

La reforma de la política agraria europea

José J. Romero Rodríguez

A lo largo de las últimas décadas del pasado siglo, los organismos comunitarios, de la CEE primero y la UE después, consiguieron establecer una serie de Políticas Agrarias Comunes (PAC) con las que los países miembros intervinieron el mercado agrícola adecuándole a los principios comunes y a las necesidades reales de los países integrantes. Más adelante, debido a las ampliaciones internas y a las negociaciones para romper las barreras globales en la OMC, la PAC ha sido sometida a una profunda revisión tanto en cuanto a los criterios como a las medidas. En una situación de crisis alimentaria global como la actual ¿es compatible la política agraria europea con la ayuda al desarrollo de los países que afirma defender?

«No hay nada en la situación actual que demuestre que debamos dar media vuelta, ni a la izquierda ni a la derecha»¹.

Hambre y PAC

El «tsunami silencioso» del hambre afecta, o amenaza con afectar, a millones de personas (según estimaciones de Oxfam, 290 millones serían los más directamente afectados). Así lo proclamaba el pasado mes de abril el Programa Mundial de Alimentos con una expresión que ha sido repetida hasta la saciedad por medios de comunicación del mundo entero. Suben a niveles críticos los precios de los alimentos por razones múltiples: los incremen-

¹ Mariann Fischer, Comisaria de Agricultura de la UE, 20/05/2008.

tos de demanda en China e India; las alzas de los precios del petróleo; como consecuencia de estas últimas, la utilización de crecientes superficies de tierra cultivable par la producción de biocombustibles; la sequía en África o en Australia; las inundaciones en Asia; los impactos sobre la producción de alimentos del cambio climático; la especulación internacional que aprovecha la coyuntura para comprar y al-

*las políticas agrarias
proteccionistas las aplican los
países y regiones más ricos
del planeta, los que producen
alimentos de sobra;
por el contrario, los países
que más necesitan incrementar
su producción, no tienen ni la
capacidad económica, ni la
fuerza política para ponerlas
en marcha*

macenar productos alimenticios ante la expectativas continuadas de alzas de precios, etc. Y seguro que hay más razones. Como siempre, al tratarse de temas complejos, no existen causas simples y, por otro lado, tampoco las consecuencias son unívocas, no son iguales para todos.

No se trata de algo nuevo. Lo nuevo es el hecho de que estas subidas de los precios agravan críticamente la situación de millones de pobres del

mundo cuya escasa renta monetaria diaria les permite cada día comprar menos cantidad de alimentos. Pero ¿no se ha venido diciendo durante décadas que los bajos niveles de precios de los alimentos en el mercado internacional han sido precisamente la causa de la ruina de millones de pequeños agricultores? Una vez más, las cosas no son simples. En términos muy generales, en la medida en que lleguen sus beneficios a los productores rurales, las subidas de precios les permiten aumentar sus rentas, pero perjudican principalmente a los consumidores pobres urbanos y a los productores rurales pobres, aquellos que no venden en los mercados internacionales y que tienen que comprar buena parte de su alimentación en los desabastecidos mercados locales.

¿Qué tiene que ver con estos últimos acontecimientos la Política Agraria Europea (en adelante, PAC)? Honestamente creemos que muy poco. Por poner un ejemplo, una de las razones por las que más se ha criticado dicha política ha sido la tradicional existencia de exportaciones subvencionadas de productos agrarios europeos excedentarios que provocaban bajadas considerables de los precios mundiales. Precisamente los cambios en curso de la PAC, a los que nos vamos a referir, han conseguido disminuir los excedentes, así como las llamadas restituciones o subvenciones a la exportación (que desaparecerán en 2013); paradójicamente, esa progresiva eliminación exi-

gida por todos pudiera haber contribuido, como una con-causa más, al incremento de los precios mundiales de los alimentos.

Objetivos y planteamiento

Este texto no puede pretender analizar el problema de la actual coyuntura mundial de aparente escasez de alimentos². Esa es otra cuestión, igualmente muy compleja, que nos alejaría del tema central que se nos ha solicitado, a saber: ¿En qué consiste la reforma en curso de la PAC? ¿Qué razones han impulsado esa reforma? ¿Cuáles son sus consecuencias a lo interno de la UE y para los países terceros? Ya sólo responder a esas tres preguntas nos resulta particularmente difícil...

Pero nuestra perspectiva intenta tener siempre presente el «abismo de desigualdad» que separa a los países ricos de los pobres. ¿Dónde está el problema? Sencillamente, en que en la actualidad las políticas agrarias proteccionistas —lo que siempre fue la PAC— las aplican los países y regiones más ricos del planeta, los que producen alimentos de sobra, es decir, en principio, los que menos las

necesitarían; por el contrario, los países que más necesitan incrementar su producción, garantizar su alimentación, defender a sus agricultores, frenar el éxodo rural, proteger su medio ambiente, etc., no tienen ni la capacidad económica, ni la fuerza política para ponerlas en marcha; sin contar con que el bloque de los países ricos se opone con una firmeza e incoherencia notables, a que los menos favorecidos apliquen esta clase de políticas protectoras³.

