

## Resumen

Tres grandes cambios obligan a variar la perspectiva en la formulación de la PAC. 1º Desde los años sesenta, cuando nace la PAC, su concepción originaria ha cambiado: nació *desde* la agricultura y caminaba *hacia* el consumidor, mientras que hoy el Sistema Agro-Alimentario (SAA) funciona en sentido inverso. 2º Las grandes fuerzas económicas y la intensa competitividad que determina la competencia global están comprimiendo al sector agrario, por lo que no cabe seguir anclado en una concepción anacrónica de ese sistema. 3º El problema de la confianza de los consumidores en los productos alimentarios tiene tantas consecuencias sobre el sector que debería dar origen a una cierta «política alimentaria» estrechamente relacionada con la PAC, tal y como la conocemos hoy.

El mundo agrario y rural de hoy en nada se parece al de hace 40/50 años. Tampoco los procesos de comercialización. Los grandes de la distribución venden hoy casi la mitad de los bienes alimentarios, negociando con rigor los precios de los proveedores a la baja y expulsando del mercado a las tiendas tradicionales. La capacidad negociadora de los agricultores/ganaderos es muy pequeña, salvo que se agrupan, lo que no es fácil. Finalmente la crisis de confianza en los alimentos surgida en los últimos años obliga a repensar la PAC, aunque ésta no haya sido su causante en términos de cadena alimentaria ni en términos de nutrición y salud.

*Palabras clave:* cadena alimentaria, comercialización, gran distribución, inputs, PAC, política alimentaria, política nutricional, proveedores, SSA (sistema agroalimentario), vida rural.

## Abstract

Three main changes call for a modification in standpoint in the formulation of the CAP. 1º Since the sixties when the CAP came into being, its conception has changed: it sprang *from* agriculture and worked its way *towards* the consumer, whereas today the Agro-food System (AFS) functions the other way round. 2º The main economic forces and the intense competitiveness imposed by global competition are compressing the agricultural sector, so we cannot remain anchored to an anachronistic conception of that system. 3º The problem of consumer trust in food products has so many repercussions on the sector that it should give rise to a certain «food policy» closely related to the CAP, as we know it today.

The present-day agricultural and rural world is nothing like that of 40/50 years ago. Neither are the marketing processes. The big distributors now sell almost half the food goods, negotiating toughly to bring supplier prices down and driving the traditional stores out of the market. The negotiating capacity of the farmers/stockbreeders is limited, unless they group together, which is no easy matter. Finally, the crisis of trust in foods that has arisen in the last few years calls for rethinking of the CAP, although this has not been its cause in food chain terms nor in nutrition and health terms.

*Key words:* food chain, marketing, large-scale distribution, inputs, CAP, food policy, nutritional policy, suppliers, AFS (agrofood system), rural life.

*JEL classification:* L65, Q18.

# LA AGRICULTURA ENTRE LA PAC Y LA POLÍTICA ALIMENTARIA

Jaime LAMO DE ESPINOSA

Catedrático «Jean Monnet» (UE) de Economía Agraria

## I. INTRODUCCIÓN

EN los años cincuenta del pasado siglo, seis países europeos firman tres tratados: el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el de la Energía Atómica (Euratom) y el de la Comunidad Económica Europea (CEE). En este último, como ya he señalado a menudo, la agricultura ocupa un lugar privilegiado, pues se sitúa nada menos que en su segunda parte, titulada «Fundamentos de la Comunidad», cuyo título primero está consagrado a la *Libertad de circulación de mercancías*, y su título II a la *Agricultura*. Los títulos III y IV están dedicados, respectivamente, a la *Libre circulación de personas, servicios y capitales* y a *Transportes*.

A nadie se le puede escapar que la guerra, la II Guerra Mundial, está detrás no sólo del nacimiento de los tratados, lo que es obvio, sino sobre todo de la concepción interna e interconexión de los mismos: carbón, acero, átomo, alimentos y transportes constituyen la esencia misma de la ciencia de la guerra, el núcleo de su estrategia y su logística.

Desde esos finales de década, la CEE primero, la CE después y la UE hoy han ido construyendo un entramado de políticas que constituyen la PAC (política agrícola común). Pero nada de los fundamentos sociales y económicos que dieron origen a aquella PAC, algunas veces reformada, permanece hoy incólume. Y las preguntas son: ¿qué parte de aquella política y de aquellos principios se mantiene hoy en vigor? Y ¿cómo encajan las exigencias sanitarias o medioambientales de los consumidores en el nuevo contexto y en aquella política?

Me gustaría ser capaz en este artículo, y pese a su brevedad obligada, reflexionar sobre tres aspectos muy actuales que deben constituir la premisa de nuestro debate sobre el futuro de la PAC en los años próximos:

1º Que la concepción originaria de la PAC nació entonces *desde* la agricultura y caminaba *hacia* el consumidor, mientras que hoy el Sistema Agro-Alimentario (SAA) funciona exactamente en sentido inverso.

