



En julio de 1997 la Comisión presentó la Agenda 2000. Se trata de un documento político en el que se abordan los cambios que es necesario introducir en la arquitectura comunitaria para acometer con éxito la próxima ampliación de la Unión Europea hacia el Este. Dejando a un lado la reforma institucional, el problema que más inquieta es el presupuestario. Para evitar un crecimiento del gasto agrícola contrario a la voluntad de reducir su peso en el presupuesto global y hacer frente a los compromisos restrictivos que sin duda la UE va a asumir en próximas rondas comerciales de ámbito internacional, la Comisión considera necesario proseguir y profundizar el proceso de reforma de la Política Agrícola Común.

La Agenda 2000 y la agricultura valenciana

Reflexiones sobre las propuestas de reforma de la PAC

● RAÚL COMPÉS LÓPEZ. Universidad Politécnica de Valencia.

En esta contribución se pretende realizar algunas breves reflexiones acerca de las propuestas de reforma contenidas en la Agenda 2000 y su incidencia en la agricultura valenciana. El análisis comienza resaltando la importancia creciente del factor nacional en la concepción de la política agraria.

Eficiencia, equidad y búsqueda territorial de rentas

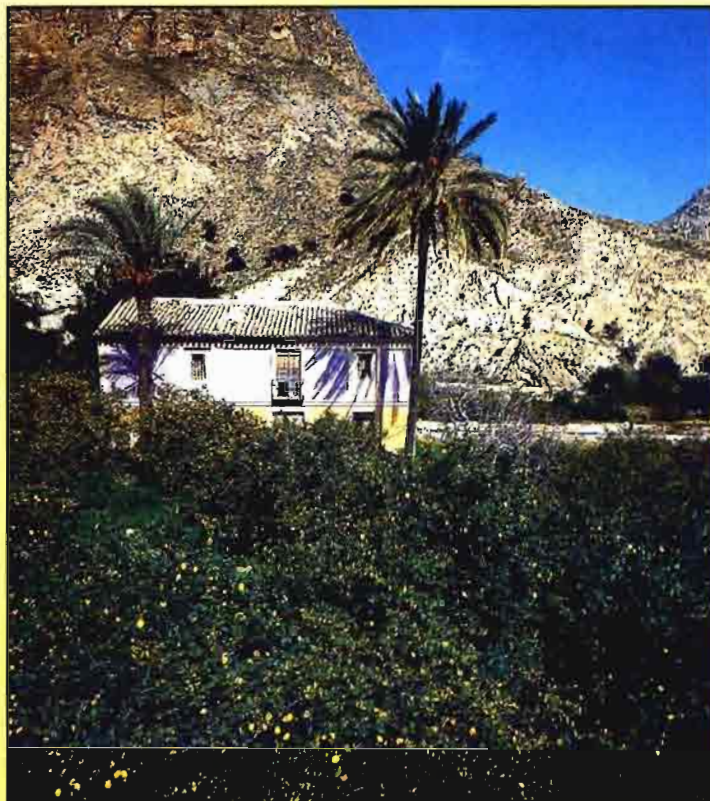
Los análisis tradicionales de las políticas primaban las consideraciones referidas al coste económico de las medidas -criterio de eficiencia- y al reparto de los beneficios y las cargas -criterio de equidad-. Pues bien, una vez alineada la PAC con la nueva ortodoxia dimanante de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, en principio menos ineficiente que el sistema de protección anterior a 1992, los problemas derivados de la asignación de los recursos en función de las subvenciones han pasado a un segundo plano. En cuanto a la equidad, el sistema de protección actual está revelando la magnitud de una redistribución de rentas en ocasiones poco o nada justificada por criterios clásicos de justicia social. Bajo la

coartada de la protección a la agricultura y la inercia de una política surgida en tiempos de déficits, existe un colectivo cada vez más amplio que se beneficia de una política de subvenciones públicas sin parangón en otros sectores, en el sentido de que no tiene justificación económica, ni social, ni ecológica. Se trata de una situación insostenible en el medio plazo, y no sólo por razones presupuestarias. Pues bien, en la actualidad sólo algunas organizaciones profesionales parecen sensibles a este problema.

