vez menos influencia en la formación del precio del producto acabado. Pero algún efecto positivo se apreciará, sin duda.

Undécima. La propuesta de extensificación incidirá muy negativamente sobre el mercado de inputs y tecnologías. El temor a producir ha hecho ya que en España las compras de maquinaria hayan descendido en 1990-91 un 12% y un 18%, respectivamente. Igual en semillas. Y el gasóleo pese a la disminución real del petróleo (menos \$/barril y \$ más barato) sigue subiendo para mayor gloria de la renta de petróleos.

IV. LIBERTAD Y PROTECCIONISMO AGRARIO

Juzgado ya globalmente el Documento de reflexión procede hacer algunas consideraciones sobre la protección agraria. Todos los países protegen sus agriculturas. Cada uno con arreglo a «su» modelo. La CEE dispone de uno basado en sus raíces culturales, en el deseo de proteger un cierto tejido rural, que tan querido es en Francia, Alemania o Italia, bastante menos en España. Ese modelo no tiene porqué ser sustituido por el de EE.UU., por mucho que se insista en ello, modelo por otra parte, tan proteccionista como el de la CEE, aunque de bases distintas.

La diferente competitividad entre la agricultura europea y la norteamericana, por ejemplo, nace de la dimensión (diez veces superior la última), y del empleo de mano de obra (diez veces también, pero inferior). Pero la diferencia crucial radica en la forma de financiar el coste de sostenimiento. En EE.UU. y Australia lo hacen, sobre todo, los contribuyentes, vía impuestos, mientras que en la CEE, una parte sustancial es financiada por los consumidores, vía precios. ¿Qué pasará, entonces, cuando *toda* la financiación dependa del presupuesto, eliminada la parte de los consumidores? Me temo que estaremos en presencia del alguacil, alguacilado...

Y todo ese nuevo e inconmensurable presupuesto será dirigido fundamentalmente a no producir y a conservar pasivos. Querer mantener, con ayudas directas o conservacionistas, una agricultura sin agricultores pero con «pasivos rurales», viviendo del presupuesto, casi sin actividad, me parece el peor de los sistemas posibles. Sobre todo para ellos. Porque si las ayudas duran cinco años, como parece, ¿qué será de ellos al término del plazo? Y si es por más largo período...

do, ¿qué pasará cuando en otro momento la CEE decida que la carga presupuestaria es insoportable, nuevamente?

Si se analiza el impacto, concreto, que la nueva PAC puede tener sobre la agricultura y ganaderías españolas, las conclusiones no son euforizantes. No obtendrán ventajas de ella el cereal, el vino, la ganadería vacuna, la remolacha o el tabaco. Y las frutas y hortalizas que deberían ser beneficiadas no lo serán por la competencia magrebí e israelita, que, además, tras la guerra del golfo, y en el nuevo clima de paz, recibirán, posiblemente, mayores apoyos internacionales y en concreto de la CEE. Claro que las pequeñas explotaciones castellanas, hoy ya inviables, recibirán ayudas directas. ¿Pero, por cuánto tiempo? ¿Y para eso vamos a sacrificar la agricultura mediterránea o andaluza?

¿Y en qué va a quedar el progreso de la innovación y las aplicaciones tecnológicas? Si las invenciones que permiten producir más son inaplicables porque se camina hacia un modelo de agricultura ineficaz, bajo el eufemismo de «extensiva», ¿qué pasará con los horizontes que abren las biotecnologías? ¿No era mejor apoyar fuertemente las aplicaciones tecnológicas que permitan desviar productos agrarias hacia usos no alimentarios, especialmente energéticos?

Además, no tiene sentido adoptar el sistema USA de protección basado en explotaciones grandes y eficientes, en un territorio como la CEE que no dispone de dicha base. Tampoco parece lógico abrir exageradamente el mercado interior de la CEE a productos procedentes de países con costes sociales y laborales más bajos, en donde, incluso, los trabajadores no reciben casi ningún tipo de prestación social.

Hasta aquí parte de mis observaciones. Naturalmente si, como señalé al inicio, no añado una posición alternativa, parecería que defiendo el *statu quo*, contra el que ya me he manifestado y no contribuiría al debate solicitado por la CEE. Por eso repetiré aquí algunas de las propuestas que formulé en el Parlamento Europeo, con ocasión de las sesiones de trabajo de la «Conferencia Mundial sobre Alimentación» celebrada el año 1988 en Bruselas.

