



Algunos apuntes sobre el futuro de la Política Agraria Común después de 2013

“No hay buenos vientos para el marino que no sabe a qué puerto se dirige”

A mi amigo, compañero y maestro Carlos Tió Saralegui, demasiado pronto desaparecido y del que tanto me acuerdo en estos momentos. No es siempre bueno tener razón demasiado pronto.

Tomás García Azcárate¹
tomas@tomasgarcia
azcarate.eu
DG Agricultura y
Desarrollo Rural.
Comisión Europea

Apenas cerrado el debate sobre el “Chequeo médico de la PAC”, las discusiones han renacido en torno al futuro de la política agraria común después de 2013. La reflexión es útil y necesaria. La prospectiva es un gran invento, pero no puede ser fuente de alarmismo. El primer mensaje que se debe mandar es de tranquilidad, y por partida doble: por un lado, porque las reglas del juego de la PAC están claras hasta el final de las actuales perspectivas financieras (es decir, hasta el año 2013 incluido); por otro lado, porque seguirá habiendo una política europea común para la agricultura después de la fatídica fecha del 1 de enero de 2014.

Los que tenemos canas recordamos cómo, con el fin de cada década, reaparecen los jinetes

de la Apocalipsis que anuncian el fin del mundo, o al menos de la PAC. No fue cierto ni con la reforma de 1992, ni con el Agenda 2000, ni con el desacoplamiento de 2003. No es cierto hoy tampoco. Decir que habrá una PAC después de 2013 no significa que habrá *la misma* PAC que tenemos ahora, con *los mismos* instrumentos y *el mismo* presupuesto. El marco de estabilidad que señalamos no debe, pues, anestesiarnos, sino al contrario, permitirnos reflexionar con calma sobre los condicionantes y los desafíos del futuro.

En este breve artículo contribuiré al debate desde ángulos distintos: el de los escenarios, el de los instrumentos y, por último, el de lo que yo llamaría elementos colaterales que podrían (y de nuevo a mi juicio deberían) incorporarse al debate.

▼
Los acuerdos europeos son el fruto del consenso. Aunque las decisiones son posibles jurídicamente por mayoría cualificada, no cabe imaginar una reforma importante aprobada con la oposición frontal de un grupo de Estados miembros



Pero antes conviene presentar brevemente el calendario previsible de las discusiones, detenernos en sus condicionantes, insistiendo en los condicionantes agrarios para explicitar luego el marco político en que tendrán lugar los debates, que no es otro que lo que ya se conoce hoy como “Estrategia 2020”.

El calendario

La discusión sobre la nueva PAC está asociada, como pasó con la Agenda 2000, a la discusión sobre las nuevas perspectivas financieras de la UE. El actual cuadro financiero cubre hasta el año 2013 incluido. Por lo tanto, estamos hablando “en principio” del periodo que empieza en 2014. Y digo “en principio” porque la importancia de los temas a debate y la complejidad del proceso de decisión europeo (de codecisión en este caso) pueden ser causa de precipitaciones, decisiones de última hora e, incluso, demoras.

Un calendario idílico sería el siguiente: la Comisión aprueba, primero, su propuesta de perspectivas financieras a mediados del presente 2011 y, luego, su propuesta de nueva PAC en el tercer trimestre de este mismo año; el Consejo y el Parlamento son capaces de ponerse de acuerdo durante el año 2012, con lo que la Comisión dispondría de todo el año 2013 para aprobar los reglamentos de aplicación, y los gobiernos para

aprobar las correspondientes órdenes ministeriales y regionales necesarias, así como los programas de desarrollo rural que correspondan.

Los factores condicionantes del debate

Sin pretender ser exhaustivos en cuanto a los factores que condicionan el debate sobre el futuro de la PAC, podríamos reagruparlos en los siguientes apartados: institucionales, históricos, económicos y agrarios, presupuestarios, internacionales, sociales (de legitimidad ante la opinión pública) y políticos (la Estrategia 2020).

Factores institucionales

Los acuerdos europeos son el fruto del consenso. Aunque las decisiones son posibles jurídicamente por mayoría cualificada, no cabe imaginar una reforma importante aprobada con la oposición frontal de un grupo de Estados miembros.

Los acuerdos europeos son juegos de “suma positiva”. Pueden, en el peor de los casos, ser de “suma cero” para algunos participantes si la ausencia de acuerdo es peor aún que un acuerdo negociado. Por eso, los acuerdos son generalmente complejos, forman paquetes con elementos dispares y no están exentos de contradicciones.

Una reforma de gran amplitud en una importante política como la PAC no puede hacerse de un día para otro. Distintas etapas son necesarias, cada una representando un paso hacia delante y un punto de inflexión, pero no de ruptura con la política anterior. Cada etapa crea condiciones más favorables para poder profundizar el proceso de reforma.

Un observador externo puede tener la impresión de que las reformas se acumulan: 1992, la Agenda 2000, la revisión a medio plazo de 2003 y 2004, el chequeo de 2008. Se trata realmente de etapas sucesivas en la construcción de una política moderna adaptada a los retos del siglo XXI. El debate de la PAC “pos2013” debe ser encuadrado en esta larga marcha hacia una nueva legitimidad para la PAC (García Azcárate, 2007).

Factores históricos

La PAC, desde sus principios a comienzo de los años 60 del pasado siglo XX, es la heredera de



las políticas nacionales existentes en los seis Estados miembros fundadores de la entonces CEE. Se ha dicho en muchas ocasiones que la PAC fue inspirada particularmente por la política agraria francesa. En mi opinión, sin embargo, creo que se ha hecho menos hincapié en el ejemplo y el precedente que había representado en 1936 para el Gobierno francés del Frente Popular el *New Deal* y el *American Adjustment Act* del presidente norteamericano Franklin Roosevelt (Gilbert, 2006).

Los seis Estados miembros se pusieron de acuerdo para crear la PAC que les convenía, dando menos peso de lo que hubiera sido deseable a la realización del quinto objetivo declarado de la PAC, “garantizar precios razonables al consumidor”. Si el Reino Unido hubiera participado activamente desde sus inicios en la construcción europea, es probable que el contenido de la primera PAC hubiera sido otro.

Esta primera PAC es el cuerpo político y jurídico sobre el cual se efectúan los injertos de las reformas sucesivas. Somos los herederos de nuestro pasado y los padres de nuestro futuro.

