

Futuro de la Política Agraria Común con la ampliación a 25 de la UE

Reflexiones sobre aspectos a los que se les ha prestado menos atención hasta ahora

Tomás García Azcárate.

Jefe de la Unidad de Frutas y Hortalizas frescas y transformadas de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea.

Después de resumir algunos puntos clave para entender lo que significa la ampliación de la UE a 25 y sus consecuencias, el autor se propone desarrollar otros aspectos a los cuales, quizá, se les ha prestado menos atención hasta ahora. En concreto habla de la nueva gobernabilidad en una Europa a 25 y de la necesaria democratización del proceso de decisión en temas agrarios. Para finalizar, se realizan algunas reflexiones sobre el necesario pacto de Estado sobre las grandes líneas de la reforma de la PAC y los márgenes crecientes para una política agraria nacional coherente



Foto de familia de la firma de la ampliación el pasado 1 de mayo de 2004 en Dublín (Irlanda).

En un reciente artículo sobre un tema parecido titulado "La Política Agraria Común en una Unión Europea ampliada", escrito con ocasión de otra efeméride de la prensa agraria española, el 75 aniversario de la revista Agricultura, había empezado a desarrollar algunos datos y reflexiones. Como éstos van a ser el punto de partida de esta contribución, me permitiré sintetizarlas en los puntos siguientes:

- La ampliación de 15 a 25 Estados miembros significa un "big bang" para Europa en general, pero sobre todo para la agricultura europea.
- La primera PAC respondía a las demandas de la sociedad del siglo XX: alimentos por un lado, mejora de la productividad del

sector agrario por otro. La segunda PAC que estamos construyendo responde a las demandas del siglo XXI: calidad, trazabilidad, equilibrio territorial, protección del medio ambiente, bienestar de los animales y solidaridad con los países en vías de desarrollo.

- La ampliación significa la vuelta a la orden del día de los viejos problemas resueltos en los Estados miembros de la Unión en su composición al 30 de abril del 2004: agricultura de subsistencia, minifundismo, importante población activa agraria y dificultades para alcanzar los estándares de calidad comunitarios.

• La respuesta a esta vuelta al pasado no puede ser la vuelta a la primera PAC. Tiene que ser más segunda PAC. Como he citado anteriormente, una PAC que sea

competitiva, que esté encaminada a la obtención de una producción de calidad, a la protección del medio ambiente y del bienestar animal. Los ingleses tienen esta magnífica expresión: "it has to be".

- El proceso de reforma de la PAC, la construcción de la segunda PAC no ha terminado. Me referiré a esto al principio de este artículo cuando afirmé que la estamos construyendo. No me refiero únicamente a las discusiones actuales sobre el futuro de la organización común de mercado del azúcar. Ni siquiera me referiré a las propuestas que sin duda algún día vendrán de los sectores vitivinícolas y del de las frutas y hortalizas. Me refiero a la tensión existente en el nuevo sistema de ayuda única entre las ventajas de una distribución histórica del apoyo y las ventajas de una regionalización de dicho apoyo que redistribuya entre todas las producciones el apoyo público regional. La Comisión deberá presentar un (¿primer?) informe al respecto antes del 31 de diciembre del 2007.

• No creo necesario desarrollar en exceso otro aspecto que para mí responde a la más absoluta evidencia: el proceso de globalización de la economía va a continuar. Es un proceso hoy por hoy imparable que afecta a todos los ámbitos de la economía. La política agraria no escapa a dicho proceso.

El presente párrafo no perte-

nece obviamente al "resumen de los episodios anteriores", pero me parece conveniente introducirlo ahora. Este verano se ha alcanzado un acuerdo de bases para relanzar la Ronda de Doha. Este acuerdo incluye, entre otros, reducciones sustanciales del apoyo interno por producto, la eliminación de las restituciones a la exportación y de todos los elementos que tengan efectos de distorsión de los intercambios y de los demás instrumentos de competencia a la exportación.

No cabe ninguna duda de que, más pronto que tarde, haber acuerdo final lo habrá y de que la protección en frontera (la "preferencia comunitaria" tal y como la hemos entendido durante décadas) va a seguir erosionándose a raíz de los próximos acuerdos multilaterales (Ronda Doha llamada del desarrollo) y los acuerdos ya aprobados o en trámite: Todo menos armas, Mercosur, Proceso de Barcelona, etc.

Me propongo, pues, en esta contribución, desarrollar otros aspectos a los cuales quizás se les ha prestado menos atención hasta ahora. Me refiero en concreto a dos:

- La nueva gobernabilidad en una Europa a 25.

- La necesaria democratización del proceso de decisión en temas agrarios.

Concluiremos con algunas reflexiones sobre el necesario pacto de Estado sobre las grandes líneas de la reforma de la PAC y los márgenes crecientes para una política agraria nacional coherente.

La nueva gobernabilidad en una Europa a 25

Hasta el 30 de abril del 2004, en sus grandes líneas, la política agraria común se ha desarrollado, regulado y practicado tal y como se empezó a hacer en la Comunidad Económica Europea primitiva surgida del Tratado de Roma, esto es, con seis Estados miembros.

