



Eva Torremocha

Consejo Editor

# La Política Agraria Común: ¿una herramienta para la soberanía alimentaria?

Algunas personas —probablemente pocas— saben qué es la PAC, otras habrán oido hablar de ella y les «sonará», muchas no sabrían ni descifrar las siglas. Sin embargo, en el sector agrario, la Política Agraria Común (PAC) está en boca de todo el mundo, ya que se avanza una reforma (la UE presentará un esbozo antes de fin de año) que afectará al conjunto del sector agrario a partir del 2014. Con conocimiento o no sobre ella, todas estas personas somos consumidoras, y por lo tanto directamente afectadas por esta Política.

Este artículo va a tratar de presentar brevemente qué es la PAC, cómo funciona, su evolución y su futuro, con el objetivo de darnos algunas herramientas para reflexionar sobre qué postura adoptar, y —¿por qué no?— qué acciones apoyar para influir hacia uno u otro modelo de sistema agroalimentario.

Durante las primeras décadas después de su definición (de los años 50 a 80), la Política Agrícola Común (PAC) tuvo un buen recibimiento entre la población europea ya que había permitido producir de nuevo alimentos en Europa (después de la Segunda Guerra Mundial) y había permitido dignificar la renta de las y los agricultores. Hoy en día, en cambio, suele ser común considerar la PAC como un esfuerzo excesivo del presupuesto europeo. Son muchos los reproches: gastar casi la mitad del presupuesto comunitario, tener como único objetivo aumentar los rendimientos productivos sin tener en cuenta la salud de las personas, ni el respeto al medio ambiente o desde el sector considerarla una maquinaria pesada que les infinge unos niveles de burocracia y de gestión administrativa que los desliga de la actividad en el campo.

### DEFINICIÓN DE LA PAC

Según la web de la Unión Europea el objetivo de la PAC es «asegurar al consumidor europeo suministros a precios razonables y garantizar una retribución equitativa a los agricultores, especialmente gracias a la organización común de los mercados agrícolas y el respeto de los principios fijados en la Conferencia de Stresa en 1958: unicidad de precios, solidaridad financiera

y preferencia comunitaria».

Dada la amplitud de la PAC y su presupuesto, resulta lógico que ésta repercuta fuertemente en el sector agrario. La PAC pretende (y consigue) orientar indirectamente la elección productiva (de manejo, de cultivos, superficies, cantidad, etc.) de las gentes agricultoras y campesinas. Lo hace mediante subvenciones que apoyan los cultivos a reforzar y/o el modo de producir que se opta por

La PAC es la herramienta que define nuestro sistema de producción de alimentos y su relación con el mercado. De manera directa o indirecta repercute en aspectos de nuestra vida cotidiana como el precio de los alimentos, su introducción en el mercado, su garantía, su accesibilidad, las condiciones de vida y de trabajo de las y los profesionales agrarios, los modos de vida en el medio rural, etc.



implantar. Su estrategia global es el aumento de la producción mediante el aumento de rendimientos y la industrialización de la agricultura (con estrategias de homogeneización de los productos, especialización de las explotaciones y concentración de la oferta).

**«DIME QUÉ HACES Y TE DIRÉ QUIÉN ERES» O LA EVOLUCIÓN DE LA PAC**

Las definiciones técnicas de las políticas en general, establecidas por las instituciones y administraciones, permiten presentarlas de un modo neutro, ya que se centran en los aspectos ejecutivos y en los objetivos. Pero lo que define como tal a las políticas son su orientación económica (y en cuya aplicación emplean las diversas herramientas con las que las definen) y su repercusión en la sociedad, que tan sólo puede valorarse con el paso del tiempo.

En este caso, la PAC debía asegurar la cantidad y la seguridad alimentaria de los alimentos producidos. Pero ¿sobre qué otros criterios se prioriza el de la cantidad? ¿Qué se entiende por seguridad alimentaria? ¿Qué consecuencias conlleva la aplicación de las directrices definidas según estos conceptos?

En las últimas décadas de aplicación la PAC ha dejado ver qué tipo de modelo agrario impulsa la UE: un modelo agroindustrial donde los alimentos pasan a ser mercancías. Su evolución ha ido adaptando sus herramientas iniciales (intervención en mercados) o articulando otras nuevas (medidas agroambientales) para ir fomentándolo a medida que el contexto evolucionaba. La producción agraria en Europa, fomentada con la primera PAC y con buenos precios para el campo llega a ser excedentaria en los años 70, por lo que el objetivo inicial quedaba cubierto. Al mismo tiempo, los países terceros empiezan a dar muestras de desacuerdo con los

“

En las últimas décadas de aplicación la PAC ha dejado ver qué tipo de modelo agrario impulsa la UE: un modelo agroindustrial donde los alimentos pasan a ser mercancías.”

derechos de aduana impuestos a sus productos para ser vendidos en la UE, ya que lo entienden como competencia desleal. Para aumentar aún más los rendimientos la PAC fomentó la industrialización de la agricultura, lo que conllevó un aumento de los insumos (y de los costes) de producción y una fuerte tecnificación, lo que supone una inversión costosa, una especialización sin marcha atrás y un endeudamiento fuerte del sector agrario. Todo esto es lo que posteriormente conformó el primer pilar de la PAC.

