



«Chequeo» de la reforma de la PAC

La Política Agrícola Comunitaria está en baja forma

1. *«Chequeo» de la PAC: falta una orientación en un entorno en constante cambio*
2. *Iniciativa para la transparencia: una oportunidad perdida para revisar el gasto de la PAC*
3. *Pagos únicos a los agricultores: las ayudas futuras a la renta necesitan la legitimidad pública*
4. *Condicionalidad: es el momento de fomentar prácticas sostenibles*
5. *Más mercado: un poder de mercado concentrado socava la competencia leal*
6. *Menos intervención de mercado: la eliminación de la gestión de la oferta es un error político*
7. *Seguridad alimentaria y energética: no se ofrecen recomendaciones para lograr un equilibrio sostenible*
8. *Desarrollo rural: ofrecer más dinero no es suficiente*
9. *Perspectivas financieras: la corresponsabilidad es un valor añadido europeo*
10. *Comercio justo: la cohesión y la solidaridad son valores competitivos*

1. «Chequeo» de la PAC: falta una orientación en un entorno en constante cambio

El ejercicio del denominado «chequeo» de la reforma de la PAC, que en realidad se trata de una revisión intermedia del proceso de reforma que comenzó en 2003, ha perdido una oportunidad de oro para responder a problemas medioambientales y de seguridad alimentaria apremiantes, así como para ayudar a los agricultores a dar el salto a prácticas sostenibles con objeto de responder a estos desafíos. El «chequeo» aprobado por el Consejo básicamente no cambia el proceso de reforma de la PAC:

- Simplifica un poco más los pagos directos a los agricultores (pago único por explotación), pero sin limitar o modular los pagos a explotaciones y empresas agroindustriales altamente racionalizadas y sin una transferencia importante de fondos de la PAC a favor de medidas de desarrollo rural sostenible.
- Prosigue con el proceso de disociar la producción de los pagos, lo que en cierto modo permite a los agricultores diversificar la producción, pero también les puede forzar a abandonar la misma en zonas medioambientalmente sensibles a falta de una infraestructura adecuada;

Con objeto de intentar simplificar las políticas, la Comisión y el Consejo se están retirando de la gestión de la oferta (por ejemplo, aumentando las cuotas lácteas), pero esto sólo aumentará los excedentes de leche y las exportaciones y empujará fuera del negocio a los pequeños y medianos productores de leche.

Asimismo, el «chequeo» no refleja de forma suficiente los importantes cambios que están teniendo lugar en el debate público y en el paisaje geopolítico:



En primer lugar, la iniciativa para la transparencia de la Comisión se ha evaporado políticamente. Obliga ahora a los Estados miembros a hacer públicas las distintas subvenciones concedidas. Las cifras publicadas por algunos gobiernos revelan que la reforma sigue amparando una distribución desequilibrada de las ayudas públicas: un número muy reducido de grandes propietarios de tierras, no todos ellos titulares de explotaciones agrícolas y empresas alimentarias, sigue beneficiándose de la mayor parte del presupuesto de la PAC. Los derechos actuales se basan en la propiedad de las tierras y en las producciones históricas, no en las necesidades individuales, en el rendimiento ambiental y en desventajas regionales. En sus primeras propuestas, la Comisión sugirió fijar límites sustanciales a los pagos. No obstante, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo se han doblegado a las enormes presiones del grupo de presión agrícola, que redujo la fijación de límites y la modulación prácticamente a cero.

En segundo lugar, el compromiso de ampliar la apertura de los mercados agrícolas a escala mundial ha provocado el aumento de las importaciones de productos agroalimentarios de terceros países, especialmente en el sector de la carne, lo que hace que un número cada vez mayor de pequeños productores europeos abandonen el mercado. Los productos importados a menudo no cumplen los requisitos legalmente vinculantes impuestos a los agricultores europeos y, por consiguiente, son más baratos. Así, muchas organizaciones de agricultores consideran el principio de condicionalidad que obliga a los agricultores a cumplir la legislación en materia de medio ambiente y bienestar de los animales una desventaja competitiva. Aunque resulten útiles los controles propuestos, menos burocráticos, de la condicionalidad, la Comisión no examina abiertamente los problemas vinculados a unas importaciones de piensos y alimentos cada vez mayores que socavan los logros de la Unión en materia de medio ambiente, bienestar de los animales y condicionalidad social de las ayudas públicas. Los requisitos comunitarios en materia de sostenibilidad y bienestar de los animales deberían ser aplicables igualmente en principio a los productos importados, aunque podrían admitirse contadas excepciones en el caso de los productos de los países en desarrollo, siempre que se les ayude a cumplir estos requisitos. Instamos a la Comisión Europea a que implante este principio de acceso condicional al mercado en las negociaciones con la OMC y acepte el derecho de otros países a producir alimentos, retirando inmediatamente las subvenciones a la exportación.

