

Hacia un nuevo marco para el sector agrario español

La revisión intermedia de la PAC

JAVIER MORILLAS GÓMEZ*

La Comisión Europea viene considerando que el gasto público del sector agrario debe justificarse mejor y que es preciso obtener algo más del mismo de lo que se está obteniendo ahora. Ya sea la mejora en la calidad de los alimentos, la conservación del medio ambiente, el bienestar de los animales, el paisaje y el patrimonio cultural, o la potenciación del equilibrio social y la equidad. En el presente trabajo se analizan los distintos aspectos de la reforma que se propone y las consecuencias que de ella podrían derivarse.

Palabras clave: sector agrario, política agraria común, desarrollo rural, CE, España.

Clasificación JEL: F36.

1. Introducción

Las propuestas que se hacen responden al mandato otorgado a la Comisión por el Consejo Europeo de Berlín (1) en el sentido de que preparara una *revisión intermedia* de la Agenda 2000, y se enmarcara en el contexto más general del debate en el seno de la Organización Mundial del Comercio, OMC, o los recientes escándalos alimentarios —principalmente el británico, aunque no se cite— que fuerzan los nuevos cambios a realizar en la Política Agraria Común, PAC.

En conjunto, la propuesta de la Comisión Europea viene a suponer una reducción de hasta el 20 por 100 de las ayudas directas, con la argumentación de traspasar estos fondos a medidas de desarrollo rural. De hecho, a primeros de septiembre de 2002, en la reunión del llamado «Grupo de los Amigos de la Pesca» —España, Francia, Irlanda, Portugal, Grecia e Italia—, se

empezó a manifestar el malestar de diez países —los seis anteriores más Austria, Finlandia, Luxemburgo y Bélgica—. Pero fue en el consejo informal de agricultura celebrado en Nyborg, Dinamarca, donde empezó a aflorar el desconcierto que se está creando en el medio rural de buena parte de los países comunitarios respecto a la reforma pretendida por la Comisión.

La contribución del sector agrario al PIB y al empleo en la Unión Europea está en torno al 2 y el 5 por 100 respectivamente. En España estos valores medios son algo superiores quedando entre el 2,5 y el 6,8 por 100, aproximadamente. Estamos, en todo caso, ante un sector limitado, pero estratégico —en tanto que productor de alimentos básicos para el hombre y no de agricultura de plantación propia de otras latitudes— y razonablemente productivo, dadas las reducidas dimensiones medias y edafológicas de las explotaciones europeas, así como las exigencias de cobertura social y reequilibrio territorial debidas a nuestros agricultores y medio rural en general.

Su significación en la economía española y europea, su especial papel en los procesos de



COLABORACIONES



VES

(*) Profesor Agregado de Estructura Económica de la Universidad San Pablo-CEU.

(1) <http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index.es.htm>.

desarrollo y las funciones sociales y medioambientales que asume (2), y está llamado a asumir en nuestros países desarrollados, resultan justificación suficiente como para ser muy cautelosos ante las nuevas medidas de *revisión intermedia* a aplicar que se proponen por la Comisión Europea. Si bien es cierto que el contexto global de progresiva liberalización de los intercambios comerciales, y la propia presión en los organismos multilaterales, en la OMC principalmente, pero también en los organismos de Naciones Unidas, grupo del Banco Mundial y otros, exige una agricultura altamente dinámica, flexible y competitiva.

2. Los objetivos de la llamada *revisión intermedia*

Los objetivos propuestos son, en síntesis, los siguientes: 1) eliminar el vínculo entre la producción y las ayudas directas, 2) supeditar las ayudas al cumplimiento de ciertas normas medioambientales, y de salubridad y seguridad, 3) incrementar los fondos comunitarios destinados a desarrollo rural, reduciendo las ayudas directas en general, salvo para los pequeños agricultores, 4) implantar un nuevo sistema de auditorías, 5) modificar el régimen de cereales, el centeno, forrajes desecados, trigo duro, arroz y frutos secos (3).

La defensa se argumenta señalando que —por ejemplo— en el caso de España «un 92 por 100 de los españoles encuestados desearían que nuestra política agraria permitiera conseguir alimentos seguros y un medio ambiente sano, pero sólo un 43 por 100 piensa que se pueden lograr estos objetivos con la PAC actual» (4). Con vistas a ello y sin argumentar los datos de la ficha técnica correspondiente a la encuesta, se intenta justificar de entrada lo que se consideran diez objetivos de la llamada *revisión intermedia*, la mitad de ellos redundantes, y que resumiríamos de la siguiente forma.

(2) PNUMA (2002): *Perspectivas del Medio Ambiente Global, GEO-3*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi, Kenya, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2002.

(3) COMISION EUROPEA: *Hacia una agricultura sostenible*, Bruselas, IP/02/1026, 10 de julio de 2002.

(4) FISCHLER, Franz (2002): *Documento de la intervención en Madrid*, Madrid, Hotel Palace, 4 de octubre de 2002, página 1.