En esencia la reforma de la PAC debería instrumentarse a través de los mecanismos, no traumatizantes, siguientes:

- 1.^o Se debe intentar conservar la parte esencial de la PAC. Y también los mecanismos que utiliza. Ha demostrado contribuir a objetivos importantes y no veo porqué habría que descartar tanto lo positivo como lo negativo». (Mansholt, 1978).
- 2.^o La regulación del mercado debe ser la excepción, no la norma y la protección debe ser selectiva, afectando a un escaso número de productos básicos y sólo en función de la amenaza de desestabilización de los mercados interiores que puedan inducirse desde el exterior. La prioridad debe otorgarse a la protección de los productos perecederos.
- 3.^o Para aquellos que generan con cierta recurrencia un mayor desequilibrio estructural oferta/demanda (cereales, vacuno) debería establecerse un programa a largo plazo de desprotección paulatina y progresiva, en sus usos alimentarios, y otro de apoyo decidido a sus usos no alimentarios. Durante tal período se crearían medidas directas compensatorias, también decrecientes. Pero nunca discriminatorias.
- 4.^o Las OCM de los productos sometidos a regulación deben otorgar mayores grados de libertad al mercado. La norma no puede ser tan meticulosa y detallista que afixe la creatividad y la innovación. Y cada OCM debe mantener un cierto equilibrio interno en sus consecuencias financieras.
- 5.^o Sobre los productos que hayan acumulado durante el año precedente un alto nivel de stocks o un grave desfase entre prelevamientos y restituciones, se procederá a una sensible disminución de los precios institucionales o de los niveles de protección. La diferencia de rentas, en estos casos, será compensada, parcial y temporalmente, de modo directo.
- 6.^o Los controles no se efectuarán sobre la oferta, salvo los programas de retirada de tierras, ligados siempre a la reforestación y al ocio. Se eliminarán, progresivamente, por tanto las cuotas, contingentes...
- 7.^o En los próximos años se reducirá paulatinamente el presupuesto de Gastos de la sección Garantía transfiriendo a la Orientación. Estos nuevos créditos deberían aplicarse a la mejora de la comercialización. También sin discriminaciones.

- 8.º La PAC pondrá el acento en los programas estructurales. En particular no tanto en la retirada de tierras (sin más) o la jubilación anticipada, como en la modernización de explotaciones, la comercialización organizada y sobre todo la reforestación y dedicación a turismo, caza u otras actividades lúdicas de las tierras retiradas de cultivo. Ello con generosas ayudas de la CEE.
- 9.º La solidaridad financiera no puede significar que quien no genera excedentes los financie. La carga de eliminación de excedentes debe recaer sobre el origen de los mismos.
- 10.º El sector azúcar es, a mi juicio, un ejemplo de cómo organizar un mercado, con precios diferenciados, juego de importaciones y exportaciones a cargo de la industria, escaso coste para el presupuesto y mercados interior y exterior diferenciado, una industria potente y una agricultura profesionalizada. Tal vez fuera un modelo a estudiar.

Y termino. La nueva PAC sometida a debate, espero y deseo que no se apruebe en su actual redacción. Son demasiadas sus contradicciones y los intereses nacionales en juego. Es contradictoria porque pretendiendo reducir el presupuesto, logra el resultado opuesto; porque queriendo mantener la agricultura, la reduce y priva de sus posibilidades de modernización al limitar el crecimiento de las explotaciones más eficientes. La modernización operará a la inversa.

¿Por qué, entonces, esta propuesta? Tal parece que sus razones hay que buscarlas en el deseo de aportar al acuerdo GATT, una formulación aceptable por el grupo Cairns y por EE.UU. Esta lo es. El Secretario de Agricultura de EE.UU. la ha aplaudido. Y es lógico. Su aplicación conduce a la eliminación de un gigante agrario: la CEE. Y no puede ser otra la explicación, porque si el objetivo de la nueva PAC fuera ordenar el mercado, entonces el presupuesto debería ser neutral respecto a las rentas y éste no lo es. Y si fuera proteger las rentas, entonces habrá que decir que éste sólo lo resolverá temporalmente, pero sin ordenar el mercado interior, aunque probablemente renunciando a una cierta presencia en el exterior.

En cualquier caso la futura PAC, cualquiera que sea, debería fundarse en que sus reglas de juego deben ser claras, iguales, objetivas

y permanentes para todos los Estados miembros. Y sus principios, sobre todo la «preferencia comunitaria» de igual aplicación para todos los productos. Aquí no deben haber excepciones. No puede ser la preferencia aplicable y aplicada a los cereales, por ejemplo y olvidada para otros sectores, como la almendra; no puede ser útil para los productos continentales y no serlo para los mediterráneos. La política debe ser de protección –para todos–, o un esquema pragmático de libertad/proteccionismo, también para todos.

