



# LA INTEGRACIÓN DE LOS PECOS



Ganadería en la República checa

## en la Política Agrícola Común

Por: Javier Fernández Salido\*

La extensión de la PAC a los Países de Europa Central y Oriental (PECOs) constituye uno de los mayores retos que plantea la ampliación al Este de la Unión Europea. La integración de los PECO es contemplada con preocupación desde los círculos agrarios de la UE, pues podría implicar un aumento significativo en el gasto agrícola, y, por tanto, reforzaría los argumentos para la reforma de la PAC que plantea la Comisión Europea mediante las propuestas de la *Agenda 2000*. Existe además un alto grado de incertidumbre acerca de los efectos que la integración en la PAC tendría sobre la producción agrícola de los PECO, e incluso, sobre sus niveles de renta y de precios agrarios.

### LA PAC Y EL SECTOR AGRARIO EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Durante los años noventa, la transición de la agricultura de los PECO hacia la economía de mercado implicó la liberalización de los precios agrarios y alimentarios, la abolición de los subsidios al consumo y a la producción, y la liquidación de los monopolios estatales. Este esfuerzo liberalizador tuvo un efecto inicial negativo sobre los niveles de producción agraria.

Varios factores pueden explicar el descenso paulatino que, durante la etapa de transición, se ha producido en el valor de la producción agraria de los PECO. Por una parte, los agricultores se han encontrado con una reducción bastante acusada de sus

tasas de rentabilidad. La eliminación de los subsidios ha incidido al alza sobre el precio de los factores de producción, mientras que el descenso de la demanda interna ha provocado caídas en los precios recibidos por los agricultores.

Por otro lado, el ajuste de los subsectores agrarios y agroalimentarios a los cambios radicales que han acompañado al proceso de reestructuración y privatización de la industria alimentaria ha resultado bastante complicado, e inevitablemente, los niveles de producción se han resentido.

Aún así, la falta de competitividad del sector agroalimentario en Europa Central y Oriental continúa siendo alarmante. Las antiguas compañías estatales de la industria agroalimentaria todavía presentan numerosas ineficiencias técnicas en sus cadenas productivas. Aunque atenuadas, las estructuras monopolísticas y monopsonísticas características del régimen anterior siguen vigentes, y la calidad de la producción agro-

alimentaria aún permanece bastante por debajo de la media comunitaria. En esta situación es difícil competir a nivel internacional y resarcirse de los efectos negativos que sobre las exportaciones agroalimentarias de los PECO han tenido la ruptura del COMECON y, más aún, el reciente estallido de la crisis rusa.

A pesar de la liberalización impuesta al inicio del periodo de transición, durante los años noventa la mayor parte de los PECO han ido adoptando progresivamente mecanismos de política agraria y comercial que, en muchos aspectos, son similares a los que emplea la PAC. En la actualidad, se llevan a cabo medidas de intervención y de apoyo a los precios agrarios en los mercados azucareros, cármicos, lácteos, y de cereales. También se han incrementado las barreras comerciales y, en algunos casos, incluso se han introducido subsidios a la exportación. Sin embargo, los niveles de protección comercial y de apoyo a los precios agrarios

**TABLA 1**  
**Evolución del Valor Real de la Producción Agraria en algunos PECO**

	Valor de la Producción Agraria (1989=100)							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Polonia</b>	94.5	93	82.9	84.5	78.6	84.5	88.1	78.2
<b>Lituania</b>	91.0	86.0	66.0	62.0	50.0	53.0	58.0	ND
<b>Chequia</b>	97.7	89.0	78.3	76.5	71.9	75.5	74.5	70.1
<b>Eslovenia</b>	103.5	103.9	93.4	92.8	113.7	116.3	118.2	118.6
<b>Rumanía</b>	97.1	97.8	84.8	93.5	93.7	97.8	99.6	ND

Fuentes: Comisión Europea y FAO

(\*) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)



Mucha gente y vieja, para tan pocos sacos de patatas. Eslovaquia.

siguen estando bastante por debajo de los vigentes en la UE.

#### A. La adhesión y la producción agrícola en los PECO

La mayoría de los factores que han provocado el descenso de la producción agrícola en los PECO son de carácter coyuntural. Una vez completada la transición hacia la economía de mercado, la producción agrícola podría situarse, como mínimo, en los niveles alcanzados durante la etapa socialista.