En 1984, el objetivo inicial de aumentar la producción se invierte. Se pasa de una estrategia de fomento a una de desincentivación. En el sector lácteo se establecen cuotas, máximos productivos; y en los cereales, se impone un impuesto de «corresponsabilidad» que disminuye el precio de compra a aquellas explotaciones que sobrepasan cierto volumen de producción. Se introducen también incentivos al abandono de la actividad agraria, y al abandono del cultivo de tierras. Las empresas agrarias deben adaptarse y reestructurarse, manteniendo a menudo los créditos contraídos en la década anterior. Socialmente, la agricultura deja de considerarse una actividad profesional gratificante ya que es desincentivada por la administración y el nivel de endeudamiento es alto.

En 1992 se opta por reducir la intervención en los mercados y para compensar la caída de precios que ello supone, se instaura el denominado «pago directo» a las y los productores. Éste se vincula a la producción, ya que es proporcional a la superficie cultivada o las cabezas de ganado criadas. De este modo se sigue fomentando la producción, pero siempre orientada a la especialización, concentración y homogeneización de la oferta. A pesar de que aparecen por primera vez las ayudas medioambientales, la intensificación de la producción es responsable de la contaminación de suelos y cursos de agua. Los incentivos al abandono de la actividad, la caída de los precios y la no adaptación de las estructuras productivas diversificadas, —en las zonas donde la tecnificación no es posible— al modelo fomentado por la PAC, provocan la desaparición de los modelos familiares de explotación. Los campos europeos se despueblan y los profesionales que se mantienen rigen sus estrategias productivas (cultivos, tierras en barbecho, superficies, etc.) según las orientaciones de la PAC y sus subvenciones.

La racionalidad y los criterios campesinos de diversidad productiva y de adecuación de la estrategia al medio productivo desaparecen de las orientaciones de la política agraria.

La ampliación de la UE a 25 y 27 países y la disminución de la

## *La agricultura europea hoy*

La situación actual de la agricultura, en Europa, es la siguiente: contamos con excedentes de producción (si el criterio de referencia es el mercado de la oferta y la demanda y no un criterio territorial) concentrados en explotaciones con altos niveles de tecnología y de especialización, que permiten grandes volúmenes de exportación (y poner en riesgo producciones locales en otros países); contamos con sistemas productivos y de transformación que se esfuerzan en garantizar la seguridad alimentaria (entendida como salubridad); pero como el mercado impone precios bajos para la población agraria, la actividad agraria se menosprecia y en el mundo rural se está despoblando y, con las personas, desaparece la cultura, el conocimiento y el patrimonio por ellas mantenido y enriquecido durante siglos. En Europa, por último, somos vulnerables ya que nuestro sistema productivo depende ya de muchas importaciones (3/4 partes de la pesca española ya no es de nuestros mares) y de insumos externos que, a corto plazo, se han convertido en indispensables.



población rural en una UE-15 con una producción excedentaria de alimentos, determina que, al entrar el nuevo siglo, la Agenda 2000 inicie el camino de una PAC más enfocada al desarrollo rural que al fomento de la actividad agraria en sí. Aparece así el segundo pilar de la PAC, dotada de presupuesto (pequeño) específico. El objetivo es mantener cierta actividad agraria en las zonas rurales cuyas condiciones geográficas no han permitido al tejido productivo sumarse al carro de la industrialización. Se establecen medidas para contrarrestar las consecuencias de las orientaciones iniciales de la propia PAC. Para ello se refuerza la orientación medioambiental y se incorpora el aspecto «multifuncional» de la agricultura. El objetivo de la PAC es, a partir de entonces, «crear una agricultura multifuncional y sostenible, repartida sobre todo el territorio». Paralelamente, se sigue reduciendo la intervención en los mercados en algunos productos y marcando un techo presupuestario a esta herramienta. Los precios de venta siguen disminuyendo y tan solo las empresas con altos niveles de tecnificación y con una concentración suficiente de la oferta pueden afrontarlos, compensándolos con la reducción de

los costes de producción que van en detrimento de la calidad, y que imponen una industrialización creciente de la actividad, lo cual disminuye el empleo de mano de obra, y reduce

excedentes de producción derivados de la subvención directa a la producción previamente establecida, se opta por mantener esa ayuda pero se «desacopla» su cantidad de los volúmenes producidos y se calcula sobre la producción media de una parcela (calculada sobre una media de los 4/5 años previos). Es lo que se denomina el «pago directo». Para dotar de mayor presupuesto el segundo pilar, y así poder emprender actuaciones de desarrollo rural más consecuentes, se retiene un porcentaje (inferior al 5%) de la ayuda a las personas que reciben más de 5.000 € anuales de ayuda.

