

La Reforma de la PAC

Sus razones

Carlos Buxadé Carbó

El diseño global de la Política Agraria Común (P.A.C.), tal y como ha venido conceptualmente rigiendo los destinos del sector agrario comunitario, se diseñó, en sus grandes líneas, en 1968, hace ahora 25 años. Esta PAC, cuyos cimientos se pusieron en 1964, intentaba aplicar, al menos de una forma parcial, pero importante, los principios fundamentales que inspiraron los conocidos vulgarmente como «los acuerdos de Roma» de 1956 (acuerdos que constituyeron la base para la creación de la Comunidad Económica de los seis, CEE-6).

Evidentemente, la realidad de los años 90, en el marco general de la Comunidad Económica Europea -CEE-, y en el particular de la agricultura y ganadería comunitarias, tiene relativamente poco que ver las estructuras de los sectores económicos, sociales y productivos de los años 60.

En este contexto no debe de extrañar que la CEE haya tenido que afrontar una «reforma en profundidad» de la mencionada PAC. No obstante, como es fácil de imaginar, las modificaciones claves no han surgido de forma espontánea, ni han sido sencillas de estructurar: ha sido preciso sellar muchos compromisos entre los intereses técnicos, sociales y políticos de los sectores y partes implicadas. Lamentablemente, la falta de una verdadera unión de «intereses técnico-políticos» de los Estados que configuran la CEE; dicho en otras palabras, la carencia de unos objetivos globales comunes, es decir: la prevalencia de los intereses particulares sobre los generales, no sólo ha dificultado enormemente la consecución de los acuerdos en que se sustenta la mencionada reforma sino, lo que es mucho más grave, la ha retrasado de forma realmente importante. En efecto, bastaría con analizar las relaciones oferta-demanda en

los distintos subsectores pecuarios, en el curso de los últimos 10 años, para poder comprobar la razón de nuestras afirmaciones.

Pero, volviendo a la reforma de la PAC: muchas han sido las razones que han motivado esta primera «adecuación en profundidad de la PAC» a las cambiantes circunstancias socio-económicas del entorno (nos referimos a la primera, porque estamos absolutamente convencidos de que éste no es sino el primer paso de otros que habrán de darse en un futuro a corto-medio plazo en la misma dirección); en aras a la brevedad, nos vamos a referir sólo a aquéllas, que desde la perspectiva de 1993, consideramos que pueden ser las más importantes:

1. Claro empeoramiento del presupuesto agrario, como consecuencia directa, entre otros, del crecimiento, una vez más, de los stocks de cereales, carne de vacuno, productos lácteos, etc.

En este contexto, los acuerdos presupuestarios, alcanzados en la cumbre de Jefes de Estado y presidentes de Gobierno de Edimburgo, ratifican lo expuesto.

En el cuadro I se expone cuál era el valor que a 31 de diciembre de 1990 tenían algunos de los principales productos almacenados, es decir, estocados en los almacenes, mataderos, etc.

de los diferentes Estados de la Comunidad Económica Europea.

Es decir, que el valor de sólo seis de los muchos productos que estaban en stock, a finales de 1990, en la CEE, venía a suponer casi el 75% de los gastos presupuestados para el FEOGA «Orientación» para el año 1992.

Tampoco debe ignorarse en este aspecto que la situación de los almacenamientos, hablando en términos generales, ha empeorado significativamente en el curso de los últimos dos años. Aun así, los 14,5 millones de t de cereales, las casi 600.000 t de productos lácteos, las 530.000 t de carne de bovino, que no habían encontrado mercado, a finales de 1990, ya son motivo suficiente de preocupación y de gasto (los gastos financieros de los stocks de productos agrícolas y ganaderos, durante el año 1992, podrán haber superado los 350 millones de ECU, unos 53.000 millones de ptas., algo así como el 3,5% de la Producción Total Ganadera española).

El problema es más agudo en cuanto los niveles de consumo per cápita alcanzados en la CEE-12, en la realidad de 1993, son muy difícilmente mejorables al menos globalmente (sirvan de ejemplo aquí los 87 kg de carnes totales).

2. Inadecuación de la Política Agraria Común, existente hasta 1992, a la realidad del sector agrario comunitario; en este sentido basta con observar los excedentes de oferta, los niveles de coste de producción, comparándolos con la realidad de los terceros países «punteros»: EEUU, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, etc. y los problemas de contaminación y medio ambiente existentes en amplias zonas de la CEE: la antigua RDA puede ser un buen ejemplo.

3. Las cada día mayores dificultades para mantener la estabilidad de los mercados y, con ella, el nivel de rentas de los agricultores y ganaderos. Lamentablemente, hablando exclusivamente en términos económicos, al

Cuadro I
Valor de algunos de los productos agrícolas y ganaderos, objeto de almacenamiento público en la CEE-12 (Datos 31-XII-90)

Producto	Valor en millones de ECU
Cereales (incluido arroz)	832,8
Aceite de oliva	94,9
LDP (leche desnatada en polvo)	262,8
Mantequilla	257,2
Carne de bovino, canales	280,8
Carne de bovino, deshuesada	381,2
Total productos considerados	2.109,7

aumento de las eficacias productivas unitarias reales hay que añadir, sobre todo en el marco de los productos pecuarios, la negativa repercusión que tiene la evolución de los hábitos alimenticios en la población comunitaria, la modificación de su pirámide y el descenso de la tasa de natalidad.

