

LA REFORMA DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN (PAC) DE LA CE, Y SU INCIDENCIA EN EL SISTEMA PRODUCTIVO Y EN EL MARCO REGIONAL (*)

Ramón Tamames

Catedrático de Estructura Económica
Universidad Autónoma de Madrid.

I. INTRODUCCION.

Para mí es un placer estar de nuevo en la Universidad de Málaga, y participar en este curso sobre política económica y autonomías. En la idea de que el sistema autonómico es algo que va más allá de las fronteras de los Estados Nacionales en esta era de integración supranacional que vivimos. Si hoy se preguntara a cualquier agricultor español donde se toman las decisiones más importantes sobre precios agrícolas, su contestación sería, inmediatamente, que en Bruselas. Y si a un inversionista se le requiriera sobre el marco de los incentivos regionales, inevitablemente también habría de referirse a Bruselas.

Y es que la política comunitaria de la CE afecta ya a la mayoría de las instancias pensables, incluyendo a las propias CC.AA españolas. Lo cual no es una razón para pensar que todo se mueve de forma mecánica y que cualquier cosa esté predeterminada por la eurocracia. Muy por el contrario, hay una trama muy compleja que relaciona a los ór-

ganos comunitarios, el Gobierno de la Nación y las propias autoridades autonómicas. Y a partir de esa trama, las diferentes presiones son las que contribuyen a modular las cantidades finales que se dediquen a desarrollo rural y regional, empezando por las modalidades de la inversión en esas dos perspectivas.

Sirvan las anteriores palabras para encuadrar un tema de indudable importancia, y de obligado conocimiento y estudio para los responsables de la política económica de las distintas autonomías; e *hic et nunc*, de la Junta de Andalucía, que, por supuesto, debe velar por los equilibrios de la región, en contra de ciertas tendencias hispalinistas, de concentrar el esfuerzo de una nada recomendable macrocefalia sevillana.

2. LA EVOLUCION DE LA PAC.

No vamos a hacer aquí ni siquiera un intento de recapitular lo que ha sido la evolución

(*) Conferencia pronunciada el 23 de Abril de 1992. Para la preparación de esta ponencia, he contado con la ayuda de las siguientes personas: José María Miella, Profesor Titular de la UAM; Carlos Moreno Aparici, Profesor Titular de la ETS de Ingenieros Agrónomos, UPM; Laureano Lázaro, de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda; Josefina Michel, de la Representación Permanente de la Comunidad Europea en Madrid. A todos estos amigos, mi más cordial reconocimiento.

de la PAC. Pero sí recordaremos que desde el Tratado de Roma de 1957, en los problemas y en las polémicas, se ha pasado por diversos estadios que podríamos caracterizar como sigue:

- 1957. Tratado de Roma, artículo 39 en el que se establecen las bases de la futura política común, pero sin entrar en sus complejidades de organización.
- 1960. Conferencia de Stressa, de la que emana el "Primer Plan Mansholt", con los reglamentos agrícolas para el período de transición, que originan las organizaciones de mercado y el propio FEOGA.
- 1967. Los precios altamente remunerados de la PAC, contribuyen a una fortísima elevación de los rendimientos y de las producciones, con la aparición de los grandes excedentes de prácticamente toda clase de productos, que empiezan a pesar desmesuradamente en el presupuesto comunitario, tanto por la financiación de los stocks, como por las exportaciones con fuertes primas.
- 1968. "Segundo Plan Mansholt", para modernizar la agricultura europea, hacerla competitiva con el exterior, y reducir los gastos presupuestarios agrícolas. Sin embargo, los planteamientos de reducir las áreas de cultivo, fomentar la retirada de los agricultores de mayor edad, ampliar la dimensión de las explotaciones, etc., no salen adelante, y el problema de los excedentes no deja de agudizarse.
- 1984. Primeras medidas de limitación del gasto presupuestario agrícola, estableciéndose el tope de su crecimiento en un 74% del crecimiento global del presupuesto comunitario. Aparición de las cuotas de produc-

ción para frenar los excedentes, especialmente en azúcar y lácteos.

