

Situación actual de la PAC

● **CARLOS MARTIN PINTO.** Confederación de Cooperativas Agrarias de España

El objetivo de este artículo es analizar la situación de la Política Agraria Comunitaria (PAC) y las posibilidades de las cooperativas para afrontar los cambios que van a presentarse en el próximo siglo así como tratar de apuntar las posibles estrategias a seguir.

La situación de la agricultura europea y por tanto de las cooperativas va a estar enmarcada de cara al inicio del próximo siglo por los siguientes hechos:

- La reforma de la PAC de 1992 (cereales, oleaginosas, proteaginosas, vacuno).
- Las reformas posteriores (algodón, tabaco, forrajes desecados, ovino, azúcar, ...).
- Las reformas pendientes (vino, arroz, frutas y hortalizas).
- La adaptación a los acuerdos GATT a partir de 1995.
- El inicio de una nueva Ronda GATT en 1999, hacia una nueva liberalización.
- La Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996.
- La Moneda Única.
- Las perspectivas presupuestarias para la Unión Europea.
- La mayor integración PAC-Medioambiente.
- La futura integración de los Países de Europa Central y Oriental (PECOS).
- Los Acuerdos Mediterráneos.
- Los Acuerdos con otros bloques económicos (MERCOSUR, NAFTA).

La Reforma de la PAC de 1992

La Reforma de 1992 puede decirse que ha cumplido sus objetivos (desgraciadamente la sequía ha ayudado bastante).

Los tres objetivos de la Reforma eran evitar los excedentes, mantener la renta de los agricultores y controlar el gasto por sector que había pasado de 11 Mecus en 1974 a 31 Mecus en 1987, para el conjunto de la PAC.

Los excedentes han desaparecido, pasando la producción de cereales de la UE de 176 millones de toneladas en la campaña 93/94 a menos de 172 millones de toneladas en la campaña 94/95 con unas existencias en intervención que llegaron a 6 millones de toneladas en julio de 1995 frente a los 33 millones de toneladas con que empezó la campaña 93/94.

Las existencias de vacuno en intervención eran de 15.000 t en julio de 1995

frente a 1,2 millones de toneladas con que empezó la campaña 93/94.

El gasto está controlado aunque supone, sólo en cereales, un incremento de alrededor de un 20% anual durante el período transitorio que acaba con la próxima campaña, para estabilizarse a continuación.

La renta de los agricultores se ha mantenido o aumentado en la mayor parte de los Estados miembros gracias a las ayudas directas (incluso en Austria, tras la adhesión el 1 de enero de 1995 las rentas de los agricultores se han incrementado del orden de un 30%).

Las reformas posteriores

Con posterioridad a los sectores reformados en el 92, la Unión Europea acometió la Reforma de los siguientes sectores: algodón, tabaco, forrajes desecados, ovino, azúcar.

En todos ellos el objetivo era asegurar la limitación del gasto por sector a un presupuesto prácticamente fijo que no pudiera dar lugar a sorpresas en base al número de cabezas o a superficies. Esto ha dado lugar en la casi totalidad de los sectores a la aparición de un sistema de cuotas más o menos encubierto. Además para evitar conflictos posteriores entre las estadísticas de los diferentes Estados miembros ligadas al cobro de las ayudas, en algunos casos el reparto del presupuesto quedaba hecho en la propia Reforma.

Las reformas pendientes

En este momento (inicios de diciembre) está abierta la discusión de tres reformas: vino, arroz y frutas y hortalizas, y se espera para los próximos meses una propuesta de reforma de aceite de oliva.

La discusión para la reforma del vino esta bloqueada a nivel del Consejo. Algunos ministros, en general del Sur, como el español, han pedido a la Comisión una nueva propuesta. La Comisión mantiene que para hacer una nueva propuesta debe haber antes un acuerdo de principio en el consejo. Entre tanto hay que decidir sobre la renovación de la política de arranques.

El sector europeo esta llegando a un acuerdo que mantenga la política de arranques pero sin pérdida del potencial productivo.

