



Pasado, presente y futuro de la reforma de la PAC

Una visión desde Bruselas¹

Tomás García
Azcárate²

Este trabajo está estructurado en dos grandes apartados y unas conclusiones (provisionales). En el primero se intenta explicitar la lógica del proceso de reforma de la Política Agraria Común (PAC) vivido en estos veinte años de presencia española activa en el proceso de construcción europea (el pasado); en el segundo apartado se sintetiza, de un modo comprensible, el contenido de las reformas de la PAC decididas en el período 2003-2005 (el presente) finalmente, en las conclusiones provisionales (el futuro) nos adentraremos en el devenir de la política agraria europea.

La evolución de la PAC (1986-2002)

Demasiadas veces, y con razón, demasiados agricultores han expresado su desconcierto ante los continuos cambios del marco político agrario europeo, inestabilidad a la que se suman los cambios que también se producen a nivel nacional o regional. Por eso, creemos útil recordar cuáles eran los objetivos de la primera PAC (política representativa en el siglo XX de la que se aplicaba en los países desarrollados), insistir en cuáles son los objetivos de la nueva PAC (que se corresponden con las demandas de la sociedad de es-

tos mismos países desarrollados en el siglo XXI) y explicitar el largo camino de reformas emprendidas.

Los objetivos de la sociedad y de la política agraria del “siglo XX corto”

La expresión “siglo XX corto” la hemos tomado de Eric Hobsbawm (2000)³. Para este historiador británico, el siglo XX empieza en realidad con la Revolución de Octubre en la Rusia zarista (1917) y termina con la década de los 80, concretamente en 1989 con la caída del Muro de Berlín. A este siglo correspondería, por un lado, la gran ilusión de una ideología liberadora que debía construir un hombre nuevo a raíz de la toma del Palacio de Invierno en San Petersburgo por los bolcheviques y, por otro, unas décadas de crecimiento gloriosas, multiplicándose la capacidad, productiva y destructiva, del hombre al servicio del crecimiento económico. Lógicamente, las políticas sectoriales estaban en concordancia con esta orientación.

¿Qué demandaba la sociedad de los países desarrollados de ese “siglo XX corto” a la agricultura y a los agricultores? Esencialmente dos cosas: a) garantía del abastecimiento para evitar

las hambrunas, y b) aumento de la productividad para, simultáneamente, liberar mano de obra hacia otros sectores económicos, favorecer una acumulación primitiva de capital necesaria para el desarrollo de estos otros sectores⁴ y mantener la tendencia a la baja a largo plazo de los precios reales de los alimentos. Las políticas agrarias de los países desarrollados respondieron perfectamente a estos objetivos, y entre ellas, la PAC sería una de las expresiones más puras, debido quizás a la necesidad de transparencia ligada al complejo proceso de construcción europea. Existen pocos casos en la historia económica de una simbiosis tan grande entre una categoría social (los agricultores, modernos partícipes de una “revolución silenciosa”) y las demandas de la sociedad como la experiencia vivida con la PAC en los treinta primeros años de su existencia. El olvido de este factor sociológico e histórico explica muchas incomprensiones sobre la magnitud del actual reto político de modernizar la política agraria de la UE.



La primera PAC nació como resultado de tres errores iniciales: unos precios garantizados excesivamente altos fijados con criterios políticos y no económicos; unas garantías ilimitadas de compra a dichos precios por parte de los organismos de intervención; una protección desequilibrada en frontera entre, de un lado, un elevado proteccionismo de los cereales y, de otro, la ausencia de protección para otras mercancías que se volvieron competidoras de los encarecidos cereales. Hacer frente a las consecuencias de dichos pecados originales, en una primera etapa, y abordar su superación, en una segunda,

han sido el hilo conductor de la reflexión de la Comisión Europea desde el Plan Mansholt y a lo largo de todo el proceso de reforma.

Con la década de los noventa empezaron las grandes maniobras de reforma de la PAC. Aunque la reforma de 1992 (reforma Mac Sharry) marcó, sin duda, un hito importante, no sería justo olvidarse de otros intentos anteriores, de otros documentos precedentes, de otras reflexiones previas, que constituyeron las bases sobre las cuales se pudo construir la reforma de 1992. Cabe hablar, por ejemplo, del “Balance de la PAC” (COM (75) 100f), de sus “Reflexiones sobre la PAC” (COM(80) 800), del “Informe sobre el mandato del 30 de mayo” (COM (81) 300), de sus “Orientaciones para la agricultura europea” (COM (81) 608), de sus “Nuevas orientaciones para el desarrollo de la PAC” (COM (83) 380) y de su comunicación sobre la “Adaptación de la PAC” (Boletín de las Comunidades Europeas 4/83). Quiero hablar, sobre todo, del “Libro Verde” de 1985 (COM (85) 333), de las “Orientaciones a raíz de las consultas sobre el Libro Verde” (COM(85)750), de “El futuro del mundo rural” de 1988 y de las “Reflexiones sobre el futuro de la PAC” de 1991 (COM (1991) 100).