En tercer lugar, el cambio climático y los esfuerzos por sustituir los carburantes minerales por el uso de cultivos energéticos también han cambiado el panorama de forma significativa. La Comisión y el Consejo, sin embargo, han tratado de forma marginal estas cuestiones. El auge mundial de las inversiones en biocarburantes y las repetidas pérdidas de cosechas debido a las sequías e inundaciones han reducido sustancialmente la oferta mundial de alimentos, al tiempo que el aumento de la población y los hábitos alimentarios cambiantes han hecho que aumente la demanda de piensos y alimentos en las economías emergentes. Para hacer frente a los aumentos de precio de los piensos y los alimentos, la Comisión elimina la obligación de retirada de tierras. Sin embargo, el «chequeo» hace caso omiso de la



creciente competencia por las tierras entre la producción alimentaria y la producción de carburantes, así como de los riesgos, cada vez mayores, para la seguridad alimentaria mundial, debido a la especulación en torno a los productos agrícolas, tal como ha puesto de manifiesto la crisis financiera. El Consejo sigue insistiendo en la fijación de objetivos de obligado cumplimiento para añadir biocarburantes a los carburantes minerales antes de la realización de evaluaciones de impacto ambiental y social de la producción e importación de carburantes agrícolas. Esto constituye un error político grave.

Por último, el «chequeo» no ha iniciado el tan necesario ejercicio democrático sobre los objetivos futuros de la PAC. Si Irlanda ratificara el nuevo Tratado, el Parlamento podría por fin gozar de facultades de codecisión en relación con la PAC. No obstante, el Tratado no modificará los objetivos de la PAC, que se fijaron en la década de 1960. Tales objetivos, referidos a la garantía de unos ingresos razonables para los agricultores y unos precios aceptables para los consumidores, siguen siendo válidos en principio, pero ahora deberían complementarse con nuevos objetivos y medidas relativos a un uso sostenible de los recursos naturales, la diversificación de los ingresos y un desarrollo rural-urbano equilibrado. Si el «chequeo» se hubiese centrado en la innovación y el empleo en las zonas rurales, en el bienestar de los animales, en la salud pública, en la reducción de los gases de efecto invernadero y en el uso sostenible de la biodiversidad, se habría convertido en un remedio eficiente contra la constante labor de los grupos de presión agrícolas y el euroescepticismo. El «chequeo» carece totalmente de esta visión.

Por este motivo, debemos seguir pidiendo un cambio más radical y un marco político más sostenible de la PAC de acuerdo con las siguientes prioridades:

2. Transparencia - una oportunidad perdida para revisar el gasto de la PAC

La iniciativa para la transparencia de la Comisión, puesta en marcha a instancias de grupos de la sociedad civil críticos con la falta de transparencia de la distribución de los fondos públicos, obliga a los Estados miembros a hacer pública la información sobre las distintas subvenciones concedidas con cargo al presupuesto comunitario a más tardar en 2009. Ofrece así la oportunidad de revisar los derechos basados en la propiedad de las tierras y en los rendimientos y de examinar futuros pagos condicionales vinculados a los principios de cohesión y empleo.

La reforma de la PAC de 2003 no modificó el hecho de que el 30 % de las subvenciones de la PAC van a parar al 1 % de las empresas agrícolas, la mayoría de las cuales son competitivas y prosperarían sin necesidad de ellas. Incluso empresas multinacionales como Nestlé, campos de golf y grandes empresas de suministro de energía como RWE en Alemania son beneficiarios de la PAC. La propuesta de fijar un límite superior y un límite inferior en los niveles de ayudas, con excepciones en lo que se refiere al límite superior y a los pequeños importes de pagos, podría parecer equilibrada. Sin embargo,



condicionar los pagos a los resultados en materia de empleo y medio ambiente de las explotaciones agrícolas de cualquier tamaño constituiría un principio mucho más aceptable para la concesión de ayudas a la renta en el futuro.