El objetivo, más que legítimo, era alcanzar y consolidar la libre



circulación de mercancías. Para esto eran necesarias reglas comunes y eran posibles reglas muy precisas y detalladas. Con esto se aseguraba otro objetivo, también más que legítimo, el de la igualdad de tratamiento entre todos los ciudadanos europeos, en este caso los agricultores europeos. Como existen ya grandes diferencias entre las agriculturas regionales de los seis Estados miembros fundadores, poco a poco avanzó la idea de que «no hay nada más desigual que el tratamiento igual de situaciones y gentes desiguales». De hecho, el principio de igualdad como principio fundamental no significa igualdad de tratamiento a situaciones diversas, sino distinto tratamiento a situaciones diversas. No obstante, como balance final, a pesar de la experiencia de los maratones agrarios de esta época en los que se ha buscado un acuerdo equilibrado y aceptable para todos, podemos afirmar que ha pesado más la defensa de la igualdad de tratamiento frente al reconocimiento de la diferencia.

La situación empezó a cambiar con las sucesivas ampliaciones. Influyó, por supuesto, el pensamiento británico, que además es compartido por otros Estados

miembros como Suecia y Dinamarca, pero, sobre todo, las diferencias se acentuaron con los 9, 10, 12, 15 y ahora 25 socios alrededor de la mesa de negociación.

El equilibrio se ha desplazado. Los inconvenientes del "molde reglamentario único" se han vuelto más visibles y evidentes. Hoy en día, para preservar la máxima igualdad de tratamiento posible entre los agricultores europeos, es necesario avanzar hacia un marco reglamentario común para todos, que deje márgenes suficientes para permitir a cada

La actual ampliación,
y las venideras,
y las negociaciones
internacionales abren
un campo creciente
para la política
de ámbito local
y territorial

actor del proceso de toma de decisión el aprobar las adaptaciones necesarias para alcanzar el objetivo definido en común.

La frase anterior no incluye ningún juicio de valor, sino que expresa en palabras concretas la realidad que vivimos día a día los que observamos o participamos en este proceso legislativo. Esto me lleva al siguiente apartado de mi reflexión, la necesaria democratización del proceso de decisión en temas agrarios.

La necesaria democratización del proceso de decisión en temas agrarios

A los efectos de esta reflexión, destacaría dos elementos claves del proceso de decisión actualmente vigente en temas agrarios: el poder no compartido del Consejo y la utilización de Bruselas como un escudo frente a las opiniones públicas nacionales.

1. El poder no compartido del Consejo

La Comisión propone, y esto ciertamente le da una gran capacidad de iniciativa técnica y, sin duda, también política. El Parlamento Europeo (me estoy refiriendo a los aspectos centrales de la PAC y no a los cada vez más importantes elementos de la política de salud pública y animal y de defensa de los consumidores) opina y tiene ganada pulso a pulso una cierta autoridad moral. Pero quien decide de verdad rechazar frontalmente las propuestas de la Comisión, enmendarlas significativamente o «invitar a la Comisión a presentarle en un plazo determinado una propuesta» es el Consejo de ministros, esto es, la reunión de los ministros del ramo.

El proyecto de Constitución viene a enmendar felizmente esta situación. El proceso de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo se extiende a toda la política agraria. Al lado de la Comisión, que tiene vocación de defender los intereses generales de la Unión en una perspecti-

va a largo plazo, al lado del Consejo, que canaliza los consensos políticos entre los gobiernos europeos, surge con fuerza un nuevo poder, que tiene vocación de representar directamente los legítimos intereses de los ciudadanos. Este nuevo poder se va completando por otra nueva articulación jurídica, menos conocida, que aumenta la influencia de los Parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisión europea.

Creo que éstas son buenas noticias para todos aquéllos que creemos de verdad en la necesidad (incluso la urgencia) de una construcción europea sólida para recuperar el protagonismo perdido en el ámbito internacional.

2. El "escudo" europeo frente a las opiniones públicas nacionales

La existencia de Bruselas ha sido de gran ayuda a generaciones de políticos. ¿Cuántas veces una decisión aprobada por los ministros muchas veces por unanimidad ha sido presentada a su vuelta a casa como una nueva "imposición" de la "dictadura burocrática bruselense"? Esta crítica no se limita al ámbito agrario. ¿Cuántos gobiernos han culpado a los "criterios de Maastrich" de decisiones políticas impopulares, olvidándose de subrayar que todos, absolutamente todos, habían exigido y aprobado dichos criterios? Esta falta de voluntad política (algunos dirían falta de honradez política) no es más que la parte más visible del iceberg. Hay otra, no por menos aparente menos importante.

Una de las razones por las cuales los reglamentos comunitarios, tanto del Consejo como de la Comisión, han sido tan precisos, han entrado tanto en los detalles, es la voluntad política de muchos Estados miembros de precisar elementos que son importantes para ellos y de dar forma legal a decisiones políticas nacionales más complicadas de obtener y justificar si se tuvieran que hacer



La ampliación afecta muy especialmente al sector agrario europeo.

en los Parlamentos nacionales respectivos.

