

El debate actual sobre el futuro de la Política Agrícola Común. Principales lineamientos y críticas desde una perspectiva argentina

La política agrícola común ha sufrido múltiples modificaciones desde su creación a principios de los años sesenta. No obstante, al día de la fecha se mantienen los objetivos que le dieron origen: seguridad alimentaria, mejora de la productividad, estabilización de los mercados y sustentabilidad de los ingresos. Sin embargo, con el correr de los años, ha variado de forma considerable el peso de cada uno de ellos y los instrumentos desarrollados e implementados para alcanzarlos.

A mediados de noviembre de 2010, la Comisión Europea publicó una Comunicación que analiza, de manera general, algunos cambios estructurales que cabrían hacerle a la Política Agrícola Común (PAC) como parte de la Estrategia UE 2020¹. El documento se construyó sobre la base de las consultas públicas llevadas a cabo durante los primeros meses de 2010. Cabe aclarar que constituye un instrumento de consulta ya que las reformas recién serían presentadas por la Comisión a mediados de 2011, luego de realizado el análisis de impacto de las distintas opciones allí contenidas.

La gran mayoría de las opiniones recogidas de las consultas públicas se expresaron a favor de una PAC “fuerte”, estructurada sobre sus dos pilares, que tenga por objeto preservar el potencial productivo en toda la Unión Europea (UE) y garantice la seguridad alimentaria de largo plazo para todos sus ciudadanos. El pilar 1 se ocupa de la “economía” de la producción agrícola a través del apoyo directo a los ingresos y la producción, financiada íntegramente con el presupuesto comunitario; el pilar 2 contiene aquellas políticas co-financiadas por los Estados Miembros para cuidar el medio ambiente y fomentar el desarrollo rural.

Los ejes de la Comunicación

Como puntos destacados de la Comunicación relativos a la orientación de la reforma y de los instrumentos para llevarla a cabo, cabe señalar:

- El pilar 1 – pilar de apoyo a los ingresos – se ajustará para tomar en cuenta las diferentes realidades de los 27 países miembros de la UE, en particular los costos nacionales, el tamaño de las explotaciones y la cantidad de gente empleada. Asimismo, el objetivo de la Comisión es agrandar las funciones históricas del pilar 1, abarcando no sólo las subvenciones a los ingresos y la producción, sino también estándares ambientales y preocupaciones socio-económicas propias del pilar 2 sobre desarrollo rural.

¹ “The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”, COM(2010)672/5, Bruselas.

La idea de Bruselas es incluir objetivos económicos y ambientales en los dos pilares para eliminar la percepción de que la UE subsidia la producción intensiva por un lado y al mismo tiempo los servicios ambientales por el otro.

- Sobre los pagos “desacoplados” del pilar 1, basados en superficies y niveles de producción históricos, no vinculados con los precios la UE considera que no distorsionan el comercio. Los beneficiarios serían únicamente los productores activos (se excluyen los dueños de las tierras o beneficiarios rurales), siempre que se respeten las condiciones ambientales (“cross compliance”). Los requisitos “verdes” constituyen un componente obligatorio de los pagos desacoplados: los agricultores deben acreditar el cumplimiento de prácticas favorables para el medio ambiente, como el retiro de tierras en barbecho, la rotación de cultivos y el mantenimiento de pasturas.

Se establecería un nivel mínimo y un nivel máximo de pago para todos los productores de la UE a fin de mitigar los actuales desbalances. Como ejemplo, cabe señalar que actualmente los productores de Malta y Grecia reciben en promedio más de 500 euros por hectárea, mientras que los de Letonia y Estonia no llegan a 100 euros por hectárea.

De las consultas públicas se desprendió con fuerza que los contribuyentes y productores consideran que la PAC actual está orientada a grandes explotaciones y agroindustrias. Tomando en consideración los datos obtenidos de la Comisión para 2008, este sentir de los ciudadanos europeos estaría en gran medida justificado: el 15% del monto total de las ayudas directas (5.500 millones de euros sobre un total de 37.000 millones de euros aproximadamente) se destinó al 0,39% de los productores (28.000 beneficiarios sobre un total de 7.132.000).

- En términos de desarrollo rural, el núcleo del pilar 2 de la PAC, no contiene una propuesta que modifique en forma sustancial el tipo de políticas que actualmente se utilizan. Sin embargo, propone consagrar la lógica de los pagos que allí se incluyen, ofreciendo los instrumentos y el financiamiento para que cada Estado Miembro atienda su realidad y distintas necesidades. En el documento también se menciona la posibilidad de crear una serie de medidas dentro del pilar 2 que incentive la inclusión de productores jóvenes y desarrolle los mercados locales a través de herramientas que disminuyan la incertidumbre sobre el nivel de ingresos.
- La Comunicación no menciona el presupuesto global estimado para la PAC. El Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural, el rumano Ciolos, insiste en que los nuevos objetivos deben fijarse antes de negociar los recursos. Se estima que el presupuesto se mantendrá sin modificaciones en torno a los 50.000 millones de euros anuales.

El proyecto de Comunicación establece finalmente que, como paso previo a tomar una decisión final sobre la futura reforma de la política agrícola común, existen 3 grandes

opciones políticas cuyos efectos e impacto económico deviene necesario medir y analizar.

La **opción 1** conlleva el “mantenimiento del *statu quo*”. Sobre la base de aquellos elementos de la PAC que han probado funcionar en forma adecuada, se identifican y llevan a cabo limitadas mejoras en áreas muy puntuales; por ejemplo, una mejora en la distribución de los pagos directos entre los Estados Miembros. Este camino aseguraría la continuación de la PAC tal como fue concebida al día de hoy, facilitando la estrategia de largo plazo y los planes de negocios de los operadores de la cadena productiva, pero al mismo tiempo podría decirse que representa una oportunidad perdida de reformar la PAC hacia una política más eficiente y legítima que aborde de manera comprensiva los futuros desafíos.

