

## LA REFORMA DE LA PAC ADOPTADA POR EL CONSEJO DE MINISTROS

---

*J.F. Hulot* (\*)

Después de año y medio de negociaciones, la reforma de la PAC ha sido adoptada por el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea (UE) el 21 de Mayo de 1992. Se trata en realidad de la reforma de una parte de la PAC, porque varios de sus sectores no han sido modificados: frutas y verduras, aceite de oliva, vino, azúcar y la parte esencial de la política estructural (ayudas a las zonas de montaña, a ciertas inversiones en las explotaciones agrícolas, etc.) La importancia de la reforma adoptada se debe a que modifica la economía de la producción clave de la agricultura europea: los cereales y otros cultivos relacionados con ellos (oleaginosos, cultivos proteínicos). Sus consecuencias sobre la ganadería bovina y ovina dan lugar a adaptaciones en la reglamentación de esos sectores. En fin, se prevé tomar medidas de acompañamiento en las que se hará hincapié sobre la protección al medio ambiente.

Los motivos de una reforma de la PAC han sido suficientemente comentados, de modo que basta con que mencionemos algunos puntos. En primer lugar, los mecanismos existentes daban lugar a un aumento constante del gasto -a cargo del contribuyente europeo- debido al aumento continuo de las producciones subsidiadas sin que los ingresos de los agricultores aumentasen en la misma proporción (los ingresos medios se estancaban y el presupuesto se disparaba). El excedente de oferta sólo puede ser exportado mediante subvenciones que compensen completamente la diferencia entre los precios interiores y los mundiales, acentuando así las distorsiones del mercado mundial y comprometiendo la rentabilidad de la agricultura en los países menos desarrollados. En fin, todas las proyecciones apuntan a un deterioro rápido de la situación. Por todas estas razones, pronto se llegó a un consenso en el Consejo de Ministros sobre la necesidad de la reforma. La motivación principal de la Comisión cuando presentó su proyecto de reforma no fue, como se ha dicho con frecuencia, la busca de un acuerdo en el seno del GATT, sino su convicción de que la reforma era inevitable. Por otra parte, las decisiones tomadas tratan de hacer la PAC más conforme con las reglas comunes del comercio internacional (apoyo al agricultor independientemente de su nivel de producción) y, por lo tanto, más fáciles de aceptar por los otros países.

---

(\*) Economista agrario.

Durante las negociaciones, la reforma propuesta por la Comisión en febrero y julio de 1991 ha sido modificada por el Consejo y por el Parlamento Europeo. Sin embargo, su mecanismo fundamental no ha cambiado, y sigue siendo:

- Una fuerte baja en los precios garantizados de los cereales, que provocará una baja equivalente en los precios del mercado.
- Una compensación a los productores fundada sobre los rendimientos regionales del pasado y entregada en forma de pagos por hectárea.
- Retirada del cultivo del 15% de la tierra en las explotaciones que excedan de una cierta dimensión (variable según las regiones; como media 20 hectáreas) [como hemos dicho más arriba ese porcentaje ha sido reducido posteriormente al 12%].

Sector por sector, las medidas adoptadas son menos exigentes, y por lo tanto menos eficaces, que las propuestas por la Comisión: una baja de los precios menos fuerte, ayudas por hectárea al maíz ensilado, suavización de los criterios de extensificación para beneficiarse de las primas por animal en la cría bovina para carne, etc. El cambio más notable se refiere a la "modulación": al principio, la reforma trataba de realizar una redistribución del sostén que favoreciese a las pequeñas explotaciones fijando un límite superior a la concesión de ayudas directas; pero en la decisión final este concepto se ha debilitado mucho en su aplicación, e incluso se ha convertido en su contrario en ciertos casos (cultivos oleaginosos y proteínicos).

