

TEORÍA E HISTORIA DE LA PAC

Cándido Pañeda Fernández

Universidad de Oviedo

El objetivo del trabajo es la revisión de la historia de la Política Agraria Común. Para ello, y una vez que se enuncian los objetivos y los principios de la PAC, tal y como fueron fijados en el Tratado de Roma, en Stresa y en los años iniciales de la Política Agraria Común, se procede al análisis teórico de sus posibles consecuencias. Dicho análisis sirve de base para la descripción de la historia de la PAC en el período anterior a la reforma de 1992, etapa que se culmina con el establecimiento de límites a la producción en muchos sectores y, especialmente, en la producción de leche. Se procede al análisis teórico de los efectos de dicha política y, posteriormente, se describen las causas de la reforma MacSharry de 1992, como paso previo a la descripción de sus principales aspectos y al análisis teórico de sus posibles consecuencias. Finalmente, en el último apartado se realiza una síntesis en la que se resaltan las contradicciones existentes entre los deseos expresados en la Conferencia de Stresa y una realidad que, en gran medida, se ha tenido que acomodar a los intereses nacionales. En todo caso, los viejos ideales de Stresa se terminan recuperando en cierto sentido gracias a las dos grandes restricciones que limitan a la PAC: la presupuestaria y la vinculada a las relaciones internacionales, que terminan llevando a la PAC hacia una nueva dirección, que se iniciaría con la reforma de 1992.

Palabras clave: Política Agraria Común, historia de la PAC, Reforma MacSharry.

1. INTRODUCCIÓN: *EL PROBLEMA AGRARIO*

El principal fundamento sobre el que se sustenta la intervención del estado en la agricultura es el creciente desajuste entre la evolución de la renta del sector y del resto de la economía. Ello se debe a las peculiares condiciones de la oferta y la demanda de las producciones del sector agrario. Así, comenzando por la oferta, ésta es poco elástica respecto al precio, debido básicamente a la baja movilidad de sus dos principales factores: la mano de obra familiar y la tierra. Además, y debido a su estructura altamente competitiva (muchas explotaciones, productos homogéneos...), el sector se ve obligado a incorporar la tec-

nología disponible rápidamente. Dado que el avance tecnológico es imparable, debido a que la investigación es exógena al sector, se tiene que la producción aumenta con el paso del tiempo. *El problema agrario* viene de la combinación de los rápidos aumentos de la oferta con los lentos movimientos de la demanda. Efectivamente, en los países que cuentan con capacidad adquisitiva la población aumenta lentamente y, además, la elasticidad renta de las producciones agrarias es baja, debido a la saturación (la Ley de Engel), con lo que la demanda varía muy poco cuando crece la renta. El resultado final del desfase entre los movimientos de la oferta y la demanda es la tendencia a la caída de los precios y, vinculada a ella, la pérdida de bienestar de los agricultores.

Frente a dicho problema, el principal del sector, la única solución realmente eficaz desde un punto de vista estrictamente económico es que disminuya el número de explotaciones, de tal forma que el lento avance de la demanda y el rápido aumento de la oferta sean compensados con un fuerte descenso del número de agricultores, con lo que, produciendo más cada uno de ellos, se produzca menos. En síntesis, se trata de «irse o de hacerse más grandes», de que cada agricultor se decida por transitar por uno de estos dos caminos que, como es evidente, son complementarios, ya que para que unos puedan aumentar el tamaño de su explotación otros tienen que marcharse.

El gran problema de esta solución es su elevado coste político y su, a veces, escasa viabilidad económica. Comenzando por este último aspecto, la disminución del empleo en la agricultura sólo es posible si, al mismo tiempo, aumenta el empleo en el resto de la economía y, dado que no siempre se cuenta con esta posibilidad, resulta que en bastantes casos el ajuste del sector agrario tiene que acomodarse al ritmo, muchas veces lento, que marquen los demás sectores. En cuanto a los aspectos políticos se refiere, no debe olvidarse, por un lado, que los votos agrarios son, por decirlo con los términos de Orwell, más iguales que los otros, por la forma en que se establecen las circunscripciones electorales. Por otro lado, tampoco debe olvidarse que las gentes del campo cuentan con importantes aliados en las ciudades, tanto porque en general los agricultores viven en peores condiciones como porque en muchas zonas sigue existiendo una fuerte relación entre los habitantes del campo y de la ciudad, al ser relativamente reciente el masivo proceso de emigración rural-urbana. Todo ello lleva a que la ponderación que se da al bienestar de la población agraria sea mayor de la que corresponde a su número y de ahí que se hayan buscado otras salidas, tales como las planteadas con la Política Agraria Común (PAC).

2. LOS OBJETIVOS Y LOS PRINCIPIOS DE LA PAC

2.1. *De Mesina a Roma: los objetivos de la PAC*

Tal y como señala Fearne (1991) en su revisión de la historia de la PAC hasta mediados de los años ochenta, la Política Agraria Común fue el resultado del deseo de establecer una unión económica y política. Ese deseo llevó a la Conferencia de Mesina de junio de 1955, en la que se dio el pistoletazo de salida para los trabajos que condujeron al informe Spaak de 1956, con el

que se ponen las bases del Tratado de Roma. En dicho informe se vincula la creación de la Comunidad Económica Europea con la de una política agraria común. Es decir, no bastaba con eliminar las barreras al comercio intracomunitario, sino que era preciso intervenir en el sector para enfrentarse a un conjunto de problemas relacionados, por un lado, con las peculiaridades del sector (*el problema agrario* ya mencionado y, a corto plazo, el relacionado con la inestabilidad de los precios, como consecuencia de las bruscas oscilaciones de la oferta generadas, entre otras causas por la fuerte dependencia del sector de las cambiantes condiciones naturales) y, por otro, con las peculiaridades de la agricultura europea (su carácter familiar y las diferentes políticas aplicadas en cada país).

Como fruto del Informe Spaak, surgen la mayoría de los objetivos que se incorporarán posteriormente al Tratado de Roma. Más adelante, cuando en 1957 y bajo la batuta de Spaak se negocia el Tratado de Roma en Val Duchesse se agrega un matiz importante: que la política agraria común será, más que un ajuste radical, una forma de «acomodar los intereses nacionales» (Pearce, 1983; citado en Fearne, 1991, p. 25).

En síntesis, en el momento de la firma del Tratado de Roma se cuenta con algunas ideas sobre lo que se quiere lograr en la agricultura (los objetivos) y sobre cómo se quiere conseguirlo («acomodando los intereses nacionales»). Los objetivos se recogen en el artículo 39 y son los siguientes:

a) Incrementar la productividad de la agricultura mediante el fomento del progreso técnico y asegurando el desarrollo racional de la producción y la óptima utilización de los factores productivos, especialmente el trabajo.

b) Y, consecuentemente, garantizar un nivel de vida justo a los agricultores, a través del aumento de los ingresos de las personas empleadas en el sector.

c) Estabilizar los mercados.

d) Garantizar la disponibilidad de suministros.

e) Lograr que los productos lleguen a los consumidores a precios razonables.

