

El Foro IESA ante la reforma de la PAC



Eduardo Moyano Estrada
emoyano@iesa.csic.es
Coordinador del Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales

Ha transcurrido más de un año desde el comienzo del debate sobre la reforma de la PAC abierto por el comisario Dacian Cioloș, en el que hubo una elevada participación, tanto a nivel individual como colectivo (foros, asociaciones, organizaciones profesionales, redes de desarrollo...). Las numerosas aportaciones que se presentaron (en torno a 6.000, entre ellas las del Foro IESA) han reflejado la diversidad de sensibilidades en torno a la agricultura y el medio rural europeo, y, al mismo tiempo, han mostrado la voluntad de la sociedad civil de participar en la definición de las futuras políticas agrarias y rurales de la Unión Europea.

Pero entendemos que lo más importante de ese debate ha sido situar los temas agrarios y rurales en el centro de la agenda política y social. El eco que recibió la convocatoria muestra que la agricultura importa y preocupa a la ciudadanía europea, no sólo a los agricultores, y que la existencia de territorios rurales vivos y dinámicos es un elemento significativo del modelo de desarrollo del que nos hemos dotado en la UE. Asimismo, en ese debate se puso también de manifiesto que la actividad agraria es fundamental para el desarrollo de las áreas rurales europeas y para la preservación de los espacios na-

turales, y que la agricultura es un sector estratégico por su contribución al abastecimiento de alimentos tanto de la población europea como de la población mundial.

Es verdad que estamos en un momento todavía impreciso, ya que los documentos oficiales de que disponemos no pasan de ser declaraciones generales sobre la importancia de la agricultura para la economía europea y el desarrollo de sus territorios rurales para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Pero también es cierto que nos encontramos en un momento importante, pues se fijan ya en esos primeros documentos algunas posiciones que, sin duda, marcarán la senda por la que irán circulando los siguientes textos hasta la redacción de los reglamentos finales. De entre los documentos publicados sobre la reforma de la PAC, figura en un lugar destacado la COM (2010)-672 final que la Comisión remite al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Es a esa comunicación a la que nos referiremos en esta breve reflexión, valorando su contenido y aportando algunas ideas con la intención de contribuir a enriquecer el debate. Este trabajo se basa en el documento "Contribución al debate sobre la reforma de las políticas agrarias,



▼
La Comisión Europea parece situarse en una posición de equilibrio e intencionada ambigüedad en lo que se refiere a la integración de los objetivos agrarios, rurales y ambientales

rurales y de cohesión territorial en la Unión Europea”, aprobado por el consejo del Foro IESA en su reunión de mayo de 2011.

Elementos de continuidad

Hay, sin duda, ambición en esta COM (2010)-672, al plantear la necesidad de abordar una reforma de la PAC que impulse la competitividad y sostenibilidad de la agricultura, haga más eficiente la utilización de los recursos destinados a su financiación y optimice los beneficios que proporciona en materia de protección del medio ambiente y de equilibrio social y territorial. Pero más allá de esa declaración de intenciones, lo cierto es que, a la hora de pasar al terreno de su articulación política, se apuesta por la continuidad, manteniendo la estructura de la PAC en los actuales dos pilares: el primer pilar, constituido por las medidas de regulación de mercados y por los pagos directos, y el segundo pilar, formado por las medidas de desarrollo rural.

La Comisión Europea parece situarse en una posición de equilibrio e intencionada ambigüedad en lo que se refiere a la integración de los objetivos agrarios, rurales y ambientales. Esta posición, que si bien tenía algún sentido al comienzo del actual escenario financiero, creemos que hoy ya no lo tiene, al haber cambiado el contexto político y económico en la UE y existir ya algunas evidencias sobre la inviabilidad de esa forma de integración agraria, rural y ambiental en el seno de la PAC.

En efecto, nos encontramos hoy en un contexto económico y político diferente del que existía cuando se abordó la reforma Fischler de 2003 y la intermedia de 2005, e incluso cuando se realizó el llamado “chequeo médico” de la PAC en 2008. Además de la crisis energética y de la crisis económica y financiera que asuela hoy las economías nacionales europeas (y que introduce un elemento restrictivo en el gasto público), es un hecho que la volatilidad de los mercados agrícolas mundiales y las dudas sobre la seguridad en el abastecimiento de alimentos están haciendo que se preconice de nuevo la necesidad de contar en la UE con un sector agroalimentario competitivo y eficiente. Como consecuencia, se reactiva el discurso sectorial agrario, que en las dos últimas décadas había sido integrado, con visión transversal, en un discurso rural y ambiental.

