

CINCUENTA AÑOS DE POLÍTICA AGRARIA COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA: una reflexión sobre su futuro.

INTRODUCCIÓN.

La política agraria de la Unión Europea (UE), la Política Agraria Común (PAC), acaba de cumplir medio siglo. En efecto, si bien el Tratado de Roma que perfilaba la Comunidad Económica Europea ya contemplaba la puesta en marcha de una PAC no fue hasta enero de 1962 cuando se pusieron en marcha los primeros reglamentos y se creó el FEOGA como instrumento financiero de la nueva política. Cincuenta años después la PAC se encuentra sumida en pleno proceso de reforma. De hecho la historia de la PAC está constituida por una serie de reformas y sobre todo por largos períodos de preparación y debate sobre los futuros cambios. El número de países miembros de la UE, la diversidad de los paisajes agrarios de la misma y el contexto socioeconómico han evolucionado mucho a lo largo de las últimas décadas, pero la PAC también se ha visto influida por cambios en los planteamientos ideológicos que definen la intervención pública.

La PAC fue el mecanismo que permitió el mercado común de productos agrarios, y se estableció como la mejor forma de proteger las agriculturas de los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad Económica Europea. La PAC refleja bien el consenso franco-alemán, pero también contiene particularidades frente a la agricultura del sur de Europa y concesiones ante los Estados Unidos e incluso frente a las antiguas colonias europeas.

El objetivo de este artículo es repasar de forma sintética y comprensible los 50 años de historia de la PAC y señalar los dilemas a los que hoy se enfrenta.

EL PUNTO DE PARTIDA

La PAC, como todas las políticas agrarias tradicionales, nació para garantizar la seguridad alimentaria – alimentar a una Europa que aún tenía presente el hambre vivido durante e inmediatamente después de la II Guerra Mundial- y para evitar la inestabilidad de los mercados, procurando que los intereses de los productores y los consumidores se vieran respetados (Tracy, 1989).

Los instrumentos principales fueron el establecimiento de precios de garantía y la protección en frontera para los productos más relevantes de la agricultura europea. Los aranceles móviles o *prélèvements* permitieron aislar la agricultura europea de los mercados mundiales. Paralelamente, se incentivó la modernización del sector, tecnificando y ampliando las explotaciones (Etxezarreta et alrii, 1989). Los resultados fueron rápidos y espectaculares: el número de trabajadores y de explotaciones agrarias disminuyó rápidamente mientras la producción y los rendimientos se incrementaron. En los años sesenta, los países europeos eran deficitarios en muchos de los productos básicos de su consumo agrario, veinte años después el signo del saldo comercial había cambiado. La garantía que tenían los agricultores de que la totalidad de la producción sería adquirida como mínimo al precio de intervención actuaba como un aliciente para producir. Las negociaciones anuales para establecer los niveles de precios se acompañaban de manifestaciones en Bruselas y de declaraciones de los Estado miembros a favor de sus agricultores, de forma que los precios se mantenían elevados aunque se registraran importantes ganancias de productividad y un crecimiento cada vez más reducido del consumo.

ROSELL FOXÁ JORDI¹
VILADOMIU LOURDES²

1. Ph.D. Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona, España.

2. Ph.D. Economía Agraria. Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Grupo de Desarrollo Rural de la Universitat Autònoma de Barcelona (DRUAB), España.

Los años ochenta del siglo pasado estuvieron caracterizados por importantes excedentes agrarios. Son los años de las “montañas” de azúcar, mantequilla, leche en polvo, carne de vacuno y algunos cereales. Los stocks se acumulaban, eran caros de mantener y cuando se hacían desaparecer requerían subvenciones para compensar la diferencia entre los precios de garantía y los precios de los mercados mundiales. Todo esto sucedía en un contexto de precios mundiales muy bajos para los productos agrarios, después del boom de las materias primas de los años setenta.