Hasta 1992, los documentos de la Comisión se caracterizaban por un análisis agudo de la situación que, desgraciadamente, culminaba en unas propuestas timoratas y unas decisiones más o menos descafeinadas. Con la notable excepción de las cuotas lácteas en 1984, las restantes medidas no estaban a la altura ni de la situación ni de la reflexión. Se llamaban tasa de corresponsabilidad, tasa de corresponsabilidad adicional, cantidad máxima garantizada, umbral de producción, precio de compra a la intervención, prima a la incorporación de cereales en la alimentación animal o estabilizadores presupuestarios..., pero ninguna fue capaz de abordar de raíz las causas de la situación.

La “larga marcha” de la reforma de la PAC

No es tarea fácil modernizar una política pública, en un contexto democrático complejo como el de la UE. Lo es aún menos cuando es una política, como la PAC, que sigue siendo una de las señas de identidad de la construcción europea. Desde hacía muchos años, la PAC “clásica” había perdido su legitimidad (García Azcárate, 1991), pero los intereses creados, las costumbres y otras urgencias conducían a demorar (o incluso negar la necesidad de) su puesta al día.

La única vía era proceder por etapas, avanzando en el camino y creando las condiciones objetivas para que posteriores avances pudieran darse en el futuro.

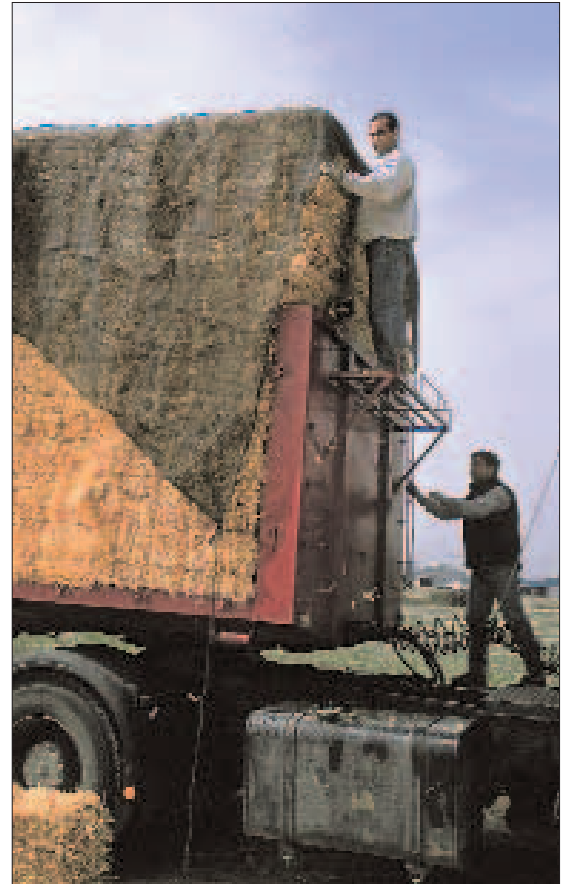
Vistas aisladamente, cada etapa puede verse como excesiva o insuficiente, inadaptada o inoportuna, timorata o radical. Rosa Gallardo afirma, por ejemplo, que “ni la reforma del 92 ni la Agenda 2000 han logrado satisfacer las demandas de la sociedad europea” (Gallardo, 2002). Su impaciencia le lleva a afirmar que “conforme avanza la PAC, se van ‘rompiendo puentes’ entre las necesidades sociales, los objetivos de la política y los instrumentos y recursos disponibles para alcanzar estos objetivos” (op.cit.). En realidad, cada etapa cobra pleno sentido si se incorpora en una visión dinámica del proceso más general de cambio político, de la reforma política. ¡Menos mal que la Unión Europea inició ese proceso de reconstrucción de la legitimidad de la PAC con las reformas Mac Sharry de 1992 y con la Agenda 2000!

Quizás una de las mejores escuelas para comprender el proceso de reforma de la PAC sea estudiar el proceso de transición política, de reforma política, vivido en España, desde la dictadura a la democracia. Unos, pocos, se equivocaban negando la necesidad del cambio político; otros piábamos de impaciencia. Pero la reforma política consiguió transformar en profundidad la sociedad española.

Las reformas de 1992 y 1999

En 1992 disminuyeron los precios garantizados para los cereales y el ganado vacuno, frenándose la intensificación productiva. No solamente el conjunto de los productores participó del esfuerzo de control de la producción, sino, al bajar los precios de mercado, el uso de insumos se racionalizó. La reforma de 1992 dio un gran impulso a nuevas formas de hacer agricultura: agricultura razonada, agricultura de conservación y agricultura ecológica, tres respuestas diferentes y complementarias a un mismo reto. Se instauraron las medidas de acompañamiento de la reforma y, en particular, las medidas medioambientales.

Con la reforma de 1992, el apoyo público a la agricultura se transfirió, al menos en parte, de los consumidores a los contribuyentes al crearse el sistema de ayudas directas. Este sistema es un poderoso instrumento para sostener las rentas de los productores, y presenta la *ventaja* de hacer



más transparente el apoyo a los agricultores. Las ayudas directas obligan a tener que justificar delante de la opinión pública el porqué los agricultores son receptores de dicho apoyo, y no otros productores.