Esquematisando un poco, la PAC es atacada fuertemente desde dos paradigmas aparentemente opuestos e incluso contradictorios. Por un lado, los paladines del «todo mercado» y de «la globalización sólo trae beneficios» y, por otro, los movimientos sociales más solidarios y los portavoces de un pensamiento de izquierda preocupados por la defensa de los intereses de los países empobrecidos, que defienden que el proteccionismo agrario europeo perjudica a todo el mundo, menos a los grandes agricultores. Ambos acusan a la PAC de ser —como antiguamente se decía del infierno— «el conjunto de todos los males sin mezcla de bien alguno». Quien esto escribe no defiende en ab-

² Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación (Córdoba). Sobre estos temas dirigimos la obra en colaboración ROMERO, JOSÉ J. (Coord.) (2002); más recientemente, véase: ROMERO, JOSÉ J. (2007a). Cf. también el editorial de la *Revista de Fomento Social*: CONSEJO DE REDACCIÓN (2008).

³ Los debates de gran actualidad en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otras cosas, sobre la agricultura, son una expresión elocuente de lo que queremos decir. En el mundo real, en último término, «protege todo el que puede, y no todo el que quiere».

soluto lo contrario (que la PAC sea el cielo, o sea, «el conjunto de todos los bienes sin mezcla de mal alguno») pero, coincidiendo en algunas cosas con los críticos citados, cree que hay que ir más al fondo de la cuestión y elaborar propuestas que tengan más en cuenta los verdaderos intereses de todos los agricultores, especialmente los pequeños del Norte y los del Sur y de los consumidores pobres.

En efecto, si los países menos favorecidos del mundo pudieran poner en marcha una política de defensa de sus agriculturas, sin duda intentarían garantizar su propia seguridad alimentaria, nos consta que establecerían mecanismos de protección frente a los productos del exterior, promulgarían normas de calidad e inocuidad a las que se deberían adaptar sus producciones, desearía salvaguardar unos niveles de precios razonables para sus propios productos, plantearían mecanismos de control de excedentes para impedir el derrumbe de los precios en caso de exceso de oferta, y crearían para todo ello algún fondo específico destinado a cubrir los gastos derivados de todas esas medidas, etc.; es decir, ¡inventarían una política agraria muy parecida a la que la UE viene aplicando desde hace casi medio siglo! Se volverían, pues, a promover políticas agrarias, precisamente unas políticas que fueron ampliamente desmanteladas en el marco de los «programas de ajuste estructural» auspiciados durante lustros por el Banco

Mundial⁴ y el Fondo Monetario Internacional para, entre otras cosas, abordar la devolución de la deuda externa.

La pregunta de fondo, una vez más, es si el «solo mercado» es capaz de resolver problemas como este de la seguridad alimentaria mundial; o sí, como más bien sucede, se necesitan políticas activas —que difícilmente no serán conflictivas— de promoción de un bien público de tal importancia.

Mecanismos fundamentales de las PAC

Seamos críticos con la PAC; pero reconozcamos también sus aportaciones a la construcción europea. En efecto, la PAC, inserta en el Tratado de Roma (1957), tras la posterior conferencia de Stresa (1958) representó en los orígenes de la Comunidad Económica Europea la única expresión de la solidaridad intersectorial. Eran unas décadas donde la protección agraria se justificaba en Europa más que ahora; la PAC constituía en realidad una de las principales concesiones de Alemania a Francia por la creación de un Mercado Común Europeo que no sólo favorecía el desarrollo de un potente sector industrial, sino que pasaba página sobre la

⁴ Precisamente esta institución, rompiendo un silencio de 25 años, ha dedicado su último informe mundial a la agricultura. Cf. BANCO MUNDIAL (2007). Véase resección detallada del mismo en: ROMERO, JOSÉ J. (2007b).

La reforma de la política agraria europea

ruptura trágica que había supuesto la segunda contienda mundial. De hecho, además, la PAC sirvió para crear «conciencia europea», puesto que durante casi dos decenios constituyó la única política de solidaridad supranacional de la Comunidad Europea.

En efecto, la protección a la agricultura europea nace con la primera Comunidad Económica Europea, tras una situación de penuria alimenticia, en el ambiente de postguerra; se trataba de paliar la escasez de alimentos y de reducir los costes de las importaciones de los países fundadores (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). No hubo, pues, en su origen ninguna pretensión de invadir los mercados mundiales. Se pretendía, según el famoso artículo 39 del tratado de Roma, incrementar la productividad agrícola; asegurar un nivel de vida digno a los agricultores; estabilizar los mercados evitando las oscilaciones excesivas de precios; garantizar la seguridad en los abastecimientos; y, por último, ofrecer a los consumidores productos a precios razonables.

A principios de la década de los 60 era auténticamente revolucionaria una política de solidaridad intersectorial e internacional como la PAC, como habría de ser, ya entrados los años 70, la política regional europea orientada a corregir los desequilibrios en el nivel de desarrollo entre las distintas regiones europeas. Sus principios fueron claros y sencillos:

unidad de mercado en el interior de la unión aduanera comunitaria; preferencia a los productos procedentes del interior de dicha unión aduanera; solidaridad financiera: una sola caja comunitaria para financiar los gastos de la política, eliminándose cualquier ayuda nacional en los ámbitos de la protección de precios y mercados.

existe un relativo consenso a la hora de señalar que la PAC ha tenido un papel pionero en la propia dinámica de la construcción europea

De entre las variadas medidas aplicadas por la PAC⁵, las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) han sido el instrumento por el que se practicó durante décadas la política proteccionista de precios y mercados. Se trata de unas regulaciones comunita-

⁵ No tenemos lugar para referirnos a las políticas socioestructurales y a la política exterior general frente a productos del exterior (arancel exterior común, con una serie de acuerdos de trato preferencial a los productos procedentes, primero, del bloque de los llamados países ACP —*Afrique, Caraïbe, Pacifique*—, y luego a muchos otros países en el marco de los acuerdos SPG —*Sistema de Preferencias Generalizadas*—). Además la UE tiene acuerdos EBA («everything but arms») de apertura comercial para los países menos adelantados (PMA), los más pobres del mundo.

rias (normadas por «reglamentos») por grupos de productos afines. Tres grandes grupos de productos han contado con tres tipos diferentes de OCM.