2º Que las grandes fuerzas económicas, y sobre todo la intensa competitividad que determina la competencia global, están comprimiendo al sector agrario entre dos grandes fuerzas económicas, por lo que no cabe seguir anclado en una concepción anacrónica de ese sistema.

3º Que el problema de la confianza de los consumidores en los productos alimentarios tiene tantas consecuencias sobre el sector que debería dar origen a una cierta «política alimentaria» estrechamente interrelacionada con la PAC, tal y como la conocemos hoy.

## II. CAMBIOS EN EL SISTEMA AGRO-ALIMENTARIO Y EN LA AGRICULTURA

La agricultura en los años cincuenta —tómese como referente España (1) o los seis estados miembros originarios— producía alimentos escasos, pese a que la población se había reducido fuertemente y su capacidad adquisitiva era extraordinariamente limitada, era abundante en mano de obra agrícola, su medio rural estaba superpoblado, los fenó-

menos migratorios hacia las ciudades apenas si habían comenzado, las explotaciones eran familiares y de escasa dimensión, la agricultura era altamente intensiva en mano de obra y mantenía una escasa dotación de capital productivo, los tractores —que tanto en España como en el territorio de la CEE-6 habían sido diezmos en las guerras— comenzaban a recuperarse, el uso de las semillas y fitosanitarios era casi nulo en términos relativos, algo más usual el de abonos químicos, los rendimientos eran bajos, la preocupación medioambiental no existía, la exportación española se concentraba sobre las naranjas y los vinos, la de la CEE más sobre cereales, vinos y carnes, y el crédito agrario era casi estatal y subvencionado.

En ese contexto, además, las políticas nacionales pre-CEE eran altamente proteccionistas; el sistema de comercialización, primitivo; la transformación agraria en alimentos elaborados, muy escasa; las barreras de entrada en la industria alimentaria, pequeñas; muy pocas marcas comerciales tenían una cierta (pequeña) cuota del mercado; el transporte frigorífico apenas si existía; el trazado y estado de las carreteras hacían peligrar la conservación de los alimentos durante el transporte, y el comercio en destino estaba dominado por los mercados mayoristas dispersos y por los establecimientos tradicionales, organizados bien en forma individual bien en forma integrada en mercados de barrio que propiciaban las autoridades municipales, y siempre con carácter familiar. Y se daba por supuesto que los alimentos eran sanos, ... al fin y al cabo venían del campo...

Naturalmente, la política agraria de la época, sea la española, todavía no integrada en la CEE, sea la de la CEE-6, enunciada en su art. 39, estaba dirigida hacia el consumidor, por lo que pretendía combatir la penuria alimentaria, garantizando el

abastecimiento y, hacia el agricultor, aumentando la productividad, asegurando el óptimo empleo de la mano de obra, aumentando la renta individual de los agricultores y estabilizando los mercados mediante precios razonables a los consumidores. Objetivos todos ellos congruentes con la situación descrita anteriormente.

Pero ése no es el mundo de hoy. Nos queda poca población rural viviendo en municipios de menos de 10.000 habitantes, la población activa agraria escasea, la mano de obra familiar es proporcionalmente cada vez menor, las necesidades de mano de obra externa son cada vez mayores y como no se encuentra entre la población española/comunitaria hay que recurrir a más y más inmigrantes. El nivel de tecnificación de la agricultura ha corrido parejo con el abandono de la población rural y con la necesidad de ser más competitivos, primero en el ámbito nacional, luego en el mercado único europeo y finalmente en el mercado global. El uso de semillas seleccionadas, abonos de muy diversa naturaleza y composición, tractores cada vez más sofisticados, aperos más y más inteligentes, aplicaciones informáticas de toda índole, riegos a la carta, etc., constituyen otro modelo de explotación, al que se ha adaptado como ha podido la explotación familiar agraria para convivir con las explotaciones muy intensivas en tierra y en capital vivo o mecánico.

Al tiempo, los mercados se han ido abriendo. Hoy poco queda ya de aquella famosa «fortaleza comunitaria», protegida por los *prélèvements*. La UE importa más de lo que exporta, contrariamente a la política de EE.UU. Y los alimentos que llegan a la mesa de los consumidores son el resultado de múltiples manipulaciones y transformaciones de la Industria Agro-Alimentaria (IAA), también cada vez más intensiva en capital y más exigente en sus contro-

les de calidad y de procesos, cada vez con más barreras de entrada al sector salvo en las muy pequeñas industrias artesanas y amparadas por alguna protección de origen, cada vez más centrada en su *core-business* y externalizando buena parte de las tareas que antes se realizaban desde dentro de la propia empresa, pero cuyo activo fundamental son la notoriedad y cuota de sus marcas, pues gracias a ellas puede penetrar y dominar el mercado.

