

# Una Política agraria europea (PAC) para el siglo XXI

Lourdes Viladomiu y Jordi Rosell\*

**Palabras clave:** política agraria, ayudas.

Preguntarse sobre la futura política agraria europea (PAC) es especialmente pertinente actualmente, ya que en el año 2013 se espera una reforma en profundidad. Llevamos 25 años de cambios y por el momento no se ha encontrado una fórmula estable y duradera.

## LOS OBJETIVOS DE LA PAC

La PAC como toda política ha de tener unos objetivos específicos y fácilmente identificables. En los años sesenta y setenta la PAC pretendía asegurar el abastecimiento de alimentos a la vez que estabilizar los precios. Eran los objetivos tradicionales y propios de la política agraria dados el carácter singular y estratégico de los productos agrarios. En coherencia con estos objetivos, precios de intervención, aranceles y stocks reguladores eran en los principales instrumentos de la PAC.

Los objetivos tradicionales de la PAC fueron perdiendo razón de ser desde los años ochenta. En un contexto de excedentes, el abastecimiento de los mercados dejó de ser importante. Además las corrientes ideológicas dominantes en los últimos veinte años llevaron a considerar la apertura de los mercados por delante de la regulación. Sin embargo,

la PAC ha continuado gastando una parte muy importante del presupuesto comunitario, los precios de intervención y los stocks reguladores han perdido peso en beneficio de pagos directos a los agricultores. Justificar estos pagos y el mantenimiento del gasto agrario ha comportado buscar nuevos argumentos.

El primer argumento esgrimido en los años ochenta fue de tipo socio-económico. Se señaló que los agricultores no habían alcanzado una paridad de renta comparable con otros sectores, que había muchos pequeños agricultores, que estaban fuertemente endeudados y en suma que necesitaban ayudas. Sin embargo, los datos no confirmaron este aspecto. Primero, porque muchas familias agrarias europeas tenían ingresos más allá de los procedentes de la explotación, es decir eran pluriactivas (Arkleton Trust, 1988; Etxezarreta et al, 1995) y si se consideraba la totalidad de los ingresos no quedaban mal posicionados en el conjunto de la población. Segundo, porque el endeudamiento solamente afectaba a un colectivo muy reducido dentro del sector. Y, por último, si la PAC se encaminaba a solucionar cuestiones sociales lo hacía francamente mal. En aquellos años se apreció que el 80% de las ayudas iban al 20% de los agricultores y que las ayudas se

---

\* Grupo de Investigación en Desarrollo Rural de la Universitat Autònoma de Barcelona (DRUAB), [lourdes.viladomiu@uab.es](mailto:lourdes.viladomiu@uab.es).

concentraban en las zonas más ricas de Europa. Las múltiples reformas posteriores no han cambiado esta distribución que continua siendo marcadamente regresiva en relación al nivel de renta. Desde un punto de vista redistributivo, la PAC ha sido y continúa siendo un desastre.

El segundo argumento se centra en justificar la intervención en términos de mundo rural. La agricultura, dicen muchos, continúa siendo el eje de la sociedad rural. Su desaparición pone en peligro toda una forma de vida (Comisión Europea, 1988). El mundo rural se merece una intervención que permita alternativas laborales a sus habitantes y una mejora de la calidad de vida. Desde la llamada Agenda 2000, la PAC tiene un «segundo pilar» denominado desarrollo rural y desde el año 2007 incluso existe un fondo específico para el desarrollo rural (FEADER). No obstante, trasladar presupuesto de la política de transferencia de rentas al desarrollo rural no está resultando nada fácil. La oposición de los agricultores a compartir el presupuesto con los otros habitantes del mundo rural, o incluso la postura de las administraciones agrarias no está facilitando la transferencia. De hecho solo el 20% del gasto agrario comunitario va al segundo pilar, y la parte de este que se destina a diversificación del mundo rural es muy limitada. Además si la PAC se convierte en política de desarrollo rural resulta difícil entender por que se mantiene en el ámbito de las administraciones agrarias y no se transfiere a las administraciones encargadas del desarrollo regional.

