

Política agraria y desarrollo rural en 2050

PAC: ¿DE DÓNDE VENIMOS Y ADÓNDE VAMOS?

Por Elisa Plumed ~ Periodista agroalimentaria

A grandes rasgos: la agricultura se ha tecnificado bastante; hay menos agricultores que gestionan explotaciones más grandes y de forma más empresarial; se ha pasado del sector agrario al agroalimentario; la trazabilidad ha conseguido que la producción de alimentos se llame cadena alimentaria y la exportación a los confines del mundo es el “pan nuestro de cada día” de muchos agricultores,... Por otra parte, hay otras tendencias contrarias a la globalización, como trabajar una agricultura más sostenible o ecológica, o impulsar los mercados de proximidad y los alimentos de kilómetro 0.

A todo ello, ha contribuido de forma considerable la PAC y sus ayudas económicas, una política europea que en los últimos 24 años, desde 1992, ha estado repleta de continuos cambios y reajustes.

Ni tengo la bola de cristal ni las dotes adivinatorias suficientes para saber cómo será la política agraria y de de-

sarrollo rural en 2050. Sin embargo, quizá se pueda hacer una aproximación analizando cuáles han sido los factores constantes que se han mantenido en el tortuoso camino que ha tomado la PAC en las últimas décadas.

Las reformas de la PAC

“Cada Reforma esconde el germen de los mimbres de la siguiente”. Esto es lo que me comentó hace años Albert Massot, quien hace décadas que contempla y analiza las políticas agrarias desde el Parlamento Europeo. “Cada Reforma de los mecanismos de la PAC se asientan en las precedentes y prácticamente, excluye a priori toda pretensión de un cambio radical en los criterios de atribución del apoyo”, explica el propio Massot en su artículo “La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a los agricultores”.

Es decir, en la PAC apenas hay giros de 180 grados, por ello, quizás sea bueno saber de dónde venimos para conocer hacia adónde vamos. La Política Agraria Común (PAC) comenzó en 1962 y fue la principal política de acompañamiento en la construcción del Mercado Común. Europa hacía 15 años que había finalizado la II Guerra Mundial, España había terminado su Guerra Civil hacía más de 20 y la mecanización agraria se comenzaba a dar en los campos. Para reforzar a Europa y a los europeos se creó la PAC, con varios objetivos: incrementar la productividad agrícola, garantizar el abastecimiento de los mercados, asegurar precios razonables al consumidor y estabilizar los mercados.

Durante 30 años, la PAC funcionó, no solo bien, si no muy bien, tanto que dio pie a dos problemas importantes: se disparó el presupuesto agrario de la Comunidad Europea hasta casi el 70% del total y se originó una gran so-



“

En el futuro seguirán siendo unas ayudas para garantizar la renta de los agricultores, para equiparar con las de cualquier otro gremio profesional

breproducción de alimentos,.... La PAC moría de éxito.

Por ello, a partir de 1992, la política más común a todos los Estados miembros ha venido sufriendo continuas remodelaciones por diversos factores externos e internos. Desde entonces, se ha dado la reforma MacSharry de 1992; la Agenda 2000; la Reforma Fischler de 2003; la de 2007; el “chequeo médico” de 2009, y la Reforma 2014-2020 (que realmente comenzó a aplicarse en 2015).

Los cambios constantes

“La Comunidad Económica del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea; la Unión Europea (UE); de seis Estados miembros a 28; la seguridad de los abastecimientos; los precios de intervención; el FEOGA Garantía y el FEOGA Orientación; las cuotas, los derechos de producción, los subsidios a la exportación y las ayudas directas; las medidas de acompañamiento de la PAC; la iniciativa LEADER; las ayudas desacopladas; el primer y segundo pilar de la PAC; la multifuncionalidad; la

modulación; los programas de desarrollo rural; el FEADER; la condicionalidad; la OCM Única; el Pago Básico; el *greening* y la convergencia”. Con estas palabras sintetizó la evolución de la PAC el actual consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, Francisco Martínez Arroyo.

En las últimas décadas las fronteras de la Comunidad Europea, la política, la economía y la sociedad han cambiado mucho, y por ello, el objeto de las ayudas agrarias que reciben los agricultores se ha ido modificando y actualizando.

Si al inicio de la PAC el objetivo de las ayudas directas fue “garantizar los precios para incentivar la producción”, en 1992 pasó a “compensar la situación de los precios en los mercados internacionales” y a partir de 2003, fueron “pagos a la explotación para garantizar la renta agraria”. El concepto cambió de nuevo en 2014 y desde entonces las ayudas son para “el apoyo básico a la estabilidad de la explotación, garantizando una cierta capacidad de producción, suministro regular de bienes y servicios y el equilibrio territorial”.

