

cia en los mercados internacionales. La competitividad de su agricultura exigiría que todos los países realizaran un grado de ajuste y reestructuración incompatibles con otros muchos objetivos que se señalan a continuación.

1.7. *Reforma de la PAC*

En una reciente comunicación de la Comisión al Consejo [com(91) 100] de 31 de enero titulado «Evolución y futuro de la PAC-documento de reflexión de la Comisión», poco después de la «batalla de Ginebra», en el contexto de la VIII Ronda del GATT, se señalan las nuevas orientaciones para la PAC que se supone deben realizarse porque son *buenas* para la propia Comunidad, pero que además deben ser capaces de satisfacer a las partes contratantes del GATT.

A la Comunidad, tan sólo por razones internas de tipo presupuestario, le bastaba con ofertar la reducción del apoyo o MGA, como había hecho la propuesta MacSharry, en diciembre de 1990, en la fase final de la Ronda Uruguay. Pero ya se ha señalado en el apartado 1.5.1 que las «confrontaciones» de estos años en la Ronda Uruguay habían provocado la necesidad de que la CEE no sólo cambiara su «grado de protección», sino especialmente su «modo de protección». Ello implica proceder a un desmantelamiento progresivo de los «prélèvements» y «restituciones» para sustituirlos por un nuevo «modo» basado en los «pagos directos».

Así pues, ese cambio de orientación para la PAC que se señala en el documento de reflexión de 31 de Enero de 1991, obedece y está fuertemente condicionado por la Ronda Uruguay. Pero eso no se reconoce tan explícitamente en dicho documento. En cualquier caso, su contenido es el que a continuación se señala.

Comienza el documento, en los «antecedentes», ofreciendo unas pinceladas acerca del origen de la PAC, de su funcionalidad económica (lo que en el apartado 1.1. hemos llama-

do «problema de alimentos»). Pero a continuación comienza a señalar su creciente disfuncionalidad a medida que se instala el «problema agrario». Recuerda que la producción ha aumentado, entre 1973 y 1988, un 2% anual en tanto que el consumo interno lo hizo en un 0,5 % anual. Los excedentes generados han tenido que venderse en el mercado internacional originando, reconoce el documento, importantes *tensiones* entre la CEE y sus socios comerciales.

Además de esa primera disfuncionalidad relativa a la buena convivencia internacional (con lo que implícitamente sí reconoce la gran importancia de la Ronda Uruguay y el GATT en la reforma que se anuncia), pasa a continuación a señalar una segunda disfuncionalidad relativa al medio ambiente. La gran intensificación de la agricultura ha provocado una explotación abusiva de la naturaleza, una excesiva contaminación del agua y la degradación de la tierra. Frente a ese exceso de intensificación de los métodos de producción en grandes regiones, en otras se da lo contrario: el abandono de la tierra, el despoblamiento y la desertificación.

La siguiente disfuncionalidad del «modo de protección» utilizado por la PAC en estos años de «problema agrario» es la injusticia que conlleva. A ello nos hemos referido extensamente en el apartado 1.4. El documento ilustra la injusticia con algunas cifras. La que más destaca es la siguiente: el 80% de las ayudas del FEOGA se destina al 20% de las explotaciones.

Como hiciera aquel temprano documento de Mansholt de 1967, y que luego ha sido reiterado hasta la saciedad, se recuerda, una vez más, que la política en cuestión resulta «ineficaz» para el logro de su objetivo: «el poder adquisitivo de los agricultores ha mejorado muy poco entre 1975 y 1989». Esta evolución resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que, en ese mismo período, la población activa agrícola se redujo en un 35%.

La siguiente disfuncionalidad a la que alude el documento se refiere a la de carácter macroeconómico relativa al

gasto público. Ese análisis ya lo hemos realizado en el apartado 1.5.2. En este ofrecemos una cifra del «documento». Entre 1975 y 1991, el presupuesto del FEOGA-Garantía se ha multiplicado por 2,7 en *términos reales* y por 7 en *términos nominales*. Como la renta agraria se reduce y también la población activa, el gasto público por activo y por renta generada se incrementan a gran velocidad.

La última de las disfuncionalidades señaladas a las que alude el documento es la de carácter socioestructural. El documento recuerda datos fundamentales relativos al envejecimiento, al minifundismo, al carácter de agricultura a Tiempo Parcial y a las enormes diferencias estructurales entre los estados miembros. Más de la mitad de los agricultores de la Comunidad tienen más de 55 años, 1 de cada 3 lo es a tiempo parcial, las diferencias de renta per cápita entre estados son de 1 a 3, y las diferencias en dimensiones medias de las explotaciones son enormes entre estados (de 4 a 65 hectáreas).