En principio, la integración en la PAC supondría un estímulo adicional a la producción agrícola en los PECO. Es cierto, no obstante, que en países como Polonia y Eslovenia, la revaluación de sus monedas nacionales ha conllevado que sus precios de intervención para los cereales, medidos en Euros, no sólo se hayan equiparado a los de la UE, sino que incluso los hayan superado. Todo esto a pesar de que los precios, medidos en moneda nacional, recibidos por sus agricultores hayan permanecido prácticamente estáticos. Sin embargo, para la mayoría de los productos, los precios institucionales de los PECO siguen siendo substancialmente inferiores a los de la UE, en particular en los sectores cárnico y lácteo.

Es muy difícil predecir cuál puede ser la evolución a medio plazo de las diferencias de precios entre los PECO y la UE, aunque parece indudable que la aplicación del actual modelo de la PAC a los PECO conllevaría un aumento muy significativo en sus precios de intervención, con el consiguiente incentivo que esto implicaría para la producción agrícola en los nuevos países miembros.

Esta hipótesis resulta bastante familiar, pues era la misma que se formulaba con anterioridad a la integración de España y Portugal en la, entonces, Comunidad Euro-

pea. Sin embargo, la experiencia española parece refutar la, en apariencia, evidente relación positiva entre precios y producción agrícola. De hecho, en España el acceso a los subsidios y a los altos precios institucionales de la PAC ha venido acompañado por tasas negativas de crecimiento agrario.

Resulta, por tanto, esencial admitir que un incremento en los niveles de precios agrarios puede resultar una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar aumentos significativos en el valor de la producción agrícola. Así, conviene resaltar que muchos de los factores estructurales que han atenuado el crecimiento agrario español también están presentes en los PECO.

La producción agrícola en los PECO se caracteriza por unos reducidos índices de capitalización y mecanización, y por un escaso nivel de capacitación de los agricultores. La infraestructura rural está, en general, poco desarrollada, con una baja densidad de caminos, líneas eléctricas y telefónicas, y canales de riego. En Polonia y en Eslovenia la excesiva fragmentación de las explotaciones, similar a la del Noroeste de España, representa un problema adicional que dificulta el aprovechamiento de las economías de escala y supone un obstáculo inmenso para la obtención de créditos.

Por otro lado, la Comisión Europea (1998) ha detectado que el tamaño medio de las enormes e ineficientes explotaciones agrícolas ex-estatales que todavía prevalecen en el resto de los PECO está disminuyendo considerablemente. En principio esta tendencia podría, sin duda, incrementar la eficiencia de dichas explotaciones, al alcanzar éstas proporciones más manejables. Sin embargo, todavía falta bastante para concluir el proceso de privatización y reestructuración de las mismas.

#### B. Efectos sobre el comercio agrario

Durante la etapa de transición la balan-

## Los bajos índices de capitalización y mecanización

## Exportarán frutas, hortalizas y animales vivos

za agroalimentaria de los PECO se ha deteriorado considerablemente. La UE se ha convertido, además, en el principal socio comercial de estos países. Así, durante la segunda mitad de los años noventa, la UE ha suministrado, según el caso, entre el 45% y el 60% de las importaciones agroalimentarias de los PECO, y ha absorbido entre el 20% y el 55% de sus exportaciones.

A raíz de la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay (RU) sobre agricultura la mayoría de los PECO han establecido cuotas de acceso mínimo para sus productos agroalimentarios. Así, por ejemplo, se estima que en Polonia los aranceles asociados a sus cuotas agroalimentarias varían entre el 10% y el 60%, según el producto, mientras que, en Hungría, la tarifa media que se aplica a las importaciones dentro de la cuota agroalimentaria es aproximadamente del 20%, con aranceles, en todos los PECO, significativamente superiores para las importaciones por encima del contingente agroalimentario (Comisión Europea, 1997).