La Comisión, persiguiendo la igualdad de tratamiento entre los ciudadanos europeos, ha sido también parte de este proceso. La acentuación de las diferencias regionales a las que ya nos hemos referido ha perturbado este equilibrio. El resultado final era una reglamentación puntillosa, de difícil cumplimiento y aun de más difícil control y la consolidación de una imagen burocratizada de la construcción europea.

Un ejemplo bien vale 1.000 palabras. En el sector del que tengo la responsabilidad actualmente, el de las frutas y hortalizas, podemos observar la coexistencia de dos grandes tipos de operadores: las cooperativas y el comercio privado. El apoyo (o el no apoyo) a alguno de estos operadores, el equilibrio entre ambos, es un tema de gran importancia económica, social y política que tiene que ser discutido y decidido allí donde existe una potente legitimidad democrática. Ésta, por suerte o por desgracia, no se encuentra (¿todavía?) a escala europea. El dilema tiene que ser resuelto a nivel nacional, y en los Estados miembros con estructuras políticas descentralizadas es muy posible que tenga que ser a nivel regional.

Pues bien, la reglamentación en vigor hasta el año 2002 estaba hecha a medida para las cooperativas y transformaba la participación del sector privado en una auténtica carrera de obstáculos. Los cambios introducidos en el 2003 han dado a todos y cada uno de los Estados miembros la capacidad de asumir las responsabilidades políticas que les corresponden. Por supuesto que dicho cambio ha sido mal recibido por el movimiento cooperativo, en particular por el español, y por ciertos funcionarios reticentes a "abrir el melón" (nunca mejor dicho) a nivel nacional.

La defensa de la construcción europea pasa por acabar con su déficit democrático. Esto pasa, por arriba, por un mayor protagonismo del Parlamento Europeo, y por debajo, por "devolver al César lo que es del César".

Algunas consecuencias de interés

Los cambios a los que nos hemos referido anteriormente tienen notables consecuencias desde la perspectiva española. El aumento del número de partes negociadoras, el mayor peso político del Parlamento Europeo, los nuevos equilibrios políticos diferentes entre ellos en el Consejo de ministros y en el Parlamento, hacen aún más indispensable la existencia de una visión clara a medio plazo del papel de la agricultura europea y española en el siglo XXI. Esta visión a medio plazo debería ser objeto de un gran consenso nacional. La posición negociadora estratégica de un Estado miembro no puede modificarse en lo esencial a cada cambio de mayoría parlamentaria. Además, la existencia de una estructura administrativa basada en Comunidades Autónomas hace aún más necesaria la existencia de este gran consenso nacional.

Al lado de esta visión de conjunto, sobre unas opciones marco que seguirán siendo decididas

en común en Bruselas y en Ginebra, se abren cada vez mayores espacios para una política agraria nacional y autonómica en la que sí cabe la expresión de las distintas orientaciones políticas. El desarrollo del Estado de las Autonomías modifica en su esencia el trabajo de las Administraciones centrales. Éste tiende a parecerse cada vez más al de la Comisión Europea, el de buscar zonas de amplio consenso entre los negociadores, sea en la conferencia sectorial, sea en el Consejo de ministros europeo.

Los Estados miembros disponen de la flexibilidad necesaria para el diseño de sus propias políticas internas. Se ha establecido un marco que ahora hay que desarrollar por todas y cada una de las Administraciones implicadas (local, autonómica y nacional) y para ello es imprescindible ese ejercicio solidario. No tengo ninguna duda de que el respeto a las diferencias y el hábito de contrastar visiones contribuirán poderosamente a la emergencia de una visión nacional construida en común y compartida entre las Administraciones.

Esta convergencia en un proyecto compartido no significa, ni mucho menos, la desaparición del debate político entre las distintas opciones existentes en el Estado. Temas como la modulación de las ayudas, las definiciones del agricultor y del ciudadano del medio rural prioritarios para las políticas de ayudas públicas, las prioridades de dicha ayuda, el equilibrio entre competitividad y equidad social, el equilibrio entre cooperativismo y empresa privada de comercialización, son algunos de los puntos en los que felizmente el debate político tiene lugar y sobre los cuales los españoles decidimos democráticamente.

Esta conclusión puede sorprender a muchos, pero estoy convencido de que la actual ampliación, y las venideras, las negociaciones internacionales, abren un campo creciente para la política de ámbito local y territorial. ■



VINOS DE SOMONTANO, CARIÑENA, BORJA Y CALATAYUD. **MELOCOTÓN DE CALANDA**. TERNASCO DE ARAGÓN. JAMÓN DE TERUEL. ACEITE DEL BAJO ARAGÓN. ALIMENTOS CON "C" DE CALIDAD. AGRICULTURA ECOLÓGICA. FRUTAS Y HORTALIZAS. CARNE DE VACUNO.