La CEE tiene la decisión última. Se juega mucho, dado que la PAC es la única política realmente común, en la CEE. Pero la agricultura de los Estados miembros se juega más en esta batalla. La española aún más, dado su diferencial negativo en rendimientos y su ya alto nivel de costes productivos. Que el club cambie sus reglas de juego cuando estamos dentro puede ser aceptable, si de nuestra participación activa en su formulación, no se derivan sino efectos positivos. En caso contrario habría que preguntarse cómo hemos podido llegar a esta situación, desde aquella otra tan esperanzadora del ingreso en la CEE.

BIBLIOGRAFIA

SEC (91) 1613 final. Balance de actividades del FEOGA. Sección de orientación (Bruselas, 9 de septiembre de 1991).

COM (91) 409 final, 415 final y varios más sobre Reforma de la política agraria común. Textos jurídicos (Bruselas, 31 de noviembre de 1991).

A. BONANO: *Agrarian Policies & Agricultural Systems*. Westviews Press, 1990.

Com.CEE. La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1990.

LAMO DE ESPINOSA, J.: «La política de precios y subvenciones en la agricultura europea». *Noticias CEE*, n.º 41. Junio 1988. Ed. CISS.

LAMO DE ESPINOSA, J.: «El Acta Unica Europea y la agricultura». *REAS*, n.º 146. Oct./Dic. 1988.

RESUMEN

El autor examina el impacto que el ingreso de España ha tenido sobre la agricultura española y analiza seguidamente la nueva PAC y su posible incidencia sobre el sector. Su conclusión es negativa en cuanto a la nueva PAC, siendo muy crítico no tanto con sus postulados como con sus instrumentos. En particular puede deducirse una crítica seria a los programas de ayudas de rentas tal y como

están concebidos, la instauración de una nueva clase de «pasivos agrarios», la creación de una nueva PAC que nació por la costosa carga de la anterior y genera una nueva aún más costosa, etc. Especialmente dura es la crítica sobre la imposibilidad de garantizar el principio de «preferencia comunitaria» con el nuevo esquema.

Finalmente el autor hace una leve reflexión sobre las políticas de proteccionismo agrario hoy vigentes en el mundo, especialmente USA, concluyendo en la conveniencia de que cada área mantenga el modelo que más convenga a sus propios fines y señalando los riesgos de adaptar modelos no demasiado convenientes para la CEE, aunque hayan probado su adaptabilidad en USA.

RESUME

L'auteur examine l'impact de l'entrée de l'Espagne dans la CEE sur l'agriculture espagnole, pour ensuite analyser la nouvelle PAC et son incidence éventuelle dans ce secteur. Il aboutit à des conclusions négatives quant à la nouvelle PAC, et à des critiques sévères, non pas tellement aux postulats de celle-ci, mais plutôt à ses instruments. Il peut en être déduit notamment des arguments sérieux contre les programmes de soutien des revenus tels qu'ils sont conçus, contre l'établissement d'une nouvelle classe de «passifs agricoles», contre la création d'une nouvelle PAC, exigée par les charges énormes de l'ancienne politique, mais encore plus coûteuse, etc. L'auteur est tout spécialement critique vis à vis de l'impossibilité pour le nouveau schéma d'assurer le principe de «préférence communautaire».

Finalment, il ébauche une brève réflexion en ce qui concerne les politiques de protectionnisme agricole actuellement en vigueur dans le monde, notamment aux USA, et il en conclut de l'opportunité pour chaque zone du monde de maintenir le modèle convenant le mieux à ses propres fins, eu égard aux risques qui résulteraient de l'adaptation de modèles parfois inadéquats pour la CEE, aussi avantageux soient-ils pour les USA.

SUMMARY

The author examines the impact Spain's accession has had on Spanish agriculture and goes on to analyse the new CAP and its possible effects on the sector. He arrives at a negative conclusion as regards the new CAP and is very critical not so much of its statements as of its instruments. We can deduce a serious criticism of the way income support schemes are conceived, the introduction of a new class of «agrarian pensioners», the creation of a new CAP which came into being because of the costly burden of the previous one and generates another even more costly one, etc. There is a particularly harsh criticism of the fact that, with the new scheme, it is impossible to guarantee the principle of «Community preference».

Finally, the author undertakes a brief reflection on the policies of agrarian protectionism in force in the world, and specially the USA, today, concluding that each region should operate the model most suited to its own purposes and pointing out the risks of adapting models that are not very apt for the EEC, even though they have proven to be fitting in the USA.