Sin embargo, el *Acuerdo Europa* establece condiciones preferenciales, aunque limitadas, para el comercio agrario entre la UE y los PECO. Dicho acuerdo tiene una naturaleza asimétrica y, originalmente, fue diseñado para favorecer a los PECO. Aún así, el principal beneficiado del *Acuerdo Europa* ha sido el sector agroalimentario de la UE, que ha aumentado significativamente sus exportaciones hacia los PECO. En Europa Central y Oriental el sector agroalimentario ha sido incapaz de incrementar sus exportaciones hacia la UE, debido, entre otros factores, a la crisis agraria de la etapa transitoria y a la incompetencia de la industria alimentaria para alcanzar los niveles de calidad propios de la UE.

Una vez que se complete la adhesión, y sus posibles periodos transitorios asocia-



Situación similar a  
España y Portugal  
en 1985

Necesitan alcanzar  
estándares  
higiénico-sanitarios  
de la UE



Los restos de la colectivización en Cooperativa Agraria. Eslovaquia

dos, no habrá diferencias de precios ni barreras comerciales entre los PECO y la UE-15. La competitividad del sector agroalimentario de los PECO vendrá determinada principalmente por la calidad y la localización de sus productos. Es, por tanto, bastante probable que se incrementen los flujos agroalimentarios desde la UE hacia los PECO, especialmente en lo que se refiere a productos procesados, donde las diferencias de calidad son evidentes. La competencia creciente por parte de la UE puede provocar caídas significativas en las ventas de los productores que operen en los sectores más ineficientes de los PECO.

Si se mantiene la tendencia de la década de los noventa, los mayores incrementos en las exportaciones de los PECO hacia la UE pueden concentrarse en los sectores cárnico (animales vivos, principalmente) y de frutas y hortalizas frescas. Sin embargo, al menos a corto plazo, no sería demasiado factible esperar que estos flujos comerciales tengan un impacto significativo sobre las ventas de los productores en la UE-15, excepto, quizás, en algunos subsectores muy específicos como fresas, frutos secos y champiñones.

### C. La adhesión y la renta agraria en los PECO

En principio, el acceso a los subsidios y a los precios institucionales de la PAC debería conllevar aumentos significativos en los niveles de renta agraria de los PECO. Por ejemplo, se estima que la extensión del sistema de Pagos Compensatorios (o Pagos Directos en la terminología de la *Agenda 2000*) podría generar un incremento en la renta real agraria de Polonia que incluso podría situarse cerca de los 3.400 millones de Euros (Tabeau, 1996). En la República Checa, la Comisión Europea (1996) calcula que la aplicación del actual sistema de

Pagos Compensatorios (PC) incrementaría las rentas asociadas a la producción de cereales en más de un 60%.

Estos incrementos potenciales en la renta agraria podrían distribuirse de una forma bastante desigual entre los agricultores de los PECO. Los más beneficiados de la extensión de los Pagos Compensatorios serían los agricultores implicados en el sector de cultivos herbáceos. Por el contrario, la renta y el empleo en los sectores cárnico y lácteo podrían resentirse como consecuencia de la integración en la PAC, pues, a pesar del ascenso en los precios que podría conllevar ésta, también se incrementaría de forma notable la competencia por parte de los productores de la UE-15, y de seguir vigente el sistema de cuotas en el momento de la adhesión, se instaurarían férreos controles a la producción hasta ahora inexistentes en los PECO.

En cualquier caso, todavía surgen bastantes dudas sobre la posibilidad de que los PC se apliquen a los PECO. En el *Documento sobre Estrategia Agraria de 1995*, la Comisión Europea desaconsejaba la extensión del sistema de PC al Este y al Centro de Europa, argumentando que dichos pagos deberían ser reemplazados por ayudas estructurales, ya que no existiría ninguna razón para compensar a agricultores que no sufrirían recortes en los precios como consecuencia de la adhesión.

Hay, sin embargo, tres razones de peso que pueden restar validez a los argumentos que, por entonces, planteaba de la Comisión Europea, sin olvidar que, hasta ahora, no ha habido ningún otro pronunciamiento oficial al respecto. En primer lugar, las fluctuaciones de los mercados de divisas han provocado que en ciertos PECO los precios de algunos productos agrarios estén por encima de los niveles de la UE, algo impensable hace varios años.

En segundo lugar, la *Agenda 2000* ya no habla de PC sino de Pagos Directos. Con

este cambio de terminología se pretende sugerir que los agricultores de la UE no tienen por qué ser compensados íntegramente por futuras disminuciones en los precios institucionales; sin embargo, la negación de la naturaleza compensatoria de los subsidios al productor invalida completamente los argumentos de la Comisión Europea para no extenderlos a los PECO.

