

TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE (*)

La política agraria común a debate (**)

1. INTRODUCCIÓN

El año 1996 se inauguraba bajo los mejores auspicios: reducción de los excedentes, precios remuneradores, rentas agrarias en alza, acuerdos comerciales internacionales que se ponían en marcha con escasas dificultades... Algunas voces díscolas se empeñaban en destacar que los buenos resultados de hoy no debían servir para evitar afrontar los verdaderos retos de un horizonte no tan lejano, pero la mayoría de la «profesión» agraria pensaba que no era oportuno plantear la necesidad de nuevos cambios de cierta amplitud.

La primavera de 1996 ha marcado sin duda un punto de ruptura. Con el problema ocasionado por las «vacas locas», la política agraria común (PAC) atraviesa sin duda su crisis más grave, que va mucho más allá del mercado de la carne de vacuno. Lo que está en entredicho no son unas existencias a la intervención sino la confianza de los consumidores en los alimentos de que disponen, de los ciudadanos en el buen hacer de las distintas administraciones, de los habitantes de este viejo continente en un modo de «desarrollo» económico en el que los beneficios a corto plazo han dominado a veces otras consideraciones.

(*) Jefe Adjunto de la Unidad de Análisis y Planificación General, de la Dirección General de Agricultura, Comisión de la Unión Europea.

(**) Las opiniones expresadas en esta contribución sólo comprometen a su autor y no a la institución para la cual trabaja.

Este artículo intenta ser una contribución más a la necesaria reflexión. Se estructura en cuatro partes:

- los retos de hoy y de mañana
- una contribución desde Bruselas: el documento de estrategia agraria de la Comisión,
- el debate necesario, y
- el debate en España.

2. LOS RETOS DE HOY Y DE MAÑANA

Podríamos clasificar dichos retos en 3 grupos:

- la legítima confianza del consumidor, el contribuyente y el ciudadano,
- las negociaciones internacionales, y
- la próxima ampliación hacia el Este.

2.1. La legítima confianza del consumidor, el ciudadano y el contribuyente

Con la reforma de la PAC de 1992, el apoyo al sector agrario se ha vuelto más transparente al haberse transferido buena parte de la carga financiera desde el consumidor hacia el contribuyente. Esta nueva situación coloca periódicamente en el centro del debate político la cuestión de la legitimidad de dicho apoyo público desde el punto de vista del consumidor, del ciudadano y del contribuyente (1).

2.1.1. *El consumidor*

La importancia de los consumidores y de sus exigencias ha ido creciendo al mismo ritmo en que se ha incrementado la orientación de la PAC hacia el mercado. La Comisión ya señaló, en 1985, que «el consumidor parece cada vez más sensible

(1) García Azcárate (1991).

al carácter «natural» de los productos alimentarios y a sus cualidades dietéticas... La Comisión ya ha realizado un importante esfuerzo en este sentido... pero queda aún mucho por hacer. El consumidor debe estar informado, y sobre todo, recibir todas las garantías necesarias» (CCE-1985).

Sin duda se han dado, como afirma Pellicer (1992), los primeros pasos de una política comunitaria de defensa de la calidad de los productos alimentarios, a lo que ha contribuido, entre otros, los reglamentos sobre la «especificidad» y sobre las denominaciones de origen e indicaciones geográficas. Sin embargo el diagnóstico de 1985 sigue siendo de actualidad en 1996.

2.1.2. *El ciudadano*

La sociedad moderna ya no demanda sólo bienes materiales, sino productos de calidad que complementen la necesidad alimenticia con el placer y los servicios. El sector agrario no es ajeno a esta evolución y está siendo percibido de forma creciente como productor de placer alimentario, aire puro, agua fresca, paisajes y biodiversidad (2).

Los productores agrarios han demostrado en el pasado una notable capacidad de adaptación, desmintiendo con los hechos a aquellos que les señalaban como un sector inmovilista y pasivo. Pongamos sólo dos ejemplos que conciernen a España. El que después del plan de estabilización produjeran con eficacia creciente los alimentos necesarios para alimentar a un país en pleno crecimiento y el que supieran adaptarse con inusitada rapidez a nuestra integración en la Comunidad. Hoy, ha llegado la hora de los servicios medio-ambientales. La Comisión ya destacó en 1991 que «el agricultor desempeña, o al menos podría y debería desempeñar dos funciones principales de forma simultánea: una actividad productiva y, al mismo tiempo, una actividad de protección del medio ambiente y de desarrollo rural» (3).

Desde el punto de vista de la tradición económica en la agricultura, lo ideal sería que la remuneración por dichos ser-

(2) Véanse los papeles presentado al reciente seminario de la OECD sobre los beneficios medioambientales de una agricultura sostenible, celebrado en Helsinki del 10 al 13 de septiembre de 1996.

(3) CCE (1991).

vicios viniera del mercado. Esta es una realidad parcial en la medida en que, por ejemplo, se desarrolle el turismo invernal o rural, o unos canales comerciales fiables de venta directa de productos naturales, o la demanda de productos de la agricultura biológica. Pero siguen existiendo, sin embargo, importantes bienes públicos para los cuales el mercado no es (¿aún?) capaz de determinar ni un valor de uso ni un valor de cambio, pero cuya producción debe mantenerse o desarrollarse (4).

