

Economía Internacional

RUMBOS NUEVOS PARA UNA NUEVA PAC

Jaime Lamo de Espinosa(*)

1. Una larga historia

No ha hecho sino empezar y, en cambio, es ya una larga historia. Aunque parezca un contrasentido, es una realidad que la PAC tiene ya una larga trayectoria a sus espaldas y que, sin embargo, acaba de iniciar otro proceso de cambio que nadie sabe muy bien a dónde conducirá, pero que, seguro, determinará otra PAC, bien diferente de la presente.

La larga trayectoria de la PAC ha ido acumulando éxitos, algunos de los cuales fueron más tarde causa de modificaciones profundas. Sí, también la PAC puede morir de éxito. Y el período que ahora se abre, de reflexión, de debate sobre su futuro está en parte cimentado en éxitos y en fracasos propios y ajenos, aunque entremezclados. Una vez más la famosa y ya histórica necesidad de separar claramente fines y medios aquí se ve confirmada, precisamente por su alto grado de confusión.

Hace poco, muy poco (mayo 2001), el Comisario europeo Fischler pronunció un discurso en el marco del congreso agrícola del partido Demócrata alemán (CDU) en Berlín, en el cuál se alineó con las tesis antes sustentadas por el Canciller Schroeder y que previamente habían sido expresadas por la ministra de agricultura alemana (perteneciente al partido de los verdes). Y ¿qué tesis son esas? Bien sencillas:

— Finalidad de la agricultura: hacer a la

agricultura europea más competitiva para que sea fuerte en el seno de la UE y fuera.

— Método de trabajo o técnicas productivas: aquellas que garanticen el respeto al medio ambiente y la seguridad alimentaria.

— Ayudas a la agricultura: sólo aquellas que premien las prestaciones particulares que el consumidor espera de los agricultores.

— ¿Qué prestaciones?: los aspectos ligados a la ecología, la protección de los animales y la garantía de calidad de los productos.

— Y ¿cómo se logra? Sencillo también: simplificando la PAC y caminando hacia la renacionalización de la misma.

Pero ¿cuál es la razón o razones que lleven a los tres personajes antes mencionados a tratar este tema y a plantear ideas como las expuestas? O dicho de otro modo ¿por qué, de pronto, parece existir un punto de inflexión en la PAC que nos obliga a meditar con cierta premura sobre la necesidad de su modificación? La respuesta a esta cuestión es que, sin duda, a lo largo de los últimos años se han producido una serie de hechos que parecen tener su raíz en la PAC, aunque en algunos casos esto no sea así. Tales hechos son los siguientes:

1. Un debate permanente sobre el presu-

puesto comunitario y el coste que representa la parte agraria del mismo;

2. Una preocupación creciente sobre la seguridad de los alimentos, cuyo origen último parece estar en los sistemas intensivos de producción aplicados a la agricultura y la ganadería;

3. Una estremecedora situación sanitaria en el ganado europeo que ha alterado profundamente los hábitos históricos de consumo;

4. Una demanda creciente, por parte de una sociedad urbanizada, de ocio, paisaje, bosque, patrimonio natural, etc., cuya oferta por parte de los agricultores debe ser remunerada, de alguna manera.

La PAC tiene ya una larga historia. Nacida al amparo del Título II del Tratado de Roma, se construye en pocos años alrededor de muy pocos pero muy definidos objetivos: incrementar la productividad, desarrollando el progreso técnico; elevar la renta individual de los agricultores; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los aprovisionamientos y asegurar precios razonables a los consumidores (artº 39.1). Los instrumentos para el logro de tales objetivos fueron, de una parte, la creación de las organizaciones comunes de mercado (artº 40.2) y, de otra, la creación de un fondo de garantía agrícola (artº 40.4).

Pronto se reveló que la política nacida de esas pocas pero claras ideas, la nueva PAC, cumplía sus objetivos. Crecía la productividad fuertemente, las rentas agrarias se multiplicaban, los suministros al mercado aumentaban y el hambre, posterior a la II Guerra Mundial, desaparecía, los precios eran razonables, etc. Sin embargo, su propio éxito llevó a la aparición de algunos efectos secundarios no deseados, fundamentalmente, los excedentes de ciertos productos agrarios, debido al alto incentivo a producir que introdujo la protección de precios en frontera y en el interior; el alto coste presupuestario de dicha política y, finalmente, la desconexión entre precios interiores e internacionales debido, precisamente, a la fuerte protección frente al exterior mencionada.

