

COLLANTES GUTIÉRREZ, FERNANDO. *¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? La Política Agraria Común y el modelo europeo 1962-2020*. Ediciones Universidad Cantabria (157 páginas). 2019.

Nos encontramos ante un libro bien escrito, sugestivo, con un enfoque original, no exento de polémica y de juicios personales y, por ende, muy interesante. Viene a intentar cubrir una gran carencia, no solo en lengua castellana, de manuales comprensivos sobre la más antigua de las políticas europeas comunes. Todo esto son méritos más que suficiente para recomendar su lectura y estudio, esto sí, guardando siempre el correspondiente espíritu crítico.

En su **introducción**, el autor reconoce que no se trata de “una historia completa de la PAC” (página 15). Su objetivo, orientado a estudiantes y profesionales de posgrado, así como a investigadores que requieran un cierto conocimiento de la PAC”, es armar “una argumentación general sobre la PAC”.

El **primer capítulo** del libro es un interesante enfoque global del “modelo europeo de agricultura”. Sitúa el debate sobre la PAC en unos términos originales entorno a las distintas “variedades del capitalismo” y las características del modelo económico y social europeo: el “capitalismo coordinado” frente al “capitalismo liberal”. Esta dicotomía sirve de interesante hilo conductor a lo largo de toda la publicación.

El autor analiza la dicotomía entre “unas instituciones europeas que coordinen la economía agraria y la sociedad rural” frente a “las decisiones derivadas del mercado libre”. A mi juicio, este análisis peca de simplista y, como en otras partes del libro, algo de “academicismo”. En la práctica, las crisis que hemos vivido en el sector alimentario europeo, desde las “vacas locas” al “Covip-19” me parecen demostrar que la dicotomía real es entre una acción comunitaria bastante coordinada y una explosión de políticas nacionales descoordinadas y desordenadas. El principal argumento de la Comisión no es entonces, como afirma el autor “la justicia social” (página 24) sino el mantenimiento del mercado único y, por lo

tanto, de condiciones de competencia interna que sean lo más leales posibles.

Fernando Collantes insiste, con razón, en la importancia que adoptó “el problema del ingreso agrario” como “objetivo principal” de la PAC (página 25). Pero, como más adelante señala, la construcción de la PAC se centró en sus instrumentos más que en sus objetivos. El ingreso sería entonces el resultado esperado del proceso de modernización general de la economía que afectó también al campo (página 34). La PAC no solo ha beneficiado “a los agricultores sino también al resto de la sociedad” por los aspectos relacionados con el medio ambiente, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, como señala el autor (página 26) sino sobre todo por la liberación masiva de mano de obra del campo para alimentar las gloriosas décadas de crecimiento primero industrial y luego del sector servicio.

Tiene razón Fernando Collantes cuando subraya que “la PAC original repitió el error que ya estaba cometiéndose en las políticas nacionales de apoyo al ingreso agrario: dar por hecho que había un vínculo fuerte entre el ingreso agrario y los precios agrarios (y su manipulación).

El autor subraya el “importante apoyo” que recibió la Comisión de la OECD en el desarrollo de la noción de la agricultura como una actividad “multifuncional”. Evidentemente, desconoce la cruda batalla que se libró durante años entre economistas de la OECD defensores de la teoría central explicativa de las “externalidades” positivas y negativas, como subproductos de la actividad agraria, frente a los economistas comunitarios portadores de la teoría de la “producción conjunta” de bienes públicos y privados. Es la típica discusión académica difícil de captar a primera vista pero que tiene una importancia decisiva a la hora de comprender y diseñar políticas públicas. Los textos de la OECD fueron evolucionando poco a poco y la idea de la “multifuncionalidad”, expresión divulgativa popular de la “producción conjunta” acabó por imponerse.

En cambio, tiene razón el autor cuando subraya que este mismo concepto ha sido también utilizado como taparrabos por los lobbies más conservadores para justificar “que todo cambie para que nada cambie”, considerando al agricultor como “el primer y el más interesado ecologista”.

Muy novedoso (al menos para el que escribe esta reseña), interesante y útil es el análisis del autor acerca de los autores intelectuales de las aportaciones al debate sobre la PAC (página 33 y siguientes). Al lado de los economistas, ya de por sí divididos entre economistas neoclásicos y economistas agrarios, se destaca con acierto las contribuciones de otras profesiones entre las que destacan por méritos propios los sociólogos y los geógrafos que aportaron aires nuevos y frescos al debate.

El **segundo capítulo** abarca la dimensión histórica del debate sobre la PAC y los grandes rasgos de su evolución. Tras una breve y clara exposición de las dos grandes familias de políticas agrarias posibles, el autor aborda primero “la PAC de los mercados intervenidos” (hasta 1992) y luego “la PAC de las subvenciones” (hasta hoy). En ambos casos, la descripción es correcta, simple y pedagógica lo que no es tarea fácil. Tiene el acierto (y la osadía) de abordar el delicado tema de la “re-nacionalización” de la PAC, tanto en el primer pilar como en el segundo y la prudencia de no emitir juicio general y generalizado sobre lo positivo y/o negativo de este proceso.

El **tercero capítulo**, cuyo título provocador “El mito del monstruo” es otro acierto, explora el balance en claro y oscuro de la PAC en temas tan importantes como su coste para los consumidores y los contribuyentes europeos y su impacto en los países en desarrollo. De nuevo aquí se echa de menos que no haya intentado incorporar los costes que habrían generado la multiplicación de políticas nacionales, sus insuficiencias y contradicciones.

Las distintas opiniones al respecto son presentadas con claridad y rigor y acierta el autor cuando concluye que los impactos de la PAC “han sido y son muchos más modestos de lo que comunalmente se sugiere... y que han ido reduciéndose a lo largo del tiempo” (página 84).