La reforma de la PAC de 1992 ha significado un primer paso al tenerse en cuenta, explícitamente por primera vez, consideraciones medioambientales. No sólo importan las características de la nueva normativa, sino también la toma de conciencia que ha representado para núcleos importantes del mundo agrario y rural. Con ya casi un quinquenio de experiencia, debe reflexionarse sobre los próximos pasos a dar para seguir en el proceso indispensable de hacer compatible la agricultura empresarial, la gestión del territorio y la protección del medio ambiente.

Además, es previsible que los aspectos medioambientales, tanto en su vertiente de «dumping ecológico» como en el de las ayudas a las rentas disfrazadas de ecológicas, serán una de las estrellas de la próxima ronda negociadora del GATT.

2.1.3. *El contribuyente*

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Edimburgo aprobó las previsiones financieras de la Comunidad hasta el año 1999. En lo concerniente al gasto agrario, este se ve limitado por una línea directriz («guideline») definida de la manera siguiente:

- (1) punto de partida: el gasto real del año 1987;
- (2) incremento anual: el 74% del incremento del PIB con respecto al año 1988.

Este marco parece suficiente para hacer frente a las obligaciones presupuestarias de la Unión, incluso en el caso de una Unión Europea ampliada (5).

(4) Rekonko (1996).

(5) CCE (1995).

Las anteriormente citadas previsiones financieras serán discutidas y aprobadas por los 15 Estados miembros, y es posible que el nuevo equilibrio político no sea el alcanzado en 1992 entre los 12 Estados miembros anteriores. Lo que sí cabe afirmar es la necesidad de preparar esta negociación con un buen balance de los éxitos y deficiencias de la PAC y con propuestas inteligentes para consolidar los primeros, remediar los segundos y contribuir aún más al cumplimiento de los objetivos marcados por los Tratados. Topamos de nuevo con la necesaria legitimidad, como fundamento de la continuidad política de la PAC.

Esta discusión deberá enmarcarse en un contexto de lucha contra el déficit presupuestario por parte de los Estados miembros y de la necesaria atención a otras necesidades y demandas de la sociedad, tales como los fondos estructurales, el medio ambiente o una política común de defensa y seguridad (6).

2.2. Las negociaciones internacionales

Como ya hemos señalado, los acuerdos internacionales suscritos recientemente por la Unión (7) se están poniendo en marcha con escasas dificultades, muchas menos que las que contenían los apocalípticos anuncios de los pesimistas profesionales (y los pesimistas de la «profesión»). En cuanto a los mercados se refiere, los problemas potenciales en el sector de la carne de vacuno se han concretado y adelantado en varios años y los exportadores de queso están enfrentándose a verdaderas dificultades.

El proceso de liberalización del comercio de productos agrarios no ha terminado. El 9 y 10 de diciembre de 1996 tendrá lugar la primera reunión ministerial de la nueva Organización Mundial del Comercio (OMC) y para 1999 está ya convocada una nueva ronda negociadora agraria. Cabe esperar que la Unión Europea no vuelva a cometer los mismos errores que los ocurridos en la negociación anterior.

(6) Felton-Taylor *et al.* (1994).

(7) Obviamente, y ante todo, los resultados de la Ronda Uruguay, pero también los acuerdos firmados, por ejemplo, con los países de la Europa Central, los de la otra ribera del Mediterráneo, con los países del MERCOSUR.

En efecto, varios autores (8) han destacado las contradicciones de la postura negociadora inicial de la Comunidad en las discusiones de la Ronda Uruguay. No cabía defender **al mismo tiempo** una vocación exportadora, el mantenimiento de importantes restituciones a la exportación y un elevado grado de protección interna para los agricultores. La Unión Europea estuvo pues a la defensiva en la primera parte de las negociaciones, lo que facilitó el fracaso de la reunión de Heyssel (Bruselas) de diciembre 1990. La reforma de la PAC de 1992 permitió aclarar cuáles eran las prioridades reales de la Unión y crear las condiciones para que el acuerdo fuera posible y aceptable para todas las partes negociadoras.

Prepararse para la próxima ronda. Esto es lo que ya han hecho los americanos con el nuevo «Farm Bill» que aprobaron a principios de este año, tras casi dos de negociaciones.

Como señaló Anne Tutwiler, analista de la compañía americana «Central Soya», en la Asamblea general de FE-DIOL (la patronal europea de las industrias del aceite) (9), el gobierno de EE.UU. ha notificado a la Organización Mundial del Comercio sus nuevas medidas como integrantes de la «caja verde», por lo tanto con escasa o nula incidencia distorsionadora del comercio mundial. Dichas medidas estaban incluidas anteriormente en la «caja azul» junto con las ayudas directas comunitarias. El cambio de ubicación de las ayudas americanas dificultará, sin duda, el mantenimiento de una «caja azul» que hoy en día está ya sometida a fuertes críticas por parte de gobiernos como el australiano o el neozelandés.

Un profundo debate, sobre el futuro de la agricultura y el medio rural europeos, es indispensable para construir una postura negociadora firme pero inteligente. ¿Debe ser el mantenimiento de dicha «caja azul» el objetivo negociador principal de la Unión? Si la respuesta es afirmativa, en qué terrenos están preparados los Estados miembros para ofrecer concesiones? ¿Deben por lo contrario las medidas comunitarias emigrar hacia la «caja verde»? Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo? Éstas son algunas de las preguntas que reclaman respuestas.

(8) Legras (1993); Guyomard y Mahé (1993); MAPA (1995).