2.2. La filosofía de Stresa y los principios de la PAC

En el artículo 40 se abre la vía para el establecimiento de las Organizaciones Comunes de Mercado (las OCM) y para la creación de uno o más fondos que sirvan para financiar la PAC. Finalmente, en el artículo 43 se indica el procedimiento a seguir posteriormente y se recomienda también la celebración de una conferencia en la que los estados miembros avancen en la creación de la PAC. Dicha conferencia se celebra en Stresa en julio de 1958 con la presencia, por primera vez, de representantes de la industria alimentaria y de los sindicatos¹. En la

(1) En Neville-Rolfe (1984, pág. 202) se indica que «el único miembro de una delegación que podría, en algún sentido, representar los intereses de los consumidores, fue la presidenta de una federación de mujeres de Alemania».

conferencia de Stresa se llegó, entre otras, a las siguientes conclusiones (Neville-Rolfe, 1984): en primer lugar, que la «agricultura debía ser considerada una parte esencial de la economía y un elemento imprescindible en la sociedad»; en segundo lugar, que la Comunidad debía mantener sus relaciones comerciales con terceros países²; en tercer lugar, que la Política Agraria Común se debía basar en dos pilares: la política de precios y mercados y la política de mejora de las estructuras, y que ambas debían ir en paralelo, reforzándose mutuamente³; en cuarto lugar, que el «esfuerzo realizado para aumentar la productividad debería permitir la aplicación de una política de precios que evitara la sobreproducción y que, simultáneamente, permitiera ser competitivos, tanto en el presente como en el futuro. Al mismo tiempo, una política de ayuda a las explotaciones o regiones más desfavorecidas debería llevar al logro de las necesarias adaptaciones». En síntesis, era importante que existiera una estrecha correlación entre la política de estructuras y la política de mercados. De ahí que el comisario de agricultura Sicco Mansholt planteara dudas sobre la utilidad de la política de precios, a la que consideraba «un instrumento peligroso» (Neville-Rolfe, 1984, pág. 198). No ocurría lo mismo en cuanto al papel que debía tener la explotación familiar en el futuro. A este respecto, es importante resaltar que, en el discurso con el que se cerró la conferencia, Mansholt se adhirió a los planteamientos de los sindicatos y se manifestó en defensa de la explotación familiar: «La conferencia ha servido para tener una discusión franca sobre la doctrina y los objetivos de nuestra política agraria, es decir, sobre la necesidad de encaminar a la agricultura en la dirección de sólidas explotaciones familiares. La cuestión ha sido discutida ampliamente durante el transcurso de la conferencia y espero que llegue el día en que... las explotaciones familiares constituyan realmente, tanto desde un punto de vista técnico como económico, la base esencial de la agricultura de Europa Occidental. A mi juicio, esto debe ser así porque, tanto desde la perspectiva de la Comisión como desde la de la Comunidad, no puede haber política estructural o de mercados si perdemos de vista el punto de partida que, a largo plazo, es también nuestro destino final» (Neville-Rolfe, 1984, págs. 199-200).

En síntesis, en 1958 la Comisión tenía algunas cosas claras (especialmente, la necesidad de fomentar la explotación familiar), pero no tenía aún una idea clara respecto a los instrumentos a utilizar. En los años siguientes la Comisión va concretando los detalles: las exacciones reguladoras variables como forma de protección, la fijación de precios indicativos y de precios sombra y de intervención, las subvenciones a la

(2) Dicho en palabras de Mansholt, «Pienso que nuestras relaciones con terceros países pueden tener una gran importancia para un desarrollo sensato de nuestra agricultura, y considero que ya hemos sido capaces de establecer que es imposible lograr un desarrollo sólido de nuestra agricultura si no mantenemos y expandimos el comercio con nuestros vecinos del resto del mundo» (Neville-Rolfe, 1984, pág. 199).

(3) Tal y como se indica en la resolución final III.3: «Se debe establecer una estrecha relación entre el ajuste estructural y la política de mercados; el ajuste estructural debería estabilizar los costes y racionalizar la producción, mientras que la política de mercados debería llevar al aumento de la productividad» (Neville-Rolfe, 1984, pág. 497).

exportación⁴. En 1962 se establecen las primeras Organizaciones Comunes de Mercado y se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) con sus dos secciones: la dedicada a financiar la política de precios (la sección Garantía) y la dedicada a la financiación de la política de estructuras (la sección Orientación). El 1 de julio de dicho año se pone en marcha el sistema de exacciones reguladoras, con lo que «la agricultura cesó formalmente de ser un tema administrado y controlado nacionalmente» (Lindberg, 1963, citado en Fearné, 1991, pág. 30). Al final, la PAC inicia su andadura sobre la base de tres principios: el de *unidad de mercado*, que implica un precio único dentro de la Comunidad y, consecuentemente, la desaparición de las barreras al comercio intracomunitario; el de *preferencia comunitaria*, que lleva a proteger a las producciones comunitarias de la competencia exterior y, al final, a los aranceles a la importación y a las subvenciones a la exportación; y el principio de *solidaridad financiera*, por el que los gastos que genere la PAC serán financiados por la Comunidad, que recibirá también los correspondientes ingresos y los contabilizará como «recursos propios».

2.3. Los primeros pasos: acomodando intereses nacionales

La consecución del precio común se aceleró como resultado de un factor externo: el inicio de una nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, que exigía un precio común sobre el que pudiera negociar la Comisión. Dado que, de acuerdo con la filosofía de Stresa, se consideraba oportuno mantener los flujos comerciales existentes, los precios no debían fijarse a un nivel muy elevado. El problema era que el precio de los cereales era muy alto en Alemania y de ahí que no se avanzara significativamente hasta que la presión ejercida por los agricultores franceses sobre su gobierno llevó a que Francia amenazara con salirse de la Comunidad si no se llegaba a un acuerdo. Alemania cede, no sin compensaciones, y el precio de los cereales se reduce respecto al de Alemania desde julio de 1967. A pesar de ello, el precio común de los cereales se fijó en un nivel muy elevado (por encima del 50% del que hubiera sido un precio mundial estable) y ello generó enormes problemas a la PAC, dado el carácter estratégico de dicho precio, al estar vinculado al de los demás piensos y al precio de las producciones ganaderas. Ello llevó a que se tuvieran que fijar precios altos para todos ellos (Hubbard y Ritson, 1991, pág. 295; en general, Neville-Rolfe, 1985, capítulo 7)⁵. Por lo demás, todo lo que se acaba de apuntar intenta ser una

-
- (4) Algunas de las ideas de la Comisión se quedaron en meras propuestas, tales como la de crear fondos de estabilización por productos que, si fuera necesario, serían financiados por los mismos productores, que de esa forma se harían corresponsables de los excedentes. Debido a las dificultades que había para convencer a sus agricultores, algunos estados se opusieron (Francia especialmente), con lo que, tal y como señala Neville-Rolfe (1984, págs. 212-213) no se volvió a hablar de la participación de los productores en la financiación de la PAC hasta mediados de los setenta. En general, y tal y como ya se ha indicado «los ideales iniciales fueron abandonados (*set aside*) en favor de los intereses individuales de los países miembros» (Neville-Rolfe, 1984, pág. 185).
- (5) Respecto a la comparación entre los precios comunitarios y los internacionales, véase el cuadro 1 de Ritson (1991). En el mismo sentido, en Sumpsi y Barceló (1996, págs. 322-323) se afirma que este el «pecado original» de la Política Agraria Común. Efectivamente, si se comparan los precios internacionales de los cereales con los vigentes en los países de la Comunidad en 1958, se observa que en aquel momento se hubiera podido mantener la competitividad internacional si se hubiera fijado el precio en el nivel de Francia.