La PAC se convirtió así en una política cara para los consumidores, que exigía un esfuerzo de los contribuyentes para financiar los gastos de los stocks y que generaba importantes conflictos con los exportadores mundiales. La Comisión Europea era denunciada por hacer *dumping* a la vez que se encontraba en constante conflicto con los Estados Unidos por razones agrarias.

En consecuencia, la PAC original aunque cumplía ampliamente con los objetivos marcados en su inicio, debía ser reformada con el fin de controlar el gasto, de evitar los enfrentamientos con países terceros y de impedir que los nuevos Estados miembros siguieran una trayectoria de crecimiento de su producción como habían experimentado otros países después de la adhesión (caso de Irlanda desde 1973). Desde 1983 se introducen instrumentos para contener la oferta: cuotas para la producción de leche (32% del gasto presupuestario en el período 1980-83) y el azúcar (9%), una disminución de los precios de garantía y una retirada voluntaria de tierras subvencionada. Los resultados de estas medidas fueron significativos para los productos sometidos a cuotas, pero el resto continuó con un aumento de la producción. En el año 1991, los stocks eran de 25 millones de toneladas de cereales y de 900.000 toneladas de carne de vacuno, frente a 10 millones y 380.000 respectivamente, sólo tres años antes. De hecho muchos agricultores sometidos a limitaciones en su producción principal habían ampliado otras producciones, como es el caso de la producción de leche frente a la carne de vacuno.

Por otra parte, desde 1986 la agricultura se incluyó en las negociaciones comerciales internacionales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, el precedente de la Organización Mundial del Comercio (OCM). La reforma de la PAC se convirtió en condición sine qua non para poder cerrar las negociaciones comerciales mundiales.

La reforma de 1992 o Mac Sharry

La reforma de 1992 supuso un cambio muy importante en el enfoque de la PAC. Para limitar los excedentes se optó de nuevo por rebajar los precios de garantía y acercarlos a los niveles del mercado mundial, de forma que fuera posible exportar sin subvención. Para evitar la eventual pérdida de renta de los agricultores, se establecen unos *pagos compensatorios* según hectáreas o cabezas de ganado. Los pagos por superficie (mayormente para cereales y leguminosas) se determinaron según el nivel medio de rendimiento de cada región productiva, siendo mayores en las zonas más productivas (Viladomiu, 1994). Para recibir el pago había que retirar obligatoriamente un porcentaje de las tierras de la producción. Por otra parte, las cuotas de producción se mantuvieron y los aranceles móviles desaparecieron. En esta etapa se introducen igualmente de forma obligatoria las medidas agroambientales para incentivar a los agricultores a poner en marcha prácticas más favorables al medio ambiente (Viladomiu y Rosell, 1985).

Los pagos compensatorios, pasaron a ser el elemento central en la nueva intervención agraria. Los agricultores recibieron los primeros pagos con recelo y sorpresa, pero pronto encontraron que era un sistema sumamente ventajoso entre otras razones porque a mediados de los años noventa los precios agrarios subieron en los mercados mundiales. Estos pagos eran una compensación bastante peculiar ya que se recibían fuera cual fuera el precio de venta del año.

Con los años los pagos cambiaron de nombre y se convirtieron en una *ayuda directa* a la renta. Su aplicación generó una amplia casuística (quien debe ser el receptor cuando son tierras alquiladas, como se transfieren, etc.) y han generado importantes distorsiones en el mercado de tierras y una presión claramente alcista en los precios de venta y alquiler.

La reforma de la PAC de 1992 permitió cerrar las negociaciones comerciales internacional y llegar al Acuerdo Agrario de la OCM de 1994, donde se acordó una apertura progresiva del mercado europeo y una reducción de las exportaciones subvencionadas. Cabe destacar, sin embargo, que los pagos compensatorios se incluyeron dentro de una categoría “intermedia” de ayudas (caja azul) considerada transitoria y que debía ser reducida progresivamente ya que distorsiona el comercio internacional.