Factores económicos

El contexto económico se ha modificado considerablemente en estos últimos años. Junto a fenómenos coyunturales evidentes, como las in-

cidencias climáticas, asistimos a cambios estructurales de gran importancia. Hasta el verano de 2008, en este ámbito de los condicionantes económicos actuaban importantes factores, tales como el crecimiento de los países asiáticos, el final de las décadas de energía barata, la subida de los precios de las materias primas no agrícolas, el agotamiento de los recursos pesqueros y la toma de conciencia generalizada de que el hombre es el más grande enemigo potencial de la humanidad y también su único posible salvador.

La crisis

El año 2008 fue el año en que todo cambió. Como dijo el Premio Nobel J. Stiglitz, “la crisis de Wall Street es al mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo”. Contrariamente a lo que ocurrió el llamado “martes negro” del año 1929, la crisis actual no es resultado sólo y exclusivamente de la crisis financiera. Desde 2007, el crecimiento económico ya se estaba ralentizando; las burbujas inmobiliarias (en los Estados Unidos, Reino Unido, Francia y España, entre otros países) se desinflaban; el desempleo crecía, y los ingresos fiscales disminuían.

La caída del muro de Berlín no fue “el final de la historia”, sino el principio de otra etapa histórica. Habrá un antes y un después de la presente crisis, con grandes consecuencias también sobre las prioridades políticas y de gasto público, tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel europeo. La hora es difícil y el debate sobre el futuro de la PAC pos2013 se va a desarrollar en este contexto.

La magnitud de la crisis económica que atraviesan las economías mundial y europea provocó en una primera fase un recorte de los ingresos de las Haciendas públicas, disparó en una segunda fase el gasto público (en particular para salir al rescate del sistema bancario) y agudizó los déficit presupuestarios. Ahora, el encuentro en la tercera fase se está produciendo con las medidas de ajuste presupuestarios.

Están lloviendo piedras sobre las economías europeas, sobre las Haciendas y las políticas públicas. Todas estas últimas deben ser capaces de demostrar su eficacia y eficiencia. En el marco europeo, las políticas comunes deben, además, justificar su valor añadido comunitario con respecto a la mera coordinación de políticas nacionales.



Recorre nuestros caminos

Adéntrate en nuestros paisajes y pueblos. Descubre nuestras gentes y costumbres



DIPUTACIÓN DE ALBACETE

▼
La situación actual en los mercados mundiales se puede definir con dos características: una mayor volatilidad y el hecho de que estamos de nuevo inmersos en una fase alcista de los precios hasta niveles sin precedentes

Las tensiones en los mercados de materias primas

En un primer momento, la recesión también afectó a la demanda de materias primas en general, y de productos agrarios en particular. Esto aconteció no sólo en los países desarrollados, sino también en los mercados asiáticos emergentes, particularmente China y la India. Este choque se vio acrecentado por las compras masivas chinas en los mercados mundiales antes de sus juegos olímpicos y por el cierre de muchas fábricas para descontaminar el aire de Pekín, así como por el arranque posterior, consumiendo las materias primas almacenadas antes de volver a los mercados. De hecho, la crisis láctea que hemos vivido no fue generada por un choque de oferta (la producción europea comunitaria está por debajo de la cuota), sino por un choque de demanda.

La situación actual en los mercados mundiales se puede definir con dos características: una mayor volatilidad y el hecho de que estamos de nuevo inmersos en una fase alcista de los precios hasta niveles sin precedentes. El gráfico 1 muestra datos que finalizan en enero de 2011, pero los precios hasta ahora no han dejado de seguir subiendo.

Como señala la Comisión Europea en sus perspectivas para los mercados agrarios 2010-2020², todos los analistas esperan que, sin mantenerse a los actuales niveles, los precios de los productos agrarios en los mercados mundiales sigan elevados, en clara ruptura con las tenden-

cias a largo plazo de los últimos 100 años. Esto no quiere decir que las rentas de los agricultores europeos vayan automáticamente a aumentar en paralelo, ya que también se está produciendo un incremento de los costes de producción, en particular generado por el alza del precio del petróleo.

La rentabilidad de la actividad agraria en Europa

Tres indicadores nos pueden servir para medir la magnitud del problema con respecto a la renta agraria y su evolución, primero, y con respecto a la evolución de los costes de producción y a la importancia de las ayudas directas en dicha renta, después.

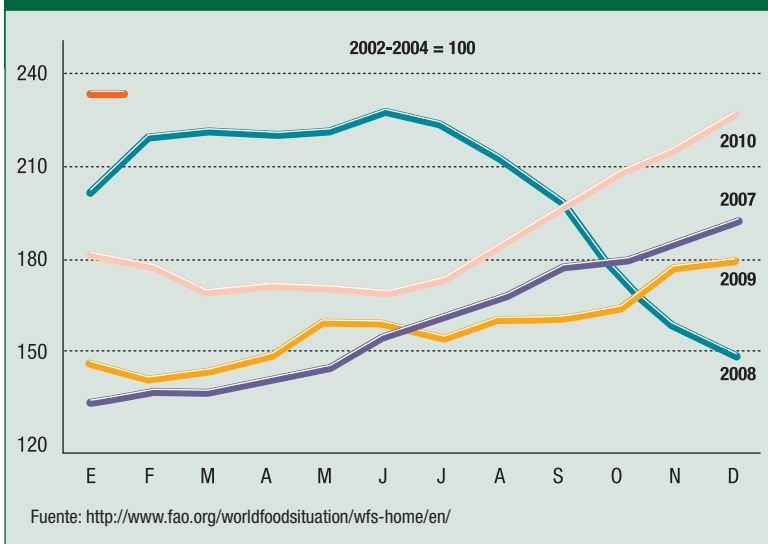
Un indicador muy frecuentemente utilizado es la evolución, en términos reales, de la renta agraria por activo³ ocupado. Según los datos de Eurostat⁴, nos encontramos prácticamente al mismo nivel que en 1995, para los 15 “viejos” Estados miembros de la UE. La evolución en el año 2010 en los 12 “nuevos” Estados miembros ha sido más sostenida, comparada con el año 2000, primer año en que tenemos una referencia conjunta para todos ellos (gráfico 2).

La primera conclusión que se puede extraer de este gráfico es, de nuevo, el aumento de la variabilidad de la renta agraria. Una vez conseguido que los agricultores europeos estén orientados al mercado con las sucesivas reformas de la PAC, no es de extrañar que la creciente volatilidad de los mercados mundiales se refleje en una creciente variabilidad de la renta de los agricultores. La segunda conclusión es que, en los “viejos” Estados miembros, la evolución de la renta depende tanto o más de la disminución de los activos agrarios como del aumento del valor de la producción final.