1. Orientar las ayudas de modo que se recompense a los agricultores por sus prestaciones en relación con el medio ambiente, los sistemas agrarios tradicionales, la calidad y salubridad de los alimentos y el *bienestar animal* —concepto éste que se repite insistentemente—, pretendiendo integrar todos estos aspectos en la PAC, suponiendo, por tanto, que ahora apenas son tenidos en cuenta por los productores.

2. Reorientar los fondos para ayudar a los agricultores a que desarrollen su actividad atendiendo más al mercado y al consumidor, suponiendo también que ahora apenas lo hacen.

3. Simplificar los trámites administrativos. Lo que obviamente se conseguiría con el llamado «desacoplamiento», al suprimir las ayudas a la producción y sustituirlas por ayudas directas a la explotación y al agricultor, con independencia del fruto que obtuvieran.

4. Llevar el liderazgo en las conversaciones internacionales sobre el sector agrario, presentando una política agraria más abierta al comercio internacional y los países en desarrollo, garantizando que los agricultores europeos puedan beneficiarse de la expansión de los mercados, lo que es harto complicado sin las ayudas a la producción.

Teóricamente, los objetivos de la PAC siguen siendo esencialmente los establecidos en Berlín y ratificados en la cumbre europea de Goteborg: un sector agrario competitivo, métodos de producción respetuosos con el medio ambiente, productos de calidad que el público desee, un nivel de vida justo y una renta agraria estable para el colectivo rural, una agricultura diversificada, la conservación del paisaje y la ayuda a las comunidades rurales, la simplificación de la política agraria y el reparto de responsabilidades entre la Comisión y los Estados miembros. Pero que, tal como se va perfilando, vendría a suponer de hecho una renacionalización de las políticas agrarias de los países miembros.

El argumento es que en el futuro no se pagará a los agricultores por un exceso de producción, sino por responder a lo que el público desea: salubridad de los alimentos, *bienestar animal* y buen estado del medio ambiente. Al tiempo que les garantiza una renta estable, evitando que los agricultores estén constreñidos por la necesidad de



COLABORACIONES

orientar su producción en función de las subvenciones. De esta forma podrían optar por las producciones con mayores posibilidades comerciales, sin subvención y con menos burocracia para los agricultores y en las administraciones nacionales. Además, facilitarán el proceso de ampliación y podrá defenderse mejor la PAC en la OMC. «El nuevo sistema —a decir de la Comisión— no falsea el comercio internacional, antes bien creará nuevas oportunidades para los países en desarrollo» (5).

En este sentido se supone que la revisión responde a la preocupación de los ciudadanos sobre la eficacia de la PAC, centrándose en analizar cuál es la mejor manera de ayudar a la agricultura y las zonas rurales de la UE. Para ello la Comisión propone una serie de ajustes, que van, como exponemos a continuación, desde el desplazamiento de las ayudas del producto al productor, a una transferencia de fondos del primer pilar de la PAC —política de mercado—, al segundo pilar —desarrollo rural—, utilizando un llamado sistema de «modulación dinámica» no totalmente explicado, y obligatorio en toda la UE (6).

a) La disociación de las ayudas directas: implantación de una ayuda directa a la renta por explotación

La idea es introducir una ayuda única por explotación, disociada de la producción. En una primera fase, esta ayuda, estaría basada en referencias históricas y adaptada para tener en cuenta la plena aplicación de la Agenda 2000, aplicándose a los cultivos herbáceos, los sectores bovino y ovino, las leguminosas de grano y plantas de fécula, arroz, trigo duro y forrajes desecados. Más tarde podrían añadirse otros sectores. El pago por explotación quedará supeditado al cumplimiento de los requisitos legales referidos a medio ambiente, calidad, bienestar animal y salubridad de los alimentos («cumplimiento cruzado»).

(5) COMISION EUROPEA, (2002): *Hacia una agricultura sostenible*, Ibidem, página 2.

(6) Boletín *Agriculture News Digest*, Dirección de General de Agricultura, Bruselas, también ofrecido gratuitamente a través del correo electrónico: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest es.htm>.

En el nuevo sistema, que no abarcará todos los sectores en una primera fase, los agricultores que perciban la nueva ayuda disociada podrán cultivar en sus tierras cualquier producto, incluidos aquellos por los que aún se recibe ayuda vinculada a la producción, excepto si su cultivo se excluye expresamente. Las ayudas a la renta agraria disociadas de la producción se fijarán por explotación. La cuantía total a que tenga derecho una explotación se fragmentará (derechos de ayuda) a fin de facilitar la cesión parcial de la ayuda en caso de venta o arrendamiento parcial de una explotación.

b) Las buenas prácticas agrarias

La plena concesión de la ayuda a la renta, disociada de la producción, se supeditará a todas las normas legales obligatorias —de salubridad y otras ya referidas— de «cumplimiento cruzado»; tomando en consideración las diferencias regionales, y evitando el falseamiento de la competencia. En este sentido los Estados miembros deberán definir y aplicar sus propias condiciones, a partir de un marco común de criterios básicos, que la Comisión está elaborando.