El segundo pilar de la PAC: el desarrollo rural

La llamada *Agenda 2000* -una nueva reforma de la política agraria- incorporó un *segundo pilar* a la PAC. Desde el origen de la política común, el fondo que financiaba el gasto agraria europea (FEOGA) tenía dos ámbitos, el de Garantía que se ocupaba de financiar la política de mercado y precios, y el de Orientación que se destinaba a facilitar el ajuste estructural de las explotaciones agrarias. Mientras que el FEOGA-Garantía aseguraba los precios, el FEOGA-Orientación daba ayudas para modernizar y tecnificar las explotaciones. A mitad de los setenta al ámbito Orientación se le añadieron las ayudas para las zonas menos favorecidas y en los ochenta se abrió la posibilidad de subvencionar inversiones para la diversificación de las explotaciones en actividades no propiamente agrarias como el agroturismo o la transformación alimentaria (Etxezarreta, Rosell y Viladomiu, 1989).

En el año 1985, la Comisión publicó “El futuro del mundo rural” (Comisión Europea, 1988). En este documento se hacía explícito que la agricultura no podía ser la única actividad económica en las zonas rural y que había que diversificar la base productiva. Con este objetivo se aprueba una iniciativa comunitaria denominada Leader de diversificación rural que se inició en 1991 con un planteamiento muy ambicioso contemplando como beneficiarios potenciales la totalidad de la población del mundo rural y no sólo los agricultores.

La PAC fue incluyendo progresivamente intervenciones que sobrepasaban el ámbito agrario propiamente dicho. Bajo el paraguas del Pilar II de la PAC se incluyen básicamente las tradicionales medidas de modernización agraria, las indemnizaciones a zonas con *handicaps*, las ayudas a la diversificación y las medidas agroambientales (Viladomiu y Rosell, 1995). Este Pilar II se gestiona actualmente a partir de los Programas de Desarrollo Rural (PDRS). Cada Estado miembro o región escoge las medidas que implementará de un menú preestablecido (Viladomiu et alrii, 2010). Los actuales PDRs, para el período 2007-13, agrupan las medidas en tres ejes de intervención: Competitividad, Protección del medio ambiente y Diversificación. Además hay un cuarto eje de tipo horizontal que incluye las medidas que se ponen en práctica con enfoque Leader (Viladomiu y Rosell, 2008).

El Pilar II funciona en régimen de cofinanciación con los Estados miembros a diferencia del Pilar I (ayudas directas y medidas de gestión de mercados), es decir no sigue el principio de solidaridad financiera que inspiró la PAC original. Cada una de las medidas del PDR se financia parcialmente por los gobiernos centrales o las regiones. La participación comunitaria es mayor en las zonas menos desarrolladas de Europa

La participación del Pilar II en el conjunto del presupuesto de la PAC sigue siendo limitada aunque se ha incrementado en los últimos años hasta llegar a cerca del 25% del presupuesto agrario.

La reforma de 2003: los pagos desconectados o desacoplados

El principal cambio de la reforma de 2003 fue el *desacoplamiento o desconexión* de los pagos directos, es decir que para recibir las ayudas no se requiere realizar producción alguna.

La reforma se justificó bajo dos elementos. El primero consistía en mover la agricultura europea hacia un modelo más acorde con la conservación del medio y por tanto no sometido a presiones en favor de la intensificación. En segundo lugar se trataba de eliminar toda política que distorsionara el mercado. En palabras de la Comisión se trataba de “orientar la agricultura al mercado” y que éste fuera el orientador exclusivo de las decisiones de los agricultores.