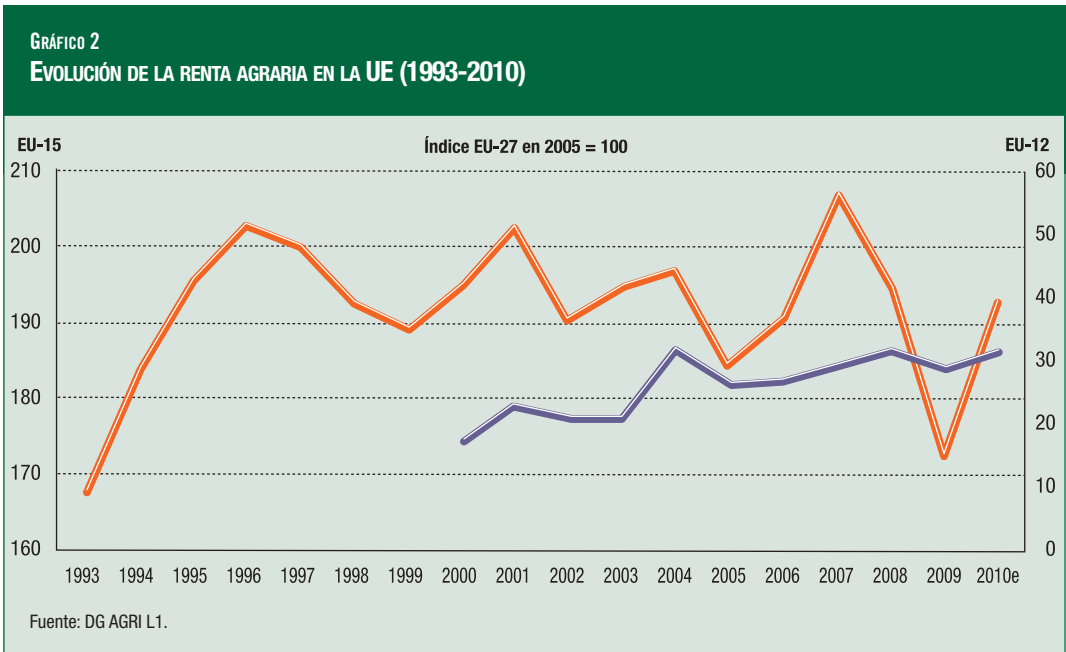
La recuperación parcial observada en 2010 es el resultado combinado de la disminución del número de activos agrarios (-2,2%) y de un aumento de la renta agraria real (+9,9%). Este último dato se ha debido a una recuperación del valor de la producción agraria en términos reales (+4,3%), mientras que los costes de producción siguieron creciendo (+0,8%)⁵.

Desde un punto de vista sectorial, y debido a la metodología utilizada en su elaboración, esta fuente estadística captura, en gran medida, el aumento del precio de los cereales observado en la campaña de comercialización 2010/2011, así como la recuperación del precio de la leche

GRÁFICO 1
ÍNDICE DE PRECIOS DE ALIMENTACIÓN DE LA FAO



▼
Nos enfrentamos a una crisis económica y agraria de dimensiones considerables y desconocidas hasta ahora. A la crisis de los mercados agrarios se suma la subida de los costes de producción

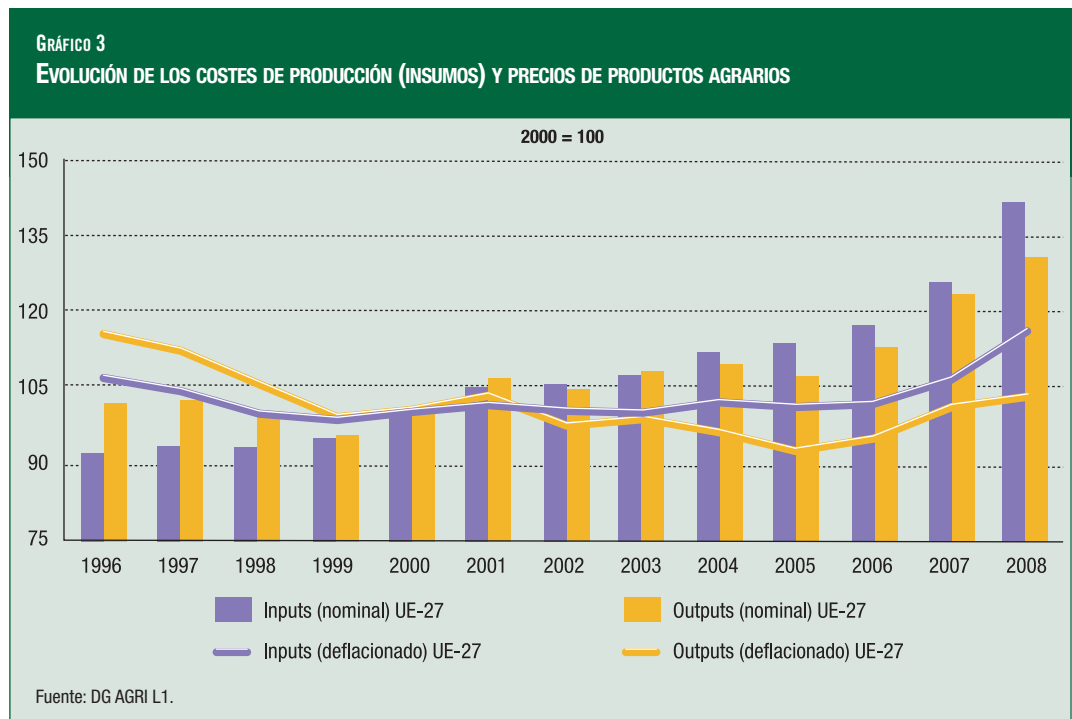


después de la crisis profunda atravesada en 2009, y el alza de los precios de las patatas y las hortalizas. En cambio no incorpora plenamente las consecuencias que dichas alzas han tenido en el coste de los alimentos para el ganado y, por lo tanto, en las rentas de los productores de carne⁶.

Respecto a la evolución de los costes de producción, nos enfrentamos a una crisis económica y agraria de dimensiones considerables y desconocidas hasta ahora. A la crisis de los merca-

dos agrarios se suma la subida de los costes de producción (gráfico 3).

Sobre la importancia de las ayudas directas, cabe señalar que esta evolución poco satisfactoria se ha producido a pesar de la importancia creciente que tienen en dicha renta las ayudas públicas en general, y las ayudas directas en particular. En 2009, las ayudas directas representaron un porcentaje medio en la UE-25 del 38%, siendo del 9% en Rumanía (que está al principio del periodo transitorio para la plena entrada



▼
En un mundo ideal deberían ser las políticas las que hacen los presupuestos y no al contrario. Pero en el actual contexto económico y presupuestario no hay que hacerse ilusiones sobre los márgenes presupuestarios existentes, tanto a escala nacional como europea

en vigor de las ayudas agrarias), pero que se eleva al 131% en Finlandia, al 103% en Dinamarca, y sólo al 29% en España.

