

BARDAJÍ, ISABEL (coordinadora). *Reflexiones en torno a la PAC*. Editorial Cajamar.

“Reflexiones en torno a la PAC” reúne, bajo la coordinación de la profesora Isabel Bardají, a un grupo de los mejores especialistas españoles en Economía Agraria, que abordan un análisis en profundidad de la que sigue siendo una de las áreas de política europea más complejas y con más repercusión sobre la opinión pública. En un momento en que la Unión Europea muestra sus limitaciones a la hora de afrontar los fallos de diseño de la moneda única o a la de hacer frente a la crisis de los refugiados, y mientras sigue planteándose objetivos tan ambiciosos como un cambio de su modelo de desarrollo guiado por la Economía del Conocimiento, no resulta baladí interrogarse por la utilidad del uso que se va a dar a los 362.787 millones de euros que constituyen el techo presupuestario de la Política Agraria Común (PAC) para el período 2014-20. Es fácil entender que puedan existir dudas razonables en cuanto a que tan ingente volumen de recursos deba seguir siendo dedicado a los objetivos, a veces más teóricos que reales, de una política insuficientemente evaluada, y la lectura del libro que aquí se comenta servirá para que los debates pertinentes cuenten en nuestro país con una sólida base informativa.

El contenido de esta obra puede organizarse en torno a tres grandes bloques temáticos. En el primero cabría situar lo directamente concerniente al Primer y Segundo Pilar de la PAC, con un énfasis especial en los cambios aportados por la última reforma, aprobada a finales de 2013. Corresponderían a este bloque los trabajos dedicados a “El nuevo sistema de pagos directos” (Irene Blanco e Isabel Bardají), y “La regulación de los mercados en la nueva PAC y el equilibrio de la cadena de valor” (Jose María Alvarez-Coque y Víctor Martínez Gómez), ya que ambos tratan principalmente, de los instrumentos de intervención en los mercados y del apoyo a las rentas agrarias, así como “La política de desarrollo rural en el período 2014-2020” (Rosa Gallardo Cobos). También puede adscribirse a este bloque “La agricultura de regadío en el contexto de la nueva PAC” (José A. Gómez-Limón), ya que aborda el impacto sobre el regadío español de la reforma del sistema de pagos a los agricultores y de los cambios en la política de desarrollo rural. Un segundo bloque responde a la

voluntad de analizar la forma en que se integran en la PAC las preocupaciones relativas al medio ambiente, y estaría formado por “El componente ambiental en la nueva PAC” (Juan J. Oñate) y “Mitigación y adaptación al cambio climático. Perspectivas políticas y la nueva PAC” (Isabel Bardají y Ana Iglesias). Por último un tercer bloque incluiría los que podrían denominarse “nuevos temas de política agraria” ya que conforman una problemática que, aun estando presente con anterioridad, ha cobrado un relieve singular con motivo de la última reforma de la PAC. Se trata de “Los seguros agrarios y el apoyo a la gestión de riesgos” (Alberto Garrido, Camino Arroyo y Gonzalo Eiriz), “La PAC 2014-2020, las cadenas alimentarias y la organización de los productores” (Raúl Compés López), “La estrategia 2020 y la Asociación Europea de Innovación (AEI) de la agricultura productiva y sostenible: algunas ideas y reflexiones desde Bruselas” (Tomás García Azcárate) y “La crisis alimentaria mundial y el futuro de la PAC” (Jose María Sumpsi Viñas). La obra está prologada por Isabel García Tejerina, en su calidad de Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y cuenta con una doble presentación, a cargo de Roberto García Torrente, en representación de Cajamar Caja Rural, entidad financiera que cuenta ya con una interesante trayectoria en la publicación de obras especializadas sobre agricultura, y de un gran conocedor de los temas tratados por los autores, como es el ahora Profesor Emérito y Premio Rey Jaime I de Economía, Jaime Lamo de Espinosa.

A lo largo de las 295 páginas del texto se pasa revista a todos los aspectos de interés de la nueva PAC, rastreando con frecuencia en sus antecedentes, y se ofrece una visión ponderada del grado de novedad que incorporan los cambios producidos y de su mayor o menor trascendencia. No es mérito menor de los autores el de que contribuyan a esclarecer para el lector la siempre compleja, y habitualmente farragosa, arquitectura normativa de la PAC, pero tiene un interés especial la posibilidad de conocer a través de sus opiniones lo que realmente aporta la reforma de 2013 al acervo de la política agraria de la Unión Europea. También es de destacar el valioso esfuerzo por reflejar las consecuencias para la agricultura española de las reformas emprendidas. Quizás debería haberse intentado evitar la reiteración en el tratamiento de algunos temas, como el pago verde, en diversos capítulos, aunque seguramente era difícil dado su ca-

rácter transversal. Del mismo modo el balance entre descripción de la PAC, apoyada en los reglamentos comunitarios, y valoración interpretativa de la misma, basada en la propia experiencia y visión personal de los autores, debería haberse inclinado más a favor de la segunda en algunos capítulos, donde los autores han estado demasiado pendientes en ocasiones de recoger los detalles de una regulación compleja.