El **cuarto capítulo** prosigue con el análisis y el balance de la PAC esta vez con 3 temas importantes: la equidad social (que limita a los empresarios agrarios olvidándose de los trabajadores), el medio ambiente y el desarrollo rural.

El principio del capítulo no puede ser más polémico. Por un lado, sorprende a estas alturas que el autor se olvide, a la hora de explicar la

“vulnerabilidad desde el punto de vista socioeconómico de la agricultura (página 87) de la inestabilidad intrínseca de los mercados agrarios resultado del desfase temporal entre la señal del mercado y la reacción de la producción tan claramente ilustrado por el teorema de la telaraña. Por otro, tiene la bienvenida osadía de entrar “en el campo técnicamente espinoso de la medición del ingreso relativo de los agricultores” (página 89) afirmando que “el nivel medio de ingreso en la agricultura es inferior al del resto de los sectores” (página 88) y aportando algunas de sus “variadas” causas. Concluye ciertamente que “la PAC no puede equipararse a las políticas de protección social del Estado del bienestar (algo que nunca he visto afirmado)... porque “aunque la PAC clásica benefició a todos los actores del sector (afirmación muy atrevida y en contradicción con parte de lo que se dijo anteriormente), benefició mucho más a los grandes” (página 92), lo cual es un gran verdad.

Tienen en parte, pero solo en parte, razón quienes argumentan que la nueva PAC “ha estado moviendo a los agricultores a adoptar prácticas más respetuosas con la naturaleza” (página 95); con el desacoplamiento de las ayudas a “reducir el impacto sobre los suelos, las aguas y la atmósfera” (página 96) ya a limitar “el abandono de superficies agrarias” (ídem) pero la responsabilidad de la PAC clásica en la promoción de una agricultura industrial es clara y los pasos que se han dado en la práctica estos últimos años son limitados y dependen en gran medida de la voluntad de los Estados miembros (página 98).

En cuanto al desarrollo rural, “el balance de conjunto de la PAC es mediocre” (página 102). Al lado de iniciativas prometedoras como LEADER, la gran mayoría de los fondos del desarrollo rural han sido percibidos bajo una forma u otra por los agricultores. El problema de fondo, subrayado con insistencia y acierto de nuevo por el autor, es que la agricultura no sirve para retener población en el medio rural (página 102).

El **capítulo quinto** explica “la trastienda política” de la PAC y sus sucesivas reformas. En mi opinión, este capítulo tenía que haber ido al principio porque da algunas de las claves necesarias para entender no solo la PAC sino sus reformas y el calendario de dichas reformas.

Una de ellas residiría “en el éxito de los grupos de interés agrarios a la hora de influir sobre los responsables políticos” (página 110), fortale-

cido una vez que el Parlamento Europeo tuvo capacidad de codecisión (página 129); otra en la “dependencia de la trayectoria” que limita el campo de lo posible en función de los puntos de partida (página 132) y una tercera en que se trata de “una gigantesca maquinaria de redistribución” (página 130).

Discrepo en cambio de la afirmación que “la clave de la desestabilización (de la primera PAC) radicó en el ensanchamiento del campo político en que se tomaban las decisiones”. Este fue en cambio un poderoso instrumento para seguir con el proceso de reformas de la PAC una vez iniciado el proceso, una palanca que los reformistas dentro de la DG AGRI utilizaron, utilizamos, para desmontar el bunker conservador. Por cierto, en todas las negociaciones de reforma de la PAC observé una presión creciente de los ecologistas, como señalado en la página 125, pero (casi) nunca de los “grupos ruralistas”. En cambio también fueron activos con gran éxito los defensores del bienestar animal

El desencadenamiento fue el resultado de una serie de factores convergentes, varios de ellos mencionados por el autor, que encerraron a la primera PAC a un callejón sin salida: las negociaciones comerciales internacionales (página 121 y 122), el descontrol presupuestario (página 124) unidos a los no mencionados disminución de la renta agraria y a la pérdida del panel de la soja frente a los Estados Unidos en el marco del GATT que obligó a buscar nuevos instrumentos políticos.

En el **epílogo** del libro, el autor se suelta: la PAC sería una “historia muy triste” (página 141) y concluye que “no necesitamos que la historia de la PAC continúe. Lo que necesitamos es que el ‘modelo europeo’ exista, funcione y nos dé motivos para seguir juntos”(página 144). Realiza para ello algunas propuestas que son de rabiosa actualidad y se enmarcan perfectamente en las nuevas orientaciones marcadas entre otros por la estrategia “De la granja a la mesa”: promover una política alimentaria común, con los consumidores en el centro, “no solo en términos económicos sino sobre todo de calidad alimentaria y salud”.

Unos puntos de detalle antes de concluir esta reseña. Desgraciadamente, unas afirmaciones aproximativas deslucen la brillantez de la reflexión. Por ejemplo, desde el año 1982, ya no hay exportaciones gratuitas de productos agrarios hacia los países pobres (página 36); Dacian (y no

Damian) Ciolos fue Comisario europeo (página 51); las exportaciones de haba de soja han estado siempre liberalizadas y sin arancel (página 82); el chequeo médico no es “la última reforma de turno” (página 105); las cajas de la OMC fueron diseñadas para encajar las políticas y no las políticas diseñadas para encajar en las cajas, al menos en cuanto a la caja azul se refiere (página 123). En la misma línea, cabe mencionar la abundancia de citas provenientes de fuentes secundarias cuando las fuentes primarias están fácilmente accesibles.

TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE

Vice-Director del Instituto de Economía, Geografía y Demografía
(IEGD-CSIC) e Investigador asociado al CEIGRAM
(Universidad Politécnica de Madrid)