Un análisis convergente ha sido realizado a petición del Ministerio de Agricultura británico (DEFRA) y por el instituto de investigación holandés LEI. Llega a la conclusión de que los Estados miembros más fragilizados por una desaparición de las ayudas directas serían Dinamarca, Irlanda, Suecia y el Reino Unido, a los que habría que sumar cierto número de explotaciones en Francia, Alemania, Hungría y Eslovaquia (Vrolijk et al., 2010).

Factores presupuestarios

Este difícil contexto de la renta agraria no puede ser olvidado cuando se abordan las propuestas de reforma, marcando otra diferencia clara con respecto a lo observado durante las discusiones de las actuales perspectivas financieras. Hace 25 años, el Consejo Europeo de Stuttgart dio mandato a la Comisión para que “ejerciera el control efectivo de los gastos agrícolas haciendo plenamente uso de las posibilidades existentes y examinando a todas las organizaciones comunes de mercado (...). Todos los Estados miembros deben contribuir a efectuar economías”.

Desde entonces, el factor presupuestario está cada vez más presente en el debate europeo. Habría que señalar que se trata del nivel del presupuesto europeo en general, y del agrario en par-

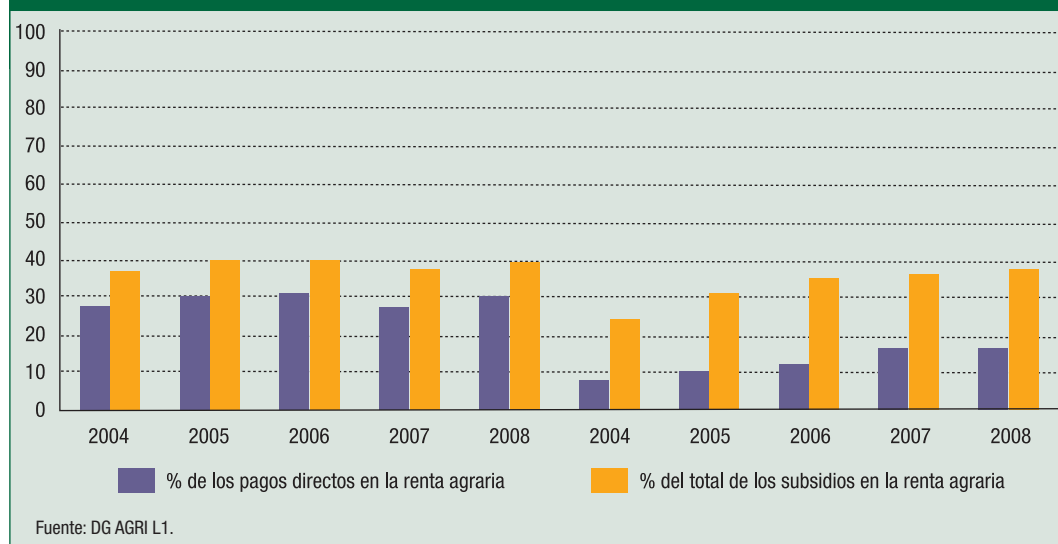
titular. El fracaso de los “estabilizadores presupuestarios” de la década de los años 80 (Senado francés, 2002) fue el fracaso de un primer intento de gestión presupuestaria de la agricultura europea. Fueron sustituidos por un marco financiero cada vez más vinculante, en el cual debían, y deben, mantenerse los gastos agrarios: línea directriz agrícola, primero, acuerdo financiero de la Agenda 2000, luego, y acuerdo de Bruselas, el último hasta ahora (Torreblanca, 2002).

A partir de entonces, se discute la evolución del saldo financiero entre cada Estado miembro y el presupuesto europeo (Zahrent, 2010). Del primer grito de Margaret Thatcher, “*I want my money back*”, que condujo al Acuerdo de Fontainebleau de 1984 (Saunier, 2004), se ha pasado “al club de los contribuyentes netos” y a un cálculo detallado por todos los gobiernos de los Estados miembros del impacto de cada propuesta sobre su saldo presupuestario con Europa. En un mundo ideal deberían ser las políticas las que hacen los presupuestos y no al contrario. Pero en el actual contexto económico y presupuestario no hay que hacerse ilusiones sobre los márgenes presupuestarios existentes, tanto a escala nacional como europea.

De entre todos los escenarios imaginables, el que parece que se acerca más al mundo de lo posible es el de una cierta continuidad, es decir unas decisiones en torno a las próximas perspectivas financieras que sean algo así como la repetición de las que definieron las perspectivas financieras actuales 2007-2013.

GRÁFICO 4

CONTRIBUCIÓN DE LOS PAGOS DIRECTOS Y DEL TOTAL DE LOS SUBSIDIOS A LA RENTA AGRARIA (UE-15 Y UE-12)





▼
La OMC no prohíbe a los Estados que apoyen ciertos grupos sociales, incluidos los agricultores, sino que supervisa los sistemas nacionales de apoyo para evitar que los efectos negativos de estas decisiones recaigan sobre los agricultores de otros países

Para los propósitos de este artículo se podría resumir lo que aconteció en las negociaciones del actual escenario financiero, resaltando los siguientes puntos:

- > Disminución del tamaño total del presupuesto comunitario (de un tope máximo presupuestario equivalente al 1,24% del Producto Interior Bruto europeo se ha pasado a un tope del 1,045%).
- > Con este presupuesto reducido se tuvo que hacer frente a los gastos generados por la mayor ampliación vivida por la UE (de 15 a 27 Estados miembros, todos ellos receptores netos de fondos comunitarios).
- > El presupuesto del primer pilar de la PAC (hoy esencialmente las ayudas directas) no podía aumentar en términos nominales más del 1%, aumento apenas suficiente para cubrir el crecimiento progresivo de las ayudas directas en los nuevos Estados miembros a lo largo de su período transitorio. Además, dichas ayudas se veían recortadas con dos modulaciones, una primera del 5% decidida en 2003 y otra segunda de un 5% adicional aprobada en el marco del “chequeo médico”.
- > Se recortó en un 8% el presupuesto para el segundo pilar de la PAC (desarrollo rural) para los “viejos” Estados miembros de la UE.

Factores internacionales

Desde el final de la Ronda Uruguay del GATT (hoy OMC), la evolución de las políticas agrarias se caracteriza, en gran medida, por los criterios utilizados para clasificar las medidas de apoyo interno en función del grado de distorsión del comercio que generan (las famosas cajas verde, ámbar y azul).