Penetrar y vender a esos grandes «mamuts» que han aparecido en la distribución, absorbiendo buena parte de las ventas de las tiendas tradicionales. Cuota y marca son el binomio que les permite defenderse mejor de la competencia de alimentos similares procedentes de grandes multinacionales globales que producen esto o aquello en aquel país que les ofrece mejores condiciones industriales, laborales o comerciales para su expansión global.

Y, en ese marco, el consumidor europeo, con una altísima capacidad de compra, fruto de una renta per cápita sin precedentes, consume ya más alimentos fuera del hogar que dentro, pide a la industria todos los días nuevos productos (*novel foods*) o envasados de modo diferente, o más fáciles de manejar o transportar, o que les proporcionen vitaminas, calcio, ácido fólico, etc., o que les eliminen azúcar, alcohol, calorías, etcétera, para hacer que tengan su cuerpo más sano, de mejor aspecto, más acomodado a las «siluetas» que marca la moda de cada momento.

Y pide también tener garantías claras de que los animales cuya carne come no han sufrido en el transporte o en el sacrificio (?), que los productos son «certificadamente» sanos, y que el campo, los campos donde se han producido las lechugas, los trigos, los corderos, etc., han sido cultivados mediante prácticas

que aseguren el medio ambiente. Y ya no les resulta evidente que un alimento, por proceder del campo, sea natural, biológico, etc. Desconfía de lo que compra, se alarma ante cualquier crisis alimentaria, por pequeña que sea, teme los transgénicos quizás porque ignora lo que son, etcétera.

¿Qué había de este escenario en aquella PAC de hace cincuenta, cuarenta, treinta, veinte, incluso diez años? Muy poco. En estas últimas décadas, la horquilla de la convergencia real entre los deseos de los consumidores/el funcionamiento del mercado/ las prácticas agrarias se han ido separando de las definiciones y prácticas de la PAC, salvo algunas excepciones que si bien han aproximado los dos modelos —el real y el político—, también han mostrado algunas de sus taras.

Por otra parte, hace años la política agraria estaba orientada desde la agricultura, y a ella debe su nombre en razón del gran número de personas a las que servía y de la gran participación del sector en la economía. Hoy ese gran número y esos grandes pesos son ya mínimos, y frente a ella ha ido consolidándose una fuerza organizada y dominante en la arena electoral que se denomina consumo. Por eso, a la PAC ya no se la observa sólo desde la agricultura, sino sobre todo desde el consumo. Y en esta visión compartida el consumo tiene cada vez más peso.

Pero es que, además, la política agraria está dominada hoy por conceptos, por expresiones, desconocidas hace medio siglo, e incluso hace 20 años: globalización, multifuncionalidad, modulación, Organización Mundial del Comercio, subsidiariedad falta de mano de obra nacional, PECO (Países de Europa Central y Oriental), biotecnologías, transgénicos, alimentación moderna, etc. No es otro lenguaje. Es simplemente otra realidad, que exige otra política.

### III. LA «COMPRESIÓN BILATERAL» DE LA AGRICULTURA: ENTRE LA IAA Y LA GRAN DISTRIBUCIÓN Y LOS PROVEEDORES DE INPUTS

Los economistas agrarios hemos puesto, de siempre, y sobre todo desde la obra de T.W. Schultz, el acento en el progreso tecnológico como fuente del crecimiento, y desde Griliches, en la importancia y los mecanismos propios de la difusión tecnológica. Al tiempo, nunca hemos olvidado los principios de equidad y eficiencia y la búsqueda de una productividad creciente. Y la política agraria, sobre todo la practicada por la UE desde final de los años sesenta, centró su atención en la regulación de los mercados y los precios. Pero los precios agrarios no son los de los productos alimentarios. Y precisamente la presión que se ejerce sobre éstos por la Gran Distribución (GD) se está trasladando hacia atrás con perversos efectos sobre los precios agrarios.

La implantación, expansión y concentración de la GD en toda la UE no es un fenómeno nuevo. Aunque aparecen referencias a ella en la obra de Zola (2), realmente nace con su configuración moderna en Francia, con Carrefour, que crea el primer *hyper* en 1963. Diez años más tarde se abre el primer *hyper* en España. Hoy, las primeras cinco empresas de ese sector controlan en el conjunto de los países de la UE alrededor del 50 por 100 de las ventas alimentarias. De este modo, las fórmulas hiper+super venden el 94 por 100 en Francia, el 83 por 100 en España y el 95 por 100 en RU o en Alemania. En cambio, otros países de nuestro entorno han sabido proteger mejor o facilitar menos la expansión de esta fórmula de distribución. Así, las tiendas tradicionales (que en España tienen una cuota del 15 por 100) conservan hoy, todavía, el 22 por 100 en Italia, el 23 por 100 en Grecia, ...