En los noventa se encontró un nuevo filón de objetivos/justificaciones ligados al medio ambiente. La agricultura europea se señaló, es multifuncional, es decir cubre una pluralidad de funciones, entre ellas las ambientales, además de satisfacer las necesidades alimentarias (Atance y Tió, 2000). Preservar estas otras funciones ambientales requería mantener y ayudar a la producción agraria. Sin embargo, la relación entre agricultura y medio ambiente es compleja; la mayor parte de sistemas agrarios altamente productivos tienen un impacto ambiental negativo y son pocos los ejemplos con un valor ambiental que justifique la recepción de ayudas sin contraparte. De esta forma se propuso retribuir a los agricultores de forma individual por los servicios ambientales concretos que prestaran tanto a partir de medidas

agroambientales como en el marco de contratos territoriales de explotación (CTE). Estos instrumentos han evidenciado serias limitaciones. De un lado, se plantea la dificultad de medir y valorar los servicios ambientales (o provisión de bienes públicos), de otro, en la práctica a menudo los objetivos se distorsionan, y además los costes de intermediación de los contratos se han manifestado prohibitivos (Parlamento Europeo, 2007). En consecuencia, los CTE se ha ido abandonando o descafeinando paulatinamente y las medidas agroambientales o han tenido un impacto ambiental sumamente cuestionable o han tenido muy poca aceptación entre los agricultores.

La crisis de las vacas locas desencadenó una creciente preocupación por una nueva seguridad alimentaria. Ya no se trataba de garantizar el abastecimiento, sino de asegurar unos estándares que permitieran garantizar al consumidor la inocuidad de los alimentos y aseguraran la salud pública. Igualmente el impacto de los sistemas intensivos sobre el bienestar animal abrió un nuevo frente argumental.

En los años más recientes los elementos justificativos de la intervención no hacen más que aumentar. Hoy se habla de nuevos retos y aparecen temáticas como la gestión del agua, el cambio climático, las energías renovables, la biodiversidad, etc. Y todos estos nuevos retos se traducen en justificativos de las ayudas para el sector agrario.

Las ayudas actuales de la PAC —los pagos únicos— se presentan como la compensación por el cumplimiento de requisitos o standards. El conjunto de requisitos y buenas prácticas relacionados con el medio ambiente, la salud pública, la identificación y sanidad animal, el bienestar animal y las condiciones agrícolas constituyen lo que hoy se denomina condicionalidad. Los pagos únicos son, por tanto, transferencias de renta que reciben los propietarios de derechos de pagos únicos (concedidos a los titulares beneficiarios históricos o a los que los adquieren) y de superficies agrarias, conectadas al cumplimiento de la condicionalidad, pero desconectadas de la obligación de producir. La condicionalidad actualmente cubre una amplia lista de aspectos en permanente revisión, tiene una implementación muy difícil y sobre todo manifiesta una total imposibilidad de ser controlada adecuadamente.

## ¿QUÉ PAC PARA EL FUTURO?

La PAC no puede continuar siendo un mero instrumento de reparto presupuestario siempre preocupada por su legitimación. Y su falta de legitimación es consecuencia de la indefinición de sus objetivos. La larga lista de elementos justificativos que se ha ido utilizando para mantenerla en pie comporta una profunda insatisfacción. La PAC cubre mal los objetivos sociales, los ambientales, e incluso la seguridad alimentaria. Transfiere renta a los que no asumen riesgo y no palia las tensiones de los productores, como estamos viendo actualmente en el caso de la leche. Llevamos dos años de fuerte volatilidad en los mercados que esta afectando negativamente a agricultores, consumidores y a toda la cadena alimentaria, y todos los millones de la PAC no sirven para paliar el impacto de tanta inestabilidad.