Para los grandes sectores de la agricultura comunitaria (la más típica de los países fundadores: cereales, aceite de oliva, azúcar y productos ganaderos), se aplicó una férrea protección en frontera frente a los productos competidores, un régimen de precios elevados y un sistema de intervención y de almacenamiento eficaz de los excedentes. Este es el principal campo de aplicación de la PAC «pura y dura», aquel que ha costado más dinero y, por tanto, el más polémico.

En aquellos sectores agrarios en que la comunidad primitiva era deficitaria (oleaginosas tipo soja, tabaco, algodón, carne de ovino), se procedió a una liberalización de importaciones, compaginándola con ayudas directas a los productores comunitarios para compensarles por los bajos niveles de los precios liberalizados.

Por fin, en los sectores de frutas, hortalizas y vino, llamados «mediterráneos», el sistema seguido se basaba en un precio mínimo de importación (precio de referencia, para los productos procedentes de terceros países, por debajo del cual se cortan las importaciones), acompañado de unos peculiares sistemas de eliminación de excedentes (destilaciones y retiradas y destrucción de productos).

Pues bien, habría que comenzar diciendo que esta política ha tenido sin duda muchos efectos positivos, aunque diversificados (por países, por sectores, por tipos de agricultores, etc.) para la propia agricultura europea. Se cumplieron en esencia los objetivos previstos en el arriba citado artículo 39 del Tratado de Roma. Más allá de la relación de los beneficios sectoriales de la PAC, todo lo discutible que se quieran, y que, desde luego, habrá que completar con sus efectos perversos, existe un relativo consenso a la hora de señalar que la PAC ha tenido un papel pionero en la propia dinámica de la construcción europea, al menos en los siguientes planos⁶.

Se trata de una política de solidaridad intersectorial⁷ y de redistribución internacional de renta sin precedente en la historia, que habituó a los ciudadanos a pensar en términos de una cierta complicidad con los agentes agrarios; de alguna manera, la PAC, con su fuerte presupuesto y su alta carga simbólica, ha constituido uno de los factores cohesionadores, cimentadores de la conciencia de ciudadanía europea desde los inicios del proceso integrador.

⁶ Tomamos esta enumeración de la excelente síntesis de IZAM y ONFFROY (2000).

⁷ La política de solidaridad interterritorial se puso verdaderamente en marcha a partir de la crisis de los años 70 y tras la primera ampliación de la CEE con la entrada de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda. Con la adhesión primero de Grecia (1981) y sobre todo, de España y Portugal (1986), esta política habría de conocer un auge espectacular.

La reforma de la política agraria europea

En el plano económico, gracias a la instauración de las mencionadas OCM, la libre circulación de productos agrícolas se logró en un plazo menor al planificado inicialmente, lo que permitió adelantar la instauración de la unión aduanera —realización clave del proceso europeo— para el conjunto de los sectores económicos⁸.

En el plano institucional, la gestión de los mercados agrícolas, de competencia comunitaria, ha sido un elemento decisivo a favor de la emergencia de un poder ejecutivo supranacional. En ese ámbito, el proceso de toma de decisiones del Consejo de Ministros, enfrentado con posturas agrícolas antagónicas, fue encontrando, poco a poco, una dinámica que hacía posible la resolución de conflictos entre los Estados miembros.

En el plano financiero, el incremento progresivo de los gastos agrícolas hizo que la CEE constituyera su propio sistema de obtención de recursos con el objetivo de autofinanciarse.

Por último, en el plano monetario —frecuentemente olvidado— el propósito de evitar que las fluctuaciones de los tipos de cambio nacionales distorsionaran el sistema de precios agrícolas uniformes fue un impulso decisivo para establecer, en una fase inicial, una cierta estabilización monetaria y,

luego, implementar mecanismos monetarios (los llamados Montantes Compensatorios Monetarios) comunes vinculantes, antecedentes fundamentales de la moneda única.

La necesidad de un cambio

Ahora bien, como hemos escrito en otros lugares, la PAC ha sido víctima de su propio éxito; a partir de finales de los años 70, y sobre todo en los 80, la PAC generó una serie de efectos perversos internos (cuantiosos excedentes; elevado coste financiero; desigual distribución entre zonas y países, y entre agricultores, concentrándose las ayudas en los más ricos; efectos medioambientales negativos, etc.) y externos (presiones sobre los mercados internacionales debido a las abundantes exportaciones subvencionadas de ciertos productos y a las fuertes restricciones a las importaciones agrarias). A mitad de la década de los 80, todo esto coincide con un grave desencuentro entre los entonces 10 países miembros con relación a la financiación de los gastos agrarios, con una disidencia británica permanente y beligerante, ya que el Reino Unido se negaba a financiar este tipo de políticas que iban en contra de su tradicional sistema, basado en los *deficiency payments*⁹.

El final de la década de los 80 coincide con la apertura de la Ronda Uruguay,

⁸ En vez de culminarla, como estaba previsto, el 1 de enero de 1970, se alcanzó el 30 de junio de 1968.

