

Informe:

Los 50 años de la PAC (Política Agrícola Común de la Unión Europea)



Cristián Jara Taito

Los 50 años

Este año se celebra el 50 aniversario de la implementación de la Política Agrícola Común (PAC), que fue durante muchos años la única política común de la Unión Europea y que hoy permanece como una de las más controvertidas.

¿Qué ha pasado durante estos últimos 50 años? Hace cincuenta años, el principal fin de la política agrícola de la UE era abastecer de alimentos a una Europa que intentaba recuperarse de una década de escasez inducida por la guerra. Para ello se subvencionó la producción y frenó la caída de los precios comprando los excedentes. Hoy, la seguridad alimentaria sigue siendo relevante, pero también se han agregado otras consideraciones, como el cambio climático, la competitividad de los agricultores europeos y el uso sostenible de los recursos naturales. Aunque muchos de los antiguos subsidios siguen vigentes, hoy suelen ser vistos desde varias naciones como una forma de proteccionismo establecida a favor de los productores agrícolas europeos.



La PAC nace para la organización de los mercados agrarios comunitarios, basada en una política con tres precios clave: un precio indicativo, es decir, el deseable para incentivar la producción de agricultores y ganaderos; un precio de intervención, a partir del cual los organismos de regulación adquirirían todos los productos excedentarios y un precio umbral o de entrada, pensado para proteger las cotizaciones en el mercado interior. Asimismo, se contemplaba el establecimiento de un mecanismo de incentivos a la exportación, con el objetivo de dar salida a las producciones comunitarias.

La aplicación de esta política de apoyos vía precios y protección de los mercados supuso pasar de una situación deficitaria a la existencia de grandes excedentes de cereales, leche en polvo, mantequilla o carnes. Este éxito en el cumplimiento del objetivo inicial de la PAC dio lugar en los años ochenta a la introducción de mecanismos estabilizadores para frenar la oferta, como la asignación de cuotas de producción y gravámenes en caso de superación de las mismas en leche o cereales.

La PAC ha evolucionado y en la actualidad pretende lograr que los productores de todo tipo de alimentos, ya sean cereales, carne, productos lácteos, fruta, verdura o vino, sean capaces de producir cantidades suficientes de alimentos, seguros y de calidad, para los consumidores europeos y contribuir plenamente a un desarrollo económico diversificado en las zonas rurales, todo ello cumpliendo estrictas normas de seguridad medioambiental y de bienestar animal.



Reformas realizadas

El recorrido de la PAC en este medio siglo ha sido un camino de reformas que han conjugado los intereses propios de los mercados comunitarios, las disponibilidades financieras y las presiones de organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio.

En esa línea se encuentra la primera gran reforma acometida en 1992, cuando se decidió seguir profundizando en el establecimiento de cuotas de producción —caso de los cultivos oleaginosos—, fijar un máximo de animales con derecho a las ayudas en las explotaciones, abandonar tierras o incentivar jubilaciones anticipadas, junto a la apertura de un proceso de reducción de los precios institucionales a los que se comenzaba a complementar con ayudas vía pagos directos.



La segunda gran reforma se concretó en la Agenda 2000, con la que Bruselas continuó las rebajas de los precios de intervención y su compensación con ayudas directas, dio un mayor protagonismo a los mercados e impulsó la política de desarrollo rural.

En el papel, en 2003 se debía producir solamente una revisión de la reforma anterior. Sin embargo, Bruselas aprobó una nueva reforma donde el punto más destacable fue el inicio de la política de los pagos desacoplados y el pago único para aplicar una ayuda directa a la explotación en función de los derechos históricos, al margen de las producciones reales.

En 2008 se aprobó finalmente el llamado “chequeo médico” de la PAC donde se profundiza en las políticas acordadas en la reforma anterior para el desarrollo de pagos desacoplados de las producciones reales, así como con el recorte en las políticas de intervención, buscando dejar el sector al juego de los mercados.

Hoy, la actual propuesta de reforma para el periodo 2014- 2020 mantiene la filosofía de reducir o eliminar los mecanismos de regulación y sobre todo, plantea un cambio total en el sistema, al sustituir los mecanismos actuales basados en derechos históricos por otros donde se asignará una ayuda por superficie elegible que se quiere acercar a la media comunitaria.

Las reformas introducidas en estas cinco décadas han supuesto modificaciones básicas en la estructura y filosofía inicial de la PAC, debido sobre todo a las presiones externas, donde destacarían dos:

- ✓ Primero, el desmantelamiento en el mercado interior de las políticas de precios institucionales como garantía de rentas. Esta política ha sido sustituida por ayudas directas que no afectarán al desarrollo de los mercados de acuerdo con las exigencias marcadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las negociaciones de los precios institucionales de los años ochenta y noventa, con los que el sector pretendía asegurar niveles de renta, han pasado definitivamente a la historia. Esta política de



desmantelamiento se aplicó igualmente de cara a los mercados exteriores con una mayor apertura de fronteras y el desarrollo de nuevos acuerdos con terceros países para facilitar los intercambios comerciales.