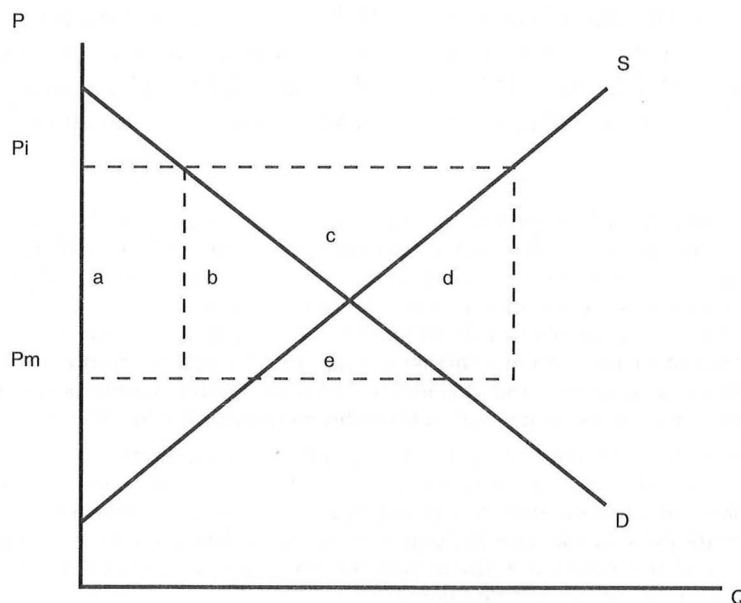
ilustración de algo más general que siempre ha estado y sigue estando presente: la importancia decisiva de los países y, concretamente, de Alemania y Francia, en el proceso de integración europeo en general y de la marcha de la PAC en particular, y la importancia de ese principio implícito antes mencionado cual es el de construir la PAC «acomodando intereses nacionales», vale decir, subordinando la economía a la política.

3. LA TEORÍA Y LA REALIDAD DE LA PAC ANTES DE LA REFORMA DE 1992

3.1. Las consecuencias teóricas del apoyo vía precios

El gráfico 1 muestra los resultados teóricos de la PAC, vale decir, las predicciones que se podían hacer respecto a sus consecuencias desde el mismo momento en el que se fijaron los precios de los cereales (y arrastrados por ellos, los demás) muy por encima del precio internacional. El precio internacional es P_m y el precio que se desea lograr en la Comunidad es el precio *indicativo*. Para alcanzarlo se fija un precio *umbral*, que es el precio mínimo de importación y que es menor que el precio *indicativo* (al no estar incluidos en él los costes de transporte desde los puertos a los mercados en los que debe competir con la producción comunitaria). Para cubrir la brecha entre el precio *umbral* y el precio (mínimo) mundial se establece un derecho regulador variable (un arancel de tipo variable, en definitiva) que cubre la diferencia entre ambos y que tiene la ventaja de que, al ser variable, se puede acomodar a las distintas diferencias que pueda haber entre dichos precios. Con dicha barrera se asegura el logro del principio de *preferencia comunitaria*.

Gráfico 1
LOS EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN



Dado que, además de ser superior al precio mundial, el precio deseado en la Comunidad está situado, por las razones apuntadas previamente, muy por encima del precio de equilibrio interno, la oferta es mayor que la demanda, con lo que es preciso sostener el precio mediante la intervención. Para ello, se fija un precio de *intervención* (P_i) que, como su nombre indica, pone en marcha las compras que (a través de la retirada del mercado del exceso de oferta y de su almacenamiento) permiten ajustar la oferta y la demanda y, en definitiva, lograr un precio situado en torno al precio deseado.

Los excedentes acumulados se lanzan finalmente al mercado mundial y, dado que el precio de compra es mayor que el mundial, es preciso cubrir la diferencia entre ambos mediante una subvención a la exportación (las denominadas «restituciones» a la exportación).

En términos de bienestar y respecto al libre comercio, los costes internos de dicha política dependen de si se supone que la Comunidad es «país grande» o «país pequeño» (según sea capaz de afectar o no al precio mundial con su intervención en dicho mercado). En el caso de que sea «país pequeño» los costes son los siguientes: los consumidores pierden el área $(a+b+e)$ y los productores ganan el área $(a+b+c)$. Los contribuyentes pierden el área $(b+c+d+e)$, con lo que, en términos netos, el país en su conjunto pierde el área $(b+c+d+2e)$. Si la Comunidad es «país grande» la pérdida es mayor todavía debido a que, en ese caso, el precio mundial ya no coincide con el precio de libre comercio (es inferior), con lo que el contribuyente tendría que pagar una cantidad mayor para deshacerse de los excedentes en el mercado mundial.

En síntesis, el hecho de que la PAC haya pivotado sobre precios garantizados, situados por encima del precio mundial de libre comercio, ha llevado a elevados costes para el consumidor. Ello significa que no se logra uno de los supuestos objetivos de la PAC: el de precios razonables. Dado que las familias menos acomodadas son las que, en términos proporcionales, más gastan en alimentos, se tiene que, para «acomodar a los productores» se ha tenido que incomodar a los consumidores. Además, y ahora desde la perspectiva de los productores, resulta que cuanto más se produce más se vende a la intervención al precio garantizado, con lo que, dentro de los productores, cuanto mayor es el tamaño de la explotación más se gana. Finalmente, los contribuyentes también pierden, al tener que financiar el lanzamiento de los excedentes al mercado mundial.

Por otra parte, y desde la perspectiva de las retribuciones de los propietarios de los factores de producción, resulta que, de acuerdo con el teorema de Stolper-Samuelson o el modelo de factores específicos (según se consideren móviles o no los factores; vale decir, en función del plazo considerado) los beneficiarios últimos de dicha política son los propietarios del factor clave o del factor más específico (la tierra, generalmente). Cuando éstos últimos coinciden con los productores, la política consigue en cierta medida los objetivos deseados (concretamente, el de asegurarle un nivel de vida justo al agricultor). Pero cuando el propietario no coincide con el productor, la política no logra ninguno de los dos principales objetivos planteados, ya que ni beneficia al productor ni beneficia al consumidor.

Desde un punto de vista internacional, los resultados de la política son múltiples: por un lado, perjudica a los productores competitivos del resto del mundo; por otro, beneficia (suponiendo que la Comunidad sea un «país gran-

de» y que, consecuentemente, deprima con su intervención los precios mundiales) a los consumidores de los demás países. Finalmente, aumenta la inestabilidad de los mercados mundiales, con lo que genera una mayor incertidumbre.

3.2. Los primeros resultados y el Plan Mansholt

Al final de los setenta, y de acuerdo con lo esperado teóricamente y con los temores de Mansholt, la producción comenzó a situarse por encima del consumo en varios productos. Dado que no parecía posible reducir los precios, la Comisión optó por la vía de reducir las superficies cultivadas y el número de agricultores. La idea era que los que permanecieran lo hicieran en condiciones, de acuerdo con el planteamiento teórico más convencional. De ahí el Plan Mansholt, con el que se pretendía volver a la idea inicial de coordinación de las políticas de precios y de estructuras, que se había planteado en Stresa. Las ideas básicas del Plan Mansholt eran las siguientes (Fernández del Hoyo, 1994, p. 173 y siguientes): en primer lugar, se trataba de que en una década abandonaran el sector unos 5 millones de agricultores (en 1968 la población ocupada en el sector era igual a unos diez millones y medio); en segundo lugar, se pretendía reducir la superficie cultivada en cinco millones de hectáreas (en torno al 7% de la Superficie Agraria Útil) y, en tercer lugar, se trataba de incrementar la dimensión de las explotaciones con la tierra liberada, con el fin de aumentar su eficacia. El Plan Mansholt nunca llegó a ser discutido en el Consejo de Ministros y se diluyó en tres directivas: la 72/159, sobre modernización de las explotaciones que pudieran ser viables, a cuyos titulares se les exigía capacidad profesional y se les facilitaban ayudas para la inversión y el acceso a las tierras liberadas por la vía de la Directiva 72/160, relativa al cese de la actividad agraria. Efectivamente, la tierra liberada por el cese de los agricultores de cincuenta y cinco o más años pasaría a los antes citados, salvo que fuera marginal (en este último caso se destinaría bien a usos forestales o a usos no agrarios). El círculo de las primeras directivas socio-estructurales se cierra con la 72/161, relacionada con la información socio-económica y la cualificación profesional. En este caso, el objetivo era doble: por una parte, se trataba de mejorar la formación agraria de los que quedasen y, por otra parte, de mejorar la cualificación de los que se trasladaran a otras ocupaciones.

