

EDITORIAL

El futuro de la Política Agraria Común europea: nuevas perspectivas

Consejo de Redacción¹

Resumen: La Política Agraria Común, uno de los pilares tradicionales de la construcción europea, inicia un nuevo proceso de reforma. La reflexión editorial comienza precisamente con un recordatorio de las reformas ocurridas en las dos últimas décadas y una breve sistematización de las líneas que sigue ese proceso de cambio. A continuación se resume y explica un documento de la Comisión de finales de 2010 con el que se abre una nueva, y aparentemente decisiva, etapa de cambios con la vista puesta en el horizonte de 2020. Se trata de abrir un debate que seguirá los trámites habituales de este tipo de procesos. Tras definir como “problemática” la coyuntura global y agraria en que se abre la discusión, el artículo sugiere algunas reflexiones sobre el impacto previsible de estos cambios en Europa y en España. Se concluye con una valoración ética y crítica sobre lo que está en juego en esta nueva reforma teniendo en perspectiva la problemática de inseguridad alimentaria global, y sobre la posible aportación de la UE al respecto.

Palabras clave: *Política Agraria Común europea, reforma de la PAC, Comisión Europea, Desarrollo rural, Hambre, Seguridad alimentaria.*

Fecha de aprobación: 12 de mayo de 2011.

¹ Hacemos constar y agradecemos el valor e interés que tuvieron para el planteamiento de este editorial las reflexiones e intervenciones del equipo de profesores de ETEA, José M. Martín Lozano, Pedro P. Pérez Hernández y Miguel Romero Velasco.

Editorial Board

The future of the European Common Agrarian Policy; new perspectives

Abstract: The Common Agrarian Policy, one of the traditional pillars of the construction of Europe, begins a new reform process. This editorial reflection begins precisely with a reminder about the reforms that have taken place in the last two decades, as well as a brief outline of the directions that process of change are taking. In continuation a document drafted by the Commission at the end of 2010 is summarized and explained as it opens a new and seemingly decisive stage of changes, with an eye on the horizon of 2020. It is a question of opening up a debate that will follow the normal steps of this type of process. After defining the "issue", the global and agrarian juncture in which the discussion takes place, the article suggests some ideas about the likely impact of these changes in Europe and Spain. It concludes with an ethical and critical assessment of all that is at stake in this new reform, getting a perspective on the problems of insecure global food supply and about the possible EU contribution in this respect.

Key words: *European Common Agrarian Policy, PAC reform, European Commission, Rural Development, Hunger, Food Security.*

Comité de rédaction

L'avenir de la Politique Agricole Commune Européenne: nouvelles perspectives

Résumé: La Politique Agricole Commune, un des piliers traditionnels de la construction européenne, commence un nouveau processus de réforme. La réflexion du Conseil de Rédaction commence précisément par un rappel des réformes qui ont eu lieu lors des deux dernières décennies et avec une brève systématisation des lignes suivies par ce processus de changement. Ensuite, nous résumons et nous expliquons un document de fin 2010 de la Commission, avec lequel nous ouvrons une nouvelle, et apparemment décisive, étape de changements qui vise l'horizon de 2020. Nous essayons d'ouvrir un débat qui suivra les procédures habituelles de ce type de processus. Après avoir défini comme «problématique» la conjoncture globale et agricole avec laquelle nous ouvrons le débat, l'article suggère quelques réflexions sur l'impact prévisible de ces changements en Europe et en Espagne. Nous concluons avec une évaluation éthique et critique sur ce qui est en jeu dans cette nouvelle réforme en ayant en perspective la problématique de l'insécurité globale, et sur l'apport possible de l'UE à ce sujet.

Mots Clés: *Politique Agricole Commune Européenne, réforme de la PAC, Commission Européenne, Développement rural, Faim dans le monde, Sécurité Alimentaire.*

I. Presentación

Hace exactamente 10 años, nuestra revista publicó un artículo editorial titulado: “La política agraria común europea en un mundo globalizado”². En aquella ocasión, tras describir someramente los orígenes históricos de la Política Agraria Común (en adelante, PAC) y la crisis derivada de su propio éxito, explicábamos el sentido de las reformas entonces en curso –en particular la incluida en la llamada Agenda 2000– y exponíamos algunas posibles tomas de posición ante dichos cambios.

Terminábamos aquel editorial con una propuesta de estrategias para una nueva política agraria y rural en un mundo globalizado. La perspectiva que nos guiaba entonces desbordaba con mucho el ámbito de los intereses europeos para fijarse en los desafíos que planteaba al modelo europeo la problemática de los países menos desarrollados.

No es este el momento de volver sobre lo ya tratado ampliamente en aquel texto, al que remitimos a nuestros lectores deseosos de una más completa perspectiva histórica. En esta ocasión, solo pretendemos explicar las novedades más sobresalientes de los últimos años y, más concretamente, facilitar la comprensión del debate que se ha abierto de nuevo con el anuncio oficial, en los últimos meses, de un nuevo proyecto de reforma.

En efecto, el pasado otoño, concretamente en el mes de noviembre de 2010, se publicó un documento de la Comisión Europea sobre el futuro de la PAC. Nos referiremos más adelante a este importante texto, antes de conocerse el documento y después de su publicación, hemos sido inundados, como lo fuimos con ocasión de otras reformas anteriores, de documentos, informes, declaraciones, artículos de prensa, conferencias, etc., relativos al futuro de la PAC.

La PAC es una política importante, puesto que consume más del 40% del presupuesto comunitario³; pero además es viva, dinámica, controvertida; entre otras cosas, su evolución ha estado ligada, a lo largo de los últimos 30 años, a los

² Cfr. CONSEJO DE REDACCIÓN (2001), “La política agraria común europea en un mundo globalizado”. *Revista de Fomento Social*, n.º 223, julio–septiembre, pp. 343–367. Con posterioridad nuestro equipo publicó la siguiente obra en colaboración: J. J. ROMERO (Coord.) (2002), *Los efectos de la Política Agraria Común. Un análisis crítico*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 326 pp.

³ Aunque en los inicios esta cifra ascendía a más del 70% de los gastos totales de la Comunidad Europea.

debates y difíciles acuerdos alcanzados en el seno del GATT⁴ primero y a partir de 1995, en la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre los diferentes Estados a nivel global.

Los cambios que se avecinan no están nada claros y pueden seguir diferentes itinerarios, según las propuestas realizadas en informes emitidos desde distintos orígenes, incluidos los de las propias instituciones europeas. Estos cambios anunciados de la PAC parecen ajustarse a la dinámica que viene siendo habitual en anteriores propuestas de modificación: una intervención oficial de la Comisión lanza el debate; intervienen a continuación las instituciones comunitarias implicadas, los gobiernos de los países miembros y los actores implicados, sin olvidar los “lobbies” agrarios o agroindustriales y los “think tanks” académicos; finalmente –tras duros debates y negociaciones– se termina alcanzando un acuerdo de mínimos en el seno del Consejo de la Unión Europea, ...normalmente bien entrada la madrugada.