- ✓ La segunda, es la eliminación de los mecanismos de regulación de los mercados. La Unión Europea ha ido suprimiendo total o parcialmente las compras de excedentes en la intervención, así como para su almacenamiento privado, la quema de vino para obtener alcohol o la transformación de leche líquida en leche en polvo o mantequilla. Frente a situaciones de crisis en un mercado donde agricultores y ganaderos tenían aseguradas las ventas de sus productos han pasado a jugar los mercados y las intervenciones públicas se han reducido al mínimo. En esta misma línea se plantea la actual propuesta de reforma, filosofía rechazada por algunos de los estados miembros, ya acostumbrados a las ayudas.

Costos

En los últimos cuarenta años, el presupuesto total de la UE ha crecido muy rápidamente. Hoy representa el 1% del PIB de la UE, es decir, alrededor de 170.000 millones de Euros. El nivel de gasto en el sector agrícola como porcentaje del presupuesto de la Unión Europea sigue siendo muy alto, a pesar de que se ha reducido en los años recientes, pasando de un máximo que llegó a rozar el 70% en los años setenta a tan solo 34% en 2007-2013, representando en todo caso, alrededor de 60.000 millones de Euros.

A pesar de las muchas reformas que se le han realizado a la PAC no han sido suficientes para reducir su alto costo, lo que ha sido motivo de controversia, sino también porque es visto desde el extranjero como una forma injusta de protección de la agricultura europea, en circunstancias de que la agricultura contribuye relativamente poco a PIB de la UE.

Reformas que se vienen

A pesar de las importantes reformas acometidas en los últimos años, será necesario poner en marcha otras, una vez que expire el actual paquete de financiamiento en 2013.

La PAC debe ser renovada a partir de 2014 (esto incluye una revisión del régimen de pago único). Se especula que las reformas podrían cambiar el gasto de la PAC hacia la innovación, el clima y la energía. Las propuestas recientes también han incluido un sistema de seguro de ingresos para los agricultores, que serían proporcionados mediante pagos directos de la PAC.

Entre los retos pendientes figuran la necesidad de doblar la producción mundial de alimentos antes de 2050 para hacer frente al crecimiento de la población y al aumento del consumo de carne entre los consumidores que cuentan con más medios, todo ello con el telón de fondo de los efectos del cambio climático (pérdida de biodiversidad, deterioro de la calidad del suelo y del agua, etc.)

Una política controvertida

La PAC es una de las políticas de la Unión Europea más controvertidas. La mayoría de los terceros países se oponen a la PAC, argumentando que es una forma de proteccionismo, diseñado para defender

a los productores europeos de productos más baratos provenientes fuera de la UE, que generalmente son vistas como dumping en países pobres, especialmente en África.

Existen numerosos argumentos a favor y en contra de la PAC, sin embargo aquí destacamos los más importantes:

Argumentos a favor de la PAC:

- ✓ La UE debe velar por sus agricultores, ya que ayudan a proteger el campo.
- ✓ El libre mercado es inestable. Sin intervención los precios fluctuarían demasiado y los agricultores no serían capaces de responder a la demanda del consumidor.

Argumentos en contra:

- ✓ Los recursos están mejor asignados a través de un libre mercado: la PAC hace que los alimentos de la UE sean más caros de lo que es necesario.
- ✓ La PAC aumenta la pobreza en los países pobres por la competencia desleal con los agricultores locales.
- ✓ La PAC exige una contribución presupuestaria demasiado alta para apoyar sólo una pequeña minoría de las empresas de la UE.
- ✓ Procesamiento de los pagos a los agricultores de la PAC es caro.

Chile y la PAC

Chile como importante proveedor de alimentos y productos silvoagropecuarios de la Unión Europea debe hacer un seguimiento a las reformas de sus políticas, ya que muchas de ellas marcan tendencias de producción, consumo y comercialización a nivel mundial. Hasta ahora Chile ha sabido adaptarse a ellas y cumplir las normas exigidas por la UE, que por constituir el más alto estándar a nivel mundial, le ha permitido abrir las puertas de muchos otros mercados internacionales.

La Unión Europea ha puesto a disposición de la comunidad una [página web](#) que celebra los 50 años, en el que se proporciona información sobre la PAC y además sobre todas las actividades que se realizarán en toda la UE en el marco de la campaña.