

# ESTADO DE LOS DEBATES SOBRE LA REFORMA DE LA PAC

Jorge SEVILLA SEGURA

**H**ACE más de catorce meses que la Comisión de las Comunidades Europeas aprobó su documento de reflexión en el que contemplaba la necesidad de modificar la actual política agrícola común (PAC). Desde entonces, se han venido sucediendo multitud de debates sobre la oportunidad de dicha reforma y las consecuencias de la misma. A lo largo de estos catorce meses, si en algo ha habido unanimidad ha sido en la aceptación generalizada de la necesidad de reformar la actual política agrícola común.

El modelo de la PAC instaurado en el Tratado de Roma es hoy inviable por sus elevados costes económicos, y las medidas correctoras introducidas desde 1988 —tope al crecimiento del gasto agrícola y política de estabilizadores— ofrecen soluciones parciales, injustamente repartidas entre países y producciones. Las discrepancias surgen cuando se trata de definir el nuevo modelo a adoptar.

Como en todo intento de reducir excedentes, hay dos soluciones extremas: aceptar una caída importante de precios que elimine del mercado a los agricultores menos eficientes o introducir limitaciones físicas a la producción (cuotas). La oferta de la Comisión se sitúa en un punto intermedio, aceptando importantes descensos de precios y sistemas de cuotas, pero introduciendo un elemento de compensación directo de rentas a los agricultores. Sigue habiendo apoyo al producto, pero se introduce cada vez más el apoyo al agricultor, acercándose al tradicional modelo de *deficiency payments*.

Para un país como España, ésta es, sin duda, una solución conceptualmente aceptable, ya que, a pesar de los problemas que plantea, debe mejorar nuestra situación respecto a la actual, y sobre todo, a la profundización de la actual con medidas cada vez más estrictas en precios, sin compensaciones de ningún tipo.

Uno de los principales problemas en discusión es, precisamente, si esta compensación de rentas que acompaña al descenso de precios debe ser total o no.

La delegación española exigió desde el principio que, para las categorías de productores cuya defensa debe ser prioritaria —en concreto, para los pequeños productores, que son la mayoría en nuestro país—, la nueva situación debería ser neutra respecto a la anterior. O, dicho de otra forma, que la reducción de ingresos que ocasione la disminución de los precios quede compensada con la ayuda por hectárea. La propuesta de la

Comisión cumpliría este requisito, ya que exime a los pequeños productores de la obligación de retirar de la producción el porcentaje de la superficie de cada explotación que se determine —15 por 100 inicialmente— para beneficiarse de la ayuda compensatoria. No obstante, se trata de uno de los aspectos que está actualmente en discusión en el Consejo de Agricultura, ya que varios estados miembros preferirían un trato igualitario para todos los agricultores, oponiéndose a esta concesión a los pequeños.

La ayuda compensatoria por hectárea, base de la reforma de la PAC, puede plantear problemas a algunos porque representa el paradigma de la agricultura subsidiada. Pero hay que admitir, con realismo, que una parte importante de la agricultura española está, en general, lejos de ser competitiva en el nuevo marco que se avecina y que, por tanto, no podría mantenerse únicamente de los precios que pague el mercado. Si la ayuda compensatoria por hectárea permite mantenerse en el medio rural a una buena parte de nuestros agricultores, habrá que convenir en los efectos beneficiosos de dicha ayuda. Si, además, se consigue mantener para los pequeños agricultores el trato especial previsto en la propuesta de la Comisión, y tenemos en cuenta que en España alrededor de 250.000 agricultores que producen cereales y leguminosas podrían beneficiarse de este tratamiento, habrá que aceptar que aunque esta reforma no sea la más deseable para algunos, sí es la menos mala de las posibles.

La concesión de una ayuda de la misma cuantía a todos los productores de la misma región, sin distinguir a los buenos agricultores de los que no lo son, puede que no sea la solución ideal, pero la mayor productividad y mejor calidad de los productos de aquéllos tendrán compensación en el mercado, donde alcanzarán mejores precios. Para ello, es importante alcanzar un equilibrio entre el precio y la cuantía de la ayuda, de forma que ésta no actúe desincentivando la producción.

¿En qué situación se encuentran actualmente las negociaciones para la reforma de la PAC? En los consejos de Agricultura celebrados durante los últimos meses, el tema de la reforma se ha venido debatiendo regularmente. Actualmente, varios estados miembros continúan insistiendo en la necesidad de retrasar la reforma hasta que hayan finalizado las negociaciones de la Ronda Uruguay. No obstante, la opinión mayoritaria es favorable a la continuación de los debates sobre la reforma independientemente de las negociaciones en el GATT, y así viene ocurriendo a pesar de que, por la complejidad de los temas y la importancia de los cambios a introducir, estén resultando más lentos de lo que algunos desearían. Por otra parte, también se están produciendo retrasos en los debates sobre la reforma motivados por las perspectivas electorales inmediatas en algunos países comunitarios.

En el Consejo de Agricultura celebrado durante los días 30 y 31 de marzo de 1992, varias delegaciones,

entre ellas la española, insistieron en la necesidad de acelerar la reforma de la PAC para evitar la incertidumbre e inseguridad que la situación actual está produciendo en los agricultores, que desean impacientemente conocer las nuevas reglas de juego.

