

La política agraria de la Unión Europea

Marta Soler Montiel

[Rebelión](#)

La Política Agraria Común (PAC) constituye el marco de regulación general de la agricultura europea. La evolución de la PAC es el resultado de la confluencia de presiones internas y externas. Entre los factores internos destacan la aparición de fuertes excedentes y los elevados costes financieros de su gestión, la crisis de rentabilidad de la agricultura convencional y la creciente dependencia de l@s agricultores/as de las subvenciones, los impactos medioambientales y paisajísticos de la industrialización agraria, las crecientes disparidades territoriales entre los espacios rurales y los urbanos y, en los últimos años, las importantes crisis de seguridad alimentaria.

Pero los factores externos también han sido muy importantes a la hora de reorientar la PAC. Estos factores externos se han reflejado en las negociaciones de liberalización comercial agraria en el seno de la OMC. Empecemos por ellos.

1. LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGROALIMENTARIO INTERNACIONAL

Desde su creación en 1994 su creación, la OMC se ha convertido en un organismo internacional central en la regulación de los mercados agroalimentarios, ya que se han incluido plenamente los productos agrícolas (como una mercancía) en las negociaciones de liberalización comercial. El resultado fue un Acuerdo específico en materia agraria que incluía la obligación para los países firmantes de imponer importantes rebajas arancelarias a toda la protección comercial para la agricultura [1] . Se acordó además una importante reducción de las subvenciones a las exportaciones agrarias [2] , frecuentemente realizadas por los países centrales y causantes de *dumping* en los países periféricos. Otro aspecto central del Acuerdo Agrario fue la reducción de las ayudas internas a la agricultura que se consideraron afectaban a la producción agraria y/o los precios, causando sobreproducción y distorsión en los mercados.

Se catalogaron las medidas en política agroalimentaria en tres tipos o "cajas". Las medidas de la "caja verde" eran las permitidas, por considerarse que no tienen efectos distorsionadores sobre los precios y los mercados. En esta caja se incluían políticas que no se tradujeran en pagos a l@s agricultores/as (programas de formación, investigación e infraestructuras, ayuda alimentaria interna y existencias públicas con el objetivo de seguridad alimentaria), también se incluían los pagos directos a l@s agricultores/as que no estimulen la producción (como los ocurridos en caso de desastres naturales, las ayudas a la reestructuración de las explotaciones agrícolas, las ayudas directas no vinculadas a la producción, las ayudas enmarcadas en programas de desarrollo regional o de preservación del medio ambiente).

En la "caja azul" se incluían una serie de medidas permitidas pero de forma excepcional. Como los pagos directos a agricultores/as realizados en el marco de programas de limitación de la producción (era el caso de las ayudas de la PAC condicionadas a la retirada de tierras o reducción del número de cabezas de ganado). Finalmente el resto de las medidas se incluían en la "caja ámbar", que debían ser reducidas con el objetivo de ser eliminadas.

Otro aspecto novedoso de los acuerdos en la OMC es el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual y Patentes, sobre todo en el aspecto relacionado con las patentes biotecnológicas. El acuerdo exige a los países de la OMC que reconozcan las patentes biotecnológicas y que modifiquen sus sistemas de protección de los derechos de propiedad intelectual para protegerlas. Esta protección de las patentes biotecnológicas, unido a los avances en la tecnología, se ha traducido en un fuerte aumento de las patentes sobre alimentos básicos que están en manos de un reducido número de empresas [3] .

Las posteriores negociaciones en la OMC en materia agraria se iniciaron informalmente a principios del año 2000. La agricultura se incluye dentro de un todo único de negociaciones conexas sobre los principales temas que deben finalizar a principios de 2005. Los objetivos de las negociaciones en materia agraria siguen siendo mejorar el acceso a los mercados mediante la reducción de aranceles y demás barreras al comercio; la reducción, con la finalidad de su eliminación, de las subvenciones a la exportación; y la reducción de las ayudas internas.