La reforma que tendrá lugar de aquí al 2013, y que afectará al período 2014–2020⁵ podría ser diferente de las anteriores; parece orientarse hacia una posible reducción de lo que hasta ahora ha sido esta política, no solo en lo relativo a los montantes financieros que se dedicarán a la agricultura y al mundo rural, sino en cuanto a su repercusión en los objetivos y mecanismos vigentes hasta ahora en la PAC y en su forma de implementación por parte de todos los Estados miembros.

En el momento de redactar el presente texto, este nuevo proyecto de reforma está todavía poco definido; por ello, el resultado final concreto es difícilmente predecible. Se abre, pues, un nuevo periodo de reflexión en que la PAC está siendo debatida profunda y profusamente por todos los actores que de alguna forma la diseñan, la ejecutan o se encuentran afectados por ella.

Este editorial intenta simplemente situar a nuestros lectores en el estado de la cuestión. Para ello, en el apartado 2 resumimos los rasgos principales de las reformas ocurridas en las dos últimas décadas. A continuación, en el apartado 3, recogemos algunos rasgos que hacen que la coyuntura actual sea particularmente crítica. En el siguiente epígrafe, número 4, resumimos el contenido y alcance del documento de la Comisión que constituye el punto de partida para la reforma anunciada. Sigue

⁴ “General Agreement on Tariffs and Trade”. Es la organización multilateral de comercio predecesora de la OMC.

⁵ Se trata del periodo correspondiente a las próximas “perspectivas financieras”, o sea, los presupuestos plurianuales del próximo periodo de siete años de programación.

un apartado 5 donde intentamos recoger algunas referencias sobre el impacto a nivel europeo y español. En unas reflexiones finales (apartado 6) intentamos proponer algunos criterios de valoración sobre lo que está en juego.

2. Las anteriores reformas de la PAC

Refiriéndonos únicamente a las últimas décadas, la PAC ha experimentado sucesivas reformas los años 1992, 1999, 2003 y 2008. De todas ellas, la más importante fue la de 1992, constituyendo sin duda un punto de inflexión histórico: también tuvo su importancia la de 2003 y también será importante, previsiblemente, la que se anuncia para 2013. La de 1999, en el marco de la llamada Agenda 2000 y la de 2008 (la llamada "revisión médica" intermedia de la reforma de 2003), aun siendo significativas, quizá no tienen tanta importancia como las otras; de todas formas aludiremos también a ellas.

Parecería existir una ley no escrita según la cual la PAC debiera ser reconsiderada en profundidad aproximadamente cada diez años. Diríase que todas estas reformas son etapas de un proceso que parece no acabar nunca y que alumbran un camino hacia la construcción de lo que será la PAC del futuro, con cambios de orientación poco a poco más definidos. Por eso, es probable que la próxima reforma que se anuncia tampoco sea la última⁶. A continuación resumimos los rasgos principales de las reformas de los últimos 20 años.

2.1. La PAC tradicional y la reforma de 1992 (Mac Sharry)

Hasta 1992 el modelo de la PAC llamada "tradicional", heredado sin cambios radicales de la política instaurada en los años 60, era de carácter inequívocamente "productivista" y proteccionista; se trataba de "producir más" y se incentivaba y protegía a los productores mediante diversos mecanismos: precios protegidos, intervenciones en los mercados (compra y almacenamiento de excedentes), medidas de protección frente a las importaciones agrícolas, pagos directos acoplados (proporcionales) a la producción etc.

⁶ T. GARCÍA AZCÁRATE (2008), "Apuntes sobre la política agraria común de la próxima década". *Colección Mediterráneo Económico*, nº 15. Ed. CAJAMAR.

Las presiones internas (entre otras, la desigual distribución de las ayudas entre agricultores en beneficio de los grandes y la aparición de cuantiosos y costosos excedentes) y externas (las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en que se impugnaba esa política proteccionista) provocaron la primera gran reforma de 1992, liderada por el entonces Comisario de Agricultura Mac Sharry. Constituye, como dijimos, un punto de inflexión, representando el comienzo de un nuevo paradigma, de una nueva filosofía. Sus rasgos principales fueron: disminuyeron los precios de referencia de los productos agroganaderos; para compensar las pérdidas de renta resultantes se introdujo el sistema de ayudas directas a los agricultores ("deficiency payments"); se instauraron medidas encaminadas a frenar el crecimiento de la producción (incentivando, por ejemplo, la retirada de tierras, que se dejan sin cultivar en determinadas superficies); y se fue pasando de un enfoque productivista a otro de carácter más ruralista y multifuncional (promoviendo además las funciones no estrictamente productivas agrarias del sector: forestal y medioambiental, de ocio, de producción de otros recursos etc.).

2.2. La reforma de 1999

Esta reforma, en el marco de la Agenda 2000, iba en la misma dirección que la de 1992, mientras continuaban las presiones de las negociaciones comerciales internacionales, ya en el marco de la OMC. Una de sus principales aportaciones fue la división del conjunto de la PAC en los llamados "dos pilares": las medidas de mercado (primer pilar), el desarrollo rural (segundo pilar); este segundo aspecto, aunque disponiendo de mucho menos presupuesto, se ha ido convirtiendo en un componente fundamental del modelo europeo de agricultura. Los cambios posteriores han pivotado siempre sobre esta estructura bipartita que, por cierto, se presta a cierta confusión porque sus instrumentos con frecuencia se solapan.

2.3. La reforma intermedia de la PAC (2003)

En el año 2003, la Comisión Europea (bajo el liderazgo del entonces comisario Fischler) planteó una nueva reforma de la PAC, bajo el título *La reforma intermedia de la PAC*.

Se instauraron, entre otros aspectos, los denominados *derechos de ayuda*, mediante los cuales aquellos agricultores que habían percibido ayudas en campañas anteriores tendrían garantizadas las ayudas a la renta a lo largo de un período de tiempo denominado de referencia. Igualmente esta reforma introdujo algunas medidas importantes:

- El desacoplamiento: cada vez más las ayudas se concedieron con independencia de la producción, ya sea de las hectáreas cultivadas o de las cantidades físicas producidas. Es, por cierto, una práctica iniciada en la reforma de 1992.
- El pago único: cada titular de explotaciones agrarias recibía un solo pago por el montante agregado correspondiente al conjunto de sus derechos derivados de la aplicación de la PAC⁷.
- La eco-condicionalidad: las ayudas quedaban condicionadas en principio al cumplimiento por parte de los agricultores de ciertas restricciones de protección ambiental. Por ejemplo, utilizar una cantidad máxima de fertilizantes por hectárea en la producción de trigo duro. En caso de incumplimiento la ayuda percibida o a percibir por el agricultor se podrá reducir entre un 5 y un 20% dependiendo del tipo de incumplimiento.