El *cumplimiento cruzado* se considerará desde una perspectiva integral de la explotación, de modo que tanto las tierras utilizadas como las no utilizadas deberán responder a una serie de condiciones. En relación con las tierras no utilizadas se exigirán una serie de requisitos legales de gestión, así como la obligación de mantenerlas en buenas condiciones para la explotación agraria.

c) El nuevo sistema de auditoría

La Comisión cree necesario implantar un sistema de auditoría de alcance comunitario para las explotaciones profesionales. En dichas auditorías se comprobarían los flujos de entrada y salida, los métodos aplicados en la explotación y los medios existentes en relación con el medio ambiente, la seguridad en el trabajo y salubridad animal y alimentaria. Las ayudas para las auditorías se harían a través de los fondos de desarrollo rural, auditándose todas las explotaciones profesionales. Inicialmente, la Comisión propone un sistema de



COLABORACIONES

orientar su producción en función de las subvenciones. De esta forma podrían optar por las producciones con mayores posibilidades comerciales, sin subvención y con menos burocracia para los agricultores y en las administraciones nacionales. Además, facilitarán el proceso de ampliación y podrá defenderse mejor la PAC en la OMC. «El nuevo sistema —a decir de la Comisión— no falsea el comercio internacional, antes bien creará nuevas oportunidades para los países en desarrollo» (5).

En este sentido se supone que la revisión responde a la preocupación de los ciudadanos sobre la eficacia de la PAC, centrándose en analizar cuál es la mejor manera de ayudar a la agricultura y las zonas rurales de la UE. Para ello la Comisión propone una serie de ajustes, que van, como exponemos a continuación, desde el desplazamiento de las ayudas del producto al productor, a una transferencia de fondos del primer pilar de la PAC —política de mercado—, al segundo pilar —desarrollo rural—, utilizando un llamado sistema de «modulación dinámica» no totalmente explicado, y obligatorio en toda la UE (6).

a) La disociación de las ayudas directas: implantación de una ayuda directa a la renta por explotación

La idea es introducir una ayuda única por explotación, disociada de la producción. En una primera fase, esta ayuda, estaría basada en referencias históricas y adaptada para tener en cuenta la plena aplicación de la Agenda 2000, aplicándose a los cultivos herbáceos, los sectores bovino y ovino, las leguminosas de grano y plantas de fécula, arroz, trigo duro y forrajes desecados. Más tarde podrían añadirse otros sectores. El pago por explotación quedará supeditado al cumplimiento de los requisitos legales referidos a medio ambiente, calidad, bienestar animal y salubridad de los alimentos («cumplimiento cruzado»).

(5) COMISION EUROPEA, (2002): *Hacia una agricultura sostenible*, Ibidem, página 2.

(6) Boletín *Agriculture News Digest*, Dirección de General de Agricultura, Bruselas, también ofrecido gratuitamente a través del correo electrónico: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest.es.htm>.

En el nuevo sistema, que no abarcará todos los sectores en una primera fase, los agricultores que perciban la nueva ayuda disociada podrán cultivar en sus tierras cualquier producto, incluidos aquellos por los que aún se recibe ayuda vinculada a la producción, excepto si su cultivo se excluye expresamente. Las ayudas a la renta agraria disociadas de la producción se fijarán por explotación. La cuantía total a que tenga derecho una explotación se fragmentará (derechos de ayuda) a fin de facilitar la cesión parcial de la ayuda en caso de venta o arrendamiento parcial de una explotación.

b) Las buenas prácticas agrarias

La plena concesión de la ayuda a la renta, disociada de la producción, se supeditará a todas las normas legales obligatorias —de salubridad y otras ya referidas— de «cumplimiento cruzado»; tomando en consideración las diferencias regionales, y evitando el falseamiento de la competencia. En este sentido los Estados miembros deberán definir y aplicar sus propias condiciones, a partir de un marco común de criterios básicos, que la Comisión está elaborando.

El *cumplimiento cruzado* se considerará desde una perspectiva integral de la explotación, de modo que tanto las tierras utilizadas como las no utilizadas deberán responder a una serie de condiciones. En relación con las tierras no utilizadas se exigirán una serie de requisitos legales de gestión, así como la obligación de mantenerlas en buenas condiciones para la explotación agraria.

c) El nuevo sistema de auditoría

La Comisión cree necesario implantar un sistema de auditoría de alcance comunitario para las explotaciones profesionales. En dichas auditorías se comprobarían los flujos de entrada y salida, los métodos aplicados en la explotación y los medios existentes en relación con el medio ambiente, la seguridad en el trabajo y salubridad animal y alimentaria. Las ayudas para las auditorías se harían a través de los fondos de desarrollo rural, auditándose todas las explotaciones profesionales. Inicialmente, la Comisión propone un sistema de



COLABORACIONES

auditoría obligatorio, como parte de los requisitos cruzados, para aquellos agricultores que perciben anualmente ayudas directas superiores a 5.000 euros.

d) Retirada de tierras de la producción con fines medioambientales y crédito carbono

La idea es introducir la obligatoriedad de retirar tierras de labranza de la producción durante un período prolongado (10 años). Los agricultores estarían obligados a retirar en su explotación una porción de tierras equivalente a la actual retirada obligatoria si desean percibir las ayudas directas.