⁹ Véase más abajo.

que introduce, por primera vez, el debate agrícola en el seno del entonces llamado GATT¹⁰. En la dialéctica negociadora, la CEE se convirtió en el bloque más atacado, merced a la alianza entre Estados Unidos (que mantenía el contencioso desde hacía años) y el grupo de Cairns¹¹, que logró aglutinar a una buena parte de los países exportadores perjudicados por las medidas proteccionistas europeas. Coincide este «ataque» externo en toda regla contra la PAC con el replanteamiento interno, cuyo punto álgido puede situarse en el famoso Informe Mac Sharry¹² y su propuesta de reforma de 1992. Esta propuesta fue muy mal recibida por los agricultores europeos en general, y franceses en particular, ya que el potente *lobby* agrario veía, por primera vez, de verdad, en peligro su situación privilegiada. A ella nos referimos en seguida.

Si algo queda claro después de los acuerdos de Marrakech de 1994, en

los que culminó la Ronda Uruguay, es que la política agraria europea había «perdido la batalla» de la opinión pública mundial, y que se encontraba fuertemente deslegitimada, en particular, ante los países menos desarrollados, perjudicados por el proteccionismo europeo; ello no puede hacer ignorar la hipocresía de otras áreas o países ricos exportadores —como Estados Unidos o Canadá— que encontrarán en la UE el chivo expiatorio, como si sus propias políticas (¡y no sólo agrarias!) fueran especialmente solidarias.

A este respecto, es ilustrativa la comparación con lo que había sucedido en los viejos países del Este, en los cuales podemos decir que la agricultura colectivizada, como sector, había fracasado. En el caso de la Europa comunitaria, la crisis se produjo porque la oferta excedía a la demanda, a causa del exceso de proteccionismo; en los países del Este, la oferta no llegaba prácticamente nunca a satisfacer adecuadamente a la demanda, provocando los conocidos y masivos fenómenos de desabastecimiento, racionamiento, colas, etc., también por exceso de intervencionismo y de planificación burocrática inadecuada.

Se llegaría así a la paradójica conclusión de que, realmente, en ninguno de los dos casos el mercado ha funcionado, la demanda y la oferta no se han equilibrado, no ha existido pre-

¹⁰ General Agreement on Tariffs and Trade, que daría lugar a la actual Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹¹ Grupo de países exportadores de productos agrarios, perjudicados por el proteccionismo europeo, que se constituyó en dicha ciudad australiana. Posteriormente se han venido formando agrupaciones más amplias y más potentes políticamente gracias, entre otras cosas, a los «nuevos» liderazgos de grandes países como Brasil, India o China.

¹² Que lleva el nombre del entonces Comisario irlandés de agricultura de la Comisión Europea.

La reforma de la política agraria europea

cio de equilibrio: en ambos, por motivos opuestos, parece que se constatan los efectos perversos del excesivo intervencionismo, del «no mercado». Naturalmente, los europeos occidentales podríamos argüir —no sin un cierto cinismo— diciendo aquello de que, puestos a elegir entre uno y otro fallo del mercado, «más vale que sobre que no que falte»... En ambos casos la política se impone al mercado; la diferencia está en que los países europeos contaban con recursos financieros ingentes para apoyar su política y ésta dio los resultados deseados.

Simultáneamente se asiste, en el propio seno de la UE, a lo que podríamos llamar el despertar del paradigma ruralista; se trata de una corriente de pensamiento muy potente, en particular y paradójicamente, en Francia, pero también en otros países influenciados por la «ola verde» de los movimientos ecologistas, especialmente Alemania y otros países de la Europa rica continental. Volveremos en seguida sobre ello.

Los cambios en curso

La Política Agraria Común de la UE está muy cuestionada desde hace 15 años, y no puede aceptarse que la suerte de las políticas de solidaridad europeas tengan por qué estar indisolublemente unidas a la PAC. Es esta crisis de legitimidad la que ha pro-

vocado las sucesivas (e inacabadas) reformas —la «última» en 2003— arrancadas no sin dificultades a los países más beneficiados por las ayudas de la PAC, Francia a la cabeza.

De forma muy resumida, los cambios que se han venido introduciendo de forma gradual en la PAC, derivados de las presiones internas y externas ya señaladas, han ido en la dirección siguiente:

Se han establecido precios cada vez más bajos para los productos: disminuyendo los precios guía (orientativos), los de intervención (garantizados, o precios mínimos) y los de en-

*se ha pasado del productivismo
al ruralismo: es decir, se ha
orientado cada vez más la
política hacia la consideración
multisectorial del territorio
rural*

trada (de productos de fuera de la Europa comunitaria); es decir, se ha avanzado hacia un alineamiento progresivo de los precios internos europeos con los mundiales. Efectivamente, los precios internos de algunos importantes productos agrarios europeos (los más protegidos: cerea-

les, aceite de oliva, algunos productos ganaderos, etc.) han sido mantenidos por tradición artificialmente más altos que los mundiales, dificultándose notablemente el acceso al mercado comunitario de productos competidores que vinieran del exterior a precios más bajos, mediante importantes trabas, entre las que destacaban los famosos «prélèvements»¹³.

Se han compensado las pérdidas de renta mediante ayudas directas a los agricultores («deficiency payments»); estas ayudas son independientes de las cantidades producidas, lo que disminuye el incentivo a «producir más» característico de la primitiva PAC. Aunque está abierta la discusión de si estas ayudas también, y en qué medida, distorsionan el mercado, ya que permiten a los agricultores europeos producir con una cierta red de seguridad, no son tan claramente distorsionadoras como las ayudas proporcionales a la producción.

