

Unas opiniones personales

Reforma de la Política Agraria Común, desarrollo rural y fondos estructurales

T. García-Azcárate*



Los objetivos de la sociedad del "siglo XX corto" la política agrícola del "siglo XX corto"

La expresión "siglo XX corto" la hemos pedido prestada a Eric Hobsbawm y a su historia del presente siglo¹. Para el siglo XX empieza en realidad con la primera guerra mundial y termina con la década de los 80. en 1989 precisamente, la caída del muro de Berlín. A este siglo corresponden unas décadas de crecimiento gloriosas, la multiplicación de la capacidad, productiva y destructiva, del hombre puesta al servicio del crecimiento económico. Lógicamente, las políticas sectoriales económicas estaban en concordancia con esta orientación.

¿Que demandaba la sociedad de los países desarrollados del siglo XX corto a la agricultura y a los agricultores? Esencialmente dos cosas:

- garantía del abastecimiento para evitar las hambrunas
- aumento de la productividad para simultáneamente liberar mano de obra para otros sectores económicos y mantener la tendencia a la baja a largo plazo de los precios reales de los alimentos.

La política agraria característica de esta era en nuestros países desarrollados respondió perfectamente a estos objetivos. Entre todas ellas, la PAC es quizás una de las expresiones más puras de toda esta evolución, quizás debido a la necesidad de transparencia ligada al complejo proceso de construcción europea. Existen pocos casos en la historia económica de simbiosis tan grande entre una categoría social, los agricultores modernos partícipes de una "revolución silenciosa", y las demandas sociales, como la vivida con la PAC en los 30

primeros años de su existencia. El olvido de este factor sociológico e histórico explica muchas incomprensiones de la magnitud del reto político de modernizar la PAC.

Me permito orientar al lector interesado hacía mi artículo publicado en 1991². Terminaba ¡hace ya 12 años! con una conclusión: La legitimidad pasada es una legitimidad perdida. Las políticas ilegítimas están condenadas a extinguirse. Hay que reconstruir sobre bases nuevas la legitimidad de una nueva política agraria común.

Los objetivos de la sociedad del siglo XXI la política agrícola del siglo XXI

Con la década de los noventa, empezaron las grandes maniobras de reforma de la PAC. Aunque la reforma de 1992 marcó, sin duda, un hito importante, no sería justo olvidarse de otros intentos anteriores, de otros documentos precedentes, de otras reflexiones previas que construyeron las bases sobre las cuáles se pudo construir la reforma de 1992. Quiero hablar, por ejemplo, del "Balance de la PAC"³, de sus "Reflexiones sobre la PAC"⁴, del "Informe sobre el mandato del 30 de mayo"⁵, de sus "Orientaciones para la agricultura europea"⁶, de sus "Nuevas orientaciones para el desarrollo de la PAC"⁷ y de su Comunicación sobre la "Adaptación de la

* Jefe de la división "frutas y hortalizas frescas y transformadas", de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. "Maitre de Conférence" del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas. Las opiniones expresadas en este artículo sólo comprometen a su autor y no a la Institución para la cual trabaja.

PAC”⁸. Quiero hablar, sobre todo, del “libro verde”⁹ de 1985, de las “Orientaciones a raíz de las consultas sobre el libro verde”¹⁰, de “El futuro del medio rural” de 1988 y de las “reflexiones sobre el futuro de la PAC” de 1991¹¹.

La pregunta del millón es explicitar cuáles son las demandas actuales de la sociedad del siglo XXI, para luego reflexionar sobre como reorientar la PAC para responder a dichas demandas:

- La seguridad cuantitativa del abastecimiento sigue siendo importante pero se da por garantizado, tanto a través de la producción propia como de importaciones provenientes de un gran número de potenciales suministradores.

- La población activa agraria ha experimentado una disminución drástica y no existen reservas de empleo que movilizar en los países de la Unión actual. En los países candidatos, el problema es distinto: no existen empleos alternativos en otros sectores económicos para la mano de obra excedente en la agricultura ni existen posibilidades económicas o presupuestarias para hacer frente a un éxodo masivo hacia las ciudades o los países del Oeste europeo.