La reforma del arroz está prácticamente decidida y a la espera del Dictamen del Parlamento Europeo que permitirá previsiblemente que la reforma sea adoptada en el último Consejo de la Presidencia española.

La reforma de frutas y hortalizas está más atrasada y pasará con toda seguridad a la presidencia italiana.

La adaptación a los Acuerdos GATT a partir de 1995

Los Acuerdos GATT implican básicamente la disminución del sostenimiento interno y de las exportaciones subvencionadas, así como una mayor apertura de los mercados europeos a las importaciones de países terceros.

La aplicación se ha realizado a partir del inicio de cada campaña en el transcurso del año 1995, con un período transitorio de 5 años que llega hasta el año 2000.

Paralelamente se están concluyendo nuevos acuerdos bilaterales entre la UE y países terceros, fundamentalmente mediterráneos, que van más allá de los propios Acuerdos GATT.

Lo esencial pasa por cerrar las reformas, adaptar el GATT e integrar los países mediterráneos y del Este

El inicio de una nueva Ronda GATT en 1999

Cuando todavía estamos iniciando el período transitorio de aplicación de los Acuerdos GATT ya se nos anuncia la convocatoria de una nueva ronda negociadora para 1999.

En esta ronda, además de liberalización de intercambios, los negociadores comunitarios deberían prestar más atención a las diferencias entre sistemas productivos que resultan en lo que se ha dado en llamar dumping social, dumping sanitario y dumping ecológico o medioambiental.

La Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996

El Tratado de Maastrich convocó una

Conferencia Intergubernamental para el año 1996, para discutir el futuro de las instituciones europeas.

Para algunos el futuro de la PAC debe ser discutido globalmente en este marco. Para otros, entre los que se cuenta el Comisario de Agricultura, no debe recargarse excesivamente la agenda de este tipo de Conferencias.

Los temas a tratar son de suficiente envergadura como para dudar que quede sitio para un debate en profundidad sobre el futuro de la PAC:

- El equilibrio interinstitucional, y en particular la consolidación del papel del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones.
- El equilibrio entre Estados miembros grandes, medianos y pequeños.
- La continuidad del llamado «Compromiso de Luxemburgo», que instaura el derecho de veto de un Estado miembro si el tema es de «interés vital» para él.
- Las condiciones necesarias para la formación de una minoría de bloqueo.
- La compatibilidad entre el «principio de subsidiariedad» y los de «cohesión» y «coherencia comunitaria».
- La posible definición de distintos grados de compromisos comunitarios según los temas y los países.
- Cómo conseguir una mayor y más directa relación entre el ciudadano y la UE.
- Cómo hacer comprensible al ciudadano el contenido de los tratados.
- Una política de defensa común, etc.

Sin embargo es previsible que una vez concluida la CIG-96, el Consejo de Ministros tenga un mandato explícito para fijar las bases de una nueva PAC para el próximo siglo. Esta discusión comenzará en 1997 y debemos estar preparados para ella.

La Moneda Unica

La Moneda Unica es un instrumento absolutamente necesario en el Mercado Unico para evitar distorsiones. Distorsiones que han llevado a un sistema que permite a los países de moneda fuerte compensar a sus agricultores de los efectos negativos de posibles revaluaciones de su moneda o de devaluaciones de las monedas más débiles.

Toda devaluación o revaluación tiene efectos positivos y negativos en el sector.

Si una revaluación supone una pérdida de competitividad comercial y una disminución de precios institucionales en moneda nacional, una devaluación supone mayor inflación, tipos de interés

más altos y un mayor coste de los productos importados. Por tanto no parece justo que a algunos países se les permita compensar los efectos negativos de eventuales revaluaciones mientras que otros no sean compensados por los efectos negativos de eventuales devaluaciones de su moneda.

Las perspectivas presupuestarias para la Unión Europea

La cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Edimburgo aprobó las perspectivas financieras de la Comunidad hasta 1999. En lo que se refiere al gasto agrario, se creó la línea directriz para limitar los presupuestos que se definió tomando como punto de partida el gasto real de 1987, y fijando que el incremento

La mayor integración PAC-Medioambiente

Hasta ahora el mayor impacto medioambiental de la reforma proviene del «desacoplamiento», aunque parcial, entre ayuda y producción.