► **LOS EXPERTOS *responden***

Francisco Martínez Arroyo
consejero de
Agricultura, Medio
Ambiente y Desarrollo
Rural de Castilla-La
Mancha

“Está encima de la mesa una política que, probablemente, revolucionará la PAC en el futuro, que es ir a un modelo parecido al del apoyo público en EE.UU., el modelo de garantía de renta, con un “seguro agrario” que garantice la renta de agricultores y ganaderos”.



Alberto Massot
administrador de
estudios parlamentarios
de Agricultura del
Parlamento Europeo

“La convergencia parcial debería concluir lo antes posible; en casos como el español debería ser acompañada de una revisión del modelo de regionalización (concentrando comarcas y reduciendo radicalmente el número de tramos. Como es muy improbable alcanzar un importe medio a la hectárea para los 28, su materialización dependería de encontrar formas de redistribución más focalizadas y condicionadas”.



Tomás García Azcárate
experto en Política
Agraria Común

“Hoy una política agraria ya no tiene sentido. Los retos a los que debemos responder en una sociedad moderna del siglo XXI requieren hablar de agricultura, de territorio y de alimentación. La PAC del futuro debiera salir de la dependencia del sendero que conduce a seguir por el camino trazado y a moverse en el marco de unas estrictas coordenadas políticas y prefijadas”.

En este punto, tanto Albert Masot como Francisco Martínez Arroyo coinciden en que en el futuro seguirán siendo unas ayudas para garantizar la renta de los agricultores, para equiparar con las de cualquier otro gremio profesional.

“Tenemos que ir a un modelo de garantía de renta. Ese es el futuro, probablemente, de los apoyos públicos al sector agrario (...)”, explicó Martínez Arroyo recientemente en una ponencia sobre los 30 años de la PAC en España. Y añadió: “De cara al futuro nos encontramos con la necesidad de garantizar la renta de los agricultores y ganaderos. (...) Está encima de la mesa una política que, probablemente, revolucionará la PAC en el futuro, que es ir a un modelo parecido al del apoyo público en EE.UU., el modelo de garantía de renta, con un “seguro agrario” que garantice la renta de agricultores y ganaderos”.

Asimismo, hace tiempo que la UE ha reconocido la singularidad de cada país y ha permitido que cada Estado

miembro haga de su “capa un sayo” y aplique los reglamentos de la PAC con una considerable laxitud. De esta forma, aunque se diga que la “PAC es la única política común de la UE”, a día de hoy, bajo esa “misma Política Agraria Común” conviven una gran diversidad de modelos nacionales de la PAC que hacen que poco tenga que ver la PAC en Alemania, Polonia, España o Malta. Según explica Alberto Massot en su mencionado artículo: “Los nuevos pagos por objetivos (económicos, medioambientales y territoriales) se despliegan a título acumulativo mediante tramos o estratos. Constituye un sistema-macro, un verdadero menú a la carta con un gran margen de manobra para los Estados, de tal modo que puedan aplicar los pagos de la manera que estimen más conveniente en función de las condiciones estructurales y agronómicas existentes”.

Otro factor que se repite en las diversas Reformas de la PAC ha sido la continua reducción del presupuesto agrario comunitario, a pesar de que sigue

siendo el más importante de la Unión Europea. En 1962, la Política Agraria Común suponía el 70% de los presupuestos globales de la entonces Comunidad Económica Europea. En 1993 se redujo al 58,4%, en 1999 al 51,8%, en 2003, subió un poco hasta el 52,2%, en 2012, se volvió a reducir hasta el 44,5% y en 2014, llegó al 38%.

Asimismo, también se puede considerar como una constante la continua adaptación de la PAC a las nuevas situaciones de Europa y a la de cada Estado miembro, lo que marca que esta política se mantendrá en continuo cambio y adaptación, lo que hará que la PAC de un país sea diferente a la de sus vecinos.

Lo que no quita que el objetivo a un futuro a corto plazo sea dejar de lado los derechos históricos y caminar hacia una equidad en las ayudas por hectáreas, para repartir de forma más igualitaria entre todos los Estados miembros el gran sobre de la PAC. “La convergencia parcial debería concluir lo antes posible; en casos como el es-

pañol debería ser acompañada de una revisión del modelo de regionalización (concentrando comarcas y reduciendo radicalmente el número de tramos)", señala Massot. Quien por otra parte reconoce que será una gran complejidad alcanzar la convergencia o pago por hectárea en toda la UE: "(...), como es muy improbable alcanzar un importe medio a la hectárea para los 28, su materialización dependería de encontrar formas de redistribución más focalizadas y condicionadas".