Ello provocó la revisión de la PAC, lo que he llamado en alguna ocasión la PAC II, que, a principios de los noventa, liberaliza bastante al-

gunos mercados fundamentales, (cereales, vacuno de carne y leche, proteaginosas) y establece, en paralelo, una fórmula nueva de protección directa, las ayudas por unidad física de producción (hectárea o cabeza de ganado) con la finalidad de separar la protección del precio, y compensar mediante tales ayudas la disminución de precios sufrida por la reducción/eliminación de *prélèvements*.

Más tarde, al amparo de la Agenda 2000, se vuelven a modificar los principios básicos de actuación, al principio para ciertos grandes productos –se aprobaron diez nuevos reglamentos, entre ellos los aplicables a herbáceos, leche, carne de vacuno, vino, aceite de oliva y tabaco, amen de los horizontales– y se cuantificaron los fondos asignados a la reforma: 38.000 millones de euros anuales para la política de mercados y 4.300 millones para las medidas de desarrollo rural, el segundo pilar de la PAC. Una reforma ciertamente tímida, especialmente en lo que atañe a las políticas de desarrollo rural, pero que inicia la llamada PAC III. En medio de su aplicación y cuando el horizonte había sido despejado en la cumbre del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, irrumpen en escena, como los 4 jinetes apocalípticos, recreados por mi paisano Vicente Blasco Ibáñez, cuatro caballos desbocados: el presupuesto, la inseguridad alimentaria, el modelo productivo y la globalización. Esos cuatro caballos, aparentemente sin jinetes, han puesto/ponen en cuestión el modelo tan duramente logrado en algo más de cuarenta años.

2. El presupuesto agrario

No todos los estados miembros tienen un desarrollo agrario similar. Sólo cuatro estados miembros (Alemania, Francia, Italia y España) suman el 66 por 100 de la Producción Final Agraria de los 15, y si añadimos al Reino Unido se alcanza el 75 por 100. Son, por tanto estos estados los que manifiestan una mayor preocupación por la agricultura y la ganadería. Además, la PAC, construida bajo prismas diferentes según los productos, afecta más a unos que otros. Por eso sólo tres grandes líneas (cultivos herbáceos, y vacuno de carne y de leche) reciben el 64 por 100 del presupuesto de gastos del Feoga –Garantía . Pero el coste de la PAC afecta a todos, los perceptores netos y sus contrarios. De ahí que el debate sobre este

tema sea seguido con enorme interés y apasionamiento por todos los estados miembros.

El presupuesto de gasto agrario de la UE (año 2000) representa el 51,8 por 100 del total. Es cierto. Este solo dato circula como señal de alerta, mejor de alarma, para, basándose sólo en dicho dato, rechazar la PAC que ese coste soporta. ¿Cómo puede una sola actividad económica, un sector, el agrario, tan poco representativo de la vida económica europea absorber el 51,8 por 100 del presupuesto?, se preguntan muchos. La agricultura de la UE es sólo el 1,5 por 100 del PIB y aunque es verdad que da empleo a 7 millones de personas, éstas sólo representan el 4,7 por 100 de la población activa de la Unión. Y siendo esto así ¿es razonable que a ese pequeño sector, apenas nada, se le atribuya más de la mitad del presupuesto comunitario? De ahí a la descalificación global, a la deslegitimación del presupuesto y por ende de la PAC, no hay más que un paso.

Sin embargo, a mi juicio, las cosas no son tan sencillas. Todos los países desarrollados del mundo –los ejemplos de Japón, EE.UU. o Suiza son paradigmáticos– protegen fuertemente sus agriculturas. Tal vez sus cifras no sean tan llamativas y desde luego tan accesibles, como las de la UE, pero todos los informes, especialmente los de la OCDE, lo confirman. En porcentaje sobre el PIB, el nivel de apoyo oscila desde el 0,2 por 100 para Nueva Zelanda al 5 por 100 para Corea y Turquía con un 1,4 por 100 para la UE y un 1 por 100 para EE.UU.