Esta reforma, además, reafirmó otras medidas que han estado sonando algunos años antes, como la modulación: consiste en la reducción de las ayudas a percibir por el agricultor cuando sobrepasen una cuantía determinada. Así, para las explotaciones cuyas subvenciones sean superiores a 5.000 euros en el año 2011 se aplicará una reducción de la cuantía a percibir del 9% por este concepto. Las cuantías que se obtengan se emplean para financiar medidas “del segundo pilar” (desarrollo rural), en virtud de las políticas de desarrollo rural. En 2007, en sustitución del antiguo Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), se crearon dos nuevos Fondos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) para el Pilar 1 y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el Pilar 2.

2.4. El “chequeo médico” de la PAC (2008)

Posteriormente, en noviembre de 2007, la Comisión Europea presentó una comunicación que bajo el título *Preparación para el chequeo médico de la PAC* proponía unos cambios que no fueran radicales, mediante el ajuste de la reforma de 2003 y para el período 2009–2013 y que contribuyeran a la discusión de las posibles prioridades en la agricultura europea del futuro. No se trata, de hecho, de una reforma propiamente dicha, como sí lo fue la de 2003.

⁷ Se implantaron varios sistemas de pago único, según países, pero su explicación alargaría innecesariamente el presente texto. En España el cálculo del pago único se ha basado en las ayudas realmente recibidas por los agricultores en un periodo de referencia (2000–2002).

Para alcanzar los objetivos mencionados se aprobaron una serie de correcciones al modelo de *PAC intermedia* mediante la mejora de la competitividad de la agricultura, la eliminación de los desequilibrios de los mercados agro-alimentarios, además del logro de una mayor eficacia de los fondos europeos para la agricultura. El modelo propuesto ha supuesto una adaptación a la situación actual y un afianzamiento de algunas medidas emprendidas con anterioridad:

- a) Pago único más simple: desacoplamiento total de las ayudas, con un aumento de los criterios para la obtención de ayudas basados en la eco-condicionalidad y un incremento de la modulación que permita dotar de más fondos para el desarrollo rural.
- b) Instrumentos de mercados: adaptación a las nuevas oportunidades (revisión de la intervención⁸ según productos, eliminación de la retirada de tierras⁹ y otros).
- c) Nuevos desafíos: cambio climático, agua, sectores agrarios con problemas específicos, bioenergía.

El resultado que el chequeo médico de la PAC está teniendo no es muy concluyente, aunque sí ha abierto ciertas posibilidades de aplicación de política agraria nacional para la gestión del riesgo de las explotaciones agrícolas¹⁰, así como para la toma de decisiones por parte de los empresarios agrarios, que ya no tienen que mantener sus cultivos en función de la ayuda sino en función de la rentabilidad de los mismos. Puede decirse que esta reforma refuerza la orientación del agricultor hacia el mercado; dicho de otra forma, le obliga a tomar sus decisiones productivas basándose más en los requisitos del mercado y menos en la perspectiva de las subvenciones.

⁸ La intervención consiste en la compra y almacenamiento comunitarios de la producción cuando se produce un descenso de los precios de mercado por debajo de determinados umbrales. En el caso del aceite de oliva virgen se autorizará una ayuda al almacenamiento privado cuando el precio de mercado sea inferior durante dos semanas a 1,77 euros/kilo.

⁹ Se trataba de la obligación de dejar sin sembrar una determinada proporción de la finca con el fin de evitar la acumulación de excedentes, como condición para el cobro de la ayuda comunitaria. Es una medida iniciada también en 1992.

¹⁰ España es el único país que ha hecho uso del marco comunitario de ayudas de estado mediante el apoyo a los seguros agrarios.

Ciertamente este modelo –basado en los dos pilares y el pago único desacoplado– no ha introducido excesivas modificaciones sobre el sistema de apoyo mantenido hasta ahora; tan solo la consideración o no de la ayuda ligada al cultivo; al fin y al cabo, se sigue remunerando a los agricultores en función del criterio de sus rendimientos productivos históricos que servían de base para el cálculo de las ayudas. Y, aunque profundiza en los nuevos caminos ya citados (modulación, desacoplamiento, eco-condicionalidad), se ha observado una agudización de la volatilidad de los mercados con la consiguiente desprotección de los agricultores. Quizás lo más innovador ha sido la incorporación de una serie de medidas para el mantenimiento del medio ambiente.

Por otro lado, no podemos perder de vista que los cambios a que antes nos referíamos se propusieron en un contexto en el que el modelo de crecimiento global no estaba tan cuestionado y en el que la crisis económica no parecía tan grave. La situación actual, en cambio, es muy complicada y con serias dificultades para salir de ella, según el país de la Unión que contemplemos. Sin duda, esto añade un elemento más a tener muy en cuenta en el planteamiento de la futura reforma.

En resumen, a escala europea, las sucesivas reformas de la PAC han seguido una dinámica de fondo que, siguiendo a COMPÉS LÓPEZ y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, aparece sistematizada en el siguiente recuadro:

RECUADRO I. Características que definen el proceso de cambio de la PAC desde 1992

1. Reducción del gasto agrícola total en términos reales y porcentuales.
2. Aumento del apoyo desacoplado a las rentas y reducción del apoyo acoplado: a los precios, a la producción, a la superficie o a las cabezas de ganado.
3. Incremento de los gastos en políticas de desarrollo rural.
4. Participación creciente de los Estados miembros tanto en la gestión como en la financiación.
5. Traspaso del coste del apoyo del consumidor al contribuyente.
6. Incorporación de nuevos objetivos.
7. Simplificación normativa y progresiva armonización instrumentos de apoyo.

8. Aumento de la transparencia del apoyo.
9. Aumento de la presión sobre los grandes beneficiarios.
10. Mantenimiento del (desequilibrado) "statu quo" entre sectores, explotaciones, países y regiones.

Fuente: R. COMPÉS LÓPEZ – J. M^o GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (2010), "La reforma de la PAC del 2013 y estrategias negociadoras para España", en: "Jornadas organizadas por la Junta de Andalucía, Granada, diciembre 2009", sobre *Andalucía ante la nueva reforma de la PAC*, p. 2. (Consulta 27 de abril de 2011 en la dirección: <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/>)

3. Una coyuntura global y agraria muy problemática

El contexto global actual está marcado no sólo por la crisis mundial, sino también por otras dinámicas de cambio¹¹: la revisión de la Agenda de Lisboa a favor de la competitividad y el empleo en la UE; las negociaciones internacionales en torno al cambio climático; la clausura (siempre pendiente, y siempre a punto de concluir...) de la Ronda Doha de la OMC de negociaciones de los mercados agrarios globales; la consolidación del proceso de ampliación de la UE a nuevos países; la revisión presupuestaria prevista para el escenario 2013; las escaladas en los precios agrarios mundiales, y la consiguiente alarma creciente acerca de la seguridad alimentaria global, etc. Todos ellos son factores que convierten este tema en un asunto de alta relevancia estratégica.