En cuanto a los aspectos concretos de la reforma, y como era previsible, las mayores dificultades se están produciendo en los sectores de los cereales y de la carne de vacuno. En *cereales*, los principales elementos en discusión pueden resumirse de la siguiente forma:

- **Reducción de precios.** La Comisión propone establecer un precio objetivo igual para todos los cereales de 100 ecus/Tm., un precio de intervención de 90 y un precio umbral de 110. Como el actual precio medio de compra a la intervención para los cereales se sitúa en 155 ecus/Tm., la reducción de precios sería de 55 ecus/Tm. si se compara con el nuevo precio objetivo, y de 65 ecus/Tm. comparando directamente los precios de intervención. La preferencia comunitaria (diferencia entre el precio umbral y el precio objetivo) sería de 10 ecus/Tm., cantidad que prácticamente todos los estados miembros consideran insuficiente.

Aunque algunas delegaciones aceptarían unas fuertes reducciones de precios, la mayoría viene exigiendo reducciones más moderadas. Recogiendo este sentir mayoritario, el documento de la Presidencia portuguesa de 2 de marzo de 1992 propone que el precio objetivo se fije en 105 ecus/Tm., y que la preferencia comunitaria no sea inferior a 30 ecus/Tm. Estas propuestas constituyen un avance positivo, pero podrían todavía matizarse y mejorarse en próximas reuniones.

- **Compensación.** En general, los países que apoyan una fuerte reducción de precios prefieren que dicha reducción no sea compensada a los productores, aunque podrían aceptar compensaciones parciales, temporales y decrecientes. Sin embargo, se impone el criterio de la mayoría, que exige compensaciones permanentes en forma de ayuda por hectárea. Otro elemento de discusión se refiere a la compensación por las superficies retiradas del cultivo: la Comisión propone conceder una compensación por la superficie retirada del cultivo, pero solamente hasta 7,5 hectáreas de media (en España 13,8), mientras que varios estados miembros exigen una compensación total; es decir, para todas las hectáreas que sean retiradas del cultivo. El documento de la Presidencia portuguesa del 2 de marzo establece que «se podrá prever una compensación más adecuada para el *set aside*».

- **Superficie de base.** En lugar de una superficie básica individual, la solución parece inclinarse hacia una superficie de base regional, que en España se aplicaría a escala provincial.

En el sector de la *carne de vacuno*, uno de los aspectos más polémicos de la propuesta de la Comisión, que resulta especialmente perjudicial para España, es el pago

en tres anualidades de la prima a los bovinos machos. Tras los debates mantenidos, el documento de la Presidencia portuguesa del 17 de marzo prevé que dicha prima se pagará una sola vez en la vida del animal, a partir de los 12 meses de edad. Si además, y como ya existen algunas propuestas, se incrementa el importe de la prima a la vaca nodriza hasta 100 ó 150 ecus, en lugar de los 75 ecus previstos, y el factor densidad queda establecido en 2 UGM/Ha. —como ya propone el documento de la presidencia del 17 de marzo—, las consecuencias para España cambiarían profundamente respecto a los negros augurios de la propuesta inicial de la Comisión.

En el sector del *tabaco*, las mayores dificultades continúan centradas en el reconocimiento de las organizaciones y acuerdos interprofesionales, si bien tanto en éste como en otros aspectos de la propuesta se han producido algunos avances en el documento de la Presidencia del 2 de marzo.

Por lo que respecta a la *leche*, el documento de la Presidencia del 2 de marzo contiene una mención explícita al problema de las cuotas en España, Grecia e Italia, que en principio puede considerarse positiva para nuestro país, si bien puede tener algún inconveniente por el hecho de agrupar a los tres países, cuando sus problemas son de naturaleza muy diferente. Es evidente que para España los problemas de la reforma estarán totalmente condicionados a la solución que se ofrezca para el aumento de la cuota.

En el sector *ovino*, el documento de la Presidencia de 2 de marzo prevé mantener el límite máximo de ovejas a primar por explotación en el nivel actual de 1.000 cabezas en zonas desfavorecidas, en lugar de las 750 que propone la Comisión, si bien para las demás zonas se mantendría en 350, cantidad que en nuestro país no resultaría viable. Está pendiente el problema relativo a la vinculación del derecho a la prima con la tierra, con la obligación de ligar la transferencia del derecho a la superficie de explotación, aspecto en el que el documento de la Presidencia del 2 de marzo apunta una flexibilización que permitiría la transmisión sin base de tierra dentro de unas determinadas zonas sensibles. No obstante, será necesario continuar profundizando en este aspecto para tratar de encontrar una solución más flexible, que permita un razonable margen de maniobra a los estados miembros.

Finalmente, y en relación con las *medidas de acompañamiento*, uno de los elementos fundamentales del debate se refiere a su financiación, que la propuesta de la Comisión —apoyada por varios estados miembros, entre ellos España— prevé a través del FEOGA-garantía, mientras que otros estados miembros defienden que sea mediante el FEOGA-orientación. Otros aspectos del debate en los que existen todavía diferencias importantes son el porcentaje de financiación comunitaria y el carácter obligatorio o potestativo para los estados miembros de alguna de dichas medidas.

La previsión de calendario para la aprobación de la reforma de la PAC dependerá de los eventuales avances que puedan producirse en las reuniones del grupo de «alto nivel», que continuará sus trabajos en los próximos días. Si se producen tales avances, puede preverse que la Presidencia portuguesa presentaría un nuevo documento en el Consejo de Agricultura de finales de abril, que podría servir de base para el acuerdo definitivo, acuerdo que probablemente no pueda producirse en dicho Consejo, pero que quizá pudiera alcanzarse en el Consejo de mayo.