Se ha frenado el crecimiento de la producción, dado que una parte esencial de los problemas provenía del exceso de producción, de la gran cantidad de

producción intervenida por las autoridades comunitarias y, en consecuencia, depositada en sus almacenes de intervención a la espera de ser malvendida o incluso regalada bajo la forma de la ambigua «ayuda alimentaria». Se llega incluso a exigir la retirada de la producción de una parte de la finca para disminuir la producción y así, los excedentes.

Se ha pasado del productivismo al ruralismo: es decir, se ha orientado cada vez más la política hacia la consideración multisectorial del territorio rural. El énfasis por la calidad de los alimentos y de la vida en general, la creciente preocupación por la protección del medio ambiente (no olvidemos que la Cumbre de Río tiene lugar, precisamente, al comienzo de la década de la reforma), el redescubrimiento de la multifuncionalidad de la agricultura y del territorio rural, y la aparición de políticas europeas alternativas de desarrollo rural no enfocadas a la intensificación productiva agraria (cuyo exponente paradigmático serían los programas LEADER)¹⁴ abrieron una brecha en la, hasta ahora, práctica-

¹³ También llamados «exacciones reguladoras agrícolas». Se trata de pseudo-aranceles, ya que se calculan no en porcentaje del valor de la mercancía importada, sino como diferencia entre el precio interno fijado como referencia y los precios del mercado mundial. Estos mecanismos están totalmente prohibidos según las normas vigentes del comercio mundial.

¹⁴ Son una «iniciativa comunitaria» (así se llama), liderada por los servicios correspondientes de la Comisión Europea, que favorece la constitución de grupos de acción local, con participación público-privada, en territorios rurales formados por varios municipios, con iniciativas productivas y de servicios de carácter multisectorial (no principalmente agrícola). El balance de la iniciativa, ha sido, en general, positivo.

mente monolítica política productivista europea. Las nuevas tendencias responden también al deseo de los agricultores y de los habitantes del medio rural de permanecer en su medio de origen y de vida, sin sufrir merma, por ello, en su calidad de vida, ni padecer agravios comparativos en su grado de desarrollo con respecto a los habitantes de las ciudades.

Ni los movimientos sociales preocupados por la justicia en el comercio mundial (por ejemplo, ONGD tipo Oxfam)¹⁵, ni los liberales enemigos de toda intervención, ni los países en desarrollo, ni los agricultores grandes, ni los franceses, ni las organizaciones de agricultores pequeños: nadie quedó satisfecho con la nueva reforma. Eso sí, mientras tanto, los agricultores europeos siguen cobrando su pagos directos año tras año, pero ahora están más atentos que antes a las señales del mercado. Y además, la crítica externa continuaba, principalmente, en el seno de la interminable Ronda Doha de la OMC, bajo la presión de los países agrupados en diferentes agrupaciones, con liderazgos potentes como los de Brasil, China, India, etc. Aunque iba quedando claro que, por parte de la UE (por cierto, más que por parte de los

EEUU) se estaban produciendo avances y cumpliendo promesas en el sentido exigido por dicha negociación.

En 2003 se produce la última reforma¹⁶ que avanza en la misma dirección que las anteriores, no sin dificultades internas y sin conseguir eliminar las reticencias de todos sus enemigos internos y externos. Los elementos más destacables de esta reforma son¹⁷: un pago único por explotación (ya no por cada actividad productiva) para los agricultores de la UE, independiente de la producción («disociación» o «desacoplamiento» de la ayuda); la subordinación de este pago al respeto de las normas medioambientales, de seguridad alimentaria, de sanidad animal y vegetal y de bienestar de los animales («ecocondicionalidad»); una política reforzada de desarrollo rural, merced a una reducción de los pagos directos a las grandes explotaciones para financiar la nueva política en la materia («modulación»); una revisión de las OCM (Organizaciones Comunes de Mercado, y un mecanismo de disciplina financiera para limitar los gastos en concepto de sostenimiento del mercado y de ayudas directas entre 2007 y 2013.

Sobre este último aspecto, y en coherencia con todos los debates habidos

¹⁵ De sus numerosas publicaciones, generalmente de calidad, podríamos destacar un informe clásico y sólido de su campaña «Comercio con Justicia»: OXFAM INTERNACIONAL (2002) en el que tuvimos ocasión de colaborar.

¹⁶ Cf. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003).

¹⁷ Cf., entre otros, GALLARDO, 2003; MARTÍN LOZANO *et al.*, 2005.

al respecto¹⁸, la discusión y laboriosa aprobación de los presupuestos plurianuales de la UE para el período 2007-2013, aplicable ya a 27 países miembros tras las últimas ampliaciones, introducen también importantes cambios conceptuales¹⁹; cuando se presentan los conceptos del gasto comunitario, donde antes se hablaba claramente de «Política agrícola», ahora se habla de «Preservación y gestión de los recursos naturales» («Gastos relacionados con el mercado y las ayudas directas»: este es el nombre que reciben en adelante las ayudas agrarias). Pero, además, se produce un descenso en términos relativos de los fondos previstos por estos conceptos en beneficio del capítulo llamado «Crecimiento sostenible» y dentro del mismo «competitividad para el crecimiento y el empleo» y «cohesión para el crecimiento y el empleo», nueva formulación de la política regional, en la estela de la filosofía «de Lisboa».