Calificada como una “aberración” por algunos (Berhelopt, 2003) o como “no pertinente” por otros (Champi, 2007), esta clasificación en “cajas” (mejorable al igual que cualquier obra humana) permitió estructurar las distintas medidas que los Estados miembros de la OMC adoptan para apoyar a sus agricultores, en función de cuál es su impacto en el comercio internacional.

La OMC no prohíbe a los Estados que apoyen ciertos grupos sociales, incluidos los agricultores, sino que supervisa los sistemas nacionales de apoyo para evitar que los efectos negativos de estas decisiones recaigan sobre los agricultores de otros países. Trabajos como los de la OCDE alrededor de la matriz de evaluación de las políticas (Portugal, 2008), por un lado, y los cambios observables ya en las exportaciones y las importaciones de la UE a raíz de las reformas de 2003, por otro, demuestran que esta clasificación es pertinente.

Las condiciones definidas por la OMC son claras: las medidas en “caja ámbar” deben limitarse (y ronda tras ronda disminuir); las medidas en “caja verde” deben realmente tener a lo sumo un impacto mínimo en el comercio, y las medidas en “caja azul” tienen sentido como elemento que facilita la transición entre las primeras y las segundas. En lo que se refiere a la UE, las medidas incluidas en la “caja verde” han permitido poner fin a la gran mayoría de los efectos perversos de nuestras políticas anteriores.

Factores de legitimidad ante la opinión pública

La primera PAC⁷, como buena política productivista y modernizadora, respondía perfectamente a las demandas de una sociedad que identificaba claramente bienestar con crecimiento y desarrollo. El aumento de los excedentes y el auge de los costes presupuestarios se acompañaron de varios acontecimientos: una disminución de la renta agraria; el carácter cada vez más internacionalmente conflictivo de las restituciones a la exportación; las crisis de las “vacas locas” y de la dioxina; la degradación del medio ambiente.

▼
Con el pago único (y cuanto más se desacopla mejor), el agricultor es, de nuevo, tratado como un adulto responsable y como un empresario que cultiva lo que demanda el mercado y no lo que le indica el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*

te por sistemas productivos intensivos; el maltrato a los animales en algunas explotaciones; la despoblación de las zonas rurales; los cambios sociales de la población europea; el importante nivel de calidad de los productos, exigido por una población bien abastecida y alimentada. Tales hechos contribuyeron a un divorcio creciente entre esta primera PAC y la opinión pública europea.

La PAC nacida de la reforma de 1992, pero que llegó a la edad adulta con las reformas de 2003 y 2004, intentó responder a algunas de estas demandas sociales. Con el pago único (y cuanto más se desacopla mejor), el agricultor es, de nuevo, tratado como un adulto responsable y como un empresario que cultiva lo que demanda el mercado y no lo que le indica el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Al mismo tiempo se promueve una agricultura más respetuosa con el medio ambiente a través de la condicionalidad de las ayudas y la extensificación.

Con la “condicionalidad”, el apoyo público está vinculado al respeto de una serie de compromisos, principalmente ambientales, pero también relativos a la calidad y el bienestar de los animales. Además, el desacoplamiento de las ayudas anima a los empresarios agrarios a adoptar itinerarios técnicos extensivos y, por lo tanto, más duraderos (Lelyan et al., 2008, y Szvetlana et al., 2008). Con la consolidación del segundo pilar de la PAC se dan cartas de nobleza al desarrollo rural y a la protección del medio ambiente, se promueve una política de calidad y se impulsa la segmentación estratégica del mercado.

Factores políticos (la Estrategia 2020)

Otra de las novedades que ofrece la actual discusión sobre el escenario financiero 2014-2020 con respecto a la anterior es el marco político. La Comisión Europea lanzó a finales de 2009 una consulta pública sobre lo que ya se conoce como “Estrategia 2020”, elaborando un documento en el que no aparecían ni una sola vez palabras tales como “política agraria”, “desarrollo rural”, “seguridad alimentaria” o “seguridad de los abastecimientos”⁸.

Más adelante, en 2010, la Comisión aprobó una comunicación en la que se identifican tres grandes motores de crecimiento, con acciones concretas para llevar a cabo tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros: un crecimiento *inteligente* (a través del conocimiento, la innovación, la educación y la sociedad digital);



un crecimiento *sostenible* (con una eficiente utilización de los recursos y una economía más verde y más competitiva), y un crecimiento *inclusivo* (aumentando la tasa de participación en el mercado de trabajo, la capacitación profesional, la cohesión social y territorial y la lucha contra la pobreza). En esa comunicación, los temas agrarios y rurales estaban presentes sólo de forma colateral.

Pero fue el Consejo Europeo quien, en su reunión de marzo de 2010, incorporó en sus conclusiones sobre la Estrategia 2020⁹ el siguiente párrafo:

“Todas las políticas comunes, *en particular la política agrícola común y la política de cohesión, apoyarán la estrategia. Un sector agrícola sostenible, productivo y competitivo contribuirá de forma importante a la nueva estrategia, teniendo en cuenta el potencial de crecimiento y empleo de las zonas rurales, al tiempo que garantiza la competencia leal.* El Consejo Europeo destaca la importancia de fomentar la cohesión económica, social y territorial, así como el desarrollo de infraestructuras con objeto de contribuir al éxito de la nueva estrategia” (la cursiva es nuestra).

La próxima reforma de la PAC, como señala la comunicación que presentó en noviembre de 2010 el comisario Ciolos¹⁰, debe ser la contribución más importante de la política agraria a la Estrategia 2020 y el marco para que la agricultura europea pueda contribuir a sus objetivos. A



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO



SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS

seiasa

Modernizando tus regadíos en:



Dirección Territorial del Norte

Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco y Castilla y León

Dirección Territorial del Sur y Este

Andalucía, Murcia y Canarias



Ahora, juntos creamos futuro

Modernizar los regadíos supone:

- El uso más eficiente y racional del agua
- El ahorro de hasta el 40% del consumo
- La implantación de nuevas tecnologías
- El incremento de la productividad
- La mejora de la calidad de vida de los agricultores
- La protección del medio ambiente

Dirección Territorial del Nordeste

Aragón, La Rioja, Navarra, Cataluña y Baleares



Dirección Territorial de la Meseta Sur

Extremadura, Castilla-La Mancha, Madrid y C. Valenciana



FEADER
FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE DESARROLLO RURAL:
EUROPA INVIERTE EN LAS ZONAS RURALES



www.marm.es
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

▼
Muchas veces los agricultores se han quejado de la multiplicación de reformas que han tenido que sufrir y de la ausencia de un rumbo claro

continuación expondré algunos de los aspectos más significativos de esa comunicación, centrándome en cómo se analizan en ella los dos pilares de la PAC: el primer pilar (ayudas directas y medidas de mercado) y el segundo pilar (desarrollo rural).