Además, la citada crisis económica ha provocado que desde la propia Unión Europea se inicie a partir del pasado año 2010 un período de reflexión con el horizonte puesto en la estrategia UE-2020 para toda la Unión y en todas sus políticas. Es decir, se trata de iniciar una nueva etapa que, entre otros aspectos, profundizará en la política agraria para el período 2014-2020. Esta profunda reflexión podría estar provocando un total cuestionamiento de la actual PAC como si, de hecho, se partiera desde cero; en concreto, los planteamientos iniciales que se están poniendo sobre la mesa por las propias instituciones europeas, expertos, investigadores y agentes económicos dan la sensación de que tratan de construir una nueva PAC claramente diferente de lo que conocido hasta ahora.

¹¹ A. MASSOT MARTÍ (2010), "Posible refundación de la PAC post 2013", en Jornadas organizadas por la Junta de Andalucía, Granada, diciembre 2009, sobre *Andalucía ante la nueva reforma de la PAC*, pp. 9 ss. Consultada el 27 de abril de 2011 en la siguiente dirección: <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/>

Por su parte, la realidad del sector muestra la existencia de una grave crisis de rentas en la agricultura, una crisis de competitividad del sector agrario europeo, la necesidad de apoyo a los bienes públicos que las zonas rurales generan, el impacto negativo en la demanda de los bienes de alimentación, la necesidad de legitimación de las ayudas agrarias ante la sociedad, la intensa volatilidad de los mercados y otros problemas de menor calado.

Esta realidad de crisis se manifiesta por ejemplo en un incremento de los precios de los insumos agrarios en términos reales muy superiores al de los precios percibidos por los agricultores. Así, en los años 2000–2008, el coste de la mano de obra aumentó en un 126% y el coste de los bienes y servicios corrientes (fertilizantes, fitosanitarios, energía, mantenimiento de maquinaria, alimentos del ganado) un 41,6%. Por otra parte, los de los bienes de inversión lo hicieron en un 33,4%. En cambio, los precios percibidos por los agricultores aumentaron solo un 15,8% para el mismo período. Al mismo tiempo, las exigencias de seguridad alimentaria, trazabilidad¹², bienestar de los animales, respeto al medioambiente que deben cumplir los agricultores europeos conllevan mayores costes que para los agricultores de otros países, lo que incide en la menor competitividad de la producción agraria europea, aunque estas exigencias son ampliamente aceptadas por la sociedad. Son estas exigencias las que deberían legitimar las ayudas recibidas y cuyo incumplimiento ha sido tan criticado por la sociedad en su conjunto y por otros sectores productivos en particular.

La falta de transparencia en los mercados agrarios es otro factor que incide en la volatilidad de los precios agrarios; ejemplo de ello fue el fuerte aumento de los precios del aceite de oliva en el año 2006 y la sensible reducción de los mismos al año siguiente –y en la actualidad–, sin que exista una relación de causa–efecto derivada de la evolución de la oferta y la demanda del producto, sino que se debe a la existencia de un potente oligopolio de distribución, esencialmente italiano, que determina el mercado de este importante producto.

En esa coyuntura problemática, se comprende la preocupación que despiertan los posibles cambios anunciados. Como es bien sabido, la protección comunitaria a la agricultura representa una parte sustancial de los ingresos del sector. De hecho las ayudas financieras de la PAC representan algo más del 20% de la producción agrícola total de España; pero si se consideran otros apoyos por la vía de la protección de precios, protección en frontera etc., lo que se conoce como

¹² Se entiende por trazabilidad la posibilidad de identificar y valorar todos los elementos y los procesos o fases que intervienen en el producto que llega al consumidor final.

Estimación de Ayuda al Productor, esa cifra asciende al 28% del ingreso total de los productores, inferior sin embargo a la media de la UE que es del 34%¹³. De lo que suceda, pues, con la PAC depende –entre otras cosas– un tercio de la renta del sector a escala europea; un sector agrario, agroalimentario y rural que, aunque minoritario, sigue siendo considerado estratégico.

4. La PAC en el horizonte 2020: el documento de la Comisión

Las reformas anteriores, comenzando por la de 1992, y siguiendo por la de 2003 y el “chequeo médico” a la PAC con sus correspondientes decisiones, a que hicimos alusión más arriba, constituyen las bases de una PAC hasta el año 2013, en que concluye el actual periodo presupuestario europeo (perspectivas financieras 2007–2013).

La discusión, en plena crisis, acerca del marco presupuestario plurianual de la UE para el siguiente periodo (2014–2020) abre evidentemente una etapa de profunda incertidumbre para todas las políticas de la UE y su consiguiente resultado en el presupuesto anual. De ahí que la cuestión no es qué pasará con la PAC a partir de 2013, que evidentemente preocupa, sino más bien cómo quedará la PAC en el año 2020, ya que se prevé que la transformación de la actual PAC tenga un largo y tortuoso camino desde 2014 a 2020.

Ya en septiembre de 2010, Francia y Alemania lanzaron un toque de atención, manifestando su posición común *por una PAC más fuerte más allá del 2013*¹⁴, señalando la existencia de nuevos retos y expectativas para la alimentación, la biomasa y el medioambiente. De alguna forma ponían también sobre la mesa los peligros de un retroceso en la capacidad de suministro del sector agrario europeo que no puede admitirse. Es evidente que la simple sigla PAC desencadena la polémica y despierta posicionamientos, políticos en gran medida, en torno a ella.

¹³ Para más detalle, véase el excelente trabajo: R. COMPÉS LÓPEZ Y J. M^a GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (2009), *La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España*. Madrid, Fundación Alternativas. Observatorio de Política Exterior. (Documento de Trabajo 40/2009) .96 pp. Cfr. en particular p. 26.

¹⁴ Tomamos el texto de la página Web de ASAJA: <http://www.asajanet.org/> (consultada el 22 de febrero de 2011).

Posteriormente, y de nuevo en otoño, concretamente el 18 de noviembre de 2010 el Comisario de Agricultura, Dacian Cioloș, presentó una Comunicación¹⁵, base para la futura reforma, denominada *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*¹⁶. Este importante documento lanza el debate institucional y prepara las bases para las propuestas legales que habrían de ser adoptadas por la Comisión durante el presente año 2011. En dicho documento, además de la reflexión sobre la situación de la PAC, se dan una serie de pistas sobre el camino que ha de seguir la próxima reforma, pero quizás con escasas concreciones y dejando las cuestiones muy abiertas, con una apertura que parece pretendida¹⁷.

El documento comienza reafirmando la importancia de la agricultura, tanto por su contribución a la seguridad alimentaria de la población europea y mundial, como por el papel que desempeña en la gestión de los recursos naturales y la preservación del paisaje rural, la lucha contra la pérdida de biodiversidad y el cambio climático. Esta importancia la confirma el hecho de que el sector agrario constituye la principal fuente de empleo a escala local para muchas comunidades rurales de los 27 países de la Unión.