El debate actual está dominado por la que podría ser denominada lógica de la búsqueda de rentas territorial o regional (regional rent seeking). La búsqueda de rentas es un fenómeno bien conocido que va asociado a la actuación de determinados colectivos bien organizados con el fin de obtener ventajas o privilegios del poder político. Esta actividad puede ser también realizada por países. En mayor o menor medida esto ha sucedido en la actual Unión Europea desde sus orígenes, favorecido por la peculiar arquitectura de las instituciones europeas y los mecanismos de ingresos y gastos. El

interés nacional no ha estado nunca ausente de la evolución de las políticas comunitarias y la actuación de Francia y el Reino Unido, dos de los pilares europeos, es un exponente de ello, pero siempre ha existido un contrapeso en forma de un objetivo común más ambicioso.

Lo reseñable ahora no es la novedad sino la magnitud que está adquiriendo este fenómeno. El objetivo prioritario de la política agraria que pretenden seguir los países consiste en maximizar las transferencias



de fondos públicos procedentes de Bruselas, y otros objetivos se supeditan a éste. El peligro de esta pulsión reivindicativa de carácter nacional radica en la amenaza creíble de acabar paulatinamente con una de las políticas que más servicios ha brindado a la construcción europea; sirviendo desde punta de lanza de creación de un mercado único hasta germen de una moneda común.

Este proceso está alimentado por el número cada vez mayor de países en la UE, su heterogeneidad, la extensión del sistema de cuotas o cantidades máximas garantizadas por países y la creciente contaminación del debate político por la lógica formal del discurso nacionalista, más perceptible en aquellos países que están sometidos a la negociación continua e indefinida de competencias con partidos de ámbito regional que hacen de la defensa de lo propio su bandera de legitimidad política o por partidos nacionales de tinte claramente chovinista.

En estas circunstancias, pocos son los gobiernos que pueden permitirse el lujo de no dejarse arrastrar por la dinámica del agravio más o menos fundado, la presión de una opinión pública cada vez más agresiva y la lucha compulsiva por los votos. Intentando fortalecer su posición en el corto plazo, lo que pueden conseguir es debilitar las políticas de la Unión en el largo plazo, y este es un lujo que ningún gobierno europeo se debería permitir, sobre todo si se declara firme partidario del proyecto de construcción europea.

Ante los retos que se avecinan, y que van a poner a prueba la solidez del edificio comunitario, este es uno de los factores críticos en la evolución de la PAC, por la dificultad que tiene luchar al mismo tiempo por su desarrollo armónico y no discriminatorio, al que no hay que renunciar desde posiciones cándidas, y por su adaptación al interés general.

Valoración global del capítulo agrícola de la Agenda 2000

Como proyecto de reforma de la PAC, la Agenda 2000 resulta un documento poco elaborado y, en algunos extremos, superficial, lo que no significa que esté desprovisto de elementos relativamente novedosos. Como referencia, y aunque no sea ese su objetivo, el capítulo agrícola de la Agenda 2000 se encuentra lejos del calado de un documento como el de reflexión de la Comisión de 1991, en el que se sentaban las bases de lo que iba a ser la reforma de



Se aproxima la reforma de las OCM de productos mediterráneos.

la PAC adoptada en 1992.

Ausente la autocritica, la Comisión se apresura a subrayar los efectos favorables de la reforma del 92, apostando por la continuidad como línea de orientación política principal. Esto se manifiesta en el tratamiento dado a los productos continentales reformados en 1992 (herbáceos, lácteos y bovino), para los que se contemplan reducciones adicionales de precios compensadas con incrementos de los pagos directos, una mayor flexibilidad en la aplicación de las medidas de retirada y una simplificación de las disposiciones normativas y administrativas. El capítulo mediterráneo se caracteriza por la escasez de propuestas, remitiéndose

El objetivo prioritario de la política agraria consiste en maximizar las transferencias de fondos públicos procedentes de Bruselas

la Comisión a los informes que ella misma debe elaborar de forma específica. El único temor que se percibe claramente en el documento se refiere a la aparición de cuantiosos excedentes como consecuencia de la aplicación del sistema de precios mínimos garantizados a los nuevos socios.