(9) AGRA-Europe, 20 september 1996, page P/5.

2.3. La próxima ampliación hacia el Este

Los trabajos sobre las consecuencias de esta próxima ampliación se han multiplicado (10), tanto como las estimaciones del coste que ésta representaría para las arcas comunitarias. La Comisión, con la misma metodología que la utilizada para la elaboración del presupuesto comunitario, ha estimado el coste de la ampliación en unos 12 millardos de Ecus, basándose en una serie de factores que deben tomarse en cuenta:

- a raíz de la reforma de la PAC, los precios comunitarios han sido fijados en Ecus corrientes. Con el transcurrir del tiempo, esto significa que la reforma incluye ya un mecanismo progresivo de baja de los precios agrarios en términos reales;
- los acuerdos de la Ronda Uruguay, y en particular la disminución de las exportaciones subvencionadas, van a tener un impacto positivo sobre los precios del mercado mundial. El último informe de que dispongo es el realizado por la OECD (1995) que subraya y cuantifica esta evolución;
- el tan destacado «abismo» entre los precios comunitarios, los del mercado mundial y los vigentes en estos países, puede ser bastante menor de lo que un simple análisis estático puede dejar entrever (OECD-1995). Algunos análisis concluyen incluso que, para algunos importantes productos agrarios como el trigo, los precios en algunos PECO podrían incluso superar los precios comunitarios en el año 2000.
- el potencial productivo real de estos países. No cabe multiplicar las hectáreas de cultivo por el rendimiento medio comunitario (o el rendimiento francés en cereales y holandés en leche) para obtener una visión del potencial productivo. ¡Los españoles hemos sufrido durante años las críticas a nuestro potencial vitivinícola, basa-

(10) Por ejemplo los cuatro estudios solicitados por la Dirección General I (Relaciones internacionales) de la Comisión Europea (Buckwell [1994], Mahé [1994], Tangermann [1994] y Tarditi [1994]), el realizado por el sindicato agrario británico (NFU [1994]), el preparado por Nallet y Van Stock (1994) (a petición de la Dirección General de la Agricultura de la Comisión Europea) y las Cámaras Agrarias francesas (APCA [1995]).

do en nuestra gran superficie y nuestra capacidad para alcanzar (rápidamente por supuesto) las productividades medias comunitarias, como para haber olvidado lo absurdo de este enfoque!

- los factores que dificultan, cuando no bloquean, el desarrollo económico general, y agrario en particular. Se trata (11), entre otros, del deterioro de su mercado interior, del tamaño de los cambios estructurales necesarios en la esfera productiva y el complejo agro-industrial, de las enormes necesidades de financiación y las escasas posibilidades (cuando existe capital, éste a menudo no se canaliza hacia una actividad como la agraria sino hacia otros sectores más rentables), de las incertidumbres políticas locales y regionales (conflicto balcánico y situación en la antigua Unión Soviética).
- las consecuencias que la Ronda Uruguay tiene sobre las políticas agrarias nacionales de estos países. Aunque la gran mayoría de ellos tiene un cierto margen en lo que a protección en frontera se refiere, las limitaciones de las exportaciones subvencionadas y del apoyo interno sí que serán realidad.

3. EL DOCUMENTO SOBRE ESTRATEGIA AGRARIA DE LA COMISIÓN

En el primer semestre de 1995, los servicios de la Comisión Europea, en colaboración con expertos nacionales de diez países de Europa central (12) y con la ayuda de asesores científicos de la Unión Europea (UE), elaboraron una serie de informes sobre la situación agraria y las perspectivas de esos países. Estos informes, cuya finalidad era ofrecer un análisis objetivo de la situación actual de la agricultura y el sector agro-alimentario en los países de Europa central, sirvieron como punto de partida para una reflexión mucho más general.

(11) Jackson and Swinnen (1994), Kwiecinsky (1993), Pouliquen (1994), Czazki y Lerman (1996).

(12) Polonia, Hungría, la República Checa, la República Eslovaca, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, Lituania, Letonia y Estonia.

Cualquier país que postule su integración en la Unión Europea debe aceptar el acervo comunitario en el estado de desarrollo en el que se encuentre en el momento en que se produzca la ampliación. Debe por lo tanto, para evitar evoluciones traumáticas generadoras de elevados costes sociales, económicos y, en último término, humanos y políticos aproximar progresivamente su reglamentación a la comunitaria tal y como hicimos los españoles desde la década de los sesenta.

En aquellos años, esta operación se veía facilitada por la estabilidad jurídica que caracterizaba la PAC. Hoy, los países candidatos nos exigen, con razón, el saber con suficiente antelación en qué sentido va a evolucionar dicha política. Es imposible disparar correctamente a una diana móvil de la cual no se conoce ni siquiera la dirección en la que se mueve.

- En la Cumbre Europea de Madrid de diciembre 1995, la Comisión presentó entonces un «Documento sobre estrategia agraria» (13). El informe intenta presentar los principales problemas a los que se enfrentarán en el futuro la agricultura y las políticas agrarias de los países de Europa Central y de la UE y evaluar los efectos de una ampliación en la situación actual de la PAC.

Para afrontarlos, la Comisión descarta los escenarios consistentes, por un lado, en el mantenimiento integral de las políticas actuales y, por otro, en una reforma radical. Se pronuncia, por lo contrario, por lo que ella llama un **«desarrollo del enfoque de 1992»**, que se estructuraría en torno a tres grandes ejes:

- (1) el de la competitividad,
- (2) el del mundo rural y
- (3) el de la simplificación.