4. Los **importantísimos** problemas que plantean los «países exportadores» en el marco de la Ronda Uruguay del GATT. Es cierto que los denominados «acuerdos de Washington» parecen haber calmado un tanto las posiciones reivindicativas, comercialmente hablando, de EEUU y sus «socios»; no obstante, no es menos cierto que hace ahora justamente dos años que deberían haberse alcanzado los acuerdos básicos que deberían regular el comercio mundial, al amparo de una ronda de negociaciones que tiene una «vejez» de siete años y cuyo final, hoy por hoy, no se vislumbra, a pesar de las reiteradas declaraciones de intenciones y principios de las partes implicadas (especialmente la comunitaria).

5. La presión que ejercen los otros sectores económicos y sociales sobre un sector agrario que consume una parte importantísima de los recursos comunitarios. En este sentido no se puede ignorar, ni minusvalorar, el hecho de que en el año 1992 el presupuesto de la CEE ascendió, en grandes cifras, a unos 62.700 millones de ECU; los gastos agrarios, para el mismo período, estaban presupuestados en unos 39.000 millones, es decir, algo más del 62%. El coste neto de la PAC venía a suponer unos 36.500 millones, lo que podía suponer del orden del 0,7% del Producto Interior Bruto y unos 105-107 ECU por habitante.

Hay que significar también, completando lo dicho hasta aquí, que de los 39.000 millones que suponía el gasto agrario CEE en 1992, casi 36.000 millones de ECU estaban destinados al FEOGA «Garantía» y sólo unos 2.850 millones al FEOGA «Orientación». La magnitud y relación de estas dos últimas cifras ponen en evidencia, en nuestra opinión, la realidad en la CEE.

Tampoco podemos olvidar que el



La situación de los almacenamientos ha empeorado en los últimos 2 años.

sector agrario viene a generar el 3%, aproximadamente del PIB de la CEE-12 y que ocupa a un 6,5% de la población activa.

Basándose en aspectos, como los apuntados hasta aquí, los fundamentos de la «reforma de la PAC» están recogidos, inicialmente, en el documento de 1 de febrero de 1991: COM (91) 100, «Desarrollo y futuro de la PAC». En él se proponía un cambio sustancial en la política agraria de la Comunidad Económica Europea: se trataba, se trata, nada más y nada menos, que de:

DEJAR DE INCENTIVAR DE FORMA PERMANENTE Y DIRECTA A LA MAYORÍA DE LAS PRODUCCIONES AGRARIAS EN LA CEE.

Es decir, lo que se pretende es dejar de apoyar directamente la intensificación de las mencionadas producciones y/o el incremento de las mismas de forma incontrolada, a expensas de:

- La estabilidad real de los mercados comunitarios.
- La estructura presupuestaria de la Comunidad.
- La penalización del medio ambiente.

Naturalmente, unos cambios tan radicales tienen que perseguir unos objetivos bien definidos. Los objetivos fundamentales, que dice perseguir la reforma de la PAC son, en principio, cuatro:

1. Favorecer la mejora de la competitividad: es decir, promover, por una parte, la transparencia de los mercados y, por otra, apoyar aquellas explotaciones que ofrezcan unas mejores perspectivas de viabilidad, en la

realidad coste/calidad de sus producciones, en función de su estructura y base real socio-económica.

2. Distribuir las ayudas de forma más equilibrada, evitando o intentando evitar que las ayudas directas (las cuales, por otra parte, cada día van a ser más escasas) lleguen a explotaciones que, por una u otra causa, se encuentran dentro de lo que podríamos denominar zona de «marginalidad económica» y/o no

ofrezcan expectativas de futuro suficientemente claras, en un marco cada día más competitivo. En este sentido se pretende, en primer lugar, que las ayudas que se otorguen sean realmente eficaces, desde una perspectiva de inversión económica.

En este contexto lo que se persigue, básicamente, es:

- Conseguir tener un adecuado control de las producciones (o, si se quiere hacer otra lectura: dejar que rijan más la ley de la oferta y la demanda).
- Buscar, indirectamente, la estabilidad de los mercados.
- Ayudar al sostenimiento de las rentas de los agricultores y ganaderos con un futuro real económico y/o social. En este ámbito se contempla, por ejemplo, la ganadería de montaña.

3. Permitir y fomentar el aumento de los ingresos de los agricultores y de los ganaderos. Este aumento, no obstante, debe proceder de una «racionalización de la producción», limitando, como ya se ha indicado con anterioridad, el volumen de las denominadas, económicamente hablando, «producciones marginales»; producciones, no pocas veces, sustentadas, al menos hasta ahora, gracias a las ayudas de la propia CEE.