El crecimiento y los múltiples procesos de fusión en la GD han sido intensísimos en los últimos años. La fusión de Pryca y Continente en Carrefour no ha sido una excepción. La OPA hostil de Caprabo sobre Enaco demuestra la capacidad de crecer del sector, y ello porque no hablamos de un sector pequeño. La cifra de negocios de la GD en Francia alcanza la cifra de 0,15 billones de euros, una cifra semejante al 60 por 100 de su presupuesto nacional, un sector que ocupa los primeros puestos en el *ranking* de empresas, y donde uno de cada diez asalariados trabaja en la gran distribución. Wall Mart, el líder mundial de ese sector, es en EE.UU. el primer empleador del país, con cerca de un millón de empleados. Y en España cuatro empresas aparecen entre las primeras 15 del *ranking*, y la mayor de ellas, Carrefour, muestra una cifra de negocios que multiplica por 2,5 veces la primera de las IAA o 3 veces la de Coca-Cola, que es la segunda, y siempre muy por debajo de las cifras de los cinco grandes de la distribución (3).

Distribución que, por otra parte, les demanda sus marcas a los más bajos precios posibles y, al tiempo, la fabricación de productos semejantes con «marcas blancas» propias de la distribución, a precios aún inferiores. Ante esta situación, resulta obvio que la capacidad negociadora de tales distribuidores se halla muy por encima de lo que es habitual en la IAA o en la agricultura. Por esa razón, la IAA no ha hecho más que afrontar fusiones y adquisiciones en la última década, para disponer de un volumen de productos y, sobre todo, de unas marcas que hagan necesaria su presencia en la gran distribución.

Unos ejemplos recientes ocurridos en el marco de nuestra propia IAA pueden servir para mostrar la necesidad de concentración de ésta frente a la distribución. Los casos de Azucarera-Herba-Puleva y Sos-Cuéstara-

Koipe son fusiones conducentes a disponer no de más producción del mismo tipo y subsector que la adquirente, sino de productos diferentes con una marca potente comercialmente, situada entre las tres primeras, lo que otorga al fabricante una mejor posición negociadora. Otros casos, como la OPA de exclusión de Domecq sobre Bodegas y Bebidas, sitúan al primer elaborador/distribuidor de jerez, gin, brandy, whisky, etcétera, en el segmento de los vinos con denominación de origen (DO) por la presencia de la segunda en cerca de ocho DO. Y en otros, finalmente, como Heineken España, fruto de la integración de El Aguila con Cruz Campo, o Mahou en su adquisición de San Miguel, no son sino operaciones, en este caso sobre un mismo producto, pero siempre conducentes a disponer de una alta cuota de mercado, con marcas poderosas y reconocidas nacional y regionalmente y posicionarse así mejor frente a la GD y a la red HORECA. Y los problemas que hemos visto recientemente de United Biscuits con la vieja fábrica en Aguilar De Campoo de Fontaneda, basada en la necesidad de retener una marca privilegiada, «María Fontaneda», pone bien a las claras cuanto queda expuesto.

Y ello porque la Gran Distribución ha agotado su modelo de crecimiento extensivo, realizado en las últimas dos décadas, y entra en otra etapa que le obliga a presionar hacia atrás, hacia sus proveedores. Efectivamente, como se ha escrito (Moati, 2001), la GD es la manifestación comercial del «fordismo» en el área industrial. A una fabricación de masas le corresponde una distribución de masas para un consumo de masas.

Pero la GD ha crecido y está agotando su modelo de crecimiento debido a: 1º) el ritmo de incremento del consumo familiar alimentario, cuya tasa se estabiliza; 2º) el mercado tradicional, que se le está agotando;

3º) un crecimiento territorial que se termina cuando los núcleos de más de 20.000 habitantes están ya dominados por los super, y 4º) además, los poderes públicos comienzan a no mirar con agrado su expansión, que daña la fisonomía tradicional de viejas ciudades y que acaba por expulsar una buena parte del comercio tradicional. En España hay que añadir, además, que la Ley de Ordenación del Comercio Minorista de 1996 está experimentando diferentes interpretaciones en cada comunidad autónoma, lo que hace a unas más restrictivas ante su expansión, como Cataluña o Navarra, o más permisivas, como Madrid o Asturias.

Ante esa situación, la GD no tiene más remedio, si quiere seguir en una senda de crecimiento, que orientarse hacia un crecimiento intensivo, esto es, presionar fuertemente sobre sus proveedores para que reduzcan sus precios y captar cada vez más margen comercial, presionando a la baja los costes de comercialización. Pues bien esa GD se provee de dos fuentes fundamentales: la agricultura, en pequeña proporción, que le suministra productos agrarios frescos o poco transformados, que sólo han sufrido unas ciertas manipulaciones (caso de frutas y verduras), y la IAA, que le vende todos los productos transformados o «secos».