Para que el sector agrícola y agro-alimentario de la Comunidad participe plenamente en la evolución (que se anuncia favorable) del mercado mundial, el aumento de la competitividad del sector agro-alimentario europeo debe ser un desafío clave para el futuro. La competitividad tiene muchas facetas, mas allá del siempre importante aspecto de los precios relati-

(13) CCE (1995).

vos de las materias primas en Europa con respecto al precio de dichas materias primas en los países competidores: la calidad y especificidad del producto, el valor añadido a través de la transformación y los servicios relacionados con el producto. Dadas las limitaciones ya existentes y futuras de las exportaciones subvencionadas, la capacidad de exportar sin subvenciones se convertirá en un factor cada vez más importante, como garantía no sólo de venta en los mercados de países terceros sino también de venta en un mercado comunitario cada vez más abierto y exigente.

El mundo rural constituye el segundo eje sobre los que se asienta el nuevo enfoque de la Comisión. El objetivo de lo que se podría quizás llamar en un futuro la Política Rural Integrada Comunitaria (PRIC) sería el alcanzar un equilibrio más sostenible entre la actividad agrícola, otras formas de desarrollo rural y la conservación de los recursos naturales. Ahora más que nunca los agricultores deben asumir el papel de empresarios rurales.

Teniendo en cuenta el grado de complejidad que el sistema de la PAC ha adquirido con el tiempo y la gran diversidad de situaciones y problemas regionales que caracteriza a la Unión, existen razones fundadas para abogar en favor de simplificar de forma radical la política a escala de la Unión. Esto supondría probablemente que habría que conceder una mayor flexibilidad a los Estados miembros (o a las autoridades regionales) en la puesta en práctica de las decisiones adoptadas al nivel europeo. Este planteamiento permitiría la transición de unas negociaciones de precios anuales a una legislación plurianual (cinco o siete años) precedida de un amplio debate, con plena participación del Parlamento Europeo.

Esta programación plurianual tiene una enorme importancia para el sector agrario comunitario ya que crearía un marco jurídico más estable que facilitaría la toma de decisiones empresariales. Además, se limitarían los «maratones» en los que la resistencia física del negociador cobra una relevancia extraordinaria a la hora de los resultados, sin que esto sea sinónimo de coherencia final y lógica interna en la decisión.

Pero este marco plurianual tiene también una importancia especial para el sector agrario del sur de Europa. Una de las críticas más frecuentemente expresadas en España en contra de la reforma de la PAC, consiste en afirmar que no se siguen

las mismas reglas, ni los mismos criterios financieros, cuando se afrontan los problemas de los sectores llamados «continentales» y cuando se reforman los llamados sectores «mediterráneos». Sin entrar en los términos de la polémica, es obvio que una decisión que afecte al conjunto de los sectores productivos, con el beneplácito del Parlamento Europeo y adoptada tras un largo período de discusiones, brinda más garantía de un tratamiento equilibrado. Si, además, este proceso negociador coincide con la discusión de los fondos estructurales y de las perspectivas financieras, se abre la vía de los arbitrajes presupuestarios hechos en pleno conocimiento de causa.

4. EL GRAN DEBATE NECESARIO YA HA COMENZADO

La política agraria del próximo siglo está empezando a definirse ahora. Es necesario un gran debate sobre el futuro de la agricultura europea, y de hecho, ya ha comenzado.

Un nutrido grupo de economistas realizó, por encargo de la Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros, un interesante estudio sobre «Una política agraria común para el siglo XXI» (14). Este estudio, **que no compromete ni a la DG II ni a la Comisión**, planteaba una alternativa de cambio radical para la PAC, que podría sintetizar en los puntos siguientes:

- El papel de la Comisión Europea debe limitarse a asegurar el funcionamiento del mercado único y evitar las distorsiones de competencia. Para este fin, sus competencias deberían ser reforzadas.
- Los precios comunitarios deben aproximarse a los precios del mercado mundial hasta liberalizar totalmente el mercado al final de un período transitorio: precios comunitarios al nivel de los precios mundiales y desaparición de las cuotas lecheras y azucarera.
- El sin duda necesario sostenimiento de rentas por motivos sociales debería correr a cargo íntegramente de los Estados miembros, después de un período transitorio de 10 años como máximo.

(14) Munch *et al.* (1994).

- Se autorizarían ayudas nacionales desligadas totalmente de la producción y condicionadas a criterios sociales o medio-ambientales.
- En cambio, se debería reforzar los fondos socio-estructurales así como el fondo de cohesión.

Entre los interrogantes que plantea esta propuesta, cabe destacar:

- ¿Que pasaría en aquellos Estados miembros con dificultades presupuestarias y que no podrían financiar dichas ayudas nacionales? No parece razonable pensar que las actuales ayudas compensatorias, instauradas por la reforma de 1992, podrían ser financiadas por los presupuestos nacionales. Los países más ricos darían ayudas importantes, mientras que los demás no podrían soportar esta competencia» (15). En la práctica, y de cara a la próxima ampliación, equivaldría a dejar sin política de rentas a todos los agricultores de los países de la Europa central.
- ¿En qué medida es compatible esta orientación, que implica un trasvase de gasto público desde el erario comunitario a los Estados miembros, con el cumplimiento de los objetivos de convergencia económica marcados por el Tratado de Maastrich, sobre todo para aquellos Estados miembros que tienen una situación económica menos boyante, y por lo tanto mayores dificultades para cumplir dichos objetivos?
- ¿Está la Comisión Europea capacitada para evitar que dichas ayudas nacionales no distorsione la libre competencia en el seno del mercado interior y por lo tanto no ponga en entredicho los fundamentos mismos, no ya de la política agraria común, sino de la propia construcción europea? (16).