En la actualidad, está iniciando una tímida reorientación hacia enfoques más sistémicos. Sobre el papel aparecen nuevos criterios múltiples ya sea en el ámbito social (mantenimiento de la población rural, multifuncionalidad de la agricultura) o en el técnico (criterios de biodiversidad, manejos sostenibles) que se recogen en el segundo pilar. Pero lo que realmente define una política, como ya se ha mencionado anteriormente, es el presupuesto con el que se dotan sus herramientas de actuación. Y en

“  
El sistema agroalimentario está tan especializado que la cadena se alarga, encareciendo el producto para el consumo y abaratando el precio de compra a las y los agricultores.”

aún más la población del medio rural.

En el 2003, y después de varias crisis alimentarias en Europa (Encefalopatía Espóngiforme Bovina, fiebre aftosa, etc.), la PAC incorpora el objetivo de garantizar la «seguridad alimentaria» del sistema agroalimentario. Además para disminuir los

este caso, el segundo pilar de la PAC representa una cuarta parte del presupuesto total, el 24%, aunque se anuncia un aumento de su peso presupuestario para el futuro. Es decir que la apuesta decidida y real de la PAC sigue siendo la orientación fomentada por el primer pilar (aproximadamente el 76% del presupuesto): la industrialización de la producción y una marcada tendencia a la apertura al mercado global (eliminando progresivamente los mecanismos de intervención en los mercados).

#### **¿EN QUÉ NOS REPERCUTE LA PAC COMO CIUDADANÍA?**

Una vez presentada la PAC, sus herramientas, sus objetivos y su evolución si ampliamos el zoom y la ubicamos en su contexto político, social y económico, ¿qué elementos destacan? ¿Cuáles son las consecuencias de la aplicación de la PAC, sus «efectos colaterales»?

Demasiadas: Las zonas rurales se despueblan, su población envejece y los paisajes (y los equilibrios ecosistémicos a ellos asociados) no se mantienen. Están desapareciendo las empresas familiares agrarias, que no pueden adaptarse a los volúmenes y precios del mercado global. El sistema agroalimentario está tan especializado que la cadena se alarga, encareciendo el producto para el consumo y abaratando el precio de compra a las y los agricultores. Así, el espacio rural se puede acabar convirtiendo en un parque temático turístico pero no productivo.

Del alimento que consumimos solo sabemos lo que nos cuenta la etiqueta, que habla de la cantidad de calorías, pero no del origen de los productos o del sobreprecio cargado en cada una de las etapas de la cadena de transformación, distribución y comercialización.

Los cursos fluviales llegan a estar contaminados por residuos derivados de la intensificación excesiva de la



*La soberanía alimentaria en esta región pasa por una mayor participación de los pescadores artesanales en los procesos de planificación territorial, comercial y de desarrollo, junto a la mejora en sus capacidades de comercialización interna.*

“

La pequeña agricultura se manifiesta contraria a la PAC y denuncia cómo les maltrata. Desde la ciudadanía en general acabamos de ver los muchos efectos negativos que derivan de este tipo de políticas.”

producción (especialmente nitratos), la estandarización de la producción reduce la biodiversidad que ha sido sin embargo considerada un patrimonio indispensable.

Hay una pérdida grave de la calidad de los suelos y este modelo es corresponsable del calentamiento global del Planeta.

En ganadería, la especialización de la producción y la intensificación excesiva, ha llevado la multiplicación de enfermedades en distintas razas animales (aves, cerdos y vacas) que se traspasan a la población humana.

### ¿UNA PAC SUFICIENTE?

La pequeña agricultura se manifiesta contraria a la PAC y denuncia cómo les maltrata. Desde la ciudadanía en general acabamos de ver los muchos efectos negativos que derivan de este tipo de políticas. Bruselas es consciente de ello y dispone una serie de medidas para paliar lo que de origen está mal planteado. En cualquier caso estas medidas son, como verán, insuficientes:

1. Las medidas agroambientales de la PAC que pretenden fomentar actividades como el mantenimiento de la diversidad, de las infraestructuras agrarias tradicionales (bancales contra la erosión) y los paisajes,

el mantenimiento de razas locales, etc. cuentan con un presupuesto insuficiente; y no son condicionantes obligatorios para las actividades agropecuarias clásicas.

