



EL CAMINO DE LA REFORMA DE LA PAC EN EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL

Paolo de Castro y Felice Adinolfi
Universidad de Bolonia

1. Introducción

Las transformaciones de los últimos años han sido profundas y extraordinariamente rápidas. Han afectado a la sociedad, a la economía y al ajuste de los recursos naturales.

En particular, la intensidad de la expansión económica de los últimos años ha hecho cada vez más evidente y alarmante el problema del desequilibrio entre el desarrollo y los recursos utilizados y disponibles.

Crisis energética, crisis ambiental y crisis alimentaria: son los tres temas principales que condicionan el presente y están destinados en el futuro a influir sobre las pautas de crecimiento. Grandes cuestiones estrechamente relacionadas entre sí, en las que ha ido ganando importancia el papel del sector agroalimentario, protagonista también de enormes cambios en los últimos años.

RESUMEN

La situación que se ha creado como resultado del aumento de los precios de los alimentos en los últimos dos años, especialmente de aquéllos definidos como básicos, está estimulando una serie de reflexiones sobre las posibles medidas a adoptar para hacer frente a un escenario completamente nuevo y profundamente distinto con respecto al pasado reciente, en el que se han producido tendencias destinadas a producir efectos en el largo plazo. Estamos frente a una situación que exige un planteamiento global y complejo en su articulación, por lo que deben tenerse en cuenta las muchas diferencias existentes en términos de desarrollo, infraestructuras y recursos entre las distintas áreas mundiales.

La definición de las medidas que deberán escogerse para enfrentar el estado actual de crisis necesita de la participación de los países desarrollados y no desarrollados, a fin de construir una estrategia global que pueda dar respuestas inmediatas a la emergencia y, a medio y largo plazo, permita aumentar el potencial productivo mundial y garantizar un funcionamiento eficaz de los mercados.

ABSTRACT

The situation created as a result of the increase in food prices over the last two years, especially those defined as basic, is giving food for thought with regards the possible measures to be taken to face a scenario which is completely new and profoundly different with regards to the recent past. In this recent past certain trends have been observed which will have long term effects. We are facing a situation which demands a global and complex approach, we must therefore take into account the differences between the very diverse areas of the world in terms of development, infrastructure and resources.

The definition of the measures which should be adopted to face the current state of crisis require the participation of developed and developing countries, if we are to build a global strategy which could provide immediate answers to the emergency, and which would allow us in the mid and long terms to increase global production capacity and guarantee that the markets would work adequately.

Ha cambiado el papel y el peso de la agricultura en términos económicos y sociales y en relación con el medio ambiente: se ha alterado profundamente la relación entre la producción, transformación, distribución y consumo. Muchos fenómenos relacionados con el paradigma del crecimiento industrial y post-industrial, por un lado, han marginado el peso económico del sector primario y, por el otro, han transformado el consumo de alimentos en uno de los más extraordinarios fenómenos de «globalización», al que se asocian valores sociales y económicos altamente relevantes.

Los cambios en el sector agrícola han acompañado, y en gran medida han sufrido, las grandes transformaciones estructurales de la economía y de la sociedad. El modelo dominante de crecimiento ha favorecido la disminución de las actividades y de los terrenos agrícolas, así como ha cedido tierra y mano de obra de los campos a los centros urbanos.

Una tendencia que se ha producido y sigue produciéndose a nivel mundial, con intensidad y fórmulas diferentes en relación al contexto geográfico y al nivel alcanzado por el desarrollo.

Precisamente, la alta tasa de crecimiento y de desarrollo de algunas grandes áreas del mundo constituye el factor principal que ha determinado la situación actual, que muchos han denominado «crisis alimentaria», cuya manifestación más evidente ha sido el rápido crecimiento de los precios de los productos agrícolas.

Se trata de una situación producida por el crecimiento progresivo de la población y de la renta. Aunque el número de habitantes del planeta crezca a tasas inferiores que en el pasado, sigue aumentando de todas maneras alrededor de un 1,1% anual (unos 75 millones de personas). Los mayores aumentos se refieren a los países emergentes y a los países en vías de desarrollo. En varias zonas del mundo la riqueza producida se ha incrementado rápidamente, y el crecimiento sigue siendo relevante. En países como China y la India el Producto Interior Bruto creció con una tasa de alrededor del 9% al año. En estas zonas, el rápido aumento de la riqueza se acompaña de un rápido aumento del consumo de alimentos y de un cambio radical de la dieta.

En las compras de bienes alimenticios, en estos países se está verificando una sustitución gradual de los alimentos básicos (trigo, arroz, maíz, etc.) por la carne, los productos lácteos-quesos, las frutas y el pescado.