(15) Se equivoca Salvador Jové (1996) cuando afirma que la Comisión Europea ha planteado en su «Documento sobre estrategia agraria» la renacionalización presupuestaria del apoyo a la agricultura. Esto no correspondería para nada con el objetivo del «desarrollo del enfoque de 1992». No es serio pedir, a la vez, la extensión de dicho enfoque a las producciones mediterráneas como las frutas y hortalizas, el vino y el aceite de oliva, y afirmar que dicho enfoque conduce a la renacionalización financiera de la PAC.

(16) NFU (1995); Bontems et Bureau (1996).

- ¿Cómo se articula este incremento de la capacidad política de la Comisión para supervisar y controlar las actuaciones de los Estados miembros con la declarada voluntad de desarrollar la aplicación del principio de subsidiariedad? El tratado de Maastrich, que da fuerza de ley a dicho principio señala que la Comunidad debe centrar su actividad en aquellas actuaciones que no pueden ser realizadas de manera satisfactoria por los Estados miembros. La regulación de los mercados agrarios y el respeto a los compromisos internacionales de la Unión son dos claros ejemplos de obligaciones que únicamente pueden ser acometidas a nivel europeo (17).
- ¿Cómo se tienen en cuenta las consecuencias medio-ambientales de una propuesta de reforma tan radical? Dos de los grupos ecologistas más influyente a nivel europeo (y, sin duda, de los más serios en cuanto a estudios sobre la PAC y su reforma se refiere), la británica Real Sociedad para la Protección de los Pájaros (1995) y la Sociedad Holandesa para la Naturaleza y el Medio Ambiente (1995) valoran negativamente este enfoque.

Una propuesta radicalmente diferente es la defendida por Jean Thareau (1996) y el grupo francés «Paysans et Citoyens», compuesto por agricultores y miembros de asociaciones de «agricultura sostenible» del Oeste francés. Promueven una política agraria que estimularía una agricultura sostenible productora de alimentos de calidad, favorecedora de la biodiversidad y de la variedad paisajista y promotora de integración social y creación de empleo. Se debería remunerar al trabajo y no al capital. Los instrumentos preferidos son:

- Una prima única por superficie forrajera o hectárea en cultivos herbáceos (o incluso idéntica prima para todas las hectáreas);
- Una modulación de dichas ayudas según el tamaño de la explotación y el empleo generado;
- La introducción de requisitos medio-ambientales para acceder al beneficio de las ayudas. Se elaboraría un plie-

(17) Snessens (1996).

go de condiciones a escala nacional que sería adaptado a nivel regional.

Esta propuesta plantea también serios interrogantes, y en particular:

- ¿Cuál es el nivel de estas nuevas primas únicas? ¿Será el mismo para toda la Unión, lo que favorecería claramente a las regiones menos favorecidas, o diferente, siguiendo un plan de regionalización como actualmente en el caso de los cultivos herbáceos? Esta última posibilidad abre la puerta a ayudas diferentes entre Estados miembros pero idénticas en el interior del país.
- ¿En base a qué criterios debe definirse la modulación de las ayudas? Desde distintas partes de la Unión, son muchos los que consideran que deben condicionarse, el recibir ayudas públicas (18), al cumplimiento de algún requisito tales como exigencias medio-ambientales (19), agricultor a título principal (20), empleo agrario y rural creado e inducido (21), un máximo por explotación (22). Recientemente, la Comisión Europea pareció inclinarse por una solución parecida cuando afirmó que las ayudas directas deberían estar parcialmente ligadas a consideraciones medioambientales (23).
- ¿Cabe obligar a los Estados miembros a modular, aunque no quieran, y definir a escala europea un criterio uniforme de modulación, (tal y como lo intentó la Comisión en 1991) o debe dejarse esta decisión así como la elección de los criterios pertinentes a los Estados miembros, o incluso a las regiones?
- ¿Cómo evitar que la aplicación, en una determinada región, de unos criterios de modulación políticamente deseables represente una pérdida neta de recursos económicos procedentes de Bruselas en la región? ASAJA-Sevilla ha calculado que la aplicación de un tope financie-

(18) Servolin, Delorme et Boussard (1996); Jové (1996); SAFE (1996).

(19) Von Mayer (1993); RSPB (1995); Charles-Le Bihan (1996); De Vries (1996).

(20) Sumpsi Viñas (1995).

(21) Colson y Chatellier (1996); Charles-Le Bihan (1996).

(22) Le Mogueédec (1995).

(23) CCE (1996).

ro de 10 millones de pesetas a la cuantía máxima de ayudas que podría recibir una explotación podría provocar la pérdida del 40 por ciento de todos los fondos que dicha provincia percibe en concepto de ayudas de superficie. Es sabido que el impacto financiero real sería menor, porque un gran número de explotaciones se dividirían para eludir en lo posible el tope (24), pero ninguna de las dos opciones puede ser calificada de aceptable y positiva.