En este contexto cabe pensar en una mejora de las «dimensiones útiles» y de las estructuras de las empresas agrícolas y ganaderas del futuro y, consecuentemente, en una mejora en su participación en los mercados; ello puede permitir a estas empresas mejorar su nivel global, que no unitario, de sus ingresos (somos de la opinión de que los márgenes unitarios bajarán en

el futuro próximo; en consecuencia, para mantener, no hablemos ya para mejorar, las rentas de las mencionadas empresas será preciso que éstas aumenten de forma significativa sus ventas).

4. Facilitar ayudas, básicamente en dos sentidos:

- Para el empleo de técnicas de producción menos intensivas (entendemos bajo esta denominación «menos esquilantes», en el sentido más amplio de la palabra).
- Favorecer, generalmente bajo un «compromiso económico», el cuidado y conservación del medio ambiente.

En nuestra opinión, el que podríamos denominar objetivo final de la Política Agraria Común se puede resumir en la frase:

«Buscar una mejor adecuación de la oferta a la demanda, en un entorno natural más respetado y con una mayor consideración a la realidad de los mercados agrícolas y ganaderos mundiales».

Consecuentemente, ello significa, en nuestra opinión, el poner, en primer lugar, la realidad de la relación costes/calidad a nivel del comercio mundial (no se pueden ignorar aquí las consecuencias de los acuerdos que finalmente se vayan a alcanzar en el ámbito de la Ronda Uruguay).

Realmente, de acuerdo con todo lo visto, no se puede decir que la reforma de la PAC hay sido una «reforma voluntaria o, mejor dicho, libre». La reforma ha venido obligada, lo referenciábamos anteriormente, por la «situación interna de la Comunidad» y por la «situación de unos mercados mundiales» que se caracterizan, a nivel de los productos pecuarios, por:

- Una reducción de los mismos (al hablar de mercados mundiales nos referimos a los solventes, no a los existentes en cuanto a necesidades de alimentos).
- Una involución de los que quedan (con un manifiesto aumento de sus propias producciones).
- Una disminución de los precios reales (como consecuencia de la evolución de la relación oferta-demanda).

En base a la realidad de los merca-



La Reforma contempla ayudas para el empleo de técnicas de producción menos intensivas.

dos mundiales, con una perspectiva centrada en el año 2000 (de ahí nuestra afirmación de que la actual reforma sólo es un primer paso), la clave en que se sustentan las modificaciones de la PAC está en:

«La reducción del precio base de los cereales, en el marco 1993 de la Comunidad Económica Europea, en aproximadamente un 33% de su precio 1991/1992».

Es fácil imaginar que una bajada tan sustancial de unos productos claves en el mundo agrario comunitario tendrán necesariamente unas repercusiones muy importantes, tanto en el mundo agrícola (rentas directas de los productores de cereales), como en el mundo ganadero. En este último, las repercusiones más importantes que vislumbramos, a corto-medio plazo, son:

- Descenso del precio de los piensos compuestos (sobre todo, lógicamente, de aquellos que en su fórmula tengan un elevado porcentaje de cereales). Todo ello con independencia del actual precio de la cebada, para poner un ejemplo, precio que nos parece absolutamente coyuntural (recuérdese aquí lo que sucedía con el precio de la leche hace un par de años).
- Consecuentemente: descenso de los costes de producción, en el concepto de la alimentación, en la mayoría de las producciones pecuarias, especialmente las intensivas.

- Como «reacción de cascada»: ajuste a «la baja» del precio de mercado (precio al productor, básicamente) de la mayoría de los productos de origen animal.

Todo ello va a dar lugar, como ya lo poníamos de manifiesto anteriormente, a una disminución de los márgenes unitarios, al menos a un «no-aumento» de los mismos, con todo lo que ello supone para las explotaciones, que en la realidad de enero de 1993 se encuentran en el límite de su rentabilidad económica real, a causa, por ejemplo, de su dimensión estructural.

En este sentido y en nuestra opinión, la reforma de la PAC, cuyas razones, objetivos y clave, hemos expuesto en estas líneas, tendrá, guste o no a nuestros políticos, en una consideración a corto-medio plazo (horizonte año 2000), un efecto global muy claro:

«La reconversión «de facto», con una clara perspectiva económica, antes que social, del sector agrario comunitario».

Probablemente, esta reconversión será más dura, a nivel global de la CEE, en el subsector agrícola, que en el ganadero; en España puede suceder un poco lo contrario o, al menos, estar «más equiparado», en función de la importancia relativa de cada uno de los subsectores en los dos casos considerados —CEE y España—.

A pesar de ello, es en este ámbito donde sinceramente creemos hay que buscar la verdadera filosofía de la reforma de la Política Agraria Común, que basada en unas razones incontestables, puede tener, al margen de sus objetivos iniciales y en base a la clave definida, unas repercusiones mucho más importantes de las que actualmente, inicios de 1993, podemos vislumbrar.

Cabe esperar que estas realidades constituyan razón suficiente para definir una verdadera política agraria en nuestro país, reflejo de la comunitaria, pero con las matizaciones que ésta permite y que España necesita. Esta necesidad es tanto más urgente cuando estamos ya en el Mercado Único y a las puertas de una nueva ampliación de la Comunidad Económica Europea.