La PAC, en nuestra opinión, debe orientarse a la estabilidad de los precios de los productos y de las rentas de los agricultores, asegurando una producción abundante, de calidad y ajustada ambientalmente. En suma, debe retomar los objetivos originales de la PAC, adaptándose a las normativas actuales. Bajo estos parámetros, nuestra propuesta de actuación consiste:

Primero, *abandonar el sistema de pagos desacoplados (pago único)*. No hay ningún tipo de justificación para mantener una renta sobre la propiedad de la tierra (el pago único se hace en función de la superficie agraria con derechos) y cualquier modulación de los pagos (es decir que cobren un poquito menos los mas ricos) resulta nimia, por no decir ridícula. Además, los pagos únicos solo benefician parcialmente a los «agricultores activos» (Parlamento Europeo, 2007), apropiándose de ella los «agricultores patrimoniales» o propietarios de la tierra

Segundo, *establecer estándares o requisitos universales de buenas prácticas agrarias y no condicionados a la recepción de subvenciones*. Si los estándares que hoy se han definido en la condicionalidad son importantes para conseguir una agricultura respetuosa con el medio ambiente, su cumplimiento debe ser una exigencia universal, no una condición para la recepción de ayudas. Los estándares deben ser concisos, justificados, deben hacerse comprensibles

en el marco del asesoramiento a las explotaciones y su cumplimiento puede apoyarse con unas subvenciones a las inversiones requeridas para ajustar los sistemas productivos a su cumplimiento. Los estándares deben poderse controlar y su incumplimiento debe dar lugar a penalizaciones reales, no como en la actualidad que se limitan al retorno de la subvención.

Tercero, *las ayudas han de comportar la realización de actuaciones específicas y puntuales*, es decir deben ser subvenciones a inversiones que permitan introducir mejoras en la dirección de una agricultura sostenible, apoyar la investigación e innovación, favorecer planes de reestructuración sectorial que faciliten ajustarse a las demandas del mercado, subvencionar el asesoramiento y la formación que favorezca el cumplimiento de los estándares, favorecer proyectos de comercialización conjunta, promocionar la diferenciación de productos y su identificación territorial, etc. Se trata, en definitiva, de sustituir las meras transferencias de renta por el apoyo a la inversión en activos físicos y en intangibles. Todas estas ayudas han de favorecer un sistema agrario sostenible y viable.

Cuarto, *establecer una red de seguridad y/o sistema de gestión de riesgos*. Los compromisos internacionales en el marco de la OMC no permiten que la PAC actual utilice los instrumentos de los años sesenta y setenta. No obstante, existe margen para implementar redes de seguridad consistentes en seguros sobre riesgos climáticos y epidemiológicos, compensaciones a posteriori por caídas pronunciadas de precios, ayuda alimentaria, etc. Estados Unidos ha sabido ajustar permanentemente los instrumentos de actuación sobre su sector agrario y aprovechar al máximo las posibilidades de las negociaciones en la OMC. España tiene experiencia en seguros agrarios. Hay margen de maniobra.

Quinto, *implantar limitaciones en producciones con tendencia a la sobreproducción*. La práctica de exportar los excedentes utilizando subvenciones, es decir practicando el dumping, debe finalizar. Esta práctica es sin lugar a dudas la medida más dañina e injustificable de la intervención agraria de los países ricos. Evitar excedentes cuando se dispone de redes de seguridad no es fácil, por esta razón es fundamental saber limitar la oferta de productos que puedan generar ten-

siones importantes. Si no se utilizan medidas administrativas (cuotas), han de ser los propios sectores quienes encuentren la forma de limitar la producción (Interprofesionales u otro tipo de comité de gestión),

Sexto, *coordinar convenientemente las medidas de protección frente a las importaciones (preferencia comunitaria)*. Las barreras arancelarias han disminuido pero aun continúan bien presentes en los productos más sensibles del agro europeo, y además existen otras barreras que son fundamentales para regular el comercio exterior. Europa debe implementarlas convenientemente y actuar de forma coordinada entre Estados miembros de forma que no existan coladeros que desestabilicen los mercados, ni supongan renunciar a una agricultura europea.