Algunos creen que la mayor transparencia en la concesión de las ayudas es la fuente de todos los males. Ojos que no ven, corazón que no siente. Bolsillo que no sufre, contribuyente que no siente. Esta postura no es portadora de futuro para los agricultores, pues una política que se considere ilegítima es una política condenada a desaparecer. Y tras la desaparición de las políticas agrarias y rurales vendrá la desaparición del mundo rural y agrario. Por eso, el debate sobre la legitimidad política de la PAC se ha vuelto un debate político, un debate democrático.

La Agenda 2000 fue un paso más en la misma dirección. El elemento más innovador fue sin duda el llamado “reglamento horizontal”, que instituye normas comunes para todos los regímenes de ayuda. En particular, este reglamento creaba nuevos mecanismos para evitar el “cultivo de la ayuda”, condicionando las ayudas públicas al respeto del medio ambiente y permitiendo el traspase de fondos del “primer pilar” al “segundo pi-

lar”, un tema que está dejando poco a poco de ser tabú. La reforma del 92 y la Agenda 2000 fueron, pues, dos pasos de gigantes para levantar la hipoteca de las políticas del siglo XX. En esas dos reformas sí que se abordaron de frente (y se puso remedio a) los errores iniciales de la primera PAC, creándose las condiciones para la construcción de una nueva PAC, la del siglo XXI.

Las reformas de la PAC de 2003-2005

Antes de abordar la reforma de 2003, la pregunta del millón era explicitar cuáles son las demandas actuales de la sociedad del siglo XXI, para luego reflexionar sobre cómo reorientar la PAC para responder a ellas. Veamos algunas de esas demandas y reflexiones:

- > La seguridad cuantitativa del abastecimiento alimenticio sigue siendo importante, pero se da por garantizado tanto a través de la producción propia como de importaciones provenientes de un gran número de potenciales suministradores.
- > La población activa agraria ha experimentado una disminución drástica y no existen reservas de empleo que movilizar en los países de la actual UE. En los países candidatos a la adhesión, el problema es distinto: no existen empleos alternativos en otros sectores económicos para la mano de obra excedente en la agricultura, ni existen posibilidades económicas o presupuestarias para hacer frente a un éxodo masivo hacia las ciudades o los países del Oeste europeo.
- > La seguridad de los alimentos se ha vuelto un tema trascendental. Nunca la inmensa mayoría de la población europea ha comido tan bien, tan segura y de forma tan variada como ahora, y nunca hemos estado tan preocupados por lo que comemos. No cabe duda que la mejora de la alimentación ha contribuido, junto con otros factores, a la prolongación de la esperanza de vida. Pero tampoco cabe ninguna duda que la sociedad moderna exige un nivel de garantías cada vez más elevado.
- > Los sistemas de producción están sometidos a debate. Primero fue la relación entre agricultura moderna y medio ambiente. Luego fue el problema del bienestar de los animales (importante para grupos nada despreciables de nuestra sociedad). Después se ha incorporado el tema de las condiciones de trabajo de la mano de obra (con especial énfasis en el trabajo de los niños) y especialmente las del tra-



bajo desempeñado por los inmigrantes (sobre todo cuando son ilegales).

- > El impacto de nuestras políticas internas sobre los demás países (en particular, los países en vías de desarrollo) y sus consecuencias en las relaciones comerciales internacionales (multilaterales o bilaterales) son temas de relevante consideración en los círculos académicos y políticos (Daugbjerg y Swinbank, 2007).
- > El equilibrio del territorio es otro factor a tener en cuenta. Los efectos de las políticas ya no se miden sólo desde el punto de vista más reducido de sus efectos en las rentas de los actores (productores o consumidores), sino también desde el punto de vista más amplio de su impacto sobre el territorio, sobre la cohesión económica y social o sobre el abandono de zonas marginales; en definitiva, sobre el mantenimiento del equilibrio territorial. Una de las maneras de luchar en contra de los *guetos* en las grandes ciudades es mantener sobre la mayor parte del territorio un tejido vivo de pequeñas y medianas ciudades que sean atractivas para fijar población en ellas.

Como señala José M^a Sumpsi (2006), “no cabe duda que la actual PAC es más próxima a los intereses de los ciudadanos”. Vamos a ver a continuación cómo se avanzó en este sentido con las reformas realizadas desde el año 2003.

Reacoplar la política agraria al siglo XXI

Lo que se anunciaba como “una revisión a medio plazo” se transformó progresivamente en una reforma de gran calado (Schneider, 2003), y con ella la PAC entraba en el siglo XXI. Haciendo un juego de palabras, cabe señalar que todo el proceso de reforma ha tenido por objetivo *desacoplar* la política agraria (y de las ayudas) de las necesidades del siglo XX, y *reacoplarla* a las demandas de la sociedad europea del siglo XXI. En el fondo, hemos asistido al parto, relativamente sin dolor, de una segunda PAC que tiene vocación de perdurar en el tiempo porque pretende que los ciudadanos y los consumidores europeos estén plenamente convencidos, y con razón, de que el dinero invertido en política agraria lo es para atender sus muy legítimas demandas.