Merecedora de atención es la modificación de los objetivos clásicos del artículo 39 del Tratado de Roma. Es el reconocimiento formal del fin de una política diseñada en época de déficits. El aumento de la competitividad y la calidad de los alimentos sustituyen al incremento de la productividad y la seguridad de los aprovisionamientos. La nueva PAC exige, pues, un mayor esfuerzo de los agricultores para adaptarse a la lógica del mercado. Y los ingresos que hay que proteger ya no son los de los que trabajan en la agricultura sino los de la comunidad rural, a la que hay que fijar en su medio facilitando la creación de nuevas fuentes de ingresos. Este objetivo hace de la PAC una política rural que, para ser operativa, debería coordinarse con las políticas que hacen de la ordenación del territorio su objetivo principal, lo que

supone un mayor esfuerzo inversor en infraestructuras, servicios sociales y planes de industrialización. Paradójicamente, en aquellas zonas en las que el tejido rural ya se ha diversificado, resulta más pertinente el objetivo anterior, en la medida que existe un colectivo receptor de rentas agrícolas y no agrícolas que no necesita de subvenciones para permanecer en un medio rural que no corre peligro. Por el contrario, seguirá siendo el agricultor profesional, sobre todo si su actividad genera un efecto ambiental positivo, el que merezca una atención prioritaria de los presupuestos públicos.

Otras novedades es la propuesta, acertada, de limitar y diferenciar los pagos directos. Del documento se infiere que el reconocimiento cada vez mayor de las funciones medioambientales de la agricultura se plasmará en una mayor dotación presupuestaria, aunque también se exigirá de los gobiernos un mayor esfuerzo de cofinanciación. Esto va a llevar en el límite a permitir a los Estados miembros que concedan ayudas nacionales.

Lo que se desprende de la Agenda 2000 es que existe una voluntad inequívoca de continuar por la senda de reducción del peso de la política agraria común en el conjunto de las políticas comunitarias y de reorientar sus tres principios clásicos, de los cuales sólo uno, el de unidad de mercado, va a estar plenamente garantizado; el de

preferencia comunitaria, tradicionalmente el menos respetado, va a seguir siendo una figura retórica sin fuerza imperativa alguna, y el de solidaridad financiera, del que se deriva la caja única comunitaria, se va a ajustar al concepto de red de seguridad a la baja, siendo cada vez más permeable a las ayudas regionales y nacionales que no distorsionen la competencia.

¿Cómo valorar el distinto nivel de detalle con que se contemplan las reformas de los productos continentales y mediterráneos? ¿Cómo el reconocimiento explícito de sus diferencias? ¿Cómo la evidencia de que unos ya están en el buen camino y otros necesitan una reflexión adicional y una reconducción hacia el mismo? ¿O se trata de un intento deliberado de fragmentar la negociación para debilitar la posición de los países especialmente interesados en estas reformas de estos últimos? Sin entrar en un juicio de intenciones, en el que ahora poco se podría dilucidar, lo único claro es que este hecho crea incertidumbre entre los agricultores, con efectos negativos sobre la creación de expectativas y planes de inversión.

Efectos en la agricultura valenciana

La agricultura valenciana tiene en la especialización hortofrutícola uno de sus rasgos distintivos en el conjunto de la agricultura europea -65% de la Producción Final Agraria-, combinado con la extremada atomización de sus explotaciones y una vocación exterior reconocida y bien asentada. Se trata de un tipo de agricultura que, a pesar de algunos factores limitantes, está habituada a navegar con pericia en los agitados mares de la competitividad que la Comisión ahora predica, por algo, la valenciana es una de las regiones europeas que menos se beneficia de la PAC.

Ciñéndonos al capítulo agrícola de la Agenda 2000, no pueden hacerse análisis detallados de sus efectos en la Comunidad Valenciana, ya que en ella están ausentes sus sectores más importantes. Son aún recientes las reformas de las OCM del arroz y frutas y hortalizas, y se esperan las propuestas definitivas para reformar las del vino y el aceite de oliva. En cuanto a las producciones animales (que tan sólo representan en conjunto un 20% de la producción final agraria), las más significativas, como el porcino, el ovino o el avícola, quedan fuera de los planes concretos de la Comisión. Lo único que se puede afirmar de la Agenda 2000 es que la posición de los productos mediterráneos frente a los continentales no va a mejorar.

La reforma de la OCM del arroz homologó este cultivo (característico del área de la Albufera y muy popular en la cultura gastronómica valenciana) con el sistema de protección de cereales y herbáceos: reducción de precios, ayudas a la hectárea y Superficies Máximas Garantizadas. Su viabilidad parece garantizada.