Por su parte, ¿cómo ha reaccionado la agricultura? Una parte de ella ha tratado de hacerse más comercial, atendiendo mejor al mercado, cuidando su calidad, apostando por la mejor tecnología, modernizando las explotaciones agrícolas o ganaderas, tratando de aumentar la dimensión de éstas, mejorando sus procesos de comercialización, comercializando en común mediante cooperativas o sistemas agrupados, participando en cadenas voluntarias, etcétera.

Pero nada de todo eso es suficiente. Presionada «desde atrás» por sus proveedores de *inputs* (también

fuertes compañías industriales de dimensión global, cuyas ventas a la agricultura representan casi la mitad de lo que ésta vende a la IAA y a la GD), y «desde adelante» por la IAA o la GD, la agricultura ve cómo sus precios no crecen al ritmo deseado y cómo sus posibilidades de mejorar sus productividades se comprimen por la presión medioambiental sobre el uso intensivo de determinados *inputs* (energía, abonos químicos y fitosanitarios, especialmente). Y todo ello en el marco de unos procesos de liberalización comercial cada vez más profundos y extensos.

Otra parte se ha acomodado, y quizás no podía hacer otra cosa, a la situación y pervive merced a las ayudas compensatorias provenientes de la UE, cuyo fin se anuncia constantemente. Así pues, tanto una como otra porción de esa agricultura dual que es hoy la europea han tenido que integrar entre sus sistemas de trabajo dos paradigmas nuevos: el medio ambiente y la llamada «calidad». Pero, curiosamente, la «calidad» ha sido puesta en entredicho en los últimos años por variadas crisis alimentarias, cuya aparición ha llevado a una crisis de la confianza de los consumidores en sus alimentos. Pero con eso entramos en el tercer aspecto señalado al inicio.

#### IV. ¿POLÍTICA AGRARIA, POLÍTICA ALIMENTARIA O POLÍTICA NUTRICIONAL?: HACIA UN NUEVO ENFOQUE

Comencemos con una obviedad: históricamente, la política agraria se ha ocupado de la agricultura, esa actividad humana consagrada desde siglos a producir, básicamente, tres clases de bienes: vegetales y carnes para la alimentación humana y animal, fibra y pieles para vestido y calzado, y madera para viviendas. E históricamente, también, tales pro-

ducciones eran usadas/ consumidas/ aprovechadas casi en el mismo lugar de producción o en zonas muy próximas.

Por otra parte el alimento obtenido (trigo para elaborar pan, arroz, frutas, carnes de cerdo, pollo, vacuno o cordero, leche, o caza, etc.) era valorado en función de su capacidad de saciar el hambre. No importaba que tal o cual alimento contuviera tal o cual aceite graso o proteína, o que la ingestión permanente y repetida de un determinado alimento, mantequilla, por ejemplo, fuera más o menos perjudicial al organismo. Durante siglos nadie fue consciente, científicamente hablando —experimentalmente sí; la sabiduría popular expresada en el refranero está llena de recomendaciones: «y tienes a tu hijo muerto teniendo apio en el huerto», etc.—, de las relaciones causa-efecto del consumo más o menos reiterado de ciertos alimentos sobre la salud.

Pero esa situación varió sustancialmente al final del siglo xx, y lo va a hacer aún más en el que ahora empezamos. Y ello por varias razones. En primer lugar, porque el Sistema Agro-Alimentario se ha hecho más complejo en procesos industriales y logísticos. En segundo lugar, porque ha crecido el número de agentes intervinientes/operadores del Sistema. En tercero, porque han aumentado fuertemente las distancias recorridas desde donde se cosecha/produce la materia prima original agraria hasta el punto en que el consumidor final lleva a cabo el acto de consumo y, quizá también con ello, las distancias psicológicas entre producción y consumo. En cuarto lugar, porque ha aparecido, con fuerza, un nuevo operador, el logístico, capaz de optimizar los flujos de mercancías, reducir las pérdidas alimentarias y mejorar la seguridad alimentaria de los productos. En quinto lugar, porque en ese alimento que el consumidor final ingiere, en su do-

micilio o fuera de él, el precio de la materia prima agraria representa una cada vez menor proporción sobre el precio final. El alimento incorpora así, menos «cantidad» de agricultura, más industria, más servicios, más *marketing*, etc. Y, en sexto lugar, pero no en último, porque han cambiado las preferencias sociales sobre lo que los ciudadanos esperan de la agricultura.