3. Pagos únicos a los agricultores: las ayudas a la renta futuras necesitan la legitimidad pública

Desde 2003, los pagos de la PAC a los agricultores cada vez están más disociados de la producción. Lo que sale del presupuesto de la PAC ya no es una compensación por recortes de precios, sino una ayuda a la renta que se justifica por la *multifuncionalidad* de la agricultura de la UE. Si se pretende que esto resulte políticamente viable, los contribuyentes europeos deben comprender por qué se debe prestar tal ayuda. La PAC precisa nuevos criterios de elegibilidad para los pagos únicos a los agricultores, a modo de ayudas a la prestación de servicios y a la producción de bienes de interés público que el mercado no ofrece, o a modo de compensación por las desventajas regionales o estructurales existentes. Evitar este debate a instancias de los grupos de presión agrarios lleva consigo el riesgo de realizar recortes lineales en el presupuesto de la PAC a expensas de los agricultores y regiones que realmente necesitan ayuda para adaptarse a un entorno económico cambiante. Los agricultores necesitan un entorno rural próspero y un enfoque global del desarrollo rural confiere poder económico a las regiones para desarrollar una agricultura sostenible.

4. Condicionalidad: es el momento de fomentar prácticas sostenibles

La reforma de la PAC de 2003 introdujo el principio de la condicionalidad de la ayuda pública a través del principio de condicionalidad. Para recibir ayuda de la UE, los agricultores deben respetar las leyes y reglamentos sobre medio ambiente y bienestar de los animales. El incumplimiento puede dar lugar a recortes o a la eliminación completa de las ayudas. La Comisión insiste con acierto en que el principio de condicionalidad debe ser fácil de entender y de seguir. No obstante, en lugar de hacer hincapié en los controles y las sanciones, deberían tratarse de fomentar unas prácticas sostenibles a través de una mejor formación y control de los procesos. El aumento de las importaciones procedentes de países en los que la legislación medioambiental y sobre bienestar de los animales está menos desarrollada y es menos efectiva hace peligrar el principio de condicionalidad. La Comisión debería reforzar el principio de condicionalidad y hacerlo extensivo a aspectos sociales y laborales, así como a la biodiversidad, eficiencia energética y calidad y escasez del agua, en lugar de adoptar una postura defensiva limitando sus propuestas a la simplificación. Asimismo, la Comisión debería garantizar la aplicación del principio de condicionalidad en todos los Estados miembros, a los que debe ayudar mediante la publicación de una serie de orientaciones. Por otra parte, debería comprobarse la eficiencia medioambiental de las orientaciones nacionales a través de la consulta a



ONG de conservación de la naturaleza, así como a otras partes interesadas involucradas en la sostenibilidad.

5. Más mercado: un poder de mercado concentrado socava la competencia real

A pesar de la creciente crisis alimentaria global y del mayor impacto negativo de la especulación global con los cultivos alimentarios sobre el acceso a los alimentos de una población pobre creciente, la Comisión sigue elogiando la liberación del mercado como una nueva libertad de los agricultores, que pueden así tomar sus decisiones basándose en las señales del mercado. Aunque la eliminación gradual de la intervención de mercado en muchos sectores ha abierto en principio nuevas posibilidades de diversificación, especialmente en los casos en los que se fomentaba la producción excedentaria con la consiguiente caída de los precios, la mayoría de los agricultores necesitan ayuda específica para desarrollar sus mercados y para que sus productos adquieran valor añadido y así lograr una cuota mejor de su producción en los mercados locales y regionales. Sin embargo, la legislación actual de la UE sobre comercialización, higiene y dimensiones normalizadas, así como una rápida concentración del sector alimentario al por menor, impiden el acceso a los mercados a los productores más pequeños. El «chequeo» debería haberse ocupado principalmente del modo en que una PAC revisada podría ayudar a los millones de pequeños productores que existen a dotar a sus productos de valor añadido y diversificar sus ingresos. Asimismo, debería haber abordado el problema del papel cada vez más importante que desempeñan la industria alimentaria y las cadenas de supermercados como «intermediarios» del mercado y los precios, utilizando su poder de mercado para aumentar los precios al consumo hasta límites que no están justificados por los precios medios de producción. Para contrarrestar la tendencia a la monopolización de los mercados de piensos y alimentos, la Comisión debería, por consiguiente, adoptar las medidas necesarias ateniéndose a las nuevas normas sobre la competencia.