- ¿Cuál es la autoridad encargada de definir códigos de buena conducta, mínimos que se deberían respetar en cualquier caso, a imagen y semejanza de los empresarios que contratan con el Estado y que deben estar al día de sus obligaciones tributarias y de la seguridad social?
- ¿Cómo se definirían estos pliegos de condiciones y se evitaría la discriminación injustificada entre productores comunitarios?
- ¿Cuál es la autoridad administrativa encargada del control del cumplimiento de estas obligaciones? ¿En base a qué criterios se realizaría este control?
- ¿Es deseable intentar alcanzar distintos objetivos políticos, como los del mantenimiento de las rentas de un determinado grupo social y el de protección del medio ambiente, con un único instrumento (25)? ¿No es el sistema fiscal un instrumento más eficaz para alcanzar el objetivo de redistribución de recursos entre distintos sectores de la sociedad?

Desde Escocia llega un planteamiento de reforma radical, original no sólo por su contenido sino por su origen, la Federación Escocesa de Propietarios de Tierra, que uno no presupondría particularmente proclives a los cambios profundos (SLF 1995). Proponen, en efecto, la redefinición completa de

(24) Un fenómeno parecido ha sido observado en los Estados Unidos a raíz de la instauración de un tope por explotación (Sneessens-1996), en el sector comunitario (y principalmente griego) del algodón cuando existía la ayuda específica para los pequeños agricultores y en España cuando se pagaron diferentes precios por la remolacha según el volumen de las entregas.

(25) Delorme (1996) sintetiza bien el debate que sobre este tema se está desarrollando en Francia mientras que el club Demeter (1996) analiza los pros y los contras.

los actuales mecanismos de apoyo al sector agrario en torno a 4 niveles de ayudas distintas:

- (1) nivel 1: una ayuda de base a la hectárea ligada, entre otros, al cumplimiento de unos pliegos de condiciones medio-ambientales. Las hectáreas elegibles no serían únicamente las portadoras de cultivos herbáceos sino también los cultivos forrajeros, las praderas permanentes y las superficies arboladas.
- (2) nivel 2: unos pagos complementarios ligados a compromisos específicos medio-ambientales del agricultor, en línea con las medidas actualmente existentes en el marco del reglamento 2.078/92, conocidas como medidas medio-ambientales de acompañamiento de la reforma.
- (3) nivel 3: unos pagos complementarios relacionados con objetivos de índole social y de empleo;
- (4) nivel 4: unas ayudas a la inversión productiva, enfocados a facilitar la competitividad de la agricultura europea.

No cabe duda que una propuesta como esta representaría también una ruptura radical con la política agraria anterior pero presentaría la ventaja de identificar 4 objetivos claros y distintos que serían objeto de 4 instrumentos específicos y diferentes. Responde, en esto, a los deseos de los que consideran que la confusión entre objetivos conduce a un uso ineficaz de los instrumentos (26). Igualmente, representaría una mayor integración entre política de mercados, política estructural y política de desarrollo rural.

Se mantendría entonces un mecanismo de apoyo a las rentas agrarias en un sentido amplio, poco diferenciado, pero se incorporarían unas componentes no sólo medio-ambientales, sino también de empleo y de inversión productiva que tienen su interés. Cabe plantearse cómo poner también la política agraria al servicio de la lucha contra el desempleo, ya que dicho objetivo no puede ser perseguido únicamente en base a la política macro-económica sino que debe movilizar al conjunto de las políticas sectoriales.

(26) Buckwell (1996); Demeter (1996); Marsh y Tangermann (1996).

Varios de los interrogantes expuestos con anterioridad son de nuevo relevantes, en particular los relativos a la definición de los niveles de las distintas primas, a los criterios para las exigencias medio-ambientales, sociales o de empleo, así como el control del cumplimiento efectivo de dichas exigencias.

6. EL DEBATE EN ESPAÑA

Como vemos, el necesario debate ya ha comenzado. En él no brillan con luz propia numerosas contribuciones españolas. En nuestro país, están apareciendo los primeros análisis sobre el impacto de la reforma pasada (27), pero escasean todavía las reflexiones sobre la reforma futura y los retos por venir. Esta fue, sin duda, una de las lagunas del último congreso de la Asociación Española de Economistas Agrarios celebrado en Valencia durante el mes de septiembre de 1995, laguna que no hizo más que reflejar una carencia en la reflexión que se realiza desde y para España.

En una Unión Europea ampliada, el conseguir que las decisiones políticas tengan en cuenta también las realidades de un país o una región, exige como condición necesaria aunque no suficiente, el conocimiento profundo de los temas a tratar, el anticipar las dificultades antes de que aparezcan y el saber construir alianzas a nivel europeo lo suficientemente amplias como para alcanzar una mayoría suficiente en el Consejo hoy, y, después de la Conferencia intergubernamental, en el Parlamento Europeo.

España no fue agente activo en la génesis y preparación de la reforma de 1992. Cabe esperar, también en este caso, que se habrá aprendido de los errores pasados y que no se volverá a caer dos veces seguidas en la misma piedra.