Por último hay que mencionar lo que se ha dado en llamar el «chequeo de la PAC»²⁰ que ha tenido lugar en fechas recientes. Se trata de evaluar los

resultados de la reforma de la PAC de 2003 e introducir ajustes que simplifiquen esta política y la hagan más eficaz, de tal forma que pueda aprovechar las oportunidades de mercado y hacer frente a nuevos retos. «Las primeras indicaciones de la evaluación de la reforma de 2003 son, en general, positivas y apuntan a que *no es necesario ni deseable realizar una reforma en profundidad de la PAC para lo que resta de vigencia de las perspectivas financieras actuales (hasta 2013)*».

Sin embargo, la evolución, en paralelo, de los mercados y de las orientaciones políticas y la experiencia adquirida hasta el momento con la aplicación de la reforma ponen de manifiesto que la agricultura de la UE está inmersa en un entorno que está cambiando a gran velocidad y que es necesario efectuar ajustes de la PAC que no se podían prever cuando se acometió la reforma de 2003. Nos llevaría muy lejos analizar el contenido de este «chequeo de la PAC», pero sirva de síntesis la frase de la Comisaria de Agricultura con la que abríamos este artículo y que está tomada, precisamente, del acto de presentación de dicho «chequeo de la PAC».

Los dos grandes peligros a los que la Comisión Europea PAC por ahora quisiera resistirse son la re-nacionalización de la política ante la tendencia a dejar la fijación de una parte de la ayuda directa o pago único a juicio de los Estados; y un retroceso en la orientación general de la PAC hacia

¹⁸ Entre los que se cuenta el que dio lugar a la aprobación de la llamada «Agenda de Lisboa» que quiere embarcar a la UE en un ambicioso plan de mejora de la competitividad y de eliminación.

¹⁹ Véase el editorial CONSEJO DE REDACCIÓN (2006) de la *Revista de Fomento Social*.

²⁰ Véase, por ejemplo, COMISIÓN EUROPEA (2008). La cursiva es nuestra.

la disociación de las ayudas, es decir, hacia el desacoplamiento de las cantidades producidas. Con pequeños cambios y ajustes (como la supresión de la mencionada retirada de tierras de la producción en un momento de escasez de oferta), las autoridades de la UE consideran que el camino emprendido es el adecuado. Nosotros opinamos lo mismo.

¿Quién gana y quién pierde con las reformas en curso de la PAC?

Aunque parezca mentira, no es tan fácil responder a una pregunta tan simple como ésta. La respuesta es: depende; y no está exenta de polémica, pues los diferentes intereses en juego tienen lecturas muy distintas de la misma realidad. Dado el alcance de este artículo permítasenos expresarlo de una forma sencilla y esquemática.

La PAC tradicional beneficiaba sin duda a todos los agricultores europeos, pero especialmente a los más grandes (los pagos eran proporcionales a la producción) y, sobre todo, a los del Centro-Norte europeo, especializados en productos continentales, frente a los productores de cultivos mediterráneos (vino, frutas y hortalizas). Estos últimos, por cierto, acostumbrados a defenderse en los mercados sin tanta protección, han sido capaces de abrir mercados de exportación gracias a sus ventajas com-

petitivas de precocidad, calidad y precio (piénsese en los productores de hortalizas almerienses. Así pues, el retrato robot de agricultor europeo favorecido por la PAC coincide de forma notable con el perfil del gran productor agrario francés, lo que permite comprender la resistencia de Francia a todo el proceso de reforma²¹. Asimismo la PAC tradicional, que necesitaba usar con frecuencia los mecanismos de intervención, almacenando productos excedentarios, suponía un buen negocio para las empresas de almacenamiento.

Sin embargo, desde el punto de vista medioambiental, la intensificación productiva derivada de los incentivos de la PAC, generó una cierta cultura de «producir a cualquier coste», incluido el uso masivo de productos fitosanitarios y de fertilizantes, con efectos devastadores en algunos casos sobre el medio ambiente, en particular debido a las filtraciones y consiguientes contaminaciones de las capas freáticas.

Además, la PAC «clásica» ha sido un incentivo para extender la frontera agrícola, llevando a poner en cultivo extensiones de tierra que mejor aprovechadas hubieran estado bajo la forma de pastos y prados naturales, de monte bajo o incluso de terreno forestal.

²¹ Incluso en la actualidad, el discurso —a nuestro juicio anacrónico— de Nicolas Sarkozy va en la línea de «resucitar» la protección a la agricultura francesa.

La PAC desde luego perjudicaba a muchos agricultores y exportadores de países terceros por dos conceptos: por la dificultad de acceder a los mercados europeos debido a las barreras arancelarias y no arancelarias; y por la existencia de subvenciones a las exportaciones europeas de exceden-

pasarían a ser ganadores. A empezar por el propio medioambiente, ya que los nuevos paradigmas del desarrollo rural promueven un notable apoyo a actividades —aunque no sean productivas— de protección y restauración del patrimonio natural, en sus muy diversas manifestaciones.

*no hay una receta
universal para el desarrollo,
ni una fórmula mágica que
pueda ser aplicada de forma
homogénea en situaciones
tan dispares; el debate hay que
elevantarlo para situarlo en el de
la lucha contra la desigualdad
a escala mundial y al interior
de los países*

Con estos cambios, siempre saldrán perdiendo los agricultores grandes (o, mejor dicho, ganarán menos), aunque en la situación actual de altos precios mundiales no pocos de ellos ya no se acuerdan tanto de sus protestas... Paradójicamente, los productores mediterráneos, entre ellos muchos españoles, hasta ahora poco protegidos, son los que menos tienen que temer de la disminución de la protección. Y desde luego el contribuyente europeo que seguirá viendo cómo se gasta mucho dinero pero, aparentemente, de una forma más razonable, mediante la aplicación de esas políticas de nuevo cuño de fomento de bienes públicos más universales.

tes («dumping») que han tenido la tendencia a hundir los precios en muchos mercados.