Pero los últimos datos publicados son bien elocuentes, cuando transformamos la ayuda en unidades monetarias por productor: Suiza y Noruega aportan una ayuda por productor de 5,1 millones de ptas., Japón 4,16 millones de ptas., EE.UU. 3,43 millones de ptas. y la UE 2,06 millones de ptas., siendo la media de todos los países de la OCDE 1,87 millones de ptas. Y el desfase entre EE.UU. y la UE ha tendido que acentuarse, pues hace unos meses (abril 2001) EE.UU. aprobó unas ayudas adicionales de 5.000 millones de dólares para este año y 58.500 millones de dólares para los próximos diez años, lo que indudablemente hará aún mayor la horquilla de ayudas/agricultor en favor de EE.UU., ya que desde hace años crecen de modo exponencial. Y el propio Bush no se ha recatado en afirmar, recientemente: “Los

agricultores de EE.UU. obtendrán cuanta ayuda de emergencia sea precisa, pero los EE.UU. no tolerarán subvenciones indebidas en el extranjero”. Como se ve, todo se reduce a situar en sus justos términos las expresiones “ayuda de emergencia” y “subvenciones indebidas”....

Aceptado que la situación de la UE en esta materia no es desigual del resto de los países desarrollados del mundo, examinemos su presupuesto agrario internamente. El presupuesto de gasto total agrario de la UE era, para 2000, de 43.194 millones de euros. Dado que los ingresos de la PAC se cifraron en 2.265 millones de euros, el coste neto resultante era de 40.929 millones de euros. Es decir, el coste neto representa el 49 por 100 del presupuesto. Pero ese coste es sólo del 0,52 por 100 del PIB de la UE y representa sólo 0,1145 euros por habitante. Si se le compara con las cifras conocidas de los países desarrollados antes mencionados, veremos que no existen notables diferencias en euros por activo agrario o por explotación. Y además ese presupuesto no financia ya excedentes: las montañas de mantequilla, de leche en polvo, de cereales, los lagos de vino, ya no existen. Antes del inicio de la crisis de “las vacas locas” no había carne en régimen de intervención. El 70 por 100 del presupuesto está consagrado a ayudas directas. Hace diez años el 90 por 100 eran destinadas a restituciones a la exportación (signo claro de excedentes primados) y a la compra en régimen de intervención en los mercados.

Ocurre sin embargo, que afirmar que de un presupuesto, el que sea, se consagra su mitad a un solo sector o capítulo sorprende, asombra y produce rechazo. Pero es que –lo he afirmado ya mil veces– el presupuesto comunitario no es, en absoluto, comparable al de ningún otro Estado del mundo, por la simple y sencilla razón de que aquí sólo se recogen los gastos de las políticas comunitarizadas. Y ni la defensa, ni la sanidad, ni la seguridad social, ni la educación, por no citar más que los mayores consumidores de gastos de cualquier presupuesto, son políticas comunitarizadas. Por tanto en “este” presupuesto tales gastos no se incluyen y sí, por el contrario, los agrarios. Si tomáramos el presupuesto de EE.UU., donde la agricultura representa un gasto del 4,2 por 100 del total y elimináramos aquellas partidas que no tienen reflejo en el presupuesto de la UE, tal gasto se elevaría en términos relativos al 49,8

por 100...Y si procedemos de igual forma con el presupuesto español, donde la agricultura pondera el 8,34 por 100, su peso relativo en un presupuesto comparativamente similar en cuanto a las funciones que cubre resulta un porcentaje del 62 por 100. Como se ve, y pese a lo grosero y aproximado del método, en ambos casos aparecen guarismos semejantes a los comunitarios.

3. La seguridad alimentaria

Cuando el Tratado de Roma, en su artº 39, antes citado, menciona la “seguridad de los aprovisionamientos”, se está refiriendo a “cantidad” de productos en el mercado. Y cuando la FAO durante años ha venido tratando de la “seguridad alimentaria”, lo ha hecho en referencia a la abundancia o al déficit del suministro alimentario. Hoy, sin embargo, con una Europa sobrealimentada, con una abundancia de alimentos de todos los orígenes del mundo, con una capacidad de compra y de elección nunca superada, la palabra “seguridad” ha vuelto a aparecer, sorprendentemente, haciendo referencia a la calidad y la sanidad del alimento. La declaración de Franz Fischler, del pasado 4 de octubre de 2000, comienza felicitando por consagrar el consejo agrícola informal a la cuestión de la durabilidad, la seguridad y el carácter ético “*de la producción alimentaria*” y hace seguidamente referencia a la “cadena agroalimentaria”.