La condicionalidad

Cuando un empresario de cualquier sector económico quiere contratar con el Estado, tiene que demostrar que está al día en el cumplimiento de sus obligaciones legales. Siempre tiene que cumplirlas, por supuesto, pero lo tiene que demostrar en estas ocasiones. Lo único que ha hecho la Comisión Europea es exigir idénticos requisitos a los agricultores. No puede recibir dinero público quien no respeta la ley, ni pueden distribuir dinero público Administraciones que no aseguran que los perceptores están cumpliendo la ley. Han de respetarse un conjunto de normativas de base como requisito para el cobro íntegro de las ayudas: de orden medioambiental; de seguridad de los alimentos; de salud y bienestar animal; de buenas condiciones agrarias y medioambienta-

les en las organizaciones comunes de mercado y en las propias explotaciones (Considerando 4). Por incumplimiento de la condicionalidad, los Estados miembros podrán retener hasta un 25% de las ayudas. Cabe apuntar que la discusión sobre la condicionalidad de las ayudas de la PAC ha sido de lo más reveladora en, al menos, dos aspectos: uno, el referido a la condicionalidad general y, otro a la condicionalidad social.

Sobre la *condicionalidad general*, el anejo 3 del Reg. 1783/2003 de la reforma recoge las 18 normas que deberán cumplirse para que los agricultores puedan recibir las ayudas de la PAC (menos de las 40 que propuso la Comisión). Este anejo ha sido objeto de fuertes críticas, e incluso de burlas como ejemplo paradigmático de la burocracia comunitaria, de la locura administrativa de los burócratas europeos encerrados en sus urnas de cristal. Nadie se va a sorprender si no comparto esta caricatura de opinión. Pero, lo único que ha hecho la Comisión es listar las obligaciones vigentes, recogidas en las reglamentaciones en vigor. Insisto, no hay nada nuevo. La reforma no representa un cambio normativo, sino únicamente asegurarse que se cumple algo que, sin duda, ya se cumplía, a saber: el respeto riguroso de la reglamentación vigente. Estoy de acuerdo en que la lista es impresionante. Muchos se han sorprendido y han declarado que el respeto, y sobre todo el control, de semejantes obligaciones es imposible o, en el mejor de los casos, excesivamente “gravoso” para el agricultor (Company, 2004).

En la práctica, ¿qué quiere decir esta afirmación? Significa que las autoridades competentes –es decir, los respectivos ministros de cada Estado miembro, que han conformado los distintos Consejos de Ministros europeos– han aprobado





normas que o no se respetan o al menos no se controla si se respetan o no. Hasta ahora no pasaba nada, o nada grave. Ahora, y esto sí que es una novedad, las obligaciones legales van a tener que respetarse. El incumplimiento por los operadores económicos puede llevar aparejadas pérdidas de ayudas por los interesados. El incumplimiento de los controles pertinentes puede llevar aparejadas correcciones financieras para las Administraciones correspondientes (regionales y nacionales) (art. 25 y siguientes). Debe ponerse fin a esta esquizofrenia reglamentaria gracias a la cual se aprueban, por un lado, textos y obligaciones y, por otro, no se ponen los medios para asegurar que se cumplen. ¡Si la reglamentación actual es excesiva o incontrolable, que se diga claramente y que se cambie! ¡Pero si está vigente, cúmplase, contrólense, sanciónese!

Respecto a la condicionalidad social, la Comisión propuso que, junto a la legítima inquietud por el bienestar de los animales, las ayudas públicas a los agricultores estuvieran también condicionadas al respeto de unas normas de higiene y seguridad laboral. Estos otros seres vivos que están en la explotación (bípedos con dos manos y dos pies), nos parecían merecer también cierta consideración. Es cierto que tal idea ha sido considerada como original y curiosa, sin duda; pero a la hora de la verdad, la condicionalidad social ha desaparecido de los textos reglamentarios, mientras que el bienestar animal sigue presente.

Conclusiones provisionales: la reforma en marcha

Una de las teorías que mejor permiten comprender la construcción europea, su proceso de desarrollo y su historia de los últimos 50 años es la teoría de la bicicleta, es decir que el ciclista (léase la construcción europea) avanza pedaleando o se cae. No cabe un parón de la construcción europea que no signifique su fracaso. No cabe parar el proceso de profundización y modernización de las Administraciones y políticas públicas europeas. Los dos ejemplos más significativos de este principio del siglo XXI son: el *euro*, que obliga (mal que pese a algunos gobiernos) a una mayor coordinación de las políticas económicas y a la existencia de ciertas disciplinas, y el *espacio de Schengen*, que conduce a una armonización de las políticas de emigración en todo el espacio europeo en el que circulan libremente las personas, y a una mayor coordinación de la acción judicial y policial.

La política agraria no es la excepción que confirma la regla. Cada etapa de la reforma significa un avance, pero también pone a la orden del día nuevas dificultades que afrontar y nuevos retos a los que hay que responder. En las respuestas a estos desafíos se encuentran los gérmenes de las reformas futuras.