Los resultados obtenidos con las directivas derivadas del Plan Mansholt fueron modestos, básicamente por los pocos recursos dedicados a dicha política y, por si lo anterior no fuera ya suficiente, por su coincidencia con la crisis de los setenta, que aumentó el desempleo urbano y llevó, de acuerdo con la lógica del modelo de Todaro, a la disminución de los flujos migratorios del campo a la ciudad⁶.

(6) La política de estructuras da un giro importante en 1975, después de la incorporación del Reino Unido que, por la vía del FEOGA Orientación, y gracias a la Directiva 268/75, ve como se compensan en parte sus aportaciones a la PAC. Efectivamente, la Directiva 268/75, relacionada con las zonas de montaña y desfavorecidas, tenía un carácter «asistencial» y «contravenía –de forma frontal– los postulados básicos del Plan Mansholt» (Fernández del Hoyo, 1994, pág. 175), en parte por la dureza de la crisis en aquellos años. La idea básica era otorgar una indemnización compensatoria anual a los agricultores que trabajaran en zonas especialmente adversas por sus condiciones naturales. Siguiendo con la política de estructuras y fijándose solamente en sus principales aspectos, en 1985 se pone en marcha el Reglamento 797/85 re-

3.3. Las primeras reformas: la lógica de los límites a la producción.

A pesar de que en 1977 se introduce en el sector lácteo una vieja idea que en principio se había quedado aparcada: la de la corresponsabilidad de los productores (hasta entonces sólo se había aplicado en el sector del azúcar) y de que en 1979 se introduce como «recurso propio» una parte del IVA, lo cierto es que los gastos de la sección garantía del FEOGA se disparan: los gastos totales aumentan un 32% en dos años (desde 1978 a 1980). A principios de los años ochenta, los gastos del FEOGA Garantía suponen en torno al 95% de los gastos totales del FEOGA y, desde un punto de vista sectorial, el sector lácteo se lleva la parte del león, absorbiendo en torno al 40% de los recursos. Por todo ello, era inevitable que se comenzara a tomar medidas y, así, en julio de 1981 se da un nuevo paso hacia la corresponsabilidad de los productores, estableciendo «umbrales de garantía» para los cereales y la leche, entre otras producciones. Efectivamente, tal y como señala Fernández del Hoyo (1994, pág. 133 y siguientes) los «umbrales de garantía» son una nueva forma de corresponsabilidad. Así, las tasas son impuestos que pagan los productores sobre la base de los precios institucionales. Dichos impuestos sirven, por un lado, para financiar los excedentes (de los que se hace corresponsables a los que los han generado y de ahí el nombre de tasas de corresponsabilidad) y, por otro (y siempre y cuando sean suficientemente elevados), para reducir la cantidad producida y, al final, los excedentes. Los «umbrales de garantía» también terminan repercutiendo sobre los productores, ya que llevan a que se reduzca el precio institucional si se supera la cantidad prefijada (el «umbral»). Por razones que se verán más adelante, la experiencia no es positiva y, al final, se terminan estableciendo límites a la producción que absorbe más recursos: la leche. Las cuotas lecheras se introducen en 1984 y son, de nuevo, otra modalidad del concepto de corresponsabilidad. Su principal diferencia con los «umbrales de garantía» es que la penalización que se sufre por rebasar la cuota la paga el productor que supere el límite fijado a su explotación y no el sector en su conjunto.

lativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Con él se derogan las tres directivas socio-estructurales de 1972 y algunos artículos de la de montaña, y se ponen en marcha los «planes de mejora» de las explotaciones. Posteriormente, a la política de estructuras se le pide que contribuya al equilibrio de los mercados con el Reglamento 1760/87, relacionado con la reconversión y extensificación de las producciones. Con él se incorpora al Reglamento 797/85 la posibilidad de disminuir la producción, retirando, de una u otra forma, tierras de los cultivos. En el Reglamento 1094/88 se dan tres alternativas para las tierras retiradas: el barbecho, la repoblación forestal o los fines no agrícolas. El Reglamento 1096/88 retoma el espíritu de la Directiva 72/160 y fomenta el cese, abriendo la posibilidad de bien ceder la tierra a otra explotación o bien dedicarla a otros usos (forestales, no agrarios). (El motivo de esta nota tan larga es doble: de una parte, mostrar rápidamente las grandes líneas de una política (la de estructuras) de mucho ruido (proliferación de leyes de todo tipo y color) y pocas nueces (por sus escasos resultados, similares a los pocos fondos puestos a su servicio) que, a pesar de todo, ha terminado volviendo en gran medida a sus orígenes (al cese y al abandono de tierras). Al decir de Mansholt, la política de precios se basó en el consenso político más que en la racionalidad económica y el fallo de los seis en responder al desafío del cambio estructural fue una «falta de responsabilidad» (Mansholt, 1972, citado en la pág. 47 de Fearne (1991)). Visto desde lo que sabemos ahora, es claro que Mansholt no tenía en cuenta el carácter endógeno de la política y, consecuentemente, su lógica; pero también es claro que, en cierta manera, asistimos a la venganza y al retorno de Sicco.

Tras el establecimiento de las cuotas (la primera reforma de la PAC realmente significativa) hay graves problemas presupuestarios⁷. Y es que, tal y como indican Hubbard y Ritson (1991), el camino que está recorriendo en estos años la Comunidad (al pasar de ser un país importador a exportador) es crucial desde la perspectiva del presupuesto. Ya no basta con lo que aportan directamente los consumidores a los productores a través del sistema de precios, sino que, además, es preciso que los contribuyentes aporten cantidades adicionales. Ello significa que si previamente la *mejor* política (la más deseada) era la que aumentaba la renta de los agricultores, ahora, en el nuevo escenario de los años ochenta, la *mejor* política es aquella que reduce los gastos y ninguna lo hace mejor que las cuotas.

A su vez, el establecimiento de las cuotas facilita la puesta en marcha del conjunto de medidas que se toman en los años siguientes, las cuales llevan, entre otros aspectos, a una mayor disciplina del gasto agrario y a la introducción de un nuevo recurso (el vinculado al PNB) en 1988. En 1986 y en los años posteriores se continúa el ajuste del sector (Fernández del Hoyo, 1994, pág. 145 y siguientes): se introduce la tasa de corresponsabilidad en los cereales, se reducen las cuotas lecheras y se fomenta el abandono de dicha producción con indemnizaciones, y se fijan condiciones más duras para las compras de intervención (precios de compra inferiores a los de intervención, disminución de los plazos de compra, alargamiento de los plazos de pago, mayores exigencias en cuanto a la calidad...). Posteriormente, en 1988 se vuelve a dar otro paso de tuerca al gasto agrario con los «estabilizadores», los cuales se basan en unas «Cantidades Máximas Garantizadas» que se fijan para cada sector según las cifras de 1987. Como en el caso de los «umbrales de garantía», en el caso de que se rebasen los topes fijados se produce una reducción proporcional de los precios. La mayor diferencia con el mecanismo anterior es que es más automático, al depender sólo de la Comisión. Por otra parte, y reforzando las demás medidas de reforma, el Consejo Europeo convino en que se adoptasen disposiciones sobre la reducción de las superficies cultivadas (*set-aside*) y sobre el fomento del cese. Dichas peticiones se concretaron en los reglamentos 1.094 y 1.096 de 1988, ya mencionados anteriormente.