Esa reactivación está conduciendo a que en la agenda política se vuelva a poner el énfasis en la dimensión económico-productiva de la agricultura, reclamándose la importancia de los temas agrarios en el seno de la PAC, y eso no puede ignorarse. Un análisis de este nuevo escenario (y de sus implicaciones para los compromisos internacionales de la UE) hubiera sido necesario en el documento de la Comisión Europea, ya que habría permitido acotar los límites del debate y situar las propuestas en un terreno más cercano a la realidad política y económica que vive hoy la UE, evitando caer en la tentación fácil de continuar con el discurso retórico sobre la anhelada integración entre la agricultura, el desarrollo rural y el medio ambiente que ha acompañado el panorama político y académico en el actual periodo de programación (2007-2013).

Asimismo, la aplicación del Reglamento 1698/2005, de Desarrollo Rural y el fondo FEADER a nivel de cada territorio pone de manifiesto las dificultades prácticas para alcanzar la integración de dichos objetivos, al haberse impuesto unos sobre otros en la definición de los programas regionales de desarrollo rural, sin que se haya logrado la necesaria sinergia y cooperación entre los distintos grupos de intereses. No parece, por tanto, que el balance actual sobre los resultados del citado reglamento justifique continuar con los mismos planteamientos integradores a la hora de afrontar la reforma de la PAC. Al menos, una reflexión por parte de la Comisión Europea sobre los efectos y resultados del Reglamento de Desarrollo Rural hubiera sido de gran utilidad para encauzar el debate sobre la futura política rural de la UE (y en particular sobre el segundo pilar de la PAC).

Sin la necesaria reflexión sobre el escenario político y económico de la UE y sin un análisis riguroso de esta primera experiencia de integración política entre las dimensiones agraria, ambiental y territorial del desarrollo rural, nos encontramos con un documento de la Comisión Europea, en cierto modo paradójico. En él se combina, de un lado, una cierta radicalidad en el nivel retórico y discursivo de los ambiciosos planteamientos que inspiran la reforma de la PAC (continuando con el objetivo de integrar esas tres dimensiones) y, de otro, una buena dosis de pragmatismo en la reactivación del discurso agrario (apostando de forma clara por la dimensión productiva de la agricultura y por el impulso del sector agroalimentario).

El problema reside en cómo conciliar en el nivel práctico esos objetivos en el marco de la futura PAC, ya que responden a lógicas diferentes: una económico-productiva (orientada a un concepto muy determinado de competitividad de la agricultura y el sector agroalimentario), otra económico-social (orientada a la generación de empleo o autoempleo en el medio rural, a la diversificación de actividades y a la creación de equipamientos e infraestructuras) y otra ambiental-territorial (orientada a la protección del medio ambiente, la preservación de los espacios naturales y la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad).

Y es ahí, ante la necesidad de conciliar objetivos tan diferentes, donde la COM (2010)-672 opta por la continuidad, sin atreverse a proponer un nuevo sistema de vertebración (que no de integración forzada como hasta ahora) entre las políticas agrarias, rurales y ambientales, que haga más viable esa conciliación. De hecho, se aprecia en el documento de la Comisión Europea un claro hilo conductor de continuidad a la hora de definir y evaluar los dos pilares en los que, según su propuesta, debe seguir estructurándose la PAC, lo que hace que se pierda una oportunidad para plantear de otro modo la articulación entre dichas políticas.

Respecto al primer pilar, la Comisión Europea afirma, sin apoyar su afirmación en una clara base empírica, que los pagos directos han servido para reforzar la competitividad del sector agrario al incitar a los agricultores a adaptarse a las exigencias de los mercados, si bien al mismo tiempo afirma que dichos pagos (sobre todo los que han sido plenamente desacoplados de la producción) constituyen un apoyo a la renta y un modo de remunerar la producción de bienes públicos demandados por la sociedad europea. Tal



vez más adelante, en documentos más específicos, se perfile con precisión el nuevo sistema de ayudas directas, pero en esta COM (2010)-672 la Comisión Europea pretende justificar los pagos a los agricultores basándose en una combinación de razones productivas y ambientales, que no aparecen lo suficientemente argumentadas en el documento como para recibir el apoyo social que se persigue.