- 1988. Se consolidan los estabilizadores de la producción agrícola, con los mecanismos de las tasas de corresponsabilidad, reducción de los precios de intervención, mayor exigencia en los estándares de los productos para su entrega a los organismos de compra, y surgimiento de otros métodos drásticos de atención a estos problemas:
 - * Programas de reducción de oferta con el fomento del arranque de plantaciones de viñedo, manzana y cítricos.
 - * Programa de choque de eliminación de excedentes.
 - * Congelación de los precios nominales en la generalidad de los productos, con caída efectiva de los precios reales.
 - * Sistemas de alerta para la detección inmediata de nuevos fenómenos de sobreproducción.
 - * Programa de abandono de tierra (*set aside*).

3. LA RONDA URUGUAY. UNA GUERRA DE METODOS.

Tampoco vamos a entrar aquí en los detalles de la forma de organizarse los grandes debates agrícolas en la Ronda Uruguay del GATT, constitutiva de la mayor negociación comercial de la historia económica. Para quien quiera estudiar el tema a fondo, le recomendamos, como iniciación, el libro de Luis Vicente Barceló, "Liberalización, ajuste, y reestructuración de la agricultura española" (Ministerio de Agricultura, Madrid, 1990).

Evocándose con frecuencia las *leyes de Peel* o leyes anticereales, que en 1846 abrie-

ron el mercado británico a la importación de los granos americanos, materializándose así una política de pan barato que permitiría a Inglaterra mantenerse al frente de la Revolución Industrial, hoy en día, muchos argumentos que no tiene sentido seguir protegiendo al seis o el siete por ciento de la población activa europea (los agricultores), y perjudicar a más del 90% de los consumidores.

Con esa línea argumental expuesta desde fuera por EE.UU. y el *Grupo de Cairns*, se ejercen las más fuertes presiones sobre la CE, a fin de que ésta disminuya su apoyo global a la agricultura, al objeto de permitir un mayor acceso a los mercados europeos de los productos agrícolas estadounidenses, canadienses, australianos, neozelandeses, brasileños, argentinos, de Tailandia, etc.

Ante este *duelo de titanes*, debemos subrayar que se trata de una *guerra de métodos*. Por un lado EE.UU. tiene un sistema de proteccionismo agrícola que hace posible mantener precios muy bajos, y compensar a los agricultores por la vía de la transferencia de rentas. En tanto que en la Comunidad Europea, la tónica consiste en precios de mercado mucho más altos, y sistemas de organización de los mercados con financiación de stocks, retirada de producciones, etc.

Como es sabido, EE.UU. ha pedido a la Comunidad que suprima el 90% de su proteccionismo agrario. Y la Comunidad, hasta ahora, no ha aceptado ceder sino en un 30%. Y además, resulta enormemente complejo el transformar los actuales sistemas europeos de protección en frontera (con precios umbral, *prelevements*, etc.), en mecanismos de arancelización. En principio, todos están de acuerdo en arancelizar. Pero rápidamente resurge el desacuerdo cuando esos nuevos aranceles pretenden completarse con elementos correctivos de las fluctuaciones de cambios, y también para retirar las concesio-

nes hechas por la CE en 1963 en el GATT (Ronda Dillon) para una serie de productos agrícolas que han ido robando espacio al consumo de los cereales europeos (importaciones de mandioca, *gluten feed*, subproductos de la industria agroalimentaria, etc.).

En definitiva, y como además la Ronda Uruguay tiene otras complicaciones (derechos de propiedad, servicios financieros, etc.), el acuerdo final agrícola ha ido posponiéndose hasta ahora, y no cabe duda de que será difícil que el final de la negociación se alcance en un tiempo próximo.