Por otra parte, el nuevo sistema de retirada de tierras ya no se prestará a la producción de cultivos energéticos. Éstos se veían favorecidos por la posibilidad de dedicar las tierras retiradas a cultivos industriales. La idea es sustituir el sistema actual por la producción de cultivos no alimentarios con crédito carbono, una ayuda no específica con el objetivo de sustituir las fuentes de emisión de dióxido de carbono. Esta ayuda será complementaria de las ayudas de inversión y de instalación previstas en el segundo pilar. La ayuda consistirá en 45 euros por hectárea de cultivo, con una superficie máxima garantizada de 1,5 millones de hectáreas, y se pagará a los agricultores que tengan un contrato con una empresa transformadora.

La distribución de la superficie entre los Estados miembros se hará teniendo en cuenta la producción histórica de cultivos energéticos en las tierras retiradas y el reparto de la reducción de CO₂ según los compromisos adquiridos. El sistema se revisaría cinco años después de su entrada en vigor, atendiendo a la iniciativa de la UE sobre biocombustibles.

e) La modulación dinámica

El llamado sistema de *modulación dinámica* obligatorio para todos los Estados miembros persigue que todas las ayudas directas se vayan reduciendo gradualmente con una progresión aritmética del 3 por 100 anual, hasta llegar al 20 por 100, reducción máxima acordada en la Agenda 2000.

Lo que afectaría tanto a las ayudas asociadas a la producción como a las disociadas.

La idea es introducir una franquicia que variará en función de la situación de empleo de cada explotación. Hasta un máximo de 2 unidades de trabajo anuales (UTA) (7). La franquicia será de 5.000 euros (unas 832.000 pesetas). Por cada UTA adicional, los Estados miembros pueden añadir 3.000 euros, si así lo desean. Todo lo cual supone de *facto* una renacionalización de la política agraria en la Unión.

En este sentido, con el sistema de franquicias y la modulación, el importe máximo pagado a una explotación será de 300.000 euros (unos 50 millones de pesetas). Y cuando la cuantía de la ayuda directa sea superior, el excedente se dispondrá para ser transferido al segundo pilar en el Estado miembro correspondiente.

Además, los fondos ahorrados anualmente a través de la modulación se distribuirán a los Estados miembros basándose en la superficie y el empleo agrarios, y en hacer frente a necesidades rurales específicas. Ello tendría como consecuencia un desplazamiento de las ayudas de los países con cultivo intensivo de cereales y productores de ganado hacia países montañosos y de uso más extensivo de la tierra.

La financiación adicional destinada por el FEOGA Garantía al desarrollo rural, como consecuencia de esta *modulación dinámica*, podría estar según la Comisión en torno a los 500 ó 600 millones de euros anuales en 2005, y aumentaría anualmente en un importe equivalente al 3 por 100 de incremento de la citada modulación.

En lo que pueden parecer alardes de humor negro la Comisión insiste, concretamente en el capítulo agroambiental, en introducir la posibilidad de otorgar ayudas por *bienestar animal*, recompensando todo esfuerzo en esta dirección, subiendo el importe de la cofinanciación fija de 10 puntos, situándolo en el 85 por 100 en las zonas del objetivo n° 1 y en el 60 por 100 en las restantes zonas. Lo que parece un nuevo guiño hacia las entidades amantes de los animales men-

(7) Cada Unidad de Trabajo Anual —UTA en la terminología agraria comunitaria— equivale a un puesto de trabajo a tiempo completo.



COLABORACIONES

cionando casi más a éstos en la reforma que a las propias familias agrarias y personas del mundo rural.

f) *Medidas de mercado*

En *cereales*, siendo la UE uno de los principales exportadores del mundo, el objetivo es que los precios del mercado interior se aproximen lo más posible a los registrados en los mercados mundiales, transmitiendo a los productores las señales del mercado y manteniendo las exportaciones de la UE sin recurrir a las ayudas a la exportación.

En España, el Censo Agrario de 1989 daba algo más de 350.000 explotaciones con menos de 5 hectáreas de superficie disponible, que cultivan cereales; de ellas sólo el 0,3 por 100 tiene cosechadoras en propiedad exclusiva; el 41 por 100 la utiliza en alquiler o en copropiedad. En el extremo opuesto hay cerca de 70.000 explotaciones, con 50 o más hectáreas de SAU, cultivan cereales; casi la totalidad, el 97 por 100 emplea cosechadoras, 1/5 en propiedad y el resto por alquiler, lo que evidencia su reducida dimensión económica. A este respecto puede decirse que con las medidas previstas de mercado en cereales, y a la luz de la mayor dimensión media y productividad de las explotaciones agrarias de cereales norteamericanas, canadienses, australianas y países del grupo *Cairns* —y sus nutridas subvenciones— la competencia es poco menos que imposible. Con lo cual se puede condenar a la desaparición al menos al 40 por 100 de las explotaciones españolas y otras tantas europeas.