Si consideramos **la PAC reformada**, en sus sucesivas versiones, habría que «darle la vuelta al calcetín» para hacer el balance de ganadores y perdedores. Prácticamente todos los actores («stakeholders» se suelen denominar) que se veían especialmente beneficiados por la PAC tradicional pasan a ser perdedores con la reforma. Y viceversa, los antes perdedores

¿Qué decir sobre la influencia de estos cambios sobre las recientes subidas de precios?

Como indicamos más arriba, por definición, la PAC ha sido tradicionalmente una política directamente anti-especulativa. Fiel a su finalidad de estabilizar los mercados, y gracias a los mecanismos de protección interior y frente a la competencia exterior, ha

proporcionado a los agricultores europeos —especialmente a los productores de productos llamados continentales: cereales, azúcar, productos lácteos, etc.— disponer de expectativas claras y relativamente estables acerca de los precios y, en consecuencia, de sus perspectivas de ingresos. Las modificaciones más recientes, que tienden a alinear los precios europeos sobre los internacionales, disminuyen esa tradicional estabilidad e introducen al sector en un ambiente más susceptible de ser impactado por las oscilaciones de precios a nivel internacional. Son de esperar a partir de ahora mayores beneficios, en caso de subida de precios; menores o incluso pérdidas en caso de bajadas.

Insistiendo en que estamos ante una cuestión muy compleja, con muy diferentes repercusiones según los diversos países, e incluso, según las diversas situaciones dentro de cada país (no es igual el impacto sobre las grandes empresas exportadores agroindustriales, sobre los grandes agricultores, sobre los pequeños y medianos, sobre los jornaleros rurales, etc.).

En todo caso, hay dos elementos de la reforma de la PAC que, ciertamente, provocan perplejidad frente a la situación de escasez o carestía de los alimentos. Durante los últimos 15 años la reforma, ya explicada más arriba, tendía de forma clara a adaptar la oferta de productos agroganaderos a la demanda real existente con un do-

ble objetivo (entre otros): el de disminuir el escándalo de los excedentes agrarios europeos subvencionados a un altísimo coste mediante la bajada de los precios de los productos protegidos²² y el de evitar el impacto negativo de la puesta en circulación en el mercado mundial a precios artificialmente bajos de grandes cantidades de producción excedentaria (principalmente mediante las exportaciones con restituciones o subvenciones «dumping» a los exportadores).

Pues bien, ambas medidas han logrado los efectos pretendidos: ha disminuido considerablemente el volumen de stocks comunitarios, porque los agricultores han reaccionado «racionalmente» adaptando cada vez más su oferta a la demanda real del mercado. ¿Habrà ello contribuido también a la subida de los precios? Los estudios que hemos consultado no nos permiten afirmarlo. Reconozcamos que estamos ante problemas muy complejos, de carácter poliédrico, con impactos muy diferentes según se trate de unos u otros actores. Si los precios de los alimentos siguen

²² E incluso mediante determinados incentivos a no producir (por ejemplo, retirada obligatoria de tierras), así el pago de la tradicional subvención (que antiguamente se hacía en proporción a la cantidad producida) se ha transformado en unas ayudas directas, mediante un pago único, desvinculado o, según el argot comunitario, «desacoplado» de dichas cantidades, con lo que ha disminuido considerablemente el incentivo a producir más del sistema anterior.

altos, constituyen un fuerte incentivo para producir más precisamente para aquellos productores más competitivos y con capacidad exportadora. No sería raro que, salvo circunstancias excepcionales, sobreviniera una oleada de incrementos de producción seguida de nuevas bajadas de precios. Esto último perjudicaría de nuevo a los exportadores, sobre todo a los pobres, pero aliviaría a los consumidores. ¿Por dónde tirar?

Al final venimos siempre a lo mismo: ¿Tendrá el mercado solo la respuesta? ¿O habrá que seguir articulando mercado y política de forma que se pueda intervenir, y no sólo con ayuda de emergencia, mediante políticas anticíclicas? ¿Es posible articular políticas sin que existan conflictos? Incluso en el marco de un hipotético acuerdo en la OMC, desgraciadamente aún pendiente, ¿son evitables estos fenómenos? ¿Acaso deja de ser el hambre una tragedia permanente, por debajo y más allá de estas crisis aparentemente coyunturales?

Al día de hoy, para quien esto escribe, durante una estancia de varios meses en Centroamérica, no es evidente que sólo la urgente radical apertura de los mercados europeos (y de otros países ricos) a los productos agrarios del Sur, y la deseable desaparición de las exportaciones subvencionadas, beneficien directa y principalmente a los productores pobres de la mayoría de los PVD.

En efecto, no hay una receta universal para el desarrollo, ni una fórmula mágica que pueda ser aplicada de forma homogénea en situaciones tan dispares²³. No es poco que los países industrializados —y ante todo Europa, que pretende «exportar» un modelo integrador solidario y respetuoso de los derechos humanos— remuevan los obstáculos injustos que plantean sus actuales políticas financieras, económicas, comerciales y agrarias en particular; luego habrá que permitir a cada pueblo o país elaborar su propia agenda, ayudándoles si acaso a disponer de las condiciones adecuadas para ello.