Como ya dijimos, no es fácil reformar en profundidad una política pública en una sociedad democrática. Es aún menos fácil en una UE con 27 miembros. Debe ser un proceso en el que todas las partes ganen con el cambio, mucho más de lo que ganarían con el mantenimiento de la situación actual o con la inexistencia de acuerdos. Por esto, el ritmo de las reformas de las políticas públicas, en general, y europeas, en particular, está marcado por la necesaria búsqueda del consenso. Esto significa que el proceso de reforma debe ser paulatino, progresivo, en el cual cada paso que se dé contribuya no sólo a resolver problemas existentes, sino a facilitar la creación de las condiciones políticas, sociales y económicas para realizar los siguientes pasos. Se trata de puntos de inflexión y no puntos de ruptura. Albert Massot (2005) indicaba que “las decisiones del Consejo de junio de 2003 marcan un *punto de inflexión* en un *proceso de reforma de la PAC que va a proseguir*”. Como señala el ya citado José M^a Sumpsi (2006), “el que cada ministro defienda intereses nacionales en vez de comunitarios obliga a difíciles negociaciones y equilibrios en busca de consenso, lo que no es la mejor garantía de racionalidad y sencillez de la reforma, sino más bien lo contrario”.

Libertad y responsabilidad

El desacoplamiento total significa devolver totalmente la libertad de cultivo al agricultor. Sembraría lo que demanda el mercado, la economía, la agronomía y la climatología, y no lo que reclaman los lectores atentos de las páginas del Boletín Oficial, sea del de la Unión Europea, el del Estado o el de la comunidad autónoma correspondiente. Significaría razonar en base a los márgenes brutos por hectárea, en vez de a partir de la cuantía de las ayudas. En una economía de mercado, ¿es esto una evolución negativa? Podría significar olvidarse de las penalizaciones por rebosamiento de superficies. En el Reino Unido, un Estado miembro de la UE más avanzado que España en la aplicación de la reforma de la PAC, los bancos han notado un incremento de la demanda de créditos para inversiones por parte de los agricultores, a raíz precisamente de la reforma (Northern Farming, 2004).

El modelo escogido por España es el llamado “histórico”⁵, pero con la variante del máximo acoplamiento posible, como hizo también Francia. Era una actitud prudente, frente a los cambios que abrían un escenario de indudable incertidumbre. Ante la magnitud de los temores, tenía cierta lógica y legitimidad aplicar “el principio de precaución” y evitar así catástrofes sociales que no tendrían arreglo a posteriori. El paso del tiempo ha permitido ya vislumbrar que buena parte de dichos temores (legítimos insisto) eran excesivos y que cabe actuar ahora con más decisión. Se puede proceder a una simplificación de la gestión administrativa de cierto calado. Dos sectores están en primera línea de mira: el aceite de oliva y los cereales.

En el caso del aceite de oliva, el desacoplamiento parcial se concibió en una fase del desarrollo de la nueva reglamentación en la que se consideraba que el artículo 69 se debía aplicar a todas las ayudas y no sector por sector. La nueva flexibilidad introducida más adelante puede ser de gran interés. Si el objetivo es asegurar un apoyo diferencial para el olivar de baja producción, el revisitado art. 69 brinda grandes posibilidades, mucho más sencillas que el mantenimiento (¡y el control!) de un doble sistema de ayudas⁶.

En el caso de los cereales, el mantenimiento de un acoplamiento del 25% no parece añadir ninguna garantía adicional efectiva y, en todo caso, sus posibles efectos positivos no son proporcionales a la complejidad administrativa introducida ni a la ineficiencia económica introducida

con la limitación impuesta a la capacidad de decisión de los agricultores. En efecto, en un entorno de mayor competencia en los mercados y menor protección en frontera frente a las importaciones, aumentar los márgenes de libertad del empresario y simplificar la tramitación administrativa son dos instrumentos útiles de una política de fomento de la competitividad.

La libertad es un gran motor de progreso. En una economía social de mercado, como reza nuestra Constitución, a mayor libertad empresarial, mayor responsabilidad del empresario en los diferentes ámbitos de su actividad (entre otros, en los ámbitos social y medioambiental). El principio de “responsabilidad social de la propiedad de la tierra”, que tan bien me enseñó (como a muchas generaciones de estudiantes de la Escuela de Agrónomos de Madrid) el profesor Sanz Jarque en base a las enseñanzas del maestro Alberto Ballarín, tiene en este caso nueva vigencia y nuevos campos de aplicación. Esta discusión debe enmarcarse, además, en el nuevo escenario para los mercados mundiales de productos agrarios que abre el desarrollo de los cultivos energéticos, unos cultivos que representan una alternativa real para muchas tierras agrícolas⁷.





Las citas ya convenidas

El proceso de reforma de la PAC no ha terminado. Como anticipaba en el año 2003 Albert Massot, no cabe afirmar que la PAC de hoy ha desarrollado ya “la naturaleza multifuncional del modelo agrario europeo” (Massot, 2003). Esta afirmación podía ser una novedad en el año 2003, justo después de la última gran reforma, pero se ha transformado en una verdad de Perogrullo en el 2007. Como señala Ramón Tamales (2007), analizando las últimas intervenciones públicas de la comisaria europea de Agricultura, “ideas no faltan”, y concluye afirmando que sean “además las mejores, eso es harina de otro costal”. Lo que está empezando ahora, e irá creciendo en los próximos meses, es un gran debate de política agraria que nos llevará a mirar la próxima década.