Una transformación de los patrones de consumo que abarca cientos de millones de consumidores y que está destinada a fortalecerse a partir de ahora y en los próximos años, como muestran las proyecciones de la FAO, que estiman los aumentos en el consumo de productos como la carne y la leche entre el 50% y el 100% de aquí al 2025.

La rapidez con la que la demanda alimentaria ha evolucionado no se ha reflejado en la oferta, tradicionalmente poco elástica.



Sin embargo, el aumento de los precios es el resultado también de otros factores, estrechamente relacionados entre ellos, que enmarcan y se enlazan con las tres grandes crisis anteriormente mencionadas.

En primer lugar, el aumento del valor de la energía, que ha afectado a cada etapa del sistema de producción. Hoy en día, se nota la tendencia de la evolución de los precios de algunos productos básicos a moverse paralelamente con los del petróleo.

Otro elemento importante en juego ha sido representado por los efectos de fenómenos climáticos adversos, en particular en los dos últimos años, que han contribuido a la reducción de la oferta. Por último hay que tener en consideración el papel de las inversiones especulativas, especialmente en relación a la contribución que éstas han aportado en términos de impulso a la formación y a la realización de las expectativas sobre los precios. En tiempos de incertidumbre como los actuales, caracterizados por altos niveles de volatilidad de los precios, las operaciones en los mercados financieros, ya sean especulativas o funcionales a la gestión del riesgo por parte de los agricultores, tienden sensiblemente a aumentar, contribuyendo todavía más a la volatilidad de los precios.

Por lo tanto, la evolución de la situación alimentaria mundial está impulsada por una combinación de diversas fuerzas, y en primer lugar por el aumento de la demanda global. Varias fuerzas y distintos efectos se combinan entre sí y con los nuevos vínculos que hoy en día condicionan el acceso a los recursos productivos, a la tierra y al agua fundamentalmente. Estamos frente a un cambio estructural que requiere respuestas eficaces a medio y largo plazo.

2. De la escasez al exceso. La puesta en marcha de una nueva generación de políticas para la agricultura

La Política Agraria Común (PAC) fue fundada a finales de los años cincuenta como respuesta a la necesidad de reconstruir en el territorio europeo, devastado por la guerra, y para poner en marcha un potencial productivo adecuado para satisfacer las necesidades alimentarias de la población. En este sentido, la política europea de apoyo al sector agrícola, al igual que la de otros países, desarrolló mecanismos para fomentar la producción, alcanzando rápidamente el nivel de la autosuficiencia alimentaria en muchos de los productos considerados estratégicos para la alimentación y las condiciones del período posterior a la guerra.

Los instrumentos utilizados para lograr esos objetivos se basaban principalmente en subvenciones vinculadas a la producción y en mecanismos de regulación del mercado y de los precios. Por lo tanto, la oferta agrícola siguió creciendo más allá de las necesidades internas, garantizada por mecanismos que la salvaguardaban de la dinámica del mercado. Así pues, se pasó de la etapa de la escasez a la del exceso. El apoyo acoplado y las herramientas para

controlar los precios y las cantidades protegieron a los agricultores de los riesgos del mercado, generando en paralelo, sin embargo, costos sociales y ambientales significativos.

A partir de esa situación se llevó a cabo una intensa reflexión que llevó a la ronda de la reforma de la PAC. Inicialmente, con la Reforma MacSharry (1992) y, a continuación, con la *Agenda 2000*, y también bajo la presión de las negociaciones comerciales internacionales, Europa, que vivía una intensa fase de su proceso de ampliación, inició una larga labor encaminada a la construcción de un nuevo paradigma de intervención.

Así comienza un ciclo reformista de la PAC, todavía en curso, que ha cambiado profundamente la dirección y los instrumentos de apoyo gubernamental a la agricultura. En este largo camino varios factores han contribuido a configurar el nuevo concepto de PAC que está estimulando a la reflexión de los *policy makers* europeos. El histórico conflicto entre la visión proteccionista y la visión liberal del sector agrícola ha asumido diferentes connotaciones, contaminado y enriquecido por las necesidades de los nuevos *partners* que poco a poco han entrado en la UE. El bloque del Mediterráneo y los países de Europa Oriental han aumentado su protagonismo con respecto al pasado. Las dinámicas del crecimiento mundial y el proceso de la globalización han exigido a Europa una mayor responsabilidad en el comercio que antes. Todos estos elementos, junto a la finalización de las nuevas expectativas de los ciudadanos europeos con respecto al sector agrícola, están provocando la formación de una nueva predisposición de apoyo a la agricultura. Efectivamente, las funciones de la agricultura y el conjunto de relaciones que giran en torno a la cuestión agrícola han encontrado un reconocimiento no sólo económico, sino también social y medioambiental. En esta visión, la agricultura está llamada a contribuir para dar una respuesta a algunas de las principales cuestiones de la sociedad moderna: desde las necesidades de los países del Sur hasta las necesidades de nuestras zonas rurales; de la necesidad de la seguridad alimentaria, a la gestión en clave medioambiental y el paisajística del territorio.