Es verdad que plantea una reforma del sistema para lograr que la distribución de esos pagos directos sea más equitativa y eficiente que ahora, proponiendo que se concentre en los agricultores realmente “activos”, pero creemos que falta en el documento de la Comisión Europea un análisis más detallado sobre los efectos sociales, económicos y ambientales que está teniendo el actual sistema desacoplado parcial o totalmente de la producción, así como sobre sus implicaciones para la cohesión territorial, ya que puede que esté favoreciendo unos territorios en detrimento de otros.

Respecto al segundo pilar, sólo se aprecia en la comunicación una simple declaración genérica, cargada también de retórica, sobre los objetivos de la política de desarrollo rural, mezclando, sin suficiente contrastación empírica, fines tales como el impulso de la competitividad de la agricultura, la gestión sostenible de los recursos naturales y el equilibrio territorial de las áreas rurales europeas, objetivos cuya verdadera y equilibrada conciliación en el marco de la PAC hubiera requerido el diseño de procesos y mecanismos específicos. La COM (2010)-672 señala, además, como una de las bondades del

▼
La Comisión Europea admite que la PAC ha contribuido a poner en marcha una agricultura europea equilibrada a nivel territorial y ambiental, y situada en un entorno económico abierto



segundo pilar de la PAC la flexibilidad que, gracias a la cofinanciación, otorga a los Estados miembros para recoger la diversidad de sus territorios.

Algunos elementos novedosos de la propuesta

No obstante, a pesar del continuismo que caracteriza la propuesta de la Comisión, pueden apreciarse en la COM (2010)-672 algunos elementos que son realmente novedosos. Un primer aspecto digno de ser destacado es la consideración de las relaciones entre áreas urbanas y áreas rurales como una vía para avanzar en el desarrollo territorial equilibrado, lo que puede permitir a los gobiernos regionales plantear fórmulas de cooperación territorial que vayan más allá de los límites geográficos de las zonas rurales y que posibiliten el establecimiento de mecanismos capaces de aprovechar las sinergias entre ambas áreas del territorio.

Otro aspecto novedoso de la COM (2010)-672 es la insistencia en que la ejecución de los fondos destinados al segundo pilar de la PAC debe estar guiada por el principio de eficacia y por el logro de resultados concretos y cuantificables, debiendo impregnar este principio todo el proceso de aplicación de la política de desarrollo rural (desde los planes nacionales y regionales hasta los programas concretos de actuación en el territorio). En esa línea hay que entender la propuesta de lo que se denomina “reserva de eficacia”, que, en caso de salir adelante, consis-

tiría en un sistema de incentivos para aquellos programas de desarrollo rural en los que realmente se logre ese “valor añadido europeo” que impregna la Estrategia Europa 2020 y que pretende extenderse al conjunto de las políticas de la UE.

Finalmente, parece también novedoso que la Comisión Europea considere fundamental reforzar la coherencia entre la política de desarrollo rural y las otras políticas europeas, proponiendo para ello un marco estratégico común para la aplicación de los distintos fondos de la UE. Esta reflexión (plasmada en la carta dirigida al presidente de la Comisión por cuatro comisarios europeos el pasado mes de agosto) parece mostrar el reconocimiento de las dificultades que existen para hacer factible en el marco de la PAC la integración de los objetivos económicos, sociales, ambientales y territoriales previstos en el actual Reglamento 1698/2005, de Desarrollo Rural.

En definitiva, la Comisión Europea admite que la PAC ha contribuido a poner en marcha una agricultura europea equilibrada a nivel territorial y ambiental, y situada en un entorno económico abierto. Afirma también la necesidad de contar con una política común fuerte, ya que sin ella la agricultura se concentraría sólo en algunas zonas, se abandonarían vastos territorios, se produciría una presión descontrolada sobre el medio ambiente y, lo más grave, disminuiría la capacidad de producción de la agricultura europea.

Tres escenarios para el debate

Para responder a los objetivos y desafíos recogidos en la Estrategia Europa 2020, la Comisión Europea concreta su propuesta presentando tres opciones o posibles escenarios que, en su opinión, deberán ser objeto de posteriores debates conforme se vaya acercando el momento de la redacción de los textos definitivos.