La Comisión está reflexionando sobre los próximos pasos a dar para el futuro de la PAC en la línea de hacer compatible agricultura empresarial, gestión del territorio y protección del medio ambiente, de forma que más allá de la estricta actividad productiva, la agricultura del futuro desempeñe un papel en el mantenimiento de los equilibrios ecológicos.

En este sentido además del «dumping social», el «dumping ecológico» podría ser una de las bases de discusión de la próxima ronda negociadora del GATT,



Los objetivos de la reforma eran evitar los excedentes, mantener la renta de los agricultores y controlar el gasto.

anual no podrá superar el 74% del incremento del PIB con respecto al año 1988.

Las sucesivas reformas se han hecho teniendo en cuenta este principio que será válido hasta 1999 y que la Comisión considera suficiente para hacer frente a las obligaciones presupuestarias de la UE.

No hay que olvidar que las nuevas perspectivas financieras serán discutidas a 15, con la perspectiva de una posible ampliación a los PECOS (Bulgaria, Hungría, Rumanía, 0 contra el déficit presupuestario y la inflación por parte de los Estados miembros y ante la necesidad de hacer frente a otras demandas políticas, en forma de fondos estructurales, medio ambiente o política exterior de defensa y seguridad común.

así como de los acuerdos bilaterales.

Así, las ayudas a los productores se perfilan cada vez más como ayudas directas, desacopladas de la producción y que tengan en cuenta el mantenimiento del espacio rural.

La futura integración de los Países de Europa Central y Oriental

Antes de acometer una ampliación hacia el Este tiene que resolverse de un lado el tema del funcionamiento institucional (CIG-96) y de otro cómo salvaguardar unas políticas comunes construidas a lo largo de 40 años, entre las que destaca la PAC (perspectivas presupuestarias).

Los trabajos sobre las consecuencias de la ampliación se están multiplicando, así

como las estimaciones de coste para el presupuesto comunitario incrementos del orden de un 50%) en cualquier caso inasumibles con la aplicación de la actual PAC.

Finalmente se tratará por un lado de buscar los mínimos cambios necesarios en la PAC para que la ampliación sea posible y por otro aprovechar la integración para con esta excusa plantear los cambios que se deseen.

Frente a los que defienden una integración rápida, en bloque y sin transición hay que recordar que España cuya situación económica era más próxima a la Unión Europea que la media de los PECOS tuvo que sufrir un período transitorio de 10 años.

La adhesión de los PECOS debe basarse en tres etapas:

- Una primera de preparación de los propios países PECOS para aproximarse a las normativas comunitarias.
- El proceso de negociación y adhesión formal propiamente dicha.
- Y un período transitorio que debe ser diferente según países y sectores.

Los Acuerdos Mediterráneos

El papel de la protección exterior es limitar la competencia y conseguir una cierta reserva comercial de mercado. Es lo que se llama la Preferencia Comunitaria. La diferencia de costes de producción entre la Unión Europea y algunos países terceros confiere a la Preferencia Comunitaria una crucial importancia.

La Conferencia de Barcelona ha acordado el establecimiento gradual de una zona de libre comercio antes del año 2010.

Para ello se eliminarán progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de productos elaborados con arreglo a calendarios que se negociarán entre los socios.

Tomando como punto de partida los flujos comerciales tradicionales y en la medida que lo permitan las distintas políticas agrarias y respetando los Acuerdos del GATT, se liberalizará progresivamente el comercio de productos agrarios mediante un régimen de acceso preferente recíproco entre las partes.

Entre otras medidas, está prevista la eliminación de las barreras técnicas injustificadas al comercio de productos agrarios y la adopción de medidas adecuadas relativas a las normas fitosanitarias y veterina-



A. DE LAMO

En algunos casos, como el de Marruecos, la agricultura española acaba pagando por otros sectores y otros problemas. Para evitar esto, la preferencia comunitaria es crucial.

rias, así como otras normativas sobre productos alimenticios.