En estas negociaciones (la Ronda Doha) la denominada "caja ámbar" desaparece, ya que las medidas en ella incluida se consideran definitivamente ilegales, sin embargo, se mantienen las medidas de la "caja azul". Esta caja incluye los pagos directos en el marco de programas de limitación de la producción y pagos directos que no requieren producción. Se mantiene las medidas de la "caja verde", aunque se precisa que se "examinarán y aclararán con miras a asegurar que las medidas del compartimento verde no tengan efectos de distorsión del comercio".

El mantenimiento de las medidas agrarias de la “caja verde” ha reforzado, como se expone a continuación, las retóricas sobre la sostenibilidad agraria en general y en concreto de la PAC. Sin embargo, el contenido de dicho concepto y su plasmación en la práctica agrícola están lejos de ser precisados.

2. LAS REFORMAS DE LA PAC EN LA DÉCADA DE 1990

Para comprender el actual funcionamiento de la PAC y sus últimas reformas resulta fundamental comprender el diseño inicial de esta política, sus objetivos, principios y funcionamiento que respondían al contexto económico del momento en que se crea. La PAC se crea con la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE) a finales de la década de 1950. La importancia geo-estratégica de la agricultura en este contexto se pone de manifiesto en que la PAC es, en el momento de constitución de la CEE, la única política verdaderamente común a todos los países miembros.

La industrialización general de la economía tras la segunda Guerra Mundial impulsó un proceso de modernización y transformación de la agricultura que fue impulsado y acelerado por unas políticas agroalimentarias nacionales muy activas. La finalidad prioritaria de estas políticas alimentarias keynesianas era el crecimiento económico a través del consumo de masas en los sectores no alimentarios.

Los principios básicos que guiaron la PAC en sus comienzos fueron: a) unicidad del mercado, b) preferencia comunitaria y c) solidaridad financiera común. El principio de unicidad del mercado se basa en la libre circulación de productos agrarios, la armonización de otras políticas relacionadas (como la sanitaria) y unos precios uniformes. El principio de preferencia comunitaria implicaba la protección del mercado europeo frente a importaciones de otros países garantizando, mediante aranceles y otras barreras comerciales, que los productos agrarios europeos resultaran más baratos. El principio de solidaridad financiera se traducían en que los gastos de la PAC se pagarían con cargo al presupuesto comunitario.

El funcionamiento interno de la PAC se centró esencialmente en una intervención de precios mínimos mediante precios de compra garantizados por parte del Estado, en caso de que los precios de mercado fueran demasiado bajos. Esta política de precios mínimos requería una fuerte protección exterior del mercado agrario para evitar la caída excesiva de los precios.

Por tanto, las políticas agrícolas como la PAC no sólo fueron diseñadas como políticas de alimentos baratos, sino que fueron políticas de apoyo decidido al proceso de industrialización agroalimentario en su conjunto. A la política de precios garantizados, que estimulaba la producción y el abaratamiento de la producción agraria, se unía una política de apoyo financiero y difusión técnica, orientada a favorecer el cambio técnico en el campo, que se especializa crecientemente en producciones agrarias orientadas a la exportación.

La reforma de la PAC de 1992, la primera en profundidad, se gestó en la década de 1980 y fue resultado de presiones internas y externas. Las internas se centraron en el elevado coste financiero vinculado a los crecientes problemas de gestionar los fuertes excedentes. Aunque en el debate público también tuvo relevancia los impactos medioambientales derivados del modelo estimulado por la PAC.

Sin embargo, no se puede comprender el inicio de estas reformas sin tener en consideración las presiones externas provenientes de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT iniciada en 1986. EEUU (apoyado por otros países con especialización agraria) ejercía una fuerte presión para que la UE desmantelara la protección de los mercados. Por otra parte, las negociaciones estaban sujetas al “principio de globalidad”, por el que no se concluirían sin llegar a un acuerdo en todos los aspectos propuestos en la agenda inicial. Por tanto, el acuerdo agrario vinculaba otros acuerdos en los que la UE estaba especialmente interesada.

Estas presiones internas y externas se han mantenido hasta la actualidad y explican la reforma de la PAC aprobada en el Consejo de Berlín de 1999 y la posterior del verano de 2003. El debate sobre la reducción del gasto agrario se mantiene dentro de la UE, y a ello se une el comienzo de una nueva ronda de negociaciones en el seno de la OMC, la Ronda Doha.