Tras este análisis de la disfuncionalidad de la Política Agrícola Común, en la nueva situación de «problema de ajuste agrícola» que rige en la Comunidad desde los años 70, se hace un repaso de las reformas emprendidas desde 1985, en aplicación de las orientaciones del «Libro Verde». Se recuerda primero la orientación del libro verde: reducción de excedentes a través de una adecuada política de precios («eficiencia»), atención especial a las necesidades de las pequeñas explotaciones (equidad), y apoyar la actividad agraria en ciertas zonas por razones sociales o medioambientales (corrección de las externalidades).

Recuerda el documento que, en aplicación de dichas orientaciones, las principales medidas adoptadas fueron los estabilizadores, acompañados de otras medidas conexas. Los estabilizadores pretendían un objetivo inequívoco: bajar los precios cuando las producciones rebasasen cierto límite (cantidad máxima garantizada), incrementar la participación de los productores en la financiación de los gastos (cereales) y reducir las garantías ofrecidas por la intervención. Las

medidas conexas irían encaminadas, igualmente, a la reducción de la producción, «set aside», extensificación, reconversión de la producción y jubilación anticipada de los agricultores. Además se tenía en cuenta una «modulación» de la reducción de precios en favor de las pequeñas explotaciones.

El balance de estas medidas en estos 5 años ha sido desigual según productos. Se puede decir que inicialmente fue positivo, de manera que se consiguió frenar la producción pero recientemente la situación resulta nuevamente amenazante para el mantenimiento del crecimiento de los excedentes. La aplicación de las medidas conexas ha sido limitada y con un inicio retrasado. El documento, tras ofrecer el balance de los hechos y de las *medidas* adoptadas en el último lustro, ofrece una explicación que se articula en los siguientes elementos. Primero, los estabilizadores no han sido una política de reforma profunda de la PAC, ni tenían el objetivo de serlo. Segundo, como la ayuda aportada por el FEOGA sigue siendo proporcional a la cantidad producida, se sigue incentivando el aumento de la producción y la intensificación. Tercero, las reformas de los años 1985 a 1988 en relación con las medidas conexas han permanecido inacabadas e incompletas.

El resultado es que los agricultores se encuentran desorientados y angustiados, al comprobar que su situación se degrada, que los mercados están nuevamente desequilibrados y sin conocer cual es el futuro que se les avecina. Nuevamente se señala aquí la incidencia de las tensiones internacionales.

Por lo tanto, «parece que la política agraria de la Comunidad solo podrá evitar una sucesión de crisis cada vez más graves si se revisan profundamente sus mecanismos para adaptarlos a una situación totalmente distinta de la de los años sesenta». Una situación que ha evolucionado, permitásemos recordarlo recurrentemente desde el «problema de alimentos» en aquellos años 50 hasta el «problema de ajuste agrícola» en estos años posteriores, y también en los comienzos de los 90.

El documento pasa a continuación a establecer los objetivos de la nueva PAC:

1. Mantener un número *suficiente* de agricultores en las tierras. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar, que es expresión de un «modelo de sociedad». Confirma así la Comisión la opción elegida en el «Libro Verde» y en su comunicación sobre el mundo rural. A nuestro juicio esto refleja varios aspectos o funcionalidades. Primero, que la sincronización del crecimiento económico no hace aconsejable en los momentos actuales, una solución basada en la salida masiva de agricultores del mundo rural. Segundo, que ese mantenimiento de lo rural resulta deseable como reserva ideológica (apartado 5.6). Tercero, que efectivamente resulta funcional con la perspectiva medioambiental.
2. El objetivo anterior supone reconocer el hecho de que el agricultor desempeña, o al menos podría y debería desempeñar, dos funciones principales de forma simultánea: a) una *actividad productiva*; y b) una actividad de protección del medio ambiente y de *desarrollo rural*. La actividad de protección del medio ambiente supone que el agricultor sea apoyado para la utilización de métodos de producción menos intensivos.
3. El desarrollo rural no depende sólo del sector agrario, sino que serán necesarias otras *acciones de apoyo* y otras formas de actividad económica que contribuyan a mantener la población rural y la economía de las regiones rurales. A este fin será decisivo el papel de los Fondos Estructurales.
4. Uno de los objetivos básicos de la PAC debe ser el de controlar la producción para mantener el equilibrio en los mercados.