Los objetivos originales de la PAC (el incremento de la productividad, la estabilidad de los ingresos de los agricultores, el autoabastecimiento) han sido revisitados, determinando el paso definitivo de una visión sectorial a una visión social y territorial de las políticas agrícolas. En el centro de la renovada filosofía de intervención se encuentra la relación entre la agricultura, las necesidades de la sociedad y la dimensión rural. Lo que implica la reducción de las garantías de mercado, la revisión de los mecanismos de ayudas ligadas a la producción y el incremento de los recursos dedicados a la consecución de los beneficios para el medio ambiente y la competitividad de las zonas rurales.

Siguiendo la dirección de estas dos reformas interviene la Reforma Fischler (2003), que acelera el camino reformador, desacoplando la producción y las ayudas y acoplando éstas últimas a la realización, por parte de los agricultores, de bienes y servicios de interés general a través de la introducción del sistema de la eco-condicionalidad (pago único, desacoplado de los niveles de producción, y percibido por el agricultor por una producción que respete el medio ambiente, el bienestar animal y la inocuidad de los alimentos).



La orientación escogida completa el mosaico de un nuevo pacto entre la agricultura y los ciudadanos, y promueve también nuevos modelos de competitividad para la empresa europea, a través de los cuales puedan conjugarse bienes públicos y rentabilidad, fomentando en cada mercado la valorización de los bienes tangibles e intangibles que caracterizan a la producción agrícola y alimentaria europea.

El camino reformador continúa; la siguiente ronda será la de 2013, en la que los países europeos están llamados a explicar los resultados de una reflexión que en los últimos meses se ha enriquecido con nuevos elementos. El nuevo escenario incorpora nuevos elementos al debate y hace más compleja la discusión en marcha. La labor de verificación del *health check* ha sido de una complejidad notable; aun manteniendo el camino adoptado en 2003, se han introducido algunos pequeños elementos nuevos (como la liberación de algunas tierras incluidas entre las retiradas de la producción), lo que sugiere una reflexión sobre las novedades contenidas en el nuevo escenario.

Un proceso difícil al que debemos mirar con mucha atención a causa de las dificultades sin precedentes y la importancia de las implicaciones que lo acompañan. La apertura del mercado produce una mayor presión de la competencia y aumenta la exposición al riesgo del tejido empresarial, generando, sobre todo en los contextos no estructurados y marginales, fenómenos de desmantelamiento de empresas. Esto puede afectar a los mismos resultados de las políticas para fomentar el papel multifuncional de la agricultura y de desarrollo de las zonas rurales, donde a menudo la agricultura sigue siendo un elemento esencial en torno al cual construir una variedad de valores económicos, sociales y ambientales.

De ahí la necesidad de una transición que sea capaz de acompañar a los agricultores europeos de un sistema protegido del mercado, salvaguardando y mejorando la producción de los valores colectivos.

Esto lleva, por un lado, a identificar en la competitividad del sector un valor inalienable de la política agrícola y, por el otro, a favorecer y promover una mayor transparencia del mercado (y una mayor uniformidad en términos normativos) y mantener la multifuncionalidad potencial.

Apoyar a la convergencia entre los fines productivos y los intereses colectivos no sólo requiere un apoyo específico a la producción de un *output* multifuncional, sino que también sugiere un enfoque particular en relación con el tema del funcionamiento de los mercados.

3. El nuevo escenario y la necesidad de nuevas reflexiones en el ámbito europeo

Hoy en día, en un momento de intensa reflexión y debate sobre la modalidad de prosecución del camino de reforma, nos encontramos ante una situación que se ha enriquecido con elementos de extraordinaria importancia, que marcan una línea de fuerte discontinuidad respecto a los últimos tiempos.

La crisis en los precios de los alimentos ha revivido preocupaciones de las que pensábamos habernos alejado ya, y ha amplificado la dimensión de la emergencia humanitaria a nivel mundial.

Comenzamos entonces a preguntarnos en Europa sobre cómo se pueden compatibilizar los tiempos y las modalidades de la reforma pueden con este nuevo escenario.

Una primera respuesta parcial procede de la reflexión que nace durante el «chequeo médico» de la PAC (*health check*). La eliminación de ciertos vínculos a la producción, la reducción de los subsidios a la producción y la ampliación del ámbito de aplicación de las políticas de desarrollo rural y la competitividad de la agricultura, constituyen opciones que responden a la necesidad de promover la liberación de la producción de energía productiva y sostener la oferta en un momento de aumento de los precios. Se trata de indicaciones que confirman la dirección adoptada por la Reforma Fischler y sugieren ajustes a la nueva situación, enriqueciendo el debate actual sobre el futuro de la PAC, que debe ser resuelto antes de 2013 con el lanzamiento de una nueva reforma.