Específicamente en agricultura y sin dejar de recordar que estas cuestiones atañen esencialmente a las relaciones bilaterales y serán objeto por tanto de acuerdos bilaterales como hasta ahora, la cooperación en este sector estará centrada en:

- El apoyo a las políticas que apliquen las partes para diversificar la producción.

- La reducción de la dependencia alimentaria en los países terceros del área mediterránea.

- El fomento de una agricultura respetuosa con el medio ambiente.

- Relaciones más estrechas entre empresas, grupos y organizaciones sectoriales y profesionales de los países asociados, con carácter voluntario.

- El apoyo a la privatización.

- La asistencia técnica y la formación.

- La armonización de las normas fitosanitarias y veterinarias.

- El desarrollo rural integrado que incluya la mejora de los servicios básicos y el desarrollo de actividades económicas afines.

- La cooperación entre regiones rurales y el intercambio de experiencias y de conocimientos técnicos en materia de desarrollo rural.

- El desarrollo de las regiones afectadas

por la erradicación de cultivos ilegales.

En general los acuerdos bilaterales van a constar de tres partes:

- Recoger las concesiones ya hechas con anterioridad.

- Recoger las concesiones bilaterales francesas existentes previamente (en el caso de Marruecos y el MAGREB en general),

- Mejorar las concesiones un 3% anual durante cuatro años.

A partir de ahí hay otras peticiones concretas por parte de cada uno de estos países, por ejemplo:

- En el caso de Marruecos fueron para pepinos, tomates, cítricos, flores y calabacín.

- En el caso de Túnez para 46.000 t de aceite de oliva,

- En el caso de Argelia las peticiones son industriales, no agrícolas.

Con el Acuerdo GATT y la puesta en práctica de los precios de entrada en frutas y hortalizas durante un mayor espacio de tiempo que los precios de referencia anteriores, los acuerdos bilaterales van a tener que devolver a algunos países concretos la misma situación que tenían antes.

Tampoco hay que olvidar que en algunos casos, como ha sido el de Marruecos, la agricultura acaba pagando las necesidades en pesca, emigración, problema de integrismo, etc.

Finalmente hay que tener en cuenta la aplicación de la cláusula de nación más favorecida (por ejemplo las ventajas que se han dado a Marruecos en naranjas ya han sido solicitadas por Israel y Chipre).

**Antes de acometer
una ampliación
hacia el Este tiene
que resolverse el
tema del
funcionamiento
institucional**

Los acuerdos con otros bloques económicos (MERCOSUR, NAFTA)

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de diciembre en Madrid firmó el Acuerdo con MERCOSUR sin incluir negociación agrícola.

En estos momentos se está negociando un Acuerdo con USA, y para 1996 está prevista la negociación de un gran acuerdo con México, ambos pertenecientes al NAFTA o TLC (Tratado de Libre Comercio formado por USA, México y Canadá).

Posibles orientaciones para una nueva PAC

Un estudio realizado en 1994 por un nutrido grupo de economistas por encargo de la Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros (D.G. II), plantea una alternativa de cambio radical para la PAC que se podría sintetizar en los puntos siguientes:

- El papel de la Comisión debe limitarse a asegurar el funcionamiento del Mercado Único y evitar las distorsiones de competencia. Para este fin sus competencias deberían ser reforzadas.
- Los precios comunitarios deben aproximarse a los precios del mercado mundial hasta liberalizar totalmente el mercado al final de un período transitorio: precios comunitarios al nivel de los precios mundiales, desaparición de las cuotas lechera, azucarera, etc.
- El estudio considera que el sin duda necesario sostenimiento de rentas por motivos sociales debería correr a cargo in-

tegramente de los Estados miembros.

- Se autorizarían ayudas nacionales desligadas totalmente de la producción y condicionadas a criterios sociales o medioambientales.

- En cambio se deberían reforzar los Fondos Socioestructurales así como el Fondo de Cohesión.