La cuantía de la ayuda se determinó en la mayoría de los países, entre ellos España por el llamado sistema histórico es decir que lo que recibe un agricultor se determina por lo que recibió en el pasado, independientemente de la actividad actual. Los derechos de pago van asociados a la tenencia de hectáreas y en este sistema cada hectárea puede dar lugar a pagos muy diferentes en función del pasado. Los países que no optaron por este sistema y los nuevos Estados miembros (los que entraron en la UE a raíz de las ampliaciones de 2004 y 2006) tienen un sistema de pago por superficie con el mismo importe (euros por hectárea) dentro de cada región productiva (*sistema regional*), es decir agricultores vecinos y con tierras similares cobran la misma cantidad.

Para recibir la ayuda, ahora llamada *derecho de pago único*, se debe cumplir con la *condicionalidad*, es decir la explotación receptora debe respetar los reglamentos obligatorios que afectan al medio ambiente, el bienestar animal, etc. Las tierras fuera de producción se mantendrán en buenas condiciones ambientales.

En el gráfico siguiente se puede apreciar la importancia que han adquirido las ayudas directas y especialmente los desacoplados en los últimos años. También se puede apreciar la reducida importancia de los instrumentos de mercado que han supuesto únicamente el 3,2% del presupuesto total del año 2011.

El momento actual

Desde los años 90, las sucesivas reformas de la PAC fueron defendidas argumentando que una orientación de las decisiones de los agricultores hacia el mercado, es decir, sin las distorsiones que generaban los precios garantizados, haría innecesarias las medidas de intervención de los mercados. Las reservas estratégicas eran consideradas caras y prescindibles. La confianza en los mercados mundiales como estabilizadores de precios y suministradores más eficientes comportaba que la PAC debía quedar limitada prácticamente a las ayudas directas a la renta y al desarrollo rural.

A partir de 2007 la situación de los mercados mundiales ha sido inestable y preocupante. La Comisión se ha visto obligada a incluir entre sus objetivos estratégicos la seguridad alimentaria, entendida como el compromiso de la UE a contribuir a la satisfacción de la demanda mundial de alimentos y a considerar la volatilidad de precios como uno de los elementos justificativos de la necesidad de la reforma (Comisión Europea, 2010). De esta forma los objetivos clásicos de la PAC han vuelto a los documentos de la Comisión aunque por el momento las propuestas concretas son las que afectan a las ayudas directas y el desarrollo rural.

Hay coincidencia acerca de la necesidad de reformar las ayudas directas. Las ayudas directas desacopladas, o derechos de pago único, tienen un problema de legitimidad, pero por el momento sólo se plantean cambios pequeños que permitan una mayor aceptación. El *sistema histórico* de reparto de las ayudas (vigente en España, Francia e Italia entre otros países) ha de ser sustituido por el *modelo regional* de forma que dos vecinos cobren lo mismo por hectárea. Por otra parte, las diferencias de pago por hectárea, que oscilan actualmente entre el 600 euros de Malta y los 100 euros de Estonia y Letonia han de converger progresivamente. Los pagos serán subdivididos en tramos, de forma que parte del dinero pueda ser más focalizada y resulte más fácilmente justificable. El problema es que todas las propuestas de ayudas ligadas a requeri-