- La seguridad de los alimentos se ha vuelto transcendental. Nunca la inmensa mayoría de la población europea ha comido tan bien, tan segura y tan variado como ahora y nunca hemos estado tan preocupados por lo que comemos. No cabe duda que la mejora de la alimentación ha contribuido, junto con otros factores, al alargamiento de la esperanza de vida. Pero tampoco cabe ninguna duda que la sociedad moderna exige un nivel de garantías cada vez mas elevado.

- Los modos de producción están en debate. Primero fue la relación entre agricultura moderna y medio ambiente. Luego fue el problema, importante para franjas nada despreciables de nuestra sociedad, del bienestar de los animales. Después se ha incorporado la cuestión de las condiciones de trabajo de la mano de obra, con especial énfasis sobre el trabajo de los niños.



- El impacto de nuestras políticas internas sobre los demás países y, en particular, los países en vías de desarrollo; las consecuencias de dichas políticas internas sobre las relaciones comerciales internacionales (multilaterales o bilaterales) deben también ser tomadas en consideración.

- El equilibrio del territorio es otro factor a tener en cuenta. Los efectos de las políticas no se miden solo desde el punto de vista mas reducido de las rentas de los actores, productores o consumidores, sino también desde el punto de vista de su impacto sobre el territorio, sobre la cohesión económica y social; sobre el abandono de zonas marginales, sobre el mantenimiento de un equilibrio territorial. Una de las maneras de luchar en contra de los guetos en las grandes ciudades es mantener un tejido vivo de pequeñas y medianas ciudades sobre la mayor parte del territorio que sean atractivas para fijar poblaciones.

En el mes de junio de 2003, la PAC había empezado a entrar en el siglo XXI. Todo el debate se ha centrado en el Desacoplamiento de la política agraria (y de las ayudas agrarias) de las necesidades del siglo XX, y el Recelamiento a las demandas de la sociedad del siglo XXI.

En el fondo, estamos asistiendo al parto, relativamente sin dolor, de una nueva política que tiene vocación de perdurar en el tiempo porque persigue que los ciudadanos y los consumidores europeos estén plenamente convencidos, y con razón, que el dinero investido en política agraria lo es para atender sus muy legítimas demandas.

Hacia dónde va la política de desarrollo rural a más largo plazo

El punto de vista territorial es, pues, uno de los vectores sobre el que está construida la nueva PAC. No se trata solo de la política de desarrollo rural. Se trata sobre todo (si seguimos criterios cuantitativos presupuestarios), de la política de precios y mercados, de la relación entre la actividad económica agraria y el medio natural.

El encaje de las políticas sectoriales, de las políticas territoriales con la política regional y de cohesión, no es fácil. No hay solución perfecta. Lo realmente importante es que las cosas se hagan, no que administración es responsable o protagonista. En la situación actual, es importante esforzarse para mejorar aún mas la coordinación entre dichas políticas, entre la política de mercados y la

ANUNCIO BREVE

SE VENDE MAQUINA DE RECOLECCIÓN DE REMOLACHA MADIN 3000 . PERFECTO ESTADO.

Teléfono: 659 059 887

política de desarrollo rural por un lado, y entre ambas políticas y la política regional por otro. Es evidente que entre una política regional que descende del ámbito de las grandes inversiones para acercarse a los proyectos microeconómicos, y una política de desarrollo rural que se expande desde la explotación agraria hacia el entorno en el que desarrolla su actividad, existen zonas de potencial solapamiento. Algunos, los pesimistas, hablarán de zonas de sombra. Yo prefiero hablar de zonas de convergencia. Lo importante es que las cosas que hay que hacer se hagan, y se hagan bien.

¿Alguien cree seriamente que si la política de desarrollo rural estuviera integrada en la política regional, el problema de su coordinación con las políticas sectoriales no se iba a plantear de la misma forma?

No hay solución fácil. Yo me atrevería a decir que, a largo plazo, no hay ni siquiera solución única y que el equilibrio más sensato en una región puede ser distinto de la distribución de responsabilidades en otra región.