Estas propuestas, de llevarse a la práctica, cosa que no creo:

- Significarían la renacionalización de las ayudas de la PAC, que existirían por tanto en aquellos Estados miembros con posibilidades presupuestarias.

- Además supondrían un incremento del gasto público nacional incompatible con el proceso de convergencia hacia la moneda única sobre todo para aquellos Estados miembros en peor situación de déficit público.

- Supondrían importantes distorsiones de la competencia al diferenciarse las ayudas a los productores de los diferentes Estados miembro.

A mi juicio hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La aplicación de la actual PAC a una Unión Europea ampliada a los Países de dentro y Este de Europa (PECOS) significaría la necesidad de un presupuesto inasequible.

(Incluso si no se tienen en cuenta las ayudas directas de la Reforma de 1992, ya

que son como compensación a una disminución de precios institucionales que los agricultores de los PECOS no han sufrido, sólo los gastos de aplicación de lo que queda de las intervenciones sumado a los Fondos Estructurales supondría un incremento que algunos análisis evalúan en un 50%).

- La nueva Ronda negociadora del GATT traerá como consecuencia otra mayor liberalización de los intercambios, así como una nueva disminución del sostenimiento interno y de las restituciones a la exportación. Todo ello hará necesario acometer una nueva Reforma de la PAC, necesariamente sobre la base de unas ayudas aún más desligadas de la producción.

El número de agricultores y de asalariados del campo continuará disminuyendo y por tanto el porcentaje de la población activa agraria sobre la población activa total seguirá bajando, con la consiguiente disminución del peso político del campo en materia de voto electoral.

(Basta recordar que cuando se creó la Comunidad Económica Europea en 1950, formada sólo por 6 países había 17,5 millones de agricultores de un total de 150 millones de habitantes. Actualmente, en 1995, la Unión Europea formada por 15 países agrupa a 370 millones de habitantes de los que sólo 9 millones son agricultores).

(En España en los últimos 10 años la población activa agraria ha descendido del 16% al 6% sin un plan de reconversión como el de aceros o astilleros).

Los núcleos urbanos no podrán absorber más mano de obra procedente del campo, ni podrán dar cabida a incrementos de puestos de trabajo que compensen la pérdida de empleo agrícola.

La renta de los agricultores tendrá que complementarse cada vez más con ingresos provenientes de actividades extraagrícolas.

A la vez, tanto por motivos sociales como medioambientales y ecológicos, será necesario desarrollar actividades extraagrícolas en el mundo rural.

La nueva PAC atenderá menos, por tanto, a una política de mercados y desarrollará más el concepto de mundo rural y la relación agricultura-medioambiente.

Cabe pensar por tanto en un sistema dirigido a complementar las rentas de los agricultores en un mundo rural más globalizado, es decir, en un mundo en

La moneda única es un instrumento absolutamente necesario en el mercado para evitar distorsiones



A. DE LAMO

Cuando se creó la CEE en 1950 con sólo 6 países había 17,5 millones de agricultores, hoy, con 15 países integrados en la UE hay solamente 9 millones de agricultores y ganaderos.

que las rentas de los agricultores no provengan sólo de la actividad agrícola sino también de otras actividades desarrolladas en el ámbito rural. Esto equivale a un sistema de ayudas directas a las rentas de los agricultores sobre la base de todos sus ingresos, agrícolas y no agrícolas, a largo plazo y progresivamente cada vez más desligadas de las producciones e incluso de las superficies de las explotaciones.

El trabajo que está haciendo la Comisión para modificar la Red Contable (RICA) en el sentido de tener en cuenta los ingresos no agrícolas avala esta afirmación. De aquí al año 2000 la UE dispondrá de un sistema que le permita

calcular la renta de los agricultores incluidos los ingresos no agrícolas; el paso siguiente será el establecimiento de una ayuda directa al complemento de las rentas globales del agricultor y una disminución progresiva de los mecanismos de sostenimiento de mercado

Para las Cooperativas esto supondrá:

- La posibilidad cada vez menor de recurrir a las intervenciones como complemento de los ingresos provenientes del mercado, y por lo tanto:

- Una disminución del volumen de ventas en términos de facturación.
- El mantenimiento de un proceso de adaptación permanente en sus estructuras comerciales y de la producción de sus socios a las demandas del mercado como única fuente de ingresos.