En relación a esa “cadena alimentaria” comencemos por afirmar que los productos que el consumidor adquiere en los mercados llegan a él, esencialmente, desde la industria alimentaria. Son productos, por tanto transformados por la industria y, por consiguiente, controlados. No debemos olvidar que la mayor parte de las compras de alimentos se realizan hoy en establecimientos de la “gran distribución” – entre las cinco primeras firmas de distribución de cada estado miembro, normalmente concentran más del 40 por 100 de las ventas alimentarias– que sólo adquiere a otros grandes grupos de producción industrial. El producto agrario no llega como tal al mercado, sino transformado. Por ello, a mi juicio, hablar de “seguridad alimentaria” es en alguna medida hablar de “política alimentaria”, no hablar de “política agraria”.

Y este nuevo concepto de “seguridad ali-

mentaria” ha venido ganando terreno como consecuencia de las crisis recientemente vividas, tales como las “vacas locas” iniciadas en el Reino Unido hace más de 6 años, las dioxinas en alimentos para animales en Bélgica (1999), nuevamente las “vacas locas” en la Europa continental, la fiebre aftosa reciente, etcétera.

La Comisión tomó conciencia de ello, pero hay que reconocer que no a la velocidad ni con el ritmo necesario. En todo caso el 12-1-2000 la Comisión aprobó el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, en donde se recoge el principio de que los consumidores deben poder acceder a “una amplia gama de *productos seguros* y de elevada calidad procedente de todos los Estados miembros”. Es este concepto de “producto seguro” el que da ahora origen al nuevo concepto de “seguridad alimentaria”. Seguridad en la ingestión (el alimento debe ser sano) y ello significa que lo deben ser –seguros– todos los eslabones de la cadena alimentaria. Desde los *inputs* aplicados en la agricultura y ganadería (gastos intermedios), a los propios productos derivados del sector primario, y así mismo los obtenidos en su transformación industrial, con todas sus actividades complementarias (*packaging*, logística, etc.) y en la red de distribución, hasta llegar al consumidor.

Como se ve, la seguridad descrita sólo es capaz de ser asegurada por la llamada “trazabilidad”, es decir, por mecanismos que permitan en todo momento medir mediante técnicas analíticas los componentes de los alimentos y detectar cualquier elemento ajeno a aquello que la legislación permita. Ello exige una legislación alimentaria omnicomprensiva, reguladora de un código de buenas prácticas agrícolas, industriales, comerciales, etc., y una lista de prohibiciones meticulosamente concebidas.

Pero esto va mucho más allá del ámbito de la PAC. Los códigos de buenas prácticas agrícolas, todavía hoy no comunitarizados, forman parte de la PAC, del modelo de agricultura –al que luego nos referiremos–, pero la exigencia de la “trazabilidad” y de una determinada conducta en la cadena alimentaria, toda, no es una cuestión específica de la PAC, forma parte de la “política alimentaria” que la UE no tiene decidida y, por tanto, mucho menos aprobada.

Cualquiera de las crisis mencionadas, vacas locas, dioxinas, fiebre aftosa, ..., han provocado consecuencias económicas gravísimas. Pero con ser graves, aún más lo han sido en términos de confianza de los consumidores. (Dado que estas crisis han girado alrededor de la ganadería y los alimentos para animales, han creado más vegetarianos que en toda la historia anterior). Esa confianza perdida debe ser restablecida con urgencia, mediante una política alimentaria correcta. Y hoy la *política alimentaria*, cuando existe, forma parte de las políticas nacionales, no pertenece al ámbito competencial europeo, por lo que debe pasarse rápidamente a una regulación comunitaria, de obligado cumplimiento entre los estados miembros, aunque las funciones inspectoras queden como competencia nacional.

4. El modelo productivo

Desde hace unos años se vienen usando ciertas expresiones relativas al modelo de agricultura. No al modelo de explotación, que era el debate al uso en los ochenta, sino al modelo de producción. Expresiones como “agricultura sostenida”, “agricultura sostenible”, “agricultura integrada”, “agricultura ecológica”, etc., se encuentran en el epicentro del debate.