Un tema recurrente en la obra es el de que la última reforma difumina los límites que tradicionalmente marcaban la asignación de tareas a cada uno de los dos pilares de la PAC, de modo que ahora temas como la vinculación entre percepción de pagos y cumplimiento de objetivos ambientales, el apoyo a los jóvenes agricultores o la posibilidad de destinar parte de los pagos directos a zonas ambientalmente sensibles aparecen en ambos pilares. En el primer pilar la gran novedad en materia medioambiental es la introducción del pago verde, que prometía posiblemente más de lo que en realidad ha acabado ofreciendo, dado el cúmulo de derogaciones en su aplicación, excepciones y salvedades que plantea. En materia de desarrollo rural resulta novedosa la existencia ahora de una condicionalidad ex-ante, que impone la Comisión Europea a través del denominado Contrato de Asociación con cada Estado miembro, como paso previo a la aprobación de los programas de desarrollo rural, y que generalmente tiene que ver con requerir la existencia de legislación nacional en vigor que garantice la eficacia de las medidas a adoptar. También destaca el apoyo a la formación de grupos operativos que combinen los distintos intereses que desde el sector público y el privado giran en torno a la agricultura a favor de una apuesta decidida por la investigación y desarrollo.

El apoyo a las rentas continúa siendo el objetivo dominante de la PAC, pero es forzoso reconocer que ahora viene acompañado de un sustancial debilitamiento del objetivo de estabilización de los precios agrarios. La necesidad de hacer compatible el primero de ambos objetivos con las normas de la Organización Mundial de Comercio ha tenido el coste de sacrificar en buena medida la capacidad de lograr el segundo. En este sentido es cierto que la nueva PAC refuerza la idea de obtener una mejor gestión de los riesgos ofreciendo la posibilidad de financiar fondos mutuales y de subvencionar las primas de seguros con los recursos del se-

gundo pilar. Sigue sin embargo sin desarrollar de forma más potente y decidida instrumentos que permitan afrontar riesgos derivados de fenómenos meteorológicos, enfermedades del ganado, plagas y crisis de mercado, con la importante excepción de los sectores productores de vino, frutas y hortalizas. Puede decirse que en este terreno, al igual que en otro igualmente importante, como es la mejora del funcionamiento de la cadena de valor, desde el productor agrario al consumidor, la nueva PAC da pasos adelante, pero no los suficientes para ser coherente con su nuevo contexto de funcionamiento. La evolución reciente de la PAC se ha caracterizado por el desmantelamiento de los instrumentos de regulación del mercado, al que se concede ahora un protagonismo mayor que en el pasado. Pero los agentes decisores de la cadena alimentaria enfrentan estos mercados liberalizados desde posiciones fuertemente asimétricas lo que exige nuevas formas de regulación que habrán de ser compatibles, tras los ajustes necesarios, con la Política Europea de la Competencia.

Una conclusión que emerge con claridad de la lectura de esta obra es que la Política Agraria Común es cada vez menos “común”. La opcionalidad en relación a la puesta en marcha de toda una serie de líneas de pagos directos (pagos directos acoplados, pagos redistributivos, ayudas a zonas desfavorecidas) es buena muestra de ello. También se deja a la discrecionalidad de los Estados miembros la forma de distribución del pago verde, o la determinación de medidas nacionales “equivalentes” en términos de resultados a las que se derivarían de la condicionalidad establecida para dicho pago verde. La amplia capacidad de modulación de la reforma que se concede a las autoridades nacionales puede servir, como en el caso español, para que se desvirtúen algunos de los objetivos que esta teóricamente buscaba, cuál era la convergencia progresiva de los pagos por hectárea. La mayoría de los pagos directos van a seguir en España en los próximos años fuertemente condicionados por decisiones de producción tomadas en el pasado, manteniendo así una gran desigualdad en el trato que reciben de la PAC las distintas Comunidades Autónomas. La defensa del “status quo” ha sido sin duda el factor fundamental en la aplicación de la reforma en España.

La inercia de los intereses creados, que contemplan la PAC como una suerte de contrato entre las autoridades públicas y los agricultores, y no

como una política que debe justificarse por los bienes públicos que ofrece al conjunto de la sociedad, sigue marcando el presente de la PAC tras su última reforma. Por ello es pertinente recordar, como hace uno de los autores (J.A. Gómez Limón), que “las ayudas públicas no pertenecen a nadie en el plano individual, ni en el sectorial, ni en el geográfico” ya que constituyen instrumentos al servicio de lo decidido por los representantes democráticos de la ciudadanía europea. Los argumentos y la amplísima información de calidad que los autores ofrecen en esta obra colectiva permitirán sin duda a los lectores hacerse una idea personal de los avances o retrocesos que la PAC está experimentando, y en qué grado, bajo esta perspectiva. En suma, un libro absolutamente recomendable para quien desee mantenerse al día de la evolución de una gran política comunitaria.

ERNEST REIG

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Valencia