En este contexto, los nuevos objetivos formales de la PAC resultante de las reformas de 1992 y 1999 se centraron en la reducción de la producción, los excedentes y el gasto presupuestario, garantizar la seguridad y calidad de los alimentos a los consumidores/as [4], la defensa del medio ambiente, el mantenimiento de las rentas a los agricultores/as, así como la competitividad internacional y la eficiencia productiva. Sin embargo, en la práctica no todos estos objetivos tienen igual peso en la PAC.

La pieza clave de las reformas de la PAC ha sido la reducción de los precios garantizados a los agricultores/as, ya que éstos se incluyen en la llamada "caja ámbar". Sin embargo, la UE no estaba en 1992, ni está en la actualidad, dispuesta a dismantelar su política de apoyo a la agricultura. Gracias a su activa política agraria, la UE es una potencia agrícola, la segunda exportadora de productos agrícolas tras EEUU, y pretende seguir siéndolo destinando recursos para garantizar esta posición, que le otorga además un importante control sobre los sistemas agroalimentarios mundiales. Ello se pone de manifiesto en que la nueva PAC era claramente una política adaptada a continuar subvencionando la agricultura mediante las medidas aceptadas en el seno del acuerdo agrario de la OMC.

Así, la nueva PAC, surgida de las reformas de 1992 y 1999, trataba de compensar las reducciones en renta de los agricultores por la caída de los precios de intervención mediante ayudas directas, los llamados "pagos compensatorios" en el caso de los cultivos herbáceos, desvinculados de la producción (medida incluida en la "caja azul"). Y mediante medidas estructurales, las llamadas "medidas de acompañamiento", entre las que se incluyen las medidas medioambientales y estructurales (incluidas en la "caja verde").

La nueva PAC también implicaba la ampliación de la política de desarrollo rural, enmarcada dentro de la política de desarrollo regional de la UE y, por tanto, también permitida por la OMC. Esta ampliación de la política de desarrollo rural responde además a un intento de atender objetivos internos de equilibrio territorial y social. Actualmente el 70% de la población europea vive en las ciudades, espacios de creciente conflictividad social y sin capacidad para generar empleo y seguir absorbiendo población nueva. Por ello, fijar la población europea en el medio rural resulta fundamental para el equilibrio territorial europeo, aunque sea dedicada a funciones distintas de la agraria, máxime cuando se acepta abiertamente la reducción de empleo agrario como resultado de la nueva PAC.

La nueva PAC parece intentar hacer convivir una agricultura competitiva, orientada a los mercados exteriores, con una agricultura extensiva, respetuosa con el medio ambiente y sustentada en las explotaciones familiares, que contribuya a la articulación territorial. Esta dualidad productiva implica una contradicción interna insalvable que juega claramente a favor de la primera.

Por una parte, las ayudas directas y medioambientales son claramente inferiores a las ayudas productivas, por lo que la PAC no rompe su carácter productivista. Por otra parte, el apoyo de la UE a la agricultura sostenible, la defensa del paisaje y la biodiversidad, y la defensa de las funciones sociales no productivas de la agricultura parece hasta la fecha más formal que real, lo cual es incluso reconocido por la propia Comisión Europea.

Mientras, la Comisión Europea no ha avanzado en una definición precisa ni de los objetivos concretos que implica la multifuncionalidad (concepto que incluiría estas otras las funciones sociales y medioambientales del medio rural), ni de las medidas de política económica que permitirían avanzar hacia ella (Atance y Tió, 2000). Esta falta de concreción y el mantenimiento en lo esencial del funcionamiento de la PAC muestra claramente que el concepto de multifuncionalidad nace más como una justificación ideológica de cara a la nueva ronda de negociaciones de la OMC (Massot, 2000) que como un verdadero compromiso con una agricultura sostenible y un medio rural articulado social y económicamente. Por tanto, la nueva PAC surgida de las reformas de la década de 1990 configura una política agraria que continúa siendo fuertemente productivista y crecientemente orientada a los mercados globales, además de mantener un elevado grado de proteccionismo, ahora bajo la nueva retórica de la sostenibilidad y la multifuncionalidad agraria. El resultado es una creciente polarización productiva y territorial, que implica la marginación de una parte creciente del medio rural como resultado de la creciente presión competitiva.