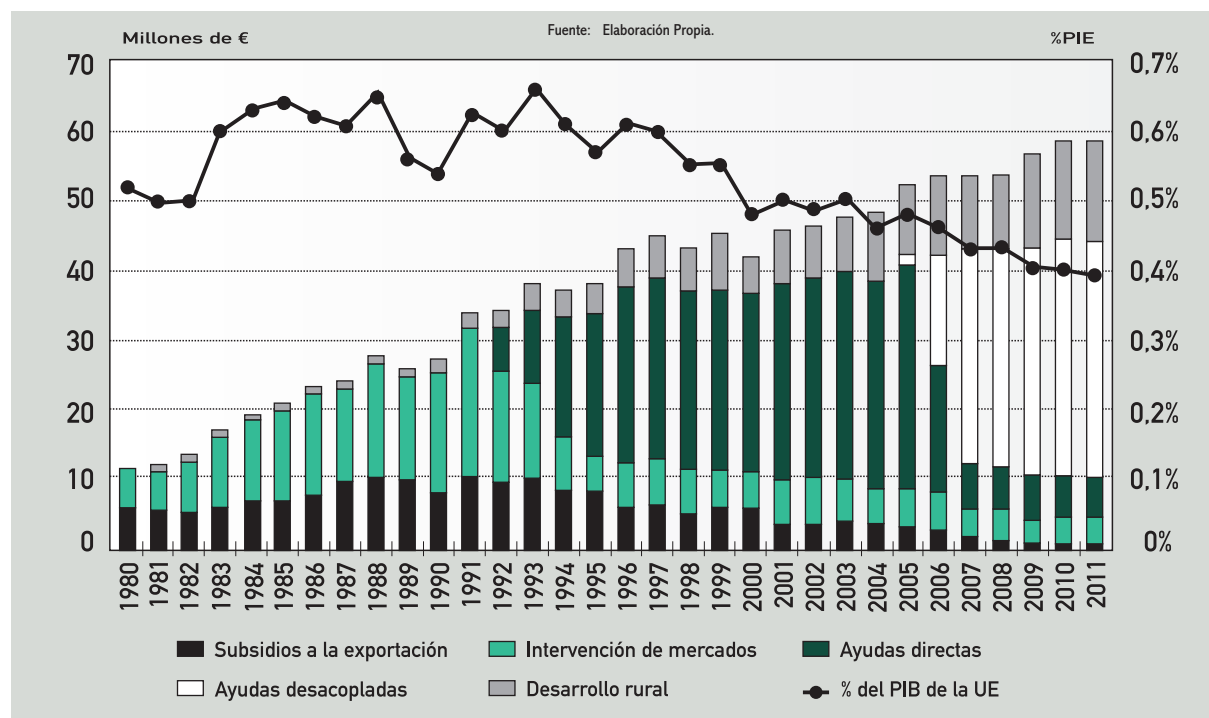


Gráfico 1: Evolución del gasto agrario y sus partidas en la PAC, 1980-2007

mientos ambientales (lo que ahora se llama *greening*) o a cuestiones territoriales se sobreponen con las que ya existen en el Pilar II.

También la PAC mantendrá la estructura en dos Pilares. Aunque la frontera entre las medidas de los dos pilares sea cada vez más cuestionables desde un punto de vista conceptual, el diferente régimen financiero con la cofinanciación del segundo pilar hace que cualquier cambio obligue a una reconsideración presupuestaria importante y la mayor parte de los Estados miembros no están para grandes cambios.

En el ámbito de la intervención en el mercado las propuestas están poco maduras. De un lado, parece claro que por el momento se detiene el proceso de desmantelamiento de los sistemas de intervención que aún quedan en algunos productos y por tanto se conservan los mecanismos de retirada puntual y de almacenamiento privado subvencionado en algunos productos. Por otro lado, se mantiene la supresión de las cuotas de producción para leche, azúcar y vino. Los seguros sobre ingresos o rentas parece que es una opción que se limitará a la voluntad de cada Estado miembro. Las iniciativas para apoyar el consumo (a la manera de los EEUU con los *food stamp*) quedarán fuera de la PAC y se mantendrán a niveles muy reducidos. Utilizar los precios de los agrocombustibles como mecanismo regulador no ha prosperado. Por el contrario, parece que la Comisión quiera transferir la tarea reguladora a los respectivos sectores y que estos sean capaces de establecer contratos dentro de la cadena de valor para garantizar un reparto justo de los márgenes como se está experimentando en el sector lácteo.

Conclusiones

La PAC actual no alcanza de forma satisfactoria ninguno de los objetivos principales de la política agraria. La PAC es hoy un desincentivo a la producción (ayudas desacopladas de la obligación de producir) y no permite estabilizar los mercados que reciben plenamente el impacto de los vaivenes del mercado mundial. Por otro lado, la PAC tampoco contribuye significativamente a facilitar el acceso a los alimentos para toda la población.