El debate hay que elevarlo para situarlo en el de la lucha contra la desigualdad a escala mundial y al interior de los países. No hay países con hambre que no sean desiguales, y no hay países relativamente igualitarios en donde haya hambre. Hay que llevar el debate a la cuestión de la gobernanza de los países afectados por este y otros problemas. Sin una reforma fiscal profunda de los países en cuestión, sin un auténtico pacto social²⁴ (social-demócrata diríamos nosotros) como el que propugna el PNUD para El Salvador, no hay salida para estos pueblos. Sin esto, ni las tibias acciones de los gobiernos, ni de

²³ Cf. BIRDSALL *et al.* (2005); PÉREZ ALCALÁ y ROMERO (2005).

²⁴ Como, por cierto, propugna enérgicamente el último informe del PNUD sobre El Salvador. Cf. PNUD (2008).

la integración, ni de la FAO, ni la OMC, ni de las ONGD, conseguirán nada, sino sólo parches. Sin atacar a fondo la desigualdad no se podrá luchar contra el hambre.

Probablemente todos podamos ayudar algo. Pero, en último término, aun a riesgo de ser calificados de ingenuos, seguimos pensando que *los países del Sur tienen que ser los protagonistas de su propio desarrollo*. Pero además, el desarrollo no se puede importar: el convencimiento de que no hay desarrollo si éste no es endógeno implica la necesidad de respetar los ritmos, asumir los plazos largos, trabajar «con» y no sólo «por y para».

Comenzábamos este texto citando a la Comisaria europea de agricultura. No seríamos nosotros tan autosuficientes (¿cínicos?) como ella a la hora de decir que la PAC no tiene nada que cambiar. Está cambiando y debe seguir cambiando. Pero, además de la PAC, son muchas más las cosas que el rico club europeo puede y debe hacer para formar parte de la solución, no ya del problema.

En todo caso, en este debate «anti-PAC» nos inquieta mucho una duda de fondo «existencial». Tenemos la sospecha de que en la batalla contra las políticas agrarias y rurales que sin duda está en marcha²⁵ se esconde, en

²⁵ En la Unión Europea se habla cada vez más, sin ambages, de «renacionalizar la PAC». Cada país que se las arregle...

buena medida, esta obsesión «anti-política». Seguramente se han podido cometer excesos en determinadas políticas como ésta que nos ocupa, pero no todo puede ser dejado al mercado; por decirlo de forma un tanto solemne, habría, al menos, que «desmercantilizar» lo esencial... La seguridad alimentaria y la calidad vida del mundo rural forman parte, a nuestro entender, de lo esencial.

Bibliografía citada

BANCO MUNDIAL (2007): *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Washington, Banco Mundial, 386 pp.

BIRDSALL, NANCY; RODRIK, DANY, y SUBRAMANIAN, ARVIND (2005): «Cómo ayudar a los países pobres», en *Revista de Fomento Social*, n.º 240, octubre-diciembre, pp. 623-642. Y nuestros comentarios críticos: PÉREZ ALCALÁ, GABRIEL, y ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (2005): «¿Cómo ayudar a los países pobres? Un comentario a Birdsall, Rodrik y Subramanian», en *Revista de Fomento Social*, n.º 240, octubre-diciembre, pp. 643-668.

COMISIÓN EUROPEA (2008): *El «Chequeo» de la PAC: Propuestas legislativas*. Informe de prensa, DG Agricultura y Desarrollo Rural, 20 de mayo de 2008.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2006): «La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición», en *Revista de Fomento Social*, n.º 242, abril-junio, pp. 140-164.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2008): «Un tsunami silencioso: de nuevo el hambre», en

Revista de Fomento Social, n.º 251, julio-septiembre, en prensa.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003): *Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común. Diario Oficial de la Unión Europea*, 21 de octubre de 2003.

GALLARDO COBOS, ROSA: «El cambio de rumbo de la política agraria europea», en *Tierra Sur*, verano 2003, pp. 24-28.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, JOSÉ M.^a (Coord.) (2006): *La reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Madrid, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y EUMEDIA, 242 pp.

IZAM, MIGUEL, y ONFFROY DE VÉRÈZ, VALÉRIE (2000): *El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea*, Santiago de Chile, Ed. CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, septiembre, 53 pp.

MARTÍN LOZANO, JOSÉ M.; PÉREZ HERNÁNDEZ, PEDRO P.; RAMÍREZ SOBRINO, JESÚS, y ROMERO VELASCO, MIGUEL (Dir.) (2005): *PAC: claves para Andalucía. Ciclo de confe-*

rencias sobre la Política Agrícola Común, Córdoba, Ed. ETEA, 161 pp.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2006): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, Ed. MAPYA, 27 pp., Anexos.

OXFAM INTERNACIONAL (2002): *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, Barcelona, Ed. Intermón, 270 pp.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2008): *Informe sobre desarrollo Humano. El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*, San Salvador, Ed. PNUD, 375 pp.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (Coord.) (2002): *Los efectos de la política agraria europea. Un análisis crítico*, Bilbao, Ed. Desclée de Brouwer, 326 pp.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (2007a), «Cambios en curso y tendencias de futuro de la Política Agraria Europea», en *Revista de Economía Social*, n.º 35, febrero de 2007, pp. 10-18.

ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (2007b), *Recensión de: BANCO MUNDIAL (2007): Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Washington, Banco Mundial, 386 pp. *Revista de Fomento Social*, n.º 248, octubre-diciembre de 2007. ■