3. LA NUEVA REFORMA DE LA PAC DE 2003

En julio de 2002, el Comisario europeo de Agricultura Frank Fichler, sorprendió al sector agroalimentario presentando una propuesta de reforma radical de la PAC. Al igual que había sucedido con la reforma de 1992, esta nueva reforma se producía en los años inmediatamente previos al final de una ronda de negociaciones de la OMC. Esta "coincidencia" se dejaba también entrever en las medidas concretas propuestas y, sobre todo, en las realmente aprobadas en julio de 2003. A esta fuerte presión en la OMC se unía la situación interna marcada por la ampliación de la UE a los países del Este para pasar a una Unión de 25 países. De cara a la PAC la decisión del Consejo implicaba la práctica congelación del presupuesto de la política de mercados agrarios al nivel de 2006 para el periodo 2007-2013, que además tendría que repartirse entre 25 países y no 15 como hasta entonces. Esta decisión contribuyó decididamente a transformar la reforma intermedia en una reforma en profundidad sin más dilación.

La nueva PAC fue aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros de Agricultura en junio de 2003, aunque actualmente aun se encuentra en fase de diseño y aplicación. La nueva PAC se articula a través de tres instrumentos (el desacoplamiento o disociación de las ayudas, la condicionalidad, y la modulación de las ayudas), a los que se unen nuevos principios de funcionamiento (la flexibilidad, y la disciplina presupuestaria). Analicemos el nuevo modelo de la PAC:

1. El desacoplamiento de las ayudas agrarias. El nuevo modelo de apoyo a los mercados agrarios europeos se basa en las “ayudas disociadas de la producción”, de forma que las explotaciones agrarias recibirán ayudas en forma de un “pago único por explotación o hectárea” calculado a partir de un importe de referencia de las ayudas recibidas en el periodo 2000 a 2002. Se trata pues de una redefinición de las ayudas agrarias adaptada a las medidas autorizadas por la OMC incluidas en la “caja azul” y en la “caja verde”, de forma que no puedan ser denunciadas como una política que distorsiona el comercio.

Sin embargo existen algunas contradicciones importantes en las ayudas disociadas con respecto a los pretendidos objetivos de ruptura con el productivismo y respeto al medio ambiente. Una cuestión fundamental es que el cálculo de pago único se hace a partir de los montantes de ayudas recibidos en el periodo de referencia 2000-2002, por lo que se consolida el productivismo histórico premiando a las explotaciones de mayores dimensiones. Por tanto, este sistema de asignación de las ayudas mantiene la histórica fuente de desigualdad en la distribución de las ayudas a favor de las explotaciones de mayores dimensiones, realizándose una fuerte presión competitiva sobre las pequeñas explotaciones que, con menor apoyo público, seguirán buscando por la vía del productivismo su subsistencia.

A estas cuestiones hay que añadir que la disociación propuesta por la PAC no es completa en tres sentidos (Massot, 2004). Por una parte se ha legislado una cierta “disociación a la carta” que deja a los Estados la opción de aplicar una disociación parcial mediante distintos porcentajes para determinados productos [5]. Una segunda excepción se pone de manifiesto en el “mantenimiento de elementos sectoriales” en determinados productos como arroz, trigo duro, los cultivos energéticos, los frutos secos, las leguminosas de consumo humano, entre otros. Una tercera excepción la constituye la “regionalización con disociación asimétrica”, que permite una revisión de los importes disociados de las ayudas a nivel regional, lo que abre la puerta a una mayor diferenciación territorializada del apoyo agrario.