De este modo, si la PAC sigue existiendo en 2050, posiblemente contará con un presupuesto económico inferior al actual que irá destinado a garantizar una renta mínima a los agricultores y ganaderos. El reparto de ese presupuesto será más equitativo que actualmente entre los Estados miembros, aunque cada uno lo distribuirá en su país en función de sus sectores productivos y sus propias características.

¿Por qué los agricultores reciben ayudas?

Sin embargo, quizás el gran defecto y, al mismo tiempo, el gran reto de la PAC sea su justificación ante la sociedad civil, que es quién la paga con sus impuestos. Hasta la fecha, los argumentos que se han mostrado en las campañas de promoción de la PAC han sido, básicamente: mantener el medio ambiente, vertebrar el territorio y garantizar la seguridad alimentaria.

Pese a ello, un gran porcentaje de los ciudadanos europeos -grandes desconocedores de la realidad agraria y de la producción de alimentos- siguen quejándose de que los agricultores o dueños de la tierra son los únicos de toda la UE que reciben ayudas directas de la Comisión.

Esta mala fama, junto a informes de instancias comunitarias que dudan sobre la efectividad real de la PAC o noticias sobre errores de aplicación en los Estados miembros, llevan a desacreditar continuamente a una política necesaria para el ciudadano europeo. Necesaria, porque todo ser humano precisa varias veces al día de alimentos en óptimas condiciones de salu-

bridad y a unos precios asequibles al bolsillo. Esa es, posiblemente, la gran virtud insuficientemente reconocida de la PAC.

Quizás por esto, de cara a 2050, además de garantizar las rentas de agricultores y ganaderos, también se podría tener en cuenta la idea de Tomás García Azcárate, quien propone pasar de la actual Política Agraria Común (PAC) a una Política Agroalimentaria Común y Territorial (PACTER).

"Hoy una política agraria ya no tiene sentido. Los retos a los que debemos responder en una sociedad moderna del siglo XXI requieren hablar de agricultura, de territorio y de alimentación", apunta García Azcárate, quien invita a que la PAC del futuro salga "de la dependencia del sendero que conduce a seguir por el camino trazado y a moverse en el marco de unas estrictas coordenadas políticas y prefijadas".

Que la PAC siga ese sendero marcado por su propia historia o tome un diferente camino depende, casi exclusivamente, de la voluntad política de quienes gobiernen la UE. En sus manos estamos.

“

Bajo esa "misma Política Agraria Común" conviven una gran diversidad de modelos nacionales de la PAC que hacen que poco tenga que ver la PAC en Alemania, Polonia, España o Malta

OBJETIVO 2050

El sector agroalimentario mundial cree que su futuro a largo plazo será, más o menos, de color rosa. Para ello, se escuda en la afirmación que hizo la FAO en 2009 sobre que "la producción alimentaria tendrá que incrementarse en un 70% en 2050", puesto que se prevé que ese año la población de la tierra sea de 2.300 millones de personas más.

Esa es la cifra que está presente en la cabeza de los agricultores españoles y europeos, pero también en la de los chinos, indios o japoneses, en los de América del Norte y del Sur, África y Oceanía. Todos piensan en tiempos mejores para la agricultura, la duda es si se plantean ¿cómo será el reparto de esa tarta? ¿Habrà suficiente trozo de pastel para todos? ¿Y suelos o tierras que sustenten esa producción? ¿Cómo afectará el cambio climático en las próximas décadas?

Recuerdo la frase de un consejero de Agricultura de Cataluña que, hace años, me dijo: "Para producir en cantidad, ya están los brasileños o los chinos. Nosotros debemos producir en calidad". Ese es el diferencial europeo, nuestra marca: la calidad. Y a ello también tendría que ayudar la PAC del futuro.

En casi 55 años de vida, la Política Agraria Comunitaria ha pasado por 30 de estabilidad y casi 25 de continuos cambios. Hasta 2050 quedan casi 34, tiempo suficiente para que dé muchas y vertiginosas vueltas.

Sin embargo, seguro que para entonces seguirá siendo todo un reto para mejorar la renta de los agricultores y garantizar a los ciudadanos alimentos buenos y baratos. Por ello, será preciso contar con una política agraria, agroalimentaria o territorial, europea o estatal, que ayude a conseguir estos y otros objetivos.