La carrera entre población y alimentos, tan catastróficamente enunciada por Darwin, ha sido siempre ganada por los últimos, merced a la fuerte aplicación de nuevas tecnologías y de *inputs* productivos, unida a un manejo de cultivos, agua y suelos altamente eficiente. Ello llevó a la agricultura europea –también la norteamericana– a unos índices de productividad, cualquiera que fuera su medida, altísimos y crecientes. Sin embargo, la carrera en pos de los alimentos ha llevado a la mayor parte de las agriculturas del mundo desarrollado a ser altamente intensiva en el uso de *inputs* industriales (energía, abonos químicos, fitosanitarios, etc.) con negativas consecuencias sobre el entorno natural. La agricultura se ha desarrollado en el último siglo merced a la siguiente secuencia: Agricultura + Fertilizantes + Productos Fitosanitarios + Mecanización (energía) + Mejora genética + Políticas de precios mínimos → Intensificación de la producción = Revolución Verde. Consecuencias negativas no deseadas: excedentes (hoy regulados) + degradación del medio ambiente (hoy en el centro de las prioridades).

Es por ello que el concepto de la “sostenibilidad agraria” ha ido avanzando, desde la Conferencia de Cork (noviembre 1996) hasta hoy. Se trata, no de mantener un desarrollo sostenido a cualquier precio, sino un nivel de desarrollo que sea compatible con el mantenimiento y la renovación de los recursos naturales. No va contra la producción agrícola, sino contra los efectos no deseados de una alta productividad unida a unos altos rendimientos. Y esta orientación coincide, además, con la preocupación de los ciudadanos –como consumidores de alimentos y de ocio– por la calidad de sus alimentos, –se buscan alimentos cada vez más naturales– y por el respeto del medio ambiente.

Tradicionalmente se han dividido los sistemas agrarios en “intensivos” y “extensivos” según el mayor o menor uso de capital, de *inputs* químicos y energéticos. Aquéllos, además, van unidos a los sistemas de riego, mientras que éstos son más propios de los secanos. Se trata en definitiva de una cuestión de dosis, de manejo eficiente y respetuoso con el medio ambiente de especies y cultivares, suelo, agua e *inputs*.

Desde ese punto de vista la PAC nos aparece como una alta inductora de la producción agraria, que permite dar un impulso a la agricultura y la alimentación a partir de los sesenta, pero también como generadora de efectos no deseados y silenciosos, como han sido la contaminación de tierras, suelos, agua, aire, etc. por un mal uso o abuso de productos fitosanitarios, abonos químicos, e incluso por el exceso de productos orgánicos derivados de la ganadería (purines). Tales efectos han sido tanto más negativos cuanto la concentración de granjas, o de cultivos intensivos era mayor (Holanda, Alemania y la cuenca del Rin, por ejemplo).

Pues bien, la crisis de las “vacas locas” es, a mi juicio, una crisis de modelo, de modelo “productivista” y “sostenido”. El uso de harinas proteicas animales, en lugar de las de origen vegetal, ha llevado a los ruminantes a ser carnívoros y ha roto el ciclo natural de la alimentación de tales animales. La búsqueda a cualquier precio –en este caso al precio de generar la EEB y su correlato en los seres humanos– de un coste de producción más reducido, cambiando la nutrición animal y alterando las corrientes de producción de girasol, colza, soja,

etc., es decir, la práctica de una ganadería exageradamente productivista, está en el origen de esta catástrofe ganadera del siglo XX. Catástrofe mal gestionada por la UE a raíz de su aparición en el Reino Unido y cuya tímida resolución, entonces, ha traído fatales consecuencias a la Europa continental en 2000/2001. (Y no olvidemos que aún más intensivas en capital que el vacuno son las ganaderías industriales porcinas o avícolas).

Sin embargo, no es fácil hoy imaginar una agricultura bucólica, sin abonos químicos o fitosanitarios. Como ya he señalado en otras ocasiones, si quisiéramos producir hoy todos los alimentos que se obtuvieron a nivel global en 1994, sin agroquímicos, las tierras laborables actuales deberían multiplicarse por 3, retirando unos 3.000 millones de hectáreas. del área forestal, reduciendo así el pulmón mundial en un 80 por 100. Y desde luego el mundo no podría alimentar –en esas condiciones– la población esperada para el año 2050, salvo convirtiendo la superficie de desiertos, glaciares o montañas en tierras de cultivo, lo que es claramente un imposible, por no decir un absurdo.

