

Reforma de la Política Agraria Común y Agricultura de Montaña: unos Comentarios¹.

Tomás García Azcárate

0. INTRODUCCION.

Cualquier estudioso que haya leído los informes y propuestas de la Comisión Europea sobre la reforma de la Política Agraria Común, en búsqueda de una referencia a la agricultura de montaña, habrá visto su esfuerzo defraudado. ¿Quiere eso decir que la agricultura de montaña es de nuevo una de las grandes olvidadas de esta reforma? Antes de concluir precipitadamente, nos proponemos analizar los documentos comunitarios en distintas etapas:

1. El balance de la situación, antes de la reforma;
2. Los objetivos de la reforma;
3. Los instrumentos de la reforma, subdivididos a su vez en 3 grandes apartados:
 - cultivos herbáceos;
 - ganadería, y
 - medidas de acompañamiento.

1. EL BALANCE DE LA SITUACION, ANTES DE LA REFORMA.

Algunos de los elementos del diagnóstico que la Comisión ha hecho sobre la situación del sector agrario antes de la reforma de la PAC (CCE-1991), tienen importancia para la agricultura de montaña.

1. Las opiniones expresadas sólo comprometen a su autor y no a la Institución a la cual pertenece. Una primera versión de este artículo ha sido presentada en el curso sobre "las posibilidades de una economía de montaña" de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Formigal (Huesca) - 13 al 17 de septiembre de 1993.

- "Un sistema que establece un nexo entre la ayuda concedida a la agricultura y las cantidades producidas favorece el desarrollo de la agricultura y, por consiguiente, la intensificación de los métodos de producción. Si no se controla este proceso, las consecuencias son negativas: donde hay producción intensiva se explota abusivamente la naturaleza, se contamina el agua y se degrada la tierra. Donde no la hay porque el producto depende cada vez menos de la tierra, el campo se abandona y se desertiza."
- "Si el mantenimiento de la renta se basa casi exclusivamente en las garantías de precios, resulta claramente proporcional al volumen de producción y, por consiguiente, concentra la mayoría de las ayudas en las explotaciones más extensas y más intensivas."

También la agricultura de montaña fue víctima de lo que podríamos llamar la "hegemonía de la garantía de precios", de la política productivista que establecía "un nexo entre la ayuda concedida a la agricultura y las cantidades producidas". La "intensificación de los métodos de producción" choca en las zonas de montaña con obstáculos que impiden la movilización productiva del progreso tecnológico, lo que es causa de marginación económica y social (Soy-1993).

2. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA.

Algunos de los objetivos explícitos de la reforma tienen importancia para la agricultura de montaña. Entre ellos, cabe citar:

- el mantener un número suficiente de agricultores como forma de preservar el medio ambiente y un paisaje milenario. Sin población en la montaña, no cabe estrategia alguna de desarrollo local;
- la necesidad de una política activa de desarrollo rural, como componente esencial de un desarrollo equilibrado. El "monocultivo turístico" es tan malo como cualquier otro monocultivo;
- el reconocimiento de la doble función que desempeña, o debería desempeñar, el agricultor: productiva y, al mismo tiempo, de protección del medio ambiente y de desarrollo rural. En el caso de la agricultura de montaña, esta doble función es ya una realidad;

- el utilizar el presupuesto agrario como instrumento de una verdadera solidaridad en favor de los que se encuentran en una situación de mayor necesidad.

Cuando el proceso de toma de decisiones es tan complejo como en el caso europeo, la presencia implícita de las agriculturas menos competitivas, entre ellas la agricultura de montaña, en el diagnóstico y en los objetivos declarados no garantiza su presencia efectiva a la hora del desarrollo reglamentario comunitario primero, nacional y regional después. Por esto cobra ahora interés el análisis de los instrumentos utilizados.

3. LOS INSTRUMENTOS DE LA REFORMA.

Tal y como hemos señalado en la introducción, cabe diferenciar el análisis en 3 etapas: la de los cultivos herbáceos, la de la ganadería y la de las medidas de acompañamiento.

3.1. *Los cultivos herbáceos.*

Los instrumentos esenciales de la reforma en estos cultivos han sido *una baja significativa de los precios* institucionales en ecus, acompañada por unas *ayudas compensatorias* a la hectárea, calculada en base a los rendimientos históricos.

La baja de los precios de mercado debe conducir, dependiendo de las características de las explotaciones y regiones, a la búsqueda de nuevos itinerarios técnicos y a un menor incremento de los rendimientos de cereales y oleaginosas. Como señala Neveu (1992), "en un contexto general de baja de los precios agrarios y, por lo tanto, del margen bruto por hectárea cultivada, el grado de intensificación escogido por el empresario agrario dependerá, mucho más que en el pasado, de las condiciones productivas de cada región e incluso de cada explotación, esto es, del potencial agronómico y climatológico, del entorno agro-industrial y de las cualidades del empresario agrario". La carrera productivista se verá ralentizada, suavizándose entonces una de las causas que provocaba la marginalización de la agricultura de montaña.

Las ayudas compensatorias a la hectárea, calculadas en base a los

rendimientos históricos, han merecido duras críticas por parte de algunos economistas agrarios originarios de países en los que las agriculturas son menos productivas. Estas ayudas vendrían a consolidar el retraso acumulado durante decenios de desarrollo productivista. Esta crítica está, a nuestro juicio, parcialmente fundamentada pero es también errónea.

Es parcialmente errónea porque el análisis de la evolución de los rendimientos país por país concluye que, por regla general, los rendimientos aumentan más en las regiones que ya tienen rendimientos elevados. Los obstáculos climatológicos, edafológicos o incluso estructurales que son responsables de los bajos rendimientos, son causas que impiden la movilización certera del potencial biológico de las plantas y de los avances tecnológicos, genéticos y otros que sustentan el auge de dichos rendimientos.