La mencionada Comunicación de la Comisión "*La PAC en el horizonte de 2020...*" termina proponiendo tres claros objetivos de la política comunitaria, con los que es difícil no estar de acuerdo:

- Producción alimentaria viable: mediante la contribución a la renta de los agricultores, a la mejora de la competitividad del sector y compensando a las zonas productoras con limitaciones naturales.
- Gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima: mediante prácticas de producción sostenibles y la mejora de los bienes públicos sostenibles, estimulando el crecimiento ecológico a través de la innovación y de lucha contra el cambio climático.

¹⁵ Dirigida a las instituciones comunitarias afectadas: Parlamento, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las regiones.

¹⁶ Comisión Europea (2010), Cfr. Web oficial de la Unión Europea: <http://europa.eu/rapid/> (consultada el 22 de febrero de 2011).

¹⁷ Precisamente en enero de 2011, casi estrenando la presidencia húngara, se celebró un Consejo de Ministros de Agricultura para iniciar el debate sobre las principales orientaciones de la PAC que aparecen en la Comunicación de la Comisión.

- Desarrollo territorial equilibrado: mediante el apoyo al empleo rural y al mantenimiento del tejido social rural, mejorando la economía rural mediante la promoción de la diversificación y permitiendo la diversidad estructural de los sistemas agrícolas.

Con estos objetivos, que no parecen contradecir la filosofía de los objetivos básicos del Tratado de Roma, el acuerdo de bases para el periodo 2014–2020 debería ser factible, aunque la concreción su aplicación nacional y autonómica dejará ver las tensiones entre las diferentes regiones e intereses agrícolas y ganaderos. En todo caso, el objetivo de una “agricultura más verde”, como señala la Comisión, no hará que desaparezcan los instrumentos clásicos de la política agraria, si bien se deberán producir los cambios necesarios a nivel presupuestario y de estructura del nuevo modelo para conseguir los objetivos últimos que ahora se establezcan.

La nueva PAC debería contener, según la Comisión, un primer pilar (producción agroganadera) más ecológico y distribuido más equitativamente, y un segundo pilar (desarrollo rural) más orientado a la competitividad y la innovación, a la lucha contra el cambio climático, a la conservación del medio ambiente y al sostenimiento del empleo y del tejido social en el campo. Todo ello debe llevarse a cabo dentro del límite de los recursos presupuestarios disponibles y teniendo en cuenta los graves efectos de la crisis económica en la agricultura.

A continuación el documento resume los rasgos principales del proceso de reforma de la PAC que nosotros hemos recordado en el apartado 2. Los instrumentos actuales de la PAC, a los que ya nos referimos, se estructuran en los citados dos pilares complementarios: los pagos directos y las medidas de mercado constituyen el primero, y las medidas plurianuales de desarrollo rural, el segundo. De esta forma, asegura la Comisión, la principal contribución de la PAC es “una agricultura de la UE equilibrada desde el punto de vista territorial y medioambiental en un entorno económico abierto”.

Al abordar la orientación de la reforma (apartado 6) la Comisión se detiene en los posibles cambios que habrá que introducir en los instrumentos de la PAC de cara al futuro: pagos directos (mejor distribución, redefinición y mejor orientación de las ayudas), medidas de mercados (continuar con la orientación global de la PAC al mercado: ello quiere decir menos protección, más competitividad); desarrollo rural (avanzando en la integración de la política de desarrollo rural de los problemas medioambientales y del cambio climático y la aportación de esta política de notables beneficios a la agricultura, las zonas rurales y toda la sociedad).

Finalmente, la Comunicación de la Comisión abre el debate presentando tres posibles “opciones políticas amplias” (apartado 6.2) –planteadas como alternativas– para la orientación futura de la PAC, a fin de abordar estos importantes retos:

- corregir las deficiencias más acuciantes de la PAC mediante cambios graduales;
- lograr que la PAC sea más respetuosa con el medio ambiente, más equitativa, más eficiente y más eficaz, y
- abandonar las medidas de apoyo a las rentas y las medidas de mercado y centrarse en los objetivos en materia de medio ambiente y cambio climático; esta sería la opción más radical.

La Comisión prevé para cualquiera de estas tres opciones el mantenimiento del citado sistema de dos pilares: un primer pilar (pagos directos y medidas de mercado, con normas claramente definidas a nivel de la UE) y un segundo pilar (que abarca medidas de desarrollo rural plurianuales, estableciendo un marco de opciones a nivel de la UE, pero dejando la elección final de los regímenes a los Estados miembros o las regiones en el marco de un sistema de gestión conjunta).

5. Posible impacto en Europa y en España

5.1. Una primera valoración

Con la nueva reforma anunciada ¿se trata de avanzar en la misma dirección o de un cambio de rumbo radical? En realidad, si nos atenemos a la letra del documento de la Comisión, da la impresión de que todas las partes interesadas pueden verse beneficiadas, lo que –evidentemente– parece difícil, tratándose de administrar recursos limitados.

De lo que se trata es de garantizar un modelo de agricultura sostenible que reduzca el consumo de energías fósiles y las emisiones de gas carbónico, que aumente la producción en cantidad y calidad, de forma que responda al reto de una población mundial creciente, que sea competitiva y respetuosa de la diversidad de actores y territorios, que promueva y refuerce las funciones medioambientales “verdes” de la agricultura y el mundo rural; todo eso a un coste razonable que no pese

excesivamente sobre el siempre polémico presupuesto comunitario. Son muchos objetivos y muy difícilmente compatibles.

No obstante, algunos destacados especialistas ponen sobre la mesa la posibilidad de que se produzca una refundación de la PAC, mediante la redefinición de unas nuevas bases, objetivos y mecanismos que permitan afrontar los retos que tiene el sector y de demostrar su positiva contribución al diseño de un nuevo modelo europeo de crecimiento. Este enfoque contrasta con todas las reformas que se han emprendido sobre la PAC, que nunca olvidaron radicalmente su historia, sino que se limitaron a reconducirla.

Por decirlo de otra manera, la reforma que ahora se ha iniciado y que tendrá en breve su norma para el periodo 2014–2020, sería la base de la gran reforma que se producirá a partir de 2020, quizá solo comparable a la 1992. Este será el año decisivo que marcará la PAC del futuro para los Estados. De todas formas la definición de una nueva PAC que la legitime ante los ciudadanos, no debe ocultar su verdadero valor, como esta política comunitaria, en su función de producción de alimentos y de contribución al mantenimiento del medio ambiente y de lucha contra el cambio climático.

5.2. Posicionamientos de algunos países

¿Qué reacciones están provocando estos anuncios de reforma en los Estados miembros de la UE? Las posiciones de los diferentes países en relación a la PAC (no sólo referidas al recién citado documento de la Comisión) corresponden obviamente a sus distintos intereses y están muy condicionadas por sus posicionamientos acerca de la revisión del presupuesto comunitario.

Una valoración de cada país de la UE nos desbordaría por completo. En todo caso habría que distinguir claramente entre los diversos intereses en juego. Así por ejemplo, es obvio que el gobierno francés intenta por todos los medios a su alcance prolongar al máximo el “statu quo” vigente, dado que su agricultura es la más potente del continente y que ese país siempre ha frenado las reformas tendentes a disminuir el proteccionismo agrario.