En la búsqueda de ese equilibrio productivo la agricultura mundial se mueve en tres escenarios: modelo de *agricultura productivista*, con desprecio absoluto al medio ambiente y sólo preocupado por lograr altos niveles de producción; modelo de *agricultura sostenible*, que usa las tecnologías modernas pero de modo científico y compatible con el medio ambiente y el modelo *agricultura ecológica*, que renuncia a buena parte de tales avances y practica una agricultura tradicional, claramente pre-industrial.

La ministra alemana de Agricultura y Consumo viene proclamando en sus discursos una clara identificación con la agricultura ecológica y un fuerte ataque a la agricultura intensiva, tratando de identificar *productivismo* con *intensivo* y *ecológico* con *extensivo*. Y esto no es necesariamente así. Una buena parte de la agricultura española puede caracterizarse como “intensiva” (regadíos de frutales, hortalizas, viñedos u olivar, invernaderos, granjas de engorde, explotaciones avícolas...), pero tales sistemas pueden ser fácilmente convertidos en sistemas de agricultura integrada o sostenible, absolutamente compatibles con el medio am-

biente. Por ello la Comisión va por el buen camino –aunque circulando lentamente– cuando plantea el establecimiento de un *Código de buenas prácticas agrarias*, cuya implantación generalizada podría contribuir a evitar hechos como los recientemente ocurridos.

5. La globalización agraria y la multifuncionalidad

Si la agricultura sólo debe preocuparse de ser competitiva, obteniendo alimentos al menor coste posible, entonces siempre estaremos obligando al agricultor a comportarse como un *homo oeconomicus* estricto, que trata de lograr su máximo beneficio a corto plazo, sin tomar otras consideraciones que no sean las estrictamente económicas.

Pero si queremos que el agricultor atienda otros aspectos, como los medioambientales, o los patrimoniales, etc., entonces hablamos de otra figura, aquella en la que el agricultor/ganadero ejerce una actividad económica, donde trata de obtener el máximo rendimiento compatible con el medio ambiente presente y futuro y cuya menor producción unitaria y total debería ser compensada con un mayor precio. Un mayor precio que el consumidor debe estar dispuesto a pagar en contrapartida al plus de calidad y sanidad que le aporta este sistema. Y dado que la renuncia a un mayor rendimiento es mayor en el sistema o modelo ecológico que en el sostenible, es evidente que aquellos productos deberían recibir un mayor precio que éstos. Que no sea hoy así es lo que explica, en buena medida, el lento avance de los modelos ecológicos sobre el anterior.

Esto que, en una economía cerrada, no sería demasiado complejo, se convierte en un problema mucho más intrincado en una economía agraria tan globalizada como la actual, donde muchos productos de la agricultura europea deben competir con otros de iguales características importados de cualquier país tercero y obtenidos con mayores dosis aún de *inputs*, unas veces, o, por el contrario, con una mano de obra de baja cualificación, bajos salarios e incluso sin cobertura social alguna, otras. En ese contexto no tiene demasiado sentido plantearnos a nosotros mismos unos niveles de compromiso que no recabamos de los demás. Por eso al comienzo de estas líneas se

mencionaba que uno de los objetivos de la Agenda 2000 era lograr *“una agricultura competitiva capaz de afirmarse en los mercados mundiales incluso sin estar sobresubvencionada”*. Y conseguirlo está unido a una progresiva reducción de los precios agrarios para igualarlos cada vez más a los precios internacionales y, probablemente, *“otorgar compensaciones financieras por las prestaciones particulares que los consumidores esperan de los agricultores”* (Fischler dixit).

No es de extrañar que, por ello, la UE haya puesto en circulación el concepto de la “multifuncionalidad” agraria. La actividad económica agraria genera bienes y también externalidades, positivas o negativas, de carácter social o paisajísticas/ecológicas. (La investigación que sobre esta materia están llevando a cabo, para la OCDE, los profesores Tió y Atance de la ETSIA de Madrid es muy reveladora al respecto). Pues bien, esas compensaciones financieras por las prestaciones particulares que los consumidores –y ciudadanos, añado– solicitan, serán inevitables cuanto más sometida a condiciones limitativas de la producción esté nuestra agricultura. Alguien deberá, en tal situación, remunerar por las externalidades paisajísticas/recreativas/ etc. que los agricultores nos aporten por su trabajo.