Dicha reforma también sorprendió al gobierno francés y a sus actores económicos, pero Francia está trabajando mucho y bien para disponer de capacidad de análisis y previsión cuando llegue el momento oportuno. Para que así acontezca con-

(27) Véase por ejemplo Arango Fernández (1995); Bardají *et al* (1995); García Fernández (1995); Sabaté Prats (1995); San Juan Mesonada (1995); Díaz Patier y Sánchez Rodríguez (1996); Fuentes (1996); Gámiz López y Remón Menéndez (1996); López Sánchez-Cantalejo (1996); Sorni Mañes (1996).

curren los esfuerzos de la Administración, por supuesto, con los de la sociedad civil, sea a través del Comisariado del Plan, del Comité Económico y Social, sea a través de las distintas organizaciones agrarias, ecologistas u otras.

Por todo ello, esta iniciativa de la Revista Española de Economía Agraria para acercar y relanzar este debate, es no sólo positiva y necesaria, sino oportuna e indispensable.

Todavía no es tarde, pero la cuenta atrás ya ha comenzado. □

BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO FERNÁNDEZ, J. (1995): Los desequilibrios de la política agraria común: un análisis de las diferencias entre regiones españolas. *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 171: pp. 225-255.
- APCA (1995): L'élargissement de l'union européenne a l'Est et l'agriculture Chambres d'Agricultures Supplément au n.º 835.
- BARDAJÍ, I.; MORENO, C.; RAMOS, E. y RAMOS, F. (1995): Estrategias diferenciales de respuesta en las explotaciones cerealistas de secano ante la nueva política agrícola. *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 173: pp. 9-29.
- BONTEMPS, P. y BUREAU, J. C. (1996): Les paiements directs aux agriculteurs dans l'Union Européenne: politique communautaire ou politique nationale. *Economie Rurale*, n.º 233: pp. 55-61.
- BUCKWELL, A. *et al.* (1994): *Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for EU accession*. Final Report for DGI.
- BUCKWELL, A. (1996): Presidential Address for the EME Congress. September 3rd. Edinburgh (16 pages).
- CCE (1985): *Un avenir pour l'agriculture européenne: Orientations de la Commission a la suite des consultations dans le cadre du «Livre vert»*. COM (85) 750f.
- CCE (1991): *Evolución y futuro de la PAC* - Documento de reflexión COM (91) 100f.
- CCE (1995): Estudio sobre estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la Unión Europea y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos.

- CCE (1996): Rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre du programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable. COM (95) 624 final.
- CHARLES-LE BIHAN (1996): Intégration - agricole des PECO et perspectives d'évolution de la PAC: les mutations d'une politique sectorielle. *Revue du droit rural*, n.º 243: pp. 201-207.
- COLSON, F. y CHATELLIER, V. (1996): Modulation des aides et emploi: scénarios pour l'agriculture française. *Economie Rurale*, n.º 233: pp. 41-48.
- CSAZKI, C. y LERMAN, Z. (1996): *Agricultural transition revisited: issues of land reform and farm restructuring in East Central Europe and the former USSR*. VIII Congress of EME Edimbourg.
- DELORME, H. (1996): Les syndicats agricoles français et la repartition des aides publiques. *Economie Rurale*, n.º 233: pp. 49-54.
- DEMETER (1996): *Quelle politique agricole pour 1999*.
- DE VRIES, G. (1996): Introductory address at the occasion of the ELDR seminar on the CAP (6 páginas).
- DíEZ PATIER, E.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, P. (1996): Macromagnitudes agrarias: análisis de su evolución. *El Boletín*, n.º 34: pp. 46-69.
- FELTON-TAYLOR, L.; PODBURY, T.; ROBERTS, I. (1994): Directions of change in agricultural policies in the European Union. *ABARE Conference Paper*, n.º 94. p. 42.
- FUENTES, M. A. (1996): *Les effets de la réforme de la PAC sur l'agriculture de l'Espagne et de l'Italie: analyse a partir des données du RICA*. INRA-LÉRECO Nantes.
- GÁMIZ LÓPEZ, A. y REMÓN MENÉNDEZ, M. (1996): La reforma de la PAC y la agricultura andaluza, en: *Informe anual del sector agrario en Andalucía 1995*.
- GARCÍA AZCÁRATE (1991): Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común. *Palau 14*, n.º 14: pp. 43-66.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, G. (1995): Territorialización de las rentas y subvenciones agrarias. *El Boletín*, n.º 28: pp. 25-30.
- GUYOMARD, H. y MAHÉ, L. P. (1993): Réforme de la PAC et négociations GATT: quelle compatibilité? *Economie Internationale*, n.º 55: pp. 63-90.
- JACKSON, M. y SWINNEN, J. (1994): *A statistical analysis and survey of the current situation of agriculture in the central and*