En la dirección contraria, la postura más radical la encarna, como siempre, el Reino Unido, que propone en pocas palabras la supresión del presupuesto agrario para 2020, siendo 2013–2020 una etapa de transición. En general, son varios los países nórdicos que se alinearían sin dificultad con esta tendencia. En el fondo

ello equivale a "re-nacionalizar la PAC" dejando a cada país la responsabilidad de proteger o no su agricultura, estableciendo unas reglas mínimas comunes de funcionamiento o incluso sin ellas.

Pero también, en un contexto de crisis generalizada de las finanzas públicas, Alemania es cada vez más reacia a seguir financiando con sus aportaciones un presupuesto comunitario que no ha favorecido suficientemente la competitividad de la UE.

Por otro lado, conviene recordar que en 2004 y 2007 se produjo la adhesión de un importante grupo de países del este y sur de Europa, que de forma progresiva se han incorporado a los beneficios de las políticas europeas de solidaridad, a comenzar por la propia PAC. Los agricultores de estos países, y sus gobiernos, por así decirlo, "tienen la miel en los labios" de las ayudas europeas a la agricultura y naturalmente no quieren oír ni hablar de reformas que puedan disminuir sus complementos de renta, cuando prácticamente están empezando a disfrutarlos, a pesar de que existen diferencias entre ellos. Los nuevos estados miembros han adoptado un régimen simplificado que conlleva el pago de importes uniformes por hectárea admisible de tierras agrícolas, sujetos a un límite nacional estipulado en los acuerdos de adhesión. La heterogeneidad de opciones conduce a una considerable desigualdad entre estados en la asignación de pagos.

5.3. El caso de España y Andalucía

Para España se presentan nuevas posibilidades en función del diseño que se adopte en la nueva PAC. La PAC siempre fue una política con grandes restricciones, externas e internas, de ahí que no sea fácil un cambio radical de rumbo. No obstante, cabe contemplar dos posibles escenarios: a) mantenimiento del modelo actual de pago único con los correspondientes ajustes (escenario continuista a corto y medio plazo) o b) cambio radical con desaparición del pago único, sustitución de los actuales dos pilares (escenario rupturista a medio y largo plazo).

En relación a este último escenario, podría concebirse la distribución de las ayudas en función de la contribución de los sistemas agrarios a la producción, a la superficie y al empleo. En el fondo se trataría de un sistema de apoyo condicionado a la consecución de determinados objetivos.

España saldría beneficiada, si se contemplasen sobre todo los criterios de superficie y empleo, ya que su aportación a la superficie (modelo regional) y al empleo (modelo social) es mayor que a la producción final agraria europea. Aunque

esta propuesta tendría serias dificultades para su aplicación, pone de manifiesto que nuestro país no debería aferrarse al actual "statu quo" del pago único. Así, si se trasvasaran buena parte de los fondos del pilar 1 al pilar 2, España sería quien más saldría ganando en volumen de fondos. A largo plazo España debería apostar por un sistema de pagos independiente del modelo histórico y apoyando un mecanismo de estabilización de precios y rentas.

La posición del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino sobre el futuro de la PAC quedó fijada en el mes de marzo de 2011 mediante el documento *Posición MARM para la PAC del futuro*¹⁸. Se decanta por dejar la PAC tal y como está ahora, esto es, mantener la actual estructura con los dos pilares, conservando los tres instrumentos básicos de ayudas directas, gestión de mercados y el desarrollo rural. De igual forma se indica que la financiación del primer pilar debe ser 100% comunitaria, sin que España pierda el actual nivel de participación en el gasto global de la PAC (lo cual se nos antoja difícil). Ciertamente, su aportación a la reflexión sobre la futura PAC es bastante pobre¹⁹.

También nos interesa la posición andaluza ante la reforma de la PAC, tanto por la importancia destacada de su sector agrario en el conjunto nacional como por la ubicación de nuestra revista. Esa posición ha quedado recogida en un documento suscrito por la práctica totalidad de los actores que intervienen en el medio rural de esta región²⁰. Sus autores consideran imprescindible una reforma que robustezca la política agraria y el actual modelo agrario europeo, cuya utilidad sea acometer los nuevos retos que se le plantean al sector siempre desde su viabilidad

¹⁸ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (MARM) (2011), *Posición MARM para la PAC del futuro*. Ed. MARM, 10 pp. El documento lleva como subtítulo el título completo de la citada Comunicación de la Comisión, ha sido presentado en el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios de 7 de marzo de 2011 y ha recibido el apoyo explícito de 11 CCAA. Por cierto, una característica específica de la problemática española es la dificultad de compaginar los intereses de las distintas Comunidades Autónomas. Así por ejemplo, la demanda andaluza de apoyo al almacenamiento privado del aceite de oliva para sostener sus precios en una coyuntura bajista, no interesa a la mayoría de las restantes CC.AA.

¹⁹ En declaraciones posteriores, la Ministra Rosa Aguilar demandaba que las exigencias a las que se deben someter los agricultores españoles deberían ser idénticas para los de países terceros. Es difícil compaginar esta demanda con la inevitable asimetría que merecen, en justicia, los países menos desarrollados, como apuntamos en nuestras conclusiones.

²⁰ ASAJA, COAG, CONSEJERÍA DE AGRICULTURA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, FAECA Y UPA (2011) *Posición andaluza ante la Comunicación de la Comisión Europea sobre el futuro de la PAC*. Consultada el 26 de abril de 2011 en la siguiente dirección: <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/>

económica. Indican que, cualquiera que sea la reforma que salga de la “cocina” europea, debe considerar la diversidad de agriculturas que existen en Europa, ya que estas no son compatibles con la homogeneización de las medidas para su fomento y apoyo.

Además de insistir en que la nueva PAC debe cumplir los objetivos específicos fijados en el tratado de funcionamiento de la Unión Europea, señalan que el actual presupuesto dedicado al mundo rural no debe reducirse y que los actuales dos pilares, con los que se muestran de acuerdo, deben tener una orientación aún más nítida. Sugieren que la PAC debe tener un mayor grado de coherencia con otras políticas europeas, como la comercial y la de competencia, y que debería dotarse a la PAC de un marco estable que permita poder tomar decisiones a largo plazo. Introducen además otros aspectos como: la diferenciación de los pagos directos debe hacerse según tipo de explotación, el potencial productivo y las características de la zona agraria que se contemple; la recuperación y el rediseño de los mecanismos de gestión de mercados deben contribuir a garantizar los ingresos y el abastecimiento de alimentos a los ciudadanos.

5.4. Efectos sobre la agricultura familiar

Estos cambios presentan, naturalmente, ventajas e inconvenientes para la agricultura europea, dependiendo en gran medida de las características de cada sistema agrario nacional, o regional, e incluso de la dimensión de las explotaciones.