En el sector de frutas y hortalizas, la flexibilidad de la Comisión para aceptar que los fondos operativos fuesen financiados con dinero público sólo comunitario permitió que los países mediterráneos aceptasen en 1996 un proyecto que habían rechazado en 1995. El nuevo sistema no debería ser perjudicial para la Comunidad Valenciana. No mejora la preferencia comunitaria, horadada tradicionalmente por las numerosas preferencias comerciales concedidas por la UE a países terceros, pero crea un instrumento que puede ser un estímulo adicional a la mejora tecnológica y comercial para unos productores que, salvo algunas excepciones, no han hecho de la retirada



el mecanismo habitual de evacuación de excedentes. El reto actual es constituir el mayor número posible de organizaciones de productores y apoyarles en la creación de los programas operativos plurianuales. A pesar de los deseos de países como España y Francia, aumentar la dotación presupuestaria asignada por la Comisión a este fin se revela en el corto plazo una tarea ingente. La reducción de las ayudas a la transformación de cítricos puede obligar a una reestructuración de algunas plantaciones, pero existe un enemigo que es aún peor: se trata del virus de la tristeza. Para el saneamiento de las superficies infectadas se ha previsto una línea específica de ayudas en el Programa Operativo 1994-2000.

La propuesta de reforma de la OCM del vino presentada en 1994 era claramente inaceptable para España y por supuesto para la Comunidad Valenciana. Son loables los objetivos de desincentivar la producción

de vinos de baja calidad cuya salida habitual es la destilación, simplificar la normativa y evitar el fraude, pero la previsión de excedentes realizada por la Comisión resultaba poco fiable y desviada al alza. El sistema de cálculo de las cantidades nacionales de referencia era discriminatorio y suponía un freno al incremento de la producción de un cultivo con un alto potencial competitivo en numerosas zonas. El diseño del sistema de financiación de la reforma y los obstáculos para comunitarizar los excedentes carecían de precedentes y atenaban contra el principio de solidaridad financiera, al tiempo que se declaraba el objetivo de reducir sustancialmente los gastos absorbidos por el sector. El tratamiento de la chaptalización suponía una regresión. Si bien no es realista suponer que la Comisión va a erradicar una práctica tradicional en numerosas zonas, es razonable pedirle que prevea un sistema de diferenciación entre los vinos naturales y los vinos chaptalizados y estimule aún más el empleo de mostos naturales.

La reforma de la OCM del aceite de oliva se ha convertido en la más contestada en España desde nuestro ingreso en la actual UE. Se ha recurrido al problema del fraude, del que desgraciadamente no se libran otros sectores, para justificar un cambio en los instrumentos de protección. En realidad, el principal objetivo de la Comisión, y de algún país europeo, consiste en detener el crecimiento de la capacidad productiva del sector oleícola español, fomentado por el incremento de las ayudas públicas desde 1986. En realidad, la amenaza más importante proviene de la propuesta de convertir la cantidad máxima garantizada global en cuotas de producción nacionales, tanto si son expresadas en kilos como si lo son en número de árboles o en hectáreas. Lo que sí que parece difícil a medio plazo es sustraerse a la necesidad de alinear la regulación del sector con la nueva ortodoxia en política agraria surgida de la reforma de la PAC de 1992 y avalada por el GATT. De no hacerlo, la Comisión se verá obligada a recortar las ayudas directas para cumplir con el compromiso de reducción de la Medida Global de Apoyo adoptado en la Ronda Uruguay. Ahora bien, la sustitución de las ayudas a la producción por ayudas al árbol no es la mejor solución posible. Distorsionaría el sistema agronómico, exigiría un sistema de control costoso que dista mucho de estar plenamente disponible y sería también vulnerable al fraude. Dicho esto, lo que no es realista pensar es que

la UE va a financiar la producción de excedentes estructurales en el largo plazo, por muchas razones sociales que se puedan aducir. El crecimiento de la demanda es la única garantía de futuro para sostener los precios si siguen aumentando las superficies cultivadas y los rendimientos.

En cuanto al componente ecológico y de calidad que va a primar de forma creciente la política agrícola común, la Comunidad Valenciana está bien posicionada para adaptarse a las nuevas exigencias, pero debe proseguir en el empeño. Especializada en cultivos intensivos consumidores de insumos potencialmente contaminantes, ha iniciado con éxito planes para extender la producción integrada, apoyada en la labor modernizadora de las Asociaciones de Tratamientos Integrados en Agricultura (ATRIA) y Agrupaciones para la Defensa Vegetal (ADV).

Esta labor se complementa con una política de calidad bien concebida que debe seguir apoyando no sólo la diferenciación de los productos autóctonos, sino también el esfuerzo realizado por aquellos agricultores y empresas que producen alimentos con mayores garantías de salud para los consumidores.