- eastern european countries*. Report to DG I European Commission.
- JOVÉ, S. (1996): Racionalizar la PAC. Europa-España n.º 19/20. Abril: pp. 48-52.
 - KWIECINSKY, A. (1993): Competitiveness of Polish agriculture. An estimation of comparative advantages in relation to EC agriculture. PPRG Discussion Paper: pp. 63-76.
 - LEGRAS, G. (1993): L'Uruguay Round et la réforme de la PAC. *Politique étrangère*, n.º 2: pp. 325-331.
 - LE MOGUÉDEC, G. (1995): *Etude d'un plafonnement des aides directes dans le cadre de la PAC 95*. Etudes Economiques de l'INRA, n.º 22.
 - LÓPEZ SÁNCHEZ-CANTALEJO, J. (1996): 1983-1995: trece años de mudanza en la agricultura española. *El Boletín*, n.º 31: pp. 34-42.
 - MAHÉ, L. P. y ROE, T. (1995): *L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux PECO: transition en vue de l'intégration ou integration pour la transition*. Final report on the study commissioned by DGI.
 - MAPA (1995): Consecuencias de la Ronda Uruguay para la Unión Europea y España. *El Boletín Especial GATT*: pp. 29-37.
 - MARSH, J. y TANGERMANN, S. (1996): *Preparing Europe's Rural Economy for the 21st century*. LUFPIG report.
 - MUNK, K. J. y THOMSON, K. (1994)-reporters: EC agricultural policy for the 21st century. *European Economy*, n.º 4.
 - NALLET, H. y VAN STOLK, A. (1994): *Relations between the EU and the CEEC in matters concerning agriculture and food production*. Report to the European Commission.
 - NETHERLANDS SOCIETY FOR NATURE AND ENVIRONMENT (1995): A revised agriculture scheme for the European Union.
 - NFU (1994): *The implications for the CAP of the countries of Central and Eastern Europe*.
 - NFU (1995): *Taking real choices forward*.
 - OECD (1995): *The agricultural Outlook 1995-2000*.
 - PELLICER, R. (1992): Les premiers pas d'une politique communautaire de défense de la qualité des denrées alimentaires. *Revue du Marché Unique Européen*, n.º 4: pp. 127-162.
 - POULIQUEN, A. (1994): L'agriculture des PECO: quelles productions pour quels marchés. *Le courrier des pays de l'Est*, n.º 391: pp. 35-43.

- REKONKO, J. (1996): ¿Cuánto cuesta la naturaleza? *SUSTRAI*, n.º 41: pp. 28-29.
- ROYAL SOCIETY FOR THE PROTECTION OF BIRDS-RSPB (1995): *The future of the Common Agricultural Policy*.
- SAFE (1996): *Summary of SAFE Alliance farming foundations meeting 20th February* (5 páginas).
- SABATÉ PRATS, P. (1995): Los productores españoles de cereal ante la nueva PAC. *Información Comercial Española*, n.º 741: pp. 130-136.
- SAN JUAN MESONADA, C. (1995): La política agraria común y sus efectos en la convergencia real de España en la Unión Europea. *Papeles de Economía Española*, n.º 63: pp. 286-298.
- SCOTTISH LANDOWNERS' FEDERATION: Supporting the Countryside - future opportunities (46 páginas).
- SERVOLIN, C.; DELORME, H. y BOUSSARD, J. M. (1996): Y a-t-il une pensée unique en agriculture? *AGRA-Press* n.º 2.570: pp. 67-70.
- SNEESSENS, J. F. (1996): *Stratégie pour une agriculture rurale*. Université Catholique de Louvain.
- SOMI MAÑES, J. (1996): La evolución de los gastos del FEOGA-Garantía en España (1986-1994). Especial referencia a la Comunidad valenciana. *El Boletín*, n.º 33: pp. 41-51.
- STEICHEN, R. (1995): Sauvegarder la PAC dans une Europe à 21 *Agra Europe*, n.º 1.825: pp. 44-16.
- SUMPISI VIÑAS, J. M. (1995): La modernización de la agricultura española. *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 173: pp. 267-289.
- TANGERMANN, S. y JOSLING, T. E. (1994): *Pre-accession agricultural policies for central Europe and the European Union*. Final Report for DGI.
- TARDITI, S. y MARSH, J. (1994): *Agricultural strategie for the enlargement of the European Union to central and eastern European countries*. Final Report for DGI.
- THAREAU, J. (1996): *Pour une agriculture citoyenne: le nouveau contrat social pour l'agriculture en Europe* (38 páginas).

RESUMEN

El artículo comienza planteando los retos de hoy y de mañana a los que se enfrenta la actual PAC, destacando como

principales retos la desconfianza de los consumidores en la calidad de los alimentos, agudizada por la reciente crisis de las «vacas locas», la desconfianza de los contribuyentes por el uso de los fondos públicos destinados a la agricultura y sus efectos redistributivos negativos (la mayor parte de las ayudas se concentran en una pequeña proporción de las explotaciones totales), las negociaciones internacionales, especialmente las futuras negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio, y la futura ampliación hacia el Este. En el siguiente apartado se resumen las principales directrices de la Comisión, desarrolladas en su documento sobre estrategia agraria, en relación a la dirección que debería tomar la futura evolución de la PAC. Finalmente la parte central del trabajo presenta las principales propuestas sobre el futuro de la PAC, que están animando el debate europeo sobre dicha cuestión, y plantea la necesidad de que nuestro país se posicione ante tal debate y elabore una estrategia sólida.

PALABRAS CLAVE: PAC, competitividad, mundo rural.

SUMMARY

This paper starts by setting out the current and future challenges facing today's CAP, underlining consumer scepticism about food quality, accentuated by the recent «mad cows» crisis, taxpayers' doubts about the use of public funds earmarked for agriculture and its negative redistributive effects (most of the aid is centred on a small proportion of total holdings), international negotiations, especially the future negotiations within the World Trade Organisation, and the future expansion eastwards, as the main challenges. The following section outlines the Commission's main guidelines, discussed in its document on agricultural strategy, in relation to the course of future CAP development. Finally, the central part of the paper presents the main proposals for the future CAP, now moving the European debate on this question, and sets out the need for our country to take a stand in that debate and draw up a sound strategy.

KEYWORDS: CAP, competitiveness, rural world.