Y el consumidor ya no mira el alimento como algo rutinario, como un acto monótono de consumo que se repite día a día, tres veces al día, y donde incluso existen unas listas prefijadas de lo que se consume cada día de la semana, sino que el alimento se ha convertido en una fuente de satisfacciones ligadas a la variedad, a la presentación, a la innovación, a la compañía, al envase, a la bebida que acompaña al alimento, etcétera. E incluso se ha ligado al sacrificio, al esfuerzo por mantener una dieta determinada, bien para adelgazar, bien para engordar, bien para evitar ácidos grasos o hidratos de carbono o alcohol o azúcar o mantequillas o chocolates o.... En definitiva, hemos pasado de una alimentación que era en sí misma pura agricultura dirigida a evitar el hambre y la penuria a otra que está dominada por los aspectos nutricionales, vinculados a la salud y al logro de una longevidad activa. Por eso, en la terminología internacional al uso, el concepto de «seguridad alimentaria», tan usado por la FAO, ha estado siempre ligado al hambre. El hambre era la inseguridad. En cambio, hoy la «seguridad alimentaria» es, en nuestros países desarrollados, la garantía sobre la calidad y la sanidad de unos alimentos abundantes. Como dijo, no hace mucho, J.M. Boussard (4): «*en nuestros días, la pesadilla de los políticos no es la penuria, sino la abundancia*».

Si el Diccionario de la Real Academia Española define a la agricultura como «*el arte de cultivar la tie-*

*rra*» y a la ganadería como la «*crianza de ganados*», al alimento como «*cualquiera de las substancias que los seres vivos toman o reciben para su nutrición*», también define esta última, en su 2ª acepción, como «*preparación de los medicamentos, mezclándolos con otros para aumentarles la virtud y darles mayor fuerza*». Es decir, la agricultura es para el alimento y éste para la nutrición. A lo que habría que añadir: y ésta para la salud.

Nos ha costado muchos siglos, no intuir, sino conocer en profundidad todos los elementos que se comprenden en esta secuencia: agricultura-alimento-nutrición-salud. Pero hoy, que lo sabemos bien, estamos en condiciones de analizar y revisar nuestros viejos conceptos vinculados a la expresión «política agraria» desde otras perspectivas. Y curiosamente es así como los consumidores nos lo están demandando, muy especialmente a raíz de las crisis alimentarias de los últimos años, adelantándose a los documentos de los expertos o de los políticos.

En las últimas décadas hemos vivido numerosas crisis alimentarias. Unas, de mucho calado. Otras, más interesadas por crear problemas económicos a un determinado país exportador que por verdaderas razones sanitarias. Si enumeramos las más conocidas hasta hoy son las siguientes:

— *Dioxinas belgas*, que provoca grandes pérdidas en el sector avícola europeo a partir de 1999.

— *Refrescos con cola*: una conocida marca de refrescos retira más de 5 millones de latas en todo el mundo en junio de 1999.

— *Vacas locas*, crisis que se inicia en el Reino Unido y que hasta el año 2000 pareció que no concernía al «continente». Hoy sabemos que toda Europa contabiliza algún caso

en poblaciones animales. Y sólo en algún estado miembro se descubre la existencia de casos de encefalopatía espongiiforme bovina (EEB) en seres humanos. Una gran parte de la ganadería vacuna ha sido destruida y más de 500 ganaderos, sobre todo británicos, se han suicidado como consecuencia de esta crisis.

— *Fiebre aftosa*. La UE ha estimado un coste para toda la Unión de más de 500 millones de euros.

— *Peste porcina*. Se han sacrificado más de 122.000 cabezas en toda España entre junio y septiembre de 2001. Y no podemos dejar de recordar que la variante «africana» costó a España muchas décadas su erradicación completa.

— *Aceite de orujo*. La Administración española procede a inmovilizar toda la producción de aceite de orujo español basándose en informaciones procedentes del exterior y previamente a realizar un análisis global de todas las partidas existentes. No se aplica el «principio de precaución», y cuando el Comité Científico Asesor de la UE acredita que «los hidrocarburos policíclicos hallados en el aceite de orujo estaban lejos del riesgo de toxicidad aguda» y que «España tenía que haber esperado a contar con una base científica antes de actuar», el daño ya estaba hecho.

Cualquiera de estos problemas han suscitado alarmas y preocupaciones sin cuento. Y todos ellos han puesto en cuestión el SAA, aunque sólo afectara a una pequeña porción del mismo, y aunque pueda asegurarse con rotundidad que nunca, como ahora, los alimentos han llegado al consumidor con tantos controles previos. En España, por ejemplo, nuestras 43 vacas locas generaron un «ruido mediático» muy superior al que alcanzaron en Portugal sus 540 vacas locas, cuando nuestro censo de vacuno es de seis millones y el de nuestro vecino país de sólo un millón.