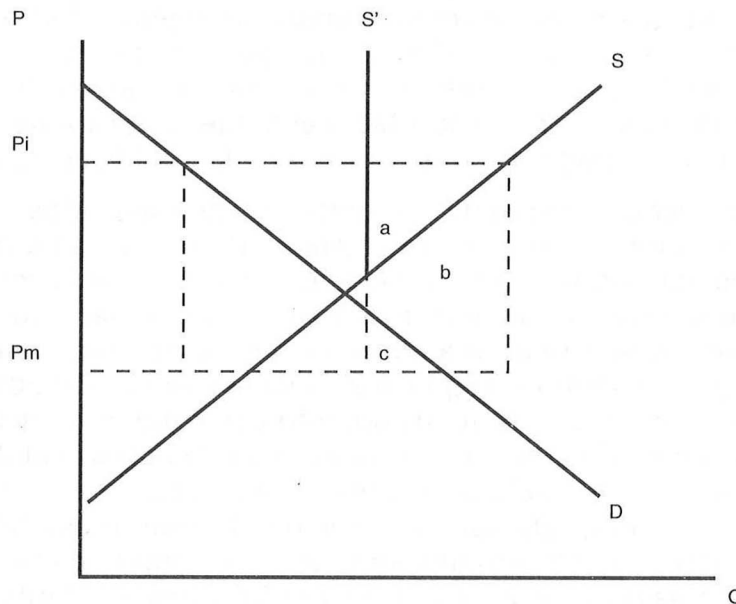
En síntesis, se puede afirmar que en los años ochenta los problemas presupuestarios generados por la PAC llevaron a la aplicación de una vieja idea que en gran medida había sido considerada inaceptable en los primeros años de la PAC, cual era la corresponsabilidad. En 1977 se introduce la tasa de corresponsabilidad en el sector lácteo y en 1981 se da un paso adelante con la introducción de límites a la producción global (los «umbrales de garantía» que, posteriormente, en 1988, son sustituidos por los «estabilizadores»). En el sector lácteo (el más problemático en estos años) se introducen las cuotas en 1984. Con ellas se cierra el círculo de la corresponsabilidad, uniendo las tasas (la denominada supertasa, que es la que se aplica a la producción de leche que excede de la cuota) con la limitación, al nivel de cada productor, de las cantidades producidas. Por lo demás, el hecho de que, al final, se hubiera optado por las cuotas se relaciona con los inconvenientes que tenían las tasas de corresponsabilidad y los «estabilizadores». Efectivamente, si por ra-

(7) Tal y como señala Fernández del Hoyo en su detallado análisis de estos años (véase el capítulo III de la obra ya mencionada), entre 1984 y 1985 los gastos crecen el 7,6% y los recursos el 4,8%; entre 1985 y 1986 los gastos el 2,1% y los recursos el 27,5%, y entre 1986 y 1987 los gastos crecen el 24,2% y los recursos el 6,2%.

zonas políticas se excluye la vía más directa desde un punto de vista estrictamente económico: la de reducción de los precios, se puede optar, como así ocurrió, por los «estabilizadores». El problema es que, aun cuando saltan automáticamente (como ya se indicó, no dependen del Consejo, sólo de la Comisión), su mayor o menor efectividad viene determinada por los precios de partida, que sí dependen del Consejo. De ahí que, al igual que las tasas de corresponsabilidad y por las mismas razones, fracasaran y de ahí que hubiera que echar mano de las cuotas.

En términos de bienestar, el establecimiento de límites globales a la producción lleva a la reducción de los costes de la política, que era el objetivo perseguido. En el gráfico 2 se muestran dichos efectos. La oferta se vuelve totalmente inelástica al llegar al límite establecido⁸. Este es el único cambio que se produce respecto a la política de sostenimiento vía precios e intervención ilimitada y de ahí que la situación sea la misma para el consumidor. En cuanto al productor se refiere, pierde respecto a la política anterior el área (a) (el excedente que ya no obtiene al estar limitada la producción). Los costes en los que incurre el contribuyente son, lógicamente, menores, con lo que ahorra el área (a+b+c) (aquella cantidad que se deja de producir y, por lo tanto, de exportar con subvenciones). En términos globales, y si se compara este resultado con el obtenido con el mecanismo de sostenimiento vía precios e intervención ilimitada y (para simplificar) para el caso de «país pequeño», se observa que el coste disminuye en las áreas (b+c).

Gráfico 2
LOS EFECTOS DE LOS LÍMITES A LA PRODUCCIÓN



(8) La curva de oferta se desplaza tal y como se ha indicado, siempre y cuando el límite a la producción sea global o, alternativamente, siempre y cuando sea individual (cuotas lecheras) pero transmisible entre las explotaciones. En el caso de que no hubiera esta última posibilidad, los costes serían mayores para los productores. Intuitivamente, si las cuotas son transmisibles, los agricultores menos eficientes se las venderán a los más eficientes, con lo que los costes serán los mínimos posibles. En caso contrario, la cuota que está en manos de las explotaciones menos eficientes no es explotada adecuadamente (la utilizan produciendo a un mayor coste), con lo que el conjunto de los productores no capturan todo el excedente señalado. Véase a este respecto Colman y Roberts, 1997).

En cuanto a las consecuencias distributivas de las cuotas se refiere, conviene insistir en algo que ya se planteaba anteriormente: el hecho de que las rentas generadas por los mecanismos de sostenimiento de precios terminan en gran medida en el propietario del factor clave o del factor más específico. En el caso concreto de las cuotas lecheras ello significa que al final las rentas generadas van al propietario de la cuota. Esto es importante porque no siempre coincide el propietario de la cuota con el de la tierra y con el agricultor.

4. LA REFORMA MACSHARRY DE 1992

4.1. La reforma de 1992 y la Ronda Uruguay

Lo primero que se debe apuntar respecto a la reforma de 1992 es que, tal como señala Tangerman (1998), fue un logro muy importante y ha servido para cambiar radicalmente la PAC y para orientarla hacia una dirección correcta desde un punto de vista económico. Por ello, lo primero que procede preguntarse es ¿cuáles han sido las causas que han llevado a esta reforma? A este respecto, Tangermann compara las reformas de los ochenta con la de 1992 y resalta el hecho de que, mientras que con las reformas de los ochenta se pretendía lograr el objetivo de controlar el gasto, en la de 1992 este objetivo es secundario. Efectivamente, si se revisa el documento base de la reforma (*Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión, Comisión (1991)*), se observa que se insiste menos en dicho objetivo. Este cambio no es casual, sino que se relaciona con el hecho de que esta fue la primera reforma de la PAC que no iba a costar menos. De ahí la afirmación de Tangermann (1988, pág. 18) de que «la reforma MacSharry fue una ruptura fundamental respecto al paradigma tradicional de reforma de las políticas agrarias».