Asimismo, especialmente en relación con el debate en torno a las perspectivas financieras de la UE, la Comisión debería trabajar ahora en un nuevo marco político que permita estabilizar los precios de los productos agrícolas, que actualmente son extremadamente volátiles debido a la especulación con cultivos que pueden usarse con fines alimentarios o para combustibles, y la creciente inseguridad en torno a las posibles pérdidas de cosechas debido al cambio climático.

6. Menos intervención de mercado: la eliminación de la gestión de la oferta sin ofrecer una buena alternativa es un error político

En principio, la reforma de la PAC de 2003 supuso una reducción de la intervención de mercado, de modo que los agricultores ya no se viesen tentados de producir por encima de la demanda, sino que tomaran la iniciativa y asumiesen responsabilidad por la venta de sus productos. No obstante, la Comisión actúa con exceso de celo. Los instrumentos de gestión de la oferta en muchos sectores, como las cuotas, los derechos de plantación



o las importaciones preferentes de países en desarrollo, pueden contribuir a sustentar unos precios estables y proteger las prácticas agrícolas sostenibles en regiones desfavorecidas como montañas e islas. Las cuotas lácteas han permitido a los pequeños agricultores en muchas zonas no cultivables permanecer en el mercado y las cuotas de azúcar también han frenado el proceso de concentración en algunas regiones favorecidas. Los instrumentos de gestión de la oferta sólo podrían eliminarse en caso de ofrecer buenas alternativas, como unos pagos directos más elevados para los agricultores de las regiones desfavorecidas y medidas para asegurar precios justos de productos agrícolas sostenibles. La PAC precisa nuevas medidas de gestión de la oferta, incluyendo nuevas normas sobre la competencia y un acceso condicional al mercado que cuestionen el poder de mercado de las empresas agrícolas globales. Por ejemplo, un sistema de gestión de la oferta láctea, orientada hacia el consumo de la UE, no costaría más dinero a los contribuyentes, pero podría ayudar a mantener la agricultura en zonas desfavorecidas.

7. Seguridad alimentaria y energética: no se ofrecen recomendaciones para lograr un equilibrio sostenible

El «chequeo» ignora los problemas derivados de uno de los cambios más problemáticos que están teniendo lugar en la agricultura a escala mundial: una competencia cada vez mayor entre los recursos que se destinan a la alimentación y los que se utilizan para la generación de energía renovable. A pesar de la preocupación generalizada por los balances energéticos negativos de la producción de biocarburantes, los elevados niveles de emisión de óxidos de nitrógeno procedentes de un uso cada vez mayor de fertilizantes y las enormes pérdidas de biodiversidad debido a los monocultivos energéticos, el «chequeo» no ha tratado la fijación de objetivos de obligado cumplimiento en relación con los biocarburantes. Las pérdidas de cosechas por el cambio climático y el aumento del consumo de carne en las economías emergentes, fuente creciente de emisión de gases de efecto invernadero, únicamente se toman en consideración desde el punto de vista del aumento de los costes para la industria ganadera europea. Con objeto de hacer frente al cambio climático, se precisan importantes medidas a favor de una agricultura ecológica, empezando por objetivos obligatorios de reducción para el sector.

Las existencias mundiales de cereales se encuentran en sus niveles más bajos desde hace cuatro decenios. Si la balanza de las inversiones y del uso del suelo se inclinase aún más a favor de la producción de carburantes, la seguridad alimentaria mundial se encontraría seriamente amenazada. Antes de presentar nuevas propuestas legislativas, la Comisión debería realizar una evaluación de impacto ambiental y en materia de seguridad alimentaria exhaustiva de los objetivos comunitarios para los biocarburantes. Ésta deberá incluir las importaciones de países en desarrollo y examinar en mayor medida la suficiencia y eficiencia energética en la totalidad de la cadena alimentaria, tomando en consideración una mejor utilización de los residuos y los sistemas energéticos descentralizados.