Sin embargo, las crisis descritas son muy heterogéneas. Nada tiene que ver un problema fitosanitario (la discutida y presunta presencia de la mosca del mediterráneo en las clementinas) que en nada afecta a la salud humana con el problema de la EEB en su variante humana. Y nada tiene que ver un problema netamente industrial —las dioxinas— con una enfermedad animal, conocida desde hace siglos y combatida, como la fiebre aftosa. Lo único que tienen en común es la alarma suscitada en la población y la mirada desconfiada de los consumidores europeos hacia los agricultores, pues, al fin y al cabo, ¿no es el alimento algo que viene del campo... y por tanto natural?

Hay que empezar a explicar que el alimento que hoy llega a nuestras ciudades es un alimento industrial, fruto de un proceso industrial, a veces muy complejo, y de una complejísima cadena logística hasta la distribución minorista que es donde, normalmente, nos abastecemos. Hoy el alimento no viene del campo, viene de la industria.

Estas crisis, y sobre todo la de la EEB, han provocado un singular debate sobre el modelo productivo y en qué medida está en el origen de las mismas. Alemania parece haber tomado ya posición en ese debate, situando la «calidad» alimentaria en la renaturalización de la agricultura. Si la cerveza es «agua, lúpulo y cereales», el vacuno debe ser «agua, hierba y cereales». Estos planteamientos no son inocentes. Cuando se formula un ataque así a la agricultura intensiva, se está haciendo una acusación directa contra agriculturas como la de regadíos en frutas y hortalizas, viñedos u olivar en riego, invernaderos, granjas de engorde, explotaciones avícolas, etcétera, tan esenciales en la economía agraria española. No voy a entrar en este debate que ya he tratado con cierta profundidad en otra ocasión (5). Pero sí insistiré en algo

ya expuesto: las vacas locas pusieron de manifiesto el exagerado productivismo de ciertos métodos productivos, *no de todos*. Pero, en todo caso, si hay que cambiar un método deberá, en un mercado global, ser cambiado por todos los productores. En un mercado globalizado hay que buscar fórmulas globales si no queremos alterar profundamente las corrientes comerciales.

Pues bien, a mi juicio, estos fenómenos tienen más que ver con la ausencia de una «política alimentaria» propia de la UE que con la existencia de una «política agraria común» europea. La PAC tiene ya sus propios problemas y no son pocos: el presupuesto en su cuantía y en su distribución, las discriminaciones entre productos, entre regiones y entre Estados miembros, la modulación, el desarrollo rural, los problemas derivados de la Adhesión de los PECO, los niveles de protección comparados, el alto y creciente nivel protectorista de EE.UU. a su agricultura... Pero, hay que decirlo con toda rotundidad, las crisis alimentarias no forman parte de su catálogo de problemas. «Son de otro negociado»... de la inexistente «política alimentaria» de la UE, que parece caminar sólo de la mano de un insuficiente *Libro Blanco*, lleno de lagunas y con pocas precisiones. Esta confusión no es baladí, ya que acaba perturbando las soluciones cuando la hacemos figurar entre los problemas. No es por ello de extrañar que en la proposición de la Comisión formulada en julio de 2002 se diera a entender que eran los agricultores y ganaderos los causantes de las crisis alimentarias vividas.

No, este problema tiene dos dimensiones: «la calidad» y «la sanidad» de los alimentos. Una vieja y mala definición de «calidad» muy querida hace años por los publicistas decía que «calidad es aquello que el consumidor estima como tal y está dispuesto a pagar por ello».

Sin embargo, la IAA y la GD sienten la calidad muy dentro, hasta haber luchado en los últimos años por implantar Sistemas de Calidad Total (TQS) en sus líneas de productos desde la materia prima hasta el consumidor. Y, precisamente, si hoy una industria puede advertir a tiempo un problema y resolverlo antes de que sea grave, es gracias a dicho sistema de calidad total. Pero eso hace que sepamos también más sobre los problemas que surgen, cuándo, dónde, a quienes afectan y cómo atajarlos.

No hay que olvidar que cualquier incidente que un fabricante o un distribuidor tiene sobre un producto cualquiera afecta muy gravemente a su imagen como fabricante o distribuidor, le supone costes graves de retirada de la mercancía, disminución de ventas, daños casi irreparables sobre sus marcas —que son su principal activo—, y costes inmediatos de seguimiento. Una crisis cualquiera es, en los momentos actuales, la más grave pesadilla de la IAA. Y no digamos si el problema surge sobre la «marca del distribuidor», cuyo producto está fabricado por un tercero, pero cuya repercusión afecta a toda la línea blanca del mismo.