En el mercado del *centeno* la situación actual es desequilibrada, con un espectacular aumento de las existencias, y unas muy restringidas posibilidades de venta en los mercados mundiales. Dado que las posibilidades de eliminación a través de las ayudas a la exportación son limitadas, la Comisión propone prescindir de la intervención en el caso del centeno, lo que junto a la reducción del 5 por 100 del precio de intervención de los cereales, llevarían a una situación de mayor equilibrio, al verse acompañada asimismo del consiguiente abandono de los cultivos.

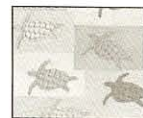
Con respecto al *trigo duro*, el Tribunal de Cuentas ha manifestado que la cuantía de los

suplementos específicos no se justifica por razones económicas suponiendo a su parecer compensar a los productores en exceso. Con lo que se propone reducir, en un período de tres años, el actual complemento específico por el trigo duro a 250 euros/hectárea en las zonas tradicionales, y eliminar la ayuda especial en las demás zonas.

En *arroz*, vistas las previsiones a largo plazo y argumentando la Comisión la aplicación de la iniciativa «Todo menos armas» —lo que supone otro guiño, en este caso a los colectivos pacifistas— también se propone reducir los precios de intervención en un 50 por 100 de una sola vez; introduciéndose un régimen de almacenamiento privado que se activará cuando el precio del mercado sea inferior al básico, fijándose la red de seguridad en 120 euros/tonelada. Considerando que el precio del mercado será estructuralmente inferior al básico, podemos decir que, también en el subsector arrocerero, el abandono de cultivos está garantizado.

Por su parte, el régimen de *forrajes desecados* ha sido objeto de no pocas críticas, incluida la del Tribunal de Cuentas en su informe «Ecologización de la PAC», al que hace referencia la propuesta de reforma intermedia con un nuevo brindis en este caso dirigido a los colectivos ecologistas. En este caso el producto final es un producto natural de gran valor alimenticio y una fuente de proteína vegetal, pero se le pone en cuestión por su modo de producción con un elevado empleo de combustible fósil en el proceso de deshidratación, y el uso de regadío en algunos Estados miembros. Por ello la Comisión propone sustituir el actual sistema por una dotación de 160 millones de euros para ayuda a renta de los agricultores, distribuida entre los Estados miembros en proporción al volumen nacional garantizado de forraje deshidratado y desecado al sol.

En el subsector *vacuno* el sistema de ayudas tiene como objetivo terminar por desalentar la producción extensiva, con lo que estamos en este caso ante una contradicción con la política de naturaleza ecológica, de bienestar animal y aprovechamiento de los recursos más naturales que el medio ambiente facilita para alimento del ganado. La Comisión se propone eliminar los pagos por cabeza y sustituirlo por un solo pago de apoyo a



COLABORACIONES

la renta por explotación, basado en derechos históricos. También la Comisión tiene previsto reforzar los controles y condiciones para la concesión de subvenciones por exportaciones de animales vivos. Con lo que, efectivamente, también por aquí se verán recortados los flujos de renta al medio rural.

Finalmente, en lo referido a los *frutos secos* la idea es sustituir el actual sistema de ayudas por un pago a tanto alzado de 100 euros/hectárea, pudiendo agregar los Estados miembros hasta un máximo de 109 euros por hectárea, con una superficie máxima garantizada de 800.000 hectáreas. El recorte se realiza en este caso a una producción importante en la perspectiva de la protección y mantenimiento del equilibrio medioambiental, social y rural de muchas regiones, especialmente del Mediterráneo europeo, en una nueva contradicción con el espíritu ambientalista con que se intenta presentar la reforma.



COLABORACIONES

3. Los efectos en el sector agroalimentario español y fabricantes de *inputs* primarios

El sector agrario se extiende también en España hacia el sector industrial dentro de todo ese complejo que es el sector agroalimentario. Incluye hoy las actividades agropecuarias junto con la industria de la alimentación y bebidas. En su conjunto la industria agroalimentaria puede calificarse también de actividad estratégica en el conjunto de la economía y la industria española, constituyendo una de sus ramas más importantes. Cuenta con el 16 por 100 de la totalidad de empresas industriales, da empleo al 15 por 100 del total de ocupados en la industria, genera el 19 por 100 de la cifra de negocios de este sector y el 14 por 100 del valor añadido, y participa con un 14 por 100 en las inversiones globales de activos materiales (8).