4. LINEAS PRINCIPALES DE LA REFORMA DE LA PAC.

Ante la situación descrita, debemos preguntarnos cuáles son las líneas ya expresadas por la Comunidad en cuando a reforma de la PAC. Podemos mencionarlas, con su carácter hasta ahora fundamentalmente programático:

- Rechazar una salida masiva y urgente de población activa rural, pero aceptar una reducción sensible del número de agricultores, si bien manteniendo el modelo de explotación agrícola familiar.
- Subrayar la importancia de las funciones del agricultor en el sistema productivo, y poner de relieve su papel cada vez más notable en materia de medio ambiente y de desarrollo rural.
- Considerar que la ayuda al sector rural no debe polarizarse exclusivamente en el FEOGA, sino que debe realizarse desde el conjunto de los Fondos Estructurales de la Comunidad.
- Consolidar y crear nuevos instrumentos para asegurar el control de las producciones, permitiendo un equilibrio de los mercados internos y una

- virtual desaparición de los excedentes.
- Extensificación de la agricultura, con explotaciones de mayor dimensión, con menor impacto negativo medioambiental, contribuyéndose así también a la reducción de los excedentes.
 - No rechazar, desde las anteriores consideraciones, la idea de la competitividad, aunque reconociendo que las explotaciones menores no tendrán siempre garantizada su rentabilidad en función del mercado, y que por ello mismo deberán ser apoyadas indefinidamente.
 - Mantener los principios básicos de la PAC, en términos de unidad de mercado, preferencias comunitarias y solidaridad financiera, en este último caso, sobre todo, de cara a las pequeñas y medianas explotaciones.

En resumen, la reforma de la PAC tenderá a ir configurando una agricultura extensificada, mucho más competitiva que la actual, con grandes explotaciones y con expulsión de mano de obra. En el otro extremo, habrá una agricultura de alto interés ecológico, de pequeñas explotaciones, muchas veces en áreas montañosas, y con el objetivo de mantener la población con ayudas considerables en términos de transferencia de renta, y fomentándose la agricultura a tiempo parcial.

5. LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL. UNA SINOPSIS.

Análogamente a como hicimos con anterioridad para la PAC, podemos intentar ahora una especie de sinopsis evolutiva de la política de desarrollo regional comunitaria.

- 1957. Tratado de Roma y creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- 1979. Cambio en el sistema de distribución de los recursos del FEDER con el nuevo mecanismo de *fuera de cuota*, por un 5% del total, para su distribución por la Comisión, en función de prioridades comunitarias globales. Simultáneamente, se establece la elaboración de informes periódicos sobre las regiones de la Comunidad, hechos por la Comisión con criterios uniformes para todos los países miembros (informes de 1980, 84, 87 y 90).
- 1980. Comienzan a plantearse criterios de coordinación de los Fondos Estructurales de la Comunidad.
- 1984. Establecimiento del sistema de horquilla de límites inferiores y superiores en los recursos del FEDER percibidos por cada Estado miembro, con un mínimo asegurado, y un máximo alcanzable en función de la calidad de los proyectos presentados. De este modo, la Comisión pasó a controlar la concesión autónoma del 11.37% de los recursos del FEDER.
- 1985. En la línea de creciente coordinación de toda la acción estructural desde el enfoque espacial, se crea la Dirección General XIII de la Comisión.
- 1987. Se introduce el sistema de planificación, exigiéndose que el 20% de los recursos del FEDER se apliquen en función de los programas comunitarios y de los programas nacionales de interés comunitario. Se estima, generalmente, que el paso ulterior sería contar con un Plan de Desarrollo Regional (PDR) de ámbito comunitario.