Además, en dicho documento se insiste en dos aspectos relativamente nuevos y de gran interés: por un lado, el relacionado con los efectos de la PAC sobre la distribución interna (dentro del sector agrario) de la renta, que lleva a la idea de «modulación» en favor de los agricultores más pequeños. Efectivamente, «La afirmación realizada sobre las consecuencias distributivas del FEOGA Garantía en el sentido de que el 80% de la ayuda va al 20% de los agricultores... se ha convertido en un argumento corriente en el debate sobre la política agraria, y ha sido utilizado para insistir en la necesidad de «modular» las políticas a favor de los pequeños agricultores». La otra novedad es la relacionada con «la reinterpretación del principio de solidaridad financiera, que anteriormente se había utilizado únicamente en el sentido de financiación común de la PAC (más que individualmente por los países miembros). El *Documento de reflexión*, de una manera muy inteligente, sugiere ahora que la solidaridad financiera (tal y como se pretendía al principio) implica la necesidad de lograr una mejor distribución de las ayudas entre los agricultores» (Tangermann, 1998, pág. 17).

Al decir de Tangermann, tras este cambio de paradigma hay tres razones: en primer lugar, la relacionada con el hecho de que los argumentos académicos vayan adquiriendo un mayor peso, gracias al impulso que les da la OCDE. Efectivamente, como consecuencia de los análisis realizados por dicha institu-

ción desde mediados de los ochenta, cada vez está más claro en el terreno empírico algo que ya se preveía teóricamente: que el sostenimiento de las rentas por la vía de los precios no era un buen sistema en la medida en que, al final, una parte importante de la renta transferida no quedaba en manos de los agricultores. Este resultado lleva, a su vez, a una implicación muy interesante: la de que la reducción de los precios será menos costosa para los agricultores de lo que se pensaba anteriormente. En segundo lugar, considera que también puede haber contribuido al cambio de paradigma la creciente conciencia de los negativos efectos ambientales de la política de sostenimiento vía precios.

Las dos razones citadas pueden haber contribuido al cambio de paradigma que lleva a la reforma de 1992, pero el que, a juicio de Tangermann, es decisivo es el relacionado con la Ronda Uruguay. Efectivamente, el que la reforma de 1992 fuera radicalmente distinta a las anteriores se debe a que «fue la primera reforma dirigida por fuerzas externas» (Tangermann, 1998, pág. 25). Así, en noviembre de 1990 la Comunidad se encontró en un callejón sin salida: si la oferta que había hecho en dicho mes en las negociaciones de la Ronda Uruguay hubiera sido aceptada por los otros países, la Comunidad habría tenido que reformar profundamente la PAC por causas externas. Esto no era admisible desde un punto de vista político y de ahí que la Comunidad rompiera las negociaciones en diciembre de 1990, en el mismo día en el que la Comisión lanza el documento sobre la reforma de la PAC. Ésta se logra en un plazo relativamente corto, ya que se aprueba en mayo de 1992. A partir de ese momento, las negociaciones de la Ronda Uruguay se aceleran y terminan rápidamente (en diciembre de 1993). (Tangermann, 1998, pág. 19-25)⁹.

4.2. Los principales aspectos de la reforma de 1992

La reforma McSharry se negocia, básicamente, entre febrero de 1991 (cuando se lanza el *Documento de reflexión* antes citado) y mayo de 1992, cuando se logra el acuerdo. La reforma entra en vigor en la campaña 93/94 y afecta a los herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas), al tabaco, al vacuno, al ovino y a la leche y los productos lácteos. Incluye, además, las denominadas «medidas de acompañamiento» (sobre protección del medio ambiente y conservación del espacio natural (Reglamento 2078/92), sobre jubilación anticipada (Reglamento 2079/92) y sobre forestación de tierras agrícolas (Reglamento 2080/92))¹⁰.

(9) En relación con las vinculaciones entre la reforma de 1992 y la Ronda Uruguay, en Sumpsi y Barceló (1995, págs. 41-42) se indica: «visto retrospectivamente, parece como si hubiera habido una estrategia premeditada en la actitud de la Unión Europea detrás de las negociaciones de Bruselas de 1990, en el sentido de que la oferta hecha por la Unión Europea en el GATT no era compatible al mismo tiempo con la Reforma de la PAC. Si se hubiera aceptado esta oferta, la Reforma se habría hecho muy dolorosa. De esta manera, fue más provechoso que la propuesta se rechazara antes de que la PAC fuera reformada, pudiendo subrayar así los parámetros que deberían marcar un eventual compromiso final». Sobre la misma cuestión es de gran interés la comunicación presentada por Fonseca (1998) en el I Encuentro de Economía Aplicada, en la que sobre la base de la teoría de juegos, analiza el bloqueo de la Ronda Uruguay, relacionándolo con las oleaginosas.

(10) Sobre las medidas de acompañamiento véase Fernández del Hoyo, 1994, págs. 346-351).

En términos generales, se trata de reducir gradualmente los precios, para aproximarlos a los mundiales y de compensar dicha caída de renta con pagos directos¹¹. Por ello, puede decirse que, tal y como señalan Ingersent, Rayner y Hine (1998, pág. 4), «El elemento radical de la reforma MacSharry de 1992 es la sustitución de los derechos reguladores y de las restituciones por pagos directos de los contribuyentes, como principal instrumento para apoyar a los agricultores».

Los acuerdos establecidos en la reforma de 1992 respecto a los principales sectores son los siguientes (Fernández del Hoyo, 1994, págs. 336-345):

Cereales

El precio indicativo de la campaña 95/96 supone una disminución del 29% respecto al precio de compra de la campaña 91/92 y se logra con reducciones graduales que se inician en la campaña 93/94. Tal y como ya se indicó anteriormente, la disminución del precio de los cereales es muy importante, al afectar a los precios de sus sustitutivos en la alimentación animal y, consecuentemente, a la ganadería, que ve así como se reducen sus costes. La disminución de los precios se compensa con los pagos directos que se reciben tanto por las superficies cultivadas como por las retiradas del cultivo. La percepción de los pagos compensatorios está condicionada (salvo para los pequeños productores, definidos como aquellos que producen no más de 92 toneladas) a la retirada del cultivo de parte de la superficie (*set-aside*). La tasa de corresponsabilidad queda abolida desde la campaña 92/93.

Vacuno

El sistema de intervención se mantiene, pero se limita el nivel de las compras de intervención y, sobre todo, se reducen los precios en un 15% desde la campaña 93/94 hasta la campaña 95/96 (un 5% en cada una de ellas). A cambio, se aumenta la prima por vaca nodriza y la prima especial a los bovinos machos. En ambos casos se limita el número de animales acreedores (por zonas y por explotación). Salvo en el caso de las explotaciones pequeñas (de menos de 15 Unidades de Ganado Mayor), los pagos están sujetos a un máximo de cabezas por hectárea (el «factor de densidad»).