La necesidad de ampliar su campo de actuación al resto de actividades del mundo rural (a través de los programas «Leader» y de los Fondos Estructurales por ejemplo).

Esto quiere decir que las Cooperativas deberán a mi juicio acometer un proceso de diversificación dedicándose no sólo a la producción y comercialización de los productos de sus socios y de los «inputs» necesarios, sino a todas estas otras actividades complementarias del mundo rural



J. MORATA

Actualmente, está abierta la discusión de algunas reformas: vino, frutas y hortalizas...

en beneficio de sus socios; y todo ello debido a que el sostenimiento financiero de la Unión Europea va a ir disminuyendo con el tiempo y tanto los agricultores como las Cooperativas tendrán que buscar ingresos suplementarios.

Para prepararse a esta nueva situación resulta imprescindible un mejor aprovechamiento de los Fondos Estructurales (FEOGA-Orientación, FEDER y FSE).

En todos los casos las inversiones se hacen sobre programas que las Comunidades Autónomas presentan al Gobierno central y sobre programas propios del Gobierno del Estado, según sus competencias, en las zonas Objetivos 1 (10 Comunidades Autónomas) y 5b (7 Comunidades Autónomas) e incluyen inversiones en carreteras, telecomunicaciones, puertos, etc. Y también en agricultura. Por eso en la financia-

ción de cada programa entran los tres Fondos antes citados. La inclusión o no de inversiones agrícolas, incluida la formación, depende por tanto del Gobierno de la Comunidad Autónoma sobre todo en las regiones Objetivo 5b. Hasta ahora la reconversión agrícola se ha hecho in vivo como veíamos antes al hablar de la disminución de la población activa agraria. En estos programas cabrían medidas para

ayudar a esta reconversión.

Por otro lado, en estos programas pueden incluirse ayudas no sólo a nuevas Cooperativas sino al desarrollo de las ya existentes, fusiones de cooperativas, etc. También serían posibles ayudas a jóvenes agricultores ya establecidos.

La conclusión es que prácticamente cualquier ayuda es posible con Fondos si la Comunidad Autónoma lo incluye en sus programas. Pero no es sólo el establecimiento de los programas, sino su realización lo que nos debe interesar porque dentro del Objetivo 5b se va a quedar sin utilizar un 25% del presupuesto del Fondo Social Europeo (FSE) destinado a la formación. Además de los Objetivos 1 y 5b ya comentados, hay

que tener en cuenta la financiación y aplicación de las medidas complementarias de la Reforma de la PAC: reforestación, jubilación anticipada y prácticas agrícolas complementarias del medio ambiente (donde cabe prácticamente casi todo).

Finalmente hay que nombrar los Programas «Leader» para desarrollo rural en los que una asociación privada (una Cooperativa puede perfectamente actuar de responsable del programa como en Irlanda) presenta un proyecto comarcal o local, se le asigna un dinero y luego es la propia asociación privada (en el caso irlandés la propia cooperativa) la que da el dinero a las acciones concretas individuales que se lo soliciten.

Entre 1989 y 1993 para el «Leader I» la Comisión seleccionó los grupos. Para el «Leader II» entre 1994 y 1999 son los programas de las Comunidades Autónomas con determinados criterios de selección de los grupos (la Comisión exige innovación, futuro del desarrollo rural y recursos humanos como parte integrante de la acción), también pueden presentarse grupos temáticos (ej. productos biológicos o lucha integrada).

Los cooperativistas deben valorar detenidamente los apuntes expuestos y sacar unas conclusiones globales para mejor defender vuestros intereses en los próximos años tanto ante los Gobiernos Autonómicos, por parte de las Federaciones Autonómicas, como todos juntos ante el Gobierno español y en Bruselas a través de la Confederación. ■

**La Comisión
estudia cómo
hacer compatible
una agricultura
empresarial con la
protección del
medio ambiente**