En lo que se refiere a la necesidad de potenciar las políticas de desarrollo rural, la Comunidad Valenciana tiene en las comarcas del interior de las tres provincias el marco idóneo para su aplicación, por el riesgo de despoblación y de abandono de cultivos que forman parte del paisaje y el entorno. El cultivo de plantas aromáticas y medicinales y el turismo rural, entre otras actividades, tienen un elevado potencial de crecimiento. El valor natural y la amenaza de pérdida del hábitat justifican las inversiones públicas y las ayudas a los programas de desarrollo. El esfuerzo inversor del Gobierno autónomo puede ser mayor si la región sale finalmente del Objetivo nº 1. Las experiencias recientes son esperanzadoras, pero demasiadas veces demuestran que los recursos son insuficientes si no se consigue la creación de nuevas industrias.

En resumen, el impacto de la Agenda 2000 sobre el sector agrario valenciano va a ser indirecto y, en estos momentos, no resulta fácil evaluar cuál va a ser el signo del balance. Si por un lado supone la congelación o reducción del gasto, por otro, representa la apertura de los mercados de los países del Este. Se trata del modelo hortofrutícola mediterráneo frente a un modelo continental todavía escasamente modernizado. La rivalidad es menor que la complementariedad y las oportunidades pueden ser mayores que las amenazas, pero el crecimiento de las exportaciones griegas de cítricos demuestran las dificultades de la competencia. Y no hay que olvidar el flanco mediterráneo, el más sensible, con implicaciones tan importantes o más que la apertura al Este. La estrategia de adaptación al Área de Libre Cambio para el año 2010, aprobada en 1995 en Barcelona, es el reto más importante al que se enfrenta a medio y largo plazo la agricultura valenciana.

La Comisión afirma que es necesario acentuar la orientación hacia la competitividad y el mercado. La Comunidad Valenciana hace tiempo que inició este camino. En estos momentos, por obra y gracia del olivar y del comisario Fischler, existe más interés por la agricultura en la opinión pública española que en ningún otro momento de los diez últimos años. Se debería aprovechar esta atención de los medios no sólo para reclamar a Bruselas un trato justo para los productos mediterráneos, sino para lanzar un mensaje de modernización, reducción de e innovación tecnológica. El futuro no está sólo en Bruselas sino en la capacidad de adaptación del sector a las demandas de los consumidores. Hay que intentar seguir aumentando el tamaño de los mercados y, para ello, campañas de promoción como las iniciadas recientemente para promocionar el consumo de cítricos o el aceite de oliva son la mejor garantía de futuro. ■



EUROAGRO'98

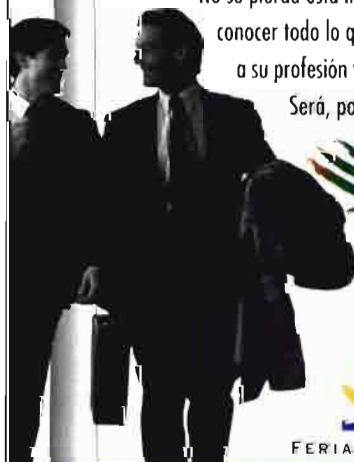
**SI QUIERE FORMAR PARTE
DEL FUTURO
DE LA HORTOFRUTICULTURA,
VENGA A EUROAGRO'98**

Descubra en **EUROAGRO'98** el punto de encuentro más importante del ámbito de la hortofruticultura internacional y disfrute de un certamen, que le mostrará todas las soluciones e innovaciones tecnológicas del sector de frutas y hortalizas.

EUROAGRO'98 es el certamen de reconocido prestigio a nivel mundial capaz de dar respuesta a las necesidades de cada uno de los sectores aquí representados.

No se pierda esta inmejorable oportunidad que le permitirá conocer todo lo que necesita para estar al día en lo referente a su profesión y entre a formar parte del futuro de su sector.

Será, por supuesto, en **EUROAGRO'98**.



**Valencia/España
del 22 al 25
Abril 1998**

FERIA VALENCIA

INFORMACION: EUROAGRO - FERIA VALENCIA

Apdo. 476 • E 46080 Valencia • Tel.: 34 (9) 6-386 11 59 / Fax: 34 (9) 6-363 61 11 - 364 40 64
Internet: <http://www.feriavalencia.com/euroagro> • E-mail: feriavalencia@feriavalencia.com