Leche y productos lácteos

En principio, las cuotas se prorrogan hasta la campaña 2000-2001 y se reducen en un 1% en la campaña 93/94 y en otro 1% en la campaña 94/95. En cuanto a los precios se refiere, sólo se reduce el de la mantequilla en un 2,5% anual en

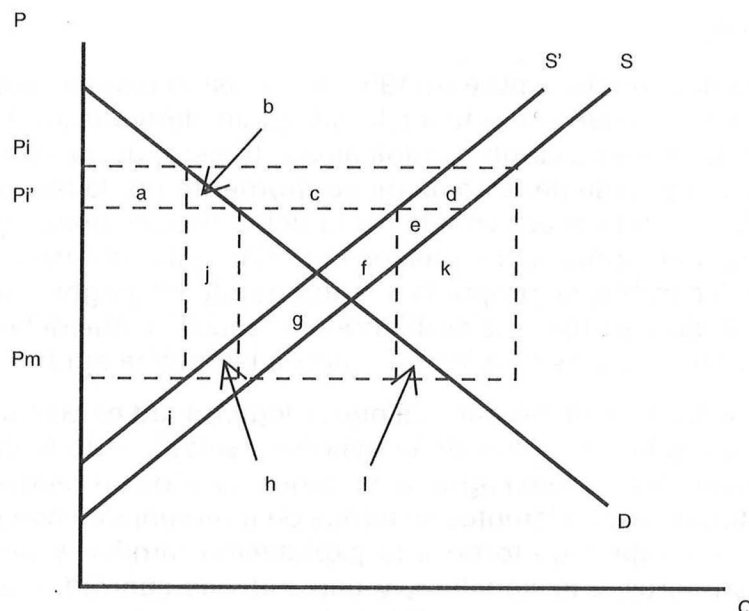
(11) Como fruto de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los pagos compensatorios de la reforma de la PAC de 1992 no están afectados por el acuerdo sobre reducción de la ayuda interna, a pesar de que no se puede decir que estén desvinculados de la producción (el requisito exigido en el borrador Dunkel) en la medida en que los productores deben seguir produciendo para recibirlos. Véase a este respecto Sumpsi y Barceló (1996), donde se indican las ayudas internas afectadas por el acuerdo de reducción (las incluidas en la denominada «caja ámbar», básicamente las relacionadas con el sostenimiento de precios vía intervención) y las ayudas excluidas del compromiso de reducción (al estar «desvinculadas» de la producción y, en definitiva, del comercio) e incluidas en la «caja verde» (por ejemplo, las ayudas al ajuste estructural o a la formación, o las relacionadas con el medio ambiente). Entre unas y otras se sitúan los pagos compensatorios de la PAC, incluidos (al igual que los *deficiency payments* de Estados Unidos) en la «caja azul», debido a que son pagos ligados a programas de control de la oferta fundamentados sobre bases históricas fijas.

la campañas antes citadas. Respecto a las primas, dado que no se reduce el precio de la leche desnatada en polvo y muy poco el de la mantequilla, no se aplica la prima propuesta inicialmente por la Comisión respecto a las vacas lecheras. La tasa de corresponsabilidad desaparece desde la campaña 93/94 y, lógicamente, se mantiene la tasa sobre las cantidades que superen la cuota. Al decir de Ingersent, Rayner y Hine (1998, pág. 5), «la reforma de 1992 dejó al régimen de cuotas combinado con los precios administrativos virtualmente intacto».

4.3. Las consecuencias teóricas de la reforma de 1992

La reforma del 92 es, pues, muy importante, aunque sólo sea un primer paso, ya que si bien se reducen las distorsiones comerciales (al disminuir los precios de intervención) lo cierto es que no se eliminan. Ello es así porque, en primer lugar, no afecta a todos los productos y, en segundo lugar, la desvinculación de las ayudas es sólo parcial (al seguir vinculadas a las superficies o a las cabezas). Desde un punto de vista presupuestario, su coste es más predecible que el de la política de subvención a las exportaciones¹². En cuanto a los consumidores se refiere, éstos se benefician notablemente de la disminución de los precios y, por ello, puede decirse que son los principales beneficiarios de la misma.

Gráfico 3
LOS EFECTOS DE LOS PAGOS COMPENSATORIOS



(12) A este respecto es importante señalar que, dado que las intervenciones se hacen en la moneda europea y los precios mundiales se fijan en dólares, la volatilidad del tipo de cambio lleva a que sea muy difícil estimar el coste de lanzar los excedentes al mercado mundial con las subvenciones. Por ejemplo, la debilidad del dólar en los primeros ochenta incrementó notablemente el coste de deshacerse de los excedentes. Esta es una razón adicional a las ya señaladas en su momento respecto a la crisis de la PAC en los ochenta.

La lógica de la reforma de 1992 para el sector de la carne de vacuno¹³ se muestra en el gráfico 3. Para simplificar, se parte de la hipótesis de que la Comunidad es «país pequeño». Además se supone que la curva de oferta se desplaza hacia la izquierda, debido a que la percepción de las primas se condiciona al cumplimiento del «factor de densidad» que, en alguna medida, lleva a la reducción de la producción. La cantidad producida se reduce también a causa de la disminución del precio de intervención. La reducción del precio lleva, a su vez, al aumento de la cantidad demandada, con lo que los excedentes disminuyen tanto por la reducción del precio como por el desplazamiento de la oferta. Los costes de lanzar dichos excedentes al mercado mundial se reducen respecto a los correspondientes a la anterior política de precio garantizado y, por ello y desde esta perspectiva, aumenta el bienestar del contribuyente en las áreas $(h+j+b+c+d+e+k+l)$. A cambio, tiene que hacerse cargo de los pagos directos compensatorios, cuyo coste es (bajo la hipótesis de compensación total de la disminución del precio) igual a la pérdida de excedente del productor derivada de la bajada del precio (áreas $a+b+c+d$). En resumen, el resultado final para el contribuyente es igual a las áreas $(h+j+e+k+l-a)$. En términos netos, el productor pierde el excedente relacionado con el desplazamiento hacia la izquierda de la curva de oferta (las áreas $e+f+g+h+i$). El consumidor gana respecto al sistema de intervención anterior las áreas $(a+b)$, ya que el precio se reduce.

5. SÍNTESIS FINAL

Como es sabido, en diciembre de 1995 la Comisión planteó tres posibles salidas para la PAC: primera, mantener la situación derivada de la reforma de 1992; segunda, proceder a cambios radicales y, tercera, desarrollar el «enfoque de 1992». La Comisión se decantó en dicho momento por la tercera opción, esto es, por la idea de que el apoyo a la renta debía desvincularse gradualmente de la política de mercados, cuyos precios deberían aproximarse a largo plazo a los mundiales. A cambio, se proponía el aumento de los pagos directos, con un creciente énfasis en los objetivos ambientales y sociales, que deberían terminar convirtiéndose en los ejes sobre los que giraría la política agraria en el futuro.

En definitiva, se trata de buscar una nueva legitimidad para una política agraria que, recordando las lecciones de la historia y sintetizando lo dicho anteriormente, se enfrentó al *problema agrario* en general y a los problemas agrarios de Europa en particular (sus diferentes sistemas de intervención) con dos ideas claras: que todo debía girar en torno a la explotación familiar y que era preciso «acomodar los intereses nacionales», y con muchas contradicciones entre los deseos expresados en Stresa y la realidad. Así, y frente al deseo de mantener las relaciones comerciales internacionales, se termina imponiendo la realidad del principio de *preferencia comunitaria*. Por otra parte, y frente al deseo de que la PAC avanzara sobre dos patas: la política de precios y la política de estructuras,

(13) Respecto al análisis económico de la reforma de 1992 para los cereales, véase Colman y Roberts (1997).

que deberían ir en paralelo y reforzarse mutuamente, la realidad de una PAC coja, sostenida casi exclusivamente sobre la política de precios y mercados. Finalmente, frente al deseo de que, ante la posibilidad de aumento de los excedentes, la corresponsabilidad pusiera en cierta medida las cosas en su sitio, la idea de solidaridad llevado hasta sus últimas consecuencias.