6. Conclusiones

La PAC tuvo durante años su fundamento en el artº 39 del Tratado de Roma y en unos objetivos bien definidos y acordes para la realidad de entonces. El éxito de aquella PAC fue indiscutible. Sin embargo, su propio éxito generó problemas que hubo que abordar en momentos diferentes. Los grandes excedentes unidos a una pesada carga debida a su eliminación fueron corregidos en los 80/90. A lo largo de la última década aparecieron otra vez efectos no deseados.

Ocurre, sin embargo, que en este momento de confusión generalizada se ha pretendido mezclar problemas de diferente naturaleza con la propia PAC. Y así se viene insistiendo por algunos, no sin intención, que el presupuesto de la PAC deslegitima a ésta, que las crisis sanitarias son consecuencias de la PAC o que la PAC se asienta en un determinado modelo exageradamente productivista, que debe ser reconducido.

A mi juicio, el presupuesto de la PAC representa el 50 por 100, más o menos, del total comunitario sólo porque las políticas restantes (educación, defensa, sanidad, etc.) no están comunitarizadas. Ese hecho en nada priva de legitimidad a la PAC. Y su coste, tras los ajustes habidos en los noventa y derivados de la Agenda 2000, son lógicos y adecuados a las prioridades y criterios establecidos.

Tampoco, a mi juicio, tienen demasiado que ver las crisis ganaderas (vacas locas, aftosa) o las dioxinas con la PAC, aunque sí con la competencia que ha introducido la globalización y con la acción de la propia Comisión. Desde luego, las “vacas locas” hubieran tenido un desarrollo bien diferente si cuando se planteó en el Reino Unido la Comisión y el Parlamento hubieran abordado las soluciones de modo más contundente.

En cambio, sí puede afirmarse que las dos cuestiones abordadas antes tienen una estrecha relación con el modelo productivo dominante en la UE, modelo que por otra parte es dominante también en EE.UU. Y no olvidemos que EE.UU. es el primer productor agrario del mundo, al que le sigue la UE. Por tanto, son nuestros principales competidores y no podemos separarnos del modelo común sin grave riesgo para nuestras producciones en nuestro propio mercado.

A medida que el comercio agrario se globaliza, el riesgo sanitario se hace mayor y alcanza dimensiones desconocidas hasta la fecha. La rapidez de propagación de la fiebre aftosa tiene más que ver con la globalización, con el mundo interrelacionado que vivimos, que con la propia enfermedad, que ha hecho siempre su aparición en los diferentes países de Europa sin una expansión tan veloz como la vivida recientemente. Y a medida que el comercio se globaliza debemos competir con un mayor número de jugadores, cuyas reglas de juego difieren de las nuestras y cuyas preocupaciones sanitarias o mediomambientales se alejan fuertemente de nuestro modelo.

Pero además, ese modelo de producción/consumo ha sido puesto en cuestión –por no decir pulverizado– por las crisis sanitarias mencionadas. Y los ciudadanos/consumidores exigen hoy una agricultura más acorde con métodos naturales de producción, con un sistema

dual "sostenible" o "ecológico", que lance al mercado bienes más seguros, aunque ciertamente a mayores precios, porque las técnicas productivas deberán ser menos intensivas en capital. Y al tiempo, la sociedad exige a los agricultores/ganaderos que colaboren para mantener un medioambiente y un paisaje que pueda proporcionar las satisfacciones recreativas y de ocio a una sociedad cada vez más urbana.

Deliberadamente he huido de entrar en una pieza muy importante señalada por Fischler en el discurso mencionado, cuál es la "renacionalización de la PAC". Este tema por sí solo precisaría de más espacio del disponible, así que lo dejaremos para otro momento.

Como se ve, en ese camino hacia la nueva PAC los elementos claves de discusión son hoy el modelo de producción, las buenas prácticas agrícolas y la multifuncionalidad. Y como telón de fondo, la nueva forma de remunerar a los actores principales no tanto por lo que venden, como por los intangibles que proporcionan. Es la nueva agricultura... y será la nueva PAC, la IV.

NOTA

(*) Catedrático "Jean Monnet" (UE) de Economía Agraria (UPM).