Opción I

Esta primera opción es de clara continuidad con la actual estructura de la PAC, ya que sólo plantea introducir en el primer pilar cambios graduales en los criterios de distribución de los pagos directos a los agricultores para hacerlos más equitativos, y reforzar los instrumentos de gestión de riesgos, así como racionalizar y simplificar los mecanismos de intervención en los mercados. Respecto al segundo pilar, esta primera opción

mantiene su estructura tal como está, y apuesta por incrementar la financiación de la política de desarrollo rural en aquellas acciones dirigidas a la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, a una mejor gestión de los recursos hídricos en la agricultura y al fomento de las energías renovables y la innovación (es decir, a las acciones incluidas actualmente en los Ejes 1 y 2 del Reglamento FEADER, sin mencionar en modo alguno las correspondientes a los Ejes 3 y 4).

Opción II

Esta opción podríamos calificarla de reformista, ya que afectaría, sobre todo, al sistema de pagos directos del primer pilar, tanto en su definición como en el modo de distribuirlos entre los agricultores. Propone introducir un nuevo sistema de ayudas, formado por un pago básico (para contribuir al sostenimiento de las rentas de los agricultores), unos pagos complementarios de carácter obligatorio (para compensar a aquellos agricultores cuyas explotaciones estén situadas en áreas con handicaps naturales específicos o remunerarlos por la producción de bienes públicos de carácter ambiental) y otros pagos opcionales (a favor de ciertos sectores o territorios agrícolas). En el caso de llevarse a la práctica, esta opción no alteraría la estructura formal de la PAC, pero sí su contenido y la articulación entre los dos pilares, ya que se construiría el sistema de pagos directos desde una lógica multifuncional al incorporar en las distintas categorías de pagos los objetivos productivos, ambientales, sociales y territoriales de la agricultura, hoy distribuidos entre el primero y el segundo pilar.

Opción III

Esta opción sería la más rupturista, ya que llevaría consigo prácticamente la eliminación de todo el primer pilar, con la supresión gradual del sistema de pagos directos (sólo se mantendrían las ayudas a los agricultores con explotaciones que ofrezcan bienes públicos de carácter ambiental o que estén situadas en zonas con evidentes desventajas naturales) y la supresión de todos los mecanismos de intervención en los mercados (salvo las cláusulas de salvaguarda para graves situaciones de crisis). Sólo habría un pilar (el actual segundo), pero dirigido exclusivamente a fi-



nanciar las acciones ambientales y la lucha contra los efectos del cambio climático. Ello implicaría la refundación de la PAC como una política pública destinada a fomentar los modelos de agricultura sostenible y guiada por criterios ambientales (y territoriales), dejando que otros modelos de agricultura se orienten por las demandas del mercado sin recibir el apoyo directo de los recursos públicos. Consistiría, por tanto, en concentrar los objetivos de la PAC no en la dimensión productiva de la agricultura, sino en su dimensión ambiental y territorial.

Independientemente de sus variaciones en el énfasis y en el alcance de la reforma, las tres opciones responden a un planteamiento claramente agrarista del desarrollo rural, hasta el punto de que apenas se mencionan en ellas los Ejes 3 y 4 del actual Reglamento FEADER. Las referencias al Eje 2 lo son sólo a partir de la convicción de que la agricultura puede contribuir a una mejor gestión de los recursos naturales, a la preservación del medio ambiente y a la lucha contra los efectos del cambio climático, no habiendo referencia alguna en esta parte del documento a los problemas de la red Natura 2000.

Tampoco se hace referencia en ninguna de esas tres opciones, ni tampoco en ningún párrafo de la COM (2010)-672, al papel desempeñado por los “grupos de acción local” en las estrategias de desarrollo, ni a la metodología ascendente y participativa que estos grupos han contribuido a introducir en el medio rural europeo. Ello nos reafirma en la idea de que, en la citada COM, la concepción que tiene la Comi-

▼
La propuesta de reforma de la PAC que presenta la Comisión Europea contiene sin duda avances importantes en su contenido, pero se sitúa, paradójicamente, en un escenario de continuidad que da la impresión de no atreverse a romper, tal vez por razones de prudencia o por motivos meramente tácticos en el comienzo de una negociación que se prevé compleja

sión Europea cuando piensa en el desarrollo rural, es una concepción fundamentalmente agraria.

