1. Introducción

La necesidad de regular los mercados agrícolas ha sido siempre uno de los aspectos clásicos que se tratan en los estudios de Economía, puesto que siempre se ha considerado imprescindible que exista cierto nivel de intervención para garantizar el suministro de alimentos a la población, además de servir como herramienta de organización agraria y para el desarrollo de las zonas rurales.

Esta necesidad "clásica" de intervencionismo procede de la gran dificultad para que este mercado, en condiciones de competencia perfecta, pudiera alcanzar el equilibrio entre la oferta y la demanda. En efecto, en primer lugar siempre se ha destacado la rigidez de la demanda (la población necesita alimentarse, pero no va a comprar sensiblemente más por el hecho de que haya mayor o mejor oferta) y la hiperelasticidad de la oferta (con pequeñas disminuciones de producción o pequeños aumentos de excedentes los precios pueden variar mucho al alza o a la baja). En segundo lugar, existe una notable dificultad de controlar la oferta de producto, pues está sometida a condiciones climáticas y a procesos biológicos muy difíciles de manejar por el hombre. Destacamos, en tercer lugar, que tenemos una estructura de producción completamente distinta a otros sectores, con varios eslabones en la cadena alimentaria de diferente estructura y comportamiento, de lo que resulta muy difícil hacer una correcta estrategia de planificación para la producción y para las empresas que participan, desembocando en una tendencia a precios bajos para los productores y elevados para los consumidores. En cuarto lugar, finalmente, no puede olvidarse que la alimentación tiene siempre carácter de "primera necesidad", y que todos los países han considerado siempre el punto estratégico del autoabastecimiento (a veces señalado como "soberanía alimentaria"). En conclusión, el intervencionismo en los mercados agrarios ha sido siempre contemplado por todos los países en mayor o en menor medida, al resultar estratégico para garantizar la alimentación de su población.

No hay que olvidar, por otra parte, que la agricultura supone la principal actividad económica en el medio rural. De ahí que la regulación de los mercados agrarios haya supuesto un instrumento para organizar la producción y mejorar las condiciones de vida en esas zonas. Además, si bien desde el punto de vista puramente económico, el sector agrario contribuye escasamente al producto interior bruto a medida que los países se van desarrollando, su valor cualitativo es muy alto, al sumar externalidades positivas por tratarse de un elemento vertebrador del territorio.

Pero la política agraria de los países desarrollados ha llegado aún más lejos. No se ha limitado únicamente al aumento de la producción y al desarrollo económico rural, sino que ha pasado a regular otros aspectos notables como la seguridad alimentaria desde el punto de vista de la salud pública, la calidad ambiental o el bienestar de los animales. En este sentido, y ciñéndonos a la Unión Europea, la Política Agraria Común (en lo sucesivo PAC) resulta ser un buen ejemplo ya que ha tenido una evolución que le ha llevado a regular muchos más aspectos distintos de aquellos para los que fue creada.

La PAC consiguió ser un éxito, ya que alcanzó todos sus objetivos iniciales y, muy particularmente, el aumento de la producción y el abastecimiento a precios razonables. Sin embargo, mientras que esta normativa ha sufrido importantes cambios y el entorno socioeconómico e internacional ha evolucionado enormemente, esos objetivos iniciales siguen, más que nunca, en vigor. La necesidad de adaptación a tantos cambios, así como el elevado presupuesto de esta política, ha hecho que lluevan no pocas críticas sobre la PAC, planteándose si realmente es necesario tener un presupuesto tan importante o si el impacto del mismo sobre la población agraria es el más adecuado.

En la fecha de elaboración de este documento de trabajo, enero de 2013, nos encontramos en pleno proceso de negociación del futuro de la agricultura europea para el nuevo período financiero 2014-2020. El proceso de negociación está especialmente condicionado por el presupuesto que finalmente la Unión Europea (UE) apruebe para este nuevo período; es decir, del presupuesto que se fije para la UE en dicho marco financiero plurianual, dependerá la PAC que finalmente se aplique a partir de 2014. El pasado Consejo Europeo, celebrado en noviembre bajo presidencia chipriota, no llegó a ningún acuerdo que fijase estas perspectivas financieras, pero los principales medios confían en que se llegue a una solución satisfactoria durante la Cumbre Europea prevista para febrero, bajo presidencia irlandesa.

En este documento abordaremos las líneas generales de las negociaciones de la PAC que se aplicará a partir de 2014, analizando al mismo tiempo sus condicionantes internos y los retos externos a los que se enfrenta. Para ello, describiremos la evolución de las sucesivas reformas de la PAC, desde su configuración inicial en el Tratado Constitutivo de la entonces Comunidad Económica Europea, averiguando cuáles son las razones que conducen a que sea necesaria una nueva política a partir del año 2014. Finalmente, enunciaremos unas conclusiones que responderán a las incertidumbres y cuestiones más polémicas de esta regulación.