Por último, la razón más evidente por la que los Pagos Compensatorios (o Directos) deberían extenderse a los PECO, en el caso de que todavía persistan en el momento de la adhesión de estos, es que una PAC con agricultores subvencionados en la parte occidental de la UE y con agricultores pobres y no subvencionados en la oriental, constituiría una flagrante distorsión de la libre competencia en el mercado interno, y generaría tensiones políticas en el seno de la UE-21 que podrían dificultar enormemente la consecución de avances en el proceso de construcción europeo.

### IMPACTOS PRESUPUESTARIOS DE LA ADHESIÓN

La adhesión de los PECO no es, desde luego, el único argumento en el que se puede basar la Comisión Europea para plantear futuras reformas de la PAC. Sin embargo, tampoco puede negarse que la ampliación al Este constituye ya un importante elemento de presión para la implementación de nuevos cambios en la PAC, cambios que incluso podrían acabar siendo más significativos que los propuestos en la *Agenda 2000*.

Se estima que el impacto de la adhesión en el gasto de la PAC puede oscilar entre los 4.000 y los 40.000 millones de Euros, según sean los supuestos que se adopten (Knaster y de Zeeuw, 1997). Existen, no obstante, límites presupuestarios al gasto agrícola, debido al compromiso de la Comisión Europea para que los recursos propios de la UE no excedan el 1.27% del PNB comunitario

durante el periodo 2000-2006. Aunque el presupuesto actual tan sólo alcanza el 1.11% del PNB, la presente tendencia hacia la austeridad presupuestaria hace difícil prever que la UE vaya a tolerar un aumento significativo en el gasto agrícola como consecuencia de la integración de los PECO.

Por tanto, a medio plazo, tanto la perspectiva de una ampliación al Este como las presiones que, sin duda, surgirán por parte de los principales socios comerciales de la UE en la próxima ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pueden terminar acelerando el proceso de reforma de la PAC más allá de los planteamientos de la *Agenda 2000*.

Una reducción significativa en los precios de intervención de la PAC no sólo atenuaría los costes presupuestarios de la integración de los PECO sino que, además, permitiría una disminución gradual de las tarifas arancelarias y de los subsidios a la exportación en la UE, estos últimos ya limitados significativamente por los compromisos de la RU. Asimismo, a medida que los precios de intervención se aproximan a los precios internacionales, se eliminaría la necesidad de imponer a los PECO medidas restrictivas de la oferta agraria, tales como los porcentajes obligatorios de retirada de tierras y las cuotas productivas.

Hay, en cualquier caso, un alto grado de incertidumbre sobre cuál puede ser la evolución a medio plazo de los muchos parámetros que pueden influir sobre los costes de la extensión de la PAC a los PECO. Hasta el momento, lo único que se sabe con certeza son los países del Centro y del Este de Europa que, junto a Chipre, tomarán parte en las negociaciones para la próxima ampliación, es decir: Hungría, Chequia, Eslovenia, Polonia y Estonia. Ni siquiera se conoce la agenda ni los posibles plazos de la adhesión, por lo que resulta imposible determinar con el más mínimo grado de exactitud los precios institucionales y los niveles de Pagos Directos (PDs) que podrían estar vigentes cuando los PECO se integren en la PAC.

#### **PRIORIDADES DEL PROCESO DE ADHESIÓN**

Cuando se produzca la adhesión de los PECO es bastante probable que se impongan periodos transitorios para la integración de sus agriculturas en la PAC, tal como ocurrió con la entrada de España y Portugal en la CE. El establecimiento de periodos transitorios daría mayor flexibilidad a la UE para reformar la PAC antes de su plena aplicación en el Centro y el Este de Europa. También amortiguaría los efectos que sobre los productores de los PECO tendría la plena competencia con la UE, y, por otra parte, permitiría minimizar los riesgos asociados a la libre circulación de animales y plantas entre la UE-15 y los PECO.