Hoy en día, el punto de partida es el acuerdo común sobre la validez del horizonte establecido por la reforma de 2003. Por lo tanto, el apoyo a las funciones sociales y medioambientales de la agricultura y a la competitividad de sector y de las zonas rurales, por un lado, y la reducción progresiva de la acción del sistema de regulación de precios y de los mercados, por el otro.

La política agrícola del futuro debe responder a un escenario más complejo y ser capaz de proporcionar un instrumento que pueda contribuir a abordar los nuevos desafíos a medio y largo plazo. Esto requiere de una profunda reflexión y actualización teniendo en consideración los nuevos fenómenos.

En ese sentido, no puede excluirse la posibilidad de que a lo largo del camino reformador algunas medidas de reforma puedan ser más graduales que otras, y que pueda haber espacio para intervenciones y reglamentaciones del mercado que puedan activarse con intensidad variable para hacer frente a situaciones de alarma o de crisis. Es necesario reflexionar sobre modalidades innovadoras de gestión de los riesgos para los agricultores, expuestos a la alta variabilidad del clima y los precios, y utilizar los recursos para el desarrollo rural para promover la competitividad de la agricultura, prosiguiendo la mejora continua de la función pública de la agricultura.



4. La necesidad de una estrategia global

La situación que se ha creado como resultado del aumento de los precios de los alimentos en los últimos dos años, especialmente de aquéllos definidos como básicos, está estimulando una serie de reflexiones sobre las posibles medidas a adoptar para hacer frente a un escenario completamente nuevo y profundamente distinto con respecto al pasado reciente, en el que se han producido tendencias destinadas a producir efectos en el largo plazo. Estamos frente a una situación que exige un planteamiento global y complejo en su articulación, por lo que deben tenerse en cuenta las numerosas diferencias existentes en términos de desarrollo, infraestructuras y recursos entre las distintas áreas mundiales.

La definición de las medidas que deberán escogerse para enfrentar el estado actual de crisis necesita de la participación de los países desarrollados y no desarrollados, a fin de construir una estrategia global que pueda dar respuestas inmediatas a la emergencia y, a medio y largo plazo, permita aumentar el potencial productivo mundial y garantizar un funcionamiento eficaz de los mercados.

Un pacto internacional para la seguridad alimentaria establecido en el contexto de una política alimentaria mundial más amplia. El terreno en el que se juega este reto es difícil, porque afecta a la más amplia cuestión de equilibrio entre el crecimiento y los recursos disponibles para sustentarlo. Partiendo de un enfoque global, debe tenerse en cuenta que lo que hay que buscar es el equilibrio entre la necesidad urgente de responder a una situación que ha ocurrido con extraordinaria intensidad y los efectos que las decisiones adoptadas producirán a largo plazo.

5. Bibliografía

- ADINOLFI F. (2008): «Il processo di riforma della PAC e le prospettive future»; en *Italiani Europei* (3).
- BANCO MUNDIAL (2007): *World development report 2008: Agriculture for development*. Washington.
- BANCO MUNDIAL (2008a): *High Food Prices. A Harsh New Reality*. Disponible en <http://tinyurl.com/362wgc>
- BANCO MUNDIAL (2008b): *World development report 2008: Agriculture for development*. Washington.

- DE CASTRO P. (2008): «Promuovere una global food policy per gestire la scarsità»; en *Italiani Europei* (3).
- FAO (2006): *The state of food insecurity in the world 2006*. Roma
- FAOSTAT (base de datos de la FAO): <http://www.faostat.fao.org/default.aspx>.
- FMI (2007): *World economic outlook database*. Washington. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx
- INEA (*Istituto Nazionale di Economia Agraria*) (varios años): *Rapporto sul commercio internazionale*. Roma.
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (2007): *Food policy report. The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions*. Disponible en <http://www.ifpri.org/pubs/fpr/pr18.pdf>
- OCDE y FAO (2007): *OECD-FAO Agricultural Outlook 2007–2016*. París.
- PINGALI, P. (2006): «Westernization of Asian diets and the transformation of food systems: Implications for research and policy»; en *Food Policy* (32); pp. 281–298.
- UNICEF (2006): *The state of the world's children 2006: Excluded and invisible*. Nueva York.
- SENA. (1999): *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- WFP (*World Food Programme*) 2007: *Food aid flows 2006. International Food Aid Information System*. Roma. Disponible en: www.wfp.org/interfais/index2.htm