Desde sectores como las frutas y hortalizas, o desde organizaciones no gubernamentales defensoras del medio ambiente o del bienestar de los animales, se plantea la siguiente cuestión: ¿por qué una hectárea de cereal, de tabaco o de olivar, o un ganadero de vacuno, pueden disfrutar de una ayuda por cumplir los requisitos sociales correspondientes, y no una hectárea de patatas o de tomate, o un productor de cerdo, pollos o huevos? Jaime Lamo de Espinosa (2007) insiste en que “la vieja PAC... está ya agotada en sus fines y en sus medios...” y que “no cabe seguir con unas políticas cuya única base son las medias de unas cantidades pagadas en ciertos años. Eso no puede ser la norma. Eso debe ser la excepción”. Estas preguntas tendrán que encontrar respuesta, que no puede ser otra que una mayor similitud del apoyo público entre produc-

tores similares que cumplan similares requisitos. La reciente propuesta de reforma de la OCM de frutas y hortalizas no es una “burla macabra” ligada al “sistema más insensato” como proclama, sorprendentemente para mí, Carlos Tió (2007), una de las mentes privilegiadas de los economistas agrarios españoles. El adverbio “sorprendentemente” no es demasiado fuerte porque este mismo autor ya escribía en noviembre de 2005 sobre “la injustificable distribución nacional, regional y personal que en nada se ajusta a los pretendidos objetivos de conservación del paisaje, del medio natural o de la salubridad de los alimentos” (Tió, 2005). Más tarde, y en este último artículo, predecía que el “nuevo sistema de ayudas tendrá que adaptarse mucho y muy rápidamente para que la sociedad lo perciba como algo distinto a lo que hoy parece” (Ibídem, op. cit.). Exactamente esto es lo que está aconteciendo; estamos ante un paso más en el proceso de reforma, un peldaño más en un proceso que continuará en próximos episodios.

De hecho, el futuro se escribe ya en presente. Varios Estados miembros de la UE han decidido utilizar la facultad que les brinda la nueva reglamentación para regionalizar las ayudas: Dinamarca, Luxemburgo, Suecia, Finlandia, Alemania, Reino Unido (sólo en Inglaterra e Irlanda del Norte), Malta y Eslovenia. Otros Estados miembros de reciente incorporación se han decantado mayoritariamente hacia una solución parecida, aunque aún simplificada (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Lituania, Chipre, Letonia).

Ya se han dado, ya se están dando, los primeros pasos en esta dirección. Por ejemplo, en el marco de la propuesta de la Comisión Europea

sobre los cultivos energéticos, se han declarado elegibles para activar derechos de pago único todas las hectáreas de olivar, independientemente de que hayan sido plantadas antes o después del 1 de mayo de 1998. Asimismo, en el contexto de la reforma de la OCM de frutas y hortalizas, la Comisión Europea ha propuesto extender dicha posibilidad de activar derechos de pago único a todas las tierras cultivadas de frutas y hortalizas y de patata para consumo humano. Además, distintos informes están previstos ya en los textos jurídicos vigentes: para el 31 de diciembre de 2007, uno sobre la condicionalidad de las ayudas (art. 8)⁸ y otro sobre las consecuencias eventuales de la regionalización de las ayudas, en particular en el sector de las frutas y hortalizas (art. 60 aptdo. 8); para el 31 de diciembre de 2007, también a más tardar, uno sobre los pagos parcialmente desacoplados (parcialmente acoplados, según se mire) (art. 64), y finalmente para el 31 de diciembre de 2010, uno sobre la aplicación del sistema de consejos a los agricultores (art. 16). Nadie duda (y más después de la experiencia vivida con el informe que dio pie a lo que debía ser una simple revisión a medio plazo) que algunos de estos informes servirán de base a nuevas reflexiones y nuevas discusiones sobre el devenir de la PAC. Albert Massot (2004), con razón, incorpora al debate algunos elementos adicionales, tales como las dinámicas institucional, presupuestaria y comercial externa.

A modo de reflexión final (provisional)

La comisaría europea de Agricultura ha explicitado cuál es su “hoja de ruta”, tanto de aquí al 2013 como después de esa fecha. El llamado “chequeo médico” de la PAC, previsto para el 2008, tendría, entre otros, los siguientes objetivos:

- > Nuevos pasos hacia el desacoplamiento total de las ayudas directas en el máximo posible de sectores.
- > Aumento del nivel de modulación obligatoria de las ayudas directas.
- > Ajustes en los diferentes mecanismos de apoyo a los mercados, que quedarían como la intervención, las restituciones a la exportación y las cuotas de producción. Parece probable que las cuotas lácteas continúen en vigor hasta el año 2015, si bien, si se camina hacia su desaparición, sería justo que los productores lo sepan lo antes posible para que puedan iniciar su adaptación paulatina a un mercado libre.

- > Existe un marco presupuestario y jurídico de cierta estabilidad hasta el 2013. Sin embargo, como en el caso mencionado de las cuotas lácteas, sería útil iniciar con adelanto la reflexión sobre los mecanismos de apoyo a la agricultura que estarán vigentes en la UE después de esta fecha.



