



El futuro de la PAC

Dacian Ciolos ►
Comisario de Agricultura
y Desarrollo Rural
Comisión Europea

Es para mí un gran placer escribir una colaboración para la edición de 2010 del anuario de UPA sobre un tema que está muy cercano a mi corazón. Establecer la normativa de la Política Agraria Común (PAC) para el período posterior a 2013 será sin duda la tarea más ardua de mi mandato como comisario europeo de Agricultura y Desarrollo Rural en los próximos cinco años. Mi objetivo es continuar con el proceso de reforma de los últimos años a fin de que nuestra política sea verdaderamente apropiada para el siglo XXI. Será un enorme desafío no sólo para mí, sino también para los Estados miembros y diputados al Parlamento Europeo (que estará por primera vez en igualdad de condiciones en el proceso de negociación). Por otra parte, no podemos ignorar el contexto especialmente difícil, tanto económico y social como ambiental, en el que nuestras deliberaciones se llevarán a cabo.

Mi objetivo es exponer nuestro proyecto inicial para el futuro de la PAC antes de que finalice el año. Este proyecto se someterá luego a un procedimiento formal de consulta antes de presentar propuestas legislativas en algún momento a mediados de 2011. Bajo los nuevos procedimientos de codecisión establecidos en el Tra-

tado de Lisboa, nuestra esperanza es llegar a un acuerdo antes de finales de 2012. Esto nos permitiría fijar las normas de aplicación en 2013 de manera que la nueva normativa sea aplicable a partir de enero de 2014. Sin embargo, todavía nos encontramos en una fase temprana del proceso, y mi prioridad por el momento es escuchar. Sin embargo, hay una serie de cosas que ya están claras para mí, incluso en esta fase inicial.

Una política con mucha historia

No hay que olvidar que la PAC se estableció en los años 50 y 60, cuando Europa tenía serios temores sobre si los suministros de alimentos serían suficientes. Pero fue una víctima de su propio éxito, y en las dos décadas siguientes, hasta 1990, los altos precios internos y fuertes aranceles exteriores hicieron que los agricultores estuviesen desconectados del mercado. Las decisiones de producción a menudo no estaban vinculadas a la realidad del mercado, los excedentes llegaron a ser abundantes y se dejó a cargo de la factura a la Comisión.

Sin embargo, la PAC ha recorrido un largo camino en las últimas dos décadas. Cuando em-

▼
Es evidente que nuestra política se ha modernizado considerablemente en los últimos años y está más orientada al mercado de lo que nunca ha estado antes. Sin embargo, los cambios no han sido necesariamente claros

pecé a leer sobre ella en la década de los 90, aproximadamente el 90% de la financiación se destinaba a la exportación y la intervención pública. Ahora es muy inferior al 10% del gasto que va sobre dichas medidas, con una gran mayoría de los gastos centrados en la actualidad en programas de apoyo que no distorsionan los acuerdos comerciales.

La reforma MacSharry de 1992 dio el paso fundamental en el concepto de apoyo

a los precios que era tan central en los primeros años de la PAC, así que lo que hizo fue dotar de una mayor orientación al mercado a la política actual y un cambio en el mero gasto al exterior de la venta de los excedentes. En 1999, la Agenda 2000 llevó las cosas más allá, como hemos visto con un mayor uso de los pagos directos como “compensación” por la posible pérdida de los ingresos agrícolas causada por la reducción en los apoyos a los precios, anteriormente fijados en niveles muy por encima de los precios del mercado mundial.

Luego, en 2003, con los 10-12 nuevos Estados miembros que hacían cola para entrar en la UE, tuvimos la llamada “Revisión intermedia” en que se desacoplaron de la producción la mayor parte de los pagos directos, y ligándolos al cumplimiento de ciertas normas medioambientales y otros estándares. En el mismo escenario, estas reformas reforzaron el aspecto de la política de desarrollo rural, la creación de tres ejes diferentes (económico, ambiental y social) para proporcionar mayor claridad a los objetivos de apoyo específico, con un menú de opciones en la UE, pero dejando la elección de los programas a los Estados miembros o incluso regiones. El chequeo de la PAC de 2008, en el que participé como ministro, extendió una serie de elementos en lo que respecta a una mayor disociación, y, por ejemplo, limitando automáticamente las compras de intervención desde el mercado de los cereales hasta los de trigo blando.



La orientación de la PAC al mercado

Es evidente que nuestra política se ha modernizado considerablemente en los últimos años y está más orientada al mercado de lo que nunca ha estado antes. Sin embargo, los cambios no han sido necesariamente claros. Una de las primeras cosas que encontré en mi escritorio después de tomar posesión fue una encuesta del Eurobarómetro que muestra que aproximadamente el

90% de los europeos cree que la agricultura europea y las zonas rurales son “importantes” o “muy importantes” para nuestro futuro (92% en España). En el mismo escenario, apenas el 41% de la población ha confirmado haber “oído algo acerca de la Política Agraria Común (PAC)”, con sólo un 13% confirmando que saben “lo que es la PAC” (la cifra fue del 32% en España, con el 13% que afirma que sabe lo que es la PAC). Es una estadística curiosa y algo me gustaría hacer al respecto, ya que empezamos a pensar en el futuro de la PAC. Después de todo, la PAC no es sólo una política para los agricultores, es para todos los ciudadanos de la UE, como contribuyentes y consumidores.