Es parcialmente cierto porque los rendimientos históricos son conservados. Recientemente, cuatro prestigiosos economistas agrarios europeos, entre los que se encuentran J. de Veer y Sicco Mansholt (1993), han propuesto una "reforma de la reforma" que consistiría en una ayuda a tanto alzado por hectárea única para todos los cultivos y más elevada en las regiones con menores rendimientos que en las regiones más aventajadas. Aunque existan argumentos económicos sobrados para defender esta postura, ésta implicaría una redistribución drástica de la distribución espacial del apoyo público a la agricultura comunitaria. La Comisión intentó algo menos ambicioso con su propuesta de modulación de las ayudas en función del volumen de producción. El Consejo de Ministros no lo creyó oportuno y la modulación desapareció de la reforma en su forma definitiva.

Podemos entonces concluir que las prioridades explicitadas en el análisis y los objetivos, estuvieron presentes en la propuesta de reforma y siguieron presentes, aunque desvirtuados, en la reforma aprobada.

3.2. La ganadería.

El instrumento principal desarrollado en la propuesta de reforma era unas ayudas al ganado ligadas *con carácter excluyente* a unas cargas ganaderas máximas por hectárea. La Comisión consideró que esta era una forma eficaz de ayudar a una ganadería extensiva que estaba, y está, atravesando momentos difíciles. Tuvo la valentía de *explicitar los sujetos prioritarios* a la hora de recibir el apoyo público previsto para la ganadería.

Esta no fue la actitud del Consejo de Ministros. Todas las innovaciones introducidas por el Consejo tenían por objetivo eludir una definición clara del sujeto prioritario, distribuyendo las ayudas por igual al ganadero extensivo y al medianamente intensivo, a la ganadería de carne y a grupos cada vez más numerosos de ganaderos mixtos... Además, el Consejo decidió ampliar al maíz forrajero los beneficios de las ayudas a la hectárea previstas inicialmente para los cereales-grano. El resultado no es pues favorable a la agricultura de montaña. Tampoco parece garantizar un control efectivo de la producción de carne de vacuno ni su compatibilidad con los compromisos internacionales de la Comunidad asumidos en las negociaciones del GATT.

3.3. *Las medidas de acompañamiento.*

No voy a desarrollar en exceso este apartado. Nos encontramos en el terreno de lo que se ha venido a llamar hasta ahora la política socio-estructural, política en la cual las regiones con dificultades, las agriculturas menos competitivas, la agricultura de montaña, han sido siempre sujetos prioritarios.

Podemos afirmar con Domingo Gómez Orea (1993) que "en las áreas rurales profundas (como normalmente las de agricultura de montaña), habrá de ponerse el énfasis en la diversificación de actividades, movilizándolo todo el potencial endógeno, aprovechando las medidas de acompañamiento de la nueva PAC y de las previsiones de los fondos estructurales". Esta es la tendencia observada en el conjunto de los países de la O.C.D.E. (Diahosavvas-1993).

4. EPILOGO PROVISIONAL.

Al margen de cuanto hemos dicho hasta ahora, algo hondo ha cambiado en la política agraria comunitaria a raíz de la reforma de 1991 y 1992. La mejor prueba está en el reciente documento de reflexión sobre la reforma vitivinícola (C.C.E.-1993), en el que *por primera vez* consideraciones regionales y medioambientales están en el diagnóstico a pie de igualdad con las consideraciones de mercado. Esta evolución de fondo es positiva para la agricultura de montaña.

En la reforma de las políticas socioestructurales, el principio de la colabo-

ración entre Administraciones ("partenariat") se va asentando, con la definición de manos comunitarias de apoyo que den coherencia al conjunto de medidas adoptadas entre si y con la política de precios y mercados. Es la puesta en práctica de un enfoque global e integrado. El "partenariado" parece así ser una respuesta correcta a la falta de homogeneidad de las zonas de montaña destacada por el profesor Soy (1993).

¿En qué medida va a consolidarse esta positiva evolución para la agricultura de montaña hacia la plena integración de las componentes regionales y medioambientales en la política agraria de la Comunidad, es decir, en su política de precios y mercados? Esta es una de las preguntas que pesan sobre el futuro de la PAC y para la cual no hay todavía respuesta.

La reforma se escribe día tras día. Su evolución depende de las distintas *coaliciones de intereses* que sean capaces de articularse a nivel europeo. La agricultura de montaña tiene, en este contexto, importantes bazas que jugar.

BIBLIOGRAFIA

- C.C.E. (1991): *Evolución y futuro de la política agraria común. Documento de reflexión de la Comisión.* COMO (91) 100f.
- C.C.E. (1993): *Evolución y futuro de la política vitivinícola. Documento de reflexión de la Comisión.* COM (93) 380F.
- De Veer, J.; Mansholt, S.L.; Veermann, C.P.; Van Dijk, G. (1993): Dix points sur la politique verte: propositions pour une nouvelle politique agricole. *Economie Rurale* n° 216 (52-57).
- Diakosavvas, D. (1993): L'ajustement structurel et l'emploi agricole. *L'observateur de l'O.C.D.E.* n° 182 (7-9).
- Gómez Orea, D. (1993): La problemática rural, una perspectiva desde el medio ambiente. *Agricultura* n° 733. Julio/Agosto (696-701).
- Neveu (1992): Quelle agriculture demain? *Economie et Finances Agricoles* n° 266 (18-26).
- Soy, A. (1993): *La economía de las zonas de montaña y de las políticas para su desarrollo.* Ponencia presentada al curso "Las posibilidades de una economía de montaña". Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Formigal (Huesca). Septiembre.