Al margen de que la disociación de la producción no sea completa, estas ayudas contribuirán a mantener la producción agraria y ganadera en la UE que se seguirá destinando tanto a los mercados nacionales como internacionales. Sin embargo, los países empobrecidos con elevadas deudas externas y limitados presupuestos nacionales encuentran fuertemente limitadas sus posibilidades de desarrollar este tipo de políticas en igualdad de condiciones. Esta desigualdad en los niveles de apoyo y protección al sector agrario juega a favor de la UE, fortaleciendo su papel dominante (junto a EEUU) en los mercados internacionales alimentarios.

2. La (eco)condicionalidad agraria. La profunda crisis de legitimidad interna de la agricultura industrial tras repetidos casos de inseguridad alimentaria se ha traducido en la inclusión de este nuevo instrumento en la PAC. Las ayudas estarán ahora condicionadas al cumplimiento de ciertos criterios no productivos que tratan de responder a demandas ciudadanas sobre la calidad de los alimentos y respeto por el medio ambiente.

El incumplimiento de estas normas dará lugar a sanciones y la posible retirada de las ayudas, pero su implantación requiere de la puesta en marcha de sistemas nacionales de asesoramiento e inspección. Una vez desmantelada o privatizada la extensión rural en la Unión no resulta fácil imaginar como poner en marcha un sistema de control de todo el sistema agrario en el actual contexto de reducción del gasto público. Por tanto, la opción más probable será la privada, lo que se traducirá en costes adicionales para los agricultores/as teniendo un efecto diferenciado entre grandes y pequeños agricultores/as. Se trata, por tanto, de una medida con un alto riesgo de funcionar como barrera de entrada al mercado, pero con dudosas garantías de beneficios ambientales y sociales.

La ecocondicionalidad es un instrumento que se adecua perfectamente a las medidas aceptadas por la OMC dentro de la “caja verde”, a la vez que se inserta dentro del concepto de multifuncionalidad de la agricultura en que las ayudas estarían crecientemente vinculadas a cuestiones de calidad medioambiental y no a cuestiones productivas. Esto apunta a que se trata esencialmente de una coartada para seguir subvencionando la agricultura sin un compromiso firme con la sostenibilidad ni con la equidad social.

3. La modulación obligatoria de las ayudas. La reforma de la PAC ha estado precedida por un intenso debate sobre el reparto de las ayudas. Las organizaciones de pequeños y medianos agricultores vienen desde hace años reclamando la modulación social de las ayudas a favor de las pequeñas explotaciones familiares. Sin embargo, esta concepción de la modulación social no es la que ha sido recogida en la nueva reforma de la PAC. Para la UE la modulación de las ayudas se entiende como el trasvase de recursos desde las ayudas directas a la producción hacia las medidas de desarrollo rural, el denominado “segundo pilar” de la PAC. A la vez las exigencias de cofinanciación por parte de los Estados de las políticas de desarrollo rural se refuerzan de forma que dependerán de las distintas posibilidades territoriales, abriendo la puerta de nuevo a desigualdades nacionales. Máxime si, como se ha decretado, el 80% de los fondos liberados por la reducción de las ayudas a la producción se quedarán en el Estado en que se generen, consolidándose la actual desigual distribución de las ayudas por países.

Una importante contradicción es el efecto que tendrá la reducción de las ayudas a la producción hasta 2012 (-3% en 2005, -4% en 2006, -5% anual 2007) y la reducción de los precios de intervención (por ejemplo, en la mantequilla el -20% y el -12% en la leche en polvo). Es previsible, como ya ha sucedido antes, que estas reducciones se traduzcan

en incentivos productivistas en respuesta a la creciente presión del mercado y, además, que estas presiones se concentren en las pequeñas explotaciones familiares. En este caso se estaría avanzando hacia el objetivo contrario al teóricamente marcado de una agricultura sostenible en un medio rural vivo.

Las explotaciones en zonas marginales tendrán ahora, como antes, mayores incentivos para su conversión a la agricultura ecológica, pero no está claro que las explotaciones en zonas intensivas se encuentren en esta situación. Así la amenaza de los cultivos transgénicos y de los cultivos intensivos orientados a mercados internacionales competitivos amenazan las posibilidades de una agricultura sostenible. Estaríamos pues avanzando hacia una profundización en la polarización productiva, máxime en un contexto de congelación presupuestaria y de mayor liberalización de los mercados internacionales. Por ello, la actual reforma aparece como una oportunidad pero también como una amenaza para el avance hacia una transición general hacia una agricultura sostenible.