No hay solución fácil y, además, yo creo que tenemos problemas más serios de los que ocuparnos que esta estúpida guerra de capillas.

La evolución de la política de desarrollo rural a medio plazo

La política de desarrollo rural tiene, que duda cabe, que ser coherente con el conjunto de las políticas con impacto sobre el territorio: otras políticas sectoriales, política regional y política de cohesión.

Pero en las próximas perspectivas financieras, la política de desarrollo rural debería seguir caminando al lado de la política de precios y mercados, y seguir formando lo que hemos venido a llamar los dos pilares de la PAC.

Existen varios argumentos para ellos, pero me gustaría aquí destacar dos, uno presupuestario y el otro político.

Desde el punto de vista presupuestario, hemos implantado una modulación



de las ayudas agrarias para reforzar los programas de desarrollo rural. Los porcentajes previstos son insuficientes según algunos pero son de todas formas, cantidades nada despreciables. Estamos hablando a partir del año 2006 del 5 % de las actuales ayudas agrarias en los países de la Unión a 15, es decir, 1.200 millones de euros al año. Esta decisión no ha sido nada fácil de tomar. Los Ministros de agricultura han dado prueba de valentía y de sentido de la responsabilidad. No les hagamos la vida más difícil haciendo que este presupuesto se escape a su control.

Porque además, y este es mi segundo punto, más político, dichos ministros van a ser los encargados de hacer aceptar por los agricultores las consecuencias de una globalización inevitables que adopta múltiples formas. Llámese ronda del milenio, acuerdo "Todo menos armas", "Acuerdo de Cotonou", proceso de Barcelona con los países ribereños del Mediterráneo, acuerdo con Mercosur, Chile, África del Sur, Méjico o Chile, no cabe ninguna duda que la próxima década va a ser la década de la apertura del mercado comunitario de productos agrarios a las exportaciones de un gran número de países terceros.

Los ministros tendrán que diseñar políticas de acompañamiento de este pro-

ceso, para transformar en aceptables o incluso en oportunidades, lo que es inevitable y va a acontecer.

Antes decía que no debemos hacer la vida más difícil a los ministros de agricultura. Yo concluiría que no les hagamos la vida imposible.

Esto no quiere decir que debemos defender a capa y espada la situación actual. Yo veo dos campos claros de mejora sobre los cuáles se podría trabajar, uno en el ámbito comunitario, otro más de la responsabilidad de los Estados miembros y de las regiones.

Desde el punto de vista comunitario, cabe preguntarse si tiene sentido el financiar las actividades de desarrollo rural desde 2 fondos diferentes, el FEOGA-Orientación en la regiones Objetivo 1 y la sección 1b del FEOGA-Garantía en las restantes regiones. Cabe también preguntarse si las reglas y procedimientos del FEOGA-Garantía, en particular la anualidad presupuestaria están bien adaptados a las necesidades de la financiación de medidas de desarrollo rural.

Una idea buena idea

Una idea puede parecer atractiva en un principio: distinguir entre dos tipos de medidas de desarrollo rural:

- Aquellas ligadas directamente a la producción agrícola (mejora de estructu-

ras de producción y comercialización de productos agrarios, ayudas a jóvenes agricultores, reforestación) que conformarían el desarrollo rural agrario.

- Aquellas propias del desarrollo económico de la región, que formarían el desarrollo rural territorial. Como tales deberían estar integradas en la estrategia de desarrollo socioeconómico y en las políticas sectoriales de la región.

Esta idea, por atractiva que parezca en un primer momento, es fuente de considerables complejidades y dificultades:

- Se refuerza la coherencia entre política regional y de cohesión, por un lado, y la política rural territorial por otro, pero se debilita la coherencia entre política de desarrollo rural agraria y política de desarrollo rural territorial primero, y entre esta última política y la política de mercados y ayudas agrarias por otro.
- El sujeto de la política se vuelve más

importante que la medida en sí. La diversificación de la actividad agraria sería una medida que caería dentro de la parte agraria pero si la misma actividad es propuesta por un habitante del medio rural, sería de la parte territorial. La peluquería creada por la mujer del agricultor sería "agraria", pero qué pasaría con la hija, la suegra, la divorciada, el hermano del cuñado, las parejas de hecho, etc. Esto se transformaría en una pesadilla. Las preguntas pertinentes son si es necesaria una peluquería o no, y si con fondos públicos, no estamos compitiendo con empresas privadas ya existentes creando distorsiones de competencia. ¡Dejemos el sujeto a un lado para hablar del proyecto a realizar!