Las ayudas directas

Este es un tema estrella de la discusión, por muchos y legítimos motivos. Entre los más importantes figuran que son hoy, lo hemos visto anteriormente, un elemento insustituible de la renta agraria y la principal partida del presupuesto de la PAC. Los artículos y contribuciones opinando sobre este tema son legión. Para realizar el estudio que han coordinado para el Parlamento Europeo, Bureau y Witzke (2010) han analizado más de 40 propuestas diferentes. De su lectura cabe concluir que existe una gran convergencia de opiniones en torno a un nuevo sistema de ayudas directas estructurado en tres niveles.

En un primer nivel, y tras un necesario periodo transitorio (sin definir todavía), habría una “ayuda base” (lo que en España se conoce como “tarifa plana”) ligada al respeto de una serie de condiciones mínimas. En un segundo nivel habría un conjunto de ayudas complementarias que serían herederas de las actuales ayudas a las zonas desfavorecidas (NFU, 2010). Y en un tercer nivel se concederían ayudas ligadas a la asunción de compromisos específicos, en la línea de las actuales medidas agroambientales. Esta es la estructura del nuevo sistema de ayudas directas que propone la Comisión en su comunicación ya mencionada.

A nadie se le puede ocultar la radicalidad conceptual de esta propuesta. Hasta ahora, en todos los casos para los Estados miembros (y en los casos en los que se ha utilizado el modelo llamado “histórico” para los agricultores), el nivel de las ayudas ha estado directamente ligado a los niveles históricos de apoyo, es decir a ciertas producciones, por un lado, y al carácter intensivo de la producción, por otro.

En 2003, Carlos Tió (amigo y maestro demasiado pronto desaparecido) escribía que “el elemento más desconcertante de la nueva PAC propuesta por la Comisión es que realmente establece la ‘referencia histórica’ como auténtico hecho generador del derecho a percibir las ayudas públicas a la agricultura... El trato de favor o ventaja que se concede a una persona o una



comunidad se llama en castellano ‘privilegio’. Si dicho privilegio no tiene ninguna base material en qué sustentarse, en el futuro dos agricultores que hagan exactamente lo mismo y cumplan las mismas condiciones de todo tipo, pueden estar discriminados por el régimen de ayudas” (Tió, 2003).

Esta es exactamente la conclusión a la que ha llegado la Comisión, y la razón por la cual se propone ahora una estructura completamente nueva. Evidentemente, un cambio de esta magnitud no puede hacerse de un día para otro. Pero muchas veces los agricultores se han quejado de la multiplicación de reformas que han tenido que sufrir y de la ausencia de un rumbo claro.

El rumbo ahora está claro, como está también claro que hará falta un periodo transitorio lo suficientemente largo como para hacer aceptable lo inevitable; es decir, para reformar la PAC sin poner en peligro la economía y la viabilidad de importantes explotaciones y regiones. Una vez fijado el puerto hacia el cual el navío de la PAC debe dirigirse, el buen marino debe ser capaz de aprovechar los buenos vientos y las oportunidades que un cambio de esta dimensión va a generar. La propuesta de la Comisión incluye otros elementos que vienen a reforzar su lógica interna:

- Con el componente “verde” del primer pilar se quiere conseguir que el conjunto de la agricultura y los agricultores europeos se integren



▼
Es necesario que los agricultores europeos mantengan en sus decisiones una orientación hacia el mercado (...). No hay vuelta atrás posible. No cabe reconstruir los lagos de vino o las montañas de mantequilla y leche en polvo comprados por los organismos de intervención

- en una dinámica de sostenibilidad. Se trata de no tener una agricultura sostenible en términos ecológicos en una parte del territorio y una agricultura superintensiva en el resto.
- Con la componente “territorial” del primer pilar se pretende cumplir el objetivo, tantas veces expresado, de contribuir al mantenimiento de una actividad económica sobre el conjunto del territorio y, en particular, en las regiones más frágiles, allí donde más se necesita.
- Con la limitación de las ayudas por explotación, con una flexibilidad en función del empleo legal creado se pretende, de un lado, amparar a las grandes explotaciones generadoras de riqueza y activas en el medio rural y, de otro, reforzar el nexo entre política agraria, lucha contra el desempleo y lucha contra el empleo ilegal.
- Con la figura del “agricultor activo” se pretende excluir del régimen de ayudas de la PAC a aquellos propietarios agrícolas que vienen a abusar del sistema de ayudas y que no tienen vocación alguna de cumplir ni la función productiva ni la función ambiental de la actividad agraria.

- Es necesario que los agricultores europeos mantengan en sus decisiones una orientación hacia el mercado, tal como se ha venido logrando con las reformas anteriores. No hay vuelta atrás posible. No cabe reconstruir los lagos de vino o las montañas de mantequilla y leche en polvo comprados por los organismos de intervención. No cabe volver a alquilar barcos para almacenar los cereales que desbordan los silos de intervención. No cabe aceptar que los agricultores produzcan para la intervención y no para los consumidores.
- Las restituciones a la exportación no deben formar parte de ningún escenario de futuro.
- Es necesario mantener una red de seguridad pública que intervenga con carácter excepcional como red de seguridad para garantizar las rentas de los agricultores.
- Es necesario avanzar hacia una mayor coordinación en la cadena alimentaria, de tal modo que se favorezca, primero, la creación de valor y, luego, su justa distribución entre los distintos componentes de la cadena.
- Es útil pensar en la creación de nuevos mecanismos de gestión de riesgo, en el marco de las disponibilidades presupuestarias existentes y de las reglas de la OMC.

Las medidas de mercado

Nos referimos con el término “medidas de mercado” a las medidas características del actual primer pilar de la PAC mediante las cuales la Comisión interviene para regular los mercados. En este tema se observa un amplio consenso en torno a los aspectos siguientes:

El desarrollo rural

Se puede observar un amplio consenso sobre el mantenimiento en el ámbito de la PAC de las medidas actualmente incluidas en el Eje 1 del Re-

▼
Una posible vía para agilizar las discusiones sería volver a lo esencial; es decir, al valor añadido real que una intervención europea aporta frente a intervenciones nacionales, regionales o locales

glamento de Desarrollo Rural y financiadas por el fondo FEADER. Las discrepancias aparecen principalmente sobre la ubicación de las medidas de parte del Eje 2 y todas las del Eje 3, así como las de la iniciativa Leader (Eje 4).