La nueva PAC significa una ruptura con el pasado al menos en tres puntos fundamentales:

- *El proceso de intensificación [de la agricultura] ya no es sostenido por los fondos públicos.* En efecto, en el sistema de precios garantizados, todo quintal suplementario era remunerado al precio fuerte (garantizado), lo que incitaba a los productores a aumentar cada vez más su rendimiento (con una facilidad acrecentada, ya que la relación de precios *input/output* era lo suficientemente cómoda para cubrir los riesgos de clima desfavorable, errores de gestión, etc.). Ahora la ayuda directa es independiente de la producción real: sólo cuentan los rendimientos pasados y regionales. Todo quintal suplementario debe encontrar su justificación económica en una valorización a un precio próximo a los mundiales. La gestión se hace menos fácil, ya que la relación de precios *input/output* resulta en un margen mucho menor. La rentabilidad se deberá, pues, a una extensificación razonada de la producción, o por lo menos a una racionalización de los *inputs* necesarios para la actividad agrícola (abonos, inversiones en máquinas agrícolas, etcétera).
- *La prioridad acordada por el Consejo a la eficacia a corto plazo de las medidas, en concreto a la retirada de tierras del cultivo, que parece ser el único medio de reducir instantáneamente la producción en las grandes explotaciones, sobre la ortodoxia económica.* Esta aconsejaría continuar, o mejor acelerar, el proceso de selección comenzado en el pasado mediante una lenta baja de los precios: así sólo quedarían

los productores competitivos, y los demás, en particular los de las zonas desfavorecidas, desaparecerían al no poder soportar la competencia. Porque, como ha dicho muy bien David Bergmann, "es perfectamente ilógico trabajar duro en una tierra ingrata, si se puede obtener el mismo producto con menos esfuerzo en una buena tierra". Este proceso de selección parece que había llegado a su límite de aceptabilidad en el contexto europeo: pérdida de su propio mercado por algunos países miembros, concentración y especialización de la producción en ciertas regiones, dificultades sociales y reducción del empleo en el sector agrícola en un tiempo en que el paro azota toda la UE, problemas locales de utilización del territorio en las regiones desfavorecidas, etc. Cuando el objetivo es claramente reducir la producción, la eficacia en ese contexto conduce a retirar de la producción las hectáreas más productivas.

- *Una acción sobre la demanda.* Las reformas anteriores hacían hincapié en la oferta (por ejemplo, las cuotas lecheras), y no actuaban sobre la demanda. Este criterio continúa vigente respecto a algunas producciones objeto de la reforma, como tabaco (cuotas), carne ovina (rebaño de referencia), pero en otras la reforma trata de reforzar la demanda mediante una baja de precios. Así ocurre respecto a la carne bovina, donde la baja del 15% de los precios garantizados trata sobre todo de mantener la competitividad respecto a la carne blanca [cerdo y voltería], menos cara; y en mayor medida ocurre también respecto a los cereales y cultivos oleaginosos y proteínicos, en los que se espera un aumento de su utilización en la alimentación animal en detrimento de ciertos productos importados (mandioca, gluten de maíz, tortas de soja).

El alcance de las medidas de acompañamiento, que suponen un régimen de pre-retirada, de las ayudas a la repoblación forestal, y de un conjunto de medidas a favor del medio ambiente, es mucho más difícil de evaluar, porque se basan en actuaciones voluntarias por parte del productor y suponen su puesta en vigor efectiva por parte de los estados miembros (que cofinancian las acciones), así como una información suficiente a los agricultores.

En conclusión, la reforma da soluciones eficaces a los problemas identificados en el sector de los grandes cultivos. Por el contrario, las producciones animales son tratadas de modo menos radical, y el impacto de las medidas en favor del medio ambiente dependerá del uso que se haga de ellas. La reforma conserva la parte esencial de la regulación comunitaria agrícola, pero también da la oportunidad para que el malestar de los agricultores se cristalice en torno a ella. En efecto, no se trata de un proyecto surgido de un grupo socio-económico particular (los agricultores), sino de un remedio -quizá insuficiente- aplicado a un sector que sufre de una acumulación de problemas cuya solución ha sido siempre dejada para más adelante. Ahora aparece con mayor claridad que el poder político tiene que hacer más transparente el sostén comunitario acordado al sector agrícola y clarificar la naturaleza de las relaciones entre los agricultores y el resto de la sociedad, incluso si esto supone necesariamente algunos episodios dolorosos. Sólo los actores económicos y sociales responsables -en el mercado y frente a los ciudadanos- serán capaces de diseñar validamente su propio futuro.