La organización *Birdlife Internacional* ya avisa que “a largo plazo, apuesta por el establecimiento de un mecanismo de financiación único y simplificado, que ofrezca apoyo a cambio de servicios y beneficios públicos”. El reciente acuerdo presupuestario para el periodo 2007-2013 prevé también una amplia revisión a medio plazo de todos los elementos del presupuesto común de la UE (incluido el de la PAC) con la presentación de un informe por la Comisión en el 2009 (punto 80 del Acuerdo del 17 de diciembre de 2005).

Existe una potente dinámica para simplificar la reglamentación comunitaria de la UE, en general, y de la agraria en particular. En el marco de la iniciativa “legislar mejor”, la idea de una OCM única que armonice los numerosos instru-

mentos comunes a muchas de las actuales organizaciones comunes de mercado, es otro paso adelante. Las reformas en curso (frutas y hortalizas) o pendientes (vino) también van, e irán sin duda, en el mismo sentido.

En el marco del “chequeo de la PAC” cabe volver sobre algunas de las decisiones tomadas desde el 2003. ¿Están los desacoplamientos parciales en cereales y olivar realmente contribuyendo de una manera eficaz y diferencial al mantenimiento del tejido de los espacios y territorios rurales? ¿Compensan estas ventajas potenciales (e hipotéticas en mi opinión) las complejidades administrativas y de gestión que dichos desacoplamientos parciales generan para las Administraciones y los agricultores? Estoy convencido de que la respuesta a ambas preguntas es claramente no. Cabe preguntarse, además, si esta negativa respuesta puede ampliarse a otras ayudas parcialmente desacopladas en al menos una gran parte del territorio. No olvidemos que el desacoplamiento general es la regla y el parcial la excepción.

Desde el ámbito de la simplificación de la gestión de la PAC para las Administraciones y los agricultores, y desde el punto de vista de la legitimidad pública de las ayudas, el modelo regional es, sin duda, el que aparece como el más favorable. Fijar la misma ayuda para todas las tierras elegibles es un cambio de gran calado con respecto al modelo histórico. No cabe hacerlo de un día para otro, como muestra el ejemplo alemán. Pero cabe preguntarse cuánto tiempo aún va a pasar antes de que dicho proceso paulati-

no se generalice al conjunto de los Estados miembros de la UE de antes de la última ampliación.

Otras preguntas podrían al menos ser discutidas en este contexto: ¿tiene sentido mantener una retirada de tierras obligatoria en una dinámica de libertad de cultivo?; ¿cómo deberíamos hacer frente a la necesaria estabilización de la renta de los agricultores en un contexto de mayor liberalización y apertura de los mercados?

La distribución de las ayudas directas entre los agricultores es otro gran tema de debate. En varios países, distintas páginas webs recogen incluso la lista nominativa de los beneficiarios de la PAC⁹. Ya en el 2001, la Comisión Europea afirmó que el 80% del apoyo era recibido por el 20% de los agricultores (COM (91) 100f). La situación no ha cambiado sustancialmente con las últimas reformas¹⁰. En los EEUU existe un tope máximo de ayuda por explotación, tope que podría incluso verse reducido en el próximo *Farm Bill*¹¹. La lista de beneficiarios de las ayudas en EEUU es pública¹². Como los adjetivos de “bolcheviques” o “anticompetitivas” no pueden ser fácilmente aplicados a las políticas económicas aplicadas del otro lado del Atlántico Norte, cabe pensar que, de nuevo, el tema estará en el centro de las discusiones y negociaciones.

Parte de las respuestas a estas preguntas, y a otras que todavía no se han formulado, podrían encontrarse en la discusión del “chequeo” de la PAC para 2008; otras podrían surgir de las discusiones presupuestarias de 2009; otras, por último, conformarán el debate sobre la PAC después de 2013. Por una vez, los plazos son (to-



davía) amplios. Para abordarlos, sería muy útil construir una reflexión global sobre el devenir de la agricultura del sur de Europa en un mercado abierto y competitivo. Eduardo Moyano, en su comparecencia ante la Comisión de Agricultura del Senado, insistió, con razón, en la necesidad de “una estrategia propia (el subrayado es mío) de política agraria y de desarrollo rural sin la cual nos veremos abocados a esperar orientaciones de una PAC que vive momentos de incertidumbre y provisionalidad” (Moyano, 2006). También sería positivo, aunque no co-

rresponda con la práctica política habitual (desgraciadamente) en nuestro país, que dicha visión se construya en colaboración con las grandes fuerzas políticas, sindicales y sociales. Entre estas últimas se encuentran los sindicatos y organizaciones profesionales agrarias y las cooperativas, pero también de pleno derecho las organizaciones de consumidores y las asociaciones de ecologistas. ¿Será el consenso sobre estas grandes líneas en una conferencia sectorial un sueño de una noche de verano..., bruselese? ■

▼ Notas:

¹ Las opiniones expresadas en este trabajo sólo comprometen a su autor y no a la institución a la que pertenece.

² Jefe de la Unidad de Aceite de Oliva y Productos Hortícolas, 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. Diplomado en Alta Dirección de Empresas de la Cadena Agroalimentaria por el Instituto San Telmo.