5. La *extensificación* debería de ser un objetivo fundamental, incorporado a las propias organizaciones de mercado, con el doble objetivo de: a) reducir los excedentes y b) promover una producción agraria que respete el medio ambiente y suministre productos alimenticios de calidad.
6. No obstante todo lo anterior, la Comunidad no debe renunciar a conseguir que su agricultura alcance *competitividad*.
7. Los principios inspiradores de la PAC deben continuar siendo los tres de siempre: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. La unidad de mercado se supone que avanzará, de forma natural, con el Mercado Unico y la Unión Económica y Monetaria. La preferencia comunitaria se reducirá inevitablemente con el cambio del «modo de protección» en el que subyace toda la reforma. En cuanto a la solidaridad (financiera), el documento señala que debe reforzarse. Ello supone la aplicación de lo que a nivel general, constituye el cumplimiento de la «cohesión económica y social» en contrapartida del Mercado Unico y la Unión Económica y Monetaria (apartado 1.3).
8. La solidaridad financiera debería de dejar paso a un presupuesto que utilizara el gasto con fines redistributivos y de *modulación* en favor de las explotaciones de menor tamaño. Las medidas de ayuda directa, basadas en el número de animales o la superficie de las explotaciones y *moduladas* en función de factores como el tamaño, la renta, la situación regional, u otros factores, deberían incorporarse a las *organizaciones de mercado*.
9. Esta *modulación* debería también emplearse en el caso de las medidas que incorporen prestaciones cuantitativas (cuotas, retirada de tierras).

Concluye el documento el análisis de los objetivos señalando que, «de este modo, debería ser posible llevar a cabo una política de precios que garantice la *competitividad* de la agricultura europea».

En otro apartado, el documento aborda las orientaciones para el futuro, las orientaciones por sectores las omitimos aquí ya que se incorporan al análisis del capítulo 2.

Se ha discutido en estos meses acerca de la coherencia interna de los objetivos: *equilibrio*, *competitividad*, *modulación redistributiva*, *funciones medioambientales* y la *extensificación*. No se nos oculta que, en principio, parecen objetivos contrapuestos. En efecto, si la agricultura tiene que ser competitiva, la productividad del trabajo (valor añadido neto por unidad de trabajo) deberá de ser elevada en las explotaciones. Para ello, las opciones son: a) intensificar el empleo de inputs con objeto de que aumente la productividad de la tierra (valor añadido neto por unidad de superficie), y b) incrementar el *tamaño* de la explotación (lo que supone aumentar el ratio superficie por unidad de trabajo).

Si se extensifica, la única forma de mantener o aumentar la productividad-competitividad es aumentar el tamaño de las explotaciones, lo que implica reducir el número de agricultores (trabajo incorporado a la agricultura). Los objetivos que entran en conflicto sin duda son, la *competitividad*, *extensificación* y *mantenimiento* de un elevado número de agricultores. Pero pensamos que esa contradicción se puede resolver en gran parte.

En efecto, si clasificamos la agricultura en dos agriculturas: agricultura-C y agricultura-M. A la agricultura-C ubicada en ciertas zonas o regiones, podría pedírsele los rasgos de *competitividad* más *extensificación*. Entonces la solución es aumentar los tamaños de su explotación, expulsando mano de obra. A esta agricultura-C no se le podría pedir el mantenimiento de población rural. Además, la reducción de precios con menor compensación en primas, significaría una tendencia a reducir su valor añadido por unidad de superficie, que

sólo con un aumento de superficie podría mantener la productividad del trabajo. La extensificación no es tan grave. Ciertamente que reduciría el producto por unidad de superficie pero también los insumos. Si la reducción de costes no compensaba la reducción de ingresos, se supone que debería hacerlo la «prima» para inducir la extensificación. Cuanto mayor fuera el «progreso técnico» (y mayor la tendencia intensificadora), mayor debería ser la prima. Este incremento de gasto, sin duda creciente, debería verse compensado con una reducción de los apoyos de los precios y las rentas.

A la agricultura-M no se le pediría competitividad, puesto que su función principal sería medioambiental y de desarrollo rural. Por lo tanto sí podría ser compatible, en esas regiones, el mantenimiento de la población con los nuevos tamaños, y menor productividad de la tierra y del trabajo. Los ingresos serían completados con una Agricultura a Tiempo Parcial, posibilitada por las acciones de apoyo (objetivo 3) y por las ayudas directas que pudieran establecerse completamente desvinculadas de la producción.

La Comisión, en el citado documento, rechaza enérgicamente la acusación de que la modulación del apoyo en función del tamaño de la explotación sería discriminatoria y antieconómica. No tendría que ser antieconómica puesto que, como acabamos de ver, la productividad del trabajo en las grandes explotaciones puede mantenerse por medio del progreso técnico y del aumento del tamaño. En cuanto a la discriminación, resulta irónico que se señale que sea injusta la corrección de la injusticia implícita en el sistema anteriormente vigente.

La única concepción de justicia que podría legitimar tal reivindicación sería la del mantenimiento de los «derechos naturales de Nozick». Pero esa concepción de los derechos naturales adquiridos de Nozick se refiere a la concepción liberal. Lo que es injusto, con esta concepción, es que a alguien le *quiten algo* conseguido a través del *mercado* pero no a través del *estado* (apartado 1.4).