Además, la imposición de periodos transitorios parece inevitable debido a la necesi-

dad de que los PECO se adapten plenamente al entorno administrativo y legal de la UE, proceso no exento de dificultades en lo que se refiere al sector agroalimentario. Por ejemplo, según la Comisión Europea (1998) es necesario llevar a cabo un esfuerzo inversor considerable para que las distintas unidades productivas del sector agroalimentario de los PECO (mataderos, plantas envasadoras, etc) alcancen los *standards* higiénico-sanitarios que se exigen en la UE.

En líneas generales, tanto la UE como los PECO tendrán que centrarse en el desarrollo y la implementación de políticas estructurales que permitan el necesario ajuste del sector agroalimentario de los PECO al entorno competitivo del mercado único. En la actualidad ya se llevan a cabo un limitado número de medidas estructurales administradas bajo el programa PHARE y bajo los Fondos Estructurales de la UE. Los fondos destinados a dichos programas de ajuste estructural son, desgraciadamente, bastante reducidos. Resulta, por tanto, esencial identificar adecuadamente las principales carencias del sector agroalimentario de los PECO.

## La UE deberá fomentar la modernización y desarrollo de su agricultura

En la actualidad, el proceso de ajuste y privatización encuentra enormes dificultades debido a la falta de capital en el sector y a la carencia de fuentes de créditos. Por otra parte, en algunos PECO la incertidumbre existente sobre los derechos de propiedad de la tierra supone un obstáculo adicional para la canalización de inversiones. Entre otras prioridades, es necesario llevar a cabo cambios en el sistema de crédito rural y realizar mejoras administrativas que flexibilicen las transacciones parcelarias.

#### **CONCLUSIONES FINALES**

La crisis agraria de los PECO está llegando a su fin, y el acceso a los subsidios y precios institucionales de la PAC podría suponer un estímulo adicional para su producción agrícola. Aún así, el incremento de los precios recibidos por los agricultores no garantizaría *per se* el crecimiento agrario, ya que éste podría verse atenuado por las condiciones estructurales prevalecientes en el

sector agroalimentario de los PECO.

En la UE-15 se contempla con preocupación el impacto presupuestario de la integración de los PECO en la PAC. La adhesión de los PECO constituye, desde luego, uno de los argumentos más sólidos que puede presentar la Comisión Europea para implementar nuevas reformas en la PAC. Sin embargo, el posible coste de la adhesión todavía es bastante incierto, y vendrá condicionado por la evolución a medio plazo de un amplio número de factores, algunos de los cuales están fuera del ámbito de la política agraria.

En cualquier caso, la ampliación al Este no es el único argumento que puede plantearse para incidir en el proceso de reforma de la PAC. Hay un alto grado de insatisfacción interna con la PAC y, además, son necesarias nuevas reformas para fortalecer la posición negociadora de la UE en la próxima ronda de negociaciones de la OMC.

A pesar de estos problemas, la integración de el sector agroalimentario de los PECO en la UE podría beneficiar ampliamente a ambas partes. Por un lado, implicaría una substancial ampliación de mercados para los agricultores y para la industria agroalimentaria de la UE. Por otro, el acceso a los fondos comunitarios podría fomentar la modernización y el desarrollo de la agricultura de los PECO.

#### **REFERENCIAS**

- European Commission (1998) *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. Czech Republic, Estonia, Hungary, Lithuania, Poland, Romania, Slovenia, Summary Report* European Communities. Brussels.
- European Commission (1995) *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. Poland* European Communities. Brussels.
- European Commission (1997) *CAP 2000. Long Term Prospects: Grains, Milk & Meat Markets*. European Communities. Brussels.
- European Commission (1996) *The CAP and Enlargement. Economic Effects of the Compensatory Payments*. European Economy. No 2. European Communities. Brussels.
- European Commission (1997) *Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*. European Communities. Brussels.
- European Commission (1997) *Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union*. European Communities. Brussels.
- European Commission (1995) *Study on Alternative Strategies for the Development of Relations in the Field of Agriculture between the EU and the Associated Countries with a View to Future Accession of these Countries*. Communication by Mr Fischler. DG-VI. European Commission. Brussels.
- Knaster Sánchez, B. and de Zeeuw, A. (1997) *European Agricultural Policy: Between Reform and Enlargement*. CEPS working party report No 17. Centre for European Policy Studies. Brussels.
- Tabeau, A. (1996) *Direct Payments to Polish Farmers - a CGE Approach*. DG II. European Commission. Brussels.