Séptimo, *incorporar los objetivos sociales, rurales y ambientales como transversales de cualquier actividad e intervención de las políticas pública*. La futura PAC, como todas las políticas sectoriales, no debe entrar en conflicto con los objetivos sociales, ambientales y territoriales (cohesión económica y social) de la UE. En este sentido las medidas de la PAC deben ser coherentes con tales objetivos y no promover o incentivar actuaciones contrarias a los mismos. Pero los objetivos sociales, ambientales y territoriales deben ser alcanzados con las políticas correspondientes y estas no deben ser sustituidas por una orientación errónea de la PAC. A nuestro entender, existen razones sobradas para defender una política agraria específica sin necesidad de justificaciones espurias sean sociales, ambientales o rurales. La protección de espacios naturales, la cobertura de servicios en entornos rurales o las ayudas al empresariado tienen ya cabida en sus respectivas políticas y no requieren de una PAC desenfocada. La situación actual del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (Méndez, 2009), cuyo entorno fue el destinatario del primer programa agroambiental español y el que mayores recursos financieros ha consumido (Viladomiu y Rosell, 1997), debería hacernos reflexionar acerca de las limitaciones del uso de las ayudas agrarias para afrontar problemas ambientales como es el caso de la gestión de las aguas subterráneas (Rosell y Viladomiu., 1998).

Octavo, *tratar la PAC como una verdadera política no*

*como una repartidora del presupuesto europeo*. En las últimas décadas los Estados miembros, las Comunidades Autónomas, los sindicatos agrarios han tratado la PAC como un fondo presupuestario en donde se competía por llevarse la mayor parte, olvidando completamente el objetivo de esta política. Ya hace demasiado tiempo que se confunde el interés de un país/CCAA con el bolsillo de unos pocos propietarios. Regular tiene su razón de ser en una economía de mercado, pero transferir renta en concepto de beneficios ambientales puede ser un nuevo mecanismo de apropiación de rentas por parte de los propietarios de los medios de producción, contrario a cualquier avance social.

## REFERENCIAS

- ARKLETON RESEARCH GROUP (1988), Rural change in Europe: Research programme on farm structures and pluriactivity, 314 pp., Arkleton Trust, Oxford.
- ATANCE, Ignacio y TIÓ, Carlos (2000), «La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria», Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 189, pp. 29-48.
- COMISIÓN EUROPEA (1988), «El Futuro del Mundo Rural», Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM (88) 501 final, Bruselas 17 de octubre.
- ETXEZARRETA, Miren; CRUZ, Josefina; GARCÍA MORILLAS; Mario y VILADOMIU, Lourdes (1995), «La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias», Madrid, Serie Estudios, Ministerio de Agricultura, pesca y alimentación.
- MÉNDEZ, Rafael (2009), «Un insólito incendio subterráneo azota las Tablas de Daimiel», El País, 12 de octubre.
- PARLAMENTO EUROPEO (2007), Réflexions sur les perspectives du futur développement de la PAC. Étude, Bruxelles.
- VILADOMIU, Lourdes y ROSELL, Jordi (1997), «El Programa de Compensación de Rentas por la reducción de regadíos en Mancha Occidental y Campo de Montiel», Economía Agraria, n.º 179, p. 331-350.
- ROSELL, Jordi y VILADOMIU, Lourdes (1998) Gestión del agua y política agroambiental. En Cruces, J. et alrii (eds.), De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales en la

cuenca alta del río Guadiana, Bakeaz, Bilbao

**Páginas web donde ampliar la información:**

Web de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo de la Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_es.htm)

Web «CAP2020 Debating the Future of the Common Agricultural Policy» del Institute for European Environmental Policy (IEEP): <http://cap2020.ieep.eu/>

Web con los documentos de las Jornadas sobre Agricultura y PAC del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino: [http://www.mapa.es/es/ministerio/pags/jornadas\\_pac/jornadas\\_pac.htm#art5](http://www.mapa.es/es/ministerio/pags/jornadas_pac/jornadas_pac.htm#art5)