En efecto, según Hervieu y Purseigle²¹ estamos asistiendo a una auténtica recomposición de las agriculturas europeas, bajo el triple efecto de a) la “descolectivización” de la agricultura en los países del Este integrados en la UE en 2004 (2007 en el caso de Rumania y Bulgaria), b) la crisis de las agriculturas familiares (la base tradicional del sector en la Europa comunitaria) con dificultades cada vez mayores para sobrevivir y c) la emergencia de nuevas formas de organización de la producción (“agriculturas de empresa” o “grandes empresas agrícolas”²²).

Si la próxima reforma de la PAC llevase consigo una menor protección general a la agricultura europea, sin duda, quien lo tendrá más difícil será el sector de la

²¹ B. HERVIEU y F. PURSEIGLE (2011) “Des agriculteurs avec des agriculteurs: une nécessité pour l’Europe”. *Projet*, n° 321, abril-mayo, p. 61.

²² “Agriculture de firme” en el original francés.

agricultura familiar. Las citadas grandes empresas agrícolas podrían probablemente afrontar los retos de la competencia europea e internacional, dadas sus ventajas estructurales organizativas y su mayor dimensión, lo que les permitirá disfrutar de economías de escala. Estaríamos en presencia de lo que podríamos llamar el reforzamiento del capitalismo agrario.

6. Reflexiones finales: lo que está en juego

El documento de reflexión de la Comisión señala en sus conclusiones:

La PAC futura deberá ser más sostenible, más equilibrada, mejor orientada, más sencilla y más efectiva y responder mejor a las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Esta declaración no deja de ser un bien intencionado deseo, salvo que se materialice en concreciones que permitan hacerla realidad. Por eso, las expectativas surgidas en torno a la próxima reforma de la política agraria de la UE, que son muchas, están rodeadas de una gran dosis de incertidumbre.

El proceso de la PAC ha sido complejo. Sus sucesivas reformas han sometido a los diferentes sectores agrarios regulados por ella a un continuo vaivén, donde solo algo parece claro: el paso, lento pero inexorable, de una situación de fuerte protección a otra de clara exposición al mercado. Y lo que es más paradójico: esta importante transformación se ha hecho sobre un telón de fondo que no ha cambiado: los objetivos de la PAC que se formularan en el Tratado de Roma de 1957 y que se han mantenido intactos en el vigente Tratado de Lisboa de 2009. Esto es lo que más desconcierta hoy a los propios agricultores: ni los cambios introducidos en la PAC ni el mantenimiento de unos objetivos que están desde el origen han logrado estabilizar su situación, que sigue caracterizándose, año a año, por una elevación continua de sus costes y una caída de sus ingresos.

Pero esta impotencia de los agricultores debe complementarse con otras perspectivas que den algo de luz sobre las reformas posibles y deseables. Que estas reformas son necesarias nadie lo duda. En ellas es esencial buscar un equilibrio entre los antiguos objetivos, pero todavía vigentes, y los nuevos retos que se le plantean a la agricultura. Si el sector agrario, por ser muy inestable y dependiente, requiere de mecanismos que le proporcionen un cierto equilibrio (sobre todo en sus ingresos y gastos) garantizado en el tiempo, ello debe hacerse en un marco nuevo y en unas circunstancias muy diferentes a las de décadas anteriores.

Es nueva la conciencia de que el sector agrario forma parte de un sistema más amplio: el sistema rural. El desarrollo rural ha de ser contemplado, por tanto, en cualquier propuesta de reforma. Pues bien, en la reforma en curso no encontramos ningún planteamiento ni propuesta de modificación significativa en este terreno. Se da por supuesta su existencia, incluso se pretende que a través del desarrollo rural se consigan los objetivos de mejorar la competitividad de la agricultura, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales europeas. Pero eso estaba ya más que dicho, y ahora no se aporta nada más concreto sobre cómo hacerlo todo realidad.

Por otra parte, hay dos circunstancias nuevas de gran relevancia: la crisis económica que atravesamos y la ampliación reciente de la Unión Europea con la incorporación casi de golpe de doce nuevos miembros. La crisis económica que rodea a la reforma en curso marcará sin duda las posibilidades de cambio, como ya ocurrió en otros momentos de la historia de la UE²³. Las dificultades económicas de todos los países miembros está repercutiendo en la financiación de la propia PAC porque estos se resisten no ya a aumentar sino incluso a mantener lo que venían aportando. Dicho de otra manera: "la tarta a repartir" por la PAC corre el peligro de verse disminuida. Y esta menor disponibilidad se agrava cuando se constata que aumenta de número de comensales: porque evidentemente los nuevos miembros de la Unión Europea esperan impacientes soluciones y fondos para el desarrollo de su agricultura. La crisis económica y la ampliación consideradas conjuntamente agravan la situación y dificultan la reforma en curso. No es aventurado adelantar que los resultados de esta se traducirán en menores ayudas a los agricultores. ¿Podrá esta reducción de fondos compensarse con otros aspectos de la reforma?

Quizás entonces la cuestión crucial radicará en qué va a suceder con los dos ejes de la actual PAC: el pago único y los dos pilares. Es un hecho que el pago único se está realizando de formas muy diversas según Estados miembros: las numerosas dificultades que eso entraña han sido muy bien analizadas, pero queda proponer soluciones. Y en cuanto a los dos pilares, al menos algo parece claro: cada vez más voces se inclinan a clarificar el segundo pilar pasando a la política regional lo que es estrictamente fomento de otras actividades (no agrarias), aunque se localicen en las zonas rurales²⁴.

²³ Recordemos la adelantada propuesta de reforma de 1968 de Sicco Mansholt que quedó prácticamente en nada por las crisis económicas de Bretton Woods y del petróleo de los años setenta del pasado siglo.

²⁴ Cf. R. COMPÉS LÓPEZ – J. M^o GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (2010), "La reforma de la PAC del 2013 y estrategias negociadoras para España", en: Jornadas organizadas por la Junta de Andalucía, Granada,

Pero hay un marco más amplio, que desborda ya los límites de la UE, y que no podemos ignorar al considerar la PAC. Serían los retos globales que afectan a la PAC. Estos nos parecen los más relevantes: el reto de la seguridad alimentaria, ante una demanda mundial en aumento; el reto del medio ambiente y el cambio climático; el reto del equilibrio territorial, dado que la vitalidad y el potencial de muchas zonas rurales siguen estando estrechamente ligado a la existencia de un sector agrícola competitivo y dinámico. Estos retos son de tal envergadura que justificarían por sí mismos una nueva reforma de la PAC, y que hacen más urgente abordarla.

De todos esos retos merece una atención especial el de la seguridad alimentaria, que además tiene que ver con uno de los grandes debates que han rodeado siempre a la PAC: el del proteccionismo vs. el libre mercado.

Efectivamente el proteccionismo es un arma de dos filos. Hay, sin duda, muchas razones para criticarlo. Y así lo hacen no pocos agentes sociales y organizaciones de la sociedad civil (ONGD etc.), que siempre se han mostrado disconformes con la PAC tradicional por los perjuicios que el proteccionismo agrario europeo ha causado y causa a terceros países menos desarrollados; este proteccionismo agrario europeo es además injusto en la medida en que beneficia, a fin de cuentas, sobre todo a los grandes agricultores de la UE, al tiempo que perjudica a la producción y exportación de productos agrarios de países con bajo nivel de desarrollo.