La IAA ha trabajado intensamente en las últimas décadas en favor de la calidad. La aplicación normal de las normas AENOR, las fuertes exigencias de los reglamentos técnico-sanitarios, la necesidad de ir por delante de los competidores, etc., han supuesto una verdadera revolución en favor de la calidad. Y, por ello, ahora la industria trabaja, en común con la UE, sobre el concepto de «trazabilidad», mecanismo que nos permite seguir la pista de cualquier ingrediente de un alimento y localizarlo, en cualquier momento, en la cadena alimentaria, eliminándolo del proceso de fabricación, de la logística o de la distribución en el escalón final.

Pero ¿será suficiente para recuperar la confianza perdida? A mi juicio, no.

Todo lo anterior nos debería conducir a comprender que si antes la «política agraria» y la «política alimentaria» (6) se confundían en una sola, puesto que el objetivo final era «el volumen», hoy la PAC es una parte, muy importante, pero sólo una parte, de la «política alimentaria», y ésta, a su vez, es una parte de la «política sanitaria», en la cual se integran, además, los aspectos nutricionales. Ello nos debería obligar a pensar en otros términos. Cuentan que, en cierta ocasión, unos automovilistas despistados pararon en una pequeña, pero bellísima, calle de un pueblecito rural inglés y preguntaron a un *land-lord*: «¿Por favor, para ir hacia Londres...?». Su flemática y *british* respuesta fue: «Le conviene salir de otro sitio...». Quizá nosotros debamos, también, salir de otro sitio para empezar a comprender la magnitud de los cambios que está afrontando y debe afrontar la política agraria común. La Middle Term Review de la PAC, recientemente aprobada —julio 2003—, hubiera sido una buena oportunidad para «salir de otro sitio», pero desgraciadamente no ha sido utilizada en esa dirección, sino tan sólo para adaptar la PAC a una mínima defensa de la misma ante la OMC. Cambiar la PAC teniendo en cuenta la OMC, los intereses de los países mediterráneos no miembros, los nuevos diez estados, los problemas de la mano de obra, la gestión de los transgénicos, la conservación medioambiental, etc., así como la política alimentaria, sigue siendo la gran tarea nunca abordada por la política agrícola común.

#### NOTAS

(1) Una amplia referencia al cambio agrario español en los cincuenta puede encontrarse en el capítulo XVIII, «De la agricultura tradicional a la nueva PAC (1939-1999: sesenta años

de cambio agrario)», redactado por el autor en el libro colectivo, VELARDE FUERTES (2000).

(2) Ver en *Au bonheur des dames* de Emile ZOLA todo lo relativo a Le Bon Marché d'Aristide Boucicaud.

(3) Ver *Actualidad Económica*, «Las 5.000 primeras empresas españolas».

(4) Academia de Agricultura de Francia. Sesión de 17.3.1999.

(5) Ver los artículos del autor titulados: «La reforma de la PAC tras las crisis alimentarias», *El Noticiero de las Ideas*, n.º 7, julio/septiembre 2001, o bien «Rumbos nuevos para una nueva PAC», en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 162, mayo/junio 2001.

(6) En el Eurobarómetro 2003, los ciudadanos de la UE-25 citan como objetivos de la PAC en primer lugar «garantizar unos productos agrarios sanos y seguros».

#### BIBLIOGRAFÍA

CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2001), *El papel de España en una Unión Europea ampliada*, diciembre.

*Comptes rendues de l'Academie d'Agriculture de France*, vol. 84 (1998) (*Le Codex alimentaire et la mondialisation du commerce*); vol. 85 (1999) (*EEB*); vol. 85, n.º 8 (1999) (*Seguridad alimentaria*), y vol. 87 (2001) (*Rencontres sur la traçabilité*).

GARCÍA OLMEDO, FRANCISCO (1998), *La tercera revolución verde*, Ed. Temas de Debate.

LAMO DE ESPINOSA, JAIME (1998), *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Ed. Encuentro.

— (2000), «De la agricultura tradicional a la nueva PAC (1939-1999), sesenta años de cambio agrario», cap. XVIII, vol. II de la obra *1900-2000 Historia de un esfuerzo colectivo*, Ed. Fundación BSCH, coordinador Juan VELARDE FUERTES, Madrid, Ed. Planeta.

— (2001) «La reforma de la política agraria común tras las crisis alimentarias europeas», *El Noticiero de las Ideas*, n.º 7, julio/septiembre.

MAPA (2001), *La alimentación en España*, Madrid.

MOATI, PHILIPPE (2001), *L'avenir de la grand distribution*, Ed. Odile Jacob, París.

RAMÓN, DANIEL DE (1999), *Los genes que comemos*, Ed. Algar.

SANTESMASES MESTRE, MIGUEL (1999), *Marketing. Conceptos y estrategias*, Ed. Pirámide.

ZOLA, EMILE (2002), *Au bonheur des dames*, volumen 3 (Les Rougeon-Macquart), París.