Pero es a través de los datos de la Tabla Input-Output, TIO, de la economía española, además de

(8) FERNANDEZ NUÑEZ, M. T.: «La industria agroalimentaria en España: características empresariales y comportamiento empresarial» *Boletín de Información Comercial Española*, 19 junio-2 de julio de 2002, número 2657, páginas 17-27.

los de la Contabilidad Nacional de España, donde podemos extraer las conclusiones más precisas sobre el elevado peso del sector en el conjunto económico español. Lo que queda reflejado en términos de producción, gasto, rentas, empleo y comercio exterior. Concretamente en 1996 el gasto de los españoles en alimentos y bebidas ascendió a 8,74 billones de pesetas, lo que representa el 19,2 por 100 de los gastos totales. A esta cantidad hay que sumar el valor de los alimentos consumidos en «restaurantes y cafés» por un importe de 2,37 billones de pesetas. Mientras que las rentas generadas en el sector agroalimentario ascendieron a 5,79 billones de pesetas, lo que representa el 8 por 100 de PIB de España. En cuanto al empleo generado, los 1,46 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo representan el 11 por 100 del total nacional (9).

Respecto a las exportaciones agroalimentarias han venido experimentando un importante crecimiento durante los años noventa, hasta alcanzar en la actualidad los 1,4 billones de pesetas, lo que representa el 14 por 100 de las exportaciones totales. A diferencia de lo que ocurre con la mayor parte de las categorías de productos, durante los últimos años se registra un saldo comercial positivo y la tasa de cobertura (X/M) del comercio agroalimentario toma un valor aproximado de 1,2, lo que pone de relieve la competitividad del sector agroalimentario español y la especialización española en estas actividades (10).

Es a través de la TIO de la economía española (11), aun con su desfase temporal, que podemos conocer el origen de los productos utilizados por el sector agroalimentario, así como los principales destinos de los mismos. Así, las necesidades de productos agrícolas y ganaderos en 1995 fueron de 5,4 millones de pesetas, de los que el 85 por 100 fueron producidos en el interior, mientras

(9) SANZ-MAGALLON, G. (2001): «La economía española frente a la tecnología agraria», en GARCIA OLMEDO, F., *et al.*: *La agricultura española ante los retos de la biotecnología*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, páginas 86 y siguientes.

(10) *Ibidem*, página 87.

(11) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Contabilidad Nacional de España. Serie contable y Tabla Input-Output 1996*, Madrid, INE.

que el restante 15 por 100 se corresponde con importaciones. Una parte de éstas son cereales, pienso y otros productos para la alimentación del ganado (por el déficit crónico de España en este tipo de productos o materias primas). La mayor parte de la producción agrícola y ganadera se destinó a la industria transformadora (70 por 100), mientras que el consumo final absorbió un 14 por 100 y las exportaciones un 15 por 100, al tiempo que un 0,8 por 100 se destinó a incrementar los *stocks*.

Por su parte, la oferta interna de productos de la industria de la alimentación y bebidas fue de 10,5 billones, de los que 9,3 billones fueron producción interna (89 por 100), mientras que las importaciones ascendieron a 1,2 billones de pesetas (11 por 100). Entre los destinos de esta producción destaca el consumo de los hogares (42 por 100), la hostelería (21 por 100), otros usos industriales (22 por 100) y las exportaciones (8 por 100).

A la luz de los resultados anteriores, resulta evidente el papel clave del complejo agroalimentario en el conjunto de la economía española, hasta el punto de que es el segundo sector productivo por su contribución al PIB de la economía española y continúa siendo la principal partida de gasto de los españoles, a pesar del declinar que ha experimentado, en términos relativos, desde los años setenta (12).

Una reforma como la planteada por la Comisión afectaría seriamente a todo ese entramado del sector agroalimentario español, que se extiende al sector industrial, en la medida que éste utiliza unos *inputs* primarios de carácter agrícola que pueden dejar de producirse o alcanzar unos precios —sin la subvención a la producción— tan elevados que harían inviable la continuación de un buen número de empresas industriales agroalimentarias, conserveras o de transformación de productos agrícolas.

Al menos la quinta parte de las explotaciones agrícolas de la UE quedarían afectadas por la modulación, lo que representaría una pérdida de más del 20 por 100 de las ayudas directas a los agricultores. En este aspecto, al quedar —en prin-

cipio— la mayoría de las explotaciones fuera de la modulación, la Comisión pretende, hoy por hoy, alcanzar una cierta base para intentar sacar el proyecto adelante.

La reforma propuesta confunde la seguridad alimentaria con la calidad de los productos, erigiéndose la propia Comisión en portavoz de los consumidores (13). Por principio, cualquier producto que se ponga en el mercado debe ser producido en cumplimiento de unas condiciones que garanticen la seguridad al consumidor, como viene ocurriendo en España (aunque no haya sido así en algún otro país de la UE, como el Reino Unido, quien en todo caso debiera tener penalizaciones específicas). Sin embargo, la calidad es un valor añadido al de la propia seguridad alimentaria —que es otra cosa— que el consumidor debe estar dispuesto a pagar de acuerdo con su libre decisión.