³ E. Hobsbawn es fundador de la escuela de historiadores marxistas británicos. En su último libro culmina una serie de estudios desde la revolución francesa y destaca por su antidogmatismo y universalidad.

⁴ Digo “favorecer” porque la agricultura fue una fuente de acumulación primitiva, al lado de otra púdicamente llamada “comercio” y que es un modo elegante de referirse a la “explotación colonial” pura y a veces dura.

⁵ Han escogido el llamado “modelo histórico” Austria, Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido (aunque sólo Escocia y Gales).

⁶ El doble sistema de ayudas obliga, entre otros, a ir a la caza y captura de las llamadas “islas” internas y externas, expresión aparentemente poética que encubre una auténtica pesadilla administrativa y burocrática tanto para los productores como para las Administraciones que tienen la desgraciada obligación de controlar el correcto proceso de aplicación de la reglamentación y de velar por el adecuado uso de los fondos públicos.

⁷ Véase, por ejemplo, el número 201 de los meses de marzo y abril de 2007 de la revista *La tierra del agricultor y ganadero* (editada por UPA), con este tema en portada.

⁸ La Comisión Europea tiene previsto adoptar el 28 de marzo de 2007 un informe sobre este asunto que irá acompañado de propuestas legislativas.

⁹ La Comisión ha realizado una relación de los sitios webs disponibles que puede encontrarse en http://ec.europa.eu/agriculture/funding/index_fr.htm. La página contiene, por el momento, datos (incompletos) de Bélgica, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Portugal, República Checa, Reino Unido, Eslovaquia y Eslovenia. A partir del año 2009, debería alcanzarse una transparencia total, publicándose la lista completa nominal de todos los beneficiarios y la cuantía de las ayudas de cada uno de ellos. Además, desde el mundo asociativo se ha puesto en marcha la página web <http://www.farmsubsidy.org/>, que también contiene información interesante al respecto. En cuanto a España (información no recogida aún en la web de la Comisión Europea), los datos pueden verse en http://www.fega.es/fgpweb/fgp_documentos_2006.fgp_documento_inicio?widi=ESP&wcodc=2939&wusu=

¹⁰ Ver la página web <http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2005/annex1> en pdf.

¹¹ Las propuestas del USDA sobre la próxima ley agraria pueden verse en la página web http://www.usda.gov/wps/portal/usda/farmbill?navtype=SU&navid=FARM_BILL_FORUMS

¹² <http://www.localnewsleader.com/brocktown/stories/index.php?action=fullnews&id=36324>

▼ Referencias bibliográficas

- BIRDLIFE INTERNATIONAL (2004): *Vision for Rural Europe*.
 DAUGBJERG, C. y A. SWINBANK (2007): “The politics of CAP reform: Trade negotiations, institutional settings and blame avoidance”, *JCMS*, vol. 45, nº 1, pp. 1-22.
 GALLARDO COBOS, R. (2002): “Los efectos de las reformas de la PAC sobre la competitividad de sistemas agrarios andaluces”, *Coloquio Internacional sobre reforma de la PAC*, Córdoba, 9-11 de octubre.
 GARCÍA AZCÁRATE, T. (1991): “Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común”, *PALAU*, nº 14, pp. 43-66.
 HOBBSBAWN, E. (2000): *Historia del siglo XX*, Barcelona, Edit. Crítica.
 LAMO DE ESPINOSA, J. (2007): “Cincuenta años de Europa”, *Vida Rural*, nº 246, mes de mayo.
 MASSOT, A. (2003): “Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dans la renégociation de la PAC”, *Economie Rural*, nº 273-274, abril.
 MASSOT, A. (2004): *España ante la reforma de la PAC*, Madrid, Instituto Elcano (disponible en la página web <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/130.asp>)
 MASSOT, A. (2005): *De la crisis de la Unión Europea a la crisis de*

la PAC: por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado, Madrid, Instituto Elcano (disponible en la página web <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/208.asp>)

MOYANO, E. (2006): *Agricultura y medio rural en España: reflexiones para impulsar una política agraria y rural*, Comparecencia ante la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación del Senado, 28 de octubre.

NORTHERN FARMING (2004): *Increased borrowing ahead of CAP reform* (12 noviembre) (disponible en la página web http://icnewcastle.icnetwork.co.uk/0500business/northernfarming/tm_objectid=14864)

SCHNEIDER, A. (2003): *The reform of the CAP: radical reform or weak compromise* (disponible en la página web <http://www.euractiv.com/en/cap/refotm-common-agricultural-policy-radical-reform-weak-compromise/article-109985>)

SUMPSI VIÑAS, J. M. (2006): “La simplificación de la PAC”, *Cinco Días*, 5 de diciembre.

TAMAMES, R. (2007): “Desacoplamiento, modulación, cuotas y otros objetivos de la comisaria de la UE para la PAC”, *Tierra y Vida*, nº 345, pp. 6-7.

TIÓ, C. (2007): “El hortelano afortunado”, *Cinco Días*, 7 de febrero.

TIÓ, C. (2005): “Las ayudas agrarias”, *Cinco Días*, 8 de noviembre.