La **opción 2** tendría por objeto balancear y direccionar el apoyo en forma sustentable, en sintonía con los desafíos económicos, sociales y ambientales actuales y futuros, brindando a la PAC el entendimiento y apoyo de los productores, contribuyentes y, en general, de todos los ciudadanos de UE. Claramente, la orientación de la reforma descrita en la Comunicación pretende ubicarse en este rumbo.

La **opción 3** consistiría en una reforma radical de la PAC, eliminando la deficitaria red de subsidios a los ingresos y la producción, focalizando todos los recursos en políticas ambientales y de cambio climático. Para la Comisión, bajo este escenario los niveles de producción en la UE bajarían y los ingresos de los agricultores se reducirían, ocasionando el abandono de los espacios rurales y una migración forzosa hacia las ciudades. Según la Comisión, esta opción implicaría una pérdida del equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental de la PAC.

Las críticas desde una perspectiva argentina

Desde el punto de vista de la Argentina y la defensa de sus intereses agro-exportadores, la opción 3 (tercera) sería la adecuada para reformar la PAC y convertirla en un instrumento de política eficiente que atienda la realidad de los mercados internacionales. En efecto, los cambios enunciados en el proyecto analizado se presentan bajo un “nuevo” enfoque de eficiencia económica, atención a los problemas sociales y responsabilidad ambiental, pero en la práctica no modifican el carácter distorsivo de la PAC al mantener los cuantiosos subsidios a los ingresos y a la producción en toda Europa.

El proyecto de la Comisión de fusionar los subsidios a la producción y a los ingresos del pilar I con objetivos ambientales resultará en una política aún menos clara que la actual y no atacaría el problema de fondo, la existencia misma de los subsidios, que independientemente del color que se le impriman, siempre tienen como consecuencia un nivel más elevado de producción.

En tal sentido, se considera que los subsidios en forma de pagos directos “desacoplados”, que constituyen el núcleo del pilar I de la PAC, tienen el potencial de

afectar negativamente los mercados internacionales y los términos de intercambio por los siguientes motivos²:

- Los pagos “desacoplados” que recibe una explotación se calculan sobre la superficie agrícola o los niveles de producción en un período histórico. Al ser “histórico”, es decir que los niveles de producción y la superficie sembrada no se calculan todos los años como paso previo para efectuar los pagos sino que corresponden a un período pasado, se aduce que no influye en las decisiones de cuánto producir en la actualidad. Sin embargo, pueden ser un fuerte incentivo para mantener o aumentar la producción en previsión de obtener mayores niveles de ayuda en el futuro si el período histórico que se toma como base para calcular el nivel de los subsidios es actualizado.
- Los pagos “desacoplados” incrementan en forma sustancial la capacidad de los agricultores para asumir riesgos y realizar inversiones agrícolas, dado que esos pagos comportan una seguridad y redundan en una mayor riqueza. Asimismo, fomentan la utilización de insumos agrícolas y favorecen el acceso a una tecnología que conduce a un exceso de producción que, a su vez, distorsiona los mercados agrícolas.
- Los pagos “desacoplados” aumentan el valor de la tierra que, por esa razón, sigue dedicándose a la producción agropecuaria en lugar de destinarse a otras actividades. En adición, subvencionan el costo de la producción y ello permite a los receptores de la ayuda conseguir una cuota importante de los mercados de exportación a expensas de otros productores más eficientes.

Una reforma eficaz de la PAC orientada al “mercado” debe necesariamente implicar un corte sustancial en su presupuesto. De lo contrario, los cambios adoptados revestirán el carácter de “cosméticos” y perpetuarán una política que ni fomenta una agricultura eficiente, ni alcanza objetivos de protección ambiental y/o social.

Cabe destacar que los propios grupos de productores en la UE, por distintos motivos, también se mostraron críticos de los cambios estructurales para la PAC incluidos en la Comunicación al vincular la recepción de los pagos directos con el cumplimiento de objetivos ambientales. Por ejemplo, el grupo Copa-Cogeca (el grupo de lobby agrícola más grande de Europa) ha manifestado que la citada vinculación es la única propuesta concreta en la Comunicación de la Comisión y tendrá por efecto generar mayores costos a los agricultores comunitarios, que según su visión todos los días perderán participación en el mercado por tener que cumplir con los estándares más elevados del mundo.

Por último, un párrafo aparte merece a esta altura del siglo XXI la mención en la Comunicación de la Comisión de “la seguridad alimentaria” de la UE. La época de hambruna post-segunda guerra mundial sigue siendo la justificación primaria de los

² Sobre esta cuestión, ver el artículo “Los subsidios domésticos en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha”, de Juan Nava, publicado en la *Revista del CEI* 18, de agosto 2010.

subsidios en la PAC. La Comunicación confunde, deliberadamente, el objetivo de mantener los ingresos de los agricultores con objetivos de seguridad alimentaria sustentable. La UE y sus Estados Miembros parecen ser los únicos que no comprenden que la seguridad alimentaria no es un verdadero problema para los países ricos y prósperos que forman parte del sistema comercial mundial: aquellos alimentos que no pueden producirse en el mercado doméstico en forma eficiente pueden obtenerse del mercado internacional, sobre todo de países en desarrollo agro-exportadores que dependen de esas exportaciones y poseen precios más competitivos.