En la práctica la reforma reduce los incentivos en un sector con un grado de envejecimiento superior al resto de actividades; un 20 por 100 han cumplido los 55 años. Donde el trabajo tiene un marcado carácter familiar; más de las tres cuartas partes del trabajo es realizado por los titulares de las explotaciones y por sus ayudas familiares, siendo el resto asalariados, eventuales en su mayoría. Y el 40 por 100 de los titulares con menos de 65 años ejerce una actividad no agraria a título principal; siendo la agricultura a tiempo parcial pieza básica del funcionamiento del sector. Entre 1987 y 1997 el tamaño medio de las explotaciones ha pasado de 14 a 21 hectáreas de SAU (14), habiendo desaparecido en esos años un tercio de las unidades productivas; sin embargo más de la mitad de la SAU son explotaciones agrarias mayores de 100 hectáreas, que han ido incrementándose, que es donde reside los mayo-



COLABORACIONES

(12) SANZ-MAGALLON, G.: *o. c.*, páginas 87-88.

(13) Renate Kunast, ministra alemana de Protección al Consumidor, Alimentación y Agricultura, se marcó como objetivo de su mandato conseguir que el 20 por 100 de los productos consumidos en Alemania fueran de origen ecológico, sin tener en cuenta la libre elección del consumidor. Este objetivo no se ha visto reflejado en la demanda de la sociedad, hasta el punto de que los productores «bio» han visto que no son capaces de vender sus productos y por primera vez se están produciendo excedentes de productos ecológicos. En este sentido la reforma si le serviría a Alemania para dar salida a estos excedentes.

(14) *Vid.*, GARCIA DELGADO, J. L. (dir.) (2001): *Lecciones de Economía española*, Madrid, Cívitas.

res niveles de eficiencia, y sobre los que se iba asentando el futuro de la agricultura española en la Europa verde, merced a los notables incrementos de productividad introducidos en las nuevas explotaciones.

Sin embargo, con la reforma propuesta la reducción de incentivos fuerza nuevas retiradas de actividad anticipadas, al tiempo que sirve de presión para el abandono de la producción en alguna superficie marginal, pero arrojando una sombra de incertidumbre sobre el sector que irá desalentando a los jóvenes, adelantando la jubilación de los mayores y contribuyendo al mayor envejecimiento del medio rural. La consecuencia será un incremento de la reforestación de tierras agrícolas y jubilaciones masivas. Aunque aumentarán los incentivos para la agricultura ecológica, los sistemas de certificación de garantía de calidad, denominación de origen e indicación geográfica, no se compensarán las pérdidas de competitividad con la contraprestación de ayudas a las organizaciones de productores para actividades de promoción de los productos agrarios.



COLABORACIONES

4. Las otras distorsiones a la competencia

En conjunto pareciera que se pretende utilizar a los ciudadanos europeos, como pantalla, en tanto que consumidores y contribuyentes, intentando sumar también al carro anti-PAC a los grupos ecologistas, de defensa de los animales y colectivos más solidarios con el tercer mundo. Y además a los gobiernos de los propios países en vías de desarrollo, cuyas producciones —hay que decirlo— resultan más competitivas en el mercado internacional, por la inexistencia de las prestaciones sociales más elementales, bajas por enfermedad, pensiones de jubilación, derechos de vacaciones o días de descanso remunerados; ya no digamos otras coberturas sociales, equivalentes a las europeas, como bajas por maternidad, accidentes laborales, o subsidios de paro. Es decir, la distorsión de la competencia en los mercados internacionales se produce por ese entorno de bajos salarios brutos y auténtico *dumping* social, en zonas de la tierra, generalmente, más fértiles que las europeas. Pero con unos regímenes corruptos, que parasitan como auténticos

beneficiarios de la situación, prolongando la miseria de sus naturales; con unos gobernantes que sesgan al alza toda operación comercial, encarecen todo margen de actividad económica, y frustran la iniciativa productiva.

No obstante, creemos, es necesaria una nueva reforma de la PAC. Que tendría en estos momentos la ventaja de anticiparse a la ampliación de la UE a 25 miembros, en que la situación presupuestaria será peor. En la medida que, en los países candidatos a la adhesión de la Europa central y oriental, un sector agrario anticuado ocupa a más de 25 millones de personas (frente a sólo 7 millones en la UE), que de forma masiva irán abandonando el mismo desde el mismo año de su incorporación.

Queda, por otra parte, un tiempo hasta que dicha ampliación se produzca, no debiéndose tomar decisiones precipitadas, máxime cuando hasta el 2007 está asegurado el actual sistema de ayudas, y cuando se acaba de pactar un paquete financiero que prevé pagos directos a los candidatos desde su ingreso (15). Aunque sin contemplar la adhesión de Turquía, a quien estimamos ha llegado el momento de decir claramente que su futuro está con la UE, pero no en la UE; un país —al margen de consideraciones económicas— esencialmente asiático y culturalmente no europeo que llevaría las fronteras comunitarias hasta Irán (16).