2. La Política Agrícola Común y su evolución histórica

La PAC tiene sus raíces en la situación posterior a la Segunda Guerra Mundial, donde la actividad agroalimentaria estaba muy mermada y el suministro de alimentos no podía ser garantizado a toda la población en cantidad suficiente.

En concreto, fue el 25 de marzo de 1957, en el marco del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y más concretamente en su artículo 38, donde se establecía como objetivo confeccionar una política agraria común. Por tanto, hemos de decir que la PAC es la política que ha ido acompañando todo el proceso de configuración de la actual Unión Europea, tratándose prácticamente de la única política verdaderamente común para todos los países que integran la Unión.

En el artículo 39 del Tratado se establecieron los objetivos que debería de alcanzar dicha Política y que fueron los siguientes:

- Incrementar la productividad
- Asegurar un nivel de vida equitativo a la población rural
- Equilibrio entre la oferta y la demanda
- Precios razonables a los consumidores
- Garantizar el abastecimiento

Para conseguir los objetivos anteriores se establecieron tres grandes principios en la Conferencia de Stressa celebrada en el mes de julio de 1958, y que fueron los siguientes:

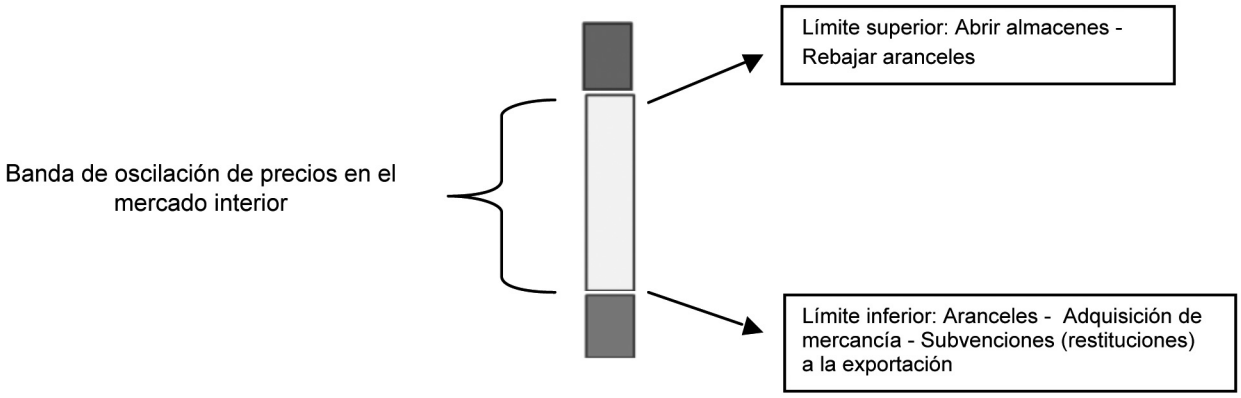
- Unidad de mercado: libre circulación de bienes agrícolas entre los Estados miembros

- Preferencia comunitaria: dar prioridad a la comercialización de la propia producción agrícola en el mercado comunitario

- Solidaridad financiera. Los costes de la PAC se soportarán en común mediante la creación de un Fondo, que inicialmente se denominó FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola). Este Fondo se dividió en dos Secciones: Sección Garantía (Financiación de Medidas de Mercado y Ayudas Directas) y Sección Orientación (Financiación de Medidas de Desarrollo Rural). Actualmente estas Secciones se han constituido en Fondos individuales, denominándose respectivamente FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural)

La PAC se crea en un momento en el que Europa era muy deficitaria de alimentos, por lo que las medidas iniciales que se adoptaron proporcionaron incentivos para la producción a través de un sistema de precios de garantía elevados a los agricultores, combinado con la protección fronteriza y el apoyo a la exportación. Podemos, por tanto, decir que los mercados estaban regulados por la "vía precios", de manera que los precios de los productos agrícolas se movían a lo largo de una banda lo suficientemente elevada para que los productores tuviesen unas rentas adecuadas y se estimulase la producción, pero no tan elevada como para que los precios al consumo no fueran razonables, tal y como muestra la figura nº 1:

Figura nº 1: Banda de precios



Fuente: elaboración propia

Este nivel de precios en el mercado interior siempre ha resultado ser más elevado que en el campo internacional, en términos generales, pero que ha sido necesario para llegar a aspectos esenciales de bienestar. Inevitablemente genera una desventaja competitiva, al tener productos más caros y, por tanto, más difíciles de vender fuera de la Comunidad Europea, siendo éste un aspecto clave que se abordará en las siguientes reformas.