Algunos argumentan a favor de mantener la estructura actual del citado reglamento, mientras que otros promueven el trasvase de las medidas de los Ejes 2, 3 y 4 a la política regional. Los primeros temen que los temas agrarios y rurales pierdan importancia ante la presión y el peso político de las zonas urbanas. Los segundos se quejan de que el mundo agrario acapare el presupuesto del desarrollo rural (concentrado en el Eje 1 del FEADER, en detrimento de los otros Ejes) y de que no se tome conciencia de la complejidad de los retos a los que están enfrentadas las zonas rurales; expresan, además, la incapacidad de que puedan asumirse esos retos en tanto que el segundo pilar sea financiado sólo con los recursos procedentes de las modulaciones introducidas en las ayudas del primer pilar.

Una posible vía para agilizar las discusiones sería volver a lo esencial; es decir, al valor añadido real que una intervención europea aporta frente a intervenciones nacionales, regionales o locales. Es decir, definir no sólo qué contribuciones a los objetivos de la Estrategia 2020 son posibles, sino cuáles tienen verdadero sentido a escala comunitaria. En otras palabras, ¿hablar del porqué antes de hablar de cómo, cuánto y quién!

No es tarea fácil. El debate se ve contaminado con distintos elementos, tales como las pugnas de poder entre las distintas instancias y departamentos de las Administraciones, la difícil coordinación entre ellas, los intereses legítimos de los actuales beneficiarios, las consecuencias de cualquier cambio en el retorno presupuestario de cada Estado miembro...

En lo que todos parecen coincidir es en la necesidad de una mayor coherencia, convergencia y coordinación entre política rural y política regional, por un lado, y entre política agraria y políticas territoriales en un sentido amplio, por otro. Esto que para algunos parece una gran novedad, esto que irrita profundamente a los pequeños dueños de pequeños reinos de taifas, no es más que volver a la dinámica iniciada anteriormente en el marco de lo que se llamaba entonces el "objetivo 5b" y que, la verdad, funcionó bastante bien.

Desde mi punto de vista, lo más razonable y lo que generaría menos incertidumbre es con-

tinuar con la estructura actual durante el próximo periodo de programación presupuestaria (2014-2020), desarrollando la experiencia de una coordinación reforzada entre los fondos actuales y viendo cómo funciona. Después, en base a las enseñanzas surgidas de esta nueva práctica, se tendrán elementos racionales de juicio para favorecer una manera de organizarse u otra.

Los "elementos colaterales"

Hasta ahora hemos abordado los, a mi juicio, elementos fundamentales del debate. Pero hay otros, algunos en el estricto ámbito agrario y otros más generales, que pueden aportar su contribución. Vamos, con poco orden y concierto, a explicitar algunos sin ningún ánimo de ser exhaustivos.

Una política europea de promoción

Una política de promoción de los productos agrarios puede ser parte de la solución. Se trataría, entre otras cosas, de lo siguiente:

- > Definir prioridades claras con un alto valor añadido europeo (países, productos, modos de producción...).
- > Desarrollar sinergias entre todos los programas existentes financiados con fondos europeos comunitarios, así como entre aquellos fondos (independientemente de su financiación comunitaria, nacional, regional, interprofesional, privada...) que intervienen en un país, y entre los programas que amparan un mismo producto, aunque sea en distintos mercados.
- > Favorecer el intercambio de experiencias entre los distintos actores europeos.
- > Dotar la política de promoción con los fondos que correspondan a sus ambiciones.
- > Revisar la relación entre promoción genérica y promoción de marcas.
- > Simplificar la gestión administrativa para todos los actores de la cadena agroalimentaria (desde los productores hasta las Administraciones Públicas) y alargar la duración posible de los programas, en búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia.
- > Analizar la pertinencia de las actuales líneas directrices para las ayudas de Estado, abordando en este apartado también el sensible tema de la relación con las leyes de la competencia.

▼
Una política agraria del siglo XXI debe tener también una componente educativa. El trabajo ya se ha empezado con los programas de la leche en la escuela o de las frutas escolares

La vertiente educativa

Una política agraria del siglo XXI debe tener también una componente educativa. El trabajo ya se ha empezado con los programas de la leche en la escuela o de las frutas escolares. No se trata, en este caso, simplemente de encontrar un nuevo mercado para los productos europeos, sino de utilizarlos como argumento para desarrollar una política de educación para la salud (para enseñar a comer mejor, para disfrutar más con los sabores, para conocer los productos de temporada, para adoptar comportamientos que limiten el deterioro y el derroche de alimentos, para recuperar el conocimiento y el placer de cocinar...).

La política de calidad

La segmentación estratégica de los mercados es una apuesta importante para una agricultura con altos costes de producción, y no sólo de mano de obra (Foster, 2010). Más que inventar algo totalmente nuevo, se trataría de construir sobre lo mucho que ya se ha avanzado al respecto. Algunos de los elementos podrían ser los siguientes:

- El apoyo a la agricultura ecológica y a otras formas de agricultura “ecológicamente intensiva” para acompañarlas en su búsqueda del consumidor. No nos estamos refiriendo aquí a las ayudas agroambientales a las que nos hemos referido anteriormente, sino a las ayudas para su vertebración comercial y organizativa. Los datos relativos al año 2009 en los Estados Unidos demuestran que, a pesar de la crisis, las ventas de productos ecológicos han seguido aumentando (un 5,3 %) (las ventas de frutas y hortalizas ecológicas han crecido en un 11,4%)¹¹.
- La definición de un marco europeo comunitario para la llamada “agricultura integrada” o “agricultura razonada”, sabiendo que está previsto que, al menos en lo relativo a la gestión integrada de plagas, tiene que ser la referencia para toda la agricultura europea a mediados de la presente década.
- La información al consumidor del origen de los productos, incluido el de la materia prima principal en todos los productos transformados en los que tenga sentido y sea técnicamente posible (la experiencia acumulada en el sector de la miel y, más recientemente, del aceite de oliva puede ser útil al respecto).

- El apoyo a la producción local y a los circuitos cortos (tal como se hace, por ejemplo, en los Estados Unidos con la iniciativa “*Know Your Farmer, Know Your Food*” desde mayo de 2009)¹².
- El mantenimiento y el refuerzo, en el actual contexto de crisis económica, del programa de ayuda a los más desfavorecidos.