De hecho la solidaridad internacional mostrada por la UE no ha sido suficientemente puesta de manifiesto. Así, respecto a la ayuda a otras naciones en desarrollo —las del Este de Europa y bal-

(15) Concretamente un montante de 23.000 millones de euros en concepto de fondos estructurales entre 2004 y 2006, según acuerdo del pasado 25 de octubre. También pagos compensatorios a los candidatos para que ninguno esté en peor situación en 2004 que en 2003 en cuanto a la recepción de fondos. En la práctica esto supondrá repartir entre los futuros 25 miembros la misma cantidad que ahora se reparten los 15, es decir, unos 45.000 millones de euros, más una actualización por la inflación fijada en un 1,5 por 100. A España le puede suponer una pérdida de 150 millones de euros en ayudas agrícolas.

(16) Antes que Turquía otras repúblicas de la ex-URSS tienen mejores argumentos. Si se hubiera dado al gobierno de Ankara la negativa clara dada a Marruecos en su momento, con su solicitud de entrada en la UE, hoy no habría el riesgo de frustración que pueda albergar algún dirigente turco, pero que podría convertirse en despecho en otros sectores sociales, cuanto más se dilate la clarificación en tal sentido.

cánicas en buena medida también lo son— en fechas recientes la UE adoptó la iniciativa «Todo menos armas», que exime de aranceles y contingentes a las importaciones procedentes de los 48 países más pobres del mundo; y hay que decir que ninguna iniciativa similar ha sido adoptada por otros países industrializados de la OCDE. Los productos que más se ven afectados por este tipo de acuerdos son precisamente los mediterráneos, como tomates, frutas, hortalizas o aceite de oliva; que no se producen en ciertos países como Dinamarca. Quizás por ello la presidencia danesa parece no valorar suficientemente los esfuerzos que viene realizando la UE a favor del desarrollo en el mundo (17).

De la misma forma parece que Dinamarca no está conforme con lo acordado en la Cumbre de Doha y del mandato negociador del Consejo de la UE en materia de relaciones comerciales, y propone dismantlar la PAC, sin siquiera esperar el oportuno momento de la negociación; mientras, otros países como Estados Unidos o Canadá aumentan sus presupuestos para defender a sus agricultores de los peligros de la globalización ante países sin legislación laboral homologable y con mercados de trabajo salvajes, propios de la primera revolución industrial, auténticos distorsionadores, como señalamos, de la competencia en el comercio mundial. Por el contrario la UE ha firmado Acuerdos de Asociación y Libre Cambio con prácticamente todas las regiones del planeta, desde MERCOSUR a México, de Sudáfrica al Magreb, y otros, en virtud de los cuales los productos agrarios de estos países entran en Europa en condiciones preferenciales.

Hay que decir —y a veces también se olvi-

da— que las políticas de intervención en la agricultura en la Europa occidental han sido un éxito, habiendo conseguido la autoalimentación en un continente donde históricamente había carencias alimenticias y hambrunas recurrentes. En España, si en 1965 un agricultor producía alimentos para 6 personas, a principios de los 2000 alimenta a 40. Si en todas las regiones del mundo se hubiera actuado con la misma diligencia, hoy el hambre apenas existiría. De hecho, con las sucesivos acuerdos y aún reformas de la PAC, la UE es al mismo tiempo una gran potencia agrícola y la principal importadora mundial de productos agroalimentarios, y concretamente de los países en desarrollo, PED. De éstos se importan productos por valor de 40.000 millones de dólares anuales, y el déficit agroalimentario con los PED es superior a 6.000 millones de dólares. Situación muy distinta a la de los Estados Unidos, que tiene superávit en su relación comercial con estos países.

Hay que seguir buscando, por tanto, nuevos elementos de solidaridad con los países candidatos a la integración, y también con los países más pobres del mundo. Para ello hay que continuar firmando acuerdos y haciendo reformas en la PAC. Pero ni en España ni en la UE podemos abandonar a su suerte la agricultura básica, hasta caer a niveles que nos dejen en manos de terceros países que en un cierto momento puedan llevarnos a una dependencia alimentaria excesiva. Y que al mismo tiempo dismantlaría toda esa parte del sector industrial (18), fábricas de fertilizantes, pesticidas, maquinaria y otros, que proporciona inputs primarios y otros bienes de capital al sector agrario.



COLABORACIONES

(17) En tales términos se expresaba Pedro Barato, Presidente de ASAJA, en la comida-reunión organizada por el Foro de la Nueva economía en el Hotel Palace de Madrid con el Comisario F. Fischler el pasado 4 de octubre de 2002.

(18) MORILLAS, J. (dir.): *La economía española. Balance y perspectivas del actual ciclo económico*, Madrid, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, 2002.