En los primeros años la solidaridad fue posible porque los costes de la PAC no eran muy elevados. Pero con el paso del tiempo la PAC fue víctima de su propia lógica: los precios sostenidos por encima de la situación de equilibrio interno llevaron a los lagos de leche y a las montañas de mantequilla y, ante ellos, había dos salidas: por una parte, retomar la vieja idea de Stresa de caminar sobre las dos patas y, en definitiva, de darle a la política de estructuras la importancia que debía tener y, por otra parte, recuperar la vieja idea de la corresponsabilidad. La primera se pone en marcha con el Plan Mansholt, pero se diluye rápidamente debido, entre otras razones, a que se plantea en un momento especialmente inoportuno: en los años setenta, cuando la capacidad del resto de los sectores para absorber los activos que sobran en la agricultura es mínima. La segunda se inicia (dejando aparte el sector del azúcar) con las tasas de corresponsabilidad de la leche en 1977 y se continúa en los años ochenta con los «umbrales de garantía» y con los «estabilizadores», que se van aplicando progresivamente a distintos productos. Su gran problema es que las rebajas de precios que implican, en el caso de que se superen las cantidades fijadas, se realizan sobre unos precios que se fijan políticamente (por el Consejo) y que, al fijarse en un nivel elevado, pueden compensar con creces los posteriores recortes.

Al final, las contradicciones se agudizan y a mediados de los ochenta, la PAC entra en crisis por razones presupuestarias. Dado que el sector de la leche y de los productos lácteos es en aquel momento el gran culpable, se le controla rígidamente con el sistema de cuotas de 1984 que, siendo una variante de la filosofía de la corresponsabilidad, supone un cambio de fondo en la PAC y se convierte en la primera reforma que merece tal nombre.

Hasta los años noventa la PAC gira en torno al presupuesto y esta es su principal restricción. En todo caso, y mientras el presupuesto concita toda la atención, un nuevo problema está apareciendo: el relacionado con el paso de la Comunidad de importadora neta a exportadora neta en muchas producciones. Efectivamente, dicho paso es trascendental por dos razones: primero, y desde un punto de vista interno, porque lleva a que las contribuciones de los consumidores vía precios elevados no sean ya suficientes para financiar la PAC, con lo que los consumidores vuelven a pagar de nuevo, al tener que hacerse cargo (en su papel como contribuyentes) de los costes de lanzar los excedentes al mercado mundial; segundo, y desde una perspectiva internacional, porque el lanzamiento de los excedentes al mercado mundial afecta negativamente al resto de los productores, al disminuir sus exportaciones y deprimir el precio. Todo ello lleva, por un lado, a una creciente preocupación del contribuyente por una PAC que, primero, no parece que vaya a favor del medio ambiente y, segundo, cuesta cada vez más y no está nada claro que beneficie exclusivamente a los agricultores: aquellos con los que, de una forma más o menos consciente, habían pactado los políticos en particular y la sociedad urbana en general en el origen de la PAC. Ello significa que el principio general de solidaridad se comienza a resquebrajar: la solidaridad urba-

na es, por las razones apuntadas, cada vez menor y, por otra parte y desde una perspectiva más estrecha, el principio de solidaridad se va reinterpretando en el sentido de que, en definitiva, lo importante es que haya solidaridad con los agricultores más necesitados y que la forma más lógica de llegar a ellos es con pagos directos que (al mismo tiempo y al ser la compensación por las reducciones de precios) contribuyen a paliar el gran problema al que se enfrenta la PAC a principios de los noventa: el de ser compatible con las relaciones comerciales internacionales, aquel viejo deseo de Stresa nunca cumplido. En este caso, la realidad de las tensiones internacionales generadas por la PAC lleva a que aquel viejo deseo de Stresa se convierta en realidad: de la Ronda Uruguay sale una PAC reformada, la correspondiente a la reforma MacSharry de 1992, que supone un giro radical y una nueva forma de ver la PAC. Y es que, tal y como señalan Josling, Tangermann y Warley (1996): «en la política agraria está emergiendo un nuevo paradigma en el que se ve claro que los objetivos sociales y ambientales se pueden desvincular de las intervenciones en los mercados». Los próximos años serán decisivos respecto a que en ellos se verá si la sociedad urbana y la rural se vuelven a encontrar, como al principio de la PAC, en torno a un nuevo objetivo común que le dé una nueva legitimidad al viejo apoyo urbano al mundo rural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Colman, D. y Roberts, D. (1997): «Economics of the CAP in Transition», en Artis, M. y Lee, N. (eds): *The Economics of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1991): *Evolución y futuro de la PAC: documento de reflexión de la Comisión*, COM (91) 100 final, Bruselas.
- Fearne, A. (1991): «The History and Development of the CAP 1945-1985», en Ritson, C. y Harvey, D. (eds.) (1991).
- Fernández del Hoyo, J. J. (1994): *La Política Agraria Común (PAC) y sus reformas*, Ceura, Madrid.
- Fonseca, A. (1998): «Conflictos comerciales y teoría de juegos. El caso de las oleaginosas y la Ronda Uruguay», comunicación presentada en el I Encuentro de Economía Aplicada, Barcelona.
- Hubbard, L. y Ritson, C. (1991): «The Reform of the CAP», en Ritson, C. y Harvey, D. (eds.) (1991).
- Ingersent, K. A., Rayner, A. J. y Hine, R. C. (1998): «Introduction and Overview», en Ingersent, K. A., Rayner, A. J. y Hine, R. C. (eds.) (1998).
- Ingersent, K. A., Rayner, A. J. y Hine, R. C. (eds.) (1998): *The Reform of the Common Agricultural Policy*, Macmillan, Basingstoke.
- Josling, T. E., Tangermann, S. y Warley, T. K. (1996): *Agriculture in the GATT*, Macmillan, Londres.
- Lindberg, L. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Oxford University Press, Oxford.

- Mansholt, S. (1972): «The Promises Land for a Community», en Barber, J. y Reed, B. (eds.) (1973): *European Community: Vision and Reality*, Croom Helm, Londres.
- Neville-Rolfe, E. (1984): *The Politics of Agriculture in the European Community*, Policy Studies Institute, Londres.
- Pearce, J. (1983): «The Common Agricultural Policy: the Accumulation of Special Interests», en Wallace, H., Wallace, W. y Web, C. (eds.): *Policy-making in the European Community*, Wiley, Londres.
- Ritson, C. (1991): «Introduction to the CAP», en Ritson, C. y Harvey, D. (eds.) (1991).
- Ritson, C. y Harvey, D. (eds.) (1991): *The Common Agricultural Policy and the World Economy*, CAB International, Wallingford.
- Sumpsi, J. M. y Barceló, L. V. (1996): *La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- Tangermann, S. (1998): «An Ex-post Review of the 1992 MacSharry Reform», en Ingersent, K. A., Rayner, A. J. y Hine, R. C. (eds.) (1998).

ABSTRACT

The aim of this paper is to review the history of the Common Agricultural Policy. Toward this end, and once the objectives and principles of the CAP are stated, as they were in the Treaty of Rome, in Stressa and in the first years of the Common Agricultural Policy, a theoretical analysis on its possible consequences will be performed. This analysis will serve as the basis for the description of the history of the CAP in the period before the reform of 1992, a phase that culminates in the establishment of production limits in many sectors, especially for milk. A theoretical analysis of the effects of said policy is then performed, after which the causes of the MacSharry Reform of 1992 are explained before moving on to describe its main aspects and the theoretical analysis of its possible consequences. Finally, the last section offers a synthesis that brings out the contradictions between the goals expressed at the Stressa Conference and a reality that, to a large extent, has been moulded to suit national interests. In any event, the old ideals of Stressa wind up being recovered thanks to the two large restrictions that regulate the CAP: the budgetary one and the one related with international relations, which end up leading the CAP in a new direction that gets underway with the reform of 1992.

Key words: Common Agricultural Policy, history of the CAP, MacSharry Reform.