Conclusiones

La propuesta de reforma de la PAC que presenta la Comisión Europea contiene sin duda avances importantes en su contenido, pero se sitúa, paradójicamente, en un escenario de continuidad que da la impresión de no atreverse a romper, tal vez por razones de prudencia o por motivos meramente tácticos en el comienzo de una negociación que se prevé compleja. Del viraje agrarista que se trasluce en la propuesta, lo coherente hubiera sido reconocer que la PAC debe concentrar sus recursos en impulsar el futuro modelo agrario europeo (basado en un adecuado equilibrio entre competitividad, eficiencia, sostenibilidad e inclusión, bajo la égida del principio de la multifuncionalidad), y que no puede cargar sobre las espaldas de esta política, y sobre su cada vez más mermado presupuesto económico, la ingente tarea de impulsar el desarrollo integral de los territorios rurales. Lo razonable hubiera sido admitir que las acciones de desarrollo territorial no vinculadas directamente a la agricultura deberían ser transferidas al ámbito de otras políticas europeas (como la de cohesión, pero no sólo).

Al no hacerlo, limitándose a proponer de un modo genérico la coordinación entre los distintos fondos estructurales y de cohesión, pero sin decir cómo implementar dicha coordinación, la Comisión Europea reduce el escenario del debate sobre la reforma, limitándolo a la discusión sobre las opciones planteadas (principalmente las dos primeras, ya que la tercera no parece ni siquiera viable en el contexto de continuidad o reforma suave que plantea la Comisión).

No obstante, y ateniéndonos a la propuesta de la Comisión, creemos desde el Foro IESA que la Opción II es la más factible en este momento del debate, si bien consideramos necesario introducir algunos cambios en su contenido. Respecto al primer pilar, valoramos positivamente el nuevo sistema de pagos directos, y consideramos que debe financiarse en su totalidad por los fondos de la PAC. No obstante, creemos que las tres categorías de pagos que propone la Comi-

sión Europea, deberían ampliarse para permitir la incentivación de aspectos tales como la creación de empleo, el valor territorial y paisajístico de determinados espacios agrarios, la contribución de la agricultura a la conservación de ciertos ecosistemas de gran valor ambiental, la producción de nuevas fuentes de energía... En todo caso, estamos de acuerdo en que se supriman las referencias históricas para el cálculo de las ayudas directas del primer pilar de la PAC, pero pensamos que debe contemplarse, de algún modo, la diversidad de los territorios para evitar que unas ayudas demasiado homogéneas tengan efectos perversos y provoquen una ampliación de las diferencias y disparidades regionales.

Respecto al segundo pilar de la PAC, consideramos que sólo debe incluir las acciones destinadas a impulsar la competitividad del sector agroalimentario y a mejorar la eficiencia y sostenibilidad de las explotaciones agrarias (es decir, las acciones incluidas en el Eje 1 y en parte del Eje 2 del actual FEADER), y que las acciones de desarrollo territorial (integradas hoy en los Ejes 3 y 4 del FEADER) deben pasar al ámbito de la política de cohesión. De este modo, el segundo pilar se centraría en potenciar en la UE un modelo agrario competitivo, eficiente, sostenible e innovador, cuyo impulso y promoción permanecerían dentro de la PAC y continuaría siendo gestionado por la DG de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea.

No obstante, si se considerara conveniente mantener todavía durante el próximo periodo de financiación las acciones de desarrollo territorial en el seno de la PAC, sería oportuno crear un tercer pilar para canalizar este tipo de acciones cuyos destinatarios no son los agricultores, en tanto que titulares de explotaciones agrarias, sino el conjunto de la población rural. Este tercer pilar estaría basado en la metodología Leader (ascendente y participativa), y en su aplicación los actuales "grupos de acción local" (adaptados convenientemente al nuevo escenario de gobernanza) deberían continuar desempeñando un papel relevante. Asimismo, debería ser financiado no sólo con el actual FEADER, sino también con los demás fondos estructurales, además de por recursos de los propios Estados miembros en el marco de los diversos modelos de cofinanciación de que se habla en la comunicación. ■