2. En cuanto a la seguridad alimentaria se refuerza constantemente pues el modelo es cada vez más arriesgado y vulnerable, pero sin abordar un cambio de modelo (circuitos cortos, consumo de temporada, productos agroecológicos, etc.).

3. Las mejores medidas para aumentar la calidad nutritiva de los alimentos no aparecen en la PAC y se mantiene un modelo de alimentos con origen industrial, cargados de pesticidas, que la comunidad científica reconoce ya como inferior a la alimentación agroecológica.

### CONCLUSIONES

La PAC es una herramienta de gestión política. Como tal, es una herramienta indispensable, más aún tratándose de la actividad que gestiona la producción de bienes de primera necesidad, como son los alimentos. No basta con rechazarla cuando se la considera vehículo de modelos

de producción considerados inadecuados y/o nocivos o responsable del desmantelamiento del medio rural. Para trabajar activamente por la soberanía alimentaria, en Europa, también es necesario trabajar con la PAC. Esto implica conocer los mecanismos que la rigen, las estrategias que fomenta y los principios en los que se basa para poder incidir en ellos desde propuestas coherentes y aplicables, estableciendo medidas que inicien la transición, esta vez, hacia sistemas productivos que incorporen a la población productora y consumidora en el centro de las decisiones y actuaciones.

*Eva Torremocha  
Consejo Editor*





## *La PAC que defiende la Vía Campesina*

Nosotros, organizaciones miembros de la Coordinadora Europea Vía Campesina, deseamos reforzar el movimiento campesino europeo para hacer cambiar la Política Agrícola Europea.

Defendemos el derecho a la Soberanía Alimentaria, necesario para este cambio.

*Nuestros valores:*

- La solidaridad en vez de la competencia.
- La justicia social.
- La igualdad de derechos entre hombres y mujeres.
- El uso sostenible de los recursos naturales.
- La salud de la población productora y consumidora.
- La diversidad regional de los productos y de las agriculturas.

*Nuestras prioridades para una política agrícola legítima, sostenible y solidaria son:*

- Necesitamos una política pública, una política agrícola europea, definida por la población europea y no por la Organización Mundial del Comercio. **Sí a un cambio de PAC, no a su supresión.**
- **El empleo** agrícola y rural debe ser una prioridad de la PAC: nos oponemos a la desaparición de los campesinos/as.
- **Los derechos de las campesinas** deben ser reconocidos.
- **El acceso** a la tierra, al agua, a las semillas, al crédito debe ser un derecho: incluye el derecho campesino a salvaguardar su semillas y a mejorar su variedades vegetales.
- Es necesario favorecer **la instalación** de jóvenes campesinos/as.
- Los campesinos y campesinas deben **vivir primero de la venta de sus productos**. Para que los precios agrícolas reflejan el valor real de los productos, las dos condiciones siguientes son necesarias: La producción debe ser **controlada**, con el fin de evitar los excedentes o las penurias; cualquier forma de “**dumping**” a la exportación (venta por debajo de los costes de producción) debe estar prohibida, y en su lugar la UE y los otros países deben tener el derecho a protegerse de importaciones a precios demasiado bajos.
- Para mantener **un mundo rural vivo** en todas las regiones, la agricultura campesina debe mantenerse y desarrollarse: fondos europeos son necesarios, particularmente para las pequeñas explotaciones y las regiones desfavorecidas; el proceso de concentración de la producción agrícola debe pararse y la producción agrícola debe redistribuirse entre las regiones y entre las explotaciones; mantener y mejorar los **servicios públicos** en todas las regiones.
- Los **modos de producción** que dañan al medio ambiente, consumen demasiada energía, afectan a la calidad y a la seguridad de los productos, deben ser reorientados.
- **La utilización de las tierras agrícolas** debe consagrarse prioritariamente a la producción alimentaria.
- La **biodiversidad** debe ser salvaguardada: los **transgénicos** y los patentes de organismos vivos deben estar prohibidos.
- La política de **desarrollo rural** no debe reemplazar a la PAC, ni corregir sus defectos, sino complementarla, desarrollando el empleo como prioridad.
- **Los circuitos cortos de comercialización** deben de ser prioritarios en relación al transporte de larga distancia y a los mercados internacionales.
- **Las y los trabajadores agrícolas inmigrantes** deben ser tratados sin discriminación, con los mismos derechos que sus homólogos europeos.
- Son necesarias **reglas de comercio internacional** sin “dumping” basadas sobre el derecho a la soberanía alimentaria, derechos humanos y los derechos internacionales.