Conclusiones

Hemos presentado los que son, a nuestro juicio, los elementos más relevantes del actual debate sobre el futuro de la PAC y sobre la PAC del futuro, mostrando las similitudes y diferencias entre las negociaciones de ahora y las acontecidas anteriormente. El debate debe desembocar en una nueva generación de políticas agrarias y rurales más atentas a las demandas de la sociedad, que tengan más en cuenta la gran diversidad de agriculturas y agricultores que coexisten en esta gran UE ampliada, unas políticas en las que todos los productores agrarios y los actores rurales puedan sentirse cómodos.

Pero esta tarea de construir la política agraria de la Estrategia 2020 no es tarea exclusiva de los foros de Bruselas. También inciden en ella nuestros comportamientos como ciudadanos (García Azcárate, 2010), como empresas o como responsables en los distintos niveles de las Administraciones. Estoy pensando, por ejemplo, en nuestro papel como padres al dar ejemplo a nuestros hijos, enseñándoles un consumo responsable y la importancia que tiene limitar el derroche de productos; estoy pensando también en nuestra actitud como consumidores a la hora de elegir los productos que consumimos (iniciativas sociales como el *Slow food*, que se une a las de *Slow cities* y *Slow Travel*, están llamadas a crecer en importancia).

Desde el ámbito de las Administraciones Públicas cabe mencionar muchos ejemplos. Valga como botón de muestra el papel de las cantinas escolares y públicas para estimular el consumo de productos sostenibles, o la posibilidad de modificar en este sentido los pliegos de condiciones para las compras públicas de productos y servicios.

Cabe también hablar de fiscalidad, que es un tema que forma parte del núcleo duro de las competencias que se reservan los Estados miembros. Frente al aumento de la volatilidad en el mercado, una respuesta efectiva podría ser mediante la fiscalidad del ahorro, con objeto de es-

timular el ahorro en los años buenos para hacer frente a los años menos buenos.

El nudo gordiano para *hacer posible lo necesario* y para *transformar lo inevitable en aceptable*, es construir los elementos que permitan la reconstrucción de la renta de los agricultores en el mercado. Muchas de las posibles medidas aquí

propuestas no tienen coste presupuestario, o lo tienen muy limitado, y cabe esperar osadía y determinación.

Esta contribución tiene la pretensión de haber recogido algunos de los principales elementos del debate actual, un debate necesario y que está ya en marcha. ■

▼ **Referencias bibliográficas**

BERTHELOT, J. (2003): "Les 3 aberrations des politiques agricoles", *Le Monde Cheese European Association of Agricultural Economists 113th Seminar*. <http://ageconsearch.umn.edu/handle/57982> Diplomatie, Septembre <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/09/BERTHELOT/10389>

CHAMPI, J. (2007): "Quelle politique agricole pour l'Europe?", *Economie Rurale*, n° 300, pp.134-140.

DE CASTRO, P. (2010): *European agriculture and new global challenges*. Donzeli editore.

FOSTER, M. (2010): "Evidence of price premiums for non-Gm grains in world markets", *Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society*. <http://ageconsearch.umn.edu/handle/59079>

GARCÍA AZCÁRATE, T. (2007): "La reforma de la PAC vista desde Bruselas: de la importancia de la teoría de la bicicleta o el que avisa no es traidor", *Noticias de la Unión Europea*, n° 275, pp. 11-16.

GARCÍA AZCÁRATE, T. (2010): "El futuro del comercio: unos apuntes para la reflexión", *Temas*, n°182.

GILBERT, J. (2006): "The Intended New Deal in Agriculture", comunicación presentada al *Annual Meeting of the Rural Sociological Society*, Seelbach Hilton Hotel, Louisville, Kentucky, August 10. http://www.allacademic.com/meta/p125270_index.html

LELYAN, B. et al. (2008): "Decoupling and Prices: determinant of dairy farmers' choices? A model to analyse impacts of the 2003 CAP reform", *12 Congress of the European Association of Agricultural Economists*. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/44019/2/357.pdf>

PORTUGAL, L. (?): "Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation". <http://www.oecd.org/dataoecd/36/47/1937457.pdf>

SAUNIER G. (2004): "Les retrouvailles de Fontainebleau: la politique européenne de François Mitterrand de 1981 à 1984". <http://www.mitterrand.org/Les-retrouvailles-de-Fontainebleau.html>

SENADO FRANCÉS (2002): *Sur la réforme de la politique agricole commune*. <http://www.senat.fr/rap/r02-238/r02-2384.html>

SZVETLANA, A. et al. (2008): "Impacts of the policy reform on hill farm income in UK", *Bulletin of the Szant Istvan University*, http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/43182/2/Bulletin08_I_Acs_et al.pdf

TÍO, C. (2003): "Las ayudas al sector agrario en la UE: condicionantes externos e internos, en Las subvenciones agrarias a debate". Editorial Akal, Madrid.

TORREBLANCA, J. I. (2002): "Las claves de un acuerdo sorpresa", documento de trabajo del Real Instituto Elcano, Madrid. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/132.asp>

ZAHRENT, V. (2010): "Financing a Common Agricultural Policy: which Member States pay for the waste of public money?" <http://www.reformthecap.eu/blog/who-pays>

▼ **Notas**

¹ Funcionario de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. "Maître de Conférence" del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas. Miembro de la Academia dei Georgofili italiana y de l'Académie de l'Agriculture de France. Vicepresidente de la Asociación Española de Economistas Agrarios. Correo electrónico: tomas@tomasgarciaazcarate.eu. Página web: <http://tomasgarciaazcarate.eu>

² http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2010/index_en.htm

³ Para los detalles técnicos sobre la definición de este (y de otros) indicador de renta se puede ir a la página de definiciones de la Red Contable Agraria Europea http://ec.europa.eu/agriculture/rica/annex003_fr.cfm#ii

⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/5-18122009-AP/EN/5-18122009-AP-EN.PDF

⁵ Eurostat (2010), *EU27 real agricultural income per worker up by 12.3%: Press release* http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/5-20122010-BP/EN/5-20122010-BP-EN.PDF

⁶ Eurostat no suministra datos que permitan un análisis sectorial. Este párrafo ha sido escrito en base a la evolución observada en Francia, disponible en http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_comptes2010previsionnel-2.pdf. Tomamos prestada esta expresión de Delorme (2004)

⁷ Tomamos prestada esta expresión de Delorme (2004).

⁸ http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_fr.htm

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/113602.pdf

¹⁰ Para tener acceso a esta comunicación, y mucha más información referente a la reforma de la PAC, puede uno irse a la página web http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_fr.htm

¹¹ <http://beyondthecurtain.wordpress.com/2010/05/05/organics-continue-to-boom-says-new-report-from-organic-trade-association/>

¹² <http://www.usda.gov/wps/portal/knowyourfarmer?navid=KNOWYOURFARMER>