- 1987. Se refuerza la coordinación de los fondos estructurales con el establecimiento de los *cinco objetivos*, que

en el período 1989/93 han recibido inversiones por un porcentaje que sobre el total se detalla seguidamente:

	%
1. Regiones menos desarrolladas	63.5
2. Regiones fronterizas y en crisis	11.9
3. Desempleo de larga duración	12.4
4. Inserción profesional de la juventud	12.4
5. Reforma de la PAC:	
-Estructuras productivas	5.7
- Desarrollo de zonas rurales	4.6
TOTAL	100.0

- 1992. En diciembre de este año, en el Consejo Europeo de Maastricht, se aprecian, otra vez, las fuertes diferencias de nivel de vida entre las regiones europeas, a través de una serie de medidores del tipo de PIB per cápita, distribución de la población activa, ocupación y desempleo, eficiencia del sistema productivo y dotaciones de infraestructuras. Como consecuencia de ello, se plantea la creación del *Fondo de Cohesión*, que previsiblemente podría implicar una dotación de 10.000 millones de ECUS para el próximo cuatrienio, destinados a los países que estén con renta per cápita por debajo del 90% de la media comunitaria (Irlanda, España, Portugal y Grecia), al objeto de mejorar las infraestructuras. Se prevé que el 50% de esas dotaciones se aplicarán en España.

servador puede apreciar que ambas cuestiones van a estar cada vez más relacionadas.

Los cambios previsibles en la PAC, de extensificación de la agricultura y de preocupación cada vez mayor por el medio ambiente, significarán cambios importantes. El campo, en su conjunto, seguirá perdiendo población, especialmente en las regiones más rurales, entre ellas Andalucía. Habrá todo un vaciamiento de efectivos rurales, que ya no podrán ni siquiera mantenerse con un PER cada vez más criticado, y que las propias necesidades de la política de convergencia irán reduciendo primero, para llegar, más tarde, a su total extinción.

Los trabajadores que dejen definitivamente el campo tienen la alternativa de emigrar a áreas de menor desempleo -a lo cual se opone la escasa movilidad geográfica actual-, o bien de encontrar empleos alternativos en sus propias zonas, en los sectores secundario y/o terciario.

En el primer caso, las dificultades no son difíciles de apreciar. La Comunidad, a pesar de las referencias norteamericanas sobre la "Fortaleza Europa", ha desprotegido totalmente su sistema productivo, y la implantación de nuevas industrias resulta cada vez más difícil, teniendo en cuenta las grandes diferencias de

6. LA CONVERGENCIA DE LA REFORMA DE LA PAC CON LAS MEDIDAS DE DESARROLLO REGIONAL.

Tras haber examinado los aspectos de la PAC y del desarrollo regional, cualquier ob-

coste laboral con las áreas de menor desarrollo extracomunitarias.

Las cuestiones del desarrollo tecnológico tienen en esta materia una relevancia considerable. Poco se sabe todavía sobre el proyecto *Cartuja 93*, que sucederá a la *Expo-92*. Pero no cabe duda que, ya desde ahora, resulta muy criticable la concentración de inversiones en Sevilla, y los peligros que conlleva para el mantenimiento o la aparición de todo tipo de desequilibrios a escala de Andalucía.

Y en cuanto al sector terciario, y especialmente en lo referente al turismo, para lo cual Andalucía tiene capacidades ya muy notables, hay que apreciar la importancia creciente de la oferta turística de otras áreas europeas y extraeuropeas tropicales. Por ello mismo, toda dedicación al medio ambiente y al perfeccionamiento de la industria de aco-

gida, será poca.

Existen problemas, lógicamente. Pero tampoco debemos olvidar las oportunidades que brinda la propia Comunidad. En el próximo cuatrienio, los recursos de los Fondos Estructurales crecerán en un 67% sobre el nivel de 1992. Y el Fondo de Cohesión, al que ya nos hemos referido, aunque no presente cifras deslumbrantes, constituye también un apoyo interesante.

Por lo demás, aquello de que "quién no llora, no mama", sigue siendo verdad en todo lo relativo al desarrollo regional. En ese sentido, el Gobierno de la Nación tiene muchas responsabilidades en cuanto al apoyo comunitario a la globalidad de España; como la Junta de Andalucía las tiene en lo que concierne a la obtención y a la aplicación de recursos a la totalidad de la región.