La PAC actual reparte más de 44 mil millones de euros anuales en ayudas directas, pero muchos de estas ayudas terminan en los bolsillos de propietarios de tierras que no son productores activos y que no asumen los riesgos y las dificultades de la producción agraria y de los sus mercados. La Comisión Europea parece que quiere enderezar el tema cuando dice que las ayudas deberán ir en el futuro hacia los agricultores activos y no hacia los agricultores de sofá (entre los que se encuentran marqueses, reyes, constructores, banqueros y ministros de agricultura). Pero el problema es saber cómo se puede unir una ayuda que no exige producción con un destino de la ayuda que quiere agricultores activos.

Las actuales ayudas directas desacopladas son una renta básica a los propietarios de la tierra que ha roto con toda lógica de intervención en el mundo agrario. Sindicatos, cooperativas y organizaciones agrarias han quedado mudos, sus discursos se han hecho sordos frente al poder del reparto gratuito de euros del presupuesto de la PAC. Por otra parte, los propietarios encontraron en los grupos ambientalistas y ecologistas los teóricos de una PAC que sigue gastando el presupuesto pero que se aparta de la agricultura y de la producción de alimentos. Las piruetas ambientales y multifuncionales de los últimos quince años proporcionaron nuevos argumentos que parecían poder dar sentido a una nueva forma de intervención. La realidad es que las ayudas después de muchas pruebas y errores son bien aceptadas y son viables administrativamente cuando se trata de transferencias fáciles. El resto tiene unos costes de transacción muy elevados. Se nos ha dicho que son pagos por los *bienes públicos* que producen los agricultores, que todos disfrutamos y que el mercado no retribuye. Pero hoy por hoy seguimos sin saber cuáles son los bienes públicos ambientales que produce la agricultura y que tenemos que retribuir. Asimismo desconocemos que nos puede aportar la retribución de bienes públicos que no nos proporcione una reglamentación bien hecha.

En el contexto actual de crisis que vive Europa y de inestabilidad de mercados es primordial recuperar una PAC que sea comprensiva a ojos de los consumidores y contribuyentes y que sirva para garantizar la continuidad de los productores agrarios como suministradores de alimentos.

BIBLIOGRAFÍA

- * COMISIÓN EUROPEA (1988). El Futuro del Mundo Rural. Bruselas: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento (COM 7957/88).
- * COMISIÓN EUROPEA (2010). La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. (COM (2010) 672 final).
- * ETXEZARRETA, M.; ROSELL, J.; VILADOMIU, L. (1989). "El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras". Información Comercial Española, núm. 666, p. 75-96.
- * EUROPEAN COMMISSION. (2011). "The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation". Agricultural Policy Perspectives Briefs". Brief num rev. January.
- * TRACY, M. (1989). Government and agriculture in Western Europe 1880-1988. New York: Harvester Wheatsheaf,
- * VILADOMIU, L., 1994 (Enero-marzo), Diez años de reforma de la PAC, Agricultura y Sociedad, nº 70.
- * VILADOMIU, L.; ROSELL, J. (1995). "Medio Ambiente y PAC: Una primera aproximación a los programas agroambientales españoles". Boletín Económico de ICE, núm. 2.484, p. 49-58.
- * VILADOMIU, L.; ROSELL, J. (2008). "Anàlisi comparatiu dels Programes de Desenvolupament Rural 2007-2013 a nivell espanyol i europeu". Document de Treball núm 7 del Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural.
- * VILADOMIU, L., ROSELL, J. y CORREA, M. (2010). "Mejora del medio ambiente y nivel de desarrollo: las opciones de los Programas de Desarrollo Rural (2007-2013) de la Unión Europea". Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Vol. 26, p. 13-37