Y todas estas políticas se ven apuntaladas en el proyecto constitucional como se refleja en el artículo "La retórica verde de la UE".

4. LOS TRANSGÉNICOS EN LA UE

Respecto a los alimentos transgénicos, acaba de finalizar la moratoria sobre nuevas autorizaciones que estaba vigente desde 1998. Esta moratoria supuso un relativo respiro a la introducción masiva de transgénicos, pero el proceso de reforma legislativa que motivó la moratoria ya ha concluido. Así aparece una lista muy larga de transgénicos pendientes de aprobación, a los que la Comisión intentará dar luz verde cuanto antes, cediendo a las presiones de EEUU y de la industria biotecnológica. De este modo, la normativa aprobada abre la puerta a la entrada masiva de transgénicos.

Además aparecen generosos coladeros para la industria biotecnológica, como la normativa sobre semillas, que es lo suficientemente laxa como para permitir la contaminación de campos no transgénicos por otros transgénicos, y la imposibilidad de diferenciar unos de otros. Otro de los más graves es la ausencia de normativa que establezca la responsabilidad civil de la industria biotecnológica en caso de daños o de contaminación por transgénicos.

De todos modos, aunque insuficiente, la normativa es más estricta que la anterior en lo que se refiere a requisitos para las autorizaciones de liberación de nuevos organismos modificados genéticamente en la UE, así como sobre el etiquetado.

BIBLIOGRAFÍA

- Atance, I. y Tió, C. (2000): La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 189 p. 29-48 · Bermejo, I. (2001): Patentes biotecnológicas. Revista El ecologista p. 18-21 primavera.
- Comisión Europea (1997): Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea (2000): Agriculture's contribution to environmentally and culturally related non-trade concerns Discussion paper four International Conference on Non-trade concerns in Agriculture Ullsvang, Noruega 2-4 Julio 2000
- Massot, A. (2000): La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿a la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria? Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 188 p. 9-66
- Massot, A. (2004): España ante la reforma de la Política Agrícola Común. Documento de trabajo. Relat Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/138imp.asp
- McMichael, P. (1999): Virtual capitalism and agri-food restructuring en Burch et al (ed): Restructuring global and regional agricultures. Transformations in Australasia agri-food economies and spaces Ed. Ashgate.
- Millet, M. (2001): La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC. Barcelona: La Caixa, Servicio de Estudios.
- Rifkin, J. (1999): El siglo de la biotecnología. Barcelona ed. Crítica/Marcombo

[1] Se acuerda una reducción media general de los aranceles del 36% para todos los productos agropecuarios en los países centrales en el periodo 1995-2000, con una reducción mínima por producto del 15%.

[2] Del 36% de los importes de dichas subvenciones, y del 21% de las cantidades exportadas subvencionadas en el periodo 1995-2000.

[3] Las cinco empresas con mayor número de patentes sobre el maíz controlan el 84,9% de las 2.181 solicitudes registradas, mientras que cinco empresas poseen un 85,7% de las 1.110 registradas sobre la patata y en el caso del trigo cinco empresas son dueñas del 79,6% de un total de 288 solicitudes (Bermejo, 2001).

[4] Aspecto éste que ha ido ganando gran relevancia en la UE como resultado de las graves crisis de seguridad alimentaria como las vacas locas, los pollos con dioxinas y la fiebre aftosa, y que implican un fuerte cuestionamiento al actual modelo agrario fuertemente industrializado.

[5] En cultivos herbáceos es posible mantener un 25% los pagos o alternativamente hasta un 40% de la prima del trigo. En el ovino y caprino se puede preservar el 50% de las primas asociadas al número de cabezas de ganado. Y las primas lácteas se ven sujetas a una posible derogación temporal, para ser disociadas a partir de 2007 (Massot, 2004).

Marta Soler Montiel es miembro de Ecologistas en Acción