8. Desarrollo rural: ofrecer más dinero no es suficiente

El «chequeo» no ha derivado ninguna cantidad importante de fondos de la PAC de su primer pilar (pagos únicos a los agricultores) al segundo pilar (desarrollo rural) de la PAC. Pero no sólo se precisa ese cambio. Es el espíritu de los programas de desarrollo rural el que no está promoviendo aún claramente una ayuda sostenible e integrada a las economías rurales. Los programas de desarrollo rural de los Estados miembros muestran claramente que la mayor parte de los fondos de este tipo se destinan a inversiones en una agricultura más intensiva y concentrada, dejando sin atender en gran parte otras necesidades. El Tribunal de Cuentas europeo ha calificado recientemente los regímenes agroambientales en muchos Estados miembros como ineficientes en relación con los objetivos, sobre todo en lo que respecta al agua, la biodiversidad y la conservación del suelo. Por consiguiente, una mayor transferencia de fondos de las subvenciones agrícolas al desarrollo rural no es garantía de unas prácticas más sostenibles, de la creación de empleo ni del logro de un desarrollo rural integrado, tal como la comunicación sugiere. La Comisión, y algunos Estados miembros, aún subestiman la necesidad de una inversión generalizada en la diversificación de la economía rural, en apoyo de millones de pequeños productores y PYME, así como en la mejora del nivel de vida en las regiones rurales. Es necesario defender en mayor medida la creación de comunidades y economías rurales sostenibles que puedan ofrecer los alimentos y energías renovables suficientes y de elevada calidad que Europa necesita, al tiempo que se preservan los paisajes y la biodiversidad.

9. Perspectivas financieras: la corresponsabilidad es un valor añadido europeo

Existe el gran riesgo de que, a falta de programas de desarrollo rural realmente integrados y de que se condicionen los pagos directos a los agricultores, se pierdan fondos de la PAC destinados a las zonas rurales y la gestión sostenible de recursos naturales durante las negociaciones en torno a las perspectivas financieras después de 2013 porque el público no percibirá ningún valor añadido en destinar dinero, de la forma habitual, a la PAC. El «chequeo» deja a la PAC en mala situación para afrontar las próximas negociaciones en torno a las perspectivas financieras. No introduce condiciones obligatorias para los pagos directos, que permitirían a los agricultores hacer frente a los problemas y los riesgos derivados del cambio climático, incluidas las inundaciones, las sequías y la pérdida de cosechas y biodiversidad. Estos desafíos se mencionaron en las propuestas legislativas, pero los Estados miembros son libres de actuar o no. El problema está ligado también al hecho de que los fondos del primer pilar aún no son cofinanciados por los Estados miembros. El «chequeo» debería haber entablado un debate sobre la corresponsabilidad de la UE y los Estados miembros y la cofinanciación de la PAC, en lugar de alimentar la especulación acerca de una mayor renacionalización de la única política europea completamente integrada.



10. Comercio justo: la cohesión y la solidaridad son valores competitivos

La apertura de los mercados agrícolas ha sido el motivo guía de la Comisión durante más de un decenio. Con la crisis financiera y unos precios agrícolas altamente volátiles, este motivo guía se ha debilitado un tanto. Se ha puesto en tela de juicio de forma efectiva el argumento de que el desarrollo del Sur sólo tendrá lugar si los bienes agrícolas pueden circular libremente a través de las fronteras nacionales. Los agricultores y las organizaciones de consumidores han desarrollado normas de comercio justo adoptando un enfoque de abajo arriba, que ahora se abre camino hacia mercados más amplios. Vistas las violaciones de los derechos humanos, la destrucción de las selvas tropicales y el agotamiento de los recursos hídricos en relación con las exportaciones a la UE, la Comisión debe reconocer que es urgentemente necesario un acceso cualificado al mercado, es decir, un acceso regulado por determinadas condiciones y normas sociales y medioambientales, y que ese acceso se debe promover activamente en las negociaciones comerciales internacionales. Con el fin de evitar el dumping de productos europeos en los mercados de países en desarrollo, es preciso ir eliminando progresivamente todas las subvenciones a la exportación. Al no entablar un debate sobre los instrumentos y las normas actuales sobre comercio justo, que sancionan de forma efectiva el dumping social y ecológico dentro y fuera de la UE, el «chequeo» no está abordando los problemas esenciales aún por resolver en las negociaciones multilaterales en curso.

Hannes Lorenzen, consejero del Grupo de Los Verdes/ALE

11 de noviembre de 2008