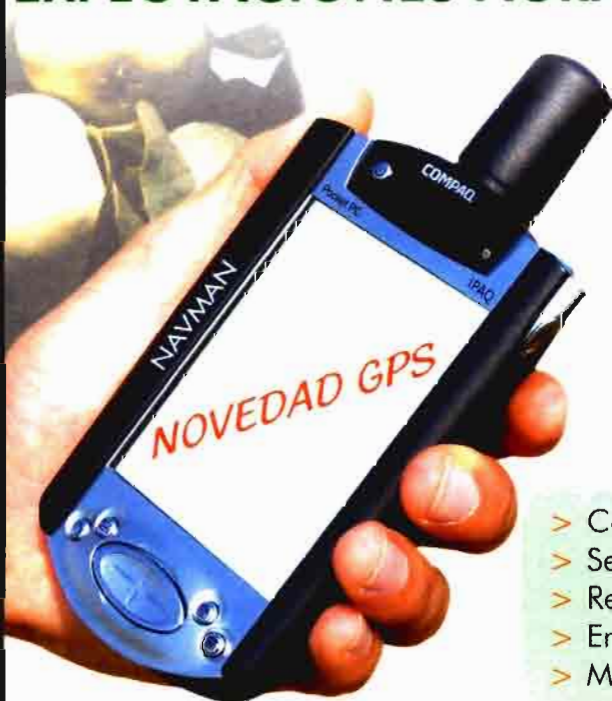
- Al reservarse los fondos procedentes de la modulación agraria para los agricultores, no se optimizaría el uso del dinero público en provecho del medio ru-

ral en general. Todos los buenos proyectos promovidos por otros agentes económicos que no sean agricultores se verían desplazados por proyectos agrarios que podrían ser de dudoso interés pero serían elegibles.

Desde el punto de vista más regional o nacional, no cabe duda, que todavía hoy los principales beneficiarios de los fondos de desarrollo rural siguen siendo los agricultores. Esto está plenamente justificado en numerosos casos. Pero tampoco me cabe ninguna duda que una política de desarrollo rural tiene que integrar al conjunto de los actores que pueden contribuir a un medio rural vivo y regirse por criterio de eficiencia económica. Existen magníficas experiencias, por ejemplo, a través de la Iniciativa LEADER, sobre las cuáles quizás podríamos seguir reflexionando y aprendiendo. •

¹ Hobsbawm, Eric: Historia del Siglo XX. Crítica; ² García Azcón, T. (1991): Hacia una legitimidad para la política agraria común. PAAU 14 nº 14 (48-66); ³ COM (78)1006; ⁴ COM (80)800; ⁵ COM (81)300; ⁶ COM (81)608; ⁷ COM (83)380; ⁸ Boletín de las Comunidades Europeas 4/83; ⁹ COM (85)333; ¹⁰ COM (86)760; ¹¹ COM (1991)100

ISAMARGEN : GESTIÓN INFORMATIZADA PARA EXPLOTACIONES AGRARIAS



- > Costes de producción por parcela cultivo, pie.
- > Seguimiento técnico de cultivos : Trazabilidad, PI, Eurep gap.
- > Recogida directa de datos en campo: AGRI-POCKET
- > Enlace con contabilidad, facturación, módulo de planos.
- > Medición de fincas: GPS.



Visítenos en Euroagro Pabellón 2- stand D52"

AGRI - C/Espinosa, 8-410 - 46008 Valencia - Tfno : 902 170 570 - Fax : 902 170 569 - email: isagri@isagri.es - www.isagri.es