Sin embargo, cuando se habla del proteccionismo agrario se dan condiciones diferentes. Por una parte, la volatilidad de los precios de los alimentos es un hecho conocido y recurrente, que hoy se agrava con motivos nuevos: la demanda creciente de productos alimenticios no solo para alimentación (como consecuencia del incremento de población y de la mejora del nivel de vida) sino también como insumo para otros procesos productivos (productos energéticos, fundamentalmente). Es conocido además cómo el mercado de materias primas alimentarias se ha convertido recientemente en campo atractivo para los especuladores. Asistimos, por otra parte, a un crecimiento espectacular de la demanda mundial de tierras de cultivo, un fenómeno no fácil de interpretar²⁵.

diciembre 2009, sobre *Andalucía ante la nueva reforma de la PAC*. Consultada el 27 de abril de 2011 en la siguiente dirección: <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/>.

²⁵ Véase: K. DEININGER – D. BYERLEE (dirs.) (2011), *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington D.C., The World Bank, 214 pp.

Todas estas nuevas circunstancias se han reflejado en oscilaciones irracionales de los precios de los alimentos que han dejado en situación de grave inseguridad alimentaria a grandes contingentes de población.

Ante estos hechos, ¿es legítimo criticar sin más todo proteccionismo agrícola, toda intervención de los poderes públicos que restrinja la libertad de los mercados? ¿Cabe dejar en manos de los agentes económicos, cualesquiera que sean sus objetivos e intenciones, la regulación de un sector donde está en juego algo tan delicado como la subsistencia humana?

Mientras se discuten soluciones para la agricultura de una de las zonas más desarrolladas del mundo, en otras, cuya dependencia del sector agrario es vital para su supervivencia, una buena parte de la población no tiene garantizadas la seguridad alimentaria. Corren malos tiempos para lo que se ha dado en llamar la “soberanía alimentaria” de grandes contingentes de población del planeta, en este contexto que hemos descrito. Aunque hay muchos esfuerzos en marcha²⁶, se requieren más recursos tecnológicos, humanos y financieros para buscar soluciones adecuadas y sostenibles al desafío del abastecimiento alimenticio mundial. Ante problemas globales se requiere la osadía de plantear propuestas globales de solución. Por ejemplo, ¿no debería la UE abanderar iniciativas tendentes a garantizar el aprovisionamiento de alimentos en las áreas más desfavorecidas del planeta, partiendo precisamente de su propia experiencia en materia de políticas agrarias, apoyando e impulsando iniciativas como la de Naciones Unidas que acabamos de mencionar? ¿O es eso mucho soñar, sobre todo en una coyuntura de clara euroesclerosis? Pensamos que la UE se legitimará solamente si logra articular conjuntamente la legítima defensa de los agricultores europeos y de su propia seguridad alimentaria con una aportación decidida a la solución de los problemas globales de abastecimiento de alimentos.

En un editorial anterior de nuestra revista nos hacíamos eco ya de este problema:

²⁶ Un ejemplo de estas preocupaciones: en el seno de Naciones Unidas, el Secretario General, Banki Moon, ha creado y preside la “High Level Task Force on the Global Food Security Crisis” (HLTF) (Grupo de trabajo de alto nivel sobre la crisis global de seguridad alimentaria). Es un pequeño y muy cualificado equipo distribuido entre Roma, Ginebra y Nueva York que reúne regularmente a todos los presidentes y directores del sistema de desarrollo de la ONU (FAO, entre otras), Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y OCDE, para tratar de promover una respuesta política y técnica adecuada al reto de la seguridad alimentaria y nutricional en el presente y a largo plazo. (Cfr.: www.un-foodsecurity.org)

En todo caso, el juicio no puede ser unívoco en lo que al proteccionismo se refiere. 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. Con otras palabras, hace falta una cierta asimetría en el tratamiento de los problemas y no puede usarse la misma vara de medir con los ricos y con los pobres. Parece difícil entrar en sendas duraderas de solución que no pasen por un tratamiento diverso, más proteccionista para los países en desarrollo y menos para los países desarrollados²⁷.

En resumidas cuentas, ¿es adecuado desde un punto de vista moral tratar la producción de alimentos y el desarrollo del territorio rural como una cuestión de puro mercado? ¿Son los productos alimenticios y la tierra en que se producen un bien de mercado sin más? ¿No se trata de bienes de interés público que es preciso proteger? La intervención en los mercados se puede justificar por una doble vía: por el grado de capacidad para un funcionamiento equilibrado (que garantice un equilibrio de oferta y demanda sin grandes distorsiones), por la importancia de los bienes que son objeto de transacción en el mismo. En el caso de los productos alimenticios, ambas razones se dan: la primera en todos los lugares; la segunda, de una manera muy significativa, en los países menos desarrollados.

Pero volvamos a la UE y a la PAC. La incapacidad de los mercados agrarios para garantizar los deseados equilibrios está más que probada. Eso justifica algún tipo de intervención, que no hay que confundir siempre con proteccionismo. Cabrían medidas nuevas, aún poco exploradas. Un ejemplo: remunerar la provisión de los servicios sociales y ambientales que la agricultura genera y que el mercado no valora adecuadamente: son las famosas externalidades positivas retribuidas. En Francia se ha puesto en marcha la experiencia de los contratos territoriales de explotación: mediante estos contratos los titulares de explotaciones agrarias se comprometen a proveer una serie de servicios y a respetar un conjunto de normas medioambientales a cambio de la ayuda comunitaria. En el fondo es la misma idea contenida en la citada "eco-condicionalidad".

Las políticas claramente proteccionistas deben ser manejadas con cuidado, para no caer en las críticas, muy justificadas, a las que hemos hecho mención. Pero no se puede excluir totalmente, ni tampoco, en nuestra opinión, remitir a las políticas de los Estados miembros optando por una renacionalización de la PAC. ¿No perderíamos con ello una oportunidad de oro para consolidar uno de los valores que están en el corazón del proyecto europeo, como es la solidaridad entre sus

²⁷ Véase a este respecto nuestro artículo editorial: CONSEJO DE REDACCIÓN (2008), "El hambre ¿tsunami silencioso?". *Revista de Fomento Social*, nº 251, julio-septiembre, pp. 405-406.

miembros? Es evidente que la solidaridad se hace más difícil cuando los problemas se acrecientan dentro de casa y todos los recursos son pocos para afrontarlos: entonces el que tiene que dar se resiste a seguir dando y el que recibe se resiste también a renunciar a (parte de) lo que recibía. Pero no es menos cierto que es en esas circunstancias cuando se ponen a prueba y terminan consolidándose los pilares sobre los que queremos construir Europa, a no ser que cerremos los ojos al pasado más reciente y optemos por una vuelta a los nacionalismos.