El debate sobre el futuro de la PAC es una cuestión sobre la que todo el mundo debería de interesarse en la UE, y en las últimas semanas hemos puesto en marcha un debate público con la esperanza de estimular un mayor interés entre el mayor público posible sobre las cuestiones más fundamentales de por qué necesitamos una Política Agraria Común, lo que la gente quiere de esta política en el futuro, y cómo lograr estos objetivos.

Las respuestas hasta ahora han sido interesantes y esperamos que algunas de las ideas que se barajan puedan ser discutidas en una conferencia que estamos preparando en Bruselas para el verano de 2010 y luego incorporarlas a nuestras actividades de comunicación al final del año. Debo subrayar que este debate público no es una cuestión de cuán grande debe ser el presupuesto de la PAC en el futuro. Esa es una pregunta posterior, en un contexto más amplio. De

lo contrario, sería poner el carro delante de los bueyes. Lo que quiero hacer ahora es estimular el interés en lo que nuestros fines y objetivos para el período posterior a 2013.

Una política necesaria

Entonces, ¿por qué necesitamos una Política Agraria Común europea? El Tratado de Lisboa identifica el aprovisionamiento de los suministros de alimentos adecuados e inocuos, como los principales objetivos de la PAC, pero también hace referencia al mantenimiento de las rentas agrarias. La agricultura no es como otras industrias. La producción de alimentos no es como un grifo que se puede abrir y cerrar, según la demanda. Es mucho más complejo que eso. La función principal del sector es producir alimentos, pero la agricultura también proporciona una amplia gama de bienes públicos, a partir de aspectos como los beneficios medioambientales y de bienestar animal, a las cuestiones más amplias de cómo manejar los recursos naturales, mantener las zonas rurales, pai-

sajes y cómo el sector en su conjunto estimula la economía rural.

Como he mencionado anteriormente, las reformas posteriores de la PAC la han convertido en una política más moderna, más orientada al mercado, con aproximadamente un 90% de nuestros pagos directos dejando de estar vinculados a la producción. Esto ha ayudado a la agricultura europea a que sea más competitiva, pero hay más cosas que hacer en esa dirección. Tenemos que hacer más para asegurar que la política no impida que el mercado juegue su papel. En el mismo escenario, necesitamos instrumentos que aseguren que mantenemos las cosas que no son recompensadas por el mercado, y disponer de herramientas para aquellos períodos en que el mercado se enfrente a problemas. La experiencia de los últimos 2-3 años ha demostrado un creciente nivel de volatilidad del mercado, ya que los precios en los mercados de la UE se ven influidos por los acontecimientos que ocurren en el otro lado del globo. Y a veces son acontecimientos que no tienen nada que ver con la agricultura, como el precio del petróleo. El año pasado también vimos el impacto negati-



vo de una crisis duradera en el sector lácteo. No podemos confiar en el mercado por sí solo para algo tan estratégico como el suministro de alimentos.

Los retos del futuro inmediato

No quiero prejuzgar el resultado de nuestro debate público, pero quiero señalar algunos de los asuntos a los que nos enfrentaremos en los próximos años que, en mi opinión, significará que el tema agrario será aún más importante en el futuro.

En primer lugar, la seguridad alimentaria mundial, donde la combinación del crecimiento demográfico y el cambio de dieta en las economías emergentes podría dar lugar a un aumento del 50% en la demanda de alimentos en 2030 y una duplicación de aquí a 2050. Luego hay una serie de desafíos naturales que hay necesidad de abordar, como la escasez de agua, el mantenimiento de la calidad del suelo y la detención de la pérdida de biodiversidad. Aquí la agricultura puede desempeñar un papel importante.

El cambio climático es otro reto importante en el que la agricultura debe moverse, y hacer un esfuerzo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, donde los agricultores también se enfrentan a condiciones más difíciles de producción, ya que las condiciones climáticas se vuelven más impredecibles. El sector, sin duda, puede hacer una importante contribución a este desafío global, por ejemplo a través de los

biocombustibles y estas son áreas en donde las herramientas políticas pueden influir fuertemente en el progreso. Para utilizar los conceptos señalados por la Comisión en la estrategia Europa 2020 para salir de la crisis económica, aquí es donde el “crecimiento INTELIGENTE” puede acompañar al “crecimiento sostenible”.

Tampoco hay que olvidar la función más amplia que la agricultura desempeña en la sociedad rural ayudando a mantener el tejido social de las zonas rurales. La política de desarrollo rural es en la actualidad una política que actúa como una herramienta útil para estimular la diversificación en las zonas rurales, la creación de oportunidades alternativas de empleo y a menudo de respuesta a las iniciativas a nivel local. Aunque no puedo imaginar el futuro de las zonas rurales de Europa sin agricultura, debo subrayar que las zonas rurales no prosperarán en el futuro solamente con la agricultura. Llamémoslo “crecimiento inclusivo”.

Ya he mencionado la importancia de la competitividad para el futuro de la agricultura de la UE. Sin embargo, la competitividad significa diferentes cosas para diferentes personas. Me gustaría hacer hincapié en que la competitividad no significa necesariamente grandes estructuras agrícolas. La cantidad no lo es todo, y la calidad no es necesariamente el mejor modo de lograr la producción a gran escala. Veo que los pequeños y medianos agricultores desempeñan un rol importante en el abastecimiento de mercados locales y regionales, quizás a través de ventas

▼
Tampoco hay que olvidar la función más amplia que la agricultura desempeña en la sociedad rural ayudando a mantener el tejido social de las zonas rurales. La política de desarrollo rural es en la actualidad una política que actúa como una herramienta útil para estimular la diversificación en las zonas rurales, la creación de oportunidades alternativas de empleo y a menudo de respuesta a las iniciativas a nivel local

directas como un elemento importante de la vida rural. En pocas palabras, necesitamos una política que ayude a los agricultores a encontrar sus mercados.

Así que si este es el tipo de objetivos que deben tener, ¿qué pasa con las herramientas que debemos dar a nuestra PAC para alcanzarlos? Yo realmente no quiero decir mucho sobre la futura estructura de la PAC, ya que todavía estamos abiertos a ideas. Sólo quiero decir que podría aceptar la continuación del concepto de segundo pilar, con pagos directos (y medidas de mercado) en el primer pilar y programas plurianuales de desarrollo rural bajo el segundo pilar. Sin embargo estas estructuras son menos importantes que el contenido.

Un objetivo más importante debe ser que nuestro sistema de subvenciones sea más fácil de entender para el contribuyente. En este sentido, no puedo ver ninguna justificación para seguir manteniendo la referencia histórica de producción agrícola del 2000 al 2002 para la asignación de los pagos directos (como es el caso en muchos de los “antiguos” Estados miembros, entre ellos España). Lo que tenemos que hacer para identificar criterios objetivos para la distribución de los pagos es aplicarlos por igual en cada Estado miembro, ya que lo hará más creíble en el largo plazo. Esto debería conducir a una distribución más justa de los fondos no sólo entre los Estados miembros, sino también entre distintos sectores de la producción. Quisiera, sin embargo, subrayar que un sistema más equitativo no significa necesariamente un sistema de igualdad –y que cualquier cambio debe ser gradual, no de repente–. No queremos hacer frente a ciertos problemas de tal manera que creen más problemas difíciles en otra parte.

Sin embargo, estas son cuestiones fundamentales. Además de esta cuestión de los bienes públicos, ¿hasta qué punto debemos apoyar la renta agraria? ¿Debemos hacer más para ayudar

a las zonas de montaña o a las zonas menos favorecidas? ¿O sobre la base de puestos de trabajo? ¿Hasta qué punto debemos proteger a los agricultores de aumentar la volatilidad del mercado a través de nuevos elementos de seguros de riesgo, a través de una mayor intervención de la Comisión en tiempos de dificultad, o si nos limitamos a proporcionar apoyo directo para estabilizar los ingresos?

Además de estas herramientas políticas vinculadas a la financiación de la UE, hay una serie de medidas regulatorias a considerar, tal y como lo estamos haciendo para el sector lácteo a raíz de la crisis de larga duración del año pasado. Nuestro Grupo de Alto Nivel para el sector lácteo, creado después de la crisis de 2009, se destina a sacar algunas conclusiones a finales de junio, con la esperanza de que podamos aprender algunas lecciones de lo que se vio el año pasado. En el momento de redactar estas notas, en mayo de 2010, no se conocen todavía las conclusiones del Grupo de Alto Nivel, pero está relativamente claro que la negociación colectiva es un tema que debemos analizar incluso si esto significa revisar las normas de la competencia con el fin de fortalecer la posición negociadora de los agricultores en la cadena de suministro alimentario. Del mismo modo, hay necesidad de una mayor transparencia de precios para mostrar dónde va el valor añadido.

Así que, si hay algún modo de poder concluir mis reflexiones, la Política Agraria Europea se encuentra en un momento único para hacer un balance antes de la próxima gran reforma, teniendo en cuenta cuáles deben ser nuestras prioridades, y cómo la política debería de influir de la mejor manera posible para alcanzar estos objetivos. Para mí está claro que el proceso va a ser un viaje relativamente largo y accidentado en los próximos años, pero espero que este artículo